

# COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

REVISIÓN DE SECTORES Y  
HERRAMIENTAS



**Marcela Reyes Ruiz**  
**Yair Candelario Hernández Peña**

*Coordinadores*



**Universidad Autónoma  
de Baja California**







## **Universidad Autónoma de Baja California**

Dr. Juan Manuel Ocegueda Hernández  
**Rector**

Dr. Alfonso Vega López  
**Secretario General**

Dra. Mónica Lacavex Berumen  
**Vicerrectora Campus Ensenada**

Miguel Ángel Martínez Romero  
**Vicerrector Campus Mexicali**

Dra. María Eugenia Pérez Morales  
**Vicerrectora Campus Tijuana**

Dr. Rodolfo Martín Gómez Castellanos  
**Director de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas.**

Marcela Reyes Ruiz  
Yair Candelario Hernández Peña  
*Coordinadores*

COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL.  
REVISIÓN DE SECTORES  
Y HERRAMIENTAS

Cooperación internacional: revisión de sectores y herramientas / coordinadores, Marcela Reyes Ruiz, Yair Candelario Hernández Peña. -- Mexicali, Baja California : Universidad Autónoma de Baja California, 2018. 168 p. ; 21 cm.

ISBN: 978-607-607-519-7

1. Relaciones internacionales -- Congresos, conferencias, etc. 2. Relaciones internacionales -- Toma de decisiones. 3. Globalización. I. Reyes Ruiz, Marcela, coord. II. Hernández Peña, Yair Candelario, coord. III. Universidad Autónoma de Baja California.

JZ1305 C66 2018

©D.R. 2018 Marcela Reyes Ruíz y  
Yair Candelario Hernández Peña

Las características de esta publicación son propiedad de la  
Universidad Autónoma de Baja California.  
[www.uabc.mx](http://www.uabc.mx)

ISBN 978-607-607-519-7

Diseño de portada: José Juan Vital Zamora y  
Darlen Alejandra Aguilar Guerrero.  
Edición y formación: Darlen Alejandra Aguilar Guerrero.

## ÍNDICE

Introducción	7
Capítulo 1	
Proyectos de Cooperación Internacional enfocados a incentivar y promover el empleo juvenil en América Latina	
<i>Rocío Nirari Arredondo Botello</i>	
.....	11
Capítulo 2	
Laboratorios ciudadanos, innovación y cooperación	
<i>Ludwig Gerardo Rubio Jaime</i>	
.....	35
Capítulo 3	
Actas 319 y 323 del Tratado Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos ¿Una nueva era de cooperación para el manejo de aguas transfronterizas del Río Colorado?	
<i>Alfonso Andrés Cortez Lara y Noreida Beatriz Vega Cruz</i>	
.....	59
Capítulo 4	
Desarrollo Social y Donaciones: Estudio exploratorio de los recursos que reciben las donatorias autorizadas del extranjero	
<i>Israel Banegas y Tania Hernández</i>	
.....	109
Capítulo 5	
El Sudeste Asiático a examen. Lecciones y aprendizaje del proceso de integración	
<i>Yair Candelario Hernández Peña y Kenia María Ramírez Meda</i>	
.....	133





## INTRODUCCIÓN

El libro: *Cooperación Internacional. Revisión de Sectores y Herramientas* tiene como finalidad, dar continuidad a los trabajos que se realizaron en el marco del Foro denominado con el mismo nombre, llevado a cabo en el mes de abril de 2017.

El principal cometido que se buscó con este foro fue; reflexionar en torno a las herramientas y sectores de cooperación internacional desarrollados por México a nivel internacional y local.

Es entonces que consideramos generar un espacio desde el espacio local en torno a la cooperación, y para ello revisar experiencias prácticas y algunos resultados que arrojan investigaciones que se ha realizado por agentes locales.

Tenemos claro, que la cooperación internacional es llevada a cabo por principio Constitucional por el gobierno federal a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) muy desde la visión tradicional, sin embargo ante un contexto internacional cada vez más dinámico y cambiante, a partir de la caída del muro de Berlín a finales de los 80's y principios de los 90s han saltado al sistema de la cooperación internacional, más actores.

Por lo tanto, en este libro nos interesa revisar algunos actores que cooperan, sobre todo analizar los sectores en los que se coopera y las herramientas utilizadas para la movilización de recursos.

Los capítulos del libro son los siguientes: *Proyectos de cooperación proyectos de cooperación internacional enfocados a incentivar y promover el empleo juvenil en américa latina* Rocío Nirari Arredondo Botello , el cual examina la inserción laboral de los jóvenes al mercado haciendo referencia al panorama mundial y concretamente de la región de América Latina y el Caribe, pero se ha centrado la atención en los organismos de cooperación internacional y los proyectos que se generan como apoyo para que los gobiernos generen, diseñen e implementen políticas públicas de promoción del empleo juvenil en colaboración con los agentes sociales de sus naciones.

El segundo capítulo: *Laboratorios ciudadanos, innovación y cooperación* de Ludwig Gerardo Rubio Pretende dar respuesta a ¿Qué es un laboratorio?, ¿qué tipo de laboratorios de innovación existen?, ¿cómo la tecnología está transformando la formas de interacción y cooperación?, ¿qué es un laboratorio ciudadano?, ¿cómo podemos utilizar un laboratorio ciudadano como herramienta de cooperación internacional?: éstas y muchas preguntas que podrían plantearse en torno a los laboratorios como espacio de experimentación e innovación, así como el involucramiento horizontal de la ciudadanía en la solución de problemáticas.

El tercer capítulo: *Actas 319 y 323 del Tratado Internacional de límites y aguas entre México y Estados Unidos: ¿una nueva era de cooperación para el manejo de aguas transfronterizas del río colorado?* De Alfonso Andrés Cortez Lara y Noreida Beatriz Vega Cruz. Se aborda uno de los elementos centrales de cooperación

binacional entre México y los Estados Unidos referente al manejo de aguas internacionales que se rige a partir del Tratado Internacional de Límites y Aguas de 1944 (Tratado de Aguas). Se analiza la estrecha vinculación de las Actas 319 y 323, la primera signada en noviembre 2012 y la segunda, que extiende y amplía los términos y alcances de la primera, firmada el pasado 21 de septiembre de 2017. Estas Actas del Tratado de Aguas representan el parteaguas de la relación entre ambos países misma caracterizados por el conflicto y la cooperación en torno a un recurso compartido, altamente competido y demandado que se encuentra amenazado por la alta variabilidad climática y la presión que ésta ejerce sobre los recursos naturales a nivel de cuenca hidrológica. En este contexto complejo, se exige avanzar dentro de un marco de colaboración basada en procesos transparentes y de participación amplia y efectiva de los actores locales tal que se garantice la seguridad hídrica y efectiva gobernanza binacional del agua y tener acceso al recurso en términos de calidad, cantidad, de manera oportuna, equitativa, sustentable y eficiente.

El cuarto capítulo: *Desarrollo social y donaciones: estudio exploratorio de los recursos que reciben las donatarias autorizadas del extranjero* de Israel Banegas y Tania Hernández. Una de las vertientes más estudiadas en el campo de la sociedad civil ha sido la identificación de los determinantes del fortalecimiento organizacional (Carrillo, García y Tapia, 2005; Breña, 2007; Muñoz, 2009; 2010; 2011a; 2011b; 2012; 2014; Villalobos, 2009; 2011). A la par de esta inquietud académica, tanto los

organismos internacionales, como los gobiernos han centrado sus esfuerzos por incidir en los determinantes que promuevan el fortalecimiento organizacional de la sociedad civil por medio de programas sociales.

En el último capítulo se analiza la subregión del sudeste asiático a través de un “examen” a los procesos de integración que se han gestado en la subregión, entre ellos la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y El Foro Económico de Asia Pacífico (APEC). La importancia por indagar el proceso de integración, radica en que el regionalismo expresado en integración, se origina en 1967, ello con la conformación de la ASEAN, posicionando a la subregión dentro del mapa de los regionalismos y dentro de los primeros a nivel mundial.

# CAPÍTULO 1

## PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL ENFOCADOS A INCENTIVAR Y PROMOVER EL EMPLEO JUVENIL EN AMÉRICA LATINA

Rocío Nirari Arredondo Botello

### *RESUMEN*

En este documento se examina de manera general la temática de la inserción laboral de los jóvenes al mercado haciendo referencia al panorama mundial y concretamente de la región de América Latina y el Caribe, pero el foco de atención se ha centrado en organismos de cooperación internacional y los proyectos que se generan como apoyo para que los gobiernos generen, diseñen e implementen políticas públicas de promoción del empleo juvenil en colaboración con los agentes sociales de sus naciones. Se esbozan para finalizar, algunas conclusiones sobre los resultados obtenidos y el impacto de los mismos, solo en el período de 2010- 2017.

**Palabras clave:** Inserción laboral, Cooperación internacional, Políticas públicas.

### *INTRODUCCIÓN*

En el mundo entero la población joven está atravesando por graves problemas que van desde la precariedad en el empleo o la informalidad en el mismo,

hasta el ingreso más desventajoso respecto a las generaciones anteriores. Hoy en día es evidente la ralentización en la transición de la escuela al trabajo considerada un paso importante y necesario para transitar a la vida adulta, ya que la obtención de ingresos propios es condición básica para la independencia económica y para la posibilidad de establecer un hogar propio.

Un fenómeno económico que llevó a poner mayor énfasis en la situación de los jóvenes en el mercado laboral fue la crisis económica de 2008-2009, debido a que en algunos países se presentaron tasas de desempleo juvenil por encima del 40%. No obstante, el desempleo no es el único problema al que se enfrenta la población juvenil, la precariedad laboral, la informalidad y los ingresos bajos son algunos de los retos que enfrentan.

En el caso particular de América Latina, el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento* señala que,

“...alrededor de 163 millones de personas tienen entre 15 y 29 años, lo que equivale aproximadamente a un cuarto del total de la población de la región... y los jóvenes latinoamericanos a pesar de contar con un empleo trabajan en condiciones desfavorables, sin protección legal, con nula seguridad social y perciben remuneraciones insuficientes incluso para el sostenimiento del hogar”. (OCDE/CEPAL/CAF, 2016)

En el mismo sentido, la Organización Internacional del Trabajo, señala que 6 de cada 10 jóvenes se

encuentran laborando en el sector informal (OIT, 2015); sin embargo, adquiere mayor o menor gravedad en cada país de acuerdo a sus condiciones de desarrollo económico y social, por lo que en países en vías de desarrollo la necesidad de atender tal problemática estructural exige un mayor esfuerzo por realizar programas y políticas de empleo que permitan hacer frente a esta problemática.

Incluso a nivel internacional la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluyó como su *Objetivo #8 promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos*, estableciendo como Meta 5: lograr un empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. (ONU, 2015)

Para lograr alcanzar este objetivo, y mejorar las condiciones de trabajo de los jóvenes es necesaria la coordinación de diversos actores tales como los organismos internacionales, el gobierno, trabajadores, empleadores, organizaciones sindicales y sociedad civil; Un instrumento importante de la política exterior que permite la colaboración entre estos actores es la cooperación internacional para el desarrollo, la cual consiste en la actividad solidaria mediante acciones a favor del bienestar social y económico de cierto país (Prado, 2014). En ese sentido, existen diferentes instrumentos de cooperación, por ejemplo, las preferencias comerciales, la cooperación económica, la ayuda financiera, la asistencia técnica, la cooperación científica y

tecnológica, la ayuda alimentaria, la ayuda de emergencia y humanitaria.

Desde hace algunas décadas, la cooperación internacional en materia de empleo juvenil ha evolucionado cambiando su visión asistencialista a separar la formación de la inserción laboral por medio de esquemas de intervención, es decir, a un mayor acercamiento con la sociedad para apoyar los nuevos modelos de acción social. La agenda de cooperación internacional en materia de empleo juvenil actualmente está fomentando acciones para superar las condiciones de pobreza que viven los jóvenes.

“Dichas acciones tendrán que desarrollarse dentro de un contexto dinámico y competitivo, que permita adecuar las oportunidades adecuadas a la realidad, exigiendo así la coordinación entre los actores que participan en la cooperación internacional, para preparar escenarios adecuados y trayectorias sólidas de acceso al empleo decente de los y las jóvenes, dejando atrás las políticas tradicionales del mercado laboral, para situar al empleo en el núcleo mismo de la política socioeconómica.” (Girardo & Siles, 2012)

Por ello, es importante reconocer los esfuerzos que están haciendo los actores de la cooperación internacional al generar propuestas, proyectos y programas con el propósito de atenuar las dificultades que enfrentan los jóvenes en su inserción al mercado de trabajo.

El presente capítulo tiene como objetivo presentar algunos proyectos y buenas prácticas que están haciendo los países latinoamericanos para mejorar las condiciones



laborales de los jóvenes basados en organismos e instrumentos de cooperación internacional. En primer término, se expone un panorama general de la situación del empleo juvenil en el mundo y en América Latina; en un segundo momento se muestra una sistematización de algunos proyectos de cooperación internacional que están abonando por mejorar las condiciones de trabajo de las y los jóvenes de los países latinoamericanos.

### *PANORAMA DEL EMPLEO JUVENIL*

Niall O’Higgins (2001), uno de los principales especialistas de empleo juvenil de la Organización Internacional del Trabajo, explica que las características del mercado de trabajo juvenil son distintas a las de los adultos argumentando que las oportunidades para que los jóvenes reemplacen a los adultos en puestos de trabajo son limitadas; además señala que existe una distribución desigual en el desempleo en los diferentes grupos de jóvenes, por lo que las políticas de empleo se deben orientar a los grupos en mayor desventaja; al mismo tiempo, se otras fuentes argumentan que la población joven en América Latina y el Caribe (ALC) constituye “... una población heterogénea con condiciones de vida, necesidades, intereses y orígenes diversos que deben ser tomados en consideración para concentrar mejor los esfuerzos en aquellas personas excluidas...” (OCDE/CEPAL/CAF, 2016).

La OIT en su informe *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2015* resalta algunas cifras del panorama mundial del empleo juvenil. Si bien el número de jóvenes desempleados disminuyó del 2009, año del pico más fuerte de la crisis, pasando de 76.6 millones de jóvenes desempleados a un estimado de 73.3 millones en 2014. Eso no significó un indicador puntual sobre la realidad que viven los jóvenes en materia de empleo, además de presentar matices distintos de acuerdo a cada contexto. Por ejemplo,

“...en las regiones asiáticas, en el Oriente Medio y el Norte de África, la tasa de desempleo juvenil empeoró entre 2012 y 2014. Para las economías desarrolladas, el desempleo juvenil mejoró en el mismo período, pero aún en 2014, las tasas superaron el 20 por ciento en los dos tercios de los países europeos y uno de cada tres (35,5%) desempleados jóvenes habían estado buscando trabajo por más de un año. En América Latina, el Caribe y África subsahariana, las tasas de desempleo juvenil han demostrado una tendencia a la baja.” (ILO, 2015)

Particularmente en América Latina y el Caribe: “... Alrededor de 163 millones de personas tienen entre 15 y 29 años, lo que equivale aproximadamente a un cuarto del total de la población de la región”. (OCDE/CEPAL/CAF, 2016)

A continuación, se presenta en el cuadro 1 la tasa de desempleo total de los jóvenes, la cual representa el porcentaje de la población activa total entre 15 y 24 años,

y es calculada por la OIT a partir de la base de datos de indicadores principales sobre el mercado laboral.

CUADRO 1. TASA DE DESEMPLEO JUVENIL EN PAÍSES  
LATINOAMERICANOS

País	2000	2009	2016
Argentina	28.5	21.2	16.1
Brasil	26.1	20.3	24.6
Chile	21.4	22.8	16.6
Colombia	39.2	24.2	21.1
Costa Rica	11.3	18.3	22.2
Guatemala	2.5	5.7	4.7
Honduras	6.8	6.1	12.3
América Latina y el Caribe	20.0	16.9	16.9
México	5.0	10.0	7.9
Panamá	29.0	15.4	14.9
Perú	13.4	9.2	11.4
Uruguay	31.3	20.1	25.5

*Fuente:* Elaboración propia con datos del Banco Mundial 2016.

En este cuadro, se aprecia que la tasa de desempleo juvenil para América Latina no ha mostrado mejorías considerables en años recientes permaneciendo igual para 2016 que en el año 2009, aunque algunos países como Argentina, México, Chile, Colombia y Panamá presentan una tendencia a la baja en la tasa de desocupación juvenil, esta tendencia no refleja la realidad del mercado de trabajo juvenil, ya que una de las características del empleo en América Latina y el Caribe es el alto porcentaje de personas laborando en el sector informal, en el caso de los

jóvenes 6 de cada 10 se encuentran laborando en la informalidad. Además, en parte esto está relacionado con que los países latinoamericanos presentan una alta cantidad de empleos por cuenta propia que, si bien ayudan a la obtención de ingresos de las familias a manera de subsistencia, su incremento se asocia en promedio con condiciones laborales menos favorables para los trabajadores, es decir con salarios bajos y sin prestaciones laborales.

Además en los países latinoamericanos, se ha apostado por elevar los niveles de escolaridad, ya que “...se espera que la educación eleve la productividad de la economía, facilitando a empresas y trabajadores absorber los costos de aseguramiento social contributivo, que es la característica distintiva de la formalidad; y por otro, porque en tanto las empresas más grandes son más intensivas en capital humano, se esperaría que una oferta creciente de trabajadores educados debiera facilitar su desarrollo, lo que a su vez tendería a generar mayor formalidad...” (Levy y Székely, 2016).

### *SISTEMATIZACIÓN DE PROYECTOS*

Desde la primera década del siglo XXI, la preocupación de diferentes organismos internacionales sobre la problemática de la inserción de los jóvenes al mercado laboral se ha reflejado en la generación de diferentes proyectos de cooperación internacional, el objetivo central de dichos proyectos ha sido el incidir en la

política pública de los países donde este problema se ha acentuado. Sin embargo, como se mencionó párrafos atrás, la aplicación y seguimiento de los mismos ha seguido rutas distintas y aunque se ha avanzado, aún han sido insuficientes tales medidas para elevar el empleo y la calidad de éste entre la población juvenil.

Uno de los proyectos más conocidos ha sido el denominado *Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL)* propuesto en 2005 por la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, en el cual se involucraba a ocho países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Perú y República Dominicana, la donación fue hecha por el Gobierno de España y un grupo de empresas españolas bajo la coordinación de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) (US\$ 5'540,605 dólares). (ILO. Evaluation Summaries, 2010). La duración del PREJAL era de cuatro años y sus objetivos específicos eran:

“(1) sensibilizar a los gobiernos, actores sociales y organizaciones juveniles sobre la problemática juvenil, (2) analizar y discutir políticas y programas de creación de empleo y fomento de la empleabilidad para jóvenes y, (3) desarrollar experiencias de formación e inserción laboral basadas en la demanda, dirigida a 12,000 jóvenes pobres”. (ILO. Evaluation Summaries, 2010)

Al evaluar los alcances de este proyecto se obtuvo como principal conclusión que la falta de oportunidades laborales representa un problema estructural en América

Latina, de ahí la importancia del programa ya que, dado su carácter estructural, se compromete la estabilidad política y social de la región. Además, el cumplimiento de los objetivos 1 y 2 del mismo se alcanzó de manera desigual en los países donde la intervención se llevó a cabo; en Argentina y Chile se obtuvieron los mayores logros, mientras que en los demás países no fue posible generar y llegar a establecer los compromisos y acuerdos que se obtuvieron en los dos primeros. Entre las recomendaciones finales de la oficina evaluadora se estableció la necesidad de atender focalmente la problemática del empleo juvenil pues aunque es un problema general, existen particularidades en cada contexto nacional que es necesario considerar como variables que determinan el logro o fracaso de proyectos de tal envergadura.

A continuación, en el cuadro 2 se exponen por país algunos proyectos generados en el mismo sentido a partir del año 2010 a 2017.

CUADRO 2. PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL POR PAIS, PERIODO 2010-2017.

Organismos involucrados	País/ proyecto	Descripción	Objetivo
Agencias del sistema de Naciones Unidas/ONG's	México: Agenda Nacional de las Juventudes	Documento base articulado en torno a ejes temáticos determinados a partir de prioridades entre las cuales el empleo es una de ellas.	Crear un organismo público descentralizado con atribuciones para: Asesorar y diseñar políticas públicas para transversalizar el tema de juventud en materia de empleo. Fortalecimiento de la Banca Social enfocada en la Juventud. (CINU México, 2013).
Unión Europea/ Guatemala: MINECO, MINTRAB y MINEDUC.	GUATEMALA: Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para jóvenes en (Programa Empleo Juvenil)	Programa nacional destinado a apoyar el fortalecimiento de una política pública nacional de generación de empleo para jóvenes incluido el auto empleo a través de MIPYMEs.	Mejorar las condiciones de vida de los y las jóvenes de Guatemala al brindarles oportunidades de trabajo de calidad. Generar e identificar oportunidades de trabajo decente. Crear y mejorar las capacidades técnicas en preparación para el trabajo. Apoyar el marco institucional para un sistema nacional de empleo para jóvenes. (UE/Guatemala, 2015).

Organismos involucrados	País/ proyecto	Descripción	Objetivo
UNESCO/PERU/ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú	PERU: Jóvenes a la obra	Programa del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que facilita el acceso de los jóvenes al mercado laboral formal a través de capacitación laboral, asistencia técnica para el emprendimiento e intermediación laboral.	En el ámbito urbano el programa interviene con formación e inserción laboral, orientando su acción al empleo dependiente e independiente y al emprendimiento de negocios, facilitando incluso capital inicial de trabajo.  En el ámbito rural el programa interviene con capacitación técnico productiva, orientando su acción al empleo independiente, promoviendo la implementación de centros de producción y desarrollo de emprendimientos productivos. (UNESCO/REDETIS/PERU, 2011).
Países Bajos/Argentina	Acuerdo de cooperación en las áreas promoción del empleo y Diálogo Social	Documento en el cual se pretende establecer un marco para que se realicen actividades de cooperación institucional en ámbitos de intermediación laboral, la modernización de los servicios públicos de empleo, el empleo juvenil, las estrategias para afrontar cambios y prácticas laborales, la incorporación de la tecnología, la productividad y el apoyo a los servicios de promoción de empleo y la formación para mujeres.	Realizar y promover diversas actividades de cooperación tales como misiones de expertos, seminarios, sesiones de capacitación, grupos de trabajo, conferencias u otras con la participación de organizaciones del sector público o privado, incluidos representantes del sector laboral, empresarial y académico. (TELAM, 2017)



Organismos involucrados	País/ proyecto	Descripción	Objetivo
Banco Mundial/ República Dominicana	República Dominicana: Proyecto de Desarrollo de la Juventud	El proyecto incluye experiencias piloto de cursos de capacitación y pasantías diseñadas para promover la iniciativa empresarial y el trabajo por cuenta propia, particularmente en las áreas rurales del país donde existen pocas oportunidades de empleos asalariados.	Mejorar la empleabilidad de los jóvenes pobres en riesgo.  Consolidar y ampliar el Programa Juventud y Empleo para proporcionar mayor acceso a la primera experiencia laboral para jóvenes en riesgo. (Banco Mundial, 2014)
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)/Paraguay Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Paraguay: Plan Internacional Sape'a	Programa de formación en educación para el desarrollo y capacitación para el empleo para adolescentes y jóvenes en zonas rurales de Paraguay y en España, inició en el año 2015.	Busca en cuatro años, mejorar las condiciones sociales y económicas de 8.000 adolescentes y jóvenes de entre 15 y 24 años de zonas rurales en cuatro departamentos del Paraguay, aumentando así las oportunidades de empleo y autoempleo.  Facilitar la inserción de los jóvenes graduados en el programa público de Primer Empleo y se facilitar el acceso a crédito a aquellos que deseen crear una empresa.  Apoyar para la ejecución de un plan de negocios y para el comienzo de sus empresas en el caso de que la opción de los jóvenes sea del trabajo por cuenta propia. (AECID/SNPP, 2015).

Organismos involucrados	País/ proyecto	Descripción	Objetivo
OIT/ Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASID/ Ministerio de Trabajo y Previsión Social de El Salvador	Apoyo a la Implementación del Plan de Acción para el Empleo de Personas Jóvenes en El Salvador	Elaborar documento diagnóstico como insumo para sentar las bases en materia de políticas y propuestas en pro de la juventud salvadoreña, a quienes se les garantice la posibilidad de acceder a empleos decentes y productivos.	Identificar esfuerzos por parte del gobierno, sector productivo - empleadores y trabajadores -, así como reconocer las iniciativas públicas y privadas, impulsadas o en ejecución, para apoyar a los jóvenes e incorporarse al mercado laboral. (OIT, 2013)
OIT San José/ Ministerio de Trabajo de Costa Rica	Costa Rica: Ejecución de la estrategia nacional de empleo y producción (ENEP)	Programa que inició en enero de 2015 y concluyó en diciembre del mismo año. Se concentró en el Ministerio de Trabajo como organismo capacitado para gestionar y ejecutar la Estrategia Nacional de Empleo a través de políticas nacionales y sectoriales, programas, proyectos y herramientas diseñadas específicamente para contribuir a la ENEP.	Contribuir en ampliar las oportunidades para que las mujeres y los hombres consigan un trabajo decente y productivo, por medio de un esfuerzo combinado de la política económica y social, y de los sectores público y privado, que fomente el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Organismos involucrados	País/ proyecto	Descripción	Objetivo
Fondo PNUD-España para el logro de los ODM	Nicaragua: Desarrollo de Capacidades Nacionales para Mejorar las Oportunidades de Empleo y Autoempleo de las Personas Jóvenes	Programa que inicia en 2009 y concluye en 2012, con el propósito de crear y reforzar las capacidades y oportunidades de educación e inserción laboral de las personas adolescentes y jóvenes urbanos y rurales, con prácticas de género.	Apoyar los esfuerzos nacionales para la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Integral de la Juventud y la Política Nacional de Empleo, para la identificación, desarrollo e implementación de medidas que ayuden a las personas adolescentes y jóvenes, de 14-29 años, a obtener trabajos decentes en el área urbana y rural, con prácticas de género, que impacte en la disminución del fenómeno migratorio interno y externo. (OIT, 2012)

*Fuente:* Elaboración propia.

Después de esta revisión general de algunos de los proyectos de apoyo al empleo juvenil basados en la cooperación internacional, se puede advertir que existe el interés de organismos internacionales por aportar alternativas que mitiguen en parte la problemática mencionada. Entre dichos organismos definitivamente destaca el papel de la OIT, lo cual se explica considerando su función de origen; sin embargo, es preciso mencionar que el Banco Mundial, las Agencias de Cooperación Internacional de algunos países en particular y otras organizaciones se suman a cada vez más a estas iniciativas.

## *CONCLUSIONES*

En un mundo globalizado donde las problemáticas regionales por sus causas multidimensionales y complejas así como por su amplio impacto, trascienden las fronteras de las naciones, la cooperación internacional cobra mayor relevancia. Esto se ha hecho evidente para los organismos internacionales o, al menos ello se puede deducir al revisar los proyectos de cooperación en diferentes países de América Latina y el Caribe, la cantidad de recursos económicos destinados a incentivar la inserción laboral de los jóvenes es prueba de ello; no obstante, pareciera que pese a los esfuerzos realizados hasta ahora después de más de dos décadas, el problema no disminuye sino que se ha metamorfoseado o metafóricamente hablando, al “temido monstruo le salen cada día más cabezas” pues en la

problemática que ocupa este documento, la inserción laboral no es solo “el problema” sino las condiciones, su ralentización, la informalidad laboral como alternativa, la desregulación laboral, la ineficiencia de la escuela como capacitadora para el trabajo, los ingresos, salarios o percepciones económicas precarias, la generación de Ni-Nis, etc.

Así de esta breve sistematización de proyectos de cooperación se pueden apuntar las siguientes conclusiones:

Indiscutiblemente los objetivos de los proyectos han estado establecidos en función de los contextos particulares de los países participantes, aunque el objetivo general haya sido el mismo: Mejorar las condiciones de inserción laboral de la población juvenil.

Las características (tipos) de los gobiernos en los países donde se desarrollan los proyectos indiscutiblemente constituyen una variable determinante para el impulso de los mismos y/o para la generación de políticas públicas, que permitan desarrollar las estrategias para el logro de los mismos. Así se tiene que, existen países en los cuales la cooperación internacional es mínima en este ámbito, mientras que en otros además de firmar los convenios se gestiona la participación de los diversos actores, y se diseñan políticas públicas acordes.

Los proyectos implementados se han orientado hacia diferentes objetivos específicos que van desde concienzudos diagnósticos hasta proyectos de

intervención amplios en duración y cobertura, como ejemplo de ello se ha mencionado al PREJAL.

Los proyectos de cooperación han impulsado el diseño de políticas públicas de apoyo al empleo juvenil; sin embargo, la implementación de tales políticas ha bajado a pocos programas focalizados, logrando avances pero sin alcanzar las expectativas del proyecto o, se han quedado cortas en resultados.

Avance considerable es el hecho de que en la actualidad se ha visibilizado la problemática y se han abocado a su atención no exclusivamente los gobiernos, agencias de cooperación internacional, sino también empleadores, organizaciones civiles, académicos, jóvenes, trabajadores y otros actores sociales que no habían intervenido con anterioridad.

El problema de la inserción laboral de los jóvenes presenta cierto grado de complejidad *per se*, es decir, es causa y consecuencia de los niveles de desarrollo del país en cuestión, de la flexibilidad en la movilidad social, del ámbito rural o urbano, de los niveles de preparación formal alcanzados (acceso y permanencia escolares), de cuestiones culturales, raciales, de género, etc., de lo cual se deduce que aunque se generen políticas públicas de promoción de empleo, urge focalizar los proyectos en cada caso atendiendo las particularidades de la población objetivo.

Bajo este esquema de cooperación, la política pública ha promovido diversas estrategias, dos de las más aplicadas en la región, han sido los programas que

incentivan el *primer empleo* y, el *emprendedurismo juvenil* aun cuando a decir de algunos estudiosos, no se ha obtenido el impacto esperado.

En algunos países de la región de América Latina y el Caribe (ALC), la problemática de la inserción laboral manifiesta problemas de incorporación (desempleo), mientras que en otros se presenta como subempleo. (Rodríguez, 2011).

A través de los años de operar este tipo de esquemas de cooperación se ha evidenciado que existen diversas necesidades por atender, y no exclusivamente como se pensaba en los últimos años del siglo pasado, uniendo currículum y trabajo se alcanzaría la solución ante el problema lo cual llevó a la reorientación de modelos educativos basados en competencias. Hoy se trata incluso, de resolver el acceso y la permanencia escolares.

Los planes y/o programas derivados de las estrategias de cooperación se han distinguido por no presentar programas transversales para abordar la problemática.

Otro aspecto a mejorar a la hora de generar proyectos, lo constituyen los procesos de implementación, seguimiento y evaluación de los mismos. En la implementación de los programas urge establecer perspectivas de escenarios con salidas emergentes a las rutas previamente trazadas, así como la capacitación a los operadores de los programas, la simplificación de procesos burocráticos, ampliar la difusión de los mismos, y transparentar los destinos de los apoyos.

Mejorar el seguimiento a través de evaluaciones parciales, de modo tal que se puedan corregir en el camino aquellos aspectos que obstaculicen la consecución de las metas planteadas.

La evaluación puntual y objetiva que permita retroalimentar el proyecto y/o programa de modo tal que, se conozcan y difundan las acciones exitosas para su réplica en escenarios similares; establecer con claridad las limitantes con el propósito de compartir tales experiencias en espera de superarlas.

En resumen, se puede considerar que en el contexto mundial la cooperación internacional ampliará sus ámbitos de acción debido a las necesidades crecientemente complejas de las diversas realidades sociales, además se ha constituido en la herramienta natural de solidaridad entre las naciones.

## REFERENCIAS

- AECID/SNPP. (2015). *sapea.org*. Retrieved septiembre 23, 2017, from <http://sapea.org/que-es-sapea/>
- Banco Mundial. (2014). *Dominican Republic - Youth Development Project (Inglés)*. Retrieved septiembre 20, 2017, from <http://www.bancomundial.org/documentos.bancomundial.org/curated/es/193691474496491020/Dominican-Republic-Youth-Development-Project>
- CINU México . (2013, octubre). *Agenda Nacional de Juventudes. "Las juventudes Proponen"*. Retrieved



- septiembre 20, 2017, from [http://www.cinu.mx/Agenda\\_Nacional\\_Juventudes.pdf](http://www.cinu.mx/Agenda_Nacional_Juventudes.pdf)
- Girardo, Cristina, & Siles, Oscar Mauricio. (2012). *La Cooperación Internacional para la formación e inserción sociolaboral de jóvenes mexicanos*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 10(1), 131-146. Retrieved October 02, 2017, from [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1692-715X2012000100007&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-715X2012000100007&lng=en&tlng=es).
- ILO. Evaluation Summaries. (2010). *ILO*. Retrieved septiembre 2, 2017, from [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_mas/--eval/documents/publication/wcms\\_113805.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/--eval/documents/publication/wcms_113805.pdf)
- Levy, S., & Székely, M. (2016). *¿ Más escolaridad, menos informalidad? Un análisis de cohortes para México y América Latina\*/More Schooling, Less Informality? A Cohort Analysis for Mexico and Latin America*. El Trimestre Económico, 83(4), 499.
- OCDE/CEPAL/CAF. (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017. Juventud, Competencias y Emprendimiento*. Paris: OCDE Publishing.
- OEI/Italia Lavoro. (s/f). *Estado del Arte sobre empleo juvenil en Europa y América Latina*. Retrieved septiembre 2, 2017, from OEI: [www.oei.es/historico/70cd/EstadoArtEmpleJuvenil.pdf](http://www.oei.es/historico/70cd/EstadoArtEmpleJuvenil.pdf)
- OIT. (2012). *Desarrollo de Capacidades Nacionales para Mejorar las Oportunidades de Empleo y Autoempleo*

- de las Personas Jóvenes en Nicaragua*. Retrieved septiembre 25, 2017, from ilo.org: [http://www.ilo.org/sanjose/programas-y-proyectos/WCMS\\_184725/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/sanjose/programas-y-proyectos/WCMS_184725/lang--es/index.htm)
- OIT. (2013). *Diagnóstico del Empleo Juvenil en El Salvador 2013*. Retrieved septiembre 20, 2017, from [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ed\\_emp\\_msu/documents/genericdocument/wcms\\_231526.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ed_emp_msu/documents/genericdocument/wcms_231526.pdf)
- OIT Santiago. (2014). *Organización Internacional del Trabajo*. Retrieved septiembre 23, 2017, from [http://www.ilo.org/santiago/pa%C3%ADses/uruguay/WCMS\\_436543/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/santiago/pa%C3%ADses/uruguay/WCMS_436543/lang--es/index.htm)
- OIT. (2015). *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2015: promover la inversión en empleos decentes para los jóvenes*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Retrieved septiembre 23, 2017, from [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_412025.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_412025.pdf)
- ONU. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Retrieved septiembre 25, 2017, from <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Prado Lallande, Juan Pablo. (2014). *La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones*. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 59(222), 51-86. Recuperado en 27 de septiembre de 2017, de

- [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182014000300003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014000300003&lng=es&tlng=es).
- Rodríguez, E. (2011). Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances. Una mirada sobre América Latina. *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina* , <http://nuso.org/articulo/empleo-y-juventud-muchas-iniciativas-pocos-avances-una-mirada-sobre-america-latina/>?
- TELAM. (2017, marzo 28). La Argentina y los Países Bajos firmaron un acuerdo sobre Empleo y Diálogo Social. pp. <http://www.telam.com.ar/notas/201703/183873-la-argentina-y-los-paises-bajos-firmaron-un-acuerdo-sobre-empleo-y-dialogo-social.html>.
- UE/Guatemala. (2015). Retrieved septiembre 20, 2017, from Programa de generación de empleo y educación vocacional para jóvenes en Guatemala: <http://empleojuvenil.info/proyectos/>
- UNESCO/REDETIS/PERU. (2011). *Perú. Jóvenes a la obra*. Retrieved septiembre 20, 2017, from <http://www.jovenesalaobra.gob.pe>: [http://www.redetis.iipe.unesco.org/programas\\_type/peru-jovenes-a-la-obra/#](http://www.redetis.iipe.unesco.org/programas_type/peru-jovenes-a-la-obra/#)



## CAPÍTULO 2

### LABORATORIOS CIUDADANOS, INNOVACIÓN Y COOPERACIÓN

Ludwig Gerardo Rubio Jaime

#### *RESUMEN*

¿Qué es un laboratorio?, ¿qué tipo de laboratorios de innovación existen?, ¿cómo la tecnología está transformando la formas de interacción y cooperación?, ¿qué es un laboratorio ciudadano?, ¿cómo podemos utilizar un laboratorio ciudadano como herramienta de cooperación internacional?: Se pretende dar respuesta a éstas y muchas preguntas que podrían plantearse en torno a los laboratorios como espacio de experimentación e innovación, así como el involucramiento horizontal de la ciudadanía en la solución de problemáticas. Al finalizar este capítulo, se habrá presentado a los laboratorios ciudadanos como un instrumento de innovación sólidamente articulado para modelos de cooperación colaborativos y horizontales como lo es la cooperación Sur - Sur (CSS).

**Palabras claves:** Laboratorio ciudadano, innovación, cooperación, procomún.

## *INTRODUCCIÓN*

Los procesos de innovación y cooperación han sido apropiados por estructuras institucionales, científicas, académicas y gubernamentales, dejando que la influencia o aportación en dichos procesos por parte de la ciudadanía fuese complicada o nula. Estos procesos, así como el uso de laboratorios como herramienta, se encuentran en un proceso de deconstrucción gracias a la tecnocultura (Giner, 1987), y esto ha permitido no sólo contar con una variedad de herramientas de experimentación nunca antes disponibles, al mismo tiempo, han permitido la integración de la ciudadanía en los procesos de innovación y cooperación, generando interacciones horizontales que permite integrar la cultura y conocimiento de la ciudadanía en la solución de problemáticas de ámbito local y global.

Las tecnologías digitales han aperturado como nunca antes, no sólo la democratización del consumo de la información y el conocimiento, también están permitiendo la generación de nueva información, conocimiento y tecnologías de manera democrática, que dan como resultado una ciudadanía que juega un rol de participante estratégico en la innovación y la cooperación.

Los laboratorios ciudadanos a través de un conjunto de condiciones y principios heredados de la tecnocultura y el bien común, permiten el involucramiento en la organización, creación y documentación de posibles soluciones a problemáticas sociales, facilitan al ciudadano desenvolverse en un ambiente propicio para la innovación,

donde la colaboración está por encima de la cultura de la competencia, generando un ambiente ideal para la colaboración internacional horizontal.

## *LOS LABORATORIOS*

La palabra laboratorio por sus raíces en el latín *laborāre* (laborar), y *-torio* (lugar donde se realiza), define a un laboratorio como un lugar para realizar. También se le define como “Realidad en la cual se experimenta o se elabora algo” (Real Academia Española, 2018). Por tanto, se pondrá especial énfasis en la palabra “*realidad*”, pues es ésta la que a través de la tecnocultura, ha transformado la limitación de crear y experimentar en un espacio físico y ha reemplazado un lugar, por una realidad, sea ésta física o virtual.

El término laboratorio, antes de la revolución de la tecnología digital y su apropiación como herramienta de experimentación, podría estar asociado a la industria o la academia científica, ya sea para la generación de nuevos conocimientos o productos, o para el mejoramiento de los mismos. Como laboratorio predigitales, se pueden encontrar tres tipos:

1. El laboratorio científico: Es el laboratorio con el que quizá nos encontramos más familiarizados, se encuentra regido por la sistematización a través de métodos científicos, y su objetivo es generar un conjunto de hechos “objetivos” y verdades científicas, que siempre estarán expuestas a una posterior

refutación. La selección de precondiciones para generar hechos y verdades, son de suma importancia, y las matemáticas casi siempre permiten establecer un grado certeza parcial (estadístico) o total.

2. El laboratorio industrial: Es un tipo de espacio de creación, cuyo objetivo final es la producción industrial, donde el capital y el conocimiento científico se mezclan para lograr una “investigación aplicada”.
3. El laboratorio de diseño: Es un espacio de observación, cuyo objetivo final es la mejora de un diseño como mínimo funcional, ergonómica y estética (Sangüesa, 2011), y que puede o no, utilizar el conocimiento científico, así como puede o no, generar una nueva creación.

Una vez que las tecnologías digitales toman espacio en el ámbito de los laboratorios, desdibujan los límites de los laboratorios predigitales, pues las características de todos ellos se mezclan y las tecnologías digitales comienzan a convertirse en medio y fin, generando los laboratorios tecnológicos digitales.

Sin embargo, la incorporación de la tecnología digital a dichos laboratorios, no son los que permitieron democratizar la participación de los ciudadanos. Es hasta que a través la tecnología digital se busca la democratización de la tecnocultura, información y conocimiento, que se generaron realidades suficientes para comenzar a integrarlos.



## *LABORATORIOS TECNOLÓGICOS DIGITALES DEMOCRÁTICOS*

Ahora que las tecnologías digitales han permitido la democratización no sólo del consumo, aún más importante, la democratización de la generación de nuevo conocimiento y nuevas tecnologías digitales, existen un conjunto de formatos de laboratorios digitales democráticos en los que no se profundizará, pero que entre ellos comparten y se diferencian por las condiciones y principios que los rigen, así como por el grado de involucramiento y participación en los procesos de producción por parte de la ciudadanía (Ricaurte, 2016). Tal es el caso de los siguientes:

**CityLab:** Es una organización híbrida en el borde de los gobiernos que permite la interacción con la sociedad, es un espacio de experimentación y aprendizaje basado en la co-creación y que desarrolla soluciones a problemáticas de la ciudad desde una perspectiva multidisciplinaria (Scholl, 2017).

**HackLab:** Son espacios de acción en el trabajo en los que personas con intereses comunes en la tecnología se encuentran para colaborar en sus proyectos. Una de las actividades principales que se realizan es la de aprender juntos “construyendo cosas”. También las personas tienen un espacio donde pueden aprender tecnología y ciencia fuera de los confines del trabajo o la escuela. Actualmente se encuentran bajo un esquema de explotación económica del conocimiento. (Sangüesa, 2011).

Living Lab: Son una forma de laboratorio enfocada a la “democratización de la innovación”, que operan en un contexto territorial limitada (ciudad, región) (Sangüesa, 2011).

Media Labs: Es un espacio abierto y colaborativo para la realización de múltiples actividades del conocimiento, donde dicho espacio provee medios de documentación y comunicación que son optimizados y aprovechados por los participantes.

Maker Space: Es un lugar de experimentación basado en la construcción de prototipos, donde todas las personas pueden prototipar y diseñar cualquier cosa, aun cuando no estén relacionadas a la tecnología digital. Actualmente las impresoras 3D son parte esencial de las herramientas de un Maker Space.

FabLab: Son laboratorios equipados con alta tecnología donde las personas tienen la oportunidad de producir a la medida, cosas que normalmente no serían accesibles en la industria tecnológica (Knips, 2014).

Laboratorio ciudadano: Espacios de trabajo colaborativo para el despliegue de la capacidad innovadora de la ciudadanía. (Innovación Ciudadana en Iberoamérica, 2014).

Y es este último formato el que se presenta como una posible herramienta eficaz en la cooperación internacional debido a que las condiciones y principios que los rigen permiten un alto grado de involucramiento de la ciudadanía, generando condiciones de colaboración y

trabajo horizontal, así como una posible reutilización libre de lo que se genera dentro de ellos.

### *LABORATORIOS CIUDADANOS*

Los laboratorios ciudadanos son espacios en los que personas con distintos conocimientos y diferentes grados de especialización se reúnen para desarrollar proyectos juntos. Espacios que exploran las formas de experimentación y aprendizaje colaborativo que han surgido de las redes digitales para impulsar procesos de innovación ciudadana. Desde la perspectiva del proceso de innovación ciudadana, estos proyectos trabajados y generados en laboratorios ciudadanos tienen la característica de buscar una transformación social, que contribuya al desarrollo cultural, social y económico de nuestros países.

Los laboratorios ciudadanos son nuevos contextos de producción abiertos y colaborativos, que tienen la característica de ser efectivamente accesibles e inclusivos ampliando además de la cantidad, la diversidad de los usuarios que participan en sus actividades.

Esta definición que se ha citado fue creada de forma colaborativa a través del proyecto “Innovación Ciudadana” de la Secretaría General Iberoamericana, quien generó un esquema de participación ciudadana que permitió que todos los actores involucrados, incluyendo a

los ciudadanos, crearán la definición de un laboratorio ciudadano de forma colaborativa <sup>1</sup>.

Una definición colaborativa es más rica, pues permite conocer desde distintos ángulos lo que representa un laboratorio ciudadano, no sólo desde la perspectiva de las personas que se desenvuelven en muy variadas disciplinas, o desde distintos aspectos técnicos-organizacionales, sino también desde la vivencialidad y la afectividad que se genera dentro de los laboratorios ciudadanos.

Los laboratorios ciudadanos son también espacio intersectoriales, donde instituciones, empresas, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales pueden colaborar de manera conjunta teniendo siempre como eje, la innovación de la ciudadanía.

Para que un laboratorio ciudadano pueda ser definido como tal, debe cumplir un conjunto de principios, condiciones e instrumentos de apertura, aquí se citarán algunos de ellos, y se describirán levemente cómo interactúan en la construcción de un laboratorio ciudadano.

---

<sup>1</sup> Dentro de las múltiples mecanismos de participación en la creación del concepto colaborativo se encuentra este documento en línea: <http://ciudadania20.org/labsc Ciudadanos>

## PRINCIPIOS

Con el objetivo de lograr el propósito de un laboratorio ciudadano, éste tiene asociado un conjunto de principios:

**Cooperación:** La cooperación y la colaboración son la forma de lograr los objetivos. La competencia, *expertise*, o jerarquías deben ser desdibujadas.

**Innovación:** La innovación primordial en un laboratorio ciudadano, es aquella que es propuesta por el ciudadano como un proceso de mejoramiento y reutilización. La innovación del ciudadano está implícita no sólo en la prototipación de una solución a un problemática, también en la forma de organización de trabajo, herramientas utilizadas, formas de documentación, etcétera.

**Cultura libre:** Los trabajos generados en el marco del laboratorio deben ser libres para su consulta, distribución y modificación, lo cual incentiva la creatividad y potencializa más innovación a través de lo creado.

**Cultura *maker*:** “Hágalo usted mismo”, potencializa la idea que todas y todos somos capaces de realizar cualquier tarea, sin necesidad de un especialista.

**Conocimiento abierto:** La información y el conocimiento generados y compartidos a través de la documentación, repositorios de datos o cualquier mecanismo que permita la cultura libre, puede ser posteriormente reinterpretada y por tanto útil de manera abierta

Prototipo: Pensar en un prototipo antes que en una solución definitiva es lo que permite, por un lado, dignificar el conocimiento generado a través de la prueba y el error, y por el otro, un mecanismo que permite involucrar a todo los participantes, estimulando la crítica y creando más y más enriquecidas alternativas.

Tecnologías libres: El uso de tecnologías libres debe ser estimulado, la creación de tecnologías libres obligatorio. El software, hardware, tecnologías ancestrales, etc. generado o recuperado, debe tener asociado un conjunto de conocimientos libres que permitan la utilización, acceso, estudio, reproducción, compartición, explotación y modificación.

## *CONDICIONES*

Al mismo tiempo que un laboratorio ciudadano cuenta con principios, cuenta con un conjunto de condiciones que deben cumplirse para asegurar su objetivo:

Abiertos: Espacios abiertos, públicos, donde cualquier persona sea bienvenida y pueda acceder a vivenciar, como espectador o como colaborador, el proceso de experimentación.

Inclusivos: Deben ser lugares de inclusión; el ambiente y medio de trabajo será hospitalario y disminuirá al

máximo las barreras de todo índole que limiten la acción de una persona.

**Colaborativos:** Colaborar es el medio, el trabajo jamás será personal, la competencia no tiene lugar en un ambiente colectivo.

**Flexibles:** El tiempo en que se desarrolla u organiza un laboratorio ciudadano, sea este permanente, periódico o esporádico, el espacio donde éste se realiza siempre y cuando sea de libre acceso, una biblioteca, un autobús, o un espacio improvisado, el formato, las herramientas, cantidad de personas involucradas, etc., será flexible y modificable a las necesidades y cultura de los participantes y el lugar que se realice.

**Experimentales:** Deberá experimentarse, los errores serán parte del proceso de aprendizaje, del prototipo y del conocimiento abierto.

**Transdisciplinario:** Deberán ir más allá de la multidisciplinaria, aspirando al conocimiento que dialoga con todo los saberes humanos.

**Glocales:** Deberá abordar temáticas locales y que a su vez sean de interés global.

**Auto-organizados:** Deberá ser auto-organizado, permitiendo que en el proceso los equipos involucrados tengan libertad de organización.

**Potenciados por tecnologías:** Deberá ser potenciado por las tecnologías entendiendo como tecnologías no sólo a las tecnologías digitales, o de la información y el conocimiento, sino incluyendo la recuperación de la

identidad y la cultura, por ejemplo, a través de tecnologías ancestrales.

### *PROCOMÚN*

El procomún es la propiedad que nos pertenece a todas y todos, y a nadie al mismo tiempo (Lafuente, 2010), un bien del cual nos beneficiamos colectivamente o que nos pertenece a todos y a nadie al mismo tiempo, a un ser humano de manera individual, a la sociedad, a la población mundial, pero también a los animales, a las plantas, a la vida. Puede ser tan pequeño como una roca, tan grande como un río, tan tangible como la comida mexicana y tan inmaterial como las tradiciones y la cultura.

Las interacciones de la naturaleza son también un bien común, la polinización por ejemplo, que brinda equilibrio forestal y alimentario a los seres vivos. Antonio Lafuente, define cuatro entornos o ámbitos en los que desplegamos el procomún, cada uno de ellos relacionado directamente a grandes adaptaciones humanas en la historia, estos son: Cuerpo, medioambiente, ciudad y tecnología digital.



## *EL PROCOMÚN DENTRO DE UN LABORATORIO CIUDADANO*

El procomún se manifiesta de distintas maneras dentro del laboratorio ciudadano, uno de estas manifestaciones se encuentra en los objetivos de los proyectos que se realizan en el marco de la producción de estos: Defender la apropiación de espacio público, de nuestras calles y espacios de recreación, permite generar alternativas que aporten a disminuir la explotación de recursos naturales, dignificar y visibilizar el conocimiento ancestral, nuestra cultura y tradiciones, etc., son algunos ejemplos.

Al mismo tiempo existen otras manifestaciones como lo son, el ambiente hospitalario, y el uso de tecnologías libres. La capacidad de empatía, y la libertad de participación y expresión que se crea en un laboratorio ciudadano, definen a la hospitalidad como un procomún (Lafuente, 2017), un beneficio vivenciado a través del cuerpo, de nuestra sensibilidad, de nuestro sentidos, y al mismo tiempo a través de la ciudad, de nuestra lengua, cultura y conocimientos.

Las tecnologías de la información y el conocimiento, a través de la cultura hacker, cultura libre, *open source*, *social technologies*, entre otros movimientos, han permitido que las tecnologías digitales se conviertan en un medio en el cual se desarrolle código, infraestructura y estructuras del bien común, evitando su privatización y reconociendo que la creación y desarrollo del mundo

digital, son el resultado del conocimiento colectivo histórico del mundo.

La integración de la cultura libre y cultura *hacker* como un principio de los laboratorios ciudadanos, permite que los prototipos generados de manera colectiva y creados con base a tecnologías libres, sean un bien común.

### *INSTRUMENTOS DE APERTURA*

Los laboratorios ciudadanos cuentan con un conjunto de instrumentos de apertura que facilitan, en distintas etapas del ciclo de vida de un laboratorio, la divulgación, participación, influencia, involucramiento, aportación material, intelectual, o de cualquier índole, la reutilización y reinterpretación del conocimiento y trabajo generado. Dichos instrumentos son:

**Convocatoria:** La convocatoria es la invitación a colaborar en distintas etapas, como la organización, la proposición de proyectos, la colaboración, etc. Es un instrumento complejo que puede ser en formato digital, impreso, escrito, infográfico o incluso verbal, cuyo vocabulario deberá ser ciudadano, es decir, buscando la simplicidad y fácil entendimiento de los que se convocan, así como también podrá ser divulgado en distintos idiomas.

**Prototipo:** Un prototipo, es una prueba, contiene la visualización de una solución. Se hacen prototipos para ofrecer posibles respuestas concretas a problemas, son formas concretas de acción o en otros términos, prácticas

al alcance de las manos, y en consecuencia, se nos presentan como tecnológicamente posibles, económicamente viables y políticamente recomendables (Lafuente, 2010).

Antonio Lafuente (2010) nos invita a deconstruir el concepto de prototipo, ya que regularmente se piensa en un objeto físico o digital, pero también debería pensarse en el prototipado de un servicio, institución o red.

El prototipo refleja el trabajo y conocimiento generado en todo sus procesos: concepción, realización y documentación, por lo que es también un poderoso instrumento de apertura.

Documentación: La documentación permite que el conocimiento generado a través de la distintas etapas pueda ser reinterpretado, consultado, modificado y extendido, facilita la compartición del conocimiento y del prototipo, y por tanto es un instrumento de apertura que puede ser incluso, utilizado después de terminada la temporalidad del laboratorio ciudadano en el que se generó.

La documentación es muy flexible, pueden utilizarse instrumentos como repositorios, manuales, historias, videos, narrativas, incluso a través de expresiones artísticas expuestas a reinterpretación.

## *CICLO DE VIDA*

El ciclo de vida puede ser muy variado dentro de un laboratorio ciudadano, las temporalidades, actividades

complementarias, herramientas etc. (todo aquello que pueda darse por la condición de ser flexible), pueden modificarlo, sin embargo, para ayudar en la comprensión secuencial o cíclica en la que se involucran los distintos instrumentos de apertura y participan los distintos actores, se citan aquellas etapas en las que el ciudadano toma un rol estratégico:

**Convocatoria a proponentes:** Se realiza una convocatoria pública donde se invita a los ciudadanos organizados o no, a proponer proyectos que brinden una posible solución a problemáticas locales.

**Convocatorias de colaboradores:** Una vez que se haya seleccionado un número de proyectos con base en, que sean tecnológicamente posibles, económicamente viables, políticamente recomendables, replicables, etc. (estos criterios de selección también podrán variar con respecto a cada laboratorio ciudadano y su objetivo), se publicará y difundirá una convocatoria para colaboradores que deseen trabajar en los distintos proyectos seleccionados.

**Ciclo de trabajo:** Una vez han sido seleccionado los colaboradores con base en la afinidad con el proyecto, experiencia, etc. (estos criterios también podrán ser libres, sin embargo, el objetivo siempre será generar un ambiente lo más multicultural, multi-identidad, y multidisciplinario posible), se reunirán todo los colaboradores, proponentes y demás personas involucradas, en un espacio físico compartido, que estará dotado de herramientas y materiales necesarios para vivenciar el ciclo de trabajo durante un tiempo determinado (tiempo que también que podrá variar con respecto al formato del laboratorio).

Cada grupo de trabajo podrá elegir como parte de la flexibilidad; la configuración del espacio, metodología de trabajo, métodos de documentación, tecnologías a utilizar, etc., contando con mentores que puedan guiarlos a través de buenas prácticas.

Presentación: Finalizado el proceso de trabajo se presenta, no sólo el prototipo, sino también la experiencia, el proceso y las vivencias al público y demás colaboradores del laboratorio de manera abierta.

Celebración: Como cierre o inicio de un nuevo ciclo, se celebra; dicha celebración de igual manera podrá ser muy variada pero de suma importancia para completar un ciclo de trabajo colaborativo.

### *LABORATORIO CIUDADANO COMO HERRAMIENTA DE COOPERACIÓN SUR – SUR*

La Cooperación Sur-Sur se basa en la solidaridad para la ampliación de capacidades a través de la cooperación técnica. Se trata de un compromiso voluntario entre países que quieren abordar conjuntamente los desafíos del desarrollo y los retos de la pobreza y la desigualdad (Laura Ruiz, 2009).

La cooperación Sur-Sur promueve el desarrollo pleno de los países en desarrollo, mediante los mecanismos como el intercambio comercial, pero sin duda, el intercambio de experiencias y la inclusión son también relevantes como mecanismo que impulsan el desarrollo.

Los laboratorios ciudadanos son una herramienta que debido a sus principios y condiciones, crean una realidad, un espacio de cooperación que cumple con los principios políticos de la cooperación Sur - Sur, permiten el intercambio de experiencias, e incluso la creación, vivencialidad y documentación de nuevas experiencias colectivas, así como la creación de posibles soluciones conjuntas.

Con el objetivo de presentar de manera clara a los laboratorios ciudadanos como una herramienta de la cooperación Sur - Sur, se revisa cada uno de los principios derivados del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA-Secretaría General Iberoamericana, 1978), describiendo cómo cada principio se cumple, complementa y potencializa con esta herramienta. Tales principios son:

**Solidaridad:** Los laboratorios ciudadanos permiten la unidad de los participantes y espectadores, ya que todos los participantes laboran basado en las metas e intereses comunes, que construyen de manera colaborativa.

**Eficiencia:** Los laboratorios de innovación ciudadana permiten la eficiencia al mezclar un conjunto de saberes y disciplinas que regularmente no trabajan juntas, además la creación de prototipos permite en un corto tiempo y a través de la experimentación, encontrar aportes totales o parciales a soluciones de problemáticas compartidas.

**Horizontalidad:** La organización, método de trabajo, aportación de ideas y generación de prototipos es horizontal, tal que, los participantes ciudadanos toman un rol relevante y central.

**Flexibilidad y adaptabilidad:** Principio compartido con los laboratorios, que aun cuando cuentan con un conjunto de condiciones, es suficientemente flexible y adaptable a espacios, personas, tiempo, metodología, seguimiento, resultados, etcétera.

**Enfocada en el fortalecimiento de capacidades:** Los laboratorios ciudadanos fortalecen las capacidades de la ciudadanía, y por tanto de sus países, permiten el ambiente propicio de escucha, que potencializa y permite la integración de sus capacidades en los procesos y resultados del laboratorio.

**Reciprocidad:** La horizontalidad y colectividad de los laboratorios ciudadanos, así como los principios de cultura libre, aseguran la reciprocidad en experiencias, conocimiento, y beneficios de los resultados.

**Promueve la apropiación:** No podemos dudar que la apropiación es fundamental para el seguimiento y éxito de las estrategias de cooperación. Los laboratorios ciudadanos permiten la creación de redes internacionales de ciudadanos que comparten objetivos comunes, la ciudadanía quien se desenvuelve en las problemáticas se apropia de las posibles soluciones asegurando su continuidad, difusión, impulso y desarrollo futuro.

**Parte de la demanda:** Las ideas de los proyectos propuestos en un laboratorio ciudadano vienen directamente de la ciudadanía, lo que permite asegurar que los temas tratados sean bajo demanda. Otra estrategia útil para esto, es que los organizadores de laboratorio pueden realizar un laboratorio en torno a un temática en particular, por ejemplo: Procesos de paz, energías limpias,

apropiación del espacio público, etc., y esta temática puede ser previamente seleccionada en base a investigaciones de demanda, sea esta por procesos de investigación académica, estadística, emergencias, entre otros.

**Respeto a la soberanía:** La soberanía de los países es respetada, el pueblo o ciudadanía ejerce su autoridad real, involucrándose en los distintos procesos y soluciones aportadas. El ciudadano se apropia del poder político, democratizando.

**Efectividad:** La cooperación a través de los laboratorios ciudadanos será efectiva, los participantes comparten experiencias comunes, identidad y vínculos culturales que facilitan la comprensión mutua y pueden mejorar la efectividad y eficiencia de los proyectos.

**Mutuo beneficio:** El beneficio en los laboratorios ciudadanos, será por definición un beneficio compartido, no sólo de los países involucrados, sino en términos del procomún, para todas y todos.

**Vocación integracionista:** La integración de múltiples sectores económicos, de innovación, políticos, y ciudadanos, muestran una vocación integracionista.

De esta manera se puede visualizar a los laboratorios ciudadanos como una herramienta que puede ser integrada de manera transparente a las agendas actuales de cooperación Sur-Sur, y a su vez permitirán potenciar la participación de un mayor número de actores a través del empoderamiento del ciudadano.

Actualmente existe una gran cantidad de laboratorios ciudadanos en Iberoamérica, que pueden ser utilizados y



aprovechados como herramientas de cooperación internacional Sur-Sur, algunos son con injerencia local, y algunos otros permiten la inclusión de los ciudadanos de todo el mundo. Sin duda, la experiencia, información, conocimiento, ideas y organización que estos laboratorios han logrado serán de gran utilidad.

Algunos de estos son: ZapopanLab y OpenLabs (México), SociaLab (Chile), Nuvem (Brasil), Citilab y BarcelonaLab (Barcelona), Medialab Prado (Madrid).

## *CONCLUSIÓN*

La riqueza de innovación generada en el contexto de un laboratorio ciudadano, y por riqueza se debe entender no sólo la cantidad de proyectos generados, sino el inconmensurable enriquecimiento personal y colectivo generado en un ambiente multicultural o transcultural, multidisciplinario, interdisciplinario, o en la ausencia de la disciplina, es generada precisamente al colocar como eje primordial de pensamiento, conocimiento, organización y creación, al ciudadano, un ente flexible que no adquiere un rol en términos de sus conocimiento, sino en términos de la forma en la que interactúa con su entorno, con su ciudad, entendiendo por ciudad un espacio de convivencia y habitabilidad que no se define, se describe. “Si queremos que la definición de ciudad sea incompleta (como lo es) la definición debe ser abierta, describiendo (dejando abierto) y no cerrando (definiendo)”. (Hugo Mújica, 2013).

Los laboratorios ciudadanos son un instrumento sólido para ser implementados dentro de la cooperación internacional Sur - Sur, debido a que involucra una colaboración y no una ayuda, permite la identificación de problemáticas, rasgos culturales, y sentimientos compartidas entre países y regiones, y ayudan a fortalecer la identidad compartida y personal de cada uno de los actores, prototipando posibles soluciones en conjunto que aporten al desarrollo de nuestros países.

## REFERENCIAS

- B. Gross, D. Contreras. (2006), “*Alfabetización digital y el desarrollo de competencias ciudadanas*”, en *Revista iberoamericana de educación. No. 42*, Barcelona.
- Giner, S. (1987), “*Ensayos Civiles*”, Ediciones Península, Barcelona.
- Hugo Mújica. (2013), “*Del crear y lo creado 2, Prosa Selecta*” Vaso Roto, colección Esenciales Prosa.
- Maria Regina Soares de Lima, Carlos R. S. Milani y Enara Echart Muñoz (2016), “*Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO, Colección grupos de trabajo.
- [http://www.ciudadania20.org/wp-content/uploads/2014/12/Documento-Colaborativo\\_LabsCiudadanos.pdf](http://www.ciudadania20.org/wp-content/uploads/2014/12/Documento-Colaborativo_LabsCiudadanos.pdf), (2014) XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y

- de Gobierno, *“Laboratorios ciudadanos: espacios para la innovación ciudadana”*, 21-08-2017.
- [http://medialab-prado.es/article/taller\\_de\\_prototipado](http://medialab-prado.es/article/taller_de_prototipado), Antonio Lafuente (2010). *“Taller de prototipado”*. Medialab-Prado, 16-07-2017.
- <http://humanidadesdigitales.net/blog/2016/04/05/laboratorios-ciudadanos-repensar-la-universidad-y-las-humanidades-digitales/>, (2016) Virginia Brussa y Paola Ricaurte. *Laboratorios ciudadanos: repensar la universidad y las Humanidades Digitales*, 23-08-2017.
- [http://co-creating-cultures.com/es/wp-content/uploads/2012/06/Texto-Sang%C3%BCesa\\_CAST1.pdf](http://co-creating-cultures.com/es/wp-content/uploads/2012/06/Texto-Sang%C3%BCesa_CAST1.pdf), Ramon Sangüesa, *“Tecnocultura y su democratización: ruido, límites y oportunidades de los “labs”*, 21-07-2017.
- <http://dle.rae.es/?id=MjESnb2>, Definición de palabra “Laboratorio”, 21-06-2017.
- [http://digital.csic.es/bitstream/10261/2746/1/cuatro\\_entornos\\_procomun.pdf](http://digital.csic.es/bitstream/10261/2746/1/cuatro_entornos_procomun.pdf), Antonio Lafuente, *“Los cuatro entornos del procomún”*, 21-06-2017.
- [https://degrowth.co-munity.net/system/files/Knip\\_0.pdf](https://degrowth.co-munity.net/system/files/Knip_0.pdf), Charlotte Knips, Jürgen Bertling, Jan Blömer, Willm Janssen (2014), *“FabLabs, 3D-printing and degrowth – Democratisation and deceleration of production or a new consumptive boom producing more waste?”*, 21-08-2017.
- [http://jpi-urbaneurope.eu/app/uploads/2017/04/Scholl\\_et\\_al\\_City\\_labs\\_as\\_instrument\\_to\\_shape\\_common\\_ground\\_in](http://jpi-urbaneurope.eu/app/uploads/2017/04/Scholl_et_al_City_labs_as_instrument_to_shape_common_ground_in)

\_urban\_sustainability-v3.pdf, Christian Scholl, René Kemp, Joop de Kraker (2017), “*City labs as instruments to shape common ground in urban sustainability*”, 21-08-2017.

[https://www.cooperacionsursur.org/images/docs/PPT\\_Principios.pdf](https://www.cooperacionsursur.org/images/docs/PPT_Principios.pdf), Secretaría General Iberoamericana, “*Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*”, 12-08-2017.

CAPÍTULO 3  
ACTAS 319 Y 323 DEL TRATADO INTERNACIONAL  
DE LÍMITES Y AGUAS ENTRE MÉXICO Y  
ESTADOS UNIDOS: ¿UNA NUEVA ERA DE  
COOPERACIÓN PARA EL MANEJO DE AGUAS  
TRANSFRONTERIZAS DEL RÍO COLORADO?

Alfonso Andrés Cortez Lara<sup>2</sup>  
Noreida Beatriz Vega Cruz<sup>3</sup>

*RESUMEN*

En este trabajo se aborda uno de los elementos centrales de cooperación binacional entre México y los Estados Unidos referente al manejo de aguas internacionales que se rige a partir del Tratado Internacional de Límites y Aguas de 1944 (Tratado de Aguas). Particularmente, se analiza lo referente a las estrechamente vinculadas Actas 319 y 323, la primera signada en noviembre 2012 y la segunda, que extiende y amplía los términos y alcances de la primera, firmada el pasado 21 de septiembre de 2017. Aquí se argumenta que dichas Actas del Tratado de Aguas representan el parteaguas de la relación entre ambos países misma que históricamente se ha caracterizado por procesos alternados de encuentros y desencuentros, así como de conflictos y

---

<sup>2</sup> Profesor-investigador titular en El Colegio de la Frontera Norte-Sede Mexicali. [acortez@colef.mx](mailto:acortez@colef.mx)

<sup>3</sup> Técnica-académica en El Colegio de la Frontera Norte-Sede Mexicali. [nvega@colef.mx](mailto:nvega@colef.mx)

cooperación en torno a un recurso compartido, altamente competido y demandado que se encuentra amenazado por la alta variabilidad climática y la presión que ésta ejerce sobre los recursos naturales a nivel de cuenca hidrológica. Son precisamente estos aspectos los que se identifican como inductores del nuevo enfoque de diálogo y cooperación binacional que debiera prevalecer para enfrentar de manera conjunta y con visión de cuenca el gran reto de satisfacer las necesidades crecientes de ambos países y de los diferentes sectores productivos, ambientales y sociales hacia dentro de cada país. Se subraya como éste contexto complejo exige avanzar en ésta dirección pero a la vez dentro de un marco de colaboración basada en procesos transparentes y de participación amplia y efectiva de los actores locales tal que se garantice la seguridad hídrica y efectiva gobernanza binacional del agua y tener acceso al recurso en términos de calidad, cantidad, de manera oportuna, equitativa, sustentable y eficiente.

**Palabras clave:** Manejo de aguas internacionales México-Estados Unidos, Actas 319 y 323 del Tratado de Aguas, río Colorado.

## *INTRODUCCIÓN*

México y los Estados Unidos comparten una larga historia de relaciones relativas a la gestión y manejo de aguas internacionales. La era de relaciones formales estables y estructuradas se puede remontar a la firma del

Tratado Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos (Tratado de Aguas) del 3 de febrero de 1944. Dicho marco institucional binacional para compartir los recursos hídricos superficiales se enfoca específicamente en tres principales cuencas hidrológicas y cursos de agua: ríos Tijuana, Colorado y Bravo, o Grande como se le conoce en Estados Unidos. Éste marco general está diseñado para permitir ajustes de acuerdo a las condiciones y prioridades cambiantes y temas emergentes en la agenda a través de la firma de Actas para atender aspectos particulares en regiones específicas. A la fecha se han firmado 506 Actas del Tratado de Aguas<sup>4</sup> para enfrentar problemáticas diversas del medio ambiente, saneamiento, mantenimiento de cursos naturales de agua, sedimentos, salinidad, infraestructura cambio climático y zonas limítrofes, entre otros, todos ellos afectando en diferente grado y forma a ambos lados de la frontera compartida que se extiende más de 3,200 km desde la región Tijuana-San Diego en el Pacífico hasta Matamoros-Brownsville en el Golfo de México.

El presente trabajo intenta mostrar y detallar la manera en que los problemas comunes se han incorporado en la agenda bilateral para la gestión de las aguas transfronterizas del río Colorado. Para ello, se abordan, a través de tres grandes apartados, los temas centrales y el

---

<sup>4</sup> A lo largo de la historia de la relación binacional para la gestión y manejo del agua, se han firmado 506 Actas del Tratado de Aguas: 183 Actas en la era pre-moderna de 1894 a 1919; y 323 Actas desde 1922 (cuando se instauró el Compacto del Río Colorado en Estados Unidos) hasta el 2017.

marco normativo binacional que los envuelve. Así, se describen y explican los elementos que dan pie a la gestión binacional del tema de la salinidad, los azolves ocasionados por el arrastre natural de sedimentos, los sismos que convierten en inoperante la infraestructura de riego y que limita la recepción de volúmenes de agua acordados en el Tratado de Aguas y el medio ambiente de la zona riparia y delta del Colorado que se ha visto afectada por el flujo interrumpido por largos periodos.

Un segundo apartado de este trabajo muestra las principales características del Acta 319 como un elemento normativo que representa el inicio de una nueva era de negociación binacional con visión de cuenca y donde se establecen mecanismos, proyectos y financiamiento de manera interina para efecto de enfrentar la alta variabilidad climática, los eventos de desastre como sismos, la creciente demanda y el medio ambiente. En un tercer y último apartado se explican los vínculos del Acta 319 y la recientemente firmada Acta 323 donde se extienden y amplían los términos de aquella, se estructuran los elementos con mayor financiamiento principalmente proveniente de Estados Unidos y se definen proyectos específicos para conservación y nuevas fuentes de agua; esto a la vez que se incorporan nuevos instrumentos tales como el establecimiento de un plan binacional de contingencia que permita, según se explica en las actas, enfrentar de mejor manera los problemas comunes. Finalmente se anotan las conclusiones del presente trabajo.



## *LOS TEMAS CRÍTICOS Y EL MARCO BINACIONAL PARA EL MANEJO DEL AGUA DEL RÍO COLORADO*

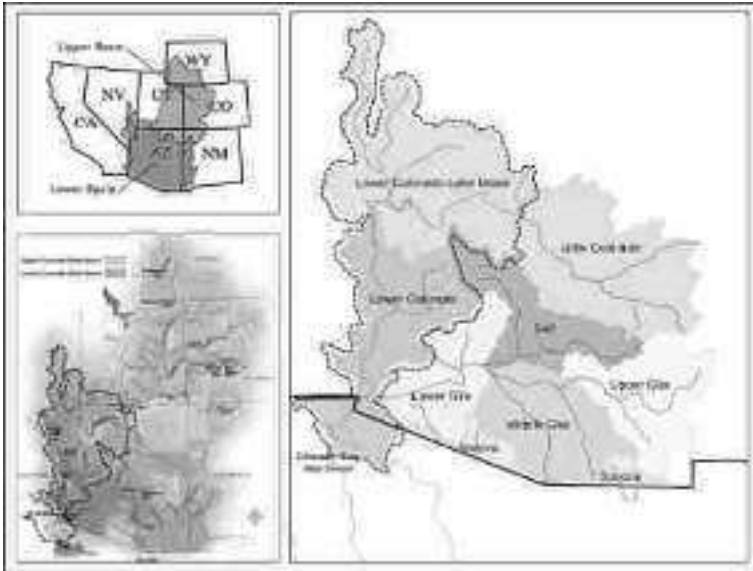
### *ALTA VARIABILIDAD CLIMÁTICA*

Diversos estudios muestran pronósticos para la cuenca del río Colorado (ver Figura 1) que indican incrementos en la temperatura del aire, aumento de la evaporación, reducción de la humedad y de la acumulación de capa de nieve<sup>5</sup>; todo ello en conjunto afectaría de manera significativa los escurrimientos del río Colorado reduciéndolos a un 30% en un futuro tan cercano como el 2050 (Milly et al., 2005; Pulwarty et al., 2005; Stewart et al., 2005; Bates et al., 2008, Wilder et al., 2013; Udall y Overpeck, 2017).

---

<sup>5</sup> A pesar de éste comportamiento de largo plazo, el invierno 2016-2017 fue benévolo al registrar recuperación en la capa de nieve en las montañas Rocallosas de Estados Unidos ubicándose actualmente (septiembre 2017) al 129 % del promedio histórico para éste mes considerando los últimos 30 años (Upper Colorado River Snowpack Database, 2017).

FIGURA 1. CUENCA HIDROLÓGICA DEL RÍO COLORADO.



*Fuente:* Buró de Reclamación de Estados Unidos, 2015.

La alta variabilidad climática representa un factor preponderante que induce, por una parte, la vulnerabilidad de la oferta de agua superficial debido al cambio en regímenes hidrológicos, y por la otra, debido al incremento de extracciones y eventual sobreexplotación de fuentes de agua en zonas productivas. La vulnerabilidad que aquí se menciona incluye los eventos hidroclimáticos extremos observados en la cuenca del río Colorado y que varios autores mencionan (Stern, 2007; Bates et al. 2008; Varady and Ward, 2009; Gerlak and Wilder, 2012).

El párrafo final del Artículo 10 del Tratado de Aguas estipula que “en los casos de extraordinaria sequía o de serio accidente al sistema de irrigación de Estados Unidos, que haga difícil a éstos entregar la cantidad garantizada de 1 850 234 000 m<sup>3</sup> (1 500 000 acres-pies) por año, el agua asignada a México (...) se reducirá en la misma proporción en que se reduzcan los consumos en los Estados Unidos” (Enríquez, 1976, p. 903). En congruencia con tal estipulación, el Acta 319 firmada en noviembre del 2012, cuyos términos y alcances se amplían en el Acta 323 del Tratado de Aguas, establece que los niveles de reducción para los usuarios, en caso de que los niveles del agua en la Presa Hoover ó Lago Mead, ubicado en la colindancia entre Nevada y Arizona en Estados Unidos, se encuentren en o por debajo de la línea hidráulica crítica de 1,075 pies sobre el nivel medio del mar (psnm), sufrirían reducciones catalogados en tres niveles, es decir, para el caso de México: el primer nivel por debajo de 1,075 y encima de 1,050 psm, la reducción sería de 62 millones de metros cúbicos (Mm<sup>3</sup>) anuales; el segundo nivel cuando se encuentre por debajo de 1,050 y encima de 1,025 psm, la reducción sería de 86 Mm<sup>3</sup> anuales; y el tercer nivel cuando la elevación en el Lago Mead se proyecte por debajo de los 1,025 psm la reducción será de 154 Mm<sup>3</sup> al año (Acta 319, 2012).

Es de esperar que las condiciones de alta variabilidad climática en la cuenca del río Colorado acentúen los procesos de degradación de fuentes de agua a nivel global y local. Por ello, será necesaria la implementación de

procesos de adaptación técnica e institucional a afecto de disminuir dichos impactos.

## *SALINIDAD*

Desde el conflicto internacional de la salinidad del río Colorado observado a principios de la década de los sesenta y hasta la actualidad, las altas concentraciones salinas de las aguas del río Colorado entregadas a México, sobre todo entre los meses de septiembre a diciembre, han tendido repercusiones significativas en la productividad de las tierras agrícolas del Valle de Mexicali debido al gradual deterioro de la calidad de los suelos.

Dicho conflicto que inclusive llamó la atención a nivel internacional, derivó en que en marzo de 1965 se firmara el Acta 218 del Tratado de Aguas intitulada "*Recomendaciones sobre el Problema de la Salinidad del Río Colorado*", con la cual Estados Unidos inició en su territorio la construcción de un canal revestido de concreto con el fin de aislar las aguas y poder desecharlas o aprovecharlas en forma parcial o total, a voluntad de México.

Posteriormente, entre los años 1966 y 1967, se detectó nuevamente un incremento sustancial en la salinidad cuyo origen se debió a la incorporación de aguas que se extraían de la región Gila Sur. Para enfrentar esta situación, se creó la *Comisión para el Estudio de la Salinidad* y posteriormente se logró la firma, el 14 de julio de 1972, del Acta 241 denominada "*Recomendaciones para*

*Mejorar inmediatamente la Calidad de las aguas del Río Colorado que llegan a México*”, como un acuerdo transitorio que estableció el inicio de nuevas negociaciones para alcanzar una solución definitiva. De esta manera se deriva el Acta 242 intitulada “*Solución Permanente y Definitiva del Problema Internacional de la salinidad del Río Colorado*” de fecha 30 de agosto de 1973, en la cual se pudieron alcanzar las metas que México había propuesto para la solución del problema a expensas de Estados Unidos (Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), 1975). El Acta 242 establece que:

“[...] los Estados Unidos adoptarán medidas para dar seguridad de que en el periodo referido en la misma, 1, 677.545 Mm<sup>3</sup>, que se entregan a México en la Presa Morelos, “tengan una salinidad media anual que no sobrepase en más de 121 30 ppm,.....tomando como base la salinidad media anual de las aguas del río Colorado que lleguen a la Presa Imperial.”

Sobre el cumplimiento a este criterio establecido para asegurar la calidad del agua en el Lindero Internacional Sur o Canal Sánchez Mejorada, se puede afirmar que aunque benéfico en un principio para los usuarios del lado sur de la frontera, aún existen conflictos derivados de la interpretación del mismo y normalmente se esgrime que las provisiones del acuerdo resultan desventajosas para México. Dado que el cálculo del parámetro considera promedios anuales, es decir, se promedian las diferencias de salinidad mensuales entre los dos puntos de referencia y en determinados meses del año (julio y agosto), las

aguas que se reciben indican diferencias muy bajas, siempre por debajo de la norma; mientras que entre octubre y enero las diferencias han sobrepasado el valor máximo de promedio anual situación que, al promediar los valores mensuales, arroja como resultado que la calidad del agua recibida en el Lindero Internacional Sur o Canal Sánchez Mejorada esté dentro de la norma.

Es observable que el problema se viene arrastrando desde hace más de cuatro décadas y los efectos negativos se han ido acumulando tanto en la porción del bajo río Colorado en los Estados Unidos que cuantifica daños anuales del orden de 615 millones de dólares (Colorado River Basin Salinity Control Forum, 2014), así como en una superficie cercana a las 60,000 ha sobre las parcelas agrícolas del Valle de Mexicali (Conagua, 2012). Es evidente que las intenciones de las agencias binacionales y grupos de trabajo por avanzar hacia una solución realmente “permanente y definitiva” aún tiene tareas pendientes y es por ello que en el Acta 323 se establecen aspectos positivos que abordarían la manera de monitorear en tiempo real la entrada de sales a México por la vía de Presa Morelos y, por otra parte, manejar el agua para estabilizar (reducir) la salinidad en el Canal Sánchez Mejorada en alrededor de 1,200 ppm. (Acta 323, 2017).

## *SEDIMENTOS*

Las grandes avenidas del río Colorado inducen problemas de acumulación de sedimentos en el cauce

principal. Registros oficiales indican que durante los años 1979, 1983 y 1986 se acumularon grandes volúmenes de sedimentos que propició que a principios de la década de los 90s se realizaran, por parte de México, trabajos de emergencia para desazolvar y asegurar las derivaciones de agua al distrito de riego del Valle de Mexicali en tiempo y forma. Posteriormente, en 1993 las avenidas del río Gila, un importante afluente del río Colorado proveniente de Arizona y que vierte justo antes de entregar a México, arrastró y depositó 11.2 millones de metros cúbicos de sedimentos tanto en el cauce del Río Colorado como en la red mayor y obras de cabeza del distrito de riego (Conagua, 1997).

Durante el proceso de desazolve de los tramos afectados y a efecto de obtener una solución consensuada y equitativa entre los dos países, en julio de 1994 se firmó el Acta 291 del Tratado de aguas intitulada *Mejoras a la Capacidad de Conducción del Tramo Internacional del Río Colorado*, misma que estableció acciones de emergencia para la remoción de azolves asentados en el cauce de río. Una de las acciones de cooperación fue la excavación de una caja receptora de sedimentos aguas abajo de la Presa Morelos con una longitud de 2.7 kilómetros y que fue construida entre 1999 y 2001 con fondos estadounidenses bajo la coordinación de las secciones mexicana y estadounidense de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA).

No obstante lo anterior, el problema aún se mantiene latente (SRL, 2008). En este tema, el Acta 323 también aporta elementos de solución, específicamente para

establecer mecanismo de financiamiento por parte de Estados Unidos para remover periódicamente los sedimentos del cauce del río Colorado aguas arriba de la Presa Morelos y modificación de infraestructura. Adicionalmente, ésta acta considera la aportación de \$300,000 dólares a México para restaurar la capacidad de conducción del Canal Sánchez Mejorada a través de la remoción de sedimentos, en el punto de entrega del Lindero Internacional Sur y México tendrá la responsabilidad de dar mantenimiento permanente posteriormente para asegurar dicha capacidad en  $6.2 \text{ m}^3/\text{s}$  (Acta 323, 2017).

### *SISMOS, SISTEMA DE RIEGO Y ALMACENAMIENTOS DE EMERGENCIA.*

En la región de Mexicali se ubica en una de las zonas sísmicas más activas del planeta. Justamente aquí se encuentra una frontera de placas tectónicas (pacífico y norteamericana) y por ende, se presentan importantes fallas geológicas que convergen en la zona, tales como: Falla Imperial, Falla Cerro Prieto y Falla Laguna Salada. Por causa de lo anterior, el 4 de abril del 2010 se presentaron movimientos destructivos de magnitud 7.2 en escala de Richter, el más fuerte desde hacía 122 años (USDOI-USGS, 2010), e impactaron la red mayor y menor de más de una tercera parte del Distrito de Riego 014, Río Colorado (SRL, 2010). Es importante subrayar que previamente, el 30 de diciembre de 2009, se había



registrado otro movimiento telúrico de 5.9 grados que había puesto en alerta a los operadores del sistema de riego quienes detectaron grandes daños en la red mayor y ocasionado un desperdicio de volúmenes significativos de agua hacia los sistemas de drenaje.

Tal desastre natural activó los esquemas nacionales de financiamiento del FONDEN y otros sectoriales de Conagua y Sagarpa para la reconstrucción de canales principales como el Reforma y Nuevo Delta así como para implementar sistemas de compensación vía renta de parcelas afectadas en una superficie de 19,000 ha. Si bien la parte del problema productivo interno se buscó solventar a través de dichos mecanismos, también era importante buscar soluciones de corto, mediano y largo plazo referentes al manejo de las aguas internacionales del río Colorado mismas que dadas sus características transfronterizas obligaba a buscar esquemas de coordinación binacional a través de CILA-IBWC.

Es así que inicia un proceso bilateral para atender el tema a través de diferentes actas del Tratado de aguas, Primeramente, en junio de 2010 se firma el Acta 317 que con carácter de interina ya contempla la posibilidad de que México utilice la infraestructura de presas de Estados Unidos para almacenar agua; posteriormente, en diciembre de 2010 se logra la firma del Acta 318 referente al acuerdo para ajustar el calendario de entregas de agua asignada a México con motivo de los daños en la infraestructura mayor de riego que estaba imposibilitada para conducir volúmenes de acuerdo al Tratado de Aguas. Las características propias de la eventual recurrencia de

sismos han hecho necesario profundizar en los acuerdos binacionales para enfrentarlos y el Acta 319 firmada en noviembre de 2012 amplía las medidas de cooperación al respecto hasta el 31 de diciembre del 2017; posteriormente, en la reciente Acta 323, firmada en septiembre de 2017, se renueva el acuerdo para que México esté en posibilidad de diferir pedidos y, consecuentemente, crear “almacenamiento de emergencia” en la Presa Hoover o Lago Mead hasta el 31 de diciembre de 2026 (Acta 323, 2017).

### *EL MEDIO AMBIENTE DE LA ZONA RIBEREÑA Y DELTA DEL RÍO COLORADO*

Asignar agua para usos ambientales es una necesidad apremiante. Desde muy recientemente se han alcanzado acuerdos a efecto de asegurar volúmenes para el medio ambiente ribereño y del delta después de un largo periodo de interrupción de flujos naturales de agua -desde finales de los 80s- a través del cauce del río en la porción mexicana y en el delta que desemboca en el Mar de Cortés lo que directamente afecta el ciclo hidrológico de la cuenca del río Colorado y la biota de la región. En este sentido, Bernal (2005, p. 412), menciona que los dos países han reconocido que el delta del río Colorado y el Alto Golfo de California son ecosistemas de importancia mundial por su biodiversidad y que se requieren acciones conjuntas para la biodiversidad y que se requieren acciones conjuntas para la preservación de las especies

que ahí habitan. El mismo autor también subraya que el primer obstáculo es el marco jurídico por lo que deberán tomarse medidas en cada país y en forma bilateral de manera compartida y corresponsable tal que aseguren que los recursos asignados para propósitos ambientales se aprovechen en esos fines. Finalmente, afirma que la participación del público y de las comunidades locales será un factor decisivo para la toma de esas decisiones.

Para atender este tema crítico, en diciembre del año 2000 se establece a través de la firma del Acta 306 del Tratado de Aguas, un marco conceptual binacional entre México y Estados Unidos para iniciar estudios tendientes a generar medidas de protección de la ecología ribereña y el delta. Tales acuerdos iniciales de carácter conceptual, se trasladan a la práctica efectiva aportando recursos financieros tripartitas –México, Estados Unidos y ONGs- para implementar una serie de proyectos para generar volúmenes de agua a efecto de restaurar la ecología ribereña del cauce del río Colorado y su delta lo cual se asienta en el marco binacional del Acta 316 firmada en abril del 2010.

A partir de ésta, se implementa una prueba piloto de la operación de la planta desaladora de Yuma, asegurando que no se causarían daños a la Ciénega de Santa Clara. Posteriormente, en junio del mismo año se firma el Acta 317 para la asignación temporal de agua para la Ciénega con el fin de reemplazar los flujos faltantes que se destinarían a la planta desaladora. En este sentido, Hinojosa y Carrillo (2012: 186) mencionan que aunque la operación de la planta desaladora de Yuma ha generado

preocupación a varios actores locales desde el punto de vista ambiental, éste proceso ha demostrado al mismo tiempo que se pueden alcanzar acuerdos binacionales para la asignación de agua para el medio ambiente. Aún más, ha demostrado que pueden implementarse acciones de colaboración binacional en las que se encuentren soluciones de manera conjunta a los retos de asignación de agua y conservación ambiental en la cuenca hidrológica.

El interés por el tema ambiental se mantiene, reafirma y establece en el marco binacional de manejo del agua del río Colorado en subsecuentes actas del Tratado de Aguas. El Acta 319 firmada en noviembre del 2012 enfatiza, en la medida de cooperación número 6, el tema de la ecología ribereña y establece un flujo ambiental de  $195 \text{ Mm}^3$  segmentado en forma de flujo pulso - $130 \text{ Mm}^3$ - y posterior circulación del flujo base -de  $65 \text{ Mm}^3$  mismo que empezó a fluir desde marzo de 2014 y continúa hasta por lo menos el término del Acta en diciembre del 2017. Sin embargo, éstos términos -y periodos de flujo- se amplían en la recientemente firmada Acta 323, medida de cooperación VIII, para generar volúmenes que aseguren un flujo ambiental del orden de los  $55 \text{ Mm}^3$  anuales y un financiamiento de 40 millones de dólares para continuar los trabajos de restauración ambiental del corredor ripario y delta del río Colorado hasta diciembre del 2026.

## *ACTA 319: CARACTERÍSTICAS, ALCANCES Y PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN*

### *Los motivos del acuerdo binacional*

Dos aspectos centrales motivaron el desarrollo de actividades de cooperación binacional hacia la definición del Acta 323: la necesidad de conservación de agua para enfrentar la creciente demanda y la amenaza de la alta variabilidad climática y la protección ambiental de la zona ribereña y delta para evitar la interrupción del ciclo hidrológico de la cuenca del río Colorado.

Las tendencias marcadas a incrementar las temperaturas del aire, reducción de la capa de nieve y modificación de los escurrimientos y almacenamientos en las presas, han sido documentadas por varios investigadores en ambos países (Magaña et al., 2012; Wilder et al., 2013, Garfin, et al., 2014). Por otra parte, al respecto existen también visiones encontradas mencionando que el argumento del cambio climático para la firma del Acta 319 es endeble ya que la variación de los flujos se ha presentado históricamente desde siglos atrás (Samaniego, 2017). Lo que sí es un hecho, es que con ó sin cambio climático, la alta variabilidad del flujo con ciclos alternados de sequía prolongada –como el que ahora se observa– ha sido documentada y estimada para periodos milenarios desde el año 762 a través de la *prueba de reconstrucción del flujo de los tres anillos* observada indirectamente en las marcas de vegetación y desde el año 1906 a través de los registros medidos directamente (Meko, 2006); esto representa la

evidencia de las altas variaciones en el flujo del agua del río Colorado que afectan la operación, uso y manejo del agua para todos los usuarios de la cuenca, incluido México.

Por otra parte, el aspecto ambiental, es un elemento de peso en los recientes acuerdos y motivo de preocupación a nivel binacional, principalmente de grupos de ambientalistas que han impulsado la agenda a nivel diplomático notoriamente desde el año 2000 y es que desde finales de los 80s el cauce natural del río Colorado aguas abajo de la Presa Morelos, en México, permaneció prácticamente seco y sin flujos que alcanzaran la salida natural hacia el delta y Mar de Cortés. Es por ello que se establecieron grupos de trabajo binacional para realizar estudios y estimar la aportación de volúmenes necesarios y producir una consecuente restauración de la zona riparia a través de gastos ecológicos que en un primer momento - Acta 319- se denominarían flujos pulso y flujo base (GNEB, 2014).

Sánchez y Cortez (2015) revisaron las características del Acta 319 para establecer aspectos de beneficio común o, en su caso, unilateral. Subrayan el esfuerzo bilateral para establecer mecanismos formales cooperativos y a su vez tratar de enfrentar la escasez en la cuenca del río Colorado. Los autores exploran las implicaciones para cada una de las partes y distinguen que para México la principal motivante fue la posibilidad de utilizar la infraestructura de presas, específicamente la Presa Hoover en el Lago Mead, para almacenar volúmenes diferidos debido a eventos sísmicos que limitarían la capacidad de

recibirlos normalmente. Desde luego la parte ambiental es otro aspecto que México encuentra como altamente favorable para mantener la salud de la zona riparia. Los autores continúan mencionando que por su parte Estados Unidos se ve mayormente beneficiado por la posibilidad de mantener elevaciones óptimas que eviten llegar a puntos críticos en el Lago Mead tal que se afecte la producción de energía eléctrica para usuarios estadounidenses en la cuenca baja del Colorado y a la vez que no le permitan cumplir con las entregas que estipula el Tratado de Aguas.

### *COMPONENTES, COMPROMISOS BILATERALES Y MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO*

El Acta 319 que inicia su periodo de vigencia al momento de su firma el 20 de noviembre del 2012 y concluye el 31 de diciembre del 2017, consiste de siete medidas de cooperación propuestas con carácter de interinas y cuyos títulos indican directamente el tema abordado. En la mayoría de los casos se tiene un antecedente de trabajos y esfuerzos bilaterales para la gestión y manejo del agua que se plasman en actas previas tales como la 242, 306, 316, 317 y 318. A continuación se describen brevemente y de manera general tales medidas propuestas.

2.2.1 Ampliación de las medidas de cooperación del Acta 318 para atender los prolongados efectos de los sismos de abril de 2010 en el Valle de Mexicali, Baja

California. Y como se indica, el precedente diplomático es el Acta 318 firmada en diciembre de 2010 para efectos de permitir almacenar agua mexicana en la Presa Hoover - Lago Mead- en tanto la infraestructura dañada no permita recibir los volúmenes normales.

2.2.2 Distribución de volúmenes en condiciones de presas con elevaciones altas, es decir, en o por encima de 1,145 psm. Esto representa una medida vinculada a los posibles eventos extremos de excedentes debido a la alta variabilidad climática y consecuente alta variabilidad de flujos de agua en la corriente principal del río Colorado.

2.2.3 Distribución de volúmenes en condiciones de presas con elevaciones bajas o críticas, es decir, en o por debajo de 1,075 psm. De la misma manera que el anterior punto, esto representa una medida vinculada a los posibles eventos extremos de sequía debido a la alta variabilidad climática y consecuente alta variabilidad de flujos de agua en la corriente principal del río Colorado.

2.2.4 Agua Mexicana Creada Intencionalmente (ICMA, por sus siglas en inglés) donde México, a través de procesos tales como diferir solicitudes ó proyectos de conservación podrá crear y almacenar agua en la Presa Hoover hasta un volumen anual máximo de 308 Mm<sup>3</sup>. Vale la pena mencionar que actualmente, al momento de concluir la vigencia del Acta 319, México cuenta con un volumen almacenado total de 275 Mm<sup>3</sup> mismo del que puede disponer en cualquier momento de acuerdo a la solicitud de la Conagua a la CILA.

2.2.5 Salinidad del agua del río Colorado, que se refiere a mantener condiciones de la calidad del agua que



se entrega a México tanto a través de la Presa Morelos, en Baja California como en el Canal Sánchez Mejorada, en Sonora y que se rige con el antecedente diplomático del Acta 242 firmada en 1973. Al respecto, solo se establece que ninguno de las otras medidas modificaría tales condiciones de salinidad previamente estipuladas.

2.2.6 Programa Piloto de Agua para el Ambiente y de Intercambio. Con el precedente de las actas 306 y 316 donde se plasman intenciones de cooperación en materia ambiental a nivel conceptual, en esta Acta 319 se asientan medidas específicas con volúmenes asignados del orden de  $195 \text{ Mm}^3$  –el doble del consumo total del municipio de Mexicali en un año- para gasto ecológico para el cauce limítrofe del río Colorado y delta, en la porción mexicana.

2.2.7 Proyectos Internacionales cuyo precedente es el Acta 317, se establecen aquí medidas proactivas y preventivas a nivel binacional para conservación y generación de nuevas fuentes de agua enfocadas a atender la creciente demanda y las condiciones de escasez. En este sentido, se subraya la necesidad de generar volúmenes para restauración ambiental y el enfoque de los proyectos es en áreas de riego en la porción mexicana de la cuenca del río Colorado.

Con respecto a las principales estrategias y mecanismos de financiamiento de las diferentes medidas de cooperación bilateral entre México y los Estados Unidos para implementar el Acta 323, se subraya que las aportaciones de fondos son básicamente de origen estadounidense y se enfocan a financiar proyectos de conservación principalmente en la zona de riego del Valle

de Mexicali así como para la implementación de diferentes proyectos de restauración ambiental también en la porción mexicana, para lo cual solamente los Estados Unidos aportan \$21 millones de dólares con el fin de generar volúmenes de agua de los cuales una proporción de ellos del orden de 153 Mm<sup>3</sup> deberán ser intercambiados o aportados al sistema del río Colorado para uso exclusivo de Estados Unidos, es decir, la estrategia concreta es recibir financiamiento en México a cambio de agua para Estados Unidos (Acta 319, 2012).

### *EL VÍNCULO 319-323: ¿MANEJO BINACIONAL DEL AGUA PARA UN FUTURO COMÚN?*

#### *Ampliación de los alcances del acta 319 en el acta 323*

La reciente Acta 323, firmada por la CILA y su contraparte estadounidense IBWC el 21 de septiembre de 2017 en Ciudad Juárez, Chihuahua, México, se intitula: *“Ampliación de las Medidas de Cooperación y Adopción de un Plan Binacional de Contingencia ante la Escasez de Agua en la Cuenca del Río Colorado”*. En términos generales, ésta Acta 323 reemplaza y amplía los alcances del Acta 319 del 2012 tanto en temas nuevos al incorporar el concepto de contingencia binacional por sequía extrema en la cuenca baja del río Colorado, como en el término de la vigencia misma que se extiende hasta el 31 de diciembre del 2026 (ver Anexo 1). Se mantienen aspectos de prevención para enfrentar eventos sísmicos que

podieran afectar la operación hidráulica y, también, desde luego se mantienen, amplían y estructuran los aspectos de cooperación relativos a asuntos ambientales.

Se da continuidad a la preocupación de la alta variabilidad climática y consecuentes eventos extremos a nivel de cuenca lo que induce el establecimiento de esquemas negociados binacionalmente para establecer estrategias de distribución de volúmenes en condiciones de presas con elevaciones altas y bajas mencionados en apartados anteriores. Sin embargo, otros asuntos de importancia se puntualizan y estructuran en términos de estrategias de ahorro de agua, proyectos de conservación y financiamiento que se detallan en posteriores apartados.

### *NUEVOS COMPONENTES Y AMPLIACIONES INCORPORADAS EN EL ACTA 323*

El Acta 323 contiene nueve medidas de cooperación identificadas por las partes negociadoras encabezadas por CILA y IBWC, con el apoyo de los llamados Grupos Técnicos Binacionales (GTB) para cada uno de los temas y donde la Conagua, para el caso de la delegación mexicana y el Buró de Reclamación, para el caso de la delegación estadounidense, tuvieron una participación preponderante. A continuación se describen las principales características de los nuevos elementos significativos del Acta.

3.2.1 Plan Binacional de Contingencia ante la Escasez de Agua. Totalmente novedoso como controversial y con

dudas de algunos actores usuarios de la porción mexicana, este asunto aparece derivado de las recomendaciones emitidas por el Grupo Técnico binacional de Hidrología para efecto de tomar medidas inmediatas adicionales para proteger y beneficiar el sistema del río Colorado y así evitar llegar a elevaciones críticas de almacenamiento en el Lago Mead. La idea central es contrarrestar los potenciales efectos negativos de una eventual sequía en la Cuenca Baja del Río Colorado en los Estados Unidos. Éste plan de contingencia, considera buscar aportar ahorros de agua adicionales –a los establecidos en los otros puntos del Acta 323- considerando un nuevo rango de seguridad para iniciar con los ocho niveles de ahorro. Dicho rango inicia en el nivel alto cuando la elevación en el Lago Mead se encuentre en o por debajo de 1,090 psnm y termina en el nivel bajo cuando tal elevación esté en o por debajo de 1,025 psnm. Para el caso de México, el nivel inicial de ahorro por contingencia para la elevación más alta sería de 51 Mm<sup>3</sup> y el nivel final de 185 Mm<sup>3</sup> para la elevación más baja. Tales ahorros serían recuperables cuando las condiciones de los almacenamientos mejoren y la elevación en el Lago Mead se encuentre igual o mayor a 1,110 psnm.

3.2.2 Cooperación para atender Emergencias en México, establecimiento de una Cuenta Revolvente y Agua Mexicana Creada Intencionalmente (ICMA). Independientemente de lo controversial que pudieran parecer algunos aspectos de éstas medidas, las mismas se refieren a que México podría diferir entregas de volúmenes por tres vías, a saber: a) la entrega de una

porción de su asignación por eventuales fallas del sistema de conducción, sismos u otros que no permitan utilizar la asignación completa. A partir de ésta medida México puede ajustar sus calendarios de entregas y crear almacenamientos de emergencia en el Lago Mead; b) por otra parte, la cuenta revolvente para almacenar agua de México hasta por un volumen acumulado diferido para el periodo del Acta 323 de 451.6 Mm<sup>3</sup>; y c) a través de agua generada por México por medio de proyectos de conservación o nuevas fuentes de agua. Todas las anteriores formas de almacenamiento se denominarán en conjunto “Reserva de Agua Mexicana” y podrá ser de hasta un máximo anual de 308 Mm<sup>3</sup>.

3.2.3 Salinidad. Un tema histórico que se retoma en recientes actas del tratado como resultado de las recomendaciones del Grupo Técnico Binacional de salinidad para determinar que se debe mantener el diferencial de salinidad estipulado en el Acta 242 de 1973 –que es de  $121 \pm 30$  ppm entre el agua de la Presa Imperial y la que se entrega en la Presa Morelos-.<sup>6</sup> Adicionalmente, y para beneficio de México, se profundiza en las actividades tendientes a minimizar los impactos por razón de los ahorros que México posiblemente genere y que pueden afectar la

---

<sup>6</sup> Típicamente, la concentración salina del agua del río Colorado es más alta en México y el acuerdo establece mantener un diferencial controlado. En la Presa Imperial el promedio anual de salinidad es de 800 ppm mientras que en la Presa Morelos, México, es de 920 ppm. Por otra parte, en el Canal Sánchez Mejorada la salinidad promedio es de 1,400 ppm.

concentración salina. Los avances significativos a este respecto son que se trabajará en la modificación del esquema de monitoreo para convertirlo a tiempo real en la Presa Morelos y para el caso del Canal Sánchez Mejorada que siempre registra niveles más altos, se acuerda reducirlos y mantenerlos en 1,200 ppm.

3.2.4 Medidas relacionadas con las Variaciones en los Flujos Diarios que llegan a México. Es importante subrayar el beneficio directo que estas medidas representan para México ya que en éstas se busca implementar medidas de corto, mediano y largo plazo entre las que se encuentran las de establecer programas piloto para utilizar capacidad de almacenamiento en México, específicamente en la Presa Morelos y otros vasos reguladores como el canal El Alamo; también, se buscará modificar los procedimientos operativos y finalmente controlar el rango de la variabilidad en las solicitudes que México realiza a su contraparte estadounidense para que se mantenga en un tope máximo de 3% del volumen de agua de las solicitudes diarias.

3.2.5 Medio ambiente. La ecología ribereña y delta son de preocupación global y desde luego para ambos países donde México resulta principalmente beneficiado, en este sentido, derivado de las Actas 306, 316 y 319 previamente firmadas, y en base a las recomendaciones del Grupo Técnico Binacional ambiental, se establecen compromisos estructurados donde existen aportaciones tripartitas de México, Estados Unidos y grupos ambientalistas para generar un volumen promedio anual de 55 Mm<sup>3</sup> y un fondo de \$ 40 millones de dólares para la

restauración de diferentes puntos del corredor ripario del delta y su estuario para expandir la superficie actualmente restaurada de 435 a 1,700 ha.

3.2.6 Inversión y Proyectos. Es un aspecto tan denso como controversial que se extiende a partir del Acta 319 para efectos de desarrollar proyectos internacionales de conservación, nuevas fuentes y entregas directas o intercambio de agua por financiamiento estadounidense.

Respecto al primer aspecto referente a la conservación de agua se consideran las recomendaciones del Grupo Técnico Binacional de proyectos que sugieren la construcción de obras hidráulicas e implementación de acciones internacionales de conservación para beneficio mutuo, en el Distrito de Riego 014 en México, tales como revestimiento de canales, conservación a nivel parcelario, vasos reguladores, descanso de tierras, tecnificación del área de riego, mejoras operativas y reúso de aguas tratadas del medio rural para humedales. En este rubro del Acta 323 se subraya la siguiente anotación:

“Los Estados Unidos contribuirán con un monto total de \$31.5 millones de dólares a México...Toda el agua generada o conservada con esta inversión, será asignada a México con excepción de los siguientes volúmenes: 86 Mm<sup>3</sup> para que Estados Unidos pueda cumplir con sus compromisos del medio ambiente; 62 Mm<sup>3</sup> para (colocarlos en) el sistema (del río Colorado) en beneficio de todos los usuarios (de la cuenca); y 135 Mm<sup>3</sup> de agua para su uso en los Estados Unidos...”

De la anterior medida se desprende que son en total 283 Mm<sup>3</sup> los que México debe tomar de sus ahorros para ser entregados a los Estados Unidos como intercambio por el financiamiento recibido durante el periodo de vigencia del Acta 323. Los otros proyectos referidos a nuevas fuentes se refieren al financiamiento de Estados Unidos para la construcción y operación de plantas desalinizadoras binacionales en la costa del pacífico en Rosarito, B.C., Río Nuevo en Mexicali, Mar de Cortés en San Felipe, B.C., reúso de efluentes de plantas de tratamiento de aguas residuales del Valle de Mexicali y reúso de efluentes en Estados Unidos provenientes de la Planta Internacional de Tratamiento de Aguas Residuales de Tijuana.

3.2.7 Finalmente, el tema Canal Todo Americano se analiza por el Grupo Técnico Binacional en la materia como una posibilidad de interconexión de dicho canal, que está dispuesto y fluye paralelo a la línea fronteriza en la porción estadounidense, con la estación de bombeo mexicana PB 0 del Acueducto Río Colorado-Tijuana a efecto de contrarrestar y prevenir posibles eventos o interrupciones de conducción de agua para ambos países. Este tema es el más inacabado y de hecho se menciona como uno de los que deben examinarse con mayor profundidad para dar lugar a una nueva Acta del Tratado de Aguas.



## *PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN*

Los aspectos abordados en el Acta 323, tanto los que se amplían a partir del Acta 319 como los que se anotan en el apartado anterior como “novedosos”, se implementarán de acuerdo a las 17 resoluciones establecidas para tal fin a partir del inicio de la vigencia y hasta su término el 31 de diciembre del 2026. Se resalta que las acciones de cooperación binacional consideran mecanismos de financiamiento con fondos predominantemente estadounidenses que se aplicarían según cada medida tomada en el Acta 323 pero que básicamente en lo ambiental deben implementarse durante los primeros tres años de la vigencia de la misma. Los otros aspectos contemplan que los Estados Unidos aporten recursos divididos en tres partes y donde el primer tercio del financiamiento deberá recibirse y aplicarse antes del 31 de diciembre del 2020, el segundo tercio antes del 31 de diciembre del 2023 y el tercer y último tercio antes de que concluya el término del Acta el 31 de diciembre del 2026.

Es importante subrayar que particularmente la resolución número 14 que versa sobre la implementación de las estipulaciones de los nueve puntos que contiene el Acta 323 establece que éstas “no afectan la interpretación o aplicación de las estipulaciones del Artículo 10 (b) del Tratado de Aguas de 1944, incluyendo la reducción de las

aguas asignadas a México conforme al Artículo 10 (a) del mismo Tratado de Aguas”<sup>7</sup>.

### *LOS RETOS DE LA RELACIÓN BINACIONAL PARA UN FUTURO COMÚN EN LA GESTIÓN DEL AGUA*

Los motivos que dieron lugar a las recientes negociaciones para el manejo binacional de las aguas transfronterizas del río Colorado, particularmente a partir del año 2000, y más específicamente las referentes a la firma de las Actas 319 y 323 del Tratado de Aguas, se han profundizado: la alta variabilidad climática es cada vez más notoria y se hace evidente en la alta variación de flujos de la corriente principal del río Colorado y tendencia a la sequía observada desde finales de 1999; los sismos continúan como un fenómeno natural amenazante e impredecible pero con claridad y certeza en las consecuencias destructivas de los sistemas de operación del agua tanto en el campo como en la ciudad de ambos países tal como ocurrió en el 2010; las actividades productivas y el crecimiento poblacional que actualmente alcanza más de 40 millones de habitantes en la cuenca del

---

<sup>7</sup> El Artículo 10 (a) del Tratado de Aguas establece que “De las aguas del río Colorado, cualquiera que sea su fuente, se asigna a México un volumen mínimo garantizado de 1 850 234 000 m<sup>3</sup> (1 500 000 acres-pies) anuales”; mientras que el Artículo 10 (b) del mismo establece un volumen adicional para llegar “hasta un total de 2 096 931 000 m<sup>3</sup> (1 700 000 acres-pies) anuales en años de caudal abundante (Enríquez, 1976: 901).

río Colorado presiona la competencia de un recurso ya de por sí escaso y altamente demandado; y el medio ambiente cada vez exige más volúmenes ecológicos para asegurar el cumplimiento natural del ciclo hidrológico que inicia escurrimientos en el río Verde en las Montañas Rocallosas de Estados Unidos y termina en el delta del río Colorado que desemboca en el Mar de Cortés en México, al hacer esto último, aportar a la recarga de acuíferos regionales y detener el avance de la intrusión de agua marina tierra adentro que se había estado induciendo desde mediados de los 80s.

No hay duda sobre las motivantes para trabajar de manera cooperativa y coordinada en la elaboración de acuerdos binacionales, éstas motivantes son claras, bien justificadas y documentadas, pero ello a su vez implica y hace necesario un acompañamiento del proceso de negociación binacional que denote un alto sentido de integralidad, transparencia, equidad, participación amplia y efectiva, consideración de soberanía y prioridades nacionales y vocaciones regionales que apunten hacia un uso y manejo sostenible, equitativo y eficiente del agua. Este es el gran reto que se debe enfrentar en la compleja relación binacional entre México y los Estados Unidos para efectos de compartir un recurso hídrico escaso, altamente competido y amenazado por la alta variabilidad climática, esta es pues la gran tarea de un manejo binacional del agua para enfrentar un futuro común.

Es evidente que el concepto de seguridad hídrica que se intenta incorporar a los procesos de cooperación binacional para la gestión y manejo del agua del río Colorado

aparentemente no se está entendiendo ni tampoco implementando cabalmente por las partes involucradas. La seguridad hídrica se debe entender como “la capacidad de una población para resguardar el acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable para el sustento, bienestar y desarrollo socioeconómico sostenibles, para asegurar la protección contra la contaminación transmitida por el agua y los desastres relacionados con ella, y para preservar los ecosistemas, en un clima de paz y estabilidad política” (UNESCO-Water, 2014).

Dada la complejidad tanto de la problemática abordada en las Actas 319 y 323 como de la propia relación binacional entre México y Estados Unidos, el concepto de seguridad hídrica debiera ampliarse, complementarse y considerar profundamente la idea de la vinculación intrínseca a los sistemas interconectados social-ecológico-hidroclimático, y que puede ser alcanzable a través del manejo adaptativo. En este sentido, el manejo adaptativo se refiere a la infraestructura (tecnología) y gestión y manejo (instituciones) del agua que a su vez tienen que ver con la incertidumbre abordada por sistemas de gobernanza flexibles y dinámicos que reflejen claramente características clave tales como la confianza y las relaciones iterativas sostenidas, intercambio de información y conocimientos, transparencia y compromiso responsable con –todos- los usuarios del agua, y representación efectiva (participación amplia y equidad) entre los tomadores de decisiones, las comunidades locales, la academia y las redes de política

pública que comprenden la mayoría de los sistemas de gobernanza (Pahl-Wostl, 2006; Wilder et al., 2010).

En éste sentido, la CILA,<sup>8</sup> una instancia tradicionalmente hermética y sin contacto directo con los actores locales clave, recientemente –en enero de 2015 para el caso de Mexicali- ha intentado incorporar en sus procesos de acercamiento con la comunidad,<sup>9</sup> un esquema de “Reuniones Públicas de Foros Ciudadanos” periódicas que dista mucho de lo ideal para lograr los propósitos de un mejor entendimiento de sus acciones tendientes a impulsar la seguridad hídrica, el manejo adaptativo y la gobernanza efectiva del agua, ello pese a que su propósito establece formalmente el de constituirse “como un auxiliar para facilitar el intercambio de información entre la comunidad fronteriza y la Sección Mexicana de la CILA.....Los Foros Ciudadanos se convierten en el

---

<sup>8</sup> La CILA mexicana y su contraparte estadounidense la IBWC (por sus siglas en inglés) durante más de 125 años tienen la encomienda de vigilar y aplicar los términos del Tratado de Aguas, así como regular y ejercer los derechos y obligaciones asumidos bajo dicho tratado, dando solución a las diferencias que puedan surgir como consecuencia de tales aplicaciones. Buscan así, mantener una relación de respeto mutuo y entendimiento para una mejor convivencia internacional y con ello mejorar el bienestar de los habitantes dentro de la zona fronteriza (Bustamante, 1999).

<sup>9</sup> El marco jurídico que sustenta esta obligación de la CILA se refiere al Artículo 2 del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales de 1944 (DOF, 30 de octubre de 1945); el Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2013-2018 (DOF, 13 de diciembre de 2013); y el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018. Estrategia Transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (DOF, 30 de agosto de 2013).

mecanismo de información y consulta acerca de las actividades y proyectos que la CILA tiene a su cargo en la frontera, y para conocer otras acciones que en un futuro pudieran impactar las funciones de la CILA” (CILA, 2014).

La Sección Mexicana de la CILA todavía tiene un camino largo que recorrer para alcanzar los niveles mínimos deseables y necesarios de participación, intercambio de información oportuna y consulta, tal como si lo hace tradicionalmente su contraparte estadounidense para sociabilizar, discutir e incorporar consideraciones de usuarios en las Actas del Tratado de Aguas siempre antes de que éstas se firmen, tal como ocurrió para las recientes Actas 319 y 323. La CILA mexicana tuvo la oportunidad de dar un gran paso en esa dirección a través de su Foro Ciudadano de la CILA en Mexicali antes de la firma del Acta 323, pero una vez más, no lo hizo.

## *CONCLUSIONES*

A través del recorrido presentado en éste capítulo sobre la relación binacional reciente en torno a la gestión, uso y manejo del agua del río Colorado, se pudieron identificar los principales temas problema y su respectivo marco normativo negociado entre ambos países por la CILA y la IBWC. Se profundiza en la descripción y análisis de las dos recientes Actas 319 y 323 del Tratado de Aguas que tienen que ver directamente con esta fuente de agua base del desarrollo regional e internacional de

gran parte del suroeste estadounidense y noroeste mexicano.

Se argumentó el por qué dichos instrumentos institucionales representan el parteaguas en la relación binacional por el contenido de las mismas y lo novedoso del abordaje, aunque en el capítulo también se establece que para considerar la idea del “futuro común” de la región debe irse más allá e incorporar un concepto amplio de seguridad hídrica y un diálogo entre partes de ambos países que denote que existe una real y efectiva gobernanza del agua cuando se pretende implementar acciones enfocadas a resolver la problemática de la amenaza de la alta variabilidad climática, la salinidad, el arrastre de sedimentos, los desastres naturales como los sismos y el medio ambiente.

En la descripción y explicación del Acta 319 se distinguieron sus características, alcances y procesos de implementación. Se identifica el nuevo contexto físico y social a nivel de cuenca, la alta variabilidad climática y la creciente demanda en cantidad y calidad del agua por los diferentes usuarios, incluyendo el medio ambiente, como las principales motivantes de la negociación específica que establece un acuerdo denso de siete medidas de cooperación para afrontar tales retos de manera interina para el periodo 2012 al 2017 y a través de la definición de recursos financieros y proyectos puntuales que involucran a ambos países .

A partir de lo anterior, fue posible identificar el vínculo estrecho entre las Actas 319 y 323 del Tratado de Aguas, esta última recientemente firmada en septiembre

del 2017, y así demostrar la ampliación de los términos de aquella para extenderlos hasta diciembre del 2026 con la incorporación adicional de nuevos elementos en el acuerdo donde resalta el establecimiento de un Plan Binacional de Contingencia para atender emergencias, conservar y ahorrar agua y así evitar inclusive llegar al niveles críticos de almacenamiento en las presas donde se abastecen los usuarios altamente consumidores de la cuenca baja del río Colorado, es decir, California, Nevada, Arizona y México –Baja California y Sonora-. Se rescatan también temas como el de la salinidad, los sedimentos, la variabilidad de flujos diarios y el medio ambiente que históricamente se habían quedado rezagados y que ahora, en el Acta 323 se establecen recursos financieros importantes principalmente provenientes de los Estados Unidos a efecto de implementar proyectos de conservación y nuevas fuentes de agua en México para ser intercambiados por volúmenes que tiendan a mejorar las condiciones del sistema del río Colorado a través del almacenamiento de los mismos en la Presa Hoover, en Estados Unidos.

Finalmente, se enfatiza que para lograr una negociación binacional lo más simétrica y equilibrada posible para enfrentar el reto de un futuro común en un contexto complejo, entonces los conceptos de seguridad hídrica, manejo adaptativo y gobernanza flexible del agua que implican a su vez una participación y consulta amplia y efectiva de actores locales clave, menos vertical y más horizontal, transparencia de procesos de negociación e intercambio de información oportuna, máxime si la meta



final es lograr un uso y manejo sostenible, equitativo y eficiente del agua del río Colorado.

## REFERENCIAS

- Acta 323 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos (2017), *Ampliación de las Medidas de Cooperación y Adopción de un Plan Binacional de Contingencia ante la Escasez de Agua en la Cuenca del Río Colorado*. CILA-IBWC: Ciudad Juárez, Chih., México.
- Acta 319 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos (2012), *Medidas Interinas de Cooperación Internacional en la Cuenca del río Colorado hasta el 2017 y Ampliación de las Medidas de Cooperación del Acta 318, para atender los Prolongados Efectos de los Sismos de Abril de 2010 en el Valle de Mexicali, Baja California*. CILA-IBWC: Coronado, CA, USA.
- Bates, B. C., Kundzewicz, Z. W., Wu, S., & Palutikof, J. P. (Eds.) (2008), *Climate change and Water. Technical Paper of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Génova: IPCC Secretariat, pp. 210.
- Bernal R., F. A. (2005), “Retos Internacionales para el manejo del agua del bajo río Colorado.” En Alfonso Andrés Cortez Lara, S. Whiteford y M. Chávez Márquez (coordinadores). *Seguridad, Agua y Desarrollo: El Futuro de la Frontera México-Estados*

- Unidos*. El Colegio de la Frontera Norte-Michigan State University: Tijuana, B.C., pp. 365-415.
- Bustamante, R., J. (1999), *La Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos*. Colección Sin Fronteras. UACJ-SDSU-NMSU-CILA: Ciudad Juárez, Chih.
- Colorado River Basin Salinity Control Forum. (2014), *2014 Review. Water Quality Standars for Salinity Colorado River System*. Denver, CO.
- Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos (CILA-IBWC) (2014), *Foro Ciudadano, Documento Marco*. CILA Sección Mexicana: Ciudad Juárez, Chihuahua, México.
- Comisión Nacional del Agua (Conagua) (2012), *Programa Hídrico Regional Visión 2030. Región hidrológico-administrativa I Península de Baja California*. México, D.F.: Conagua.
- Comisión Nacional del Agua (Conagua) (1997), *Problemática del Río Colorado. Documento interno*. Conagua, Mexicali, B. C.
- Distrito de Riego del Río Colorado (SRL) (2010), *Aquí en el Valle. Órgano Informativo del Distrito de Riego Río Colorado, S. de R. L. de I.P. de C. V.*, núm. 119, Mexicali, B. C., Mayo.
- Distrito de Riego del Río Colorado (SRL) (2008), *Problemática de azolves en el Valle de Mexicali. Documento interno*, Mexicali, B. C.
- Enríquez, C., E. (1976), *El Tratado entre México y Estados Unidos de América sobre Ríos Internacionales. Una Lucha de Noventa Años*. Serie

- Estudios 48, Tomo II. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM: México, D.F., pp. 897-903.
- Garfin, G., Franco, G., Blanco, H., Comrie, A., González, P., Piechota, T., and Waskom, R. (2014), “Southwest”. In *Climate Change Impacts in the United States: The Third National Climate Assessment*, eds. Melillo, J.M., Richmond, T.T., and Yohe, G.W. pp. 462-486, Washington, D.C.: US Global Change Research Program. doi: 10.7930/J08G8HMN.
- Gerlak, A. K., & Wilder, M. (2012). Exploring the textured landscape of water insecurity and the human right to water. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 54(2), 4-17.
- Good Neighbor Environmental Board (GNEB) (2014), *Ecological Restoration in the U.S.-Mexico Border Region Sixteenth Report of the Good Neighbor Environmental Board to the President and the Congress of the United States*. Washington, D.C.: GNEB.
- Hinojosa-Huerta, O., & Carrillo-Guerrero, Y. (2010). La cuenca binacional del Río Colorado. *Las Cuencas Hidrográficas de México: Diagnóstico e Priorización*. Ed. Arturo Garrido Pérez. México, DF: Pluralia Ediciones e Impresiones, 180-189.
- Magaña, V., Zermeño, D., and Neri, C. (2012), “Climate Change Scenarios and Potential Impacts on Water Availability in Northern Mexico”. In *Climate Research, Interactions of Climate with Organisms*,

- Ecosystems and Human Societies*, ed. Inter-Research, pp. 171-184. Germany.
- Meko, D. M. (2006), *Colorado River and Upper Río Grande River. Reconstructed Streamflows and Drought Periods*. CDWR: Tucson, AZ.
- Milly, P. C. D., Dunne, K. A., & Vecchia, A. V. (2005), “Global Pattern of Trends in Streamflow and Water Availability in a Changing Climate.” *Nature*, 438, pp. 347–350.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO-Water) (2014), *Programa Hidrológico Internacional. Seguridad Hídrica: Respuestas a los Desafíos Locales, Regionales y Mundiales*. UNESCO: París, Francia.
- Pahl-Wostl, C. (2006), “Transitions towards Adaptive Management of Water facing Climate and Global Change”. *Water Resources Management*, 21(1), pp. 49-62.
- Pulwarty, R., Jacobs, K., & Dole, R. (2005), “The Hardest Working River: Drought and Critical Water Problems in the Colorado River Basin.” In D. Wilhite (Ed.), *Drought and water crises: Science, Technology and Management*. Boca Raton, Florida: Taylor and Francis Press, pp. 249–285.
- Samaniego, L., M.A. (2017), “La Variabilidad Histórica de la Corriente del Río Colorado. El Vínculo con la Minuta 319.” *Estudios Fronterizos*, 18 (37), septiembre-diciembre: pp. 81-102.
- Sánchez-Munguía, V. y Cortez-Lara, A. A. (2015), “Minute 319 of the International Boundary and Water

- Commission between the U.S. and Mexico. Colorado River Binational Water Management Implications. *International Journal of Water Resources Development*, 31(1): pp. 17-27.
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE) (1975), *La Salinidad del Río Colorado: Una Diferencia Internacional*. SRE-Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano.
- Stern, N. H. (2007). *The economics of climate change: the Stern review*. Cambridge University press.
- Stewart, I. T., Cayan, D. R., & Dettinger, M. D. (2005), Changes Toward Earlier Streamflow Timing across Western North America. *Journal of Climate*, 18, pp. 1136–1155.
- Udall, B., & Overpeck J. (2007). The twenty-first century Colorado River hot drought and implications for the future. *Water Resources Research*, 53(3), 2404-2418.
- Snowpack.Water-Data.com (2017), *Snowpack in the Upper Colorado River Basin*. (consultado el 30 de septiembre de 2017), disponible en: <http://snowpack.water-data.com/uppercolorado/index.php>.
- United States Department of the Interior (USDOI)- U.S. Geological Survey (2010), *Earthquake Notification Service*, 4 de abril de 2010 (consultado el 4 de abril de 2010), disponible en: <http://earthquake.usgs.gov/search/mexicali>.
- Varady, R., & Ward, E. (2009). Transboundary conservation in context: What drives environmental

change. *Conservation of shared environments: Learning from the United States and Mexico*, 9-22.

- Wilder, M.O., G. Garfin, P. Ganster, H. Eakin, P. Romero-Lankao, F. Lara-Valencia, A. A. Cortez-Lara, S. Mumme, C. Neri, and F. Muñoz-Arriola (2013), "Climate Change and U.S.-Mexico Border Communities", In G. A. Garfin, A. Jardine, R. Meredith, M. Black, and S. LeRoy (eds.), *Assesment of Climate Change in the Southwest United States: A Report Prepared for the National Climate Assessment*. [National Climate Assessment Regional Technical Input Report Series], Washington, DC, Island Press, pp. 340-384.
- Wilder, M.O., C.A. Scott, N. Pineda-Pablos, R.G. Varady, G.M. Varady y J. McEvoy (2010), "Adapting across boundaries: Climate change, social learning, and resilience in the US-Mexico border region. *Annals of the Association of American Geographers*, 100 (4), 917-928.

Anexo 1

Síntesis de los vínculos principales entre las Actas 319\* y 323\*\* del Tratado de Aguas.

Medidas de cooperación Acta 319	Medidas de cooperación Acta 323	Lo nuevo		
1. Distribución de volúmenes en condiciones de presas con elevaciones altas.	1. Distribución de volúmenes en condiciones de presas con elevaciones altas.	Sin cambio en contenido. Se extiende el término de la vigencia. Entregas adicionales cuando la elevación en el Lago Mead se proyecte que para el 1 enero estará en o por arriba de 1145 psnm.		
2. Distribución de volúmenes en condiciones de presas con elevaciones bajas.	2. Distribución de volúmenes en condiciones de presas con elevaciones bajas.	Sin cambio en contenido. Se extiende el término de la vigencia. Reducciones cuando la elevación en el Lago Mead se proyecte que para el 1 enero estará en o por debajo de 1075 psnm.		
	3. Plan Binacional de Contingencia ante la Escasez de Agua.	<p>Ahorros adicionales de agua. Con los volúmenes de agua acordadas por medio de este plan, se reducirá significativamente el riesgo de elevaciones críticamente bajas en los almacenamientos a consecuencia de la sequía en la Cuenca Baja del Río Colorado en los Estados Unidos. Después de que se declare por Estados Unidos y se implemente en aquel país, los ahorros en el dado mexicano serían:</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;">           Elevaciones en el Lago Mead (psnm) proyectadas al 1 de enero.             En o por debajo de 1090 y por encima de 1075         </td> <td style="width: 50%; text-align: center;">           Ahorros de México que contribuyen al Plan Binacional de Contingencia.             51 Mm<sup>3</sup> (41,000 acre pies)         </td> </tr> </table>	Elevaciones en el Lago Mead (psnm) proyectadas al 1 de enero.  En o por debajo de 1090 y por encima de 1075	Ahorros de México que contribuyen al Plan Binacional de Contingencia.  51 Mm <sup>3</sup> (41,000 acre pies)
Elevaciones en el Lago Mead (psnm) proyectadas al 1 de enero.  En o por debajo de 1090 y por encima de 1075	Ahorros de México que contribuyen al Plan Binacional de Contingencia.  51 Mm <sup>3</sup> (41,000 acre pies)			

3. Agua Mexicana Creada Intencionalmente (ICMA).

4. Ampliación de las medidas de cooperación para: Atender potenciales Emergencias en México (a), establecimiento de una Cuenta Revolvente (b) y Agua Mexicana Creada Intencionalmente (c) (ICMA)

En o por debajo de 1075 y por encima de 1050	37 Mm <sup>3</sup> (30,000 acre pies)
En o por debajo de 1050 y por encima de 1045	42 Mm <sup>3</sup> (34,000 acre pies)
En o por debajo de 1045 y por encima de 1040	94 Mm <sup>3</sup> (76,000 acre pies)
En o por debajo de 1040 y por encima de 1035	104 Mm <sup>3</sup> (84,000 acre pies)
En o por debajo de 1035 y por encima de 1030	113 Mm <sup>3</sup> (92,000 acre pies)
En o por debajo de 1030 y por encima de 1025	125 Mm <sup>3</sup> (101,000 acre pies)
En o por debajo de 1025	185 Mm <sup>3</sup> (150,000 acre pies)
Se denominaran colectivamente como "Reserva de Agua Mexicana" que se puede almacenar en el Lago Mead a:	
a) Almacenamiento de emergencia (por sismos en México)	
b) Cuenta revolvente (hasta un volumen total diferido y acumulado de 451.623 Mm <sup>3</sup> ); y	
c) ICMA (a través de proyectos de conservación de agua)	



4. Salinidad. Inicio de acciones para minimizar los impactos de salinidad en México pero sin modificar Acta 242 de 1973.

5. Salinidad. Acciones ampliadas.

El agua creada bajo almacenamiento de emergencia (a) y cuenta revolvente (b) podrá ser convertida en ICMA (c).

A fin de mejorar (mantener) la calidad del agua en 1200 ppm en el Lindero Sur o Canal Sánchez Mejorada durante los cuatro meses críticos (septiembre, octubre, noviembre y diciembre), se tomarán las siguientes acciones antes del 31 de diciembre de 2019:

a) Los Estados Unidos aportarán hasta \$300,000 dólares a México con el fin de remover los sedimentos en el Canal Sánchez Mejorada y sus estructuras adyacentes, para restaurar su capacidad de conducción de 6.2 m<sup>3</sup>/s.

b) El Grupo Binacional de Salinidad trabajará para la modernización del equipo de monitoreo de salinidad para proveer monitoreo en tiempo real y hacer recomendaciones en el Lindero Internacional Norte o Presa Morelos y Lindero Internacional Sur. Los Estados Unidos financiarán, instalarán, operarán y mantendrán un equipo de monitoreo.

6. Medidas relacionadas con las Variaciones en los Flujos que llegan a México.

El Grupo Binacional sobre Variaciones en las Entregas, integrado por personal operativo de México y Estados Unidos realizará las siguientes:

Acciones inmediatas:

1) La Comisión analizará las condiciones actuales con respecto a la variabilidad del caudal diario;

2) El Grupo de Trabajo implementará un programa piloto para utilizar la capacidad de almacenamiento existente en la Presa de

5. Programa Piloto de Agua para el Ambiente y de Intercambio.

7. Medio Ambiente. Se amplían los términos y alcances del tema de

Morelos para reducir la variabilidad del gasto diario;

3) Se implementarán procedimientos para programar entregas a medianoche;

4) Estados Unidos y México acuerdan revisar sus procedimientos de operación de sus sistemas hidráulicos con la meta de reducir la variabilidad en el gasto diario a un límite tolerable para ambos países para lo cual han identificado las siguientes metas: Controlar la variabilidad en las entregas diarias dentro del 3% y limitar los cambios en las solicitudes diarias de México a no más de 2 m<sup>3</sup>/s. Acciones a mediano plazo (para concluirse al 31 de diciembre de 2019):

1) El Grupo Binacional de Trabajo de Variaciones en las Entregas considerará las opciones de almacenamiento en vasos reguladores en México;

2) Los Estados Unidos modernizarán las tecnologías operacionales para proporcionar datos en tiempo real;

3) El Grupo de Trabajo analizará los procedimientos operacionales y formulará recomendaciones.

Acciones a largo plazo:

1) Se considera que el almacenamiento adicional en territorio mexicano es una medida importante para resolver los problemas de la variabilidad diaria del flujo.

El Grupo de Binacional de Trabajo Ambiental recomendó como meta un volumen promedio anual de 55 Mm<sup>3</sup> y un fondo para restauración de hasta \$40 millones de dólares durante la vigencia

(Flujo pulso + flujo base medio ambiente del  
= 195 Mm<sup>3</sup>). Acta 319.

del Acta 323, para mantener los sitios existentes de restauración ambiental y otros sitios del corredor ripario del Delta del Río Colorado y su estuario.

Los Gobiernos de México y los Estados Unidos se coordinarán con una coalición binacional de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), para compartir la generación de agua para el medio ambiente, anticipando que cada uno contribuya con un tercio del total. La parte de agua para el ambiente que le corresponde al Gobierno de los Estados Unidos, será generada enteramente a partir de su inversión en los proyectos de conservación de agua en México.

Los dos Gobiernos y la coalición de binacional de ONGs proporcionaran cada uno un tercio de 259 Mm<sup>3</sup> de agua para propósitos ambientales en México durante la vigencia del Acta 323, \$9 millones de dólares de financiamiento para la investigación científica y el monitoreo y \$9 millones de dólares de financiamiento para proyectos de restauración.

El Grupo Binacional de Trabajo Ambiental se reunirá regularmente para identificar fuentes de agua y financiamiento, desarrollo y mantenimiento de un plan integral anual de entregas de agua y de restauración, verificación de campo de los esfuerzos de restauración y entrega de agua, elaboración de informes cada dos años sobre los avances en el programa del Plan de Entrega de Agua y Restauración del medio ambiente que incluya los beneficios alcanzados.

6. Proyectos internacionales. (21 millones de dólares aportados por los Estados Unidos para el medio ambiente y conservación en el Distritode Riego 014 en México y generación de nuevas fuentes de agua).

8. Inversiones y Proyectos. (Se amplían y estructuran los términos de la anterior Acta 319 con financiamiento etiquetado para proyectos específicos).

El agua para el medio ambiente estará sujeta a las reducciones y ahorros durante condiciones de bajo almacenamiento y de la aplicación del Plan Binacional de Contingencia ante la Escasez de Agua.

a) Proyectos de Conservación de Agua.

Los Estados Unidos contribuirán con un monto total de \$31.5 millones de dólares a México para desarrollar proyectos de conservación. Toda el agua generada o conservada con esta inversión, será asignada a México con excepción de los siguientes volúmenes: 86 Mm<sup>3</sup> de agua, para cumplir con el compromiso de Estados Unidos de agua para beneficio del medio ambiente; 62 Mm<sup>3</sup> de agua para el sistema del río Colorado en beneficio de todos los usuarios de la cuenca; y 135 Mm<sup>3</sup> de agua para su uso en los Estados Unidos.

b) Proyectos de Nuevas Fuentes de Agua.

El Grupo Binacional de Trabajo sobre Proyectos está interesado en los siguientes proyectos:

- b.1) Planta Desalinizadora en la Costa del Océano Pacífico;
- b.2) Planta Desalinizadora Binacional en el Río Nuevo; b.3) Planta Desalinizadora Binacional en el Mar de Cortés;
- b.4) Reúso del efluente de las plantas de tratamiento de aguas residuales de poblados del Valle de Mexicali para humedales o para la restauración riparia del Río Colorado; b.5) Reúso en los Estados Unidos del efluente de la Planta Internacional de Tratamiento de Aguas Residuales de Tijuana.

Notas:

-Los comisionados observaron el interés de formar un Grupo Binacional de Trabajo de Desalinización para estudiar proyectos potenciales, incluyendo el desarrollo de un estudio de las oportunidades de desalación de agua en el Mar de Cortés, según lo propuesto por la Comisión Sonora-Arizona.

-El estudio e implementación de estos proyectos e requerirá un acuerdo específico por medio de una nueva Acta de la CILA.

9. Canal Todo Americano

Los Comisionados toman nota de los esfuerzos del Grupo Binacional de Trabajo sobre la Interconexión del Canal Todo Americano para examinar el proceso y calendario necesarios para construir, operar y mantener una conexión binacional entre el Canal Todo Americano en los Estados Unidos y la estación de bombeo PB 0 del Acueducto Río Colorado-Tijuana, ubicada en México.

Los comisionados determinaron que será necesaria una nueva Acta de la CILA para establecer todos los asuntos relativos al diseño, construcción, operación y mantenimiento de dicha conexión binacional.

*Fuente:* Elaboración propia en base a las Actas 319 y 323 del Tratado de Aguas.

\* Plazo: 20 de noviembre de 2012 – 31 de diciembre de 2017.

\*\*Plazo: 21 de septiembre de 2017 - 31 de diciembre de 2026.



CAPÍTULO 4  
DESARROLLO SOCIAL Y DONACIONES: ESTUDIO  
EXPLORATORIO DE LOS RECURSOS QUE  
RECIBEN LAS DONATARIAS AUTORIZADAS DEL  
EXTRANJERO

Israel Banegas<sup>10</sup>  
Tania Hernández<sup>11</sup>

*INTRODUCCIÓN*

Una de las vertientes más estudiadas en el campo de la sociedad civil ha sido la identificación de los determinantes del fortalecimiento organizacional (Carrillo, García y Tapia, 2005; Breña, 2007; Muñoz, 2009; 2010; 2011a; 2011b; 2012; 2014; Villalobos, 2009; 2011). A la par de esta inquietud académica, tanto los organismos internacionales, como los gobiernos han centrado sus esfuerzos por incidir en los determinantes que promuevan el fortalecimiento organizacional de la sociedad civil por medio de programas sociales. Baste como ejemplo, señalar que la estrategia en política social con más experiencia y recursos, Programa de Coinversión Social del INDESOL, tiene como objetivo principal “Contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el

---

<sup>10</sup> Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México

<sup>11</sup> School of Community Resources and Development, Arizona State University

desarrollo comunitario mediante el fortalecimiento de los actores sociales” (DOF, 28/12/2017)

Las investigaciones académicas sobre sociedad civil han identificado dos retos metodológicos a sobrepasar. El primero, la poca densidad de fuentes de información que permitan el acercamiento al objeto de estudio, y el segundo, que las pocas fuentes de datos disponibles, limitan la capacidad de inferencia de las técnicas metodológicas (Hernández, 2016; Natal y Chávez Becker, 2010; Natal, y Muñoz Grandé, 2013; Natal, Greaves, y García, 2002).

De ahí que el presente texto tenga como objetivo principal proporcionar un primer acercamiento al estudio del componente internacional en la composición de los recursos pecuniarios de las donatarias autorizadas para aquellas insertas en el rubro de desarrollo social. Por recursos del exterior se entienden aquellas donaciones realizadas por agencias u organizaciones no mexicanas a las donatarias autorizadas en México de acuerdo al Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta. La base de datos para el análisis es el Reporte de Donatarias Autorizadas de 2015 a 2017<sup>12</sup>. La información disponible contiene los montos de los donativos obtenidos en efectivo y en especie, nacionales como extranjeros, a nivel de las entidades federativas, y su clasificación por rubro de actividad.

---

<sup>12</sup> Estos reportes están disponibles en el sitio de internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cumplimiento de la Ley de Ingresos de la Federación que obliga a la dependencia a presentarlo a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores.



Este trabajo parte de las siguientes hipótesis. Que la concentración de los recursos del exterior tiene una lógica en áreas temáticas que obedece a los temas prioritarios de la agenda de cooperación internacional unificada. La segunda hipótesis refiere al objeto de estudio de este trabajo: las donaciones del extranjero no están directamente asociadas a las entidades federativas que tienen las mayores carencias en términos de desarrollo social. Es decir, que las donaciones del extranjero no se dirigen a donatarias en entidades federativas con mayor pobreza. Esto, bajo el supuesto de que las donatarias con mejores recursos institucionales para obtener recursos del exterior, no se localizan en las entidades que presentan mayor incidencia de personas en condición de pobreza.

Para contrastar estas hipótesis se utilizan dos teorías organizacionales: teoría de la ecología organizacional (Hannan y Freeman, 1977) y teoría de la dependencia del recurso (Pfeffer y Salancik, 2003). Desde la perspectiva de la ecología organizacional se espera contrastar la población de donatarias respecto de los recursos disponibles en sus nichos. Es en este sentido, que el incorporar al marco analítico la teoría de la dependencia del recurso, se podrá estudiar la diversificación de recursos como una estrategia de las donatarias para reducir su vulnerabilidad financiera.

Se espera que este primer acercamiento exploratorio, sirva para orientar futuras preguntas de investigación hacia los determinantes que podrían incidir en el destino de los recursos internacionales, tales como: la densidad

asociativa, la composición de los recursos y la experiencia organizacional.

### *MARCO TEÓRICO*

Son dos los acercamientos teóricos que son de utilidad para el análisis de los recursos que reciben las donatarias del exterior: ecología organizacional y dependencia del recurso. La teoría de la ecología organizacional permite comprender la naturaleza de la población de donatarias y el nicho de recursos al que tienen acceso. La teoría de la dependencia del recurso es de utilidad para analizar la diversidad de fuentes de recursos y las implicaciones de los recursos del exterior.

De acuerdo a la teoría de la ecología organizacional existen dos factores intervinientes en el desarrollo de las organizaciones, estos son: el nicho y la densidad de la población de organizaciones (Hannan y Freeman, 1977). El nicho es el agregado de los recursos con los que cuenta una población de organizaciones que le permiten sobrevivir y reproducirse. La población es el conjunto de organizaciones. Ésta, para fines prácticos, se puede dividir por industrias o temas. La densidad se relaciona con el número de organizaciones en cada industria sobre el conjunto de la población de organizaciones.

En cada nicho, las organizaciones pueden jugar dos roles: generalistas o especialistas. Las organizaciones generalistas son aquellas organizaciones que pueden tener objetivos en diferentes temas. Las organizaciones

especialistas, como su nombre lo indica, se enfocan a temas específicos y encuentran en su grado de especialización su fortaleza. De acuerdo a la teoría de la ecología organizacional, en ambientes estables las especialistas tendrán mejor rendimiento sobre las generalistas. Sin embargo, en entornos con incertidumbre, las generalistas tendrán mejor rendimiento sobre las especialistas (Hannan y Freeman, 1977). El rendimiento de las organizaciones dependerá del rol que asuman en el entorno dado.

El segundo factor, la densidad de organizaciones, se encuentra en función de dos mecanismos: legitimización y competencia. A medida que más organizaciones se orientan al mismo tema, encuentran legitimación como grupo. Este proceso a su vez produce un incremento en la competencia por los recursos. La competencia por los recursos dentro de un nicho produce que algunas organizaciones que no presenten un rendimiento satisfactorio fracasen (Hannan y Freeman, 1977).

Bajo los postulados de la teoría de la ecología de las organizaciones se espera que los recursos que provienen del exterior se dirijan a organizaciones altamente especializadas. El supuesto detrás es que el entorno de las donatarias presenta certidumbre. La certidumbre, en las donatarias está dada por el entorno legal. Asimismo, se espera que en los rubros de donatarias con mayor densidad, se presente alta competencia por los recursos del exterior.

De acuerdo a la teoría de la dependencia del recurso, las organizaciones requieren de recursos de su entorno

para asegurar el cumplimiento de sus objetivos, así como su supervivencia (Pfeffer y Salancik, 2003). Esto implica que las organizaciones son interdependientes, es decir, las organizaciones requieren del intercambio de recursos con otras instituciones, organizaciones y agencias. Las organizaciones pueden obtener recursos a través de una estrategia de diversificación de recursos. Esta estrategia implica obtener recursos de diferentes fuentes, tales como: recursos privados, recursos gubernamentales y actividades comerciales (Froelich, 1999).

Dentro de esta teoría, existen posturas encontradas sobre los beneficios de diversificar los recursos e ingresos que reciben las organizaciones. Por un lado, se espera que la diversificación de recursos reduzca la vulnerabilidad financiera (Searing, 2015). En particular, se ha señalado que en el caso de las organizaciones sin fines de lucro, obtener recursos gubernamentales a través de apoyos y convenios fortalece su legitimidad (Seo, 2016; Jung y Moon, 2007). La segunda postura enfatiza los efectos nocivos de la diversificación de recursos, tales como: mayores costos en recursos humanos y gastos no programáticos (Sacristán López de los Mozos, Rodríguez Duarte & Rodríguez Ruiz, 2016; Hodge y Piccolo, 2005).

En este trabajo, se toma una postura prescriptiva, en donde se espera que las donatarias que reciben recursos del exterior tengan mejor rendimiento. De acuerdo a los postulados de la teoría de la dependencia del recurso, las donaciones del extranjero no sólo aseguran la fortaleza financiera de las donatarias, sino también contribuyen a fortalecer la legitimidad de la población de donatarias.

## *FUENTE DE INFORMACIÓN*

La base de datos utilizada es el Reporte de Donatarias Autorizadas de 2015 a 2017. Esta base es administrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El Reporte contiene información sobre los donativos en efectivo y en especie recibidos por las Donatarias Autorizadas de acuerdo al Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los donativos que recibieron las donatarias durante cada año se desagregan en recursos nacionales y extranjeros. Cada rubro a su vez se divide en recursos en efectivo y en especie.

Las donatarias pueden adscribirse en alguno de los doce rubros: 1) asistenciales, 2) educativas, 3) investigación científica, 4) culturales, 5) becantes, 6) ecológicas, 7) para la reproducción de especies en protección y en peligro de extinción, 8) apoyo económico de otras donatarias autorizadas, 9) obras o servicios públicos, 10) propietarias de bibliotecas privadas con acceso al público en general, 11) propietarias de museos privados con acceso al público en general y 12) desarrollo social.

La base fue analizada a través de estadísticos descriptivos. Se identificaron principalmente medias, porcentajes y valores atípicos. Estos estadísticos permiten hacer comparaciones entre las donatarias por entidad federativa y por rubro de actividad. Asimismo, se comparan los montos y porcentajes de recursos en las observaciones de los tres años que abarca el análisis.

En 2017 estaban registradas 9,328 donatarias, de las cuales 3,428 (36.7%) contaron con autorización para recibir recursos del extranjero, de éstas sólo 718 (7.69%) recibieron donativos del extranjero, ya fuese en efectivo o en especie. En 2016, estaban registradas 9,851 donatarias, de las cuales 3,460 (35%) contó con autorización para recursos del extranjero, de éstas 678 (6.8%) recibieron recursos. En 2015, estaban registradas 9,659 donatarias, de éstas 3,322 (34%) tuvo autorización para recibir recursos del extranjero, de las cuales sólo 623 (6.4%) recibieron recursos (SAT, 2018).

### *LAS DONACIONES DEL EXTRANJERO SE CONCENTRAN EN CIERTOS TEMAS*

Las donatarias se pueden inscribir a uno de los doce temas. De estos doce temas, las donatarias en el rubro de *Asistencia social* concentran el mayor porcentaje de las donaciones del extranjero. Para el año 2017, concentraron 58.9% de los donativos que significó 2,150 millones de pesos. Le siguen las donatarias en *Investigación y tecnología* con el 14.9% (545 millones de pesos) y las donatarias *Ecología* con el 12.9% (472 millones de pesos) de los recursos internacionales para el año 2017. Estos tres rubros se han mantenido constantes en los últimos tres años (2015-2017), ver tabla 1.

Tabla 1. Montos y porcentajes de recursos internacionales dirigidos a las donatarias de 2015 a 2017.

Rubro	2015		2016		2017	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Asistencial	1,659,811,406	66.7	1,855,217,657	63.6	2,149,930,591	58.9
Educativa	36,653,027	1.5	51,458,991	1.8	49,440,433	1.4
Científicas o tecnológicas	387,311,482	15.6	417,058,851	14.3	545,475,986	14.9
Culturales	23,236,292	0.9	36,721,007	1.3	43,670,919	1.2
Becante	4,192,561	0.2	7,897,086	0.3	8,825,568	0.2
Ecológica	254,964,614	10.2	280,258,248	9.6	471,967,903	12.9
Para la reproducción de especies en protección y en peligro de extinción	27,661,807	1.1	32,559,568	1.1	38,668,069	1.1
Apoyo económico de donatarias autorizadas	62,988,631	2.5	126,627,788	4.3	181,023,593	5.0
Obras o servicios públicos	17,827,038	0.7	41,847,073	1.4	24,732,697	0.7
Bibliotecas privadas	6,152,092	0.2	11,175,318	0.4	13,725,472	0.4
Museos privados	2,166,427	0.1	4,656,292	0.2	587,839	0.0
Desarrollo social	5,598,232	0.2	49,496,920	1.7	122,947,492	3.4
Total	2,488,563,609	100	2,914,974,799	100	3,650,996,562	100

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2017).

Existen algunos rubros en los que la *composición de recursos* tiene alta participación de recursos del exterior. El caso más evidente es el de las donatarias en el rubro *Para la reproducción de especies en protección y en peligro de extinción*. Estas donatarias reciben más recursos del exterior que recursos nacionales. Sin embargo, la causante de esta varianza es una donataria, *Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C.*, que ha recibido en promedio 31 millones de pesos de recursos del exterior por año (2015-2017).

Las donatarias en el rubro de *Desarrollo social* también reciben alta proporción de recursos del exterior. De nuevo esta varianza se explica en su mayoría por las donaciones del exterior que reciben dos donatarias: *Oficina Regional de Amnistía Internacional, A.C.* y *El Poder del Consumidor, A.C.* Éstas organizaciones recibieron entre 13 y 48 millones de pesos de recursos del exterior en los últimos dos años (2016-2017).

Otro grupo de donatarias que presenta altos porcentajes de recursos del exterior son las donatarias en el rubro de *Ecología*. De nuevo, los altos porcentajes se explican por la varianza que aportan tres donatarias: *Pronatura Noroeste, A.C.*, *Centro de Transporte Sustentable de México, A.C.* y *Comunidad y Biodiversidad, A.C.* Éstas donatarias recibieron entre 26 y 64 millones de pesos del exterior en los últimos dos años (2016-2017). Los porcentajes de recursos internacionales contra los recursos nacionales por cada rubro se presentan en la tabla 2.



TABLA 2. PORCENTAJES DE RECURSOS NACIONALES E INTERNACIONALES DIRIGIDOS A LAS DONATORIAS DE 2015 A 2017.

Rubro	2015		2016		2017	
	Nac.	Inter.	Nac.	Inter.	Nac.	Inter.
Asistencial	91.4	8.6	91.0	9.0	91.3	8.7
Educativa	98.7	1.3	98.3	1.7	98.8	1.2
Científicas o tecnológicas	78.5	21.5	78.7	21.3	73.1	26.9
Cultural	99.0	1.0	98.4	1.6	98.4	1.6
Becante	99.1	0.9	99.8	0.2	98.7	1.3
Ecológica	62.6	37.4	66.6	33.4	62.0	38.0
Para la reproducción de especies en protección y en peligro de extinción	17.3	82.7	19.4	80.6	30.2	69.8
Apoyo económico de donatarias autorizadas	98.1	1.9	96.3	3.7	96.9	3.1
Obras o servicios públicos	94.3	5.7	89.3	10.7	93.5	6.5
Bibliotecas Privadas	78.3	21.7	64.0	36.0	65.1	34.9
Museos privados	99.3	0.7	98.6	1.4	99.8	0.2
Desarrollo social	86.6	13.4	60.4	39.6	49.5	50.5
Total	92.1	7.9	92.1	7.9	91.4	8.6

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2017).

En resumen, las donatarias en el rubro de *Asistencia social* concentran en términos absolutos la mayoría de los recursos provenientes del exterior. Le siguen las donatarias en *Investigación y tecnología* y *Ecología*. Por otro lado, existen otros rubros en los que la composición de recursos tiene alto porcentaje de recursos del exterior. Son los casos de los rubros: *Para la reproducción de especies en protección y en peligro de extinción*, *Desarrollo social* y *Ecología*. En estos casos gran parte de

la varianza se explica por los recursos destinados a donatarias específicas. Es decir, se identifican donatarias que cuentan con *experiencia* de haber obtenido recursos del exterior por varios años. La *experiencia* podría determinar que una donataria reciba donaciones en el futuro.

### *LAS DONACIONES DEL EXTRANJERO NO SE DIRIGEN A ENTIDADES EN POBREZA*

De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2016 las cinco entidades federativas con mayor porcentaje de pobreza son: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Puebla. Las entidades que concentran el mayor número de personas en condición de pobreza son: Estado de México, Veracruz, Chiapas, Puebla y Oaxaca (CONEVAL<sup>13</sup>, 2018). Sin embargo, la mayoría de las donaciones del extranjero no se dirigen a donatarias en estas entidades.

Las donaciones del extranjero se dirigen principalmente a donatarias en nueve entidades federativas: Ciudad de México, Baja California, Jalisco, Nuevo León, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Estado de México y Morelos<sup>14</sup>. Tan sólo en 2017, estas nueve entidades concentraron el 91% de los donativos

---

<sup>13</sup> Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

<sup>14</sup> Estas nueve entidades son identificadas con base en las donaciones de los últimos tres años (2015-2017).

provenientes del exterior <sup>15</sup>. De este 91%, el 61% corresponden a fondos dirigidos a donatarias en la Ciudad de México.

Al contrastar las entidades con mayor pobreza (relativa y absoluta) en 2016 con las entidades que concentran la mayoría de las donaciones del exterior de 2017, el patrón que se observa es que los recursos del exterior **no se dirigen** a las entidades con mayor pobreza. Son los casos de Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México y Nuevo León que están entre las cinco entidades con menor porcentaje de pobreza (CONEVAL 2018) y que a su vez concentran la mayoría de los donativos del exterior (SAT, 2018). En total estas cuatro entidades concentraron el 77.5% de los recursos internacionales en 2017. Si a este porcentaje le sumamos las donaciones dirigidas a Chihuahua, se observa que éstas cinco entidades concentraron el 80% de los recursos del exterior. Chihuahua se encuentra en el grupo de las diez entidades con menor porcentaje de pobreza, ver tabla 3

---

<sup>15</sup> Este porcentaje resulta del agregado de recursos en efectivo y recursos en especie.

TABLA 3. MONTOS Y PORCENTAJES DE LOS RECURSOS INTERNACIONALES DIRIGIDOS A LAS DONATARIAS AUTORIZADAS DE 2015 A 2017

Entidad	2015		2016		2017	
	Internacional	%	Internacional	%	Internacional	%
Aguascalientes	1,062,058	0.04	2,183,002	0.07	1,491,556	0.04
Baja California	141,732,273	5.70	196,296,587	6.73	337,745,028	9.25
Baja California Sur	73,400,964	2.95	71,715,348	2.46	125,225,082	3.43
Campeche	706,424	0.03	845,314	0.03	425,626	0.01
Coahuila	20,152,817	0.81	15,870,542	0.54	12,808,538	0.35
Colima	8,600,203	0.35	13,504,449	0.46	18,116,329	0.50
Chiapas	64,801,706	2.60	82,952,199	2.85	111,988,917	3.07
Chihuahua	63,936,902	2.57	92,117,675	3.16	99,065,880	2.71
Ciudad de México	1,521,434,194	61.14	1,792,245,681	61.48	2,234,155,640	61.19
Durango	400,324	0.02	331,370	0.01	1,017,994	0.03
Guanajuato	34,909,108	1.40	33,129,375	1.14	45,608,155	1.25
Guerrero	6,002,715	0.24	7,026,937	0.24	9,599,090	0.26
Hidalgo	586,254	0.02	911,586	0.03	1,305,607	0.04
Jalisco	156,529,997	6.29	119,777,113	4.11	142,532,690	3.90
Estado de México	62,622,920	2.52	64,171,789	2.20	80,172,687	2.20
Michoacán	7,087,404	0.28	2,224,212	0.08	7,443,913	0.20
Morelos	53,271,244	2.14	78,605,973	2.70	48,801,892	1.34

Nayarit	9,944,149	0.40	14,082,624	0.48	18,721,268	0.51
Nuevo León	100,161,112	4.02	123,081,728	4.22	132,889,270	3.64
Oaxaca	32,482,697	1.31	47,297,629	1.62	27,939,232	0.77
Puebla	31,913,543	1.28	18,703,991	0.64	34,562,586	0.95
Querétaro	6,380,282	0.26	25,075,658	0.86	18,229,717	0.50
Quintana Roo	2,996,850	0.12	29,838,082	1.02	36,135,317	0.99
San Luis Potosí	1,282,174	0.05	1,227,337	0.04	1,213,731	0.03
Sinaloa	12,497,958	0.50	9,314,587	0.32	15,490,970	0.42
Sonora	49,317,739	1.98	45,610,175	1.56	53,356,825	1.46
Tabasco	1,580,909	0.06	1,821,615	0.06	1,724,782	0.05
Tamaulipas	576,733	0.02	842,088	0.03	1,142,137	0.03
Tlaxcala	166,871	0.01	984,005	0.03	1,140,191	0.03
Veracruz	3,489,135	0.14	4,820,185	0.17	3,981,190	0.11
Yucatán	17,049,688	0.69	17,598,786	0.60	25,951,612	0.71
Zacatecas	1,486,262	0.06	767,157	0.03	1,013,110	0.03
Total	2,488,563,609	100	2,914,974,799	100	3,650,996,562	100

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2017).

Ahora bien, existe otro posible determinante del destino de los recursos del exterior, este es la *densidad asociativa*. Por ejemplo, la Ciudad de México concentra el mayor número de donatarias autorizadas, de las 9,328 donatarias registradas en 2017, un total de 2,825 se encuentran en esta entidad, éstas representan el 30.28% del total de las donatarias. Este elemento también se observa en entidades tales como el Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua, Baja California que concentraron respectivamente el 7.7%, 6.9%, 5.9%, 4.6% y 3.2% de las donatarias autorizadas en 2017.

Se observan sólo dos excepciones, que son los casos de Chiapas y Morelos. Ambas entidades tienen altos porcentajes de población en pobreza y a su vez reportan altos porcentajes de recursos provenientes del exterior. En estos casos pareciera que existe otra variable interviniente que es la *composición de los recursos*.

Se observa que cinco entidades cuentan con un porcentaje alto de recursos internacionales en comparación con los recursos que recibieron de donaciones nacionales. Estas entidades son: Baja California Sur, Chiapas, Baja California, Nayarit y Morelos. A pesar de las variaciones en los porcentajes, estas cinco entidades presentaron por tres años consecutivos (2015-2017) los porcentajes más altos de recursos internacionales vs. recursos nacionales, ver tabla 4.

**TABLA 4. PORCENTAJE DE RECURSOS NACIONALES E INTERNACIONALES A LAS DONATARIAS AUTORIZADAS DE 2015 A 2017.**

Entidad	2015		2016		2017	
	Nac.	Int.	Nac.	Int.	Nac.	Int.
Baja California	77.4	22.6	73.0	27.0	65.7	34.3
Baja California Sur	53.7	46.3	63.5	36.5	61.6	38.4
Chiapas	70.0	30.0	69.4	30.6	64.0	36.0
Morelos	73.7	26.3	66.6	33.4	75.9	24.1
Nayarit	80.2	19.8	57.2	42.8	71.3	28.7

*Fuente:* Elaboración propia con información de la SHCP (2017).

Si bien en este análisis sólo se comparan los recursos de tres años (2015-2017). El que estas entidades reciban mayor proporción de recursos internacionales pareciera tener sus raíces en transferencias históricas de recursos del exterior. Por ejemplo, la existencia de misiones del exterior que han trabajado en comunidades de estas entidades por varios años. De cualquier forma, los casos de las donatarias en Chiapas y Morelos deben ser analizados con mayor profundidad en futuras investigaciones.

## *DISCUSIÓN*

Este trabajo se enfocó al análisis de los recursos del extranjero dirigidos a las donatarias autorizadas en México en el periodo de 2015 a 2017. Para este análisis

fueron de utilidad la teoría de la ecología organizacional y la teoría de la dependencia del recurso. La base de datos para el análisis se nutrió de los reportes de Donatarias Autorizadas que administra la SHCP. Los reportes fueron analizados a través de estadísticos descriptivos.

Para el análisis de los recursos se plantearon dos hipótesis. Se encontró evidencia que sustenta la primera hipótesis: que los recursos internacionales no se dirigen a entidades en pobreza. Al contrario, las donaciones se dirigen principalmente a entidades con bajos porcentajes de pobreza. En el análisis de esta hipótesis se observaron otros factores que pudiesen determinar el destino de los recursos entre estos: la *densidad asociativa* y la *composición de los recursos*. De acuerdo al análisis, pareciera ser que los recursos se dirigen a entidades con altos porcentajes de donatarias autorizadas. Asimismo, las donaciones se dirigen a entidades que, históricamente, reciben mayores recursos del exterior en comparación con los donativos nacionales.

Se encontró evidencia que sustenta la segunda hipótesis, los recursos internacionales se concentran en rubros específicos. Los recursos del exterior se dirigen en términos absolutos a donatarias en el rubro de *Asistencia social*. Otros rubros que presentan altos porcentajes de recursos internacionales en comparación con los recursos nacionales son: *Protección de especies*, *Desarrollo social* y *Ecología*. En estos casos, gran parte de la varianza se explica por las donaciones dirigidas a organizaciones específicas.



El porcentaje de donaciones del extranjero para el rubro *Para la reproducción de especies en protección y en peligro de extinción* es mayor que el de los recursos nacionales. En estos casos, parecieran existir organizaciones que se han legitimado como especialistas en determinados temas. Su *experiencia* les permite obtener recursos del exterior por periodos sostenidos. De acuerdo a los postulados de la teoría de la ecología organizacional, la tendencia indicaría que, al consolidarse este rubro, la competencia por los recursos aumentará (Hannan y Freeman, 1977).

Las donatarias altamente especializadas y con experiencia previa de donaciones del extranjero reciben mayores montos de recursos del exterior. Este hallazgo va en línea con los postulados de la teoría de la ecología organizacional de acuerdo a la cual las organizaciones altamente especializadas tendrán mejor rendimiento sobre las generalistas en entornos estables (Hannan y Freeman, 1977). De esto se puede deducir que la *experiencia* de haber recibido recursos del exterior, podría determinar que la donataria obtenga recursos en el futuro.

Si una donataria busca estabilidad financiera tiene la opción de orientar sus esfuerzos a obtener recursos del exterior. Esto le permitirá reducir la dependencia de los recursos nacionales. Asimismo, el conjunto de donatarias gana legitimidad al contar con el apoyo y visibilidad de agencias internacionales.

La *densidad* de donatarias en entidades federativas (por ejemplo, Ciudad de México) y en rubros (por ejemplo, *Asistencia social*) pareciera determinar que las

donatarias tengan más posibilidades de recibir recursos del exterior. Esto va en línea con los postulados de la teoría de la ecología organizacional (Hannan y Freeman, 1977). Se observa que existen rubros de donatarias que concentran en términos absolutos los recursos del exterior, son los casos de las donatarias en *Asistencia social, Investigación y tecnología y Ecología*. Asimismo, existen entidades federativas que concentran en términos absolutos los recursos del exterior, como la Ciudad de México, Baja California y Jalisco. De acuerdo a los postulados de la teoría de la ecología organizacional, al existir nichos consolidados de recursos del exterior, se podría suponer que la competencia por los recursos sea alta (Hannan y Freeman, 1977). Esto tendría que ser explorado a mayor profundidad en futuras investigaciones.

Existen donatarias en cinco entidades federativas que presentan altos porcentajes de recursos del exterior en comparación con los recursos nacionales, son los casos de: Baja California Sur, Chiapas, Baja California, Nayarit y Morelos. Las donatarias en estas entidades han logrado diversificar sus fuentes de recursos de forma efectiva y sostenible a través de una *composición de recursos* balanceada. Es decir, se espera que las donatarias presenten menos dependencia de los recursos nacionales, al obtener más recursos del exterior. Esto va en línea con los postulados de la teoría de la dependencia del recurso, de acuerdo a la cual, una organización tendrá menor vulnerabilidad financiera al diversificar sus fuentes de ingresos (Pfeffer y Salancik, 2003).

Las donatarias que aspiran a obtener recursos del exterior tienen que ser competitivas. Esto implica un arduo trabajo de fortalecimiento institucional y de una estrategia de posicionamiento de temas en el debate internacional. El trabajo de las donatarias debe de ser complementado por un entorno legal y fiscal que facilite el acceso a recursos del exterior y reduzca los costos no programáticos asociados a la obtención de estos recursos.

## REFERENCIAS

- Breña, L. (2007). *Agendas ciudadanas: seguridad, derechos humanos, fortalecimiento de la sociedad civil, migración*. México: INCIDE Social.
- Carrillo, P., García, P. y Tapia, M. (2005). *El fortalecimiento institucional de las OSCs en México. Debates, oferta y demanda*. México: Alternativas y Capacidades A.C.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018). *Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades 2010 a 2016*. México: CONEVAL.
- Diario Oficial de la Federación (2017). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el ejercicio fiscal 2018. Ciudad de México, México, jueves 28 de diciembre de 2017
- Froelich, K. A. (1999). *Diversification of revenue strategies: Evolving resource dependence in nonprofit*

- organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(3), 246-268.
- Hannan, M. T., y Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, 82(5), 929-964.
- Hernandez, Tania (2016). *La disolución de las organizaciones de la sociedad civil en México. Estudio de caso de las organizaciones de asistencia social en la Ciudad de México* (Tesis de maestría). Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México.
- Hodge, M. M., & Piccolo, R. F. (2005). Funding source, board involvement techniques, and financial vulnerability in nonprofit organizations: A test of resource dependence. *Nonprofit Management and Leadership*, 16(2), 171-190.
- Jung, K., y Moon, M. J. (2007). The double-edged sword of public-resource dependence: The impact of public resources on autonomy and legitimacy in Korean cultural nonprofit organizations. *Policy Studies Journal*, 35(2), 205-226.
- Muñoz Grandé, H. (2014) *Entrampado Institucional de las Organizaciones de la Sociedad civil en México*. México: CEMEFI.
- Muñoz Grandé, H. (Coord.) (2012). *Comparativo y prospectiva de las capacidades de las organizaciones asistenciales en México: el caso de Sinaloa*. México: Fundación Tercer Sector.

- \_\_\_\_\_ (Coord.) (2011a). Análisis de las capacidades institucionales de las organizaciones asistenciales del estado de Nuevo León. México: Grupo Tercer Sector.
- \_\_\_\_\_ (Coord.) (2011b). Análisis de las capacidades institucionales de las organizaciones de la sociedad civil del Distrito Federal y estudio comparativo IAP-AC. México: Grupo Tercer Sector.
- \_\_\_\_\_ (Coord.) (2010). Midiendo las capacidades institucionales de las OSC del Estado de Hidalgo. México: Grupo Tercer Sector/INDESOL/Gobierno del Estado de Hidalgo/DIF Hidalgo.
- \_\_\_\_\_ (Coord.) (2009). Midiendo las capacidades institucionales de las IAP del Estado de México. México: Grupo Tercer Sector/INDESOL
- Natal, A. y Chávez Becker, C. (2010) El programa de estudios de la Sociedad Civil en México. *Revista de Administración Pública*, XLV (2), 143-166.
- Natal, A. y Muñoz Grandé, H. (2013). El entorno económico de las organizaciones de la sociedad civil en México. México: Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector.
- Natal, A., Greaves, P. y García, S. (2002) Recursos privados para fines públicos: Las instituciones donantes mexicanas. México: CEMEFI/Synergos/El Colegio Mexiquense.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective (1978) (233-242). En M. J. Handel (Ed.), *The Sociology of Organizations. Classic*

- Contemporary and Critical Readings* (233-242).  
Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Searing, E. (2015) *Beyond Liabilities: Survival Skills for the Young, Small, and Not-for-Profit* (Tesis doctoral).  
Georgia State University, Atlanta, Georgia.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2017).  
Reporte de donatarias autorizadas 2015-2017.  
México: SHCP.
- Seo, J. (2016). Resource Dependence Patterns and  
Organizational Behavior/Structure in Korean  
Nonprofit Organizations. *Nonprofit Management and  
Leadership*, 27(2), 219-236.
- Servicio de Administración Tributaria (SAT) (2018).  
Estadísticas Donatarias Autorizadas 2004-2017.  
México: SAT.
- Villalobos, J. (2011). Compendio estadístico del sector no  
lucrativo 2011. México: Centro Mexicano para la  
Filantropía.
- \_\_\_\_\_ (2009). Compendio estadístico del sector no  
lucrativo. México: Centro Mexicano para la  
Filantropía.

CAPÍTULO 5  
“EL SUDESTE ASIÁTICO A EXAMEN:  
LECCIONES Y APRENDIZAJES DEL PROCESO DE  
INTEGRACIÓN”

Yair Candelario Hernández Peña  
Estudiante del Doctorado en Relaciones Transpacíficas en UCOL  
Docente de Asignatura en UABC  
yhernandez21@ucol.mx

Kenia María Ramírez Meda  
Doctora en Relaciones Transpacíficas por UCOL  
Profesora Investigadora en UABC  
kenia@uabc.edu.mx

*RESUMEN*

El propósito del artículo es, analizar el cómo ha sido la integración en la subregión del sudeste asiático a través de un “examen” a los procesos de integración que se han gestado en la subregión, entre ellos la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN y El Foro Económico de Asia Pacífico (APEC). La importancia por indagar el proceso de integración, radica en que el regionalismo expresado en integración, se origina en 1967, ello con la conformación de la ASEAN, posicionando a la subregión dentro del mapa de los regionalismos y dentro de los primeros a nivel mundial. Algunos resultados son, la construcción de una integración con base en el regionalismo abierto, fuertes lazos

\*Este artículo, fue publicado previamente de forma parcial en la Revista Doxa Digital de la Universidad Autónoma de Chihuahua.

económicos entre los países de la región, sigue siendo una zona inestable, entre otros.

**Palabras clave:** Sudeste Asiático, ASEAN, Proceso de Integración, APEC, Evaluación

## *INTRODUCCIÓN*

El presente artículo, versa sobre una evaluación general del proceso de integración del sudeste asiático, obviamente, de los países que conforman la subregión<sup>16</sup>, sobre todo interesa determinar acerca de los aprendizajes y lecciones que se puedan extraer de tal espacio.

Entonces, el propósito que se busca, es analizar el cómo ha sido la integración en la subregión del sudeste asiático a través de un “examen” a los procesos de integración que se han gestado en la subregión, entre ellos la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN y El Foro Económico de Asia Pacífico (APEC). La importancia por indagar el proceso de integración, radica en que el regionalismo expresado en integración, se origina en 1967, ello con la conformación de la ASEAN, posicionando a la subregión dentro del mapa de los regionalismos y dentro de los primeros a nivel mundial.

A decir de lo anterior, la premisa de la que se parte es, que a cinco décadas del inicio de la integración y cooperación del sudeste asiático, la región ha mostrado

---

<sup>16</sup> Subregión, pues forma parte del continente de Asia e incluso de otra región que se conoce como Este de Asia.



avances en materia económica, pero poco en asuntos sociales e incluso ha generado desigualdad entre los países que conforman la región.

Con el afán de comprobar o desacreditar tal premisa, se realiza una investigación documental acerca de la subregión y de su proceso, ello mediante artículos de revistas, capítulos de libros, libros, escrito en español como en inglés para, además se utiliza el enfoque histórico para analizar dicho proceso.

La estructura del contenido del artículo se compone, primero, por una contextualización de la región o subregión, donde se argumenta el origen del término sudeste asiático, se caracteriza a los países que son parte de la región; luego, se presentan la teoría del institucionalismo liberal, a través de sus supuestos, los cuales sirven para dar explicación teórica al proceso de integración, luego se exponen conceptos relacionados con el proceso de integración, aunado a las visiones para analizar tal proceso, tanto la funcional y la del regionalismo abierto; posteriormente, se describen algunas instituciones emanadas de tal proceso de integración; enseguida se busca dar respuesta a la pregunta, ¿cuáles son las lecciones y aprendizajes emanados de tal proceso de integración?; y finalmente se exponen reflexiones sobre dicho trabajo.

### *CONTEXTUALIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL SUDESTE ASIÁTICO*

Para Sandi y López (2007), el nombre de la región fue acuñado en el siglo XX, antes se le denominada Indias Orientales o Insulindia, haciendo referencia al subcontinente indio, subcontinente por la vasta extensión territorial, es también parte de lo que geográficamente se denomina Asia oriental, región del continente de Asia que se caracteriza por ser un espacio geográfico con una elevada densidad de población, tan solo tres de los países que conforman la subregión son densamente poblados, estos son: China, Indonesia y Japón.

Además, el término como tal de sudeste asiático, fue acuñado después de la Segunda Guerra Mundial, pues antes de ella, no era de tanta importancia para los países potencias, fue hasta que la ubicaron como una región geoestratégica para los intereses de estas, sobre todo, para Estados Unidos y los “aliados”, pues durante el periodo de 1941-1944 haciendo frente a Japón, país que ocupaba la región, la región estaba bajo su dominio. Es así que se distribuyen mapas de la región llamándola “Sudeste asiático”, entonces para el mundo académico toma importancia con tal término. (See, Wilhelmy y Fajardo, 2007)

La subregión fue poco conocida para la colonización, los reinos de los países se organizaban por mándalas, del centro a la periferia. En la época contemporánea eso se alteró con la colonización europea de los países de la subregión, incluso las redes comerciales establecidas se desintegran con la llegada de tal colonización (See, Wilhelmy y Fajardo, 2007).

Todos los países que conforman dicha región fueron colonizados, excepto Tailandia, al igual que alcanzaron un desarrollo económico tardío (Meza, 2011); después de su independización, ya en el siglo XX, la región presenció guerras, movimientos insurgentes e incluso genocidios (caso Camboya), aunado a fuertes dictaduras militares (Sandí y López, 2007). Incluso se puede decir que muchos de los países tienen gobiernos autoritarios o son inestables, claros ejemplos de ello son Indonesia, Myanmar y Tailandia, por citar algunos.

El caso Tailandia, lo documenta Ramírez Meda en el Anuario de Asia-Pacífico que editó El Colegio de México para 2017, comentando que el país pasó de ser una monarquía absoluta en 1932 a contar con 12 golpes militares consumados (el último se dio en 2014), 7 golpes fallidos en un gobierno estatista contralado por militares (Ramírez, 2017).

Por su parte Myanmar, el país de la “gente sonriente”, caracterizado por contar con un gobierno socialista al estilo “burmesa” también cuenta con un gobierno que concentra la milicia (Kostzer, 2013).

Indonesia, tuvo hasta 2004 su primer gobierno democrático, y fue Susilo Bambang Yudhoyono quien por voto directo gana las elecciones en aquel país. (Hernández, 2017)

Para Ivanova (2012), el desarrollo de los países del sudeste asiático tiene tres periodos de expansión, uno que llama de “largo plazo”, mismo que empieza en el marco de la segunda guerra mundial, incluye la apertura comercial, así como la dominación colonial; un segundo

que clasifica como mediano plazo, situado justo después de la segunda guerra y caracterizado por las diversas reformas que los países de dicha región implementan para hacer frente a los estragos de la guerra, el retiro de las potencias colonizadoras y por ende el inicio de su independencia; y finalmente, el tercer periodo, que llama de corto plazo, caracterizado por el inicio del proceso de industrialización y los efectos de la crisis de 1997-1998 ocasionada en Tailandia, luego con efecto domino en otros países de la región.

Así mismo, el sudeste asiático es un área que se caracteriza por su elevado crecimiento económico en los últimos años, pero ya con muestras de recuperación desde los sesenta para el caso de algunos países como Japón, luego viene en escalda histórica para otros países como China, Corea del Sur, Taiwán, Tailandia, Malasia, Indonesia, Singapur, etc. (Bustelo, García y Olivie, 2004)

En general, la composición sociodemográfica de la región es heterogénea, a decir de Kostzer (2013), "... hay países donde la religión predominante y oficial es la musulmana (Brunei, Indonesia -mayor país musulmán del planeta-, o Malasia), budista (Tailandia, Myanmar o Vietnam) y católicos (Filipinas y Timor Leste)" (p. 119). Es decir, que es un mosaico religioso y no solo eso, incluso cultural.

En la actualizada el sudeste asiático alberga a 622 millones de personas distribuidas por las 11 naciones que le componente, frente a 1 billón 368 millones de China y 1 billón 260 millones de la India (Asean, 2015).

Por tanto, los países que integran al Sudeste Asiático son, Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia, Timor Oriental y Vietnam (Molina y Regalado, 2014; Vega y Hernández, 2015). Enseguida un mapa para mejor ubicación geográfica de la subregión.

MAPA 1. SUDESTE ASIÁTICO<sup>17</sup>



---

<sup>17</sup> Solo son los países que tienen color, los de gris oscuro no se consideran parte de la subregión.

*Fuente:* Tomada de:  
[https://wikitravel.org/en/File:Map\\_of\\_Southeast\\_Asia.png](https://wikitravel.org/en/File:Map_of_Southeast_Asia.png)

Así mismo, algunas características generales de cada uno de los once países que conforman el sudeste asiático se localiza en la tabla 1.

**TABLA 1. CARACTERÍSTICAS DE LOS PAÍSES QUE CONFORMAN EL SUDESTE ASIÁTICO**

<b>Nombre del país</b>	<b>Características principales</b>
Brunei	Fue protectorado británico desde 1888, su independencia se da en 1984. Cuenta con una población de 443, 593 personas. Su religión oficial es la musulmana. Su composición étnica es de 66 % malaya 10% china, indígenas y otros grupos 24%. 78% de su población es urbana y joven (64% de la población tiene entre 15 y 29 años de edad). Su gobierno es monárquico o sultán. Su principal fuente económica es la extracción y exportación del gas natural y el petróleo. Su principal socio comercial es Japón.
Camboya	Colonia de Francia desde 1863, formó parte de Indochina Francesa desde 1887. Se independiza en 1953, de 1975 al 1978 estuvo a cargo de los Jemeres Rojos, quienes realizaron genocidio en el país comandados por Pol Pot. Fue invadida por Vietnam en 1978 y ocupada once años. Tiene una población de 16, 204,486. Su composición étnica es, jemer (97.6%), cham (1.2%) china .1%, vietamita .1%. El idioma oficial es el jemer. 50% de su población tiene menos de 25 años.
Indonesia	Colonia holandesa desde el siglo XVII, luego ocupada por los japoneses de 1942-1945 (al término de la Segunda Guerra Mundial). Se independiza en 1945, donde estuvo de acuerdo Holanda. Cuenta con una población de 260, 580,739. Siento 45% de su

- población menores de 25 años.  
Su composición étnica es, Javanese 40.1%, Sundanese 15.5%, Malay 3.7%, Batak 3.6%, Madurese 3%, Betawi 2.9%, Minangkabau 2.7%, Buginese 2.7%, Bantenese 2%, Banjarese 1.7%, Balinese 1.7%, Acehnese 1.4%, Dayak 1.4 %, Sasak 1.3%, chino 1.2%, otro 15%.
- Es miembro del G20 por el tamaño de su economía.
- Laos** País que estuvo bajo la dominación de Tailandia hasta el siglo 18, ya en el 19 pasó a ser parte de la colonia francesa.  
En 1975 se pone fin a la monarquía.  
Tiene una población de 7, 126,706.Siendo 54% de su población personas con menos de 25 años de edad.  
Sus principales grupos étnicos son: Lao 53.2%, Khmou 11%, Hmong 9.2%, Phouthay 3.4%, Tai 3.1%, Makong 2.5%, Katong 2.2%, Lue 2%, Akha 1.8%, otro 11.6%, sin embargo se estima que tenga alrededor de 200 grupos.
- Filipinas** Archipiélago que se compone de 7 107 islas que en su conjunto integran 300 000 km2.  
Hasta julio de 2016, población estimada de 102 624 209  
Diversidad étnica, pero sobre sale tagalog (28 % total de la población)  
Idiomas oficiales filipino-tagalo y el inglés.  
Población en su mayoría es católica (Tizili, 2017).  
Fue colonia española en el siglo 16, luego obtiene su independencia de Estados Unidos en el 1946.  
Su población es de 104, 256,076 personas.
- Malasia** Población de más de 30 millones de habitantes, exactamente: 31, 381,992.  
Independizó de Gran Bretaña en 1957.  
Estado musulmán moderado y democrático.  
Etnias malaya, china e india.
- Myanmar** Fue colonia británica, se incorpora a la India hasta 1937 que se separó.
- Singapur** En 1948 obtiene la independencia de la Comunidad Anglosajona  
Fue fundada por el imperio británico en 1819, luego se unió al reino de Malasia en 1963, posterior se independizó en 1965.  
Tiene una población de 5,888,926  
Su composición étnica es de, chinos 74.3%, malayos 13.4%, indios 9.1%, otros 3.2%.  
El 60% tiene arriba de los 25 años.
- Tailandia** Es el único país que no ha sido colonizado, de los del sudeste

asiático.

Su reino se estableció en la mitad del siglo 14.

Tiene 68, 414,135 de personas.

Grupos étnicos es el thai 97%, el burmes 1.3%, otros 1.1. %

Su idioma oficial es el tailandés.

69% de la población tiene más de 25 años.

Timor Oriental	Colonizados por los portugueses, luego por los holandeses. De 1942-1945 fue ocupado por Japón. En 1975 declara su independencia de Portugal. Cuenta con una población de 1, 291,358 personas. 60% de su población tiene menos de 25 años.
Vietnam	Conquistada por Francia de 1858 al 1884. Luego fue parte de Indochina en 1887, Declaró independencia después de la II Guerra Mundial, pero comenzó a ser independiente hasta 1954. Su población es de 96, 160,163 personas.

*Fuente:* Elaboración propia con datos de CIA (2017) y Tizili (2017).

Como se puede leer y analizar de la Tabla 1 sobre características de los países que forman la región del sudeste asiático, tienen una diversidad de grupos étnicos, su población es relativamente joven, entre otras cuestiones, tales como los conflictos y disputas que libran entre ellos.

### *Disputas*

Para el siguiente mapeo de disputas se utilizó la descripción que tiene CIA (2017) entonces nos arroja lo siguiente: El caso de Brunei y Malasia, siendo Malasia quien cede 2 concesiones de hidrocarburos a Brunei en 2010, ello por el reclamo de este último país del corredor Limbang. También tiene conflictos de extensión de límites en aguas marítimas con Vietnam. Camboya y Tailandia



tienen disputas de definición de fronteras. Al igual que con Vietnam, Camboya le acusa de que este país realiza actividades ilegales en sus fronteras.

Indonesia tiene problemas de límites de aguas marítimas con sus vecinos.

Laos tiene problemas territoriales sobre demarcación de frontera con Tailandia y Camboya.

Filipinas tiene disputas internacionales con China y Vietnam en materia territorial.

Malasia tiene problemas de territorio sobre todo del mar con China y Filipinas, así también con Brunei.

Singapur tiene disputas con Malasia por el acceso al agua dulce, así como por cuestiones de delimitación de fronteras territoriales.

Tailandia tiene cerrada fronteras con Malasia. Problemas de frontera con Laos y Camboya, entre otros.

Timor Leste tiene problemas de delimitación de aguas marítimas con Indonesia.

Vietnam tiene disputas con Camboya y Laos por cuestiones de cruce de armamento ilegal por las fronteras de estos dos países últimos.

En suma, se puede decir que la región es compleja al interior de los países y en sus relaciones internacionales con los vecinos de la región, sobre todo en cuestiones de poder, pero a pesar de ello mantienen intensas relaciones económicas, razón que nos tiene en este análisis

## *NOTA METODOLÓGICA Y TEÓRICA PARA EL ENTENDIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN*

Este artículo es producto de una revisión documental sobre lo que se ha escrito del sudeste asiático en materia de integración, por tanto en su mayor parte es descriptivo, debido a que busca describir el cómo del proceso de integración, este con resultados empíricos que ha originado en los países de la subregión.

Así mismo, cómo el nombre lo indica, se busca evaluar a manera de “examen” las particularidades de los procesos de integración que ha tenido dicha subregión, sin embargo, para tener parámetros a evaluar, primero se requiere revisar qué se entiende por integración, esta palabra se concibe desde algunos enfoques teóricos, denominados, funcionalismo y nuevo regionalismo, mejor conocido este último como regionalismo abierto.

También, al proceso de integración le acompañan conceptos como el de cooperación, pues sin las acciones de los Estados, de manera articulada en pro de un bien u objetivo en común no podría haber integración, por lo que, tal cooperación se concibe desde las teorías liberales, una de ellas es la del institucionalismo neoliberal, que da importancia a las instituciones como articuladora del proceso de cooperación primero y luego de integración.

El institucionalismo entonces, se entiende a decir de Anaya (2014) en dos sentidos, el papel de las instituciones internacionales, a pesar de que los Estados son los actores centrales del sistema internacional; y otra, que a pesar de que las preferencias de los Estados son fijas, estas no se

limitan a ser preferencias relativas o a la supervivencia dentro del sistema (p.27).

Para los institucionalistas neoliberales la cooperación es posible, sobre todo les interesa la cooperación en materia económica, he aquí una de las razones del porqué se eligió esta teoría para fundamentar lo que pasa con el proceso de integración del sudeste asiático, pues como iremos viendo, no se puede hablar de un proceso en el sentido funcionalista al estilo Unión Europea, sino en el sentido más de aspectos de libre mercado, acuerdos comerciales, ni siquiera de mercado común. Además, "... los Estados buscan ganancias absolutas; es decir, su objetivo es maximizar su beneficio, independiente de que los demás Estados participen en los procesos de cooperación ganen más que ellos" (Anaya, 2014, p. 28).

Por otro lado, la teoría antes mencionada, solo se enfoca a los Estados y a las instituciones, dejando de lado a otros actores del sistema internacional, tales como a empresas, individuos con capacidad de influencia, grupos de presión dentro del análisis de la cooperación e integración, por lo que es menester evocar a la teoría de la interdependencia, la cual es una corriente del liberalismo que explica como funcional la política mundial cuando hay interdependencia en aumento por parte de los actores del sistema internacional, dentro de estos están los Estados, pero justo esta teoría reconoce a otros, dando cavidad a organizaciones internacionales, empresas transnacionales, grupos de interés, y demás. (Schiavon, 2014)

La lógica de las ganancias por parte de los actores que cooperan, ya sean países, organizaciones internacionales, empresas y otros es la de ganancias absolutas bajo la fórmula suma positiva, es decir, que prefieren ganar algo que nada, no les importa que el otro o los otros ganen más dentro de los resultados de la cooperación. (Schiavon, 2014)

En cuanto al concepto como tal de integración, se refiere a los cambios que se dan entre unidades políticas más o menos soberanas (países) que interactúan en el sistema internacional con relaciones internacionales constantes (Palomares, 2015). Para Ernst Hass, la integración es "...el proceso por el cual los actores políticos en diversos y distintos ámbitos nacionales aceptan desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre Estados nacionales (En Palomares, 2015, p. 343).

Desde la lógica del funcionalismo, sobre todo desde las visiones clásicas de integración económica que a su vez se vincula al estudio del comercio internacional enfocado a las uniones aduaneras, el proceso de integración tiene varias etapas (Palomares, 2015), mismas que se presentan en el siguiente cuadro.

TABLA 2. ETAPAS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Etapa	Zona librecambio	Unión Aduanera	Mercado común	Unión económica	Integración total o Unión total
-------	------------------	----------------	---------------	-----------------	---------------------------------

<p>Característica</p>	<p>Área que se forma por varios países. Se eliminan aranceles aduaneros y toda restricción comercial, se mantiene un arancel frente al exterior.</p>	<p>Añade a las características del libre comercio un arancel aduanero único frente a otros, suprime el problema de la entrada de mercancías por el miembro de menor arancel.</p>	<p>Se forma cuando los que lo integran añaden a la unión aduanera la franquicia para la circulación de los factores de producción, es decir que hay movilidad de factores de capital y trabajo.</p>	<p>Sigue al mercado común, pues le agrega cierto grado de armonización de políticas económicas, para eliminar las disparidades entre los países que lo integran.</p>	<p>Va más allá de las políticas económicas, sino que interesa la unificación de políticas monetarias, políticas fiscales, sociales, entre otras.</p>
-----------------------	--	--	---	--	--

*Fuente:* Elaboración propia con información de Palomares (2015, pp. 348-349).

Cabe mencionar, que así como existe la visión clásica de la integración, existen otras visiones que analizan la integración, entre ellas se puede localizar al regionalismo discutido, también conocido como nuevo regionalismo o regionalismo abierto; noción que se origina a la par del incremento de los procesos de globalización, sobre todo de su homogeneización económica y comercial que se daba a finales de los 80s y principios de los 90s. Entonces esta visión que se focaliza en asuntos económicos,

comerciales y financieros, puede ayudar mucho más a entender la integración en el sudeste asiático, sin olvidar que muchas veces se toma como modelo de referencia al proceso de integración de la Unión Europea, que justo va en el sentido del proceso clásico. (Palomares, 2015)

Esta visión de regionalismo abierto pone en el centro de la integración la interdependencia entre quienes forman parte del ente supranacional, bloque o región, en el sentido de que adoptan una serie de políticas tendientes a elevar la competitividad internacional en materia económica; en este sentido son los países los que deciden qué medidas adoptar para mejorar su integración con la región y esta a su vez ser competente como bloque a nivel en el complejo sistema internacional; esta visión no permite criterio supranacionales para corregir los efectos que se pueden ocasionar al interior de los países una vez sumándose al bloque que compite en la economía mundial, pues la rapidez del mercado y sus efectos pueden originar desigualdades inmediatas. Por tanto se puede concluir que es una manera de integración pragmática.

Finalmente, se propone, para realizar la evaluación a la integración del sudeste asiático que se revise con dos lentes (las dos visiones aquí analizadas de integración) el proceso de integración de la región; que se analice que etapas de la visión clásica de integración ha cumplido el sudeste asiático a través de sus iniciativas de integración- sobre todo de ASEAN y APEC; y desde el enfoque de regionalismo abierto, ¿qué resultados se han producido con el pragmatismo en materia económica para los países

que integran la región?, estos últimos sean positivos y negativos.

*LA INTEGRACIÓN DEL SUDESTE ASIÁTICO,  
REVISIÓN DESDE EL PROCESO DE  
INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ASEAN*

El término de la Segunda Guerra Mundial es un periodo clave para entender el despegue económico del sudeste asiático como elemento catalizador de la integración de los países que conforman la región. Ello porque por un lado, Japón tenía contralada la zona entre 1941-1944 y fue justo un espacio común para que los países coexistieran bajo el mismo régimen ocupacional, en el pensamiento de See, Wilhelmy y Fajardo (2007), coinciden en que esta ocupación promovió una “conciencia regional antioccidental”, misma que no duró mucho, pues al ser el país nipón un vencido de la guerra tuvo que retirarse de la zona.

En el mismo sentido del párrafo anterior, se presenta, la idea de que Estados Unidos en aras del inicio de la Guerra Fría y por ende, el inicio de un orden internacional “bipolar”<sup>18</sup> como estrategia para hacer frente al

---

<sup>18</sup> Bipolar en el sentido de que, el sistema internacional estaba ordenado por dos “polos de poder”, Estados Unidos y los aliados y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que marcó un hito en el marco de la Guerra Fría por ser un enfrentamiento ideológico en

comunismo se interesó más por la región como espacio geopolítico.

Otro suceso, fue la Federación de Malasia, donde se decide integrar a Malasia y a Singapur, en una sola federación en 1963, sin embargo, esta iniciativa no perduró, para 1965 Singapur ya había declarado de nuevo su autonomía. (Sadí y López, 2007).

Un primer intento de integración de la región de manera supranacional la Organización del Sudeste de Asia (SEATO), misma que fue facilitada por Estados Unidos e ingresaron Tailandia y Filipinas, pero tal organización no funcionó (Bartesaghi, 2014 y See, Wilhelmy y Fajardo, 2007).

Luego, Bartesahi (2014) documenta un antecedente del ASEAN impulsado por países que le integran, este fue la extinta Asociación del Sudeste de Asia (ASAS), donde se localiza la participación de Filipinas y Tailandia, luego se incorpora a Malasia.

Con el panorama antes descrito, es como nace la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés) en 1967, que en principio busca ser una respuesta a la inestabilidad en materia de seguridad entre los países de la región, pues tan solo en la memoria colectiva universal perduran los conflictos de Vietnam y Camboya.

---

primera y en segunda se libran batallas por otros países pero con apoyo de estos dos polos de poder de aquel entonces.



La iniciativa para la creación de la ASEAN fue de Tailandia, Malasia y Filipinas, países que creían que la cooperación regional podría coadyuvar a mejorar la confianza recíproca de las naciones de la región, al igual que a pacificar. Posteriormente, reunidos en Bangkok, las tres naciones antes dichas más Indonesia y Singapur, aprueban la Declaración de Bangkok, misma que buscaba no solo pacificar la zona, sino potencializar el crecimiento económico (esto a futuro), mejorar la cuestión social, estimular el desarrollo cultural, entre otros asuntos. (See, Wilhelmy y Fajardo, 2007).

Plaza (1995) comenta que la ASEAN surge como foro regional de cooperación para promover el reparto de la ayuda que Estados Unidos estaba inyectando en la zona, obviamente como estrategia geopolítica para impedir la expansión del comunismo.

Songhi (estudioso indio) (2007) por su parte, menciona que la integración del sudeste fue de las primeras a nivel mundial, textualmente menciona:

Integration in Asia has a long history, starting with the formation of Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) in 1967. Originally, ASEAN was seen more as a platform for regional import a substitution than a free trade area. With the ending of the Cold War in the early 1990s, ASEAN was able to pursue the formation of the ASEAN Free Trade Association (AFTA), with the aim of accelerating trade within the Southeast Asian region. (p. 326)

Para Ignacio Bartesaghi, la ASEAN también es el acuerdo más exitoso para el continente asiático, comenta que es la zona más rica del mundo, tiene importancia geoestratégica por las rutas comerciales que atraviesan la región (2014, pp.1-2).

Como se dijo en párrafos anteriores, en principio la ASEAN buscaba una estabilidad política y de defensa de la región, bajo los principios de independencia, igualdad, integridad territorial e identidad nacional de los países, eso fue importante en su nacimiento, por las múltiples disputas territoriales y desconfianza que se vivía en la zona. (Bartesaghi, 2014)

Un segundo momento importante para la ASEAN como organismo internacional que buscaba la seguridad fue, la Declaración sobre la Zona de Paz, Libertad y Neutralidad (ZOPFAN), pretendía hacer frente a las bases extranjeras que para 1971 todavía existían en algunos países del sudeste asiático, por ejemplo en Indonesia (See, Wilhelmy y Fajardo, 2007).

Otro evento que evidencia la relevancia de mantener sin conflicto la región se da en la conferencia que se celebra en Bali en 1976, por parte de los miembros de la ASEAN, puesto que se formaliza un pacto de no agresión entre sus miembros; pero dos años más tarde (1978) el conflicto de Vietnam – Camboya polarizó a la organización. A lo que salido adelante, ya que la mediación diplomática tal conflicto, es uno de sus mayores éxitos, con ello se comprueba el éxito de la organización, la razón de ser en aquel entonces (See, Wilhelmy y Fajardo, 2007; y Bartesaghi, 2014).

Para esas fechas, la ASEAN ya tenía más institucionalidad, en este caso debido a que contaba con una Secretaría de la ASEAN, pero contó con sede hasta 1981. En 1984 con el fin de incorporar más miembros a la organización, la estrategia a seguir fue ASEAN 6, que buscaba incorporar a Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam, pero solo ese año se incorpora Brunei, luego Vietnam en 1995, posteriormente Myanmar (1997) y Camboya hasta 1999 (Ferrando, 2013 y Bartesaghi, 2014). Esto no quiere decir que no hubo eventos importantes ente la incorporación de uno u otro país, todos coincidían en tener como eje rector la seguridad de la región; entonces se puede argumentar que desde la creación en la mitad de la década de los 60s hasta la década de los 80s, la ASEAN, se institucionalizó.

A decir de Molina y Regalado (2014, p. 7), durante los 60-70s, “tuvo logros significativos donde prevalece el multilateralismo, la cooperación regional, en ese periodo tuvo más motivaciones políticas que económicas”.

Luego a dicho proceso de integración que en principio era político – de defensa para lograr estabilidad en la región, se apareja el fenómeno de liberalización comercial que impacta en las economías asiáticas, en particular en los países de Indonesia, Malasia y Tailandia, luego en Filipinas<sup>19</sup>, las economías de estas naciones crecen mucho,

---

<sup>19</sup> A pesar de ser en menor medida, este país durante 1980 logró implementar reformas para la liberalización comercial (Tlizi, 2007).

gracias al acelerado proceso de industrialización. (Bustelo, García y Oliví, 2004)

Ya en los 90s, la integración regional toma más impulso y se volcó hacia los asuntos comerciales, ello propiciado por la buena racha económica por la que pasaban los países de la región, se estaban expandiendo. Por ejemplo, para 1992 se firma por parte de Brunei, Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia el área de libre comercio, misma que entra en vigor en 1993 (Ferrando, 2013; Bartesaghi, 2014 y Bustela, García y Oliví, 2004), al mismo tiempo se firman los tratados de París que ponen fin al conflicto iniciado por Vietnam por su invasión a Camboya.

Siguiendo con el recuento histórico de los eventos importantes que han marcado a la ASEAN, el contexto en el que se desarrollan los eventos que llevan a la organización a la consolidación en pro de facilitar el comercio entre las naciones que le integran y entre la organización y el mundo, es un contexto de liberalización económica y por tanto es menester presentar la estrategia que siguieron los países de la ASEAN para integrarse a la economía mundial como un bloque.

Entonces se crea la figura **ASEAN +**, es decir la Asociación firma acuerdo con tal o cual países. Para 1997, se da la **ASEAN + 3** (China, Japón y Corea del Sur); en 2002 **ASEAN + 1** (China), pero solo los países fundacionales con China en un principio, luego hacia el 2010 se extendería a Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya; en 2005, también se da algo parecido al caso chino, pero con Corea del Sur, luego paso a ser de

servicios en 20017, posterior en 2009 a la liberalización de inversiones, para 2010 se buscó crear un área de libre comercio entre los seis miembros y Corea, para el periodo 2016-2018 se incluirán los demás; 2008 se comienza a negociar un acuerdo más amplio entre Japón con la ASEAN, por supuesto como contrapeso a la iniciativa China; por supuesto que India también tiene acercamientos con la ASEAN, iniciando en 2003 y terminando en 2009; finalmente se busca una Asociación Económica Integral del Este de ASIA, que incluya al ASEAN, a la ASEAN + 3, más Australia, Nueva Zelanda y la India, esto último como un esfuerzo disfrazado para hacer contrapeso a la balanza de poder de la locomotora china, tiene tres pilares, el económico, sociocultural y el de seguridad.(Bustelo, García y Olivé, 2004).

Como se pudo leer este recuento histórico de sucesos relevantes que han marco el proceso de integración del sudeste asiático, sobre todo se deduce lo que muchos especialistas comentan, que de ser una asociación para coadyuvar las tensiones de desconfianza en la región, pasó a ser un área pujante en materia de libre mercado, liberalización comercial, y demás.

### *AHORA HABLEMOS UN POCO DEL FORO APEC*

El APEC, nace en 1989, justo en la pujanza económico-comercial de los países del sudeste asiático, para dialogar sobre temas económicos, en específico de comercio, inversión, tecnología, empleo, entre otros. Sus

iniciadores fueron los países de la ASEAN, junto a Japón y Australia. (Wilhelmy, 2012).

Posteriormente, se le suman países de la Cuenca del Pacífico, aunado a un tumulto de empresarios, cabe mencionar que el Foro no tenía un plan a seguir, por ello que se diseña una “hoja de ruta” por parte de un grupo de eminentes expertos en la materia, es así que el APEC, es un foro que poco a poco se convierte en una organización internacional clásica, con múltiples temas a discutir.

Sondhi (2007) se refiere, “APEC has had impressive successes and some failures, mainly as a result of limited institutional development.” (p. 327)

### *SOMERA EVALUACIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DESDE LA VISIÓN DEL REGIONALISMO ABIERTO Y EL FUNCIONALISMO (TEORÍA CLÁSICA DE INTEGRACIÓN)*

Una vez revisado el proceso de integración del sudeste asiático mediante el avance institucional de la ASEAN, es conveniente realizar el “examen” que pretende este trabajo de investigación.

Si bien, los procesos de globalización han funcionado como estímulo para incentivar los procesos de regionalización, ya que, por ser una unidad menor en el sentido de tamaño, es más viable de construir, sobre todo en materia económica, la integración regional impulsa la creación y potencializarían de instituciones

internacionales compuesta por países, es que la ASEAN ha salido avante. (Cuadra, 2000)

En principio logra su cometido, contener la inestabilidad de la región y coexistir en un ambiente turbulento azotado por conflictos internos dentro de los países que conforman la región en el marco de la Guerra Fría; los acuerdos de París que de manera formal pone fin al conflicto Vietnam-Camboya, es un claro ejemplo de ello.

Sin embargo, siguen latentes tensiones en la región, claro ejemplo es los desacuerdos entre Vietnam y Filipinas con China por enfrentamientos de embarcaciones (Bartesaghi, 2014); como se vio en el capítulo de contextualización de la región, sigue habiendo ciertas disputas de delimitación de fronteras, sobre todo en alta mar.

La región hizo frente a una crisis económica en 1997-1998, iniciada en Tailandia, fue una burbuja económica, ello arrastró consigo a muchos de los países del este asiático, al reventar la burbuja financiera cayeron en recesión (Kostzer, 2013). Claro ejemplo de tal debilitamiento económico fue el caso Indonesia (país más poblado de la región), quien estuvo a punto de caer en una fragmentación interna por el agravamiento económico, se independizó Timor Oriental en 1999 (Hernández, 2017).

Para Ivanova et al (en J Pempe, 1997),

“Dicha crisis afectó aún más el comercio intrarregional y dificultó la salida de la recesión por parte de Japón, sobre todo ante la desaceleración que experimentó Estados Unidos,

su principal socio, a pesar de ello, Japón ha sido visto como el motor regional en cuanto a diversificación, inversión e integración: la dependencia de los países asiáticos con respecto a Japón es significativa, el setenta por ciento de la ayuda exterior de Japón va hacia Asia, y son las inversiones japonesas en la región las que marcan la pauta para su desarrollo y su crecimiento (2012, p.39)”

Entonces, la región logró salir adelante de la crisis, profundizando su proceso de integración, pues se utiliza el pragmatismo como elemento central del proceso y se focalizan las políticas públicas internacionales para lograr los objetivos que se han planteado como región (Bartesahi, 2014). Así que, se tiene un “modelo” de desarrollo para tal cometido.



TABLA 3. “MODELO DE DESARROLLO DEL SUDESTE ASIÁTICO (POLÍTICAS ECONÓMICAS)”.

Rasgo en común	Política económica consistente	Crecimiento económico ágil y distributivo	Promoción al capital humano	Sector agrícola
Características	<p>A pesar de ser economías endeudadas, su endeudamiento fue manejado en todo momento.</p> <p>Respecto a la inversión, las economías manejan tasas de interés positivas, esto es importante para dar certidumbre al sector privado.</p>	<p>Tanto, países de mayor renta como los de menor de la región en cuestión, distribuyen el ingreso de manera equitativa, mismo que trajo consigo mejores en calidad de vida de la sociedad.</p>	<p>El Sudeste Asiático ha invertido en la mejora del capital humano de sus habitantes, lo cual se realiza al principio del crecimiento económico de sus economías; resultando en movilidad social, incorporación de las mujeres a la educación.</p>	<p>Las economías de esta región no despreciaron el potencial de este sector, a diferencia de otras regiones del globo que le daban importancia al sector industrial, olvidándose del sector en cuestión, entonces se realizan reformas sobre tenencia a la tierra, infraestructura. Ello trajo consigo que el salario rural se moviera a la par que el salario urbano.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Sandiz y López (2007, pp. 370-372).

Por otro lado, una de las estrategias que se ha utilizado para el desarrollo del capitalismo de la región, es “Ánades volantes”, definido como proceso gradual de especialización productiva y de redespiegue industrial en el área (Molina y Regalado, 2014, p. 3). En tal proceso Japón ha servido mucho a la región, pues es quien va a la cabeza en el proceso, después viene el derrame hacia los “cuatro tigres asiáticos”-Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong- clasificados de reciente industrialización, ellos a sus vez, derraman o gotean su excedente a otros, en este caso son los vecinos de Malasia, Tailandia e Indonesia, así se va repitiendo la estrategia hasta incluir a China y Vietnam. Todo esto se conoce como el “milagro asiático” (Ibid).

En suma, se puede decir desde la visión del regionalismo abierto, que el sudeste asiático es una región integrada y que tiene elementos para demostrarse, entre ellos la cantidad de acuerdos que ha firmado con sus vecinos regionales, caso Japón, China, Corea del Sur, India, entre otros, al igual que estos vecinos han deslocalizado su producción en los países de la ASEAN, entonces es reciproco el asunto.

Por lo que respecta a la visión clásica de integración, apliquemos las etapas de la tabla 2, a manera de “check list” para ver si el proceso de integración que se anda evaluando ha cumplido con los pasos, ello con el fin de saber si aún le falta camino por recorrer para ser un proceso pleno de integración.

Las etapas son: Zona de libre cambio, luego Unión Aduanera, Mercado Común, Unión económica e

integración total o Unión total. La pregunta es, ¿cumple o no la ASEAN como proceso de integración más representativo del sudeste asiático los pasos para la integración formal al estilo Unión Europea? Entonces a revisar:

TABLA 4. EXAMEN SOMERO AL PROCESO CLÁSICO DE INTEGRACIÓN DEL SUDESTE ASIÁTICO A TRAVÉS DE LA ASEAN

Etapa	Zona librecambio	Unión Aduanera	Mercado común	Unión económica	Integración total o Unión total
Característica	Área que se forma por varios países. Se eliminan aranceles aduaneros y toda restricción comercial, se mantiene un arancel frente al exterior.	Añade a las características del libre comercio un arancel aduanero único frente a otros, suprime el problema de la entrada de mercancías por el miembro de menor arancel.	Se forma cuando los que lo integran añaden a la unión aduanera la franquicia para la circulación de los factores de producción, es decir que hay movilidad de factores de capital y trabajo.	Sigue al mercado común, pues le agrega cierto grado de armonización de políticas económicas, para eliminar las disparidades entre los países que lo integran.	Va más allá de las políticas económicas, sino que interesa la unificación de políticas monetarias, políticas fiscales, sociales, entre otras.
Cumple	Sí	Sí	Sí, de manera parcial	No	No
Comentario	Sí, existe un tratado para tal cometido.	Están casi suprimidos en los países que conforman la región. Tienen políticas en común, sin embargo hace falta trabajarlas mejor y aplicarlas en los países al interior.	Algunos, la idea es para 2020 llegar a un mercado común, dista aún mucho para ello.	Hay políticas macroeconómicas, pero no en el sentido monetario como el caso de la "zona euro".	Por supuesto que están lejos de esto, de homologar salarios, seguridad social, etc. Incluso hay desigualdades.

*Fuente:* Elaboración propia con base en las fuentes revisadas.

En suman, coincidiendo con Bartesaghi (2014), “Clasificando a la ASEAN de acuerdo a una de las categorías habitualmente utilizadas por la teoría clásica de integración, el proceso podría catalogarse como una zona de libre comercio pero en vías de transformarse en un mercado común (previsto para 2015).” (p. 13). Entonces viendo la tabla 4 de evaluación somera, se puede argumentar que desde dicha visión tradicional emanada del comercio internacional, apenas van en la mitad o antes de la mitad el proceso de integración.

Tampoco es nada despreciable, quizás estos países no quieren llegar a ser Unión Europea, tiene un pensamiento pragmático en materia de política exterior, al interior tienen muchos problemas de desarrollo.

### *APRENDIZAJES Y LECCIONES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN*

Como nos muestra la historia a través de la historiografía, los intentos por integrar el sudeste asiático en organizaciones o instituciones supranacionales es de gran calado a nivel internacional, claro ejemplo de ello es la ASEAN, que justo este 2017 cumple ya sus 40 años desde la Declaración de Bangkok en 1967.

Y entre los principales aprendizajes y lecciones que se destacan como resultado de la investigación documental que se realiza para este artículo, son los siguientes:

1. El enfoque gradualista (Plaza, 1995) con que se ha desarrollado dicho proceso de integración, impulsado

por las estrategias de desarrollo del capitalista en las naciones del sudeste asiático, teniendo como principales polos de derrame a Japón, Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán, ahora ya la China popular.

2. Tiene lazos informales que permiten que sea una integración silenciosa, que a decir de Molina y Regalado, “...los esquemas no son impulsados por los gobiernos e instituciones regionales vinculadas con el desarrollo (...) sino que la integración debe sus esfuerzos coordinadores al sector empresarial” (2014, p. 5).
3. El Banco Mundial en 1993 reconoce la estabilidad macroeconómica de la región, a la burocracia de los países que le integran, a los grupos de presión y demás. (Bustelo, García y Olivie, 2004).
4. Salieron delante de la crisis financiera de 1997-1998, incluso profundizaron lazos, más que generar desunión y mayor desconfianza.
5. El uso del pragmatismo es un aprendizaje-lección conveniente, pues si bien, es una región heterogénea, con múltiples conflictos al interior de los países que la conforman y entre los países, a pesar de ello, generan crecimiento económico, pueden dialogar al “estilo ASEAN”.
6. Se posicionan en bloque en eventos internacionales, a diferencia de otros esfuerzos de integración como

Mercosur, entre otros, dónde los países van de manera individual, sin una estrategia en común.

Seguramente hay muchas más lecciones y aprendizajes que podemos extraer del proceso de integración al estilo regionalismo abierto que sucede en el sudeste asiático.

### *REFLEXIONES FINALES*

En el trabajo documental que se realizó para este texto, se puede constatar las múltiples fuentes que hablan sobre la región; entonces hacerse una idea de ella con tanta información disponible puede ser una ventaja, en el sentido de la disposición de información, pero también un problema, pues hay mucho que analizar, entonces se puede caer en la dispersión.

El trabajo cumple con el objetivo propuesta, de evaluar a manera de examen el proceso de integración a través de la ASEAN, fue somero pero importante, pues se hace desde la visión del proceso clásico de integración y desde el enfoque del nuevo regionalismo.

Otras reflexiones que surgen son, que entonces, tanto Malasia como Singapur son las estrellas del Sudeste Asiático, ambas fueron colonias del Imperio Británico, tendrá que ver en su economía de mercado, claro con dosis de autoritarismo, así también ambas intentaron integrarse en una sola Federación, pero no lo lograron, más tarde se crea la ASEAN, ¿eso ayudaría?

El proceso de integración en la región trae consigo el aumento de las desigualdades en la región, pues en unos países existe movilidad social, caso Singapur y en menor medida en Malasia, y en otros siguen persistiendo pobreza, desigualdades, caso Indonesia, Filipinas, Camboya, Myanmar, Laos; entonces, ¿el derrame económico que tanto clasifica a la región es solo para algunos pocos?

La región sigue siendo inestable, en materia de conflictos internos, conflictos religiosos caso Myanmar con los rohinyá; sigue habiendo violación a los derechos humanos, persiste la censura, grupos terroristas; ahora se incrementan más los riesgos de algún desastre natural debido al cambio climático que puede impactar en la zona. Sin embargo, los temas antes enunciados, pueden ser insumo para otras investigaciones en un futuro no muy lejano.

## *REFERENCIAS*

- Anaya, M. A. (2014). Teoría de Relaciones Internacionales. En Los derechos humanos en y desde las Relaciones Internacionales, pp.21- México: CIDE
- Asean (2015). ASEAN ACCS Final. Recuperado de, [https://www.youtube.com/watch?v=\\_JF0NYlwwDQ&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=_JF0NYlwwDQ&feature=youtu.be)
- Bartesahi, I. (2014). La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático: algunas similitudes con la Unión Europea. Recuperado de,



- [http://ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/2015/asociacion\\_naciones\\_sudeste\\_asiatico\\_similitudes\\_union\\_europea.pdf](http://ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/2015/asociacion_naciones_sudeste_asiatico_similitudes_union_europea.pdf)
- Bustelo, P., García, C. y Olivie, I. (2004). Estructura económica de Asia Oriental. Madrid, España: Ediciones Akal.
- Casa Asia (s/f). Asociación de Naciones del Sudeste asiático. Recuperado de, <https://www.casaasia.es/triangulacion/organiz/asean.pdf>
- Central Intelligence Agency (CIA) (2017). Revised in, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bm.html>
- Cuadra, M. H. (2000). Globalización y mercados emergentes en los noventa. Crisis financiera en México y el Sudeste Asiático (Tesis de maestría). Colima, México: Universidad de Colima.
- Ferrando, A. (2013). Asia Oriental y Sudeste Asiático: de la ASEAN al RCEP. En *Comercio Internacional*. Argentina: Instituto de Estrategia Internacional.
- Hernández, S. F. (2017). Indonesia. Anuario de Asia Pacífico, pp. 337-386. México: El Colegio de México.
- Ivanova, A; Rangel, E; Celaya; R. y Gámez, A. (2012). II. Asia del Este y del Sureste: Las experiencias concretas de desarrollo económico. En APEC: más allá del comercio, pp-35-54.. México: Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacifico, LXI Legislatura del Senado de la República; UABCS y Universidad de Colima.





# COOPERACIÓN INTERNACIONAL. REVISIÓN DE SECTORES Y HERRAMIENTAS

---

El libro: *Cooperación Internacional. Revisión de Sectores y Herramientas* tiene como finalidad, dar continuidad a los trabajos que se realizaron en el marco del Foro denominado con el mismo nombre, llevado a cabo en el mes de abril de 2017. El principal cometido que se buscó con este foro fue; reflexionar en torno a las herramientas y sectores de cooperación internacional desarrollados por México a nivel internacional y local. Es entonces que consideramos generar un espacio desde el espacio local en torno a la cooperación, y para ello revisar experiencias prácticas y algunos resultados que arrojan investigaciones que se ha realizado por agentes locales.

Por lo tanto, en este libro nos interesa revisar algunos actores que cooperan, sobre todo analizar los sectores en los que se coopera y las herramientas utilizadas para la movilización de recursos.

ISBN: 978 607 607 519 7



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA