

# La sociedad civil y la cooperación internacional para el desarrollo

*Rogelio Granguillhome Morfin*

## Introducción

La agenda de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) ha evolucionado dramáticamente en los últimos años. El fin de la Guerra Fría significó un hito en el desarrollo de la sociedad civil no sólo en los países que habían estado directamente involucrados en ella, sino en el mundo. La subsecuente ola de democratización ofreció a muchos ciudadanos una nueva posibilidad de expresión y libertad de asociación que no habían experimentado antes, como lo revela el hecho de que las organizaciones no gubernamentales (ONG) de alcance internacional hayan registrado un aumento de poco más de ochocientos por ciento entre 1990 y 2006.<sup>1</sup>

En el caso de México, las organizaciones emanadas de la sociedad se han triplicado en el mismo periodo,<sup>2</sup> mientras que

---

<sup>1</sup> Banco Mundial, "Defining Civil Society", en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20101499~menuPK:244752~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html> (consultado el 15 de noviembre de 2012).

<sup>2</sup> Mónica Tapia Álvarez, "Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas", en José Luis Méndez (coord.), *Políticas públicas*, México, El Colegio de México (Los grandes problemas de México, tomo XIII), 2010, p. 418.

las inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (que otorga la clave única de inscripción, Cluni) se han multiplicado por cuatro a partir de 2006, de 3594 a 14 508.<sup>3</sup> Actualmente, el Centro Mexicano de Filantropía reporta 22 815 organizaciones registradas en su Directorio de Instituciones Filantrópicas.

Si bien no todas las organizaciones están vinculadas a la cooperación para el desarrollo, cada vez resulta más difícil hablar de cooperación exclusivamente entre Estados. Las ONG, el sector privado, las fundaciones, entre otros, adquieren un papel más relevante. De manera gradual estos nuevos actores se han integrado y han ganado espacios en el debate sobre los temas internacionales de mayor relevancia. Como se verá más adelante, cada vez más, las organizaciones de la sociedad civil intervienen e influyen con mayor fuerza en los debates en organismos internacionales de la talla de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Grupo de los 20 (G20).

### **Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo**

El mayor dinamismo en el intercambio mundial de información, derivado de los avances en las tecnologías de la información y de la comunicación, ha dado lugar a una evolución en las modalidades de la CID. De ser un proceso primordialmente in-

---

<sup>3</sup> Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), “Número de organizaciones por estado con Cluni (Registro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil)” en [directorio.cemefi.org/Estadisticas/frmoOrganizacionesConCLUNI.aspx](http://directorio.cemefi.org/Estadisticas/frmoOrganizacionesConCLUNI.aspx) (consultada el 15 de noviembre de 2012).

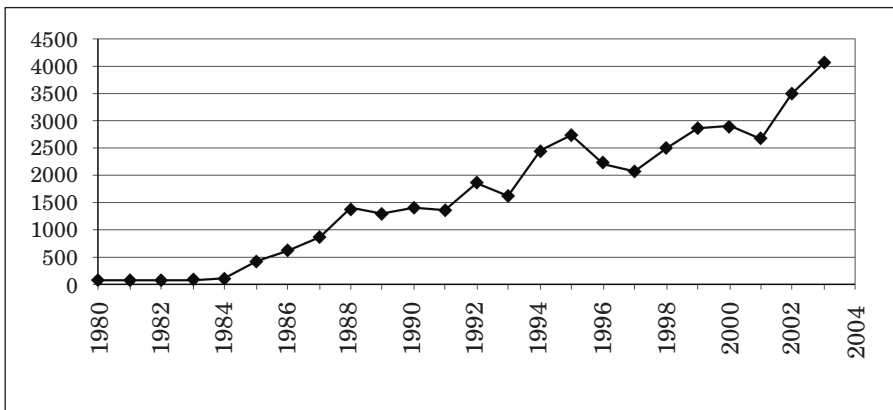
tergubernamental, la CID se ha transformado tanto en su forma como en el número de actores involucrados en la misma. De centrarse de manera primordial en acciones de países desarrollados hacia países en desarrollo, en forma gradual se ha ampliado y hoy incluye, además, acciones exclusivamente entre países en desarrollo (la llamada cooperación Sur-Sur o CSS), al igual que una participación creciente de actores no gubernamentales, como las empresas privadas, la academia y la sociedad civil en general. A continuación se señalarán con brevedad cada una de estas nuevas formas de cooperación internacional.

El surgimiento de los “países de mediano desarrollo económico” o “potencias medias” es el que ha impulsado la CSS. Ésta define todos los tipos de relaciones de la cooperación al desarrollo entre países ubicados geográficamente en el “Sur”. Las relaciones entre actores estatales, empresas y sociedad civil pueden ser políticas, culturales, sociales y económicas. La CSS inicia a finales de los años setenta como una modalidad de cooperación horizontal entre países en desarrollo, que ha permitido que países de similar progreso intercambien experiencias y conocimientos en ámbitos en los que sus necesidades generalmente son coincidentes, lo cual les permite replicar experiencias exitosas en temas clave para el desarrollo. Este proceso de transferencia de conocimiento ocurre principalmente en el ámbito regional alentado, entre otras cosas, por la identidad cultural, la ventaja de tener el mismo idioma y retos similares en materia de crecimiento económico y social.

A su vez, la participación y el activismo de las OSC han permitido dotar a la CID de una visión más amplia, representativa y estrechamente vinculada a los procesos y requerimientos reales de los países en desarrollo. Por tanto, la participación de las OSC ha sido cada vez más favorecida por los donantes como vía para planear y ejecutar acciones y programas de cooperación.

De acuerdo con el *Anuario de las organizaciones internacionales*, el financiamiento de los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE a las ONG aumentó de 11% del total de asistencia oficial al desarrollo (AOD) en 2000-2001, a 14% en 2005-2006.<sup>4</sup> La importancia que las OSC han adquirido en la cooperación internacional también se hace evidente en el aumento sustancial de la AOD dirigida a gobiernos que se canaliza mediante ONG. Entre 2004 y 2010, la AOD que los países receptores ejercen por medio de ONG ha aumentado en promedio 46% al año.<sup>5</sup>

**Gráfica 1**  
AOD a ONG, 1980-2004 (millones de dólares)



*Fuente:* Catherine Agg, *Trends in Government Support for Non-Governmental Organizations*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development, 2006, p. 16.

<sup>4</sup> Leen Nijs y Robrecht Renard, *Reforming Government Funding of Development NGOs. A Comparative Analysis of Eight European Donors*, Amberes, Institute of Development Policy and Management/University of Antwerp (Working Paper / 2009.01), 2009, p. 10.

<sup>5</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Creditor Reporting System", en <http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1#> (consultado el 15 de noviembre de 2012).

A partir de este dinamismo, la agenda de la CID ha evolucionado para dar cabida a estos nuevos actores. En diversos foros y espacios se ha buscado integrarlos para conocer sus puntos de vista y enriquecer el debate, mucho tiempo centrado solamente en los actores estatales tradicionales. En este contexto, las OSC están llamadas a desempeñar dos papeles complementarios:

1. Como copartícipes del diálogo sobre la CID. Las OSC están cada vez más involucradas en las discusiones sobre la eficacia de la CID y, a partir de su experiencia, pueden enriquecer las discusiones y ampliar las perspectivas y alcance de la agenda, reforzando la perspectiva social.

2. Como instrumentadoras de cooperación. Las OSC llevan a cabo acciones de cooperación para el desarrollo, lo que les da una rica experiencia de campo. Además, tienen experiencia en recaudación de fondos y cuentan con redes en el extranjero que facilitan el intercambio de conocimientos. Estas ventajas comparativas pueden emplearse para potenciar la eficacia y el monto total de CID y para impulsar asociaciones innovadoras de cooperación.

La incorporación de las OSC, así como de otros actores no gubernamentales (particularmente el sector privado) y de los países emergentes a la nueva arquitectura de la cooperación internacional es importante y positiva. Esta complejidad de actores y modalidades aumenta tanto la oferta de cooperación como su calidad.

## **Las OSC en el marco de las Naciones Unidas**

En la segunda mitad del siglo XX se aprecia un cambio paulatino en el marco del Sistema de las Naciones Unidas y su interacción con la sociedad. A finales de la década de los sesenta la

ONU emprendió un esfuerzo por abrir más espacios de diálogo con la sociedad civil por medio del Departamento de Información Pública, el Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con ONG y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, que actualmente tiene relación con más de trece mil osc.<sup>6</sup> Pese a ello, la incidencia de estas organizaciones en el diseño de los programas multilaterales de asistencia o desarrollo económico y social ha sido marginal, no obstante que se les han abierto numerosos espacios para que hagan escuchar sus voces y presenten sus propuestas e iniciativas.

El reconocimiento cada vez mayor del papel que juegan los actores no gubernamentales en el diseño de las grandes estrategias multilaterales para el desarrollo ha llevado a buscar modalidades novedosas que les permitan ser parte más dinámica en los procesos de discusión y definición de las mismas.

A modo de ejemplo, en el año 2000, en el marco de la Cumbre del Milenio, 189 líderes firmaron la Declaración del Milenio, en la que se reconoció la pobreza como una realidad multidimensional que no se agota planteándola en términos de ingreso, sino que debe entenderse en todas sus dimensiones. En consecuencia, se acordaron objetivos concretos, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que proporcionan un marco para que todos, países y organismos internacionales, centren sus esfuerzos en materia de cooperación internacional en ocho vertientes: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la educación primaria universal, mejorar la salud materna, reducir la mortalidad infantil, promover la igualdad de género, combatir el sida, la malaria y otras enfermedades, asegurar la sustentabilidad ambiental, y la constitución de

---

<sup>6</sup> Organización de las Naciones Unidas, "UN and Civil Society", en <http://www.un.org/en/civilsociety/index.shtml> (consultada el 16 de noviembre de 2012).

una asociación global para el desarrollo. Paradójicamente, esta primera etapa de definición de los ODM sólo tuvo en cuenta el papel de los Estados en la promoción del desarrollo.

**Gráfica 2**  
**Objetivos de Desarrollo del Milenio**

<b>1</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Erradicar la pobreza extrema y el hambre</li></ul>
<b>2</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Lograr la enseñanza primaria universal</li></ul>
<b>3</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer</li></ul>
<b>4</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años</li></ul>
<b>5</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mejorar la salud materna</li></ul>
<b>6</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades</li></ul>
<b>7</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</li></ul>
<b>8</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fomentar una alianza mundial para el desarrollo</li></ul>

En la actualidad, la ONU reconoce la importancia de crear un nuevo compromiso mundial en favor del desarrollo post-2015, más incluyente e integral, que sume esfuerzos, ideas y compromisos no sólo de gobiernos, sino también de las empresas y la sociedad en general. Por tal motivo, el secretario general de la Organización, Ban Ki-Moon, anunció en julio de 2012 la

creación de un panel de alto nivel para debatir el diseño de una nueva agenda de desarrollo internacional. Entre los 26 miembros de este panel se encuentran representantes de países desarrollados, emergentes y en desarrollo, al igual que de la sociedad civil y el sector privado.<sup>7</sup> Para complementar este esfuerzo, la ONU lanzó una consulta mundial por Internet para incluir en sus deliberaciones a la sociedad civil y otras partes interesadas. Las conclusiones de dicha consulta se presentaron al panel en su segunda reunión.

Es de esperar, por tanto, que en la configuración de la nueva agenda de desarrollo internacional la sociedad civil desempeñe, por primera vez, un papel central. Su colaboración será fundamental para fortalecer la participación ciudadana y asegurar que la visión de los beneficiarios sea parte cabal de esta nueva agenda.

## **La sociedad civil en la agenda de la eficacia de la ayuda**

El debate de la CID se ha modificado tanto en su forma (Norte-Sur, Sur-Sur y participación de actores no estatales) como en su contenido.

A raíz de las crisis económicas de la segunda mitad del siglo XX y el inicio del XXI, los mayores donadores de financiamiento para la CID han buscado que los recursos disponibles se utilicen de manera más transparente, eficiente y efectiva.

---

<sup>7</sup> La embajadora Patricia Espinosa, secretaria de Relaciones Exteriores de México de 2006 a 2012, fue invitada a participar en este panel. La lista completa de los miembros del panel puede encontrarse en Secretaría General de la ONU, "Note to Correspondents. UN Secretary-General Appoints High-level Panel on Post-2015 Development Agenda", boletín de prensa, Nueva York, 31 de julio de 2012, en <http://www.un.org/sg/offthecuff/?nid=2455>.



En esta tarea, la OCDE, mediante su Comité de Asistencia al Desarrollo, ha desempeñado un papel fundamental.

En efecto, la agenda de la eficacia de la ayuda busca incrementar la calidad de la cooperación para el desarrollo y maximizar su impacto en los países beneficiarios. Para ello, en 2005, durante el Segundo Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, los países donantes y receptores adoptaron la Declaración de París, que establece cinco grandes principios para mejorar la calidad de la cooperación internacional y enlista indicadores y metas específicas para implementarlos.

Sin embargo, la agenda de París contemplaba sólo dos actores: receptores y donantes. En aras de subsanar esta carencia, en el Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (2008) se formuló el Programa de Acción de Accra, que, entre otras cosas, hizo un reconocimiento explícito a la existencia y contribución al desarrollo de otros actores como los países emergentes (mediante la cooperación Sur-Sur) y los actores no estatales.

La culminación de esta agenda se dio en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda que se llevó a cabo a finales de noviembre de 2011 en Busan, Corea. En este espacio se discutieron los avances en la implementación de los principios de la Declaración de París con el fin de consolidar una “Asociación global para la eficacia de la cooperación para el desarrollo” que contemple la activa participación de todos los actores que participan en la cooperación internacional.

Así, en el documento final de Busan, se convino establecer una alianza con representantes de países donantes, receptores, duales (que ofrecen y reciben cooperación para el desarrollo), parlamentarios, sociedad civil, bancos de desarrollo y organismos internacionales. La Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo pretende sobre todo afianzar la cooperación a los principios de apropiación, gestión por resultados,

asociaciones inclusivas y transparencia y rendición de cuentas. El artículo 22 del documento final enfatiza la relevancia de las OSC en la cooperación internacional y reitera diversos compromisos para fortalecerla.

Se espera que los miembros de la nueva Alianza Global se reúnan por primera vez en el segundo semestre de 2013. Será interesante ver cómo los diversos actores coordinan sus acciones y promueven principios comunes para generar una cooperación internacional más eficaz y con mayor impacto.

### **México, las OSC y la cooperación internacional**

México es un país comprometido con la CID. De hecho, la cooperación internacional constituye una práctica histórica de tal importancia que incluso figura en el artículo 89 de la Constitución Política como un principio que debe normar nuestra política exterior.

El combate a la pobreza es un asunto de la más alta prioridad para México, por lo que nuestro país ha estado plenamente comprometido con los esfuerzos internacionales en favor de la erradicación de la pobreza extrema y el hambre en países de menor desarrollo económico. Al mismo tiempo, México enfrenta retos internos y se ha beneficiado de la colaboración con terceros países. Esta realidad le ha dado un carácter singular como oferente y receptor de cooperación internacional. Sin embargo, no es sino hasta abril de 2011, con la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), que nuestro país cuenta, por primera vez, con un marco jurídico que regula la administración de la cooperación internacional, tanto la que recibe como la que ofrece al exterior. En su artículo 1, la LCID establece lo siguiente:

Las acciones de cooperación internacional para el desarrollo que lleve a cabo el Estado Mexicano, tanto en su carácter de donante como de receptor, deberán tener como propósito esencial promover el desarrollo humano sustentable, mediante acciones que contribuyan a la erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social; el aumento permanente de los niveles educativo, técnico, científico y cultural; la disminución de las asimetrías entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo; la búsqueda de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; así como el fortalecimiento a la seguridad pública, con base en los principios de solidaridad internacional, defensa y promoción de los derechos humanos, fortalecimiento del Estado de derecho, equidad de género, promoción del desarrollo sustentable, transparencia y rendición de cuentas y los criterios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

Para alcanzar esta finalidad, la LCID prevé la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) como órgano desconcentrado encargado de coordinar los esfuerzos públicos en la materia, y el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Procid), que será el principal instrumento de planeación de la cooperación internacional mexicana; el Registro Nacional de Cooperación Internacional, que concentrará datos, proyectos, montos, ofertas y demandas de cooperación a un sistema de información, y el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo, donde se integrarán los recursos financieros de diversas fuentes destinados a la cooperación internacional.

La LCID no prevé la participación de organizaciones de la sociedad civil, la academia o el sector privado en los órganos consultivos de la Amexcid; sin embargo, ésta ha hecho un gran esfuerzo para establecer mecanismos de diálogo y coordinación

con estos sectores, mediante seminarios y talleres sobre cooperación internacional y la política mexicana sobre cooperación. Como ejemplo, del 6 de junio al 5 de julio de 2011, la Secretaría de Relaciones Exteriores, en colaboración con el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, realizó cuatro Jornadas de Diálogo con OSC, con el propósito de dar a conocer los retos de la instrumentación de la LCID. Ese mismo año, la recién creada Amexcid realizó una reunión informativa con OSC sobre la LCID y sobre la posición de México ante el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, en Busan.

Asimismo, la Amexcid ha buscado promover esquemas de colaboración novedosos en los que se propicie la conjunción de esfuerzos entre gobierno, sociedad civil y empresas de cara a terceros Estados. Caso ejemplar de esta cooperación es la Alianza “México por Haití”. Tras el devastador sismo ocurrido en Haití en enero de 2010, el gobierno mexicano, mediante la Amexcid, y siete fundaciones privadas (Fomento Social Banamex, Fundación BBVA Bancomer, Fundación Chrysler, Fundación Cuervo, Fundación Televisa, Fundación Azteca y Unidos por Ellos) formaron una alianza público-privada para apoyar proyectos de construcción, reconstrucción, ampliación y apoyo a escuelas, hospitales y orfanatorios. Por medio de esta Alianza se movilizaron 5.5 millones de dólares (tres de ellos aportados por el gobierno mexicano y el resto por la iniciativa privada) para desarrollar cinco proyectos de cooperación internacional: una escuela de oficios, una clínica de atención primaria, dos escuelas-orfanatos y un centro de apoyo integral que dará educación, albergue y medicina a 500 niños.

Otro ejemplo destacado es el diálogo constante que se realizó durante la presidencia mexicana del G20. Desde el inicio de su presidencia en diciembre de 2011, México elaboró una Estrategia de Información y Diálogo con las OSC que expresaron interés en acercarse al proceso de este grupo. Así, los trabajos

a cargo de la presidencia mexicana del G20 procuraron abrir espacios de interlocución para permitir que un amplio abanico de puntos de vista enriqueciera la posición gubernamental desde el sector privado (B20), el sector sindical (L20), los jóvenes (Y20), los *think-tanks* (Think20) y, de manera creciente, las OSC.

Con tal fin se realizaron reuniones informativas y de diálogo sobre los temas prioritarios de los grupos de trabajo del G20 a nivel nacional, regional e internacional, con objeto de compartir información acerca de la situación de las negociaciones y recoger propuestas e iniciativas de las OSC sobre los principales temas en la agenda del Grupo. Este proceso de diálogo previo a la Cumbre de Los Cabos incluyó reuniones con redes, coaliciones y movimientos sociales tanto a nivel nacional como internacional, en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, España, Estados Unidos (Nueva York) y Perú.

En el marco del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo (GTD) del G20, el gobierno de México, por conducto de la Amexcid, buscó complementar y enriquecer las discusiones con la experiencia y el trabajo que han desempeñado las OSC. Se realizaron reuniones informativas y de diálogo sobre el GTD (ciudad de México, 30 de marzo de 2012), sobre crecimiento verde en una perspectiva transversal (ciudad de México, 3 de abril de 2012) y el Seminario Internacional sobre el G20 y su agenda de desarrollo, en el que se discutió sobre infraestructura, seguridad alimentaria y crecimiento verde (ciudad de México, 7 de mayo de 2012). Asimismo, en la tercera reunión del GTD, representantes de la Fundación Bill y Melinda Gates, la Fundación Mary Robinson Justicia Climática y ONE Campaign contribuyeron a las discusiones con su visión y perspectivas en los tres temas prioritarios del año (Los Cabos, 4 de mayo de 2012). Además, en el marco de la cuarta reunión del GTD (Bali, 4 y 5 de octubre de 2012), se llevó a cabo un taller sobre rendición de cuentas, en el que se promovió la participación de las OSC.

## **Conclusiones**

La sociedad civil organizada ha sido históricamente un elemento relevante para definir la agenda internacional y promover causas a favor del desarrollo. En las últimas décadas, gracias a su activa participación en las discusiones en la materia y a su trabajo como implementadoras de proyectos propios y del gobierno, las OSC se han convertido también en actores importantes de la cooperación internacional. Reconociendo su contribución a la cooperación internacional, los gobiernos y los organismos internacionales han procurado ampliar su interlocución con estos nuevos actores globales.

Los próximos años serán fundamentales para definir la participación y contribución de la sociedad civil en una cooperación internacional más eficiente y efectiva en favor de los más pobres del planeta. A nivel internacional, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo deberá legitimarse y fortalecerse mediante la participación activa de la pluralidad de actores que la integran. Las OSC desempeñan un papel fundamental en este proceso, no sólo promoviendo que los países otorguen cooperación más eficiente y efectiva, sino mejorando también sus propias prácticas. Por otro lado, las perspectivas de la sociedad civil serán importantes para definir la nueva agenda de desarrollo internacional post-2015, en particular en el marco de responsabilidades compartidas por todos los actores.

En el proceso de fortalecimiento, estructuración y racionalización de la cooperación internacional de México, es necesario seguir trabajando para reforzar los vínculos del gobierno con las OSC e institucionalizar una relación más provechosa de beneficio para ambas partes y, sobre todo, para el destinatario final objeto de cooperación.

Si bien aún queda mucho por hacer en la búsqueda de un mayor involucramiento de las OSC en la política de cooperación

internacional de México, el gobierno está convencido del papel positivo que juegan estas organizaciones en los esfuerzos de cooperación internacional. La Amexcid habrá de seguir trabajando en la búsqueda de una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones de la cooperación internacional. Sin lugar a dudas, un primer esfuerzo en este sentido, que deberá seguirse consolidando, es la creación, en noviembre de 2012, de un Consejo Técnico que asesorará al Consejo Consultivo de la Amexcid y en el cual participarán representantes de la sociedad civil.