



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

TÍTULO

ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN SALUD
REPRODUCTIVA ENTRE MÉXICO (VERACRUZ), JAPÓN Y DIVERSOS
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1999-2018)

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

ORNELA GARELLI RÍOS

TUTORA:

DRA. VALERIA MARINA VALLE

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, UNIVERSIDAD
IBEROAMERICANA

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX, 3 DE ABRIL DE 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Agradezco al CONACYT por la beca otorgada para la realización de mis estudios de posgrado, sin la cual no me hubiera sido posible estudiar una maestría. Es muy importante que el financiamiento para los estudios de posgrado en el país se fortalezca para que haya más alumnas y alumnos que puedan acceder a esta oportunidad.

Agradezco a la UNAM por todo lo aprendido en sus aulas y por el financiamiento adicional que se me otorgó para poder realizar una estancia de investigación en el extranjero. Asimismo, un agradecimiento especial al *South African Institute of International Affairs* (SAIIA), donde tuve la oportunidad de hacer una estancia de investigación, y a la *Network of Southern Think-Tanks* (NeST), en la que participé. Sin duda, mi tiempo colaborando en este instituto y en esta red fue decisivo para mi investigación de tesis.

Agradezco a mi tutora, la Dra. Valeria Marina Valle, por todo su apoyo a lo largo de mis estudios de maestría, por creer en mí y estar a mi lado en buenos y malos momentos, por alentarme a ser mejor cada día. Su orientación académica ha enriquecido mucho mi proceso de aprendizaje y mi vida personal. Gracias por todo.

Agradezco también a los profesores y profesoras que a lo largo de mis estudios apoyaron de alguna manera mi desarrollo académico y profesional. A mis lectores, el Dr. Juan Pablo Prado Lallande, por sus enseñanzas y confianza en mi trabajo desde hace ya muchos años, y a los doctores Carlos Uscanga, Simone Lucatello y Gloria Ramírez por revisar mi tesis y darme sus valiosos comentarios. Agradezco también a mi asesor en el extranjero, el Dr. Neissan Besharati, por acompañarme en mi estancia de investigación en Sudáfrica que sin duda contribuyó mucho a la investigación de esta tesis y en especial a mi desarrollo profesional, fue gracias a su orientación académica y profesional que se me han abierto oportunidades laborales muy valiosas. A ustedes, gracias por todo.

Finalmente, agradezco a las personas que forman parte de mi vida y que la llenan de cariño, alegría y apoyo. En especial a mis padres, Margarita y Arturo, a mis hermanos, Gabriela y Marco, a mi novio Manuel, y a mis amigas Karla C., Karla V., Adriana y Yasmín. Gracias por todo, les amo mucho.

Índice

Lista de siglas	6
Introducción	8
1. Marco histórico, teórico y conceptual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus modalidades.....	16
1.1. Marco teórico- metodológico.....	16
1.1.1. Metodología.....	16
1.1.2. La Cooperación Internacional para el Desarrollo desde la teoría de las Relaciones Internacionales	20
1.2. Consideraciones generales sobre el desarrollo.....	30
1.3. La Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus diversas modalidades.....	36
1.3.1. La cooperación al desarrollo y su modalidad Norte-Sur.....	36
1.3.1.1. La Ayuda Oficial al Desarrollo	41
1.3.2. La Cooperación Sur-Sur	52
1.3.2.1. Los proveedores del Sur	57
1.3.3. La Cooperación Triangular.....	64
1.4. Conclusiones del capítulo	77
2. Marco contextual de la cooperación internacional para el desarrollo y de la salud reproductiva en México y América Latina y el Caribe	80
2.1. La “nueva” arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo ante los proveedores del Sur	81
2.3. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: ¿Un marco apropiado para la salud reproductiva?	93
2.4. La salud reproductiva en México y América Latina: un análisis desde los ODM y ODS	102
2.5. Conclusiones del capítulo	116
3. La evaluación de la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo	118
3.1. La evaluación de la eficacia en el paradigma Norte-Sur.....	123
3.1.1. La Agenda de la Eficacia de la Ayuda: Los foros de Roma 2003, París 2005, Accra 2008 y Busán 2011.....	125
3.1.2. El Equipo de Tareas sobre Cooperación Sur-Sur (TT-SSC).....	140
3.2. Los marcos de evaluación de la eficacia en el paradigma Sur-Sur. Evaluación de procesos, relaciones y asociaciones	142
3.2.1. La Secretaría General Iberoamericana y su sistema de registro y cuantificación de la cooperación Sur-Sur regional.....	146
3.2.2. La medición de la eficacia de las asociaciones y procesos Sur-Sur: La <i>Network of Southern Think Tanks (NeST)</i> y su conjunto de indicadores	154
3.3. Hacia un marco de evaluación de la eficacia de la cooperación triangular, entre los paradigmas Norte-Sur y el Sur-Sur	160

3.4.	Conclusiones del capítulo	166
4.	Los socios de la cooperación: México, Japón y América Latina y el Caribe	168
4.1.	Marco histórico, normativo e institucional de la cooperación entre México y Japón	168
4.2.	La cooperación para el desarrollo de México: Las labores de registro, cuantificación, monitoreo y evaluación de la AMEXCID	171
4.3.	La cooperación para el desarrollo de Japón y la metodología de evaluación de JICA en el marco de la cooperación triangular con México	186
4.4.	Los países de América Latina y el Caribe como socios beneficiarios de la cooperación triangular en salud reproductiva	205
4.5.	Conclusiones del capítulo	207
5.	Análisis de la eficacia de la cooperación triangular en salud reproductiva entre Japón, México (Veracruz) y América Latina y el Caribe/otras entidades federativas mexicanas (1999-2018)	211
5.1.	La cooperación bilateral Japón-México como antecedente: proyectos de cooperación técnica en salud reproductiva en el estado de Veracruz	211
5.2.	La cooperación mexicana en salud reproductiva y los proyectos triangulares del caso de estudio	217
5.3.	Motivaciones de los socios para cooperar trilateralmente en materia de salud reproductiva	228
5.4.	Análisis de la eficacia de la CTri en salud reproductiva	237
5.4.1.	Los resultados de la evaluación por dimensión de análisis	239
5.5.	Conclusiones del capítulo	278
6.	Consideraciones finales	280
7.	Referencias bibliográficas	291
8.	Anexos	318
8.1.	Anexo 1. Criterios de análisis de la eficacia de la cooperación triangular	318
8.2.	Anexo 2. Lista de funcionarios entrevistados	332
8.3.	Anexo 3. Ejemplo de batería de preguntas para entrevistas	334

Índice de gráficas

Gráfica 1 Cooperación Sur-Sur como el punto de inicio de la cooperación triangular	74
Gráfica 2 Cooperación bilateral entre un donante tradicional y un nuevo donante como el punto de inicio de la cooperación triangular	75
Gráfica 3 Cooperación bilateral entre un donante tradicional y un país receptor como inicio de la cooperación triangular.	76
Gráfica 4 La cooperación bilateral entre un donante tradicional y un proveedor de CSS como inicio de la CTri hacia otras regiones en su interior	77
Gráfica 5 Apropiación Nacional y sus sub-dimensiones	241
Gráfica 6 Horizontalidad y sus sub-dimensiones	246
Gráfica 7 Desarrollo de capacidades y sus sub-dimensiones.....	252
Gráfica 8 Transparencia y sus sub-dimensiones.....	258
Gráfica 9 Cooperación Triangular de participación múltiple y sus sub-dimensiones.....	263
Gráfica 10 Eficacia y eficiencia del desarrollo y sus sub-dimensiones	268

Índice de cuadros

Cuadro 1 Flujos de AOD recibidos por México provenientes de Japón 2006-2018 (en millones de dólares estadounidenses).....	46
Cuadro 2 Los principales donantes de México y sus flujos de AOD 2009-2018 (en millones de dólares estadounidenses).....	47
Cuadro 3 La salud sexual y reproductiva en los ODS 3 y 5	100
Cuadro 4 Comportamiento de los indicadores del ODM5 en México (1990 y 2014)	107
Cuadro 5 Iniciativas desde el Sur global para medir, cuantificar, registrar o evaluar la CSS	144
Cuadro 6 Metodología para la sistematización y análisis de la CSS Bilateral (Informe 2019)	147
Cuadro 7 Indicadores de la SEGIB para la CSS (Informes 2015 y 2016)	149
Cuadro 8 Metodología para la sistematización y análisis de la CTri en Iberoamérica (Informe 2019).....	151
Cuadro 9 Antecedentes: proyectos de cooperación bilateral México-Japón en salud reproductiva en Veracruz (1995-2004).....	212
Cuadro 10 Recursos y responsabilidades compartidas entre los socios de los Cursos Internacionales	249
Cuadro 11. Esquema de comprobación de la hipótesis	286

Lista de siglas

Agenda de Acción de Accra	AAA
Agencia de Cooperación Internacional de Japón	JICA
Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo	AMEXCID
Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo	AGCED
Banco Mundial	BM
Cáncer Cérvico Uterino	CaCU
Comisión Económica para América Latina y el Caribe	CEPAL
Comité de Ayuda al Desarrollo	CAD
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo	UNCTAD
Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo	CIFD
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	CONACYT
Cooperación descentralizada	CD
Cooperación Internacional para el Desarrollo	CID
Cooperación Norte-Sur	CNS
Cooperación Sur-Sur	CSS
Cooperación Triangular	CTri
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales	DESA
Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la SER	DGCTC
Fondo Monetario Internacional	FMI
Ingreso Nacional Bruto	INB
Informe de Desarrollo Humano	IDH
Instituciones Financieras Internacionales	IFI
Millones de dólares	Mdd
Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón	MOFA
<i>Network of Southern Think Tanks</i>	<i>NeST</i>
Objetivos de Desarrollo del Milenio	ODM
Objetivos de Desarrollo Sostenible	ODS
Organizaciones no gubernamentales	ONGs
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Organización Mundial del Comercio	OMC
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	OCDE
Países menos desarrollados	PMD
Producto Interno Bruto	PIB

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS	PIFCSS
Reunión de Alto Nivel	RAN
Secretaría de Relaciones Exteriores	SER
Secretaría de Salud (federal)	SSA
Secretaría de Salud del Estado de Veracruz	SSAVER
Secretaría General Iberoamericana	SEGIB
Servicios de Salud del Estado de Veracruz	SESVER
Sistema de la Integración Centroamericana	SICA
Oficina de las Naciones Unidas para la CSS	UNOSSC
Matriz de diseño del proyecto	PDM
Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	CNEGSR

Introducción

En los últimos años, la Cooperación Triangular (CTri) ha crecido en importancia debido al incremento en el número de proyectos, la duración y calidad de los mismos, los recursos movilizados (financieros, técnicos y humanos), su alcance geográfico y la naturaleza inclusiva e innovadora de sus asociaciones, así como por las ventajas que en muchos casos puede presentar ante otras modalidades de colaboración, como lo muestran los resultados de la *OECD Survey on Triangular Cooperation* de 2015.¹

Lo anterior ha llevado a una mayor conciencia internacional sobre la importancia de la CTri en el logro de resultados de desarrollo, lo que a su vez ha incidido en la necesidad de comprenderla mejor, de generar un mayor conocimiento empírico sobre la misma desde las Relaciones Internacionales, para contribuir a la amplificación de sus efectos y a su mayor eficacia como instrumento de desarrollo. Esta relevancia puede verse, por ejemplo, en la inclusión de la CTri como uno de los medios de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como se describe en el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 17 (meta 17.9).

Sin embargo, desde la década de los años noventa ha sido evidente que a pesar de los millones de dólares invertidos en ayuda internacional, el mundo aún enfrenta un sin número de desafíos de desarrollo, como es el caso de altas tasas de mortalidad materna e infantil en muchos países en desarrollo, pobreza y desigualdad en vastas regiones del globo así como el cambio climático y la degradación del medio ambiente, entre otros. Esta fatiga de la ayuda arrojó luz sobre la necesidad de considerar no sólo la cantidad sino también la calidad de la ayuda y el mejoramiento de su impacto en términos de resultados de desarrollo, lo que llevó también a reflexiones sobre el concepto mismo de desarrollo, en consideración a su heterogeneidad tanto teórica como factual. Esta situación marcó el inicio del debate sobre la eficacia de la ayuda, particularmente en el contexto de la Cooperación Norte-Sur.²

¹ OECD-DAC, *Triangular Co-operation. Findings from a 2015 Survey, Factsheet*, DAC Global Relations, 2016. Dirección URL: http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/Triangular_co-operation_factsheet_Sept_2016.pdf [consulta: 24 de junio de 2017].

² A partir de Sara Ruiz Sanjuán y Aram Cunego, *Manual para la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda en la cooperación descentralizada española*, [en línea], Valencia, Fundación MUSOL, s/fecha, Dirección URL: caongd.org/index.php?option=com_docman&task=doc...gid, [consulta: 30 de enero de 2014].

En la última década, el concepto de eficacia ha comenzado a ganar una mayor importancia, particularmente después del cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, llevado a cabo en Busán en 2011, donde se promovió la transición de la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo.³ Esto en el camino por ampliar sus alcances bajo un concepto más integral que hiciera referencia a resultados generales de desarrollo provenientes de fuerzas nacionales e internacionales diversas, la medición de los impactos de las intervenciones de cooperación y la importancia dada a la coherencia de políticas, la igualdad de género, el respeto por los derechos humanos, la sustentabilidad ambiental y la justicia social.⁴ A pesar de la relevancia actual de la eficacia del desarrollo, como se verá más adelante, en esta tesis -debido a los objetivos de investigación que se delinearán en los próximos párrafos- se prefiere el concepto de eficacia de la ayuda/cooperación al desarrollo, debido a que se encuentra relacionado con la capacidad y calidad de la asociación de cooperación y sus procesos de gestión para alcanzar resultados de desarrollo, en un nivel más restringido a iniciativas colaborativas particulares.

En este contexto, se vuelve relevante la realización de ejercicios de monitoreo y evaluación de las iniciativas de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), en especial de las de Cooperación Triangular, particularmente de su eficacia en el alcance de los objetivos definidos y los resultados esperados. Lo que lleva a su vez a la necesidad de desarrollar y consolidar nuevas metodologías e instrumentos para tal fin.

A partir del contexto delineado en los párrafos anteriores, esta tesis busca contribuir a la generación de un mayor conocimiento empírico sobre la CTri, particularmente la de México, a través de un estudio de caso sobre la cooperación en salud reproductiva emprendida por uno de los principales donantes tradicionales de ayuda, Japón, un país de renta media, México, y América Latina y el Caribe, región prioritaria para la cooperación mexicana y de gran interés para la oferta japonesa. Dicha colaboración se enmarca en el Programa Conjunto México-Japón (JMPP, por sus siglas en inglés) a través de la modalidad

³ OECD, *OECD and the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness*, s/fecha. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/oeecdandthefourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm> [consulta: 20 de agosto de 2014].

⁴ Shannon Kindornay y Bill Morton, *Development effectiveness: towards new understandings*, [en línea], Issues Brief, Development Cooperation Series, The North-South Institute, 2009, pp. 1, 5. Dirección URL: <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2012/10/2009-Development-effectiveness-towards-new-understandings.pdf> [consulta: 1 de mayo de 2016].

de los Cursos Internacionales de Capacitación a Terceros Países así como de proyectos de cooperación técnica.

Analizar la CTri entre México y Japón hacia América Latina y el Caribe, así como identificar sus lecciones aprendidas y retos, es importante para contribuir al estudio, comprensión y caracterización de la Cooperación Triangular en Iberoamérica, donde México se ubica en las primeras posiciones como segundo oferente regional y Japón entre los principales socios extra regionales de los países iberoamericanos.⁵ Lo anterior se enmarca en los esfuerzos regionales para avanzar el conocimiento empírico de la cooperación de los países iberoamericanos y poder proceder a su sistematización y a la definición de políticas públicas más sólidas en esta materia.

El caso de estudio comprende el análisis de tres cursos de capacitación a terceros países y un proyecto de cooperación técnica, dirigidos particularmente a países latinoamericanos y caribeños.

1. Cursos Internacionales de Capacitación en Salud Reproductiva (1999-2003).
2. Proyecto para la Detección y Control del Cáncer Cérvico Uterino en los Estados del Sur de México (2004-2011) (proyecto bilateral Norte-Sur con un componente triangular identificado en esta tesis, como se explicará en los siguientes capítulos).
3. Cursos Internacionales de Capacitación en el contexto del Proyecto para la Detección y Control del Cáncer Cérvico Uterino en los Estados del Sur de México (2007-2011).
4. Cursos Internacionales de Capacitación en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, con un énfasis en la prevención del embarazo adolescente (2016-2018).

El periodo de estudio que comprende esta investigación comienza en 1999, cuando inició el primer proyecto del caso de estudio, y termina en 2018, año en que finalizó el último proyecto estudiado. Así también, este periodo comprende los años en que estuvo activa la cooperación trilateral entre México y Japón hacia América Latina y el Caribe en el ámbito

⁵ Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019* [en línea]. Dirección URL: <https://www.informesursur.org/> [consulta: 30 de mayo de 2020].

de la salud reproductiva. Antes de 1999 no se identificaron proyectos en este sector, lo que corresponde también con la creciente importancia que a nivel internacional se empezaba a otorgar en aquellos años a la salud sexual y reproductiva como derecho humano y como condición esencial para el desarrollo. Después de 2018 no ha habido otro proyecto en este sector entre los países estudiados y las prioridades nacionales de los socios se alejan de la salud reproductiva para enfocarse en otros temas como la atención a la COVID-19 o la migración.

A pesar de este cambio reciente en las prioridades de cooperación internacional de México y Japón, resulta relevante estudiar su CTri en salud reproductiva debido a que ésta es de gran importancia como derecho humano y como condición esencial para el desarrollo de las personas, las comunidades, los países y las regiones. La salud sexual y reproductiva es parte esencial del desarrollo humano y sostenible y como tal debe permanecer como prioridad en las políticas nacionales en el ámbito de la salud. Ante ello, la CID en la materia constituye un valioso complemento a los esfuerzos locales y nacionales para asegurar la salud sexual y reproductiva para todas las personas. Esta tesis busca contribuir a fortalecer este llamado.

Así también, es importante mencionar que en el caso de estudio existe una focalización en el Estado de Veracruz. Lo anterior se debe a que el gobierno estatal, a través de los Servicios de Salud de Veracruz (SESVR), participó activamente en tres de los cuatro proyectos estudiados. Si bien no es posible hablar de un caso de cooperación descentralizada, la participación del gobierno del estado fue clave para el intercambio de experiencias, técnicas y conocimientos con los países beneficiarios, principal objetivo de los proyectos. Por ello, Veracruz se convierte en un actor relevante en el marco de la CTri con Japón en salud reproductiva y su participación se toma en esta tesis como referencia para analizar el papel de los gobiernos sub-nacionales como actores de una Cooperación Triangular multi-actor y multinivel, la cual va más allá del entendimiento tradicional de un trinomio base entre gobiernos centrales u organizaciones internacionales.

El acercamiento a este caso de estudio se da a través del análisis de su eficacia para lograr los objetivos definidos y los resultados esperados, desde una perspectiva centrada en el papel de los países en desarrollo que forman parte de la asociación, particularmente del país de renta media que funge como segundo proveedor y de su vinculación con el socio tradicional y los socios beneficiarios. Por tanto, el análisis se enfoca en la calidad de las

alianzas establecidas, sus procesos, prácticas y principios, centrales a la cooperación Sur-Sur (CSS), desarrollada por países en desarrollo.

No obstante, la naturaleza de la CTri, particularmente en su modelo tradicional reflejado en el caso de estudio (Norte-Sur-Sur), reúne a los dos paradigmas de la CID, la Cooperación Norte-Sur y la Cooperación Sur-Sur. De ahí que la metodología para el análisis de la eficacia del caso de estudio, parta de un conjunto de dimensiones, sub-dimensiones y criterios que combinan la lógica y las características de ambos paradigmas.

Por lo tanto, para conducir el análisis de la eficacia de la cooperación triangular Japón-México en salud reproductiva en esta tesis se parte de metodologías de evaluación previas tanto del paradigma Norte-Sur como del Sur-Sur. Particularmente del marco analítico y el conjunto de indicadores para la evaluación de la eficacia de la CSS propuesto por la *Network of Southern Think Tanks (NeST)* y los marcos de evaluación de la cooperación bilateral y triangular japonesa, entre otros.

Cabe hacer la aclaración de que la aplicación de dicha propuesta analítica se da al nivel de la asociación trilateral, no al nivel de proyectos específicos. Sin embargo, los cuatro proyectos seleccionados, que representan los principales proyectos trilaterales desarrollados entre Japón y México en salud reproductiva, constituyen sub-unidades de análisis que posibilitan el estudio de dicha asociación de colaboración, la identificación de sus principales avances y retos y la caracterización de la misma.

Hasta este momento la CTri de México, incluida aquella desarrollada con Japón, no había sido estudiada siguiendo una metodología como la propuesta, con el uso de criterios de análisis definidos en dimensiones que responden a los principios de la CSS y triangular. Por ello, el marco de análisis propuesto ofrece un valor añadido a esta tesis, ya que además de ser útil en el análisis de la eficacia del caso de estudio, contribuye a su vez a hacerle frente a la necesidad de mayores instrumentos y marcos metodológicos para la evaluación y el monitoreo de la CTri, ante la posibilidad de replicarse en el análisis de otros casos de cooperación trilateral.

Asimismo, la propuesta analítica de esta tesis contribuye a una mayor generación de conocimiento empírico sobre la CTri desde la disciplina de las Relaciones Internacionales (RRII) en México, además de que abona a la reflexión teórica sobre esta modalidad de colaboración en el marco de las RRII, donde los estudios teóricos sobre la CID presentan aún

un área de oportunidad. De esta manera, el análisis del caso de estudio se hace a la luz de teorías como el Liberalismo Institucional, el Constructivismo, la Teoría de los Regímenes Internacionales y la Interdependencia Compleja, para dar cuenta de las motivaciones, los intereses, el papel de la CID, los actores y sus niveles de interacción, las prioridades y los temas de la agenda internacional, así como la evaluación de la eficacia, que configuran este análisis.

Esta reflexión permite vincular la práctica de la cooperación al desarrollo con las principales teorías de las Relaciones Internacionales, al mismo tiempo en que se resalta la necesidad de un mayor desarrollo teórico en nuestra disciplina que permita abordar las particularidades de la CID y sus modalidades de colaboración, así como contribuir a un mayor entendimiento académico sobre éstas y avanzar hacia la definición de políticas públicas más informadas.

De esta forma, la **pregunta central de investigación** que se plantea es ¿Qué factores favorecen la eficacia de la cooperación triangular México-Japón-América Latina y el Caribe en materia de salud reproductiva (1999-2018)? Una respuesta tentativa a esta pregunta, es decir, **la hipótesis** que guía esta investigación, refiere a que la asociación triangular entre México, Japón y América Latina en materia de salud reproductiva (1999-2018) se caracteriza por su eficacia debido a la preexistencia de relaciones entre el primer y el segundo oferente caracterizadas por la generación de confianza (larga historia de colaboración y desarrollo de mecanismos para la toma de decisiones, la comunicación y la rendición de cuentas), así como por el impulso de asociaciones multi-actor y multinivel basadas en los principios normativos de esta modalidad de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) (desarrollo de capacidades, complementariedad, solidaridad, etc.).

En este sentido, el **objetivo central** de esta tesis es analizar la eficacia de la Cooperación Triangular Japón-México-América Latina y el Caribe en materia de salud reproductiva (1999-2018), es decir, identificar los principales factores que influyen en la calidad de las relaciones y procesos de la asociación de colaboración y que favorecen el logro de los objetivos definidos y de los resultados esperados. Para ello, se valorará la eficacia de las subunidades de análisis (proyectos en materia de salud reproductiva) con el fin de extraer conclusiones sobre la eficacia al nivel de la asociación trilateral (México- Japón- América Latina y el Caribe en salud reproductiva). Para poder cumplir este objetivo, es decir, estar en

posibilidades de hacer una valorización empírica de las unidades de análisis, se construirá un marco analítico y de evaluación de la eficacia de la CTri que refleje la naturaleza, lógica y características tanto de la cooperación Norte-Sur como de la Sur-Sur.⁶

Por tanto, esta tesis es una investigación de carácter cualitativo que sigue la estrategia metodológica del estudio de casos. Las técnicas de recolección de información utilizadas fueron la entrevista y la investigación documental. En el primer caso se optó por el desarrollo de entrevistas semiestructuradas e individuales realizadas entre los años 2015 y 2020 a funcionarios y funcionarias del gobierno mexicano, el gobierno del estado de Veracruz y a personal de JICA México. La investigación documental se basó en la revisión de documentos de los proyectos del caso de estudio, páginas web oficiales, literatura en la materia, entre otros.

Como puede observarse, esta tesis no sólo busca contribuir a un mayor conocimiento empírico sobre la Cooperación Triangular en general, sino también a una mayor comprensión y evidencia empírica sobre las iniciativas trilaterales en las que incursiona México y sobre su papel como socio proveedor de la CID en sus diversas modalidades. De la misma manera, pretende contribuir al debate vigente en México sobre el desarrollo de estrategias y mecanismos para la evaluación de sus proyectos y acciones de cooperación internacional.

De esta forma, esta tesis se estructura en cinco capítulos. En el primero se delinea el marco teórico y el diseño metodológico de la investigación, así como los principales conceptos y contexto histórico de la CID en general y de sus diversas modalidades, entre ellas la CTri. En el segundo capítulo se presenta el marco contextual de la CID y de la salud sexual y reproductiva, así como un breve panorama de su estado actual, avances y áreas de oportunidad en México y América Latina, como justificación de la importancia de que países como Japón y México emprendan ejercicios de cooperación en la materia. En el tercer capítulo se exponen los antecedentes y el estado actual de la evaluación de la cooperación internacional, tanto en el paradigma Norte-Sur, incluida la agenda de la eficacia de la ayuda, como el paradigma Sur-Sur, incluida la metodología para el análisis de la cooperación Sur-Sur de la *NeST*. Dicha revisión permite la construcción del marco analítico para la evaluación de la eficacia de la CTri que se presenta en el Anexo 1.

⁶ Es importante mencionar que estudiar a profundidad la cuestión de la salud reproductiva en México no es un objetivo de esta tesis, sin embargo, se la analizará brevemente a lo largo de este trabajo como el marco en el que se inserta el tema central de la investigación, para los años 1999- 2018.

Por su parte, los capítulos cuatro y cinco entran ya en el abordaje del caso de estudio a través de un análisis de los socios de la cooperación (México, Japón y América Latina y el Caribe) y el marco legal, institucional y político de la cooperación triangular en salud reproductiva, así como de sus antecedentes y componentes principales. De igual forma, el capítulo cinco cierra la tesis con la presentación de los resultados derivados de la aplicación del marco de evaluación elaborado en el análisis de la eficacia del caso de estudio. Las conclusiones permiten exponer una visión agregada de estos resultados y emitir recomendaciones para el quehacer futuro de la cooperación trilateral en la que incursiona México.

1. Marco histórico, teórico y conceptual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus modalidades

Este primer capítulo delinea el marco teórico-metodológico, así como histórico-conceptual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y sus modalidades, incluida la Cooperación Triangular (CTri). El primer epígrafe presenta la metodología utilizada en esta tesis, la cual se trata de una investigación cualitativa que utiliza el método de estudio de caso. La importancia del estudio de caso como método utilizado radica en su pertinencia para estudiar, a través del caso seleccionado, la CTri mexicana. El caso de estudio seleccionado refiere a la CTri México-Japón-América Latina y el Caribe en salud reproductiva (1999-2018), el cual a su vez está constituido por cuatro sub-unidades de análisis, es decir, los proyectos de cooperación técnica y cursos de capacitación efectuados entre estos países y que dan forma a la asociación trilateral en el sector estudiado.

El siguiente epígrafe aborda la CID en el marco de las teorías de las Relaciones Internacionales, como forma de analizar su práctica a la luz de las principales aportaciones teóricas de esta disciplina como el Neoliberalismo Institucional, el Constructivismo, entre otras. A continuación se ofrece una reflexión sobre el concepto de desarrollo y la evolución que ha sufrido a lo largo de los años hasta llegar al desarrollo sostenible, marco de esta tesis. Después de esto, el capítulo explora las diversas modalidades de la CID: la Cooperación Norte-Sur y la Ayuda Oficial al Desarrollo, la Cooperación Sur-Sur y el rol de los países proveedores del Sur, y la CTri, a través de un recorrido por su historia, su consolidación, sus definiciones y modelos principales así como su estado actual, en el que se comienza a delinear el vínculo con el caso de estudio. Esta reflexión dará paso a una revisión del contexto actual de la CID y de la salud reproductiva en México y en América Latina que se aborda en el segundo capítulo.

1.1. Marco teórico- metodológico

1.1.1. Metodología

Para Creswell (1998, 15, 255), “la investigación cualitativa es un proceso interpretativo de indagación basado en distintas tradiciones metodológicas –la biografía, la fenomenología, la

teoría fundamentada en los datos, la etnografía y el estudio de casos- que examina un problema humano o social.”⁷ En este sentido, esta tesis es una investigación de carácter cualitativo que sigue la estrategia metodológica del estudio de casos.

Existen dos concepciones generales sobre los estudios de caso, una donde la finalidad de investigar casos es intrínseca, ya que busca una mayor comprensión del caso en sí mismo como objeto de estudio, y otra donde es instrumental, donde el caso es un medio para comprender un problema más general y observar cómo se manifiestan conceptos y proposiciones.⁸ El estudio de caso emprendido en esta tesis busca atender ambas finalidades.

Por una parte, el estudio se realiza para alcanzar un conocimiento más a profundidad de los factores que influyen en la eficacia de la CTri México-Japón-América Latina y el Caribe en salud reproductiva (1999-2018), que es en sí el caso de estudio seleccionado. Lo anterior a través de la aplicación del marco analítico desarrollado para tal fin en esta tesis que se incluye en el Anexo 1. Por otra parte, el estudio espera contribuir, a través del caso elegido, a arrojar luz sobre las características definitorias y la eficacia de la CTri mexicana, con miras a, partiendo del conocimiento generado, identificar fortalezas y áreas de oportunidad que permiten mejorar la política pública de México en la materia, así como avanzar en el diseño de marcos analíticos para la evaluación de esta modalidad de la CID.

En línea con la finalidad instrumental de los estudios de caso, para Eisenhardt (1989) un estudio de caso es “una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares”, puede tratarse de un estudio de caso único o de varios casos y combinar métodos de recolección de evidencia cualitativa y/o cuantitativa para describir, verificar o generar teoría.⁹ Este método permite el análisis de un fenómeno social a profundidad mediante múltiples perspectivas y variables.

En el diseño de investigación de un estudio de casos es muy importante el proceso de selección de los mismos, dado que a partir de ellos se busca explicar fenómenos más generales. De esta forma, en el método de estudio de casos, los mismos son útiles para la generalización del conocimiento mediante la realización de una inferencia lógica, teórica o

⁷ Citado en Irene Vasilachis de Gialdino, “La investigación cualitativa”, en Irene Vasilachis de Gialdino (coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*, Barcelona, Gedisa, 2006.

⁸ Hans Gundermann Kröll, “El método de los estudios de caso”, en María Luisa Tarrés (coord.) *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, 2013.

⁹ Citado en Piedad Cristina Martínez Carazo, “El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica,” *Pensamiento y Gestión*, núm. 20, 2006, p. 174.

analítica. Dicha inferencia se fundamenta en el carácter lógico de los vínculos existentes entre los elementos del caso y una matriz conceptual que se usa como referencia. Esto quiere decir que en este método se realiza una generalización analítica basada en el uso de un marco explicativo como plantilla para comparar los resultados empíricos del caso.¹⁰ De esta manera, en esta tesis, el caso de la cooperación triangular México-Japón- América Latina y el Caribe en salud reproductiva fue seleccionado debido a su potencial para explicar los factores que garantizan u obstaculizan la eficacia de la CTri mexicana al desarrollarse con socios estratégicos de México, mientras que el marco explicativo que se contrasta con la evidencia empírica del caso es el marco analítico para la evaluación de la eficacia de la CTri que se desarrolla en el capítulo tres de esta tesis (véase Anexo 1), a partir de los principios y características de la cooperación triangular como una modalidad insertada entre el paradigma Norte-Sur y el paradigma Sur-Sur de la CID.

Como puede observarse, esta tesis representa un estudio de caso simple, ya que únicamente se aborda un solo caso. Si bien se considera que un estudio de caso múltiple podría haber ofrecido un mayor rigor académico a esta investigación en el sentido de favorecer generalizaciones analíticas sobre la eficacia de la CTri mexicana, debido a limitantes financieras y de tiempo se optó por la selección de un único caso.

Para Hans Gundermann, un estudio de caso puede incluir más de una unidad de análisis si se posee un interés por investigar otras subunidades (estudios de caso incorporados).¹¹ En este marco, el caso de estudio de esta tesis se conforma por cuatro subunidades de análisis, es decir, cuatro proyectos de CTri (cursos de capacitación y proyectos de cooperación técnica) que en conjunto conforman la cooperación México- Japón- América Latina y el Caribe en salud reproductiva.

De acuerdo con este mismo autor, las principales técnicas de recolección de información que se usan en los estudios de caso son la observación y la entrevista, a las que se suma la lectura de documentos de naturaleza diversa.¹² Las tres técnicas fueron utilizadas en la realización de esta tesis, particularmente la entrevista y la investigación documental. En el caso de las entrevistas, éstas fueron semiestructuradas e individuales, y se realizaron durante los años 2015 y 2020 a un total de veinte funcionarios y funcionarias del gobierno

¹⁰ Hans Gundermann Kröll, “El método de los estudios de caso”, op. cit.

¹¹ *Ibíd.*, p. 271.

¹² *Ibíd.*

federal mexicano,¹³ del gobierno del estado de Veracruz¹⁴ y de JICA México (véase Anexo 2). Dichas entrevistas fueron semiestructuradas debido a que se elaboró una batería que incluyó preguntas guía contenidas en la primera versión del marco de evaluación de la eficacia de la CSS de la *NeST* (2015), los cuestionamientos fueron organizados a partir del contenido de las dimensiones de análisis del marco analítico referido. Asimismo, se incluyeron preguntas que buscaron obtener información específica sobre cada proyecto de colaboración. Dichas preguntas fueron abiertas y se complementaron con preguntas que surgieron durante la conversación. De igual forma, el guion utilizado sufrió las modificaciones necesarias para adecuarlo a la procedencia institucional del funcionario(a) entrevistado(a), mientras que fueron suprimidas ciertas preguntas que no fueron necesarias o adecuadas según se vio en el avance de la conversación. En el Anexo 3 se puede revisar un ejemplo de la batería de preguntas utilizada.

Por el lado de la investigación documental, se revisaron artículos y demás textos académicos escritos en el ámbito de la CID, de la CSS, de la CTri y de su eficacia, así como notas periodísticas, bases de datos gubernamentales, páginas *web* oficiales, documentos de los proyectos de cooperación (términos de referencia, evaluaciones, formatos de presentación, informes, oficios, etc.), entre otros. En cuanto al trabajo de campo, se realizaron visitas a las oficinas de los Servicios de Salud del Estado de Veracruz (SESVER), instancia ejecutora de los proyectos, durante estas visitas fue posible realizar una observación directa casual del contexto y de ciertas conductas y sucesos relacionados con la cooperación de Veracruz con JICA, la cual proveyó de información empírica útil para el estudio.

Cabe hacer la aclaración de que en el uso de métodos cualitativos, el riesgo de subjetividad puede ser neutralizado mediante investigaciones de campo vivenciales, el uso de métodos de triangulación, y la realización de entrevistas a una amplia gama de actores involucrados en la iniciativa de cooperación.¹⁵ En la conducción del proceso de investigación

¹³ Las dependencias de origen de los funcionarios entrevistados fueron la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR) y la Secretaría de Salud (SSA).

¹⁴ De diversos departamentos de los Servicios de Salud de Veracruz, pertenecientes a la Secretaría de Salud estatal. Se otorgó un interés particular a la participación de este estado en la cooperación triangular debido a que fue central en la implementación de los proyectos estudiados en el caso, como se verá más adelante.

¹⁵ Neissan Alessandro Besharati y Carmel Rawhani, *South Africa and the DRC: Evaluating a South-South partnership for peace, governance and development*, [en línea], Occasional Paper 235, SAIIA, Johannesburg, 2016. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/occasional-papers/south-africa-and-the-drc-evaluating-a-south-south-partnership-for-peace-governance-and-development> [Consulta: 26 de Julio de 2016].

de esta tesis y en la obtención de la información que nutre este análisis, se ha tratado de cumplir estas medidas.

De esta forma, luego de definir la metodología seguida en esta tesis, en la sección siguiente se aborda el marco teórico de la misma, mediante la vinculación de la CID con el cuerpo teórico que conforma la disciplina de las Relaciones Internacionales.

1.1.2. La Cooperación Internacional para el Desarrollo desde la teoría de las Relaciones Internacionales

Para Gino Pauselli, desde la publicación de *A theory of foreign aid* de Hans Morgenthau, en la disciplina de las Relaciones Internacionales aún no se ha construido un cuerpo teórico sólido para explicar la CID.¹⁶ En línea con este autor puede mencionarse que si bien en el campo de la CID existe una abundancia de estudios empíricos que buscan explicarla, se carece de suficientes trabajos académicos que vinculen la práctica de la cooperación al desarrollo con las principales teorías de las Relaciones Internacionales.

Aquellos trabajos que sí han buscado dar una explicación teórica o conceptual al fenómeno de la CID se han caracterizado por la identificación de un conjunto de propósitos y motivaciones de la ayuda internacional. En esta sección se analizarán las motivaciones de la CID en el marco de la teoría de las Relaciones Internacionales, mientras que el concepto de la CID se analizará en la sección 1.3.1. De esta forma, dichas motivaciones pueden ubicarse en al menos tres categorías: a) intereses egoístas de los donantes, b) altruismo, solidaridad, imperativo moral, y c) socialización de ideas. Estas explicaciones pueden reflejarse en las principales teorías de las Relaciones Internacionales, por ejemplo, los intereses nacionales realistas, las reglas e instituciones internacionales liberales y las normas internacionales de inspiración constructivista, así como factores de tipo material, institucional o ideal.¹⁷

En el marco de la primera categoría, intereses egoístas, el trabajo de Morgenthau (1962, 1969) es un clásico, ya que, dentro de la teoría realista, identifica a la CID como un instrumento de la política exterior de los Estados donantes que utilizan para promover su

¹⁶ Gino Pauselli, "Teoría de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa," *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, núm. 1, vol. 2, 2013, pp. 72-92.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 76, 78.

interés nacional.¹⁸ Para una ejemplificación práctica de estos postulados en el marco de la llamada cooperación Norte-Sur véase el primer epígrafe de la sección 1.3 de este capítulo, aunque consideraciones de este tipo, como se verán más adelante, también están presentes en otras modalidades de la CID, como la cooperación Sur-Sur.

Por otro lado, teorías de las Relaciones Internacionales con una visión normativa e institucional como el cosmopolitismo, el constructivismo y el liberalismo institucional, aunque abordan la cooperación al desarrollo de una manera aislada, pueden contribuir a “explicar a la CID en su dimensión de mecanismo ético y solidario a favor de la gobernanza global (...) y del bienestar y sostenibilidad de la humanidad”.¹⁹ En primera instancia, el cosmopolitismo plantea la existencia de reglas, normas y principios de justicia que son universales, que van más allá de los Estados-nacionales, y que le otorgan una dimensión humana a la política internacional. Para David Held, uno de los principales teóricos del cosmopolitismo, algunos de estos principios son la centralidad de los seres humanos y no de los Estados, así como la sostenibilidad del medio ambiente, es decir, el desarrollo sostenible.²⁰ Estos principios son ejes centrales de la Agenda 2030 que, como se verá en el segundo capítulo, rige actualmente los esfuerzos globales de desarrollo, incluidas las prioridades de la CID. Por lo que el cosmopolitismo teoriza en torno a elementos y principios que configuran la esencia de la cooperación al desarrollo en la actualidad.

Para el constructivismo, el imperativo humanitario de la CID se relaciona con la idea del cumplimiento de las obligaciones morales que tienen los Estados ricos con los más pobres, producto de la socialización entre países y de la definición de su interés nacional a partir de su identidad. Por esto, la CID resultaría de una evolución de una identidad colectiva mundial en la que una norma internacional funciona como presión para que los Estados ricos ayuden a los pobres con miras a mejorar sus condiciones nacionales. Esta norma representa una práctica voluntaria, cuyo incumplimiento no implica una sanción, sino una recriminación de los otros actores del sistema.²¹

¹⁸ *Ibíd.*, pp. 76, 81-82.

¹⁹ Luis Ochoa Bilbao y Juan Pablo Prado Lallande, “Cosmopolitismo, constructivismo y liberalismo institucional: diálogo teórico en torno a la cooperación internacional para el desarrollo”, *Araucaria, Revista de Filosofía, Política y Humanidades*, núm. 37, 2017, p. 276.

²⁰ *Ibíd.*, pp. 81-84.

²¹ Gino Pauselli, *op. Cit.*, pp. 87-88.

Por su parte, en el liberalismo institucional se considera que debido a la existencia de intereses comunes en diversos rubros, las sociedades y los países tienden a cooperar los unos con los otros, generando beneficios para los actores involucrados. Así, las instituciones promueven y aumentan la cooperación internacional para alcanzar propósitos múltiples, sustentadas en reglas y normas, y a través de moldear expectativas y comportamientos en los actores internacionales a favor de propósitos colectivos. Lo cual a su vez sirve para reducir la discrecionalidad de la colaboración, aumentar su predictibilidad y fomentar la gobernanza global.²²

Si bien las teorías mencionadas privilegian una tipo de motivación/propósito (intereses, instrumento de poder o solidaridad, imperativo moral) sobre otro en sus explicaciones sobre el origen de la cooperación internacional, en la práctica la realidad puede ser distinta. Tanto las motivaciones de la CID basadas en los intereses egoístas de los socios cooperantes, como aquellas centradas en imperativos morales y solidarios, pueden hallarse, en distinta medida, en una misma política o iniciativa de cooperación, es decir, ambos tipos de propósitos que dan inicio a la cooperación internacional no son excluyentes. El caso de estudio de esta tesis da cuenta de ello, como se verá a lo largo de este documento.

Más aún, la afirmación anterior se observa en las asociaciones de Cooperación Sur-Sur, donde el principio del beneficio mutuo en la colaboración entre países en desarrollo impulsa la posibilidad de que los socios proveedores también vean sus intereses beneficiados en las iniciativas emprendidas. Sin embargo, estas aseveraciones deben tomarse con cuidado, ya que en la práctica la satisfacción de los intereses propios de los proveedores no debe superar el propósito de promoción del desarrollo y el bienestar en los países beneficiarios, razón de ser indiscutible de la CID. Un análisis de las motivaciones de Japón y México para cooperar triangularmente con países de América Latina y el Caribe, en una suerte de mezcla entre intereses nacionales, coincidencia de objetivos e imperativos morales, se presenta en el cuarto capítulo.

En línea con lo anterior, tanto los realistas como los liberales, particularmente desde el liberalismo institucional, han buscado dar cuenta del papel que juegan los regímenes en el sistema internacional. Para ambas teorías, la base del establecimiento de los regímenes es la cooperación dada en el sistema internacional. Así, para los institucionalistas liberales los

²² Luis Ochoa Bilbao y Juan Pablo Prado Lallande, op. cit., pp. 289-291.

regímenes favorecen la colaboración entre los Estados, superando de esta forma los obstáculos que impone la anarquía del sistema internacional, y promueven el bien común, a partir de su orientación a la solución de problemas en un área temática dada. Para los realistas, los regímenes permiten a los Estados coordinarse para influir en la naturaleza de los regímenes y en la forma en que los costos y beneficios de la formación del régimen se dividen. Colaboración y coordinación son dos formas distintas de entender a la cooperación que da origen a los regímenes internacionales.²³ En esta sección no se profundizará más sobre la teoría de los regímenes internacionales dado que más adelante en esta tesis se brindarán algunas consideraciones adicionales sobre estos, particularmente en relación a la existencia de un régimen de la CID.

Por el momento, lo único a lo que sí se hará referencia en el marco de la teoría de los regímenes internacionales es a la cuestión de la “*regime effectiveness*” o eficacia de los regímenes, la cual, según O’Neill, Balsiger y VanDeveer a principios del siglo XXI era un tema de novedad en la teoría de la cooperación internacional.²⁴ En la actualidad, se trata de un tema en boga, sumamente importante en el quehacer e impacto de la CID, de ahí que se retome como tópico central en esta tesis. Para estos autores, la cuestión de la eficacia de los regímenes surgió de la literatura de la política ambiental internacional y se relaciona con la teoría del neoliberalismo institucional. En este marco, “la eficacia es una función de las oportunidades y limitaciones estructurales y de las oportunidades y limitaciones establecidas por el ambiente contractual internacional (sistema internacional anárquico) y por las instituciones que establecen. El proceso de la implementación y cumplimiento del régimen se configura en un sentido funcionalista (...)”. De esto se deriva que uno de los principales impactos de la cooperación es la posibilidad del cambio social o la transformación estructural a través de los ejercicios colaborativos.²⁵

De la literatura que ha abordado este tema se desprenden definiciones diferentes de términos como “eficacia”, “implementación”, y/o “cumplimiento”. En relación a los regímenes internacionales que atienden temas ambientales, dichas nociones se asemejan a aquellas utilizadas en el marco de la CID y del debate sobre su eficacia e impacto. Por

²³ Richard Little, “International Regimes”. En John Baylis, Steve Smith y Patricia Owens (eds.), *The Globalization of World Politics*, Oxford, UK, Oxford University Press, 2014, sexta edición, pp. 289-303.

²⁴ Kate O’Neill, Jörg Balsiger y Stacy D. VanDeveer, “Actors, Norms, and Impact: Recent International Cooperation Theory and the Influence do the Agent- Structure Debate”, *Annu. Rev. Polit. Sci.* Núm. 7, 2004, pp. 149-175.

²⁵ *Ibíd.*, p. 163.

ejemplo, para Víctor et al (1998) y Weiss y Jacobson (1998), la implementación o cumplimiento de un régimen internacional pasa por la realización del acuerdo firmado mediante leyes y regulaciones internas, mientras que la eficacia refiere a la solución de la problemática en sí. Para otros autores, el impacto es visto como una noción más amplia que incluye efectos indirectos, efectos políticos, etc. Estos significados pueden variar dependiendo de cada autor.²⁶ Mayores consideraciones sobre el término “eficacia” y el contexto en el que se utiliza en esta tesis se presentan en el capítulo tres.

Para O’Neill, Balsiger y VanDeever, los impactos de la cooperación internacional también se han estudiado desde un enfoque constructivista, tal es el caso del trabajo de Downs (2000), el cual permite verla como un proceso que potencializa la “agencia” en términos de flexibilidad, la capacidad para la transformación y el aprendizaje. Por ejemplo, el proceso de transformación de normas e ideas políticas desde los acuerdos de cooperación o la eficacia vista como un proceso de aprendizaje y no como un resultado, lo que se evidencia en el hecho de que muchos regímenes cuentan con mecanismos de monitoreo, evaluación y enmienda.²⁷ Estas ideas también se retoman en el capítulo tres.

Por otro lado, para Keohane y Nye (1977), la Interdependencia Compleja posee tres características principales: 1) la existencia de canales múltiples que conectan las sociedades, 2) la ausencia de jerarquía en los temas de la agenda internacional, y 3) la falta de uso de la fuerza militar cuando predomina la interdependencia compleja.²⁸ En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo resultan relevantes las dos primeras características.

Así, para Keohane y Nye los canales que conectan las sociedades pueden resumirse como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Estos dos últimos tipos de relaciones cuestionan la coherencia de los Estados como unidades, en el primer caso, y la exclusividad de los Estados como únicas unidades, en el segundo caso.²⁹ El reconocimiento de la existencia de relaciones transgubernamentales y transnacionales permite explicar la realidad del sistema internacional actual y del sistema de CID, ambos

²⁶ *Ibíd.* 165.

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye (traducción de Heber Cardoso Franco), *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección estudios internacionales, 1988, 1ra edición, p. 41 (El trabajo original se publicó en 1977).

²⁹ *Ibíd.*

caracterizados por la existencia de múltiples actores más allá del Estado y los organismos internacionales, como es el caso de actores no gubernamentales como el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Además de que facilitan la explicación del actuar internacional de otros niveles y poderes de gobierno más allá del poder ejecutivo central/federal, como los parlamentos y los gobiernos sub-nacionales.

Asimismo, que en la interdependencia compleja no exista una jerarquía en los temas de la agenda de las relaciones interestatales, la seguridad militar ya no domina la agenda como lo marcaba el realismo político, resulta útil para explicar la inclusión de temas de baja política o de política interna en la agenda internacional.³⁰ Este planteamiento facilita la explicación de la realidad global actual donde temas no considerados de alta política están adquiriendo cada vez mayor relevancia para la comunidad internacional y su agenda de colaboración, como lo es el cambio climático o el desarrollo humano. Dichos temas conforman el eje central de la CID. Como se verá más adelante, los planteamientos de la interdependencia compleja de Keohane y Nye resultan de gran valor explicativo para la CID y para el caso de estudio de esta tesis, en el cual temas y actores no tradicionales, como la salud y los gobiernos sub-nacionales, ocupan un lugar central.

Como pudo observarse en esta sección, si bien existen diversas teorías dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales que han buscado dar cuenta de la cooperación internacional y de la CID (de su origen, motivaciones, propósitos, actores y prioridades), aún hay un área de oportunidad para un mayor desarrollo teórico en el ámbito no sólo de la cooperación al desarrollo en general, sino también de sus modalidades en específico, como la CSS y la CTri, tanto desde las Relaciones Internacionales como desde los estudios de desarrollo o la Economía.³¹

Dicho avance teórico sería útil para abordar las particularidades de estas formas de colaboración cada vez más relevantes y para contribuir a llenar algunos de los vacíos que aún existen en el conocimiento actual sobre éstas, como es el caso del planteamiento de definiciones comunes y del desarrollo de mecanismos para su monitoreo y evaluación, así

³⁰ *Ibíd.*

³¹ En la disciplina de las Relaciones Internacionales, en la Economía y en los estudios de desarrollo hay otras teorías que también dan cuenta de la CID y/o de algunos de sus elementos pero que, a pesar de su relevancia, no se mencionan en esta sección ya que no se utilizan para analizar el tema central de esta tesis, debido a la perspectiva con que éste se aborda. Tal es el caso de la teoría marxista, la teoría de la dependencia, la teoría del sistema mundo, entre otras, las cuales son útiles para la explicación del origen de la división del mundo en países desarrollados y en desarrollo y de los vicios de la CID y de su sistema internacional actual.

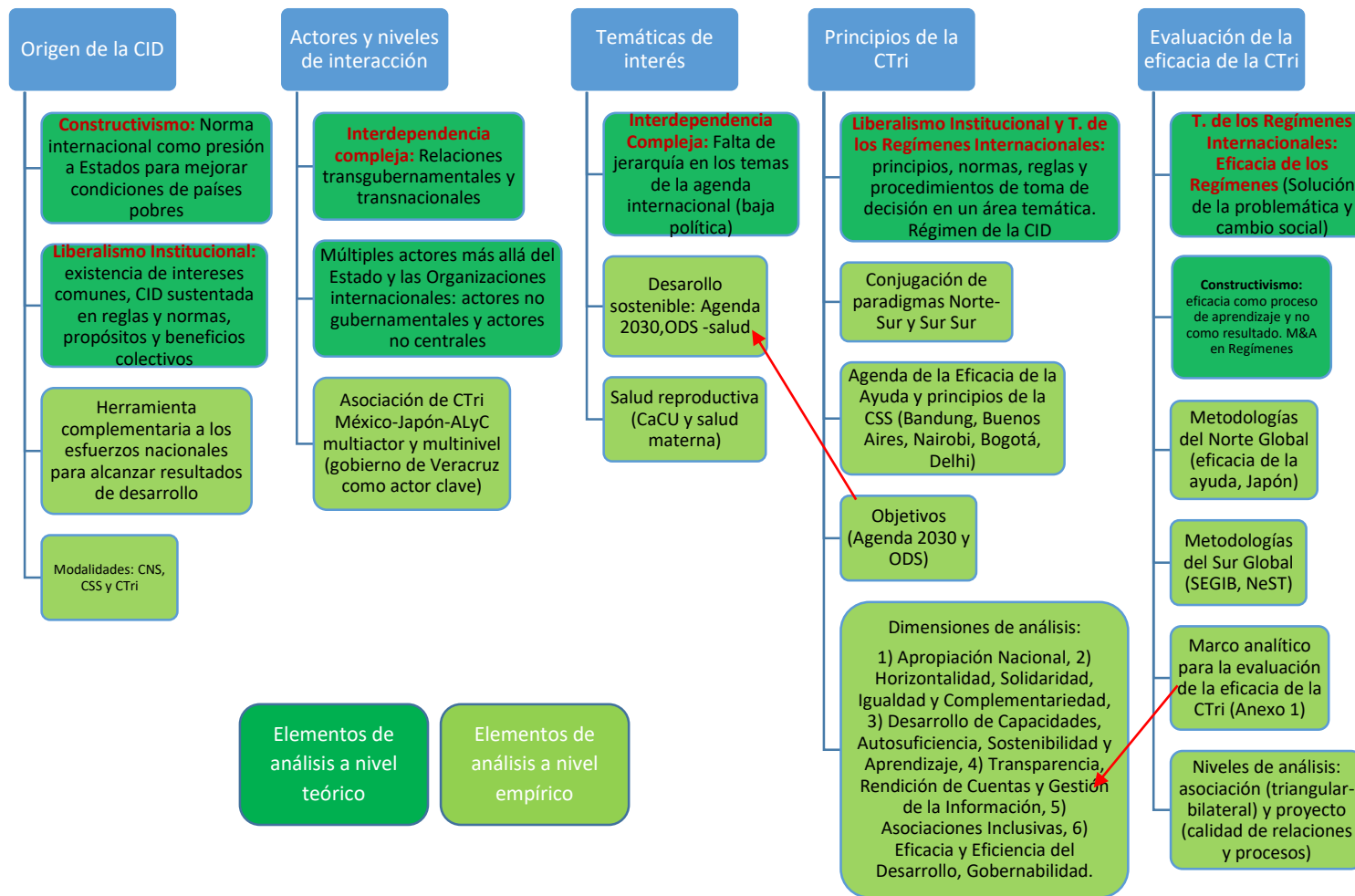
como para abordar sus características diferenciadoras y enfoques particulares.³² Lo que a su vez contribuiría a un mayor entendimiento académico sobre la CID, la CSS y la CTri, aún en desarrollo en las Relaciones Internacionales, así como a la definición de políticas públicas más informadas en la materia. La siguiente sección amplía la revisión teórica, pero esta vez centrada en los estudios del desarrollo.

Si bien en este epígrafe se mencionan diversas teorías de las Relaciones Internacionales y su contribución al estudio de la CID, para el análisis del caso de estudio en particular resultan relevantes el neoliberalismo institucional (teoría de los regímenes internacionales) y el constructivismo debido a que abordan la problemática de la eficacia de los regímenes, como ya se mencionó, vinculado con el debate sobre la eficacia e impacto de la CID, objetivo central de esta tesis. Así también, la Teoría de la Interdependencia Compleja es esencial para el caso de estudio debido a que a través de la identificación de las relaciones transgubernamentales favorece el análisis del papel de actores subnacionales, como el gobierno del estado de Veracruz, en la CID, así como de temas de baja política como la salud.

A partir de los conceptos, procesos y teorías revisadas en este epígrafe, así como la metodología descrita en la sección 1.1.1. y en el Anexo 1, a continuación se presenta el modelo de análisis seguido en esta tesis para medir la eficacia de la cooperación triangular (véase figura 1).

³² Para mayores reflexiones sobre el desarrollo de un marco teórico para la CSS, particularmente desde la Economía y los estudios de desarrollo, véase Sachin Chaturvedi, “South-South Cooperation: Theoretical Perspectives and Empirical Realities”, *South Views*, South Centre, 2018; y United Nations Office for South-South Cooperation y United Nations Development Programme, “South- South Ideas. South-South Cooperation: A Theoretical and Institutional Framework”, NeST, RIS, 2019. Dirección URL: [file:///D:/Users/ornela.garelli/Downloads/South-South%20Cooperation%20-%20A%20Theoretical%20and%20Institutional%20Framework%20\(2019\).pdf](file:///D:/Users/ornela.garelli/Downloads/South-South%20Cooperation%20-%20A%20Theoretical%20and%20Institutional%20Framework%20(2019).pdf) [consulta: 29 de mayo de 2019]. En este último documento, los autores analizan la CSS a la luz del modelo de Lewis sobre el dualismo doméstico que existe en las economías del sur, justificando la importancia de la construcción de capacidades para el desarrollo, así como del enfoque estructuralista, desde el cual se pueden explicar varios fundamentos de la CSS, como la no condicionalidad, la necesidad de atender las limitaciones sectoriales en materia de suministros en los países desarrollados, el “*mission approach*” como articulador teórico de la CSS y el “*development compact*” como estrategia que prima en la implementación de esta modalidad colaborativa, entre otros.

FIGURA 1. MODELO DE ANÁLISIS PARA MEDIR LA EFICACIA DE LA CTri



Fuente: Elaboración propia (véase el capítulo 3 para más información sobre la construcción del marco de análisis de esta tesis a partir de la metodología de la NeST y otras propuestas del Norte y el Sur global).

El modelo anterior presenta elementos de análisis en dos niveles, uno teórico y uno empírico, para abordar el caso de estudio de esta tesis. En el nivel teórico se retoman elementos de cuatro teorías de las Relaciones Internacionales (constructivismo, liberalismo institucional, teoría de los regímenes internacionales y teoría de la interdependencia compleja) que son necesarios para explicar las particularidades empíricas del caso de estudio.

En relación al origen de la CID, desde el constructivismo y el liberalismo institucional se mira a ésta como producto de la convergencia de intereses entre actores que aspiran a beneficios colectivos; ejercicio enmarcado en normas, reglas y principios que buscan mejorar las condiciones de los países en desarrollo. Esta perspectiva de la CID guiada por motivaciones solidarias en beneficio del desarrollo del país socio es central para esta tesis, ya que justifica la realización de iniciativas de cooperación técnica (intercambio de conocimientos, desarrollo de capacidades, etc.) en su modalidad triangular en temas de baja política como la salud reproductiva, donde la CID se considera una herramienta adicional a los esfuerzos nacionales para alcanzar el desarrollo. Si bien los intereses nacionales egoístas no están ausentes de la cooperación, como se verá más adelante, no son el rasgo que define a la CTri México-Japón- América Latina en materia de salud reproductiva.

En lo que refiere a los actores y sus niveles de interacción, la teoría de la interdependencia compleja con su introducción de la existencia de relaciones transgubernamentales y transnacionales reconoce el involucramiento de múltiples actores en las relaciones internacionales y el desarrollo más allá del Estado y las Organizaciones internacionales, como es el caso de actores no gubernamentales y no centrales. Esto da cuenta de la realidad del caso de estudio, ya que la CTri México-Japón- ALyC en salud reproductiva representa una asociación multi-actor y multinivel, configurada por la participación de actores no tradicionales, como el gobierno del estado de Veracruz, que ocupan un lugar central en la CTri, lo que desafía y complementa al trinomio base conformado por gobiernos centrales.

Esta misma teoría explica cómo en la agenda internacional ya no existe una jerarquía en los temas prioritarios. Lo anterior facilita la explicación de la realidad global actual donde temas no considerados de alta política están adquiriendo cada vez mayor relevancia para la comunidad internacional y su agenda de colaboración, como lo es el desarrollo sostenible, el

cual permea la Agenda 2030 y los ODS, incluida la salud como prioridad de la agenda internacional del desarrollo.

En relación a los principios de la CTri, se retoma al liberalismo institucional y a la teoría de los regímenes internacionales debido a que explican la configuración del sistema de la CID a partir de su definición de los regímenes internacionales, entendidos como el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en un área temática dada. Los principios, reglas y procedimientos de toma de decisión de la CID provienen de diversas conferencias y mecanismos internacionales tanto en el Norte como en el Sur global que le han dado forma a lo largo de los años, como los principios de la Eficacia de la Ayuda (CAD-OCDE) y los de la CSS (i.e. Bandung, Buenos Aires...). La identificación de estos principios ha sido la base para la elaboración del marco para analizar la eficacia de la CTri construido en esta tesis, ya que los indicadores de eficacia considerados parten de la presencia o ausencia de dichos principios y estándares internacionalmente acordados.

En el marco de la evaluación de la eficacia de la CTri, objetivo central de esta tesis, se recurrió de nuevo a la teoría de los regímenes internacionales debido a sus aportaciones en relación a la eficacia de los regímenes, la cual pretende dar solución a la problemática abordada al interior del régimen y contribuir al cambio social. Lo anterior se vincula con la necesidad de asegurar que las iniciativas de cooperación implementadas realmente contribuyan a alcanzar resultados de desarrollo. Sin embargo, debido a que la CTri y la CSS, a diferencia de la CNS, se enfocan más en procesos y asociaciones que en resultados, se recurrió al constructivismo por su entendimiento de la eficacia como un proceso de aprendizaje y no como un mero resultado, lo que introduce la necesidad de que existan mecanismos de M&A al interior de los regímenes.

A partir de estas concepciones se construyó el marco de análisis de la eficacia de la CTri, el cual parte de la importancia de valorar la calidad de los procesos, las relaciones y la asociación de cooperación en sí misma, porque el valor añadido de la CSS y la CTri puede observarse más en estos niveles y no solo en los resultados e impactos muchas veces difíciles de medir en iniciativas entre países en desarrollo. Estos elementos del modelo de análisis se desarrollarán a lo largo de esta tesis.

1.2. Consideraciones generales sobre el desarrollo

El concepto de desarrollo comenzó a utilizarse hasta después de la Segunda Guerra Mundial. En los años cincuenta, la primera teoría que se ocupó de los estudios sobre esta problemática fue la *teoría económica del desarrollo*, la cual lo vinculó con la noción de crecimiento económico, así como con la modernización y la reproducción del modelo occidental [concepción económica *unidimensional* del desarrollo]. Es decir, el subdesarrollo y el desarrollo se vieron como puntos de una misma línea en la que la industrialización marcaría el rumbo a seguir para pasar de un estadio a otro. Esta visión otorgó al Sur la responsabilidad del problema del subdesarrollo y de su superación, mientras que la tarea del Norte sería prestarle ayuda e inversión extranjera. Estos planteamientos también se retoman en la *teoría de la modernización* (Rostow, 1960), la que asigna una gran importancia a la ciencia y la tecnología como impulsoras de la modernización y el crecimiento.³³

Esta perspectiva sobre el significado del desarrollo y los medios para alcanzarlo sigue vigente en la actualidad, particularmente en los mandatos de las instituciones financieras internacionales (IFI) como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y a través de muchos de los programas y proyectos de cooperación y ayuda al desarrollo multilaterales y de los países ricos, incluso en sus políticas exteriores hacia los países del mundo en desarrollo.

No obstante, esta concepción del desarrollo ha presentado claras anomalías. Por ejemplo, a pesar de las altas tasas de crecimiento económico registradas en décadas pasadas, desde 1960-1970 se hizo evidente que éstas no habían incidido en una reducción de la pobreza ni en una mayor equidad, además de su fracaso, por una falta de interés real, en reducir la brecha Norte-Sur. A lo que se suma la grave afectación sobre el medio ambiente, su incapacidad para promover una mayor igualdad de género y un mayor beneficio y participación de las mujeres en el desarrollo, la vulneración de la libertad y los derechos humanos, etc., provocando mayores desequilibrios y problemas globales que beneficios, como de hecho lo refleja el término “Maldesarrollo”.³⁴

³³ David Llistar Bosch, *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*, Barcelona, Icaria, 2009, pp. 35-37.

³⁴ Koldo Unceta Satrustegui, “Desarrollo, Subdesarrollo, Maldesarrollo y Postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones,” *Carta Latinoamericana. Contribuciones en Desarrollo y Sociedad en América Latina*, número 7, 2009, pp.11-14. Dirección URL:

Esta situación, agravada por la implementación de políticas neoliberales (1970-1980), motivó la emergencia de críticas a la concepción tradicional del desarrollo, de las que surgieron nuevos enfoques –complementarios o alternativos- sobre el mismo y las posibles vías para alcanzarlo.³⁵ De entre estos cabe resaltar el desarrollo humano, concepción *multidimensional* centrada en las capacidades y el progreso humano, y en la calidad de vida de las personas.

En este sentido, para Amartya Sen el desarrollo es “un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos,” lo que implica a su vez “la expansión de las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que tienen razones para valorar.”³⁶ Para este autor, la expansión de tales libertades constituye el fin y el medio principal del desarrollo, y por tanto, consiste en la eliminación de la falta de libertad. Esto se debe a que los diferentes tipos de libertad (económica, social, política), que se refuerzan los unos a los otros, desempeñan un papel importante en la lucha contra diversos males que condicionan el ejercicio del desarrollo y reducen la libertad misma, como la pobreza, las hambrunas, las afectaciones al medio ambiente, la falta de servicios de atención social, entre otros, los cuales deben ser eliminados para impulsar el desarrollo humano. En ello juega un papel esencial la libertad individual, la cual debe entenderse como un compromiso social que implica la participación activa de las personas en este proceso de configuración de su propio destino.³⁷

Esta visión integradora del desarrollo ve al crecimiento del producto nacional bruto (PIB) y la renta personal, la industrialización, el progreso tecnológico o la modernización,

<http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/455/CartaLatinoAmericana07Unceta09-1.pdf> [consulta: 15 de noviembre de 2016].

³⁵ Las concepciones del desarrollo analizadas en esta sección existen dentro de un panorama más amplio de diversas teorías y modelos de interpretación del desarrollo, algunos tradicionales otros alterativos: Modernización (1945-1960), Dependencia (1965-1985), Estructuralismo (1950-1980), Integraciones económicas (1960's), Necesidades básicas (1970-1990), Enfoque de la transición a la democracia (1970's), Ambientalistas (1970-1980), Ecodesarrollo (1973), Endodesarrollo (1970-1980), Etnodesarrollo (1970-1980), Desarrollo Multidimensional (1970's), Regulación (enfoque francés) (1970-1980), Enfoques feministas (1970's), Desarrollo local y territorial (1975-2006), Neoliberalismo (1970-1990), Desarrollo sostenible (1980-actualidad), Culturalistas (1980-1990), Visión ecosocialista (1990), Enfoques globalizadores (1990-2005), Buen vivir (1990), Post-desarrollo (1990-2000), Desarrollo Humano (1990-actualidad) y Enfoques Keynesianos (S.XXI), entre otros. El estudio a profundidad de estos enfoques escapa a los límites y objetivos de esta tesis. Rayén Quiróga Martínez, *Naturaleza, Culturas y Necesidades Humanas. Ensayos de transformación* [en línea], PNUMA. Universidad Bolivariana, México-Santiago de Chile, 2003, pp. 95-105. Dirección URL: http://www.materialesambiente.net/base/RayenQuiroga_NaturalezaCulturaNH.pdf [consulta: 13 de noviembre de 2016]; Observatorio Cooperación Internacional, *Desarrollo* [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.observacoop.org.mx/index.php/practicas/desarrollo> [consulta: 13 de noviembre de 2016]; 11 Economía, *Video Modelos de Desarrollo Económico* [en línea], 2015. Dirección URL: <https://www.youtube.com/watch?v=ic4c442S1fs> [consulta: 13 de noviembre de 2016]; Koldo Unceta Satrústegui, op. cit.

³⁶ Amartya Sen, *Desarrollo y Libertad*, México, Planeta, 2000, primera edición, pp.19 y 34.

³⁷ *Ibid.*

no como sinónimos del desarrollo sino como medios importantes para expandir las libertades, las cuales a su vez dependen de otros factores como las instituciones sociales y económicas, y los derechos políticos y humanos. De esta manera, la visión del desarrollo que ofrece Sen integra consideraciones económicas, pero también sociales y políticas.³⁸ Esta concepción del desarrollo humano es retomada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo cual refleja su importancia global y vigencia.³⁹

A partir de esta revisión conceptual puede resaltarse que los factores que favorecen la libertad (salud, educación, sustentabilidad ambiental, ingreso, etc.) y la libertad misma se condicionan mutuamente, ya que sin éstos no habría libertad pero sin la presencia de libertad sería complicada la existencia de estos factores, que a su vez son indispensables para el desarrollo y el bienestar de una persona y coinciden con sus derechos humanos. Asimismo, vista la cuestión del lado contrario, esta libertad para elegir la forma de vida preferida se encuentra condicionada por una serie de elementos que pueden impedir su realización, por ejemplo la pobreza, la inequitativa distribución del ingreso nacional, las desigualdades regionales, la carencia de servicios sociales, las enfermedades, los problemas ambientales, entre otros, los que al mismo tiempo determinan también el logro del desarrollo, de ahí la imperiosa necesidad de hacerles frente.

El análisis que se realiza en esta tesis, en consonancia con el PNUD, parte del reconocimiento de la importancia que tiene la dimensión de la salud para que las personas puedan desarrollar su pleno potencial así como garantizarse una mejor calidad de vida. Es decir, la importancia que tiene la salud en el desarrollo de una persona, de su comunidad, o

³⁸ *Ibid.*, pp. 19, 25

³⁹ Para el PNUD, como se define en el primer Informe de Desarrollo Humano (IDH) de 1990, el desarrollo de un país no puede entenderse solamente como crecimiento económico, siendo éste únicamente un medio, sino que se trata de un proceso centrado en las personas (como participantes y beneficiarios) que consiste en la ampliación de sus oportunidades para elegir una forma de vida en la que puedan desarrollar plenamente su potencial humano (formación de capacidades humanas y su uso en el trabajo y el ocio). Para ello, las oportunidades identificadas como esenciales son la posibilidad de disfrutar de una vida larga y saludable, adquirir conocimientos, y ser capaces de obtener los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida decoroso. Esta definición se actualiza y complementa en el IDH 2010, en el que se expresa que “el desarrollo humano es la expansión de las libertades de las personas para llevar una vida prolongada, saludable y creativa; alcanzar otros objetivos que consideran valiosos; e involucrarse activamente en darle forma al desarrollo de manera equitativa y sostenible en un planeta compartido. Las personas son a la vez beneficiarios y agentes motivadores del desarrollo humano, como individuos y grupos.” En este contexto, los tres componentes principales del desarrollo humano son el bienestar, el empoderamiento y la agencia, y la justicia. United Nations Development Programme, *Human Development Report 1990*, [en línea], Oxford University Press, NY, 1990, pp. 9-10. Dirección URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf [consulta: 16 de noviembre de 2016]. United Nations Development Programme, *Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, [en línea], UNDP, 2010, p.23. Dirección URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/270/hdr_2010_en_complete_reprint.pdf [consulta: 16 de noviembre de 2016].

de su país, vista la salud y el acceso a servicios de salud de calidad, con profesionales altamente capacitados, no de forma aislada sino como uno de los componentes esenciales del desarrollo a ser considerado por las políticas públicas y la cooperación internacional. La salud se considera una de las bases a partir de la cual las personas pueden crearse mayores oportunidades y expandir sus libertades.

Asimismo, el papel activo que en la definición de Sen se otorga a las personas dentro de este proceso puede relacionarse con los principios de la eficacia de la cooperación al desarrollo -que serán abordados en capítulos posteriores-, especialmente con el de apropiación. Si bien este principio no se dirige al nivel individual del desarrollo, busca que los países ejerzan un liderazgo real en la definición y puesta en práctica de sus propias políticas y estrategias de desarrollo, lo cual es esencial para que la cooperación al desarrollo sea realmente eficaz en la consecución de resultados de desarrollo. Es decir, otorga un papel activo a los países beneficiarios de cooperación en la promoción de su propio progreso.

Ahora bien, hasta este momento puede verse que hay dos aspectos que se mantienen constantes en esta concepción multidimensional del desarrollo, el desarrollo económico y el desarrollo social, que incluye la variable de la salud, los cuales convergen en una idea más, el medio ambiente, en el término “desarrollo sostenible.”

En el año 1987, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo presentó su informe a la Asamblea General de la ONU. Dicho informe, conocido como el Informe Brundtland (*Our Common Future*), expuso por primera vez el tema del desarrollo sostenible, al cual entiende como un tipo de desarrollo que “satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.”⁴⁰ Más adelante, esta definición fue complementada al reconocer la comunidad internacional, en el marco de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible

⁴⁰ El importante giro que este concepto -junto con el de desarrollo humano- representó frente al enfoque convencional y economicista del desarrollo permitió un cambio en la forma de entender la relación entre la humanidad y la naturaleza, reconociendo el vínculo esencial existente entre el medio ambiente y las cuestiones socioeconómicas. El desarrollo sostenible, como se resalta en *Our Common Future*, reconoce la dependencia de la humanidad respecto del medio ambiente en un sentido que va más allá de la explotación de recursos, el alcance global de los problemas ambientales y el fracaso de los modelos tradicionales de crecimiento. De ahí que apela por una forma de crecimiento rápido pero distinto que favorezca la justicia social, la protección ambiental y el desarrollo humano. No obstante, es importante resaltar la naturaleza antropocéntrica de este concepto, entendido en los términos del Informe Brundtland, ya que parte de las necesidades humanas, además de su ambigüedad como concepto con significados múltiples. Bill Hopwood, Mary Mellor y Geoff O'Brien, “Sustainable Development: Mapping Different Approaches,” [en línea], *Sustainable Development* 13, 38-52, 2003. Dirección URL: http://www.dse.ufpb.br/tarcisio/Artigos/Sustainable_development_mapping_different_approaches.pdf [consulta: 17 de noviembre de 2016]. Analizar otras perspectivas e interpretaciones del desarrollo sostenible sobrepasaría el alcance y objetivo de esta tesis.

(Johannesburgo 2002), la importancia de promover en los ámbitos local, nacional, regional y global, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental como pilares interdependientes del desarrollo sostenible.⁴¹ Posteriormente, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2012) (Río+20) la comunidad internacional se comprometió con este tipo de desarrollo visto como el programa de crecimiento para el siglo XXI.⁴²

Esta concepción multidimensional del desarrollo, reflejada en los conceptos de desarrollo humano y desarrollo sostenible, se retoma en esta investigación debido a que se halla en el centro de la construcción de la agenda de desarrollo que guía los esfuerzos globales en la materia hacia el año 2030, y porque representa la esencia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los ODS, como su nombre lo indica, están dirigidos a la promoción del desarrollo visto como la inclusión y la armonización de sus tres vertientes (crecimiento económico, bienestar social y protección ambiental) pero que al mismo tiempo reflejan los principios básicos del desarrollo humano. Sobre este tema se profundizará en secciones posteriores.

En este marco, también resulta importante hacer referencia al Programa de Acción de la V Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994), donde se reconoce en el principio 2 que “los seres humanos son el elemento central del desarrollo sostenible,” a lo que se agrega, en el principio 3 del mismo documento, “que el derecho al desarrollo es un derecho universal e inalienable, parte integrante de los derechos humanos fundamentales.”⁴³ Esto último en sintonía con la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986) de la Asamblea General de la ONU. Además, debido a que este Programa de Acción constituye el primer documento normativo internacional que incluye de manera explícita a la salud sexual y reproductiva dentro de los derechos humanos a proteger, dicho documento establece que la

⁴¹ Organización de las Naciones Unidas. *Documentación de las Naciones Unidas: Guía de Investigación, el medio ambiente*, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>, [consulta: 6 de septiembre de 2014].

⁴² Naciones Unidas, Río+20, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, *el futuro que queremos* [en línea], Dirección URL: http://www.un.org/es/sustainablefuture/pdf/spanish_riomas20.pdf, [consulta: 1 de abril de 2015].

⁴³ Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* [en línea], El Cairo, 1994, Dirección URL: <http://www.un.org/es/development/devagenda/population.shtml>, [consulta: 1 de marzo de 2015], p. 10.

salud y los derechos de las mujeres se encuentran estrechamente vinculados al desarrollo humano.⁴⁴

De esta manera, en este documento de las Naciones Unidas se retoma la visión de Sen y del PNUD del ser humano como el centro del desarrollo y agrega además la importancia de considerarlo un derecho humano, y entre ellos la salud, como una de las condiciones esenciales para el desarrollo. En este sentido, la consecución del desarrollo y los derechos humanos se refuerzan y condicionan mutuamente, ya que el desarrollo también es esencial para el respeto y goce de los derechos humanos.

A manera de recapitulación, el desarrollo implica la expansión de las libertades y capacidades de que goza una persona para poder elegir el modo de vida que desea, así como para superar diversos males que condicionan su calidad de vida y el ejercicio de sus derechos humanos, como la pobreza, la desigualdad, la inequitativa distribución del ingreso, las enfermedades, la falta de servicios sociales de calidad, entre otros, además de que implica la armonía entre la sociedad y la naturaleza.⁴⁵ Por esto, el logro del desarrollo debe ser una de las prioridades más apremiantes de los gobiernos y las políticas públicas. Asimismo, como se pudo observar en este epígrafe, la noción (o nociones) del desarrollo reflejan un proceso histórico y social, visiones del mundo que han incidido en la definición y adopción de recetas para el bienestar humano que sobrepasan el ámbito teórico-conceptual para informar las políticas públicas de los gobiernos y la cooperación internacional e incidir en la vida de millones de personas.

Debido a la importancia que reviste la consecución de logros en el plano del desarrollo, en lo que resta del capítulo se hará una reflexión en torno a la cooperación internacional para el desarrollo (CID) y sus modalidades dada la relevancia que posee como un instrumento complementario a las políticas públicas y acciones de los gobiernos nacionales, estatales y locales tendientes al avance del desarrollo.

⁴⁴ Martha Lucía Mícher Camarena (compiladora), *Derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Avances y retos a 20 años de las Conferencias Mundiales de El Cairo y Beijing*, México, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Andar, 2015, primera edición, p. 7.

⁴⁵ Resulta importante no perder de vista los planteamientos de otras teorías del desarrollo que de forma innovadora y contestataria buscan explicar las causas del “subdesarrollo” y la desigualdad, así como proponer soluciones a éstas, a partir de perspectivas más acordes con la justicia social, la autonomía de los pueblos, la colectividad, la multiculturalidad, el respeto y protección de la naturaleza, etc., es decir, en contraposición a la modernidad y al sistema capitalista y liberal, sus ideologías y sus valores. Ejemplos de estas teorías pueden encontrarse en la *teoría de la dependencia*, la *teoría del desarrollo endógeno*, las *teorías poscoloniales* y el “*buen vivir*,” incluso en el *post-desarrollo* (negación del desarrollo), así como en enfoques del desarrollo sostenible alternativos a la visión liberal dominante de Brundtland. Analizar estos enfoques alternativos escapa a los fines y límites de esta investigación.

1.3. La Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus diversas modalidades

1.3.1. La cooperación al desarrollo y su modalidad Norte-Sur

El origen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) puede situarse al finalizar la Segunda Guerra Mundial, su existencia se encuentra vinculada a los cambios que se presentaron en el sistema de relaciones internacionales de la segunda mitad del siglo XX, caracterizado por la primacía estatal, la necesidad de la reconstrucción europea, así como por la bipolaridad política, ideológica y económica de la Guerra Fría. Con el paso de los años y con las transformaciones que progresivamente se han dado en el sistema internacional, particularmente hacia los últimos años del siglo pasado, la CID, sus componentes, sus principios y sus prácticas han ido también cambiando de acuerdo a las circunstancias históricas. Asimismo, la CID forma parte de las relaciones internacionales, y dentro del sistema internacional se encuentra un sub-sistema de cooperación para el desarrollo (SCID).

La cooperación internacional vio su oficialización en 1945 en la Carta de las Naciones Unidas, capítulo IX, en la que se estableció que la cooperación económica y social busca crear condiciones de estabilidad y bienestar que contribuyan al desarrollo de relaciones pacíficas entre las naciones.⁴⁶ Cabe especificar que desde sus orígenes, la CID se ha identificado con la tradición Norte-Sur de la cooperación, de ahí que la aproximación general que se hace en esta tesis sobre la CID coincida en este mismo epígrafe con la que se realiza sobre la modalidad de cooperación Norte-Sur. Las distinciones entre ambas, por ejemplo en torno a las otras modalidades en las que la CID puede darse, serán analizadas más adelante en este capítulo.

De esta forma, para Bracho (2015) el paradigma de la cooperación para el desarrollo se basa en una tipología del mundo que lo divide en dos tipos de países: los países del Norte o desarrollados, con la responsabilidad de ofrecer ayuda, y los países del Sur o en desarrollo, con el derecho a recibirla. Esta caracterización parte del supuesto de que el objetivo de todos los países es alcanzar el desarrollo, lo que implica que los receptores del Sur eventualmente

⁴⁶ Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, *Manual de Cooperación Internacional Descentralizada*, Colombia, ACI, 2012, Quinta Versión, p. 14, Dirección URL: http://acimedellin.org/Portals/0/Images/pdf_publicaciones/manual_de_cooperacion_2012.pdf, [consulta: 15 de agosto de 2014].

se graduarán y se convertirán en donantes, hasta que todos los países alcancen el desarrollo y la industria de la ayuda desaparezca. La coherencia de este paradigma de la cooperación Norte-Sur (CNS) comenzó a formarse durante las primeras décadas del periodo de la posguerra en el centro del Banco Mundial y del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD-OCDE).⁴⁷ Este paradigma de la cooperación coincide con el enfoque liberal economicista del desarrollo analizado en el epígrafe anterior.

El origen de la CID, como CNS, puede encontrarse en: a) El Plan Marshall para la reconstrucción europea (1940's), cuyo éxito sirvió de inspiración a la industria de la ayuda; b) El punto 4 del presidente Truman (1949); y c) La creación por parte de Estados Unidos del Grupo de Asistencia para el Desarrollo (DAG, por sus siglas en inglés) (1950's) para definir estrategias, coordinar esfuerzos de ayuda entre los donantes occidentales y promover el desarrollo en términos occidentales frente a la competencia de la Guerra Fría.⁴⁸ Como se verá más adelante, esta labor está ahora concentrada en el CAD de la OCDE.

Un primer elemento sobre la CID introducido hasta este momento es que desde sus orígenes su objetivo central ha sido la promoción del desarrollo económico y social global, pero ¿en qué consiste exactamente la cooperación para el desarrollo? Una definición en sintonía con la realidad internacional de la segunda mitad del siglo pasado es ofrecida por Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja, para quienes “la cooperación internacional al desarrollo comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta, con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible.”⁴⁹ Esta definición, a pesar de que no se restringe al ámbito gubernamental al reconocer la existencia de actores públicos y privados en la CID, es en cierta forma restrictiva, dado que en ella impera una visión vertical de la cooperación en la cual ésta se da únicamente entre países de diferente nivel de renta, siguiendo la lógica convencional Norte-Sur antes mencionada y la perspectiva lineal unidimensional del

⁴⁷ Gerardo Bracho, *In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda*, [en línea], Discussion Paper 1/2015, DIE, MGG, Boon, 2015, pp. 1-2. Dirección URL: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_1.2015.pdf[consulta: 11 de junio de 2016].

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 3-5.

⁴⁹ Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL, 1999, p. 17.

desarrollo ya comentada en el apartado anterior. Esta perspectiva tradicional y vertical se encuentra en cierta medida rebasada por las características actuales del sistema de la CID, las cuales se estudiarán en el siguiente capítulo.

No obstante, se considera que la CNS sigue teniendo un papel muy importante en el mundo de la cooperación de nuestros días, así como en la promoción y financiación del desarrollo, como se estudiará en el siguiente epígrafe. Cabe mencionar que tres de los proyectos triangulares del caso de estudio ven su origen en proyectos de colaboración bilateral Japón-México, implementados a través de la modalidad Norte-Sur durante la última década del siglo pasado y los primeros años de este siglo, debido a la larga relación donante-receptor que Japón y México desarrollaron en aquellos años. Este tema, así como la transformación que ha sufrido la naturaleza de esta relación, se abordará en los apartados y capítulos siguientes.

A pesar de que las transformaciones actuales en la realidad de la CID y las implicaciones que tienen para su arquitectura se analizarán más adelante, se ha decidido complementar la definición de Gómez y Sanahuja con otras definiciones que respondan de una forma más completa a las características del sistema internacional actual en el marco de la nueva arquitectura de la CID y de los nuevos actores, principios y modalidades de la misma. Así, Juan Pablo Prado y Luis Ochoa consideran que la CID

...se conforma por un cúmulo de acciones, estrategias y modalidades de colaboración, tales como técnica, científica, tecnológica, económica, política, educativa, deportiva, etc., que abarca tanto al sector público (incluyendo gobiernos nacionales, estatales-provinciales y locales) como al privado (organizaciones civiles, fundaciones, empresas, universidades, etc.), practicadas entre dos o más partes, sean de naturaleza multilateral o bilateral, que convergen en el interés por la realización de acciones concretas a favor de sí o, en su caso, de terceros beneficiarios.⁵⁰

La anterior es una definición amplia de la CID ya que abarca los distintos instrumentos mediante los cuales puede realizarse, además de todos los actores (tradicionales

⁵⁰ Juan Pablo Prado Lallande y Luis Ochoa Bilbao, "El sistema de cooperación internacional para el desarrollo frente a la securitización y la crisis económica global", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 105, septiembre-diciembre 2009, p. 40, Dirección URL: <http://www.journals.unam.mx/index.php/rri/article/view/18166>, [consulta: 15 de agosto de 2014].

y no tradicionales) que pueden involucrarse en iniciativas de cooperación. Asimismo, introduce una mayor horizontalidad a la cooperación al incluir acciones realizadas entre dos o más partes (no hace mención a una relación vertical donante-receptor o a niveles de desarrollo), de la convergencia de intereses y objetivos y de colaboración conjunta en distintos niveles, esto último debido a que se hace referencia a lo multilateral y bilateral y, se hace implícita la CTri, cuando se mencionan las acciones concretas a favor de terceros beneficiarios

Por otro lado, a pesar de que la promoción del desarrollo económico y social de los países en desarrollo sea, al menos formalmente, el objetivo principal de la CID, en ésta no sólo domina el interés colectivo o el bienestar general, ni consideraciones morales o de solidaridad, sino que también la CID puede constituirse en un instrumento/componente del sistema capitalista liberal actual, que como se mencionó en epígrafes anteriores ha provocado mayores desigualdades sociales, pobreza y degradación ambiental. En este sentido, la CID muchas veces es reflejo de las prioridades e intereses económicos, comerciales, políticos, estratégicos y de influencia cultural de los países donantes.⁵¹ De ahí la importancia de la nueva arquitectura de la CID y del seguimiento de los principios y compromisos que emanan de ella para encauzar de mejor manera a la cooperación en la obtención de verdaderos resultados de desarrollo, como se estudiará en apartados posteriores. Más adelante en esta tesis también se presentará un breve análisis sobre los intereses y prioridades que tanto Japón como México han tenido para cooperar en materia de salud.

Volviendo a la caracterización de la CID, ésta puede realizarse a través de diversos instrumentos que se complementan y refuerzan entre sí, como son las preferencias comerciales, la cooperación económica, la ayuda financiera, la cooperación científica y tecnológica, la asistencia técnica, la ayuda alimentaria y la ayuda humanitaria y de urgencia.⁵²

⁵¹ El análisis sobre las *interferencias transnacionales* realizado por David Llistar Boch constituye un referente interesante a este respecto, ya que se resalta la primacía de las interferencias negativas Norte-Sur (*anticooperación*) sobre las positivas (*cooperación*), siendo el sistema de ayuda funcional para el mismo sistema multidimensional que produce las desigualdades. Por esto, el autor concluye que los problemas del llamado Tercer Mundo no se resuelven ni con más ni con mejor ayuda internacional, “cooperar a través de no anticooperar puede resultar mucho más eficaz. Ayudar a través de no destruir.” Véase David Llistar Bosch, *op. cit.*, pp. 12-13, 54-57. De ahí la importancia de la coherencia de políticas entre los países industrializados y proveedores, que sus políticas nacionales y exteriores si no benefician al menos no dañen a otros países en desarrollo.

⁵² Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, pp. 23-35.

De estos instrumentos, la asistencia o cooperación técnica es la que caracteriza los proyectos de cooperación triangular enmarcados en este caso de estudio.⁵³

Por otra parte, y a manera de introducción de los epígrafes siguientes, resulta importante mencionar que la CID puede adquirir diversas modalidades que dependen de variados factores, un ejemplo de su categorización son las formas distintas a través de las cuales se puede manifestar en las propuestas de otros autores: 1) según el *origen de los fondos* puede ser *pública* o *privada*, 2) según las *características de los fondos* se divide en *reembolsable* y *no reembolsable*, 3) de acuerdo a los *actores que distribuyen los fondos* es *multilateral*, *bilateral*, *descentralizada (directa o indirecta)*, *no gubernamental* y *empresarial*, y 4) de acuerdo a la *situación geopolítica de los países donantes y receptores* se clasifica en *vertical*, *horizontal* y *triangular*.⁵⁴ En un discurso más generalizado en torno a las modalidades de la CID, esta última clasificación hace referencia a la cooperación Norte-Sur, a la cooperación Sur-Sur y a la cooperación triangular, terminología utilizada en esta tesis.

Con base en lo anterior, a continuación, se presenta una de las formas más importantes y tradicionales en las cuales la CID puede llevarse a cabo, un tipo de cooperación enmarcado en la modalidad Norte-Sur de la misma, caracterizada por su origen público, por la posibilidad de ser reembolsable y no reembolsable, y por su carácter multilateral y bilateral, es decir, la Ayuda Oficial al Desarrollo. Posteriormente se reflexionará en torno a las nuevas modalidades de la cooperación según la situación geográfica de sus actores.

⁵³ Para el gobierno mexicano, la cooperación técnica y científica se entiende como “el flujo de recursos técnicos, pericias, información especializada, innovaciones científicas, tecnológicas, experiencias y conocimientos que conjugan mecanismos de asociación para desarrollar y extender la frontera del conocimiento científico; propicia el desarrollo conjunto de productos tecnológicos, coadyuva a resolver problemas específicos del aparato productivo y a fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas dentro de la estrategia de desarrollo económico y social del país”. Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, SRE, *Glosario de la Cooperación Internacional Mexicana. Consolidando el lenguaje de la CID mexicana*, 2011, p. 7. La forma en la que esta definición se refleja en los proyectos del caso de estudio será analizada en capítulos posteriores.

⁵⁴ Gastón Pierrri Gonsebatt, *Nuevo contexto de la cooperación internacional. SEGIB y OEA: ¿Una alternativa de ayuda al desarrollo para Iberoamérica?* [en línea], Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, Fundación Instituto OMG, 2009, p. 12-14. Dirección URL: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009d/628/Modalidades%20de%20la%20Cooperacion%20Internacional%20para%20el%20Desarrollo.htm> [consulta: 10 de octubre de 2014].

1.3.1.1. La Ayuda Oficial al Desarrollo

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) representa una de las formas en que la cooperación al desarrollo puede implementarse, se halla dentro del paradigma Norte-Sur de la CID y ha sido pieza clave en su conformación, definición, desarrollo y persistencia hasta nuestros días. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se encarga de las cuestiones referentes a la AOD en el seno de esta organización. Se trata de un club selecto que reúne a países desarrollados como los principales donantes bilaterales de ayuda oficial y está conformado por 30 miembros, entre los cuales se halla Japón, mientras que México funge como país observador desde 1994.

El CAD define a la AOD como “donaciones o préstamos a países y territorios que se encuentran en la lista del CAD de receptores de AOD⁵⁵ (países en desarrollo) y a agencias multilaterales, los cuales son: a) llevados a cabo por el sector oficial; b) ven como su principal objetivo la promoción del desarrollo y el bienestar económicos; c) se dan en términos financieros concesionales, lo que implica que deben estar por debajo de las tasas de interés del mercado (si es un préstamo teniendo un elemento de donación de al menos 25% [crédito blando calculado a una tasa de descuento del 10% anual]). Además de los flujos financieros, se incluye la cooperación técnica, mientras que son excluidas las concesiones, los préstamos y los créditos para fines militares (...).”⁵⁶

Esta ayuda al desarrollo de origen público es proveída por las agencias oficiales, ya sean de gobiernos federales, estatales o locales, o por sus agencias ejecutivas,⁵⁷ y puede fluir directamente desde un país donante a uno receptor (AOD bilateral) o ser provista desde agencias multilaterales con base en las aportaciones que los donantes les brindan (AOD multilateral) o desde organizaciones no gubernamentales (ONGs), tanto nacionales como internacionales, a partir de las contribuciones otorgadas por los donantes. Una parte notoria de la AOD se dirige hacia los fundamentos de las sociedades modernas como la salud, la

⁵⁵ Para consultar la lista de receptores vigente para reportar los flujos de 2018, 2019 y 2020, visítase Organisation for Economic Cooperation and Development, *DAC List of ODA Recipients. Effective for reporting on 2018, 2019 and 2020 flows*, [en línea], 2018. Dirección URL: https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_En.pdf [consulta: 1 de junio de 2018].

⁵⁶ Development Co-operation Directorate (DCD-DAC), *DAC Glossary of Key Terms and Concepts, Official Development Assistance (ODA)*, [en línea], Organisation for Economic Co-operation and Development, Dirección URL: http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#Aid_Activity, [consulta: 7 de septiembre de 2014].

⁵⁷ En el caso del gobierno de Japón su agencia ejecutora de AOD es la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), cuya labor se abordará en el capítulo cuatro.

educación, la sanidad y los sistemas de gobierno.⁵⁸ Este es el caso del antecedente de los proyectos triangulares analizados en esta tesis, es decir, la cooperación técnica que Japón brindó (durante los años noventa y la primera década del siglo XXI) a México para atender problemas de salud reproductiva en Veracruz, la cual se enmarcó dentro de los programas de ayuda oficial del gobierno japonés. Este antecedente será abordado en el capítulo quinto.

Esta definición de AOD impulsada por el CAD si bien cuestionada había permanecido dominante desde 1972 cuando fue adoptada, a partir de una definición antecedente de 1969. Sin embargo, en diciembre de 2014 un acuerdo alcanzado entre los principales donantes del mundo, durante la Reunión de Alto Nivel del CAD, ha permitido insertar modificaciones a lo que hasta entonces se había entendido por AOD. Estos cambios introducidos se nutren de los mandatos surgidos de la Reunión de Alto Nivel del 2012 y se ven complementados por los acuerdos alcanzados en otras reuniones del CAD durante 2016-2018.⁵⁹

La idea que subyace a estos acuerdos es la necesidad de modernizar la estructura estadística de medición del financiamiento para el desarrollo del CAD - por ejemplo con la propuesta del instrumento *Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)*- así como las directrices para el reporte de la AOD (por ejemplo si pueden contabilizar *in-donor refugee costs* o *private sector instruments* y la introducción de una nueva metodología para contabilizar la AOD, la *grant-equivalent methodology*) e incluso su definición misma. Hacer una revisión de los principales cambios en discusión o introducidos en la definición y alcance de la AOD y en el sistema para medir los flujos de ayuda escapa a los límites de este trabajo.

Por otro lado, la Ayuda Oficial al Desarrollo puede expresarse en dólares estadounidenses (volumen) o como porcentaje del ingreso nacional bruto (INB) del país donante. Si se habla de AOD en dólares, para el año 2017 la AOD neta japonesa aumentó ligeramente con respecto a 2016 a 11.48 mil de millones de dólares, representando solamente un 0.23% del INB de Japón.⁶⁰ Para 2018, dicha cifra fue de nuevo mayor, quedando en 14.17

⁵⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Introduction to Official Development Assistance (ODA)*, [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/stats/intro-to-oda.htm>, [consulta: 7 de septiembre de 2014].
Organisation for Economic Co-operation and Development, *Is it ODA?* [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf> p. 2 [consulta: 7 de septiembre de 2014].

⁵⁹ A partir de la revisión del sitio web de la OCDE <http://www.oecd.org/>

⁶⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries* [en línea], 2018. Dirección URL: <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2017-detailed-summary.pdf> [consulta: 15 de abril de 2018].

mil de millones de dólares, es decir, un 0.28% de su INB.⁶¹ La misma tendencia se registró en 2019 con 15.5 mil millones de dólares estadounidenses (0.29% de su INB), lo que hizo a Japón el cuarto mayor donante de AOD en términos absolutos.⁶² Para 2020, Japón mantuvo la cuarta posición con una AOD de 16.3 mil millones de dólares estadounidense (0.31% de su INB).⁶³ Debe notarse que estos datos no son comparables dado que desde la contabilización de 2018, el CAD utiliza la nueva *grant-equivalent methodology*.

Esta revisión muestra cómo a pesar de que los principales países industrializados, como en el caso de Japón, estén brindando miles de millones de dólares en concepto de AOD, estas cantidades son bajas en comparación con su INB, es decir, con sus verdaderas capacidades como donantes, lo que podría representar una falta de compromiso de su parte por alcanzar los porcentajes de ayuda que internacionalmente se han asumido como necesarios (0.7% del INB).

La AOD también se contabiliza de forma sectorial, es decir, el volumen y porcentaje de la AOD que se destina a los diversos sectores de desarrollo. Para 2019, los países del CAD comprometieron en promedio 54.7 mil millones de dólares en AOD bilateral al sector de infraestructura social y servicios (37.1% de la AOD bilateral). Dentro de este amplio sector se encuentra la ayuda proveía en salud y políticas poblacionales, sector de importancia central en esta tesis, para la cual se destinaron 13.5 mil millones de dólares estadounidenses.⁶⁴ Para 2020, las estimaciones iniciales indican que los países del CAD gastaron cerca de 3 mil millones de dólares de AOD en actividades vinculadas al Covid-19 dentro del sector salud (pruebas, vacunas, prevención, etc.), mientras que el financiamiento concesional para el sector de la salud en general por parte de todos los donantes (bilateral, multilateral y fundaciones) promedió 27 mil millones de dólares por año entre 2017 y 2019. En 2019, programas de salud básica dieron cuenta del 50% del total de la AOD, las políticas

⁶¹ Organisation for Economic Co-operation and Development, Development aid drops in 2018, especially to neediest countries [en línea], 2019. Dirección URL: <http://www.oecd.org/newsroom/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm> [consulta: 10 de abril de 2019].

⁶² Donor Tracker, Japan at a glance [en línea] 2020. Dirección URL: <https://donortracker.org/country/japan> [consulta: 10 de diciembre de 2020].

⁶³ Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Co-operation Profiles, [en línea], 2021. Dirección URL: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2dcf1367-en/1/3/1/2/index.html?itemId=/content/publication/2dcf1367-en&_csp_=177392f5df53d89c9678d0628e39a2c2&itemIGO=oecd&itemContentType=book&_ga=2.40161956.729311766.1627768592-1088104312.1627768592#section-d1e4726 [consulta: 31 de julio de 2021].

⁶⁴ *Ibíd.*

poblacionales (que incluyen la planificación familiar) contabilizaron el 34% y otros programas de salud (como educación médica, investigación y servicios médicos) representaron el 16%. Se prevé que estas cifras sean mayores cuando las cifras finales se publiquen en diciembre 2021.⁶⁵ Más información sobre cifras de AOD en materia de salud, particularmente de Japón, se presenta en la sección 5.3.

Por otro lado, con relación a la contabilización que hace el CAD de los flujos de AOD, Neydi S. Cruz y Simone Lucatello (2009) realizaron un análisis de la AOD que recibió México entre los años 1960 y 2005, la cual implicó en promedio únicamente un 0.20% de su PIB, mientras que la AOD neta que recibió sólo llegó a representar poco menos del 1.5% de la AOD mundial. Por esto, los autores concluyeron que México es un receptor marginal de AOD, no prioritario para los países del CAD.⁶⁶ En esta misma línea, México se ubicó entre los primeros cinco países y regiones que sufrieron las más grandes caídas en financiamiento por parte de los donantes del CAD en 2015, con una disminución de 427 mdd, sólo después del Sur del Sahara, Vietnam, la franja de Gaza y Afganistán.⁶⁷

A pesar de lo anterior, - y de que México adquiriera préstamos de AOD que le generan deuda, de que los montos de AOD que recibe no sean del todo significativos en relación con su INB y de que estos puedan descender aún más debido a su calidad de País de Renta Media alta con un rol dual- la ayuda que México recibe, como en el caso de la brindada por Japón para atender problemáticas de salud específicas en Veracruz, constituye un complemento importante de los esfuerzos nacionales y estatales de promoción del desarrollo. Esto debido a que la AOD va más allá de la transferencia de recursos financieros e implica acciones de cooperación técnica que incluyen intercambio de experiencias y conocimientos, capacitación, becas, etc. Este punto se complementará en párrafos posteriores.

Por otro lado, en el mismo estudio de Cruz y Lucatello (2009) se encontró que los principales países donantes de AOD que México tuvo en este periodo (1960-2005) fueron

⁶⁵ OECD, COVID-19 spending helped to lift foreign aid to an all-time high in 2020 [en línea], 2021. Dirección URL: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2020-detailed-summary.pdf> [consulta: 31 de julio de 2021].

⁶⁶ Neydi Sagnité Cruz García y Simone Lucatello, *op cit.*, p. 84, 88, 90, 93.

⁶⁷ De acuerdo a información de la OCDE (cifras de AOD finales para 2015) citadas en Lina Cornish, *The biggest funding trends from latest donor data*, [en línea], Devex, 2017. Dirección URL: https://www.devex.com/news/the-biggest-funding-trends-from-latest-donor-data-89416?mkt_tok=eyJpIjoiTVdJMVpUY3I0aF3T1dSbSIsInQiOiIydzRVcXRiNGdCYWMwRTBmMWRIRWFDXC9HOHJKV2tQTjc5ZG1nMWppRDBrdGZHUUtkVXpSR1wvXC9hSUNxXC82ckdNTmRBaHNodEVpbUJLaUMwa3cxcxalcrZmV6VFFPVnJNaDJUdGpxOU9pRmFKbVVvRGlKQ0hcLzI0dDZySEI4MUVPVmJUIn0%3D [consulta: 10 de enero de 2017].

Estados Unidos y Japón, con una AOD neta de 1,759.98 y 1,342.78 mdd respectivamente, seguidos por Francia, Alemania, España, Canadá y Reino Unido.⁶⁸ Cabe destacar que Japón brindó a México un 0.50% de la AOD que otorgó a nivel mundial entre 1960 y 2005, después de España que asignó un 2.58% de su AOD total mundial y de Canadá que brindó a México un 0.56%, aunque en millones de dólares estos países asignaron menores cantidades que Japón.⁶⁹ Con relación a la AOD bruta, Japón pasó al tercer lugar entre los donantes principales de México (1,899.55 mdd), después de Estados Unidos (3,172.24) y Francia (1,967.62), y seguido por España (1,124.36) y Alemania (1,028.74), entre 1960 y 2005.

Por otra parte, para dar continuidad al estudio realizado por Lucatello y Cruz (2009), en el cuadro 1 se muestran cifras actualizadas de la AOD que México recibió por parte de Japón de 2006 a 2018, mientras que en el cuadro 2 se comparan dichas cifras con los flujos de AOD que México recibió en el periodo 2006-2018 por parte de otros donantes del CAD, con el fin de identificar los principales donantes de AOD que México tuvo en esos años.

⁶⁸ Neydi Sagnité Cruz García y Simone Lucatello ,*op cit.*, p.101.

⁶⁹ *Ibid.* p. 101.

CUADRO 1 FLUJOS DE AOD RECIBIDOS POR MÉXICO PROVENIENTES DE JAPÓN 2006-2018 (EN MILLONES DE DÓLARES ESTADOUNIDENSES)

AOD Japonesa recibida por México	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total 2006-2018	% Total AOD japonesa con respecto al total CAD
Ingresos totales netos (AOD + otros flujos oficiales+ flujos privados)			285.5	1706.6	2809.8	300.0	1949.2	2771.6	2103.2	642.7	3854.2	371.7	2121.0	18915.5	9.52%
Total (países del CAD)			16047.5	14698.6	23259.0	12237.7	18991.1	22577.4	17384.9	21170.5	7287.3	22050.1	22813.3	198517.4	100%
AOD neta total	21.4	-45.2	-54.7	-30.7	-46.7	-52	-49.5	-38.8	-36.4	-125.9	6.2	8.8	7.5	-451	-8.60%
Total (países del CAD)			105.4	158.8	421.1	847.2	346.9	602.9	683.8	256.5	642.0	692.8	497.4	5254.8	100%
Préstamos brutos de AOD			17.6	8.2										25.8	0.89%
Total (países del CAD)			21	15.7	250.5	459.5	118.5	376.8	457.2	70.7	459.2	455.0	218.7	2902.8	100%
Donaciones de AOD			14.4	15.7	14.3	12	14.4	13.5	12.2	7.7	9.5	12.1	7.5	133.3	3.58%
Total (países del CAD)			225.6	252.2	345.6	503.2	336.5	356.7	358.6	370.3	249.7	324.8	401.2	3724.3	100%

Fuente: Elaboración propia con base en OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2013: Disbursements, commitments, country indicators* [en línea] OCDE publishing, 2014, pp. 48-49, 184. Dirección URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocde/development/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-2014_fin_flows_dev-2014-en-fr#page3 [consulta: 20 de agosto de 2014]; OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2015: Disbursements, commitments, country indicators* [en línea] OCDE publishing 2015, pp. 48-49, 208. Dirección URL: https://www.oecd-ilibrary.org/development/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-2015_fin_flows_dev-2015-en-fr [consulta: 12 de diciembre de 2018]; OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2018: Disbursements, commitments, country indicators* [en línea] OCDE publishing 2018, p. 51. Dirección URL: https://read.oecd-ilibrary.org/development/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-2018_fin_flows_dev-2018-en-fr#page52 [consulta: 10 de septiembre de 2018]; OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2019: Disbursements, commitments, country indicators* [en línea] OCDE publishing 2019, p. 212. Dirección URL: https://read.oecd-ilibrary.org/development/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-2019_fin_flows_dev-2019-en-fr#page214 [consulta: 21 de septiembre de 2019]; y ; OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2021. Disbursements, Commitments, Country Indicators* [en línea] OCDE publishing 2021, p. 232. Dirección URL: https://www.oecd-ilibrary.org/development/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries_20743149 [consulta: 1 de abril de 2021]

CUADRO 2 LOS PRINCIPALES DONANTES DE MÉXICO Y SUS FLUJOS DE AOD 2009-2018 (EN MILLONES DE DÓLARES ESTADOUNIDENSES)

2009		2010		2011		2012		2013		2014	
Ingresos totales netos (AOD + otros flujos oficiales+ flujos privados)											
Estados Unidos	7095.7	Holanda	6691	Estados Unidos	9581.1	Estados Unidos	12679	Estados Unidos	7625.3	Estados Unidos	9440.9
España	5350.5	Suiza	3157.5	Alemania	2114.8	Japón	1949.2	Alemania	3180.8	Alemania	5070.6
Japón	1706.6	Japón	2809.8	España	785.1	Alemania	1435.2	Japón	2771.6	Suiza	-3250.9
Francia	1218.2	España	2575.1	Reino Unido	500.2	Francia	1187.4	Bélgica	1530.9	Japón	2130.2
Suecia	443.6	Alemania	2130.4	Japón	300	Suiza	769	Francia	1453.1	Holanda	1380.1
AOD neta total											
Estados Unidos	129.4	Francia	205.8	Francia	430.9	Estados Unidos	212.1	Francia	263	Alemania	249.2
Alemania	40.8	Estados Unidos	205.6	Estados Unidos	374.9	Francia	82.7	Estados Unidos	219.2	Estados Unidos	229.1
Francia	13.1	Alemania	35.5	Alemania	91.3	Alemania	79.5	Alemania	139.5	Francia	219.9
Reino Unido	11.6	Reino Unido	9.4	Noruega	8.2	Canadá	10.3	Reino Unido	9	Japón	-36.4
Canadá	4.4	España	5.3	Reino Unido	5.8	Reino Unido	5.9	Canadá	3.1	Finlandia	8.4
Préstamos brutos de AOD											
Japón	8.2	Francia	245.5	Francia	415	Francia	75.3	Francia	243.1	Alemania	239.7
Reino Unido	7.5	Reino Unido	5.5	Alemania	42.5	Alemania	41.9	Alemania	132.2	Francia	209.8
				Reino Unido	2.0	Reino Unido	1.4	Reino Unido	1.5	Finlandia	7.6
Donaciones de AOD											
Estados Unidos	129.4	Estados Unidos	205.6	Estados Unidos	374.9	Estados Unidos	212.1	Estados Unidos	219.2	Estados Unidos	229.1
Alemania	40.8	España	45.2	Alemania	50.5	Alemania	50.4	Alemania	54.4	Alemania	56.1
Francia	29.4	Alemania	43.8	Francia	27.4	Francia	28.7	Francia	28.9	Francia	28.5
España	23.1	Francia	26.1	España	16.5	Japón	14.4	Japón	13.5	Japón	12.2
Japón	15.7	Japón	14.3	Japón	12	Canadá	10.4	Reino Unido	9.7	Reino Unido	11.4

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 2 (continuación)⁷⁰

2015		2016		2017		2018		TOTAL	
Ingresos totales netos (AOD + otros flujos oficiales+ flujos privados)									
Estados Unidos	9529.7	Bélgica	-15278.1	Estados Unidos	6362.7	Holanda	7746.9	Estados Unidos	7453.7
Alemania	5369.4	Holanda	8482.5	Bélgica	4686.2	Estados Unidos	7205.4	Alemania	30240.3
España	3547.0	Estados Unidos	5017.2	Alemania	4405.6	Alemania	2595.4	Holanda	27417.2
Bélgica	-1978.2	Alemania	3938.1	Holanda	3116.7	España	2401.5	Japón	17642.6
Italia	1168.9	Japón	3854.2	Suiza	1048.7	Japón	2121.0	España	14659.2
AOD neta total									
Estados Unidos	254.0	Alemania	327.8	Alemania	277.6	Estados Unidos	232.7	Estados Unidos	2178.3
Japón	-125.9	Francia	147.5	Francia	188.8	Alemania	203.3	Francia	1551.7
Alemania	102.7	Estados Unidos	135.5	Estados Unidos	185.8			Alemania	1547.2
Préstamos brutos de AOD									
Alemania	66.2	Alemania	297.5	Alemania	252.1	Alemania	185.4	Francia	1586.5
Finlandia	4.5	Francia	161.6	Francia	202.9	Francia	33.3	Alemania	1257.5
Donaciones de AOD									
Estados Unidos	254.0	Estados Unidos	135.8	Estados Unidos	189.4	Estados Unidos	236	Estados Unidos	2185.5
Alemania	50.7	Alemania	51.9	Alemania	65.4	Alemania	88.9	Alemania	552.9
Francia	22.0	Francia	22.6	Francia	21.5	Francia	28.1	Francia	263.2
Reino Unido	19.9	Reino Unido	15.6	Reino Unido	17.1	Reino Unido	22.2	Japón	111.2
		Japón	9.5	Japón	12.1	Japón	7.5	Reino Unido	95.9

⁷⁰ Elaboración propia con base en: Organisation for Economic Co-operation and Development, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2019: Disbursements, commitments, country indicators* [en línea] OCDE publishing 2019 p. 212. Dirección URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4315023e.pdf?expires=1444400068&id=id&acname=ocid56029661&checksum=271FC529E460FA908E8F53C91C98E608> [consulta: 25 de diciembre de 2019].
 OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2021. Disbursements, Commitments, Country Indicators* [en línea] OCDE publishing 2021, p. 232. Dirección URL: https://www.oecd-ilibrary.org/development/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries_20743149 [consulta: 1 de abril de 2021].

De esta forma, en el cuadro 1 se puede observar que los flujos de ayuda en diferentes modalidades que brindó Japón a nuestro país en el periodo 2006-2018 no fueron constantes, ya que experimentaron ciertas disminuciones o incrementos dependiendo del año respectivo y reflejando ciertas coyunturas. Por ejemplo, los ingresos totales netos (AOD+ otros flujos oficiales + flujos privados) que recibió México de Japón en 2008, al inicio de la crisis económica mundial, y en 2011, año del terremoto y el tsunami que azotaron al país asiático, fueron mucho menores que los registrados en el resto del periodo. Así, los 300.0 mdd desembolsados en el 2011 representaron una disminución del 89.32% con respecto a los 2809.8 mdd registrados durante 2010, mientras que los 1706.6 mdd del año 2009 representaron un aumento del 83.27% con respecto a los 285.5 mdd del año anterior.

Por otra parte, Japón ofreció a México mayores recursos en donaciones, por un total de 133.3 mdd durante el periodo, que en préstamos brutos, sólo 25.8 mdd, lo cual podría resultar positivo ya que no implica la generación de deuda. Sin embargo, durante la mayor parte del periodo, los flujos totales de la AOD neta recibida presentaron cifras negativas, lo que significa que México regresó a Japón mayores cantidades de recursos como pago al principal por préstamos anteriores que los flujos que Japón desembolsó para México durante el periodo. Durante 2008, 2011 y particularmente 2015, se registraron las cifras negativas más altas de AOD neta.

Los años 2006, 2016- 2018 marcan una diferencia con lo anterior, ya que en estos años la AOD neta japonesa hacia México registró cifras positivas. En 2017, el dato fue de 8.8 mdd, la cifra más alta desde 2006. Para 2017, este incremento se corresponde con un incremento general de la AOD neta japonesa hacia todas las regiones donde brinda asistencia, ubicándose Japón entre los países con los mayores incrementos entre los donantes del CAD, con un 13.9%.⁷¹ Asimismo, en 2017, debido a los fuertes terremotos que sufrió nuestro país, el gobierno de Japón envió a México un *Disaster Relief Search and Rescue Team*, compuesto por 72 personas para apoyar las labores de investigación y rescate de personas desaparecidas en la Ciudad de México.⁷²

⁷¹ OECD, *Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries* [en línea] 2018. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2017-detailed-summary.pdf> [consulta: 1 de abril de 2021].

⁷² Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Official Development Assistance (ODA). 6. Latin America and the Caribbean* [en línea]. Dirección URL: https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2017/html/honbun/b3/s2_2_6.html [consulta: 1 de abril de 2021].

Asimismo, los porcentajes presentados en el lado derecho del cuadro muestran que la AOD japonesa representa únicamente un pequeño porcentaje de la AOD total recibida por México proveniente de los otros donantes del CAD, una cifra negativa en el caso de la AOD neta total y menor al 5% en cuanto a los préstamos brutos y donaciones. De igual manera, la AOD neta presentada en el cuadro 1, aparte de donaciones y préstamos, incluye también recursos destinados en materia de cooperación técnica, los cuales de acuerdo al CAD-OCDE fueron (en millones de dólares estadounidense, desembolsos netos): 14.39 (2008), 13.66 (2009), 14.26 (2010), 13.35 (2011), 13.99 (2012), 13.09 (2013), y 11.76 (2014).⁷³ Estas cifras hacen un total de 94.5 mdd para estos años considerados, los cuales representan un 43.59% del total de los 216.8 mdd de AOD neta japonesa (Donaciones+ cooperación técnica+ préstamos brutos) brindada a México entre 2008 y 2014. Lo anterior ejemplifica la gran importancia que tiene la cooperación técnica al interior de la AOD que Japón destina a nuestro país, el caso de estudio de esta tesis se ubica en este rubro. De ahí la importancia de que países como México continúen participando en iniciativas de cooperación técnica, como se estudiará en secciones siguientes.

Por su parte, el cuadro 2 muestra los principales países donantes de AOD de nuestro país, en éste Japón se encuentra entre los primeros cinco donantes en los rubros de ingresos totales netos y donaciones, pero no se halla presente entre los principales donantes de AOD neta.⁷⁴ Esto último marca una interesante diferencia con respecto al estudio de Lucatello y Cruz (2009) quienes presentan a Japón como el segundo mayor donante de México en este rubro de 1960 al 2005. En el periodo 2009-2018 los principales donantes identificados en el rubro de AOD neta total fueron Estados Unidos, Francia y Alemania, mientras que España y Japón quedaron fuera de la lista de los tres principales donantes tradicionales de México. A partir de esto, y tomando en consideración el análisis de Lucatello y Cruz (2009), se argumenta que -con cambios en sus posiciones y montos de AOD a través del tiempo- los principales donantes de México de 1960 al 2018 son: Estados Unidos, Francia, Alemania, Japón, España, y en menor medida, Reino Unido, Canadá y Países Bajos.

⁷³ Mofa, México [en línea]. Dirección URL: <http://www.mofa.go.jp/files/000142703.pdf> [consulta: 10 de diciembre de 2016].

⁷⁴ Por el contrario, Japón sí se ubica entre los cinco principales donantes de México en desembolsos de ADO bruta (2009-2013), véase Mofa, México [en línea]. Dirección URL: <http://www.mofa.go.jp/files/000142703.pdf> [consulta: 10 de diciembre de 2016].

A manera de recapitulación, a pesar de que Japón sigue estando entre los principales donantes de AOD de México, a partir de estos cuadros se observa que de 2006 a 2018 los flujos de AOD que México recibió por parte de este país han representado un pequeño porcentaje con respecto a la AOD total que los donantes del CAD destinaron a nuestro país. Si bien el año 2016 muestra un repunte en la AOD japonesa hacia México, con las cifras más altas del periodo 2006-2017, particularmente en ingresos netos totales, para 2017 esta cifra sufre de nuevo una importante disminución, aunque se recupera para 2018.

Por lo anterior, puede argumentarse que México no es un receptor de AOD prioritario para el gobierno japonés, entre otras razones por su enfoque en los países asiáticos y en países menos desarrollados, y por la condición de país de renta media alta de México que lo obliga, ante los ojos de los donantes, a asumir una posición más activa como líder de su propio desarrollo y como proveedor emergente de cooperación al desarrollo. De ahí que los donantes tradicionales como Japón estén favoreciendo un nuevo tipo de alianzas con las economías emergentes para promover que asuman los nuevos roles que se destinan a ellas en el contexto actual de la cooperación y el desarrollo internacional. Un ejemplo de este nuevo tipo de alianzas se encuentra en la promoción de actividades de cooperación triangular, como es el caso de estudio de esta tesis. Estos temas serán abordados más adelante.

Para cerrar este epígrafe es importante mencionar que a pesar de que la AOD siempre ha sido una de las principales fuentes externas de financiamiento para el desarrollo, actualmente constituye sólo una parte de los flujos totales destinados a su promoción, ante la emergencia y posicionamiento de otras fuentes de recursos.⁷⁵ Tal es el caso del financiamiento privado, el cual está adquiriendo mayor presencia e impulso en la financiación para el desarrollo, así como del proveniente de países no miembros del CAD, como los proveedores de cooperación Sur-Sur, que están adquiriendo prominencia en el ámbito de la CID.

⁷⁵ De acuerdo a la OCDE (2014), cerca de 161 mil millones de dólares la AOD representó en 2013 únicamente el 18% de todos los flujos oficiales y privados provenientes de los miembros del CAD/OCDE y de las instituciones financieras internacionales. Además, los países en desarrollo también recibieron 190 mil millones de dólares en “Otros flujos oficiales,” proveídos de forma cercana a las condiciones del mercado. Por su parte, la financiación privada (inversión extranjera directa y remesas, así como donaciones privadas provenientes de fundaciones filantrópicas y ONGs) sumó casi 650 miles de millones de dólares en el mismo año. Erik Solheim, *The Sustainable Development Goals and Development Co-operation*, OECD Insights. Debate the issues, [en línea], 16 de febrero de 2016. Dirección URL: <http://oecdinsights.org/2016/02/16/the-sustainable-development-goals-and-development-co-operation/> [consulta: 16 de febrero de 2016].

Por lo anterior, en la siguiente sección de este capítulo se tratará de una manera más amplia las nuevas modalidades de la CID, que ya fueron introducidas anteriormente. Especialmente se hará mención de aquellas que refieren a la situación geopolítica de los países donantes y receptores de la cooperación, centrando la atención en la cooperación Sur-Sur y en la cooperación triangular, así como en el papel que los proveedores del Sur juegan en ellas, como es el caso de México.

1.3.2. La Cooperación Sur-Sur

La cooperación Sur-Sur (CSS) es una de las modalidades que puede asumir la cooperación para el desarrollo, y se define por los actores del Sur Global que la llevan a cabo, entre ellos los proveedores del Sur, los cuales se describen en la siguiente sección. Además de estos actores gubernamentales, una parte importante de la CSS se caracteriza por su creciente carácter multi-actor y sub-nacional, ya que da cabida a la participación de otros actores del desarrollo como las ONGs, el sector privado y los gobiernos locales, entre otros.⁷⁶ Este tipo de cooperación goza de un reciente impulso debido al aumento de sus flujos, su alcance geográfico y la innovación de sus asociaciones.⁷⁷

Sin embargo, la CSS no es una modalidad nueva, sino que ve sus orígenes en la década de los años cincuenta del siglo pasado, particularmente en el marco de la Conferencia de Bandung (1955) y la constitución del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) (1961). En aquellos años, la CSS inició con un fuerte contenido político. En la Conferencia Afro-Asiática de Bandung, los líderes presentes se comprometieron a proveerse asistencia técnica mutua en el marco de su reclamo contra un orden internacional que identificaban como injusto e inequitativo, reivindicaciones políticas que se ubicaron en el centro mismo de la CSS y que marcaron una de sus diferencias fundamentales con la CNS.⁷⁸ De esta forma,

⁷⁶ Neissan Alessandro Besharati, Matshediso Moilwa, Kelebogile Khunou y Ornela Garelli Ríos (compiladores), *Developing a Conceptual Framework for South-South Co-operation* [en línea], NeST Africa, Working Document, SAIIA, Oxfam, Wits School of Governance, 2015, p. 10. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/news/nest-dialogue-emerging-partners-in-africas-development> [consulta: 29 de abril de 2016].

⁷⁷ Para Li (2018, p.7), según estimaciones de UNDESA, el volumen de recursos financieros concesionales de gobiernos del Sur global para cumplir objetivos de desarrollo pasó de 7.9 mil millones de dólares en 2006 a 18 mil millones en 2013 (sin incluir créditos concesionales a la exportación). Para 2015, UNDESA estimaba que el componente financiero de esa CSS podría haber alcanzado los 26 mil millones de dólares para dicho año. Citado en United Nations Office for South-South Cooperation y United Nations Development Programme, op. cit. p. 15.

⁷⁸ Javier Surasky, *La Cooperación Sur-Sur en América Latina como herramienta decolonial* [en línea] Congreso FLACSO-ISA, Buenos Aires, 2014. Dirección URL: [http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-](http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA)

la CSS nace como una modalidad desde y para los países del Sur global que buscan, a través de la colaboración, mejorar sus condiciones de desarrollo pero también su posición en el sistema internacional.

Así, para Besharati (2012), la CSS se define como “el intercambio de recursos, tecnología, habilidades y conocimientos técnicos entre países del Sur para promover el desarrollo-social, económico, cultural, político y científico,” siendo extremadamente heterogénea y dependiendo del enfoque que le dé cada proveedor del Sur.⁷⁹ Esto refleja una falta de consenso en torno a la definición de la CSS y las características, modalidades, instrumentos, actividades, flujos etc. que la definen y componen, como se verá más adelante.

De la misma manera, para el gobierno de México la CSS representa un tipo de cooperación solidaria, de complementación mutua, que ofertan países en desarrollo con el objetivo de transferir y compartir conocimientos, experiencias técnicas y buenas prácticas, por lo que, a diferencia de la CNS, no se basa principalmente en la aportación de recursos financieros. Esta cooperación lleva a los países receptores a incorporar esquemas innovadores para promover su desarrollo, a través de la implementación de nuevas políticas públicas y desarrollo de tecnologías que en otros países constituyen un éxito. En México esta modalidad colaborativa, como se verá en el capítulo cuatro, está conformada por la oferta neta de cooperación, la cooperación horizontal y la triangular,⁸⁰ a las que podría sumarse la regional y la vertical/bilateral (de acuerdo al artículo 4 de la Ley de CID).

Es también importante mencionar que para México, así como para muchos otros países socios y cooperantes del Sur, la CSS se identifica principalmente con la cooperación técnica y científica, y en un segundo momento con la educativa y cultural, como puede observarse en las definiciones presentadas anteriormente. Sin embargo, la CSS también puede implicar la realización de un abanico mucho más amplio de acciones a favor del

ISA%20BuenosAires%202014/Archive/5a8b53d0-a3c4-4009-9ff0-397fcfa136c1.pdf [consulta: 1 de abril de 2021]. Para una revisión de la configuración histórica de la CSS, de sus principios y fundamentos, véase por ejemplo a Fernando Nivia-Ruiz, *La cooperación internacional Sur-Sur en América Latina y el Caribe: Una mirada desde sus avances y limitaciones hacia un contexto de crisis mundial*, [en línea], Revista de Economía del Caribe, vol. 5, pp. 188-236, p.193, 2010. Dirección URL: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/articulo/viewFile/1256/796> [Consulta: 9 de marzo de 2015]; y Guillermo Santander Campos (coord.), *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2011, pp. 7-8.

⁷⁹ Neissan Alessandro Besharati, *Common Goals and Differential Commitments. The Role of Emerging Economies in Global Development*, Discussion Paper 26/2013 [en línea], Johannesburg, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2013, p. 16. Dirección URL: http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_26.2013.pdf [consulta: 9 de septiembre de 2014].

⁸⁰ Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, SRE, *Glosario de la Cooperación Internacional Mexicana. Consolidando el lenguaje de la CID Mexicana*, pp. 6-7, 2011.

desarrollo de los países socios: medidas de facilitación del comercio y de promoción de inversiones, ayuda, préstamos concesionales, alivio de la deuda, desarrollo de capacidades, transferencia de tecnología y conocimiento, mantenimiento de la paz, becas, ayuda humanitaria y para refugiados,⁸¹ cooperación científica, entre otros (algunos de estos difíciles de cuantificar o valorizar). Aún no existe un consenso en torno a la inclusión o no de algunos de estos instrumentos bajo la etiqueta de la CSS (a partir de la consideración de su verdadera contribución al desarrollo), inclusión que depende en la práctica de la perspectiva y realidad particular de cada proveedor o en el ámbito académico de la consideración de cada autor (a).

De esta manera, el desarrollo de un marco conceptual común para la CSS debe ocupar un lugar prioritario en la agenda de los países y círculos académicos del Sur Global, ya que el consenso al menos en torno a algunos elementos definitorios constituye la base para poder desarrollar cualquier ejercicio común subsecuente de reporte, registro, cuantificación, gestión de la información, monitoreo y evaluación de la CSS, como se discutirá en el capítulo tres de esta tesis.⁸²

La CSS se guía por una serie de principios fundacionales como la horizontalidad, el respeto por la soberanía nacional, la apropiación nacional y la independencia, la igualdad, la no condicionalidad, la no interferencia en los asuntos domésticos y el beneficio mutuo (Nairobi, 2009), constituyendo un complemento de la CNS y no un sustituto de la misma.⁸³ En este sentido, existen grandes potencialidades que se reconocen a la CSS, ya que implica, por ejemplo, un mayor acercamiento entre los países socios al ser ambos países en desarrollo, al existir ciertas problemáticas que les son comunes, al compartir en algunos casos lengua, cultura y una vecindad geográfica, y al formar parte de un mismo bloque político y económico, muy heterogéneo pero diferenciado del de los países desarrollados, lo que puede contribuir a su mayor eficacia y a la consecución de una mayor horizontalidad, apropiación y alineación.

No obstante, la CSS, al igual que la cooperación tradicional, también presenta vicios que en la práctica cuestionan su horizontalidad, los principios que la definen y las ventajas que implica ante ésta. Así también, los proveedores de CSS pueden asumir una posición de

⁸¹ Neissan Alessandro Besharati, Matshediso Moilwa, Kelebogile Khunou y Ornela Garelli Ríos (compiladores), *Developing a Conceptual Framework for South-South Co-operation*, op. cit. p. 10-12.

⁸² *Ibid.*, p. 10.

⁸³ *Ibid.*, p. 10.

donantes con intereses propios que los lleven a actuar más allá de los fines del desarrollo, la solidaridad y la identificación con sus socios para perseguir intereses económicos o políticos propios, emulando las peores prácticas de los donantes tradicionales. De ahí la importancia de que la CSS también sea sometida a ejercicios de monitoreo, evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

Un ejemplo de lo anterior puede encontrarse en la cooperación de países como Brasil, Chile y Venezuela. Para Élodie Brun, las prácticas de estos tres casos parecen contradecir ciertos fundamentos conceptuales de la CSS, en particular la horizontalidad, la reciprocidad y la igualdad, llevando a una pérdida de su sentido original conforme se va intensificando. A través de la aplicación del análisis del sociólogo Marcel Mauss sobre la donación, que indica que el interés forma parte de ésta y excluirlo equivale a entender solo una parte de la relación que se establece mediante la donación, esta autora concluye que la asociación entre CSS e interés no es contradictoria. El que dona no es altruista pues busca poder, prestigio y relación, mientras que el que recibe tiene interés en devolver para garantizar la igualdad entre las partes. De esta forma, como bien lo han hecho público los países del Sur mencionados, la CSS es una estrategia de política exterior, una herramienta para fortalecer la presencia regional y global del país proveedor según sus prioridades nacionales, posee objetivos económicos, coadyuva en el fortalecimiento de su imagen internacional, legitima su modelo político interno y apoya el desarrollo nacional, entre otros fines. Sin embargo, lo anterior puede llevar al establecimiento de ciertas condicionalidades para el país receptor que a su vez puede contribuir a la emergencia de una “tensión paradójica” entre los fundamentos no lucrativos de los proyectos, según la definición tradicional de la CSS, y prácticas que se asemejan a la ayuda vinculada, como la prestación de un servicio a cambio de productos provenientes del mismo país donante.⁸⁴

Por otro lado, según las reflexiones de Mauss, la donación se divide en tres obligaciones: dar, recibir y retribuir. La reciprocidad se expresa por tanto en esta triple dimensión del don, donde el que recibe se compromete a devolver, porque de no hacerlo la reciprocidad no ocurre y se rompe la igualdad entre los socios, contribuyendo al

⁸⁴ Élodie Brun, “La cooperación Sur-Sur de Brasil, Chile y Venezuela: interés y pérdida de esencia”. En Rafael Domínguez y Simone Lucatello (coord.) *Repensar el desarrollo desde el pasado de la cooperación internacional. Enfoques críticos alternativos*, revista *cidob d’afers internacionals*, 120, diciembre 2018, pp. 171-194.

establecimiento de una relación asimétrica. Por tanto, para poder gozar de libertad de acción y del estatuto de iguales, los participantes en la CSS deben contribuir con algo al intercambio, lo que indica que la igualdad se ejerce mediante la reciprocidad, lo que a su vez contribuye a la horizontalidad de la colaboración. Ante esto, Brun concluye que en la práctica de la cooperación de Brasil y Chile la búsqueda de reciprocidad con los socios emergentes (como Sudáfrica, China o Corea del Sur) contrasta con la aplicación de una unilateralidad con los otros países en desarrollo, es decir, estos países aplican una “reciprocidad selectiva”. Lo anterior indica que la especificidad de la CSS, que aboga por relaciones de igualdad en donde se valora todo tipo de capacidades para contribuir al intercambio, se contradice por métodos de trabajo verticales y una lógica de asimetría. Ante esto, los países proveedores deben intervenir en el proceso de implementación para asegurar que sus prácticas sean coherentes con el proyecto político de emancipación que busca la CSS.⁸⁵ Lo anterior ejemplifica cómo la CSS no está exenta de prácticas asimétricas, y debe reajustarse en su quehacer para no terminar reproduciendo en la práctica la verticalidad de la cooperación Norte-Sur que ha denunciado históricamente.

Además de lo anterior, como ya se mencionó, en la CSS aún persisten problemáticas de corte metodológico- conceptual: carencia de una definición común y de metodologías y criterios adecuados para el reporte, registro, cuantificación, monitoreo y evaluación de sus flujos, además de la falta de estructuras institucionales adecuadas que garanticen su adecuada coordinación, eficacia y transparencia a nivel nacional. Esta cuestión reviste una gran importancia en el marco de esta tesis, sin embargo, no se abordará a mayor profundidad en este apartado, ya que se trabajará a detalle en capítulos posteriores.

Estos desafíos que aún se presentan en la CSS, que en su dimensión nacional se abordarán en esta tesis, también se extienden a nivel global, de ahí la importancia, como una opción sobre la mesa, de que los países de renta media o proveedores de CSS trabajen en el establecimiento de una plataforma propia alternativa a la del CAD, en donde puedan definir, registrar, cuantificar, reportar, monitorear y evaluar su cooperación al desarrollo, la cual aliente el aprendizaje y la rendición de cuentas, mejore la eficacia y promueva el desarrollo de una narrativa propia del Sur.⁸⁶ Además de que permita la adopción de estándares comunes

⁸⁵ *Ibíd.*

⁸⁶ Neissan Alessandro Besharati, *Common Goals and Differential Commitments. The Role of Emerging Economies in Global Development*, op. cit., p. 2

que faciliten la comparación entre países y una mayor coordinación entre los mismos.

La última conferencia internacional relevante en el ámbito de la CSS, la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (PABA+40), celebrada del 20 al 22 de marzo de 2019 en Buenos Aires, Argentina, recogió esta problemática. Así, de su documento final se desprende una reafirmación de los principios básicos de la CSS, aunque deja a discreción la forma en que cada uno de estos se refleje en metodologías nacionales para medir y evaluar la CSS.⁸⁷ Sin embargo, el documento sí alienta a los países a construir sistemas nacionales para la evaluación de la calidad e impacto de su CSS y triangular, para mejorar la recolección de datos y desarrollar metodologías y estadísticas en la materia. Además, les invita a involucrarse en consultas, por ejemplo a nivel regional, sobre metodologías voluntarias para planear, medir y evaluar la CSS y triangular. De igual forma, este documento reconoce la necesidad de que la CSS y la CTri mejoren su eficacia del desarrollo, por ejemplo mediante el aumento en la rendición de cuentas mutua y la transparencia, y a través de la mejora de su calidad orientada a resultados.⁸⁸

Así, este reto podría comenzar a materializarse a nivel regional y por áreas temáticas particulares, como lo muestra el exitoso ejemplo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) a estudiarse en el tercer capítulo y al avance dado en África en el registro, medición y emisión del primer reporte de la CSS en el continente, presentado en PABA+40, con la coordinación del PNUD y la *NEPAD Planning and Coordinating Agency*.⁸⁹ En la siguiente sección se analizarán otros aspectos de la CSS a partir de la revisión de las características de sus principales actores, los proveedores del Sur, mientras que en el capítulo tres se retomará la problemática relativa al desarrollo de metodologías y sistemas para la medición y evaluación de la eficacia de la CSS y triangular.

1.3.2.1. Los proveedores del Sur

En la nueva arquitectura de la CID, que se describirá en el siguiente capítulo, y en el marco de las transformaciones acontecidas en el ámbito del desarrollo global y de las relaciones

⁸⁷ Elizabeth Sidiropoulos, *BAPA+40: Learning from the Global South* [en línea], SAIIA, 20 de marzo de 2019, Dirección URL: <https://saiia.org.za/research/bapa40-learning-from-the-global-south/> [consulta: 12 de junio de 2019].

⁸⁸ United Nations General Assembly, *Buenos Aires Outcome Document of the Second High Level Meeting on South-South Cooperation*, A/73/L.80, 8 de abril de 2019.

⁸⁹ Véase UNOSSC, *African countries are developing the First African South-South Cooperation (SSC) Report* [en línea], 7 de noviembre, 2018. Dirección URL: <https://www.unsouthsouth.org/2018/11/07/first-african-south-south-cooperation-report/> [consulta: 13 de diciembre de 2018].

internacionales desde finales del siglo XX y durante los primeros años del siglo XXI, destaca la participación más activa por parte de una categoría de países que comenzaron a crecer en relevancia a nivel internacional debido a su progreso económico, los logros en su proceso interno de desarrollo, su peso en los foros multilaterales, su importancia política, su influencia regional y su configuración como nuevos proveedores de cooperación al desarrollo. Como ejemplo de estos países se puede citar a los BRICS (Brasil, India, China y Sudáfrica) y, con ciertas diferencias, a México.

Después de 2014, derivado de la caída en los precios del petróleo, del fin del consenso de los *commodities* y de crecientes problemáticas internas de índole política y económica; el desarrollo económico, los logros internos y la presencia regional y global de algunos de estos países se han visto cuestionadas, como es por ejemplo el caso de Brasil y Argentina. No obstante, la importancia de estos países continúa en distintas esferas, como en la de la cooperación Sur-Sur, donde resalta su papel, con variaciones entre países, como importantes socios proveedores de cooperación.

En la literatura académica en materia de desarrollo y cooperación,⁹⁰ y en los informes, textos y clasificaciones al respecto provenientes de organismos internacionales como el BM, el PNUD y la OCDE, estos países son identificados a través de diversos términos. Si bien estos vocablos hacen referencia a un mismo conjunto de países, debido a las grandes diferencias que existen entre estos, es decir, al tratarse de un grupo muy diverso y heterogéneo, tales tipologías presentan ciertos matices y pueden diferir en algunos de los criterios en los cuales basan su clasificación. Por tanto, dichos términos pueden incluir a ciertos países y dejar fuera a otros dependiendo de tales criterios, como se verá más adelante.

Así, en esta tesis, en lo que respecta a los términos empleados en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, se ha decidido seguir la distinción realizada por Gerardo Bracho

⁹⁰ Véase por ejemplo: David Llistar Bosch, *op.cit.*; Mónica Hirst, “América Latina y la cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas,” en Bruno Ayllón Pino y Javier Surasky (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad*, (pp. 17-39), IUDC-Ed. Los libros de la Catarata, 2010; Guido Ashoff, “Cooperación triangular de Alemania en América Latina: contexto, enfoque, perfil y experiencias” [en línea], ponencia presentada en el Taller del *Foro Europa-América Latina. Cooperación Sur-Sur: regionalizando la agenda del desarrollo de América Latina*, Bogotá, FRIDE, Universidad Nacional de Colombia y Enlaza Colombia, 6 de marzo, 2009. Dirección URL: http://www.fride.org/uploads/Ponencia_Ashoff_esp_feb09.pdf. [Consulta: 18 de octubre de 2014]; Thierry Lemaesquier, “El marco de referencia actual de la cooperación internacional para el desarrollo y la nueva plataforma de acción para los PRM”, en Ayala Martínez, Citlali y Pérez Pineda, Jorge A. *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿Hacia dónde vamos?*, Instituto Mora/Flacso México/CIDEAL, México D.F., 2009; Neissan Alessandro Besharati, *Common Goals and Differential Commitments. The Role of Emerging Economies in Global Development*, *op. cit.*

(2015), para quien un *socio de la CSS* puede ser cualquier país del Sur, ya que incluso con grandes niveles de pobreza, pueden compartir conocimientos y proveer cooperación técnica los unos a los otros.⁹¹

A diferencia de lo anterior, este grupo especial de países al que se hace referencia en esta sección es identificado bajo tipologías como: economías emergentes, poderes del Sur, *threshold countries*, países proveedores-receptores, proveedores de CSS, nuevos donantes,⁹² donantes emergentes, proveedores emergentes y proveedores del Sur, utilizadas en esta tesis como intercambiables a pesar de sus diferentes matices. Sin embargo, este nuevo grupo aún no ha sido bien definido, no posee su propia narrativa, una membresía clara ni una posición común en los asuntos globales. No obstante, existen diversos nombres que se repiten, de acuerdo a cada autor (a), al momento de definir las fronteras de este grupo: los países emergentes miembros del G20 (Argentina, Brasil, India, Sudáfrica, Corea del Sur, Indonesia, México,⁹³ Arabia Saudita y Turquía), la mayoría de los países del Golfo y distintas agrupaciones de países como los BRICS, los MIKTA (México, Corea del Sur, Turquía y Australia) y los CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) (estos últimos representando a la tercera ola de los proveedores de CSS (Schulz, 2010).⁹⁴ Así también los países emergentes que reportan su cooperación al CAD-OCDE, entre los que destacan Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos, además de algunos países de Europa central y del este.⁹⁵

⁹¹ Gerardo Bracho, *In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda*, [en línea], Discussion Paper 1/2015, DIE, MGG, Boon, 2015, pp. 17-18. Dirección URL: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_1.2015.pdf[consulta: 11 de junio de 2016].

⁹² Neissan Alessandro Besharati, *Common Goals and Differential Commitments: The Role of Emerging Economies in Global Development*, op. cit., p. 4.

⁹³ Existe un debate en torno a la pertenencia de México al grupo de proveedores de CSS, para ciertos autores México podría ser más bien un socio de la CSS, en los términos de Gerardo Bracho antes presentados. Neissan Besharati, por ejemplo, considera que la cooperación que oferta México a sus socios del desarrollo, restringida mayoritariamente a la cooperación técnica, es muy modesta para ser considerado un proveedor del Sur (de acuerdo a la AMEXCID de 317.6 MDD en 2017), ya que los países que se asumen seriamente como tales son aquellos que proveen más de mil millones de dólares estadounidenses al año en materia de financiamiento para el desarrollo, como es el caso de los países BRIC. Además de esto, para Besharati la posición de México como un proveedor del Sur es también cuestionable incluso desde la definición misma de México como un país del Sur global, debido entre otros factores a su pertenencia a la OCDE y su salida del G77. Entrevista a Neissan Besharati, SAIIA, 17 de septiembre de 2015, Johannesburgo, Sudáfrica. A pesar de la importancia de esta cuestión, por razones de espacio este tema no será discutido a profundidad en esta tesis, en la que se parte de la consideración de la cooperación ofertada por México como CSS, a partir de criterios referentes a la situación socioeconómica de nuestro país y a las características particulares de la cooperación que oferta.

⁹⁴ Neissan Alessandro Besharati, *Common Goals and Differential Commitments: The Role of Emerging Economies in Global Development*, op. cit., p. 5.

⁹⁵ Willem Luijkx y Julia Benn, “Emerging providers ‘international cooperation for development’”, [en línea], OECD Development Co-operation Working Paper 33, 2013. Dirección URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/15d6a3c7-en.pdf?expires=1560447626&id=id&accname=guest&checksum=28A6303E5BA7BA800FDB707B75308218> [consulta: 13 de junio de 2019]. OECD, *Development finance of countries beyond the DAC* [en línea] 2019. Dirección URL:

Para Gerardo Bracho (2015), la categoría de países ubicada bajo el término de *proveedor Sur-Sur* presenta diferencias sustanciales con respecto al resto de los países o socios del Sur, debido a su creciente riqueza y/o capacidades, a que han asumido responsabilidades globales y a que están proveyendo cantidades crecientes de cooperación al desarrollo (muchas de ellas a través de nuevas formas), cuando al mismo tiempo continúan siendo receptores de la misma, representando por tanto un papel dual.⁹⁶ Sobre los proveedores del Sur se abundará más adelante.

Por otro lado, en el ámbito del desarrollo existen también una gran variedad de términos utilizados para describir a los países en desarrollo, los cuales representan categorías diversas basadas en distintos criterios de clasificación, entre los principales se encuentran los de países de renta media (PRM), Estados intermedios, países pivote, economías emergentes y países ancla. Comúnmente, estos términos se utilizan en el ámbito de la CID para designar a los países del Sur que funcionan como actores, socios y proveedores de la CSS. Por razones de espacio, en este trabajo no se hará una descripción de todos los términos mencionados, únicamente se hará referencia a dos de las clasificaciones de los países en desarrollo más recurridas en el campo de la cooperación. Así, la categoría de los países de renta media (PRM) surge de la clasificación anual de las economías que realiza el Banco Mundial con base en su Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita, calculado de acuerdo al método Atlas, la cual se toma como base para la elegibilidad en préstamos del BM así como para la realización de la lista de receptores de AOD del CAD-OCDE.⁹⁷

De acuerdo a esta clasificación, los PRM pueden subdividirse en dos categorías, PRM alta (INB per cápita de entre \$3,896 y \$12,055 en 2017) y PRM baja (entre \$996 y \$3,895), constituyendo una categoría ampliamente heterogénea debido a las altas variaciones entre sus rentas per cápita, el tamaño y composición de su población, sus logros y potencial económico, participación en el comercio mundial, acceso al capital financiero, sistemas políticos, desarrollo social y tecnológico, niveles de conflictividad y estabilidad política,

<https://www.oecd.org/dac/stats/non-dac-reporting.htm> [consulta: 13 de junio de 2019]. En el caso de estos países, algunos pueden no cumplir con la pertenencia al Sur global, ya que incluyen países de renta alta o europeos, por lo que pueden ser considerados proveedores emergentes pero no proveedores de CSS.

⁹⁶ Gerardo Bracho, *In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda*, op. cit., p. 17-18.

⁹⁷ Para la última clasificación 2019 véase The World Bank, *World Bank Country and Lending Groups* [en línea]. Dirección URL: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> [consulta: 12 de junio de 2019].

importancia geopolítica regional y global, y su grado de dependencia de la ayuda al desarrollo.⁹⁸

Es decir, los PRM alta, a diferencia de muchos PRM baja, tienen una baja dependencia de la ayuda al desarrollo, además de que no es significativa en relación al tamaño de sus economías. Entre las críticas que pueden hacerse a esta clasificación se encuentra el hecho de que toma en consideración el ingreso como única variable para medir el desarrollo, sin tomar en consideración otros factores que lo condicionan, como la desigualdad social y el deterioro ambiental. En este caso, algunos PRM alta, no los PRM baja, son los que podrían identificarse más acertadamente como proveedores Sur-Sur.

Por otro lado, las llamadas *economías emergentes* también han sido consideradas como socios de creciente importancia en el ámbito de la cooperación internacional y el desarrollo global. Los países que pueden ser considerados poderes o economías emergentes: a) han incidido en un cambio en los balances del poder económico y político del mundo; b) son líderes globales en algunas industrias; c) son potencias regionales gracias a su influencia política, cultural y económica; d) cuenta con un número de población relevante para incidir en temas de desarrollo; e) su dispersión geográfica les brinda un mejor acceso a recursos naturales y les permite mantener una base diversificada de producción agrícola e industrial; f) cuentan con servicios y manufacturas competitivas y han experimentado un gran crecimiento económico en las últimas décadas; g) muchos de estos países poseen arsenales militares y capacidad nuclear significativos; y h) ejercen una influencia política relevante en instituciones multilaterales.⁹⁹ Las economías emergentes pueden ubicarse también como proveedores del Sur.

Tanto los PRM alta como las economías emergentes, países en desarrollo tradicionalmente receptores de ayuda, ejercen ahora un rol dual al constituirse en proveedores de cooperación de creciente notoriedad. Esto, luego de las repercusiones de la crisis económica mundial y la reconfiguración de prioridades que trajo, ha provocado una reducción en la presencia de algunos donantes en los PRM así como una disminución en los flujos de ayuda que reciben. Sin embargo, la continuación de la CID hacia los PRM es muy importante debido a que gran parte de su población aún vive en pobreza, presentan altos

⁹⁸ Thierry Lemaesquier, op. cit., p. 31

⁹⁹ Neissan Alessandro Besharati, *Common Goals and differential commitments*, op. cit., p. 7.

niveles de desigualdad, y sus propios éxitos a veces ocultan sus dificultades para hacer frente a deficiencias históricas o estructurales, además de la relevancia de su contribución al crecimiento global [y a los bienes públicos globales].¹⁰⁰

No obstante lo anterior, debido a la importancia que han adquirido los PRM en la escena del desarrollo global, como ya se describió, estos han sido llamados a asumir mayores responsabilidades como donantes, como es en el marco de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.¹⁰¹ Sin embargo, para Mónica Hirst los PRM buscan construir una visión flexible de su condición dual como receptores y proveedores, y evitar que se confunda su CSS con su identificación como donantes subordinados a las normativas impuestas por los países de renta alta. No obstante, al interior de los países del Sur no existen consensos en cuanto al carácter universal de conceptos como eficacia y buenas prácticas en la CID, y cada país asume posiciones distintas en torno a las normativas de la cooperación (basadas en el diseño de los donantes tradicionales), las cuales van desde la adaptación hasta el establecimiento de propuestas alternativas e incluso antagónicas, lo que hace cuestionable el homogeneizar a estos países bajo la etiqueta de donantes emergentes.¹⁰²

Esta situación impide la adopción de definiciones, reglas, principios y procedimientos comunes en torno a la CSS que ofrecen, de modo que también se encuentre sujeta a regulaciones y estándares que garanticen su calidad en la consecución de resultados de desarrollo, así como un avance en el establecimiento de procedimientos comunes para su registro y contabilización.

Por otro lado, es importante mencionar que a pesar de que la CSS implica un mayor involucramiento de los países en desarrollo en actividades de cooperación, ya no como meros receptores sino también como socios y oferentes de la misma, esta modalidad de cooperación continúa enraizada en la misma lógica del paradigma Norte-Sur ya descrito que divide el mundo entre países desarrollados (donantes) y países en desarrollo (receptores) y que por tanto no responde a la nueva realidad de la cooperación al desarrollo actual, como es en el caso de la emergencia de nuevos países proveedores del Sur,¹⁰³ los cuales cuestionan esta

¹⁰⁰ Thierry Lemaesquier, *op. cit.*

¹⁰¹ Citlali Ayala Martínez y Jorge A. Pérez Pineda, *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿Hacia dónde vamos?*, Instituto Mora/Flacso México/CIDEAL, México D.F., 2010, pp. 94-95.

¹⁰² Mónica Hirst, *op. cit.*, pp. 22-23, 28.

¹⁰³ Gerardo Bracho, *In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda*, *op. cit.*, p. 12-15.

lógica con su rol dual y su creciente influencia política y económica.

Así, la CSS, con su narrativa atada al espíritu de Bandung y por tanto a la promoción de un Sur homogéneo, fortalecido y horizontal, encuentra difícil dar un lugar a estos países, ya que contribuyen a la división del Sur entre países ganadores y perdedores de la globalización,¹⁰⁴ entre países en desarrollo que avanzan y otros que permanecen en la pobreza.¹⁰⁵ De ahí la necesidad de que estos países construyan su propia narrativa, marcos metodológico-conceptuales, instituciones y plataformas para enmarcar y encauzar la cooperación que ofertan.

De esta forma, ni la CSS ni la CNS responden al cuestionamiento de la arquitectura de la CID que encabezan los proveedores del Sur y que se ha producido debido al nuevo contexto internacional y las nuevas realidades del desarrollo y la cooperación de la segunda década del siglo XXI. Así tampoco responde la cooperación triangular, la cual, si bien también reconoce el papel que estos países tienen como socios proveedores, lo hace igualmente dentro del marco del paradigma Norte-Sur al buscar que estos asuman de una manera más activa, con mayores compromisos y responsabilidades, su papel como donantes emergentes.¹⁰⁶ No obstante lo anterior, no debe dejarse de lado los aspectos positivos que esta reconfiguración en el papel de los PRM ha traído, como el establecimiento de relaciones más horizontales y de asociación entre estos [por ejemplo mediante el impulso a la CSS] y los donantes tradicionales, ahora en muchos casos socios en la atención de problemas del desarrollo global,¹⁰⁷ como también se expresa a través de la cooperación triangular.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 14-15.

¹⁰⁵ De igual forma, al interior de la misma categoría de proveedores del Sur o proveedores emergentes hay distinciones y niveles, al menos en términos de la cuantificación de su oferta de CSS. Por ejemplo, países como México privilegian proyectos de cooperación técnica y pequeña escala y mantienen niveles modestos de cooperación en términos monetarios. Por otro lado, existen grandes proveedores como Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos, Turquía, China, India, Qatar, Rusia y Corea que en 2017 se encontraron entre los principales 30 proveedores del mundo, con cifras netas de CID arriba de los 1000 MDD. OECD, *Development finance of countries beyond the DAC*, op. cit. No obstante, la CSS de países proveedores de menor escala no deja de ser altamente valorada por los socios que la reciben, como en el caso de los países de Centroamérica con respecto a la colaboración mexicana.

¹⁰⁶ Además, es posible afirmar que la CSS y la CTri siguen enraizadas en el paradigma Norte-Sur por cuestiones que van más allá del papel de los PRM. Por ejemplo, para Gisela Carrasco, la Cooperación Trilateral Sur-Sur, como ella la llama, sigue operando a partir de ejes patriarcales, racistas, capitalistas y colonialistas, que en muchos casos continúan reproduciendo las desigualdades estructurales, favoreciendo élites, y alejándose del establecimiento de alianzas genuinas y solidarias que realmente benefician a los grupos más vulnerables y contribuyan a la preservación del planeta. Gisela Carrasco Girón, “Cooperación Trilateral Sur-Sur al desarrollo: por una descolonización de la solidaridad”. En Rafael Domínguez y Simone Lucatello (coord.) *Repensar el desarrollo desde el pasado de la cooperación internacional. Enfoques críticos alternativos*, revista *cidob d'afers internacionals*, 120, diciembre 2018. Más adelante se retomará esta problemática.

¹⁰⁷ Neissan Alessandro Besharati, *Common Goals and Differential Commitments: The Role of Emerging Economies in Global Development*, op. cit., p. 12.

1.3.3. La Cooperación Triangular

La Cooperación Triangular (CTri) constituye una novedosa modalidad de la CID que emana de la conjunción entre la cooperación tradicional Norte-Sur (CNS) (primera generación de la CID) y la CSS (segunda generación), reforzándolas y constituyéndose en un puente entre ambas (tercera generación).¹⁰⁸ La emergencia de esta modalidad puede explicarse, por un lado, a la luz del decaimiento de la CNS, el agotamiento del sistema clásico de la CID y la disminución en los flujos de AOD debido a la crisis económica global de la segunda década del siglo XXI, y por el otro lado, a la luz del crecimiento de la CSS y el mayor papel de los proveedores del Sur en el sistema de la CID.¹⁰⁹

Entre los años setenta y noventa del siglo XX, en diversos eventos de impulso a la CSS se empezó a delinear el papel de los países desarrollados en el fomento de esta modalidad de colaboración.¹¹⁰ Por ejemplo, en 1995, el Comité de Alto Nivel del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) encargado de examinar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) diseñó un conjunto de “Nuevas Orientaciones para la CTPD” en las que se identificó a la Cooperación Triangular (CTri), con el apoyo de países desarrollados y organizaciones internacionales, como una de las iniciativas propuestas para la expansión de la CTPD.¹¹¹ Al encontrar su sustento fundamental en la filosofía de la CTPD, la CTri nace con el sentido de renovar y complementar los esquemas tradicionales donante (Norte)-receptor (Sur).¹¹² A partir de este origen y de su desarrollo en la práctica, “la

¹⁰⁸ Juan Pablo Prado Lallande, “La cooperación triangular en América Latina, análisis y propuestas” [en línea], *Latin American Journal of International Affairs* vol. 4, n° 2, 2012. Dirección URL: https://www.academia.edu/17427288/La_cooperaci%C3%B3n_triangular_en_Am%C3%A9rica_Latina_An%C3%A1lisis_y_propuestas [consulta: 14 de agosto de 2021].

¹⁰⁹ *Ibíd.*

¹¹⁰ Alice Bancet, *Análisis de la Cooperación Triangular: Discursos y prácticas de los países del CAD/OCDE sobre una modalidad en construcción* [en línea], Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Universidad del País Vasco y Universidad de Murcia, Serie Documentos de Trabajo, enero de 2012. Dirección URL: https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2013-11-16-Alice_Bancet_final.pdf [consulta: 2 de abril de 2021].

¹¹¹ Rafael Uribe Iregui, *Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo – CTPD* [en línea], Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Programa de Relaciones Internacionales, 2009. Dirección URL: https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/node/publication/field_attached_file/pdf-_cooperacion_tecnica_entre_paises-_pag._web-_10-15.pdf [consulta: 2 de abril de 2021].

¹¹² Juan Pablo Prado Lallande, “Reconfigurando la Cooperación Internacional para el Desarrollo: La Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe”, [en línea] *Revista Espacio Tiempo*, 9, 2015. Dirección URL: https://www.academia.edu/38375327/Reconfigurando_la_cooperaci%C3%B3n_internacional_para_el_desarrollo_la_cooperaci%C3%B3n_triangular_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_El_Caribe [consulta: 8 de agosto de 2021].

CTri se configura como una modalidad alternativa propia de la CSS,¹¹³ ya que en ella se han hecho más tangibles las acciones de la cooperación entre países en desarrollo. Lo anterior ha permitido, a partir del apoyo de un oferente tradicional o de una organización multilateral, generar iniciativas de mayor horizontalidad, localizadas con mayor eficiencia e indicativas de la complementariedad entre los socios participantes.¹¹⁴

Así también, la experiencia pionera de Japón en CTri desde los años setenta llevó a la celebración en 1998 de un Foro sobre esta modalidad que buscó abonar a la reflexión sobre las formas de apoyar la CSS en la región latinoamericana. Después de esto, en 2003 y 2005, durante las Cumbres del Sur del G-77, se reiteró la importancia de la cooperación trilateral como puente entre la CSS y la CNS y como fuente adicional de recursos para la primera.¹¹⁵

Durante estos años y hacia la segunda década del siglo XXI, diversos encuentros internacionales siguieron dando forma a la CTri. Por ejemplo, en 2010 se celebraron el Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades en Colombia y la Reunión de Alto Nivel sobre CSS y Triangular en Ginebra, en los que se exploró el potencial de estas modalidades para el fortalecimiento de capacidades de los países en desarrollo y se identificaron buenas prácticas en casos concretos de implementación de la CTri.¹¹⁶ Las aportaciones que en la primera y segunda décadas del siglo XXI trajo la Agenda de la Eficacia de la Ayuda del CAD-OCDE para la CTri, así como los avances en el seno de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) a este respecto, se mencionarán en el tercer capítulo.

En los últimos años, la Cooperación Triangular ha crecido en importancia, esto debido a un aumento en el número de proyectos, sus presupuestos y su duración, como ejemplifican los resultados de la *2015 OECD Survey on Triangular Co-operation* para el periodo 2012-2015,¹¹⁷ así como por su alcance geográfico y la naturaleza inclusiva de sus asociaciones. Esta importancia creciente de la CTri puede observarse en los Informes de CSS en

¹¹³ Juan Pablo Prado Lallande y Christian Freres, Renovando alianzas del desarrollo en Iberoamérica. La cooperación triangular hispano-latinoamericana, [en línea], *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur* vol. 1, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2016. Dirección URL: <https://www.segib.org/?document=cuadernos-tecnicos-de-trabajo-sobre-cooperacion-sur-sur-vol-1> [consulta: 22 de agosto de 2021].

¹¹⁴ Carlos Uscanga, “La Cooperación Triangular México- Japón”, [en línea], *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28, 2011. Dirección URL: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/287235> [consulta: 1 de agosto de 2021].

¹¹⁵ Alice Bancet, op. cit.

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ OECD-DAC, Triangular Co-operation. Findings from a 2015 Survey, Factsheet, [en línea], DAC Global Relations, 2016. Dirección URL: <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/Updated%20Triangular%20co-operation%20fact%20sheet.pdf> [consulta: 26 de diciembre de 2016].

Iberoamérica de la Secretaría General Iberoamericana, que contabilizan los proyectos de CSS bilateral, triangular y regional en la región. Entre 2007 y 2019, los países iberoamericanos participaron en 1250 iniciativas de CTri (520 proyectos y 730 acciones). De 2007 a 2014, estas iniciativas experimentaron un incremento promedio muy fuerte, por arriba del 15%, multiplicando el número de iniciativas de 88 hasta cerca de 220. Para 2019, últimos datos disponibles, este número cayó a 148 iniciativas, sin embargo, la disminución en las iniciativas vista en el periodo 2014-2019 es compatible con un proceso de fortalecimiento de la CTri emprendido por diversos países que transitaron de actividades específicas y aisladas a proyectos de mayor envergadura.¹¹⁸

Estos datos muestran que la CTri es una modalidad de colaboración central para los países iberoamericanos, debido no solo al incremento en el número de proyectos sino también por los esfuerzos que a nivel regional y nacional se han emprendido para su fortalecimiento institucional (el tema de la CTri en Iberoamérica se retomará en el capítulo tres). En este sentido, la gran importancia de la CTri para la región de América Latina y el Caribe se enmarca en el contexto de reorientación de la cooperación Norte-Sur particularmente a países del África Subsahariana y a otros países selectivos con miras a alcanzar los ODM, lo que llevó a la reducción de la misma en PRM de otras zonas del mundo, como son los países latinoamericanos.¹¹⁹ Esta situación ha sido esencial para la cada vez mayor incursión de nuestra región en esquemas innovadores de colaboración, como lo es la CTri.

En este marco, para México y Japón, los países proveedores del caso de estudio, esta modalidad también ha sido central en su agenda de cooperación, lo cual puede reflejarse en la posición que la colaboración trilateral representa en su oferta colaborativa. Para Juan Pablo Prado, la oferta mexicana de cooperación hacia América Latina y el Caribe en 2012 se destinó en su mayor parte de forma bilateral (79%), seguida de la modalidad triangular (12%) y finalmente de la regional (9%).¹²⁰ Este año, los 24 proyectos trilaterales registrados representaron un incremento del 100% con respecto al año anterior, lo que ejemplifica la

¹¹⁸ Secretaría General Iberoamericana, *Report on South-South and Triangular Cooperation in Ibero-america 2020* [en línea], 2021. Dirección URL: <https://informesursur.org/en/report/report-of-south-south-and-triangular-cooperation-in-ibero-america-2020/> [consulta: 7 de agosto de 2021].

¹¹⁹ Juan Pablo Prado Lallande, “Reconfigurando la Cooperación Internacional para el Desarrollo: La Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe”, op cit.

¹²⁰ Juan Pablo Prado Lallande, “La Cooperación Sur-Sur de México como instrumento de política exterior,” en Bruno Ayllón (editor) *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur*, 1ª Ed., Quito, Editorial IAEN, 2016.

propensión de México hacia esta práctica. Destaca Japón como uno de los principales socios del país en este esquema.¹²¹ Para el periodo 2013-2018, bajo la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, el 14% del total de la CSS técnica y científica de México se suministró vía triangular (de forma bilateral fue el 70% del total, mientras que regional el 16%).¹²²

A pesar de no mostrar un crecimiento exponencial, lo anterior posiciona a la CTri como una modalidad presente y en crecimiento para nuestro país, lo que llevó a que en el Informe de la CSS y Triangular en Iberoamérica de 2020, México fuera el segundo país de la región con mayor participación en esta modalidad para el año 2019, a partir de su número de proyectos y acciones trilaterales (28 iniciativas), solo por debajo de Chile (40 iniciativas). Esto permitió a México ocupar el papel de primer proveedor en el 14.4% de las iniciativas, posicionándose en el segundo lugar en este papel, de nuevo solo después de Chile (23.7%). Japón no se queda atrás, ya que en 2019 ocupó un lugar entre los principales segundos proveedores en las iniciativas de CTri de la región, con un 3.1% del total. Aunque su participación ha disminuido frente a la de países como Alemania y España, Japón ha sido desde 2007 hasta la fecha uno de los principales socios de Iberoamérica en materia de cooperación trilateral.¹²³ Estos argumentos evidencian la relevancia de los países del caso de estudio de esta tesis en la CTri, de ahí la pertinencia de tomarlos como referencia.

Por otro lado, resulta complicado ofrecer una definición única y definitiva de la cooperación triangular, ya que existen diferentes modelos en los que se desarrolla. En su forma más común y tradicional, la Cooperación Triangular (CTri) puede definirse, de acuerdo a Ashoff, como “un tipo de cooperación en que intervienen tres actores: un donante “tradicional” (bilateral o multilateral) como primer oferente, un país cooperante (típicamente un país emergente, o sea un país de renta media) como segundo oferente y un país

¹²¹ Juan Pablo Prado Lallande, La cooperación para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones [en línea], *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LIX, núm. 222, UNAM, 2014. Dirección URL: https://www.academia.edu/11098509/La_cooperaci%C3%B3n_internacional_para_el_desarrollo_de_M%C3%A9xico_Un_an%C3%A1lisis_de_sus_acciones_institucionalizaci%C3%B3n_y_percepciones [consulta: 21 de agosto de 2021].

¹²² Juan Pablo Prado Lallande, “México y la cooperación internacional para el desarrollo: El viraje de Peña Nieto a López Obrador”, [en línea] en Ana Covarrubias Velasco, Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (editores), *Fundamento Internos y Externos de la Política Exterior de México (2012-2018)*, El Colegio de México A.C. y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., México, 2020. Dirección URL: https://www.academia.edu/44369818/M%C3%A9xico_y_la_cooperaci%C3%B3n_internacional_para_el_desarrollo_El_viraje_de_Pe%C3%B1a_Nieto_a_L%C3%B3pez_Obrador [consulta: 7 de agosto de 2021]. Para identificar estos porcentajes, el autor se basó en la revisión de los informes de labores de la SRE de 2013, 2014 y 2018, y en los Informes del Consejo Consultivo de la AMEXCID de 2015, 2017 y 2018.

¹²³ Secretaría General Iberoamericana, *Report on South-South and Triangular Cooperation in Ibero-america 2020*, op. cit.

beneficiario o receptor (por lo general un país menos adelantado [o un país de similar desarrollo al segundo oferente])”.¹²⁴ En esta modalidad, el donante tradicional y el donante emergente generan incentivos mediante actividades coordinadas en beneficio de un tercer país socio.¹²⁵ En este punto conviene especificar que, a diferencia de Ashoff, otras fuentes, como la Secretaría General Iberoamericana, consideran al país emergente como primer oferente y al país desarrollado como el segundo oferente, dicha caracterización de actores dependerá del enfoque y la forma que asuma la asociación trilateral, como se indica a continuación.¹²⁶

Para Freres (2008), la cooperación triangular presenta la forma de cooperación Norte-Sur-Sur, como se ejemplifica en la definición presentada, pero también puede darse el caso de cooperación Sur-Sur-Sur o Norte-Norte-Sur. De ahí que esta modalidad de CID pueda verse como una rama de la cooperación Sur-Sur pero también como una extensión de la cooperación clásica Norte-Sur.¹²⁷ Al encontrarse entre ambos paradigmas, la CTri favorece la creación de sinergias entre ambos así como su complementariedad, ampliando las posibilidades de una mejora en los resultados de sus actividades de cooperación.

En esta tesis, la atención se centrará preferentemente en la forma de asociación Norte-Sur-Sur de la CTri, como lo ejemplifica la definición presentada, no sólo porque se trata del tipo de asociación trilateral más común sino porque responde a la realidad del caso de estudio, Japón como país donante tradicional, México como oferente emergente y los países de América Latina y el Caribe como socios receptores. Sin embargo, la representación que tal definición hace del caso de estudio no es integral, ya que en la CTri no sólo intervienen estos tres actores principales sino que existe todo un rango de actores de diversa naturaleza, incluso no central o no gubernamental, que pueden formar parte de la iniciativa triangular en muy diversas modalidades y formas y niveles de intervención, como se ejemplifica en esta investigación.

¹²⁴ Guido Ashoff, *Cooperación triangular de Alemania en América Latina: contexto, enfoque, perfil y experiencias*, op. cit., p. 1.

¹²⁵ Juan Pablo Prado Lallande, “Reconfigurando la Cooperación Internacional para el Desarrollo: La Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe”, op. cit.

¹²⁶ Para más información, véanse los informes de CSS en Iberoamérica de la SEGID, así como Juan Pablo Prado Lallande, “Reconfigurando la Cooperación Internacional para el Desarrollo: La Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe”, op. cit.

¹²⁷ Guido Ashoff, op. cit., p. 1

La CTri recibe su nombre debido a la asunción de que se requieren tres roles para que una actividad se considere triangular, a saber, un socio beneficiario, un socio pivote y un socio facilitador. Sin embargo, puede haber diversos actores cumpliendo cada uno de esos papeles y en cada punta del triángulo. Además de que los papeles pueden cambiar según el ciclo del proyecto.¹²⁸ La diversidad de actores contribuye también al establecimiento de formas innovadoras de asociación. Ante esto, puede afirmarse que la definición de la CTri no responde en sí al número de actores sino a su tipología y a las interacciones generadas entre los socios, definidas a su vez por el grado de desarrollo y capacidades de cada uno de ellos.¹²⁹ Teniendo estas reflexiones en cuenta, es posible dejar de vislumbrar a la CTri como un modelo estático de interacción, ya que el cambio que puede darse en los roles asumidos por los actores participantes, en sus formas de relacionamiento y en la incorporación de nuevos actores si los proyectos así lo requieren, impulsa la modificación de la dinámica del modelo. Más adelante se abordarán mayores elementos que dan cuenta del carácter complejo de la CTri y que cuestionan su entendimiento tradicional.

El involucramiento de todos estos actores en iniciativas de CTri es esencial para cumplir los ODS, ya que permiten la movilización de recursos adicionales (*expertise*, financiamiento, personas, conocimientos, tecnologías y apoyo logístico) y favorece la implementación más efectiva de los proyectos al partir de la experiencia de cada socio.¹³⁰ Los ODS ponen un énfasis especial en las asociaciones, en particular el ODS 17, tomando en consideración cómo y cuándo una asociación es más eficaz para lograr impactos en el desarrollo. Además, establecer una asociación se encuentra en el corazón de la CTri, como se verá más adelante, razón por la cual esta modalidad es esencial para cumplir la Agenda 2030.¹³¹

De manera particular, la Agenda 2030 reconoce el gran papel que tienen las regiones y las ciudades para aterrizar localmente los ODS y contribuir así a su cumplimiento. En este

¹²⁸ Global Partnership Initiative on Effective Triangular Co-operation, *Triangular Co-operation in the Era of the 2030 Agenda. Sharing evidence and stories from the field* [en línea] p. 13. Dirección URL: http://www.oecd.org/dac/triangular-co-operation/2020_03_04_Final_GPI_report_BAPA%2040.pdf [consulta: 20 de diciembre de 2020].

¹²⁹ Juan Pablo Prado Lallande y Christian Freres, op cit.

¹³⁰ Global Partnership Initiative on Effective Triangular Co-operation, *Triangular Co-operation in the Era of the 2030 Agenda. Sharing evidence and stories from the field*, op. cit. p. 62.

¹³¹ OECD, *Toolkit for Identifying, Monitoring and Evaluating the Value Added of Triangular Co-operation* [en línea] 2018. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/TOOLKIT%20-%20version%20August%202018.pdf> [consulta: 11 de abril de 2020].

marco destaca el ODS 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles, en el que además se reconoce que la planificación y la implementación de las políticas de desarrollo deben ser procesos multinivel y multi-actor. En este sentido, los gobiernos locales y regionales están llamados a la localización de la agenda y a funcionar como bisagra para la articulación con el resto de actores locales (públicos, sociales y privados).¹³² Asimismo, se estima que 65% de las 169 metas de los ODS no se alcanzarán sin el adecuado involucramiento y coordinación con los gobiernos sub-nacionales. Por ello, nuevos enfoques están surgiendo para empoderar a las regiones y ciudades de modo que puedan aprovechar de asociaciones más inclusivas en apoyo a la Agenda 2030. Estos actores se encuentran en una posición ideal para transferir experiencia, conocimiento y *know how* así como para identificar soluciones innovadoras a problemas de desarrollo, incluida la salud.¹³³

La actividad internacional de los gobiernos no centrales -que tuvo un vuelco a partir de los años noventa por el impulso de la globalización, el desarrollo económico y la interdependencia- se ha normalizado en los últimos años, lo que ha llevado a la multiplicación de los actores participantes en la política mundial y a la generación de nuevos vínculos y canales de interacción/relacionamiento. En este marco, los gobiernos no centrales se han vuelto cada vez más conscientes de la importancia de la paradiplomacia para su desarrollo, de ahí que ésta se haya expandido a diversas áreas como hermanamientos, cooperación descentralizada, promoción comercial, atracción de inversiones, entre otras.¹³⁴

La CTri se constituye también en una herramienta esencial puesta a disposición de los gobiernos no centrales, ya que les brinda la oportunidad de incursionar en iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo, a partir de diversos niveles de participación, para apuntalar sus resultados mediante el aporte de sus recursos y capacidades disponibles, contribuyendo así a alcanzar la Agenda 2030. La actividad internacional de los gobiernos

¹³² Tahina Ojeda Medina, “Localización de los objetivos de desarrollo sostenible en espacios fronterizos y cooperación Sur-Sur transfronteriza en América Latina”, [en línea], *Revista sobre Fronteras e Integración Regional*, vol. 24, núm. 4, 2019 pp. 27-38, Dirección URL: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/viewFile/15816/21921926937> [consulta: 3 de abril de 2021].

¹³³ Global Partnership Initiative on Effective Triangular Co-operation, *Triangular Co-operation in the Era of the 2030 Agenda. Sharing evidence and stories from the field*, op. cit.

¹³⁴ Nahuel Oddone, y Mariano Álvarez, “La creciente importancia de la paradiplomacia en América Latina: Motivos para su abordaje académico y su vinculación con las fronteras” [en línea] *Revista sobre Fronteras e Integración Regional*, vol. 24, núm. 4, 2019 pp. 8-13, Dirección URL: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/viewFile/15816/21921926937> [consulta: 3 de abril de 2021].

sub-nacionales, particularmente en el marco de la CTri, se analizará a mayor profundidad en el quinto capítulo.

Los proyectos de CTri del caso de estudio- con la activa participación de los gobiernos de algunas entidades federativas mexicanas, así como de instituciones médicas, educativas y de investigación de los socios participantes, particularmente del gobierno del estado de Veracruz, a través de los Servicios de Salud de Veracruz (SESVER)- requiere de un tratamiento de la CTri favorecedor de una definición más compleja de la misma que capture de una mejor manera la participación de otros múltiples actores en una asociación “trilateral” multinivel.

Esta definición amplia de la cooperación triangular de acuerdo a los múltiples actores que intervienen parte del hecho de que en la CTri no sólo están presentes los tres actores base (ni se da sólo al nivel gobierno-gobierno) sino que detrás hay otros actores involucrados (diferentes departamentos gubernamentales, gobiernos locales, agencias implementadoras, sector privado...) y se da en distintos niveles, ya que los Estados no son los únicos actores que contribuyen a alcanzar soluciones para el desarrollo.¹³⁵ El tema de la cooperación triangular multi-actor y multinivel aplicado al caso de estudio será retomado más adelante en el capítulo cinco.

Por otro lado, la definición de CTri que guía la participación de Japón en este tipo de iniciativas se retoma de la ONU (2012), para la cual la “cooperación triangular involucra asociaciones del Sur establecidas entre dos o más países en desarrollo apoyadas por un país (países) desarrollado(s) / o por organizaciones internacionales para implementar programas y proyectos de cooperación para el desarrollo.”¹³⁶ Lo que refleja el interés de este país, así como de sus políticas, programas y mecanismos de cooperación, en fortalecer y promover la CSS de los países emergentes como México así como su CTri, a la que enmarca dentro del ámbito de la CSS.

De manera semejante, la OCDE, ante la inexistencia de una definición de la CTri acordada internacionalmente, para guiar la *2015 Survey on Triangular Co-operation* provee

¹³⁵ A partir de las aportaciones de Lesley Masters y Catherine Grant, *Symposium on Trilateral Cooperation*, IGD, UNISA, 27 de Octubre, 2015, Pretoria, Sudáfrica.

¹³⁶ Shunichiro Honda, *Japan's Triangular Cooperation Mechanism. With a Focus on JICA's Activities* [en línea], JICA Research Institute, 2014, p.1. Dirección URL: https://jica-ri.jica.go.jp/publication/assets/Triangular%20Cooperation%20Mechanisms_2_for%20web.pdf [consulta: 25 de abril de 2016].

una definición operativa de la cooperación triangular donde “uno o más proveedores bilaterales de cooperación para el desarrollo u organizaciones internacionales brindan apoyo a la CSS, uniendo fuerzas con países en desarrollo para facilitar el intercambio de conocimiento y experiencia entre los socios involucrados.”¹³⁷ Lo que marca una misma línea de entendimiento con el gobierno japonés y la ONU.

Por su parte, para México la CTri puede entenderse como una extensión tanto de la CNS como de la CSS por el reconocimiento específico que hace de los actores que intervienen y los aportes de cada uno, ya que se basa en la asociación de al menos tres actores: 1) un país desarrollado, organización internacional o país en desarrollo que aporta recursos financieros, 2) un país o grupo de países generalmente en vías de desarrollo y que cuenta con ventajas comparativas en ciertos sectores, el cual aporta recursos humanos, técnicos y/o científicos (estos dos primeros actores como oferentes asociados) y 3) país (es) beneficiario (s).¹³⁸ Si bien esta definición es precisa en la identificación de los actores participantes, cabe hacer notar que no lo es tanto en la definición de sus responsabilidades, ya que la CTri, como se verá más adelante, implica una asociación colaborativa en la que las aportaciones de los países desarrollados pueden ir más allá de los recursos financieros y las de los países en desarrollo oferentes superan los recursos humanos y técnicos e incursionan incluso en la cooperación financiera. A diferencia de las definiciones presentadas anteriormente, México no distingue entre primeros y segundos oferentes y cataloga a estos países únicamente como “oferentes asociados,” lo cual resulta pertinente si se busca reducir la verticalidad de la asociación colaborativa.

En este marco, el fortalecimiento de la CSS, así como el cúmulo de experiencias de gran magnitud e impacto que los países en desarrollo han ido adquiriendo, les ha permitido establecer una relación de pares con los actores tradicionales del sistema de CID, a través de mecanismos como la CTri. Al mismo tiempo, al permitir la cooperación triangular la interrelación entre dos experiencias de cooperación y el contacto con otros actores del

¹³⁷ OECD-DAC, *Dispelling the myths of triangular co-operation- Evidence from the 2015 OECD Survey on triangular co-operation* [en línea], 2016, p. 45. Dirección URL: http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD_Triangular_co-operation_survey_report_2016.pdf [consulta: 26 de diciembre de 2016].

¹³⁸ Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, SRE, op. cit., p.7. El gobierno mexicano y su Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) también proveen una definición de la cooperación triangular mexicana, consonante con las ideas ya expresadas, en la Ley en la materia. Véase Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo* [en línea], Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2011, última reforma DOC-17-12-2015, p.2. Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_171215.pdf.

desarrollo, esta situación los enfrenta al reto de continuar con su práctica de CSS sin fusionarse o perder de vista valores distintivos de esta modalidad de cooperación (solidaridad, beneficio mutuo, horizontalidad...), a pesar del involucramiento de otros actores (tradicionales) y de las aportaciones adicionales de los mismos (experiencia, sistematización, recursos humanos y financieros...).¹³⁹ Por esto, en la CTri los dos paradigmas de la CID convergen y se complementan para alcanzar objetivos comunes, aportando cada uno sus rasgos distintivos, principios, formas de actuación, experiencias y ventajas comparativas. Complejidad de la CTri que se enfrenta también al momento de diseñar metodologías para su evaluación, como se abordará en el capítulo tres.

Esta modalidad de cooperación ha experimentado, desde los primeros años del siglo XXI, un impulso político sin precedentes y ha crecido en importancia debido a las ventajas que implica. Por ejemplo, la complementariedad entre socios; el intercambio de conocimiento, la innovación; la experiencia añadida de los donantes tradicionales, como la compartición de sus instrumentos de monitoreo y evaluación¹⁴⁰ y su apoyo en la profesionalización de las agencias de CID de los PRM involucrados; su contribución a la mejora de la CID al enfatizar la apropiación y las alianzas inclusivas (*Forum on Partnerships for Effective Development Cooperation*, OCDE-PNUD, 2005); y el intercambio o transferencia de experiencias a terceros países probadas exitosas en la colaboración entre el primero y el segundo oferentes, entre otras.¹⁴¹

En este sentido, la cooperación triangular permite a los donantes tradicionales terminar la CID clásica con los países emergentes de forma “ordenada,” apoyándolos a realizar programas por su propia parte,¹⁴² lo que responde al contexto actual de crisis económica, de cuestionamiento de la ayuda hacia los países de renta media y de impulso porque estos asuman mayores responsabilidades, ya discutido en secciones anteriores.

¹³⁹ Secretaría General Iberoamericana, 2015 Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, [en línea], SEGIB, 2015. Dirección URL: <http://www.informesursur.org/> [consulta: 13 de noviembre de 2015].

¹⁴⁰ Julia Lagendorf y Lena Lázaro, “Initiation of Triangular Cooperation”, *Triangular Cooperation. A Guideline for Working in Practice*, Nomos/GIZ, 2012, p. 59-60.

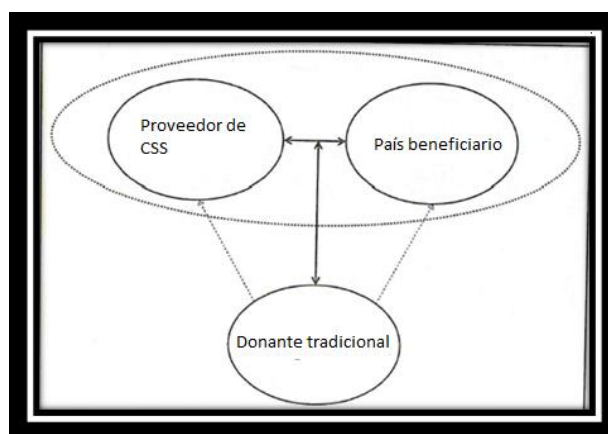
¹⁴¹ Guido Ashoff, *Cooperación triangular de Alemania en América Latina: contexto, enfoque, perfil y experiencias*, op. cit., pp. 1-2, 9.

¹⁴² *Ibíd.*, pp.2, 7-8.

Por otro lado, Julia Langendorf y Lena Lázaro presentan de tres modelos distintos en los que puede dar inicio la cooperación triangular, los cuales ayudan en la identificación de los socios participantes, sus responsabilidades y la naturaleza de la asociación, a saber: ¹⁴³

a) *La cooperación Sur-Sur como el punto de inicio*: la cooperación triangular inicia a partir de la relación de cooperación bilateral horizontal existente entre un país pivote (proveedor de CSS) y un país en desarrollo, a la cual se suma un donante tradicional que brindará asistencia técnica y financiera. Es decir, este caso de cooperación triangular asume la forma de cooperación Sur-Sur-Norte. En la gráfica 1 se muestra un esquema de este modelo de iniciación de la cooperación triangular.

GRÁFICA 1 COOPERACIÓN SUR-SUR COMO EL PUNTO DE INICIO DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

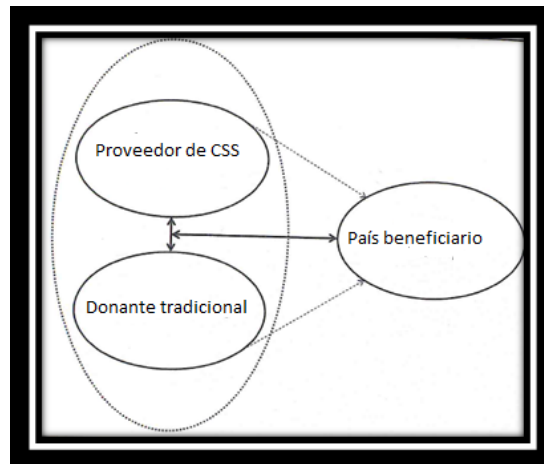


Fuente: Elaboración propia con base en: GIZ (2011) Triangular Cooperation. Internal Orientation, citado en Julia Langendorf y Lena Lázaro, “Initiation of Triangular Cooperation”, *Triangular Cooperation. A Guideline for Working in Practice*, Nomos/GIZ, 2012, p. 62.

b) *Cooperación bilateral (Norte-Sur) como inicio*: la relación de cooperación existente entre un nuevo donante y un donante tradicional replica en un tercer país en desarrollo las soluciones ya probadas exitosas que han desarrollado esos países bilateralmente. Este segundo modelo asume la forma de cooperación Norte-Sur-Sur (Donante tradicional- proveedor de CSS - país en desarrollo). En la gráfica 2 se muestra el esquema de este patrón. Con base en este modelo se dio el surgimiento de la mayoría de los proyectos del caso de estudio. En los siguientes capítulos se analizará a mayor profundidad el origen y los antecedentes de estos proyectos, así como las características que los definen y que los hacen ubicarse en este segundo modelo de CTri.

¹⁴³ Julia Langendorf y Lena Lázaro, *op. cit.*, pp. 63, 67.

GRÁFICA 2 COOPERACIÓN BILATERAL ENTRE UN DONANTE TRADICIONAL Y UN NUEVO DONANTE COMO EL PUNTO DE INICIO DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

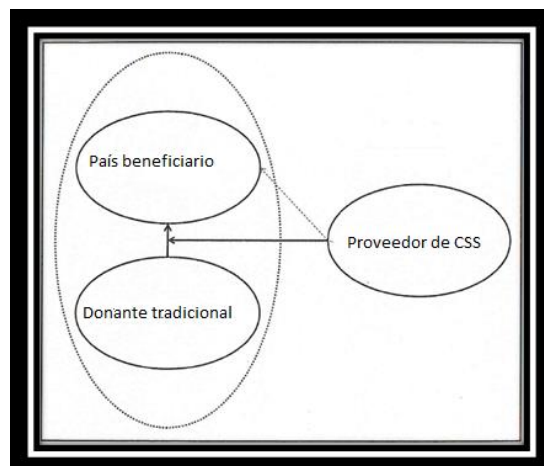


Fuente: Elaboración propia con base en: GIZ (2011) Triangular Cooperation. Internal Orientation, citado en Julia Lagendorf y Lena Lázaro, “Initiation of Triangular Cooperation”, *Triangular Cooperation. A Guideline for Working in Practice*, Nomos/GIZ, 2012, p. 64.

c) *Cooperación bilateral (Norte-Sur) como inicio*: Aquí, la relación bilateral inicial es entre un país donante y un país en vías de desarrollo, mientras que el tercer socio invitado es un país donante emergente, el cual apoyará el esquema inicial de cooperación.

Este modelo se presenta en una forma de cooperación Norte-Sur-Sur (donante tradicional- país en desarrollo- donante emergente). En la gráfica 3 se muestra el esquema que representa este tercer modelo.

GRÁFICA 3 COOPERACIÓN BILATERAL ENTRE UN DONANTE TRADICIONAL Y UN PAÍS RECEPTOR COMO INICIO DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR.



Fuente: Elaboración propia con base en: GIZ (2011) Triangular Cooperation. Internal Orientation, citado en Julia Lagendorf y Lena Lázaro, “Initiation of Triangular Cooperation”, *Triangular Cooperation. A Guideline for Working in Practice*, Nomos/GIZ, 2012, p. 67.

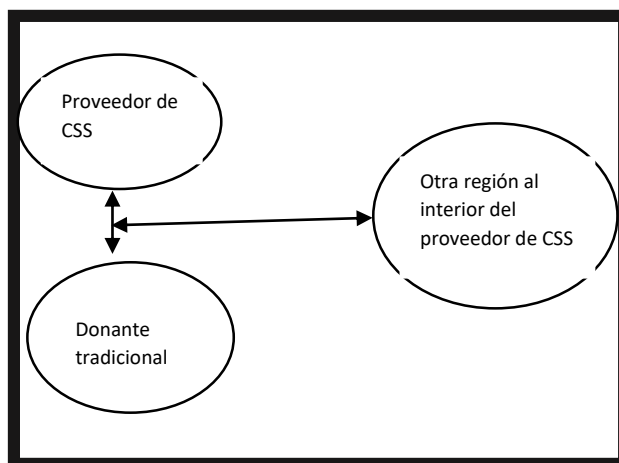
Si bien estos tres modelos en los que puede darse la cooperación triangular son ilustrativos y contribuyen a su mejor entendimiento, lo cierto es que no son los únicos en que este tipo de cooperación puede presentarse, ya que, como se mencionó anteriormente citando a Freres, la cooperación triangular puede darse de diversas maneras, implicando diferentes actores y diversos tipos de asociación entre las partes involucradas.

En este sentido, otra modalidad de la cooperación triangular en su forma Norte-Sur-Sur es la que se presenta en el caso de otro de los proyectos de cooperación estudiados en este trabajo, el Proyecto para la Detección y Control del Cáncer Cérvico Uterino en los Estados del Sur de México 2004-2007.¹⁴⁴ En este caso, la cooperación triangular puede presentarse también en una variante de la forma Norte-Sur-Sur, es decir, donante tradicional-proveedor de CSS– otra región al interior del mismo proveedor de CSS. En este esquema los resultados exitosos de una relación bilateral de cooperación (donante tradicional-país

¹⁴⁴ El Proyecto para la Prevención y Control del Cáncer Cérvico Uterino en los Estados del Sur de México 2004-2007 tuvo como uno de sus objetivos centrales aplicar y compartir con otros estados de la república (Chiapas, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Yucatán) la experiencia de los Servicios de Salud de Veracruz adquirida en el Proyecto de Salud para la Mujer en la Prevención de Cáncer Cérvico Uterino 1999-2004, desarrollado entre México y Japón en dicha institución. Véase Agencia de Cooperación Internacional de Japón, *Proyectos de Cooperación Técnica JICA México, Proyecto: “Prevención y Control del Cáncer Cérvico Uterino en los Estados del Sur de México,”* [en línea], 2pp., s/fecha, Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/pdf/proyecto02.pdf> [consulta: 29 de enero de 2014].

proveedor del Sur), implementados en una región dada de éste, pueden replicarse a otras regiones similares al interior del mismo. La gráfica 4 representa el esquema de este tipo de cooperación triangular. El análisis de este proyecto y del nuevo modelo de inicio de la cooperación triangular se profundizará más adelante en esta tesis.

GRÁFICA 4 LA COOPERACIÓN BILATERAL ENTRE UN DONANTE TRADICIONAL Y UN PROVEEDOR DE CSS COMO INICIO DE LA CTri HACIA OTRAS REGIONES EN SU INTERIOR



Fuente: Elaboración propia con base en: GIZ (2011) Triangular Cooperation. Internal Orientation, citado en Julia Lagendorf y Lena Lázaro, “Initiation of Triangular Cooperation”, *Triangular Cooperation. A Guideline for Working in Practice*, Nomos/GIZ, 2012, p. 67.

En este apartado no se hará un mayor análisis sobre la CTri dado que este tema se abordará en el resto de los capítulos de esta tesis.

1.4. Conclusiones del capítulo

En este primer capítulo se presentó el marco metodológico y teórico-conceptual que encuadra esta investigación, destacándose la primacía que se le otorga a la investigación cualitativa y a los estudios de caso como estrategia metodológica a seguir. Asimismo, una revisión de las principales teorías de las Relaciones Internacionales que han abordado el tema de la CID permitió identificar que ésta tiene orígenes y motivaciones tanto egoístas como altruistas, por lo que en esta tesis se hace referencia a los planteamientos de teorías en espectros diversos, desde el realismo al constructivismo y el liberalismo institucional, para comprender la cooperación internacional.

De igual forma, en este capítulo se hizo una presentación de temas relevantes en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo que resultan pertinentes para enmarcar a la cooperación triangular y al caso de estudio que se abordará en los siguientes capítulos. El primer tema explorado, el desarrollo, permitió ubicar esta investigación en el marco de dos tipos de desarrollo que dominan la agenda internacional y la cooperación actual, el desarrollo humano y el desarrollo sostenible, en los que se resaltó la importancia de la salud como una dimensión esencial del desarrollo y de los derechos humanos.

Después de esto, se hizo una revisión histórica de la CID en su vertiente tradicional Norte-Sur, analizando sus características y motivaciones principales, incluido su instrumento más importante, la AOD, lo que permitió poner de relieve la importancia de la asociación bilateral Japón-México, base de los proyectos triangulares del caso de estudio. Enseguida se hizo lo propio con la cooperación Sur-Sur, apartado en el que también se incluyó un análisis sobre los proveedores del Sur, los principales actores de la cooperación entre países en desarrollo. Esta revisión resulta importante dado que la CNS y la CSS representan los dos paradigmas principales de la cooperación al desarrollo, los cuales se funden y complementan en la cooperación triangular.

La CTri comenzó a estudiarse en este capítulo a partir de algunas consideraciones teórico-conceptuales relevantes para el entendimiento del caso de estudio, como es su definición, sus principales ventajas y limitantes como modalidad de cooperación de creciente importancia, así como los modelos en que puede llevarse a cabo. En este último punto se resaltó la identificación del caso de estudio con los modelos proveídos y la introducción de un nuevo modelo, la CTri “Donante tradicional-país proveedor de CSS- otra región al interior del proveedor de CSS,” el cual se analizará y aplicará a los proyectos del caso de estudio en los capítulos posteriores de esta tesis.

En relación a la definición de la CTri, en esta tesis se parte de una definición tradicional de la misma, vista como una alianza Norte-Sur-Sur, la cual refleja la asociación presente en el caso de estudio (Japón- México- países latinoamericanos). Sin embargo, dicha definición es complementada a partir de enfoques innovadores que miran a la CTri como un ejercicio multi-actor y multi-nivel, lo cual permite la inclusión de actores adicionales al trinomio base (no tradicionales, no centrales, sub-nacionales) para responder de forma más acertada a la realidad del caso de estudio, como se verá más adelante.

En el siguiente capítulo se reflexionará sobre otros conceptos importantes para el entendimiento de la CID, particularmente de la cooperación en salud sexual y reproductiva entre México y Japón, caso de estudio de esta tesis. Todo esto se hará a través de un análisis del contexto global y nacional actual en el que se enmarcan ambas, y a partir de una reflexión sobre el estado actual de la salud reproductiva en México y América Latina, como justificación de la importancia de la cooperación en esta materia. Así también, en el capítulo siguiente se reflexionará sobre la nueva arquitectura de la CID, ya mencionada anteriormente, y los principales cambios, transformaciones y eventos internacionales de los últimos años que han favorecido su configuración, desde una perspectiva de los proveedores del Sur y de la manera en la que éstos se insertan en ella o más bien cuestionan su “novedad.”

2. Marco contextual de la cooperación internacional para el desarrollo y de la salud reproductiva en México y América Latina y el Caribe

En este segundo capítulo se presenta una descripción y análisis del contexto en el que se inserta la CID y la salud reproductiva en México y América Latina y el Caribe. Para ello, se hace referencia a la realidad internacional de la Posguerra Fría, de los años noventa y principios del siglo XXI, que contribuyó a la conformación de la llamada “nueva” arquitectura de la CID. Esta arquitectura, vinculada a la existencia de un régimen internacional de la CID debido a los principios, normas, reglas, y procedimientos de toma de decisión que la componen, vino a reflejar el renovado contenido de la cooperación internacional, la mayor amplitud en sus actores, modalidades e instrumentos así como la renovación en sus principios, objetivos, formas de asociación y maneras de entender el desarrollo. Estas transformaciones configuran el marco contextual en el que se inserta el surgimiento y consolidación de la CTri, así como el caso de estudio de esta tesis.

El análisis de la “nueva” arquitectura de la CID se complementa con una revisión de los avances y límites de la cooperación internacional en materia de salud, particularmente ante los retos que ha generado el Covid-19 a la arquitectura global en salud y a la gobernanza global en general, cuestionando de nueva cuenta la eficacia de la CID como herramienta para hacer frente a los desafíos globales. Este apartado finaliza con un llamado a fortalecer la cooperación internacional a través de la asignación a la salud de un sitio prioritario en las agendas globales, dado su carácter central en la consecución del desarrollo sostenible.

Asimismo, en este capítulo se otorga una especial atención a los ODM y ODS, en el marco de la Agenda 2030, como componentes de la “nueva” arquitectura mencionada. Particularmente se hace referencia a aquellos objetivos que cuentan con metas claras en relación a la salud sexual y reproductiva como condición esencial para el desarrollo sostenible. Luego de esta revisión, se hace un vínculo con el caso de estudio a través de un análisis de los avances y retrocesos en el cumplimiento de los ODM y ODS relativos a la salud sexual y reproductiva en México y América Latina y el Caribe, región del caso de estudio, como forma de plantear que a pesar de la integración de la salud reproductiva en la Agenda global del desarrollo sigue habiendo marcados retos que hacen de la CTri en la materia un instrumento necesario para complementar los esfuerzos nacionales en esta área de la salud.

2.1. La “nueva” arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo ante los proveedores del Sur

Como se mencionó en el primer capítulo, la cooperación al desarrollo y su paradigma Norte-Sur nacieron como reflejo de las características, necesidades y principios del sistema internacional de la Guerra Fría. No obstante, la CID ha evolucionado a la par de las transformaciones que ha sufrido el sistema internacional en los años siguientes, es decir, la CID y el sub-sistema internacional que representa cambia y se adapta de acuerdo a las características que presenta el sistema internacional y a los requerimientos que la realidad internacional exige en determinados momentos históricos.¹⁴⁵

Por esta razón, con la nueva realidad internacional de la Posguerra Fría, de los años noventa y principios del siglo XXI, inició la conformación de la “nueva” arquitectura de la CID, la que vino a reflejar su renovado contenido, la mayor amplitud en sus actores, modalidades e instrumentos así como la renovación en sus principios, objetivos, formas de asociación y maneras de entender el desarrollo.

Así, la CID refleja la pluralidad de actores (públicos, privados, tradicionales y no tradicionales) y la descentralización que caracterizan a la sociedad internacional actual. Esta descentralización no hace que la CID sea anárquica, ya que existen diversos mecanismos de concertación y coordinación de las acciones de cooperación que han producido un conjunto de reglas, principios y procedimientos comunes de actuación que han conducido a una especialización de funciones entre sus actores.¹⁴⁶

Lo anterior refiere a la existencia de un régimen internacional de la CID, entendido dentro del concepto de régimen internacional de Stephen Krasner, quien lo define como “principios, normas, reglas, y procedimientos de toma de decisión alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área temática dada” o, como agrega más adelante, “en un área dada de las relaciones internacionales.”¹⁴⁷ En este caso, el área corresponde al ámbito de la cooperación al desarrollo, mientras que el régimen en sí mismo se relaciona con el sistema de CID y con la “nueva” arquitectura de la cooperación.

¹⁴⁵ A partir de Juan Pablo Prado Lallande y Luis Ochoa Bilbao, *op. cit.*

¹⁴⁶ Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja, *op cit.*, p. 22.

¹⁴⁷ Stephen D. Krasner, “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables,” *International Regimes*, Cornell University Press, 1983, pp.1-2.

Al respecto, Juan Pablo Prado y Luis Ochoa definen al sistema internacional de la cooperación para el desarrollo como el “conjunto de actividades de colaboración llevadas a cabo por diversos actores de la sociedad internacional, ya sean públicos o privados, procedentes de países desarrollados o en desarrollo, caracterizadas por cierto grado de coordinación, coherencia y complementariedad entre sí, en el marco de determinados objetivos, normas, procedimientos, reglas y procesos de decisión y acción no vinculantes, mismos que dependen de la voluntad política y financiera de sus promotores, tendientes a incentivar el bienestar de determinado grupo poblacional.”¹⁴⁸ Estos mismos autores argumentan que el sistema de la CID puede entonces equipararse a un régimen internacional de ayuda externa, siguiendo las aportaciones de Bjarne Bonn , quien ha proveído una definición de régimen de ayuda, a partir del trabajo de Krasner, al cual entiende como “el sistema de principios, normas, reglas y procedimientos de decisión que regulan el otorgamiento de la ayuda al desarrollo.”¹⁴⁹ En este mismo sentido, para Claessens, en un término más abarcador, “la arquitectura de la cooperación internacional” refiere al “conjunto de reglas, marcos institucionales, recursos e instituciones que contribuyen al desarrollo con flujos públicos y privados.”¹⁵⁰

De esta manera, el contexto que encuadra el surgimiento de la “nueva” arquitectura de la CID es uno de crisis económico-financiera internacional, de reducción de presupuestos para la cooperación al desarrollo, de fatiga de la ayuda, de apremiantes y novedosos problemas globales que condicionan el desarrollo y vuelven urgente el cambio de rumbo de la CID, de la adopción de nuevos compromisos y objetivos internacionales para hacerles frente, de la necesidad de movilizar mayores recursos para financiar dicha labor y de la emergencia de nuevos actores de la cooperación internacional, así como de nuevas modalidades de la misma y de renovadas asociaciones entre los participantes. La pandemia de Covid-19 planteará nuevos retos en este escenario, pero se trata de un análisis que escapa a los límites temporales de esta tesis.

¹⁴⁸ Juan Pablo Prado Lallande y Luis Ochoa Bilbao, *op. cit.*, p. 42.

¹⁴⁹ *Ibíd.*, p. 42.

¹⁵⁰ Citado en Lorena López Chacón, *La evolución del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda: inclusión de donantes no-CAD y sus implicaciones en la arquitectura de la cooperación internacional (2003-2012)*, tesis de maestría, México, Instituto de Investigación José María Luis Mora, 2012, p. 11. En esta tesis se prefiere el término de CID en lugar del de ayuda, ya que la primera abarca un ámbito mucho más amplio que el de la segunda, entendida a su vez en este trabajo como ayuda oficial al desarrollo, siendo únicamente una modalidad (dentro del paradigma Norte-Sur) o una de las formas en las que la CID puede llevarse a cabo.

Asimismo, la presencia de un contexto internacional más propicio para la agenda del desarrollo permitió la realización de una serie de cumbres internacionales, organizadas por la ONU durante los años noventa y los primeros años del siglo XXI, las cuales buscaron alcanzar consensos y compromisos en diversas dimensiones del desarrollo para otorgarle al sistema de la CID de nuevas directrices y orientaciones consensuadas entre sus actores.¹⁵¹

De entre dichas cumbres internacionales, ya en el siglo XXI, destaca la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (2000), de la cual emanaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como una guía para conducir los esfuerzos globales hacia la consecución de metas de desarrollo comunes. Después de esta cumbre puede mencionarse la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002), donde la comunidad internacional se comprometió a movilizar recursos para el cumplimiento de los ODM, así como los sucesivos Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda: Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busán (2011).¹⁵² De los cuales emanó la agenda de la Eficacia de la Ayuda (a partir de Busán Agenda de la Eficacia de la CID) bajo la coordinación del CAD-OCDE, constituida por una serie de principios y estándares, que se abordarán en el próximo capítulo, para los actores y las acciones de cooperación con miras a mejorar su calidad y aumentar su eficacia en el logro de los objetivos del desarrollo. Todo esto ante las evidentes debilidades e ineficacia que habían caracterizado a la CID en el logro de resultados de desarrollo durante la segunda mitad del siglo XX.

De igual manera, en la construcción de la arquitectura de la CID, como hito que marcó un antes y un después en el desarrollo global, puede ubicarse la adopción por la ONU en 2015 de la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible, sucesores de los ODM. Esta nueva agenda, a diferencia de su predecesora, ha tenido como eje la promoción de un sistema de CID más horizontal, inclusivo y solidario, para lo cual se alza con un carácter universal que también busca dar cabida a las necesidades de desarrollo de los PRM y no sólo de las naciones más empobrecidas.¹⁵³

¹⁵¹Juan Pablo Prado Lallande y Luis Ochoa Bilbao, *op. cit.*, p. 43.

¹⁵² A partir de Juan Carlos Moreno Brid y Valeska Hesse, “La cooperación internacional para el desarrollo en el contexto global actual”, en Citlali Ayala Martínez y Jorge A. Pérez Pineda (coord.), *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿Hacia dónde vamos?*, CIDEAL/Instituto Mora/FLACSO-México, 2010.

¹⁵³ Bernabé Malacalza, *Más allá de la renta: Iberoamérica y la cooperación internacional al desarrollo en un mundo en cambio*, AECID, SEGIB, Madrid, 2019.

De esta forma, los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión y acción de la arquitectura de la CID, vista como un régimen internacional de acuerdo a la definición de Krasner, emanan por ejemplo de la Agenda de la Eficacia de la CID, de la agenda de financiación para el desarrollo (Monterrey, Doha, Addis Ababa), de la ONU y de sus agencias encargadas de la promoción del desarrollo a nivel mundial, como el PNUD, de las instituciones financieras internacionales (FMI, BM) así como del CAD-OCDE, este último conformado por los principales donantes de ayuda oficial y que ha sido central en la definición de políticas públicas en la materia, de estándares, normas, reglas y metodologías para el reporte, cuantificación, monitoreo y evaluación de la CID. Mientras que sus objetivos serían los compromisos acordados en el marco de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, los ODS y anteriormente los ODM. No obstante, es importante mencionar que para autores como Ruggie, el sistema de ayuda sería considerado más bien un *cuasi régimen*, debido a la poca coherencia que existe entre las reglas propuestas por el CAD-OCDE y las prácticas de los donantes occidentales.¹⁵⁴ Esta divergencia entre el plano normativo y la práctica de la CID se retoma en los párrafos siguientes.

Asimismo, en la actualidad existe una gran diversidad de actores de la cooperación además de los Estados y las organizaciones internacionales (i.e. gobiernos locales y estatales, organizaciones de la sociedad civil, universidades, *think tanks*, empresas y fundaciones), lo que ha permitido que la arquitectura de la CID, en la realidad de los hechos, evolucione en su complejidad, en la que se ha rebasado el paradigma tradicional Norte-Sur que caracterizó a las relaciones de la CID por muchos años. Además, esta complejidad de la “nueva” arquitectura refiere no sólo a los nuevos actores sino también a los nuevos tipos de alianzas que se están formando, como las alianzas público-privadas y la cooperación Sur-Sur, así como la cooperación triangular.¹⁵⁵

De esta manera, a partir de las cumbres y foros internacionales mencionados, así como por los resultados alcanzados en las mismas, en la conformación de la “nueva” arquitectura de la CID se ha creado un mayor sustento institucional-normativo para ésta (ODM, ODS,

¹⁵⁴ Bernabé Malacalza, “Cooperación al desarrollo y relaciones internacionales: un campo de estudio en debate”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 125, 2020, pp. 209-228.

¹⁵⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Improving Partnerships for Effective Development: The Working Party on Aid Effectiveness* [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/improvingpartnershipseffectivedevelopmenttheworkingpartyonaideffectiveness.htm>, [consulta: 20 de septiembre de 2014].

Agenda de Eficacia, financiación para el desarrollo). Además, se ha buscado una transformación en la forma en la que los socios de la cooperación se relacionan entre sí, que sus esfuerzos sean complementarios, que se trabaje a través de alianzas más fuertes, horizontales, de beneficio mutuo e inclusivas, y con base en objetivos y principios comunes, con responsabilidades diferenciadas; especialmente para los países proveedores de CSS y con miras a incrementar el impacto en el desarrollo de los recursos utilizados y las intervenciones realizadas.

No obstante, a pesar de los cambios normativos e institucionales dados en la arquitectura de la CID, tanto en el plano institucional como en la práctica, aún persiste en cierta medida una visión vertical de la CID en la que se priorizan los intereses de los donantes y se mantiene un modelo antiguo que no logra reflejar completamente el alcance de las transformaciones dadas en el panorama del desarrollo.

Por ejemplo, en el ámbito de la praxis de la CID, la cooperación Sur-Sur representa la dilución de la línea divisoria entre donantes y receptores y el papel más relevante y activo que tienen ahora los países en desarrollo, lo que de acuerdo a Schulz genera desafíos para la gobernanza del sistema de CID, ya que se ve ilegítimo que los países desarrollados sigan controlando la discusión, el diseño de políticas y la toma de decisiones que se dan en su interior, de ahí la necesidad de la incorporación de los países en desarrollo en estos procesos y de la conformación de un sistema de cooperación más integral. Para José Antonio Alonso se trata no sólo de fomentar la apropiación de las operaciones de ayuda desplegadas sino también la apropiación del sistema completo de ayuda por parte de los países en desarrollo, para lo que se requiere de cambios en el marco institucional internacional en el que se basan las políticas de cooperación.¹⁵⁶

Por lo anterior, puede decirse que si bien todos los actores de la CID convergen en este régimen con base en los principios, normas y procedimientos de toma de decisión identificados, éstos, particularmente los provenientes del CAD-OCDE, aunque poseen cierta legitimidad y reconocimiento internacional, no son absolutos y representan muchas veces en mayor medida las perspectivas de los donantes y de los países desarrollados. De ahí que están en cierta forma siendo rebasados por la nueva y más compleja realidad internacional en la que se mueven nuevos actores, especialmente los nuevos socios de la CID, como los países

¹⁵⁶ Guillermo Santander Campos, *op. cit.*, p. 12

proveedores del Sur, quienes ante la falta de representatividad en el sistema de CID actual requieren crear nuevos principios, procedimientos y criterios de acción más acordes con sus prioridades, necesidades y características propias.

Por esta razón, puede afirmarse que la “nueva” arquitectura de la CID se desenvuelve en dos ámbitos interrelacionados pero en cierta medida paralelos, el plano normativo-institucional (principios, instituciones, reglas y procedimientos formales ya mencionados contruidos por la comunidad internacional, particularmente bajo el impulso de los países desarrollados) y el plano de los hechos, del día a día de la cooperación, del desarrollo y de las relaciones internacionales, en el que nuevos actores, principalmente las economías emergentes y los países de renta media, proveedores de CSS, están formando una realidad de la CID que muchas veces no encuentra suficiente representación en la parte normativo-institucional de su “nueva” arquitectura, aún en cierta forma anclada en el paradigma tradicional de la cooperación.¹⁵⁷ Es decir, la realidad de la CID avanza a una velocidad mayor que su actual sistema normativo-institucional no ha logrado darles cabida de forma completa e igualitaria a todos los actores.

Además, el contexto global en la segunda década del siglo XXI y en el marco del PABA+40 ofrece a su vez una realidad internacional y del desarrollo global cambiante que añade nuevas condicionantes a la arquitectura y a la práctica de la CID. Así, este escenario se caracteriza por el “ascenso del Sur Global”, que implica el aumento del comercio y la inversión Sur-Sur, la reducción de la AOD, el dinamismo de la CTri, el florecimiento de la cooperación financiera a través de nuevos bancos de desarrollo y fondos, el salto tecnológico que incide en la oferta de cooperación, la creciente complejidad de los problemas ambientales y desafíos internacionales tales como los cambios en la distribución del poder mundial y en la gobernanza global, como los recientes embates al multilateralismo, entre otros.¹⁵⁸ Ante esto, la Agenda 2030 con su espíritu renovador, como ya se mencionó, abre posibilidades no sólo por la transformación que representa en la forma de entender el desarrollo sino también para moldear el sistema de la CID de acuerdo a este nuevo paradigma y en respuesta a los nuevos desafíos globales.

¹⁵⁷ Véase Gerardo Bracho, *In Search of a Narrative for Southern Providers*. op. cit.

¹⁵⁸ Bernabé Malacalza, “La cooperación sur-sur 40 años después”, [en línea], España, *El País. com*, 28 de marzo de 2019. Dirección URL: https://elpais.com/elpais/2019/03/27/planeta_futuro/1553687608_667151.html [consulta: 17 de junio de 2019]. Bernabé Malacalza, *Más allá de la renta*, op. cit.

Adicionalmente, la pandemia global de Covid-19 ha expuesto durante el 2020 las deficiencias aún presentes en la arquitectura de la CID tradicional, a la vez en que ha mostrado el surgimiento de iniciativas colaborativas desde el Sur global que difícilmente podrían acomodarse en el sistema de CID dominante. A pesar de la mayor visibilidad y volumen de los actores del Sur en el desarrollo internacional y la economía global, como ya se mencionó, aún existen importantes barreras para garantizar su presencia y hacerse de una voz. El Sur global debe reclamar su posición como actor con un enorme potencial y capacidad para asegurar la recuperación global post-Covid.¹⁵⁹

Para Bhattacharya y Khan, la urgencia de la pandemia presenta una clara oportunidad para llenar los vacíos en la narrativa actual sobre el mundo post-Covid, así como para amplificar la voz y el papel del Sur global en la CID. Para ello, estos autores concuerdan en la necesidad de iniciar una “nueva conversación” que permita el desarrollo de una estructura de gobernanza para la cooperación al desarrollo que sea inclusiva e innovadora, y que permita una redefinición en la agenda, los participantes, sus roles y sus asociaciones.¹⁶⁰

Por tanto, resulta importante que las instituciones, principios, normas y procedimientos de decisión y actuación que conforman la arquitectura de la cooperación actual estén realmente acordes con las transformaciones que se han dado en los hechos en el sistema de la CID (nuevos actores, nuevas alianzas, nuevos intereses, nuevas modalidades de cooperación, nuevos retos, nuevas visiones del desarrollo, etc.).

Una renovada arquitectura se construirá cuando, por ejemplo, los intereses, principios, necesidades y acciones de los proveedores del Sur se vean considerados más ampliamente así como integrados y representados en las instituciones y mecanismos existentes o, en caso contrario, vean el alcance de consensos mínimos entre los mismos actores del Sur que permitan su traducción en nuevas estructuras institucionales, plataformas políticas y marcos metodológicos, analíticos y conceptuales construidos específicamente

¹⁵⁹ Debapriya Bhattacharya y Sarah Sabin Khan, COVID-19: A game changer for the Global South and international cooperation? [en línea] 2020, *OECD Development Matters*. Dirección URL: <https://oecd-development-matters.org/2020/09/02/covid-19-a-game-changer-for-the-global-south-and-international-co-operation/> [consulta: 6 de enero de 2021].

¹⁶⁰ Ibid.

para la CSS, para los proveedores del Sur y para el desenvolvimiento de su propia narrativa.¹⁶¹

Esta transformación, en cualquiera de ambas opciones o en una combinación de las mismas, facilitará que la CID y su sistema, sus mecanismos, procedimientos, consensos, recursos, etc. se encuentren en mayores posibilidades de hacer la contribución que le corresponde para hacer frente a los retos mundiales actuales, como el surgimiento de la pandemia global de Covid-19, y para alcanzar los objetivos globales de desarrollo sostenible.

Ante el creciente e importante impulso de la CSS, los esfuerzos emprendidos en la conformación de sus principios y significados - a través de conferencias internacionales recientes como Nairobi (2009), Bogotá (2010), Delhi I (2013) y Delhi II (2016)-, la mayor presencia e influencia política y económica regional y global de sus proveedores, y ante las incipientes iniciativas provenientes de distintos puntos del Sur global tendientes a la definición de nuevas plataformas regionales para el registro, cuantificación y concertación de la cooperación que ofertan, como el caso de la SEGIB y de África, y para la construcción de marcos analíticos que permitan la superación de sus principales desafíos conceptuales y metodológicos ¿Estaremos hoy en día ante las puertas de una verdaderamente nueva arquitectura de la cooperación para el desarrollo? ¿O únicamente ante una adecuación y actualización de la ya llamada “nueva” arquitectura dominante en la actualidad? ¿Dará la pandemia global el punto de ruptura necesario para transformar la gobernanza global, incluido el sistema de la CID, de una forma que finalmente dé cabida a las necesidades e intereses de los países en desarrollo? Está claro que aún falta mucho por hacer para que el Sur global alcance los consensos requeridos para que asuma un papel más favorable en el sistema de la CID, pero esto podría ser el comienzo de ello. El análisis de esta cuestión representa un tema importante para futuras investigaciones.

No obstante, en el tercer capítulo se hará un análisis de algunos de los esfuerzos más relevantes emprendidos hasta hoy en día en el camino por dotar a la CSS de marcos analíticos propios que coadyuven al alcance de definiciones consensuadas y de metodologías propias para su cuantificación, monitoreo y evaluación, como una forma de contribuir, desde la academia y el tema particular de esta tesis, al debate anteriormente mencionado. En este

¹⁶¹ Para autores que abordan esta temática sobre el papel de los proveedores del Sur, su narrativa y el establecimiento de sus propias plataformas en la CID véase Gerardo Bracho, *In Search of a Narrative for Southern Providers*. op. cit., y Neissan Alessandro Besharati, *Common Goals and Differential Commitments*, op. cit.

punto cabe adelantar que las propuestas analíticas y metodológicas revisadas en el capítulo tercero, como la de la *Network of Southern Think Tanks (NeST)* para la evaluación de la eficacia de la CSS, tienen su correspondencia con la Teoría de los regímenes internacionales, particularmente con la cuestión de la “eficacia de los regímenes” revisada en el primer capítulo y que refiere al grado de implementación y cumplimiento del régimen en cuestión para contribuir a la solución de la problemática que llevó a su formación. En este sentido, dichas propuestas analíticas abonan al análisis y evaluación de la eficacia y la calidad de los procesos y asociaciones, así como de los avances en el cumplimiento de objetivos y el logro de resultados, de las iniciativas de cooperación emprendidas, como forma de analizar en qué medida la CID y sus diversas modalidades contribuyen al desarrollo sostenible.

Antes de pasar a estas reflexiones, en el siguiente apartado se hará una revisión del papel que juega la cooperación internacional en materia de salud en la “nueva” arquitectura de la CID, sus avances alcanzados y los retos que enfrenta en términos de su gobernanza a nivel global, particularmente a la luz de los desafíos que el Covid-19 ha generado en la arquitectura de la cooperación en esta materia.

2.2. La Cooperación Internacional en Salud, avances y límites

Como se describió anteriormente, el contexto internacional que da pie al surgimiento de la “nueva” arquitectura de la CID - caracterizado por un mayor número de actores y de temas en la agenda global (como la salud) y una renovación en los principios y objetivos de la cooperación (como la adopción de los ODM y los ODS), así como de las formas de asociación y maneras de entender el desarrollo (desarrollo multidimensional, humano y sostenible)- ha abierto un mayor espacio para la cooperación internacional en materia de salud.

Asimismo, tal colaboración se ha impulsado por la necesidad de abordar de forma conjunta problemáticas comunes en esta materia potencializadas por la mayor interconexión e interdependencia entre Estados, donde los movimientos de personas y bienes, amplificadas por la globalización económica, favorecen una mayor y más rápida transmisión de nuevas enfermedades, particularmente las infecciosas, como el Covid-19. Lo anterior ha elevado la

importancia de la salud en la agenda del desarrollo económico, la democracia e incluso la seguridad global, pasando al terreno de la *high politics*.¹⁶²

En este marco, existen problemáticas de salud que se encuentran vinculadas a determinantes globales como el cambio climático o la adopción de dietas occidentalizadas (consumo de productos ultraprocesados), que pueden representar amenazas para todos los países sin importar su cultura, historia, riqueza o geografía, y que están más allá del control de los Estados y sus instituciones, estando por tanto sujetas a instituciones de gobernanza global. En este sentido, la interdependencia entre Estados se expresa no solo en la interconexión y vulnerabilidad ante amenazas a la salud, sino también en la capacidad de responder a ellas efectivamente, a través del intercambio de recursos, conocimientos, experiencias, etc., para atender los retos conjuntos bajo una responsabilidad compartida y una ética solidaria.¹⁶³

En el capítulo uno ya se hizo referencia a la importancia que tiene la dimensión de la salud para que las personas puedan desarrollar su pleno potencial y garantizarse una mejor calidad de vida, así como para contribuir al desarrollo de comunidades y países. Lo anterior bajo una perspectiva de la salud como uno de los componentes esenciales del desarrollo y un derecho humano esencial, integrada así en los conceptos de desarrollo humano y sostenible. Ante esto, para Kickbusch la salud global explora el surgimiento de una plataforma de valores que emergen cuando la salud se convierte en un componente esencial de la ciudadanía mundial, ante lo cual existe una conciencia mayor de la salud como derecho humano básico y como recurso público global que hay que proteger y promover.¹⁶⁴

Sin embargo, a pesar de la importancia de la salud para el desarrollo, la vida de las personas y la seguridad de las naciones, existen retos importantes que cuestionan no solo la eficacia de la CID en esta materia sino también la capacidad de la gobernanza global en salud para hacer frente a las amenazas que aquejan a la humanidad en este ámbito, como el Covid-19, pero también otras enfermedades con potencial pandémico como el VIH- Sida.

De esta forma, una de las principales críticas a la ayuda al desarrollo en salud es su focalización en enfermedades de alto perfil y en cumplir objetivos y metas de corto plazo, en

¹⁶² Lorena Ibargüen Tinley y Julie Stroeyer Rasmussen, *Cooperación Internacional en Salud: antecedentes, presente y futuro*, Cuadernos de Cooperación Internacional, México, Instituto Mora, Universidad Iberoamericana, 2016.

¹⁶³ *Ibíd.*

¹⁶⁴ *Ibíd.*

lugar de trabajar por soluciones de largo plazo mediante el fortalecimiento de los sistemas de salud de todos los países. Además, estas intervenciones han carecido de una visión integral de la salud que aborde las causas sociales, económicas, ambientales y políticas subyacentes a la mala salud, por ejemplo el hecho de cómo la pobreza, la desigualdad de género y la falta de acceso a la educación tienen implicaciones en la salud sexual y reproductiva de las mujeres.¹⁶⁵ La inclusión de este enfoque integral evitaría la creación de dependencia en la ayuda externa por parte de los países beneficiarios, aseguraría su fortalecimiento y resiliencia ante amenazas a la salud en el futuro y garantizaría soluciones de raíz en lugar de intervenciones cosméticas.

Como se verá en el siguiente apartado, los ODM y ODS han buscado integrar esta visión de interdependencia de la salud con las condiciones sociales (equidad de género, combate a la pobreza, medio ambiente sano, etc.) para poder lograr el desarrollo.¹⁶⁶ Sin embargo, a pesar de la importancia de la salud como condición básica para el desarrollo, los países y organizaciones internacionales no le han dado hasta ahora la prioridad que merece, ya que prevalece la visión de obtener resultados a corto plazo y políticamente redituables. Véase el capítulo quinto para un análisis de la cooperación mexicana en este ámbito, donde se observa la presencia de proyectos y acciones de salud en la oferta colaborativa bilateral y triangular de México pero sin contar con un carácter prioritario que permita la configuración al interior de la CID mexicana de una estrategia integral en cooperación en materia de salud.

Asimismo, el Covid-19 y sus efectos han puesto de manifiesto la fragilidad de la gobernanza global y de la arquitectura internacional en salud. Para Simone Lucatello, el esfuerzo de activación del sistema de cooperación mundial ante la pandemia ha resultado muy limitado y laborioso, donde el Covid-19 ha puesto en entredicho la estabilidad misma del entramado institucional y legal internacional construido después de la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, la cooperación internacional, en lugar de ofrecer respuestas integrales y coordinadas entre gobiernos, organismos internacionales y poblaciones afectadas, se ha mostrado frágil, fatigada, desorientada y cuestionada por los principales actores del sistema de la CID. Lo anterior se ha sumado a la crisis del multilateralismo experimentada desde hace algunos años, a partir de las posiciones nacionalistas y populistas

¹⁶⁵ *Ibíd.*

¹⁶⁶ *Ibíd.*

de algunos países, como Estados Unidos, lo que ha afectado la toma de decisiones colectivas y la coordinación entre países ante esta nueva amenaza global.¹⁶⁷

A esto se suman las debilidades dentro de la arquitectura de la cooperación internacional en salud, donde se encuentran organismos de salud global fragmentados, dispersos, descoordinados y con carencia de recursos para actuar. En este marco, las agencias especializadas de la ONU, como lo es la misma OMS y la OPS, han perdido poder e influencia ante agendas más amplias dictadas por nuevos actores como los fondos de gran alcance, organizaciones filantrópicas de gran peso, como la Fundación Bill y Melinda Gates, y diversas ONGs, los cuales tienen cada vez más un papel de mayor preponderancia en la lucha mundial contra las pandemias y en la atención de otros desafíos de la salud. Así, si bien la OMS ha emprendido diversas reformas estructurales, persisten variados problemas y se mantiene sumergida en esta fatiga que sufre el sistema de cooperación en su conjunto.¹⁶⁸

Ante esto, Simone Lucatello llama a dar un “salto cuántico” en la cooperación internacional para reconfigurar la forma de actuar e intervenir, fortaleciendo el multilateralismo e impulsando respuestas colectivas, solidarias e igualitarias que prioricen el bienestar de las personas y la salud global.¹⁶⁹ Por su parte, Gilberto Rodrigues y Alberto Kleiman consideran que el Covid-19 puede representar un determinante para asegurar que el multilateralismo cooperativo técnico-científico, anclado en organizaciones internacionales como la OMS y la OPS, evaluadas por estos autores de forma positiva en sus respuestas ante la pandemia, lleve a superar la crisis del multilateralismo y sea el mecanismo que permita afrontar los retos surgidos por la pandemia global.¹⁷⁰

Los efectos del coronavirus en el ámbito social, económico, político, ambiental etc., se siente con fuerza en todos los países, lo que sin duda es un reflejo de la inercia existente en el sistema de la CID, cuyos actores y mecanismos se han visto lentos para responder de forma coordinada y eficiente ante esta amenaza de gran envergadura. Como lo indican los

¹⁶⁷ Simone Lucatello, La cooperación internacional en tiempos del coronavirus, *Foreign Affairs Latinoamérica*, El impacto mundial del covid-19, julio/septiembre 2020. Dirección URL: <https://revistafal.com/numeros-antiores/fal-20-3/> [consulta: 4 de julio de 2021].

¹⁶⁸ *Ibíd.*

¹⁶⁹ *Ibíd.*

¹⁷⁰ Gilberto M.A. Rodrigues y Alberto Kleiman, Covid-19: ¿una nueva oportunidad para el multilateralismo?, *Foreign Affairs Latinoamérica*, El impacto mundial del covid-19, julio/septiembre 2020. Dirección URL: <https://revistafal.com/numeros-antiores/fal-20-3/> [consulta: 4 de julio de 2021].

autores citados previamente, es necesario que la CID, y en especial la cooperación en salud, se refuercen para poder hacer frente a la crisis sanitaria y económica actual, pero también a otras crisis que se ciernen sobre la comunidad global, como el cambio climático. Para ello, los países y organismos internacionales deberán brindar a la salud un sitio más preponderante al que ha ocupado hasta ahora en la agenda global de la CID, abordándola desde una perspectiva integral que abarque sus determinantes sociales, solo así se podrá avanzar hacia el logro de los ODS y el cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, donde la salud se vuelve el pilar que sustenta el resto de las dimensiones del desarrollo.

Luego de este análisis, en el siguiente apartado se dará un breve recorrido por dos de los principales componentes definitorios de la “nueva” arquitectura de la CID ya mencionados, los ODM y los ODS en el marco de la agenda global del desarrollo, con el fin de presentar parte del contexto global actual en el que se inserta el caso de estudio de este trabajo, con un enfoque en la salud reproductiva.

2.3. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: ¿Un marco apropiado para la salud reproductiva?

Breve introducción al estudio de la salud sexual y reproductiva

Antes de estudiar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, en esta sección se presentará un breve análisis conceptual sobre la salud sexual y reproductiva, el cual facilitará su abordaje en el marco de los objetivos globales de desarrollo. Posteriormente, en el siguiente apartado, se analizará su estado en México y América Latina.

A partir de la definición de salud adoptada por la Organización Mundial de la Salud (2013), en el Programa de Acción de la V Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo, Egipto, en 1994, se asume una definición amplia de la **salud reproductiva**, la cual es entendida como “un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos.” De esta manera, la salud reproductiva implica la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir si procrear o no, cuándo y con qué frecuencia,

así como el derecho a obtener información y a planificar la familia deseada, incluyendo en esto último el acceso a métodos para la regulación de la fecundidad que sean asequibles, adecuados y eficaces, y a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan embarazos y partos sin riesgos, que a su vez posibiliten a las parejas el tener hijos e hijas sanos (as).¹⁷¹ Así, la salud reproductiva incluye distintos ejes estrechamente relacionados entre sí, como lo es la salud sexual, la salud materna, la planificación familiar, el acceso a métodos anticonceptivos y la ausencia de enfermedades del sistema reproductivo.

Por su parte, en el mismo Programa de Acción la **atención de la salud reproductiva** se define como “el conjunto de métodos, técnicas y servicios que contribuyen a la salud y al bienestar reproductivos al evitar y resolver los problemas relacionados con la salud reproductiva.”¹⁷² Este concepto es relevante en el marco de esta tesis, ya que los proyectos de CTri considerados están dirigidos justamente al fortalecimiento de la capacidad de atención de la salud reproductiva de los países socios a través del intercambio de conocimientos y técnicas.

De esta manera, los cinco aspectos fundamentales, estrechamente interrelacionados, de la salud reproductiva y sexual son: 1) mejorar la atención prenatal, perinatal, posparto y neonatal; 2) ofrecer servicios de planificación familiar de alta calidad (incluida la atención a la infertilidad); 3) eliminar los abortos peligrosos; 4) combatir las enfermedades de transmisión sexual (VIH), las infecciones del aparato reproductor, el cáncer cérvico uterino y otras afecciones ginecológicas; y 5) promover la salud sexual.¹⁷³ Así, una parte esencial de la salud reproductiva la constituye el combate al cáncer cérvico uterino, el mejoramiento de la salud materna y la lucha contra la muerte de las mujeres durante el embarazo, un aborto, el parto o el puerperio, sectores en los que se enfocan los proyectos de CTri de esta investigación.

De esta manera, la **muerte materna** puede definirse como “la muerte de una mujer mientras está embarazada o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, independientemente de la duración y el sitio del embarazo, debida a cualquier causa

¹⁷¹Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* [en línea], El Cairo, 1994, p. 37. Dirección URL: <http://www.un.org/es/development/devagenda/population.shtml> [consulta: 1 de marzo de 2015].

¹⁷² *Ibíd.*

¹⁷³Organización Mundial de la Salud, *Salud Reproductiva. Proyecto de estrategia para acelerar el avance hacia el logro de los objetivos y metas internacionales de desarrollo*, [en línea], EB113/15 Add.1, 2013 p. 11. Dirección URL: http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/EB113/seb11315a1.pdf [consulta: 20 de septiembre de 2014].

relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención, pero no por causas accidentales o incidentales.” Las defunciones maternas pueden ser de dos tipos, defunciones obstétricas directas -resultantes de complicaciones obstétricas del embarazo, parto y puerperio, de intervenciones, omisiones o tratamiento incorrecto- y las defunciones obstétricas indirectas –originadas a partir de una enfermedad existente desde antes del embarazo o de una enfermedad que evoluciona durante el mismo, agravadas por los efectos fisiológicos de éste.¹⁷⁴ El fallecimiento de una mujer cuya causa se ubica en la realización de un aborto es también considerado una muerte materna.¹⁷⁵

En el centro de estas definiciones se encuentra el hecho de que cuando se habla de muerte materna se trata en su mayoría de muertes prevenibles y no atribuibles a factores accidentales o inevitables, particularmente porque una de sus causas principales se debe a la mala calidad de la atención médica recibida durante el evento obstétrico de que se trate. Lo anterior permite hacer una vinculación directa entre muerte materna y violación de los derechos humanos de las mujeres.

De esta manera, la OMS estima que entre 88 y 98% de las muertes maternas son prevenibles, por lo que se trata de un asunto de derechos humanos relacionado directamente con la existencia de fallas estructurales en los sistemas de salud.¹⁷⁶ Esto refleja la falta de servicios de salud de calidad y de profesionales médicos calificados y sensibles en materia de derechos humanos que puedan atender de forma oportuna y adecuada los problemas obstétricos así como prevenirlos. Los proyectos de CTri de esta tesis buscaron atender un factor clave para el combate de la muerte materna, es decir, la mejora en los servicios y la atención en salud. Con este marco establecido, en la siguiente sección se observará cómo la

¹⁷⁴ Organización Panamericana de la Salud, *Clasificación estadística internacional de enfermedades y problemas relacionados con la salud* (CIE-10), [en línea], vol. 1, 10ª revisión, Washington D.C, OPS, 1995, pp. 1171-1172. Dirección URL: <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/6282/Volume1.pdf?sequence=1> [consulta: 29 de noviembre de 2015].

¹⁷⁵ Raffaëla Schiavon Ermani, Mortalidad materna: un problema de salud pública y de derechos humanos, en Martha Lucía Micher Camarena (compiladora), *Derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Avances y retos a 20 años de las Conferencias Mundiales de El Cairo y Beijing (175-201)*, 1ª edición, México, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Andar, 2015, p. 175.

¹⁷⁶ Centro de Información en Reproducción Elegida & Red de Abogad@s por la Defensa de la Reproducción Elegida, *Niñas y Mujeres sin Justicia. Derechos Reproductivos en México* [en línea], México, D.F., 2015, p.160. Dirección URL: <http://informe2015.gire.org.mx/#/inicio>, [consulta: 29 de noviembre de 2015].

atención a la salud reproductiva y sus principales componentes se han retomado en los objetivos globales de desarrollo.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), acordados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, se erigieron en el año 2000 como el marco que guiaría los esfuerzos tendientes al desarrollo, así como las acciones de la cooperación internacional, en los siguientes quince años. Así, los ODM constituyen un conjunto de 8 objetivos, 21 metas y 60 indicadores para medir los resultados y avances específicos obtenidos en el desarrollo hacia el 2015.¹⁷⁷ Los ocho objetivos son: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2) alcanzar la educación primaria universal, 3) promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, 4) reducir la mortalidad infantil, 5) mejorar la salud materna, 6) combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, 7) asegurar la sustentabilidad ambiental, y 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Cabe resaltar que la Declaración del Milenio colocó a los derechos humanos (DH) en el centro mismo de la agenda internacional del desarrollo, ya que los ODM y los derechos humanos son interdependientes y se refuerzan mutuamente. Así, los ODM se proponen vigilar la realización progresiva de algunos de estos derechos.¹⁷⁸ En este marco, los ODM otorgan una atención central a la salud pública, bajo el reconocimiento de que su mejora es vital no sólo por sí misma sino como instrumento para combatir la pobreza.¹⁷⁹

De esta forma, la salud, como derecho humano pero también como demanda esencial de desarrollo humano, es vital para el goce de otros DH y para la consecución de otros objetivos de desarrollo, como la superación de la pobreza, la educación, la libertad, la oportunidad de superarse profesionalmente y tener una mejor calidad de vida, entre otros. De

¹⁷⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Objetivos de desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe* [en línea], Dirección URL: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mdg/noticias/paginas/6/35556/P35556.xml&xsl=/mdg/tpl/p18f-st.xsl&base=/mdg/tpl/top-bottom.xsl> [consulta: 21 de septiembre de 2014].

¹⁷⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, [en línea], New York, Ginebra, 2006, pp-7-8. Dirección URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf> [consulta: 20 de noviembre de 2015].

¹⁷⁹ Jeffrey D. Sachs, Health in the developing world: achieving the Millennium Development Goals, *Bulleting of the World Health Organization*, vol. 82, número 12, 2004, p. 947. Dirección URL: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2623094/pdf/15654410.pdf> [consulta: 23 de noviembre de 2015].

manera específica, la garantía de la salud reproductiva como derecho humano y la provisión y acceso a servicios sanitarios de calidad, es vital para la consecución de la igualdad de género, para combatir la violencia contra las mujeres, para promover su desarrollo personal y profesional y, considerando que las mujeres conformamos la mitad de la población mundial, para todos aquellos esfuerzos en pro del desarrollo económico y social local, estatal, nacional, regional y global.

Sin embargo, ¿Qué tanto reconocimiento e importancia se ha otorgado a la salud reproductiva en la agenda global del desarrollo? Como se puede observar en los ocho ODM listados anteriormente, si bien tres de ellos refieren a problemas apremiantes de salud, sólo uno de ellos hace referencia a una las dimensiones de la salud reproductiva, a saber, la salud materna, por tanto, en esta tesis la atención se centra en el ODM5.

Así, el objetivo cinco, “mejorar la salud materna,” tiene dos metas y seis indicadores:

- a) Meta 5.A. Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la razón de mortalidad materna (RMM).¹⁸⁰
 - Indicador 5.1 (razón de mortalidad materna)
 - Indicador 5.2 (proporción de partos atendidos por profesionales de salud capacitados).
- b) Meta 5.B. Alcanzar para el 2015 acceso universal a la salud reproductiva.
 - Indicador 5.3 (tasa de uso de anticonceptivos)
 - Indicador 5.4 (tasa de fecundidad entre las adolescentes)
 - Indicador 5.5 (cobertura de atención prenatal de al menos una visita y de al menos cuatro visitas al médico)
 - Indicador 5.6 (necesidades insatisfechas de planificación familiar).

Como se mencionó anteriormente, la RMM, y el resto de indicadores presentados, reflejan la capacidad de los sistemas de salud de brindar servicios médicos de calidad para hacer frente y atender de manera adecuada la problemática de la muerte materna y otros problemas de salud sexual y reproductiva de las mujeres. En el siguiente apartado se hará un

¹⁸⁰ La RMM representa el “número anual de muertes maternas debidas a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo o su atención (se excluyen causas accidentales o incidentales) durante el embarazo y el nacimiento o dentro de los 42 días de terminación del embarazo... por cada 100,000 nacidos vivos, para un año en específico.” United Nations, *Indicators for monitoring the Millenium Development Goals. Definitions, Rationale, Concepts, and Sources*, [en línea], 2012. Dirección URL: <http://mdgs.un.org/unsd/mi/wiki/MainPage.ashx>. [consulta: 1 de diciembre de 2015].

análisis más detallado en torno al estado de cumplimiento del ODM5, particularmente de su meta 5.A, en nuestro país y en América Latina.

Al respecto de la salud sexual y reproductiva, una crítica que puede hacerse a los ODM es que no hacen mención del acceso y uso de anticonceptivos modernos, ya que el indicador 5.3 refiere a la tasa de uso de anticonceptivos, pudiendo ser estos tradicionales. Diferenciar entre métodos anticonceptivos tradicionales y modernos es importante dada la diferencia en la eficacia entre unos y otros para prevenir embarazos y la protección que algunos métodos modernos, como el condón masculino y femenino, conllevan también ante enfermedades de transmisión sexual. La falta de acceso a métodos anticonceptivos modernos puede reflejar un insuficiente desarrollo del sistema de salud pública de un país.¹⁸¹

Asimismo, en los ODM no se realiza una vinculación directa entre la salud reproductiva y la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, ya que los indicadores del ODM3 se centran únicamente en la presencia y la participación de las mujeres en la educación, el empleo asalariado no agropecuario y la representación en parlamentos nacionales. Sin embargo, se considera que la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, el acceso a servicios de salud de calidad y la atención de problemáticas que afectan gravemente la salud y la vida de millones de mujeres alrededor del mundo, y de manera particular en América Latina y México, son condiciones esenciales para promover su desarrollo integral, así como su empoderamiento, y para mejorar las condiciones de igualdad de género en nuestros países y entornos locales.

A la inversa, una mayor paridad y una menor discriminación y violencia de género podrían también contribuir a un mayor acceso y mejoramiento de los servicios de salud

¹⁸¹ El caso de México puede ilustrar esto, ya que si bien desde el gobierno y la sociedad civil existen programas para informar sobre el uso de anticonceptivos modernos y tradicionales, y algunos de los primeros, como el condón, están disponibles gratuitamente en los centros públicos de salud, la información por parte de las instancias gubernamentales no es del todo completa, ni abiertamente disponible y puede sostener prejuicios, incluidos aquellos que asignan a las mujeres la principal responsabilidad en su utilización. Estos, y otros factores, han llevado a que en México la prevalencia de uso de métodos modernos en mujeres sexualmente activas fuera de 71.3% en 2014, con estados como Chiapas con una prevalencia de 60.5%, lo que implica que cerca del 30% de las mujeres sexualmente activas no tienen acceso a estos métodos a nivel nacional. A lo que debe sumarse la diferenciación en el acceso por edad y grupo étnico, ya que, por ejemplo, los adolescentes tuvieron una prevalencia de 55.9% y las mujeres de habla indígena de 60.4% en el mismo año. CONAPO, *Situación de la Salud Sexual y Reproductiva. República Mexicana*, [en línea] 2016. Dirección URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/237216/Cuadernillo_SSR_RM.pdf [consulta: 22 de septiembre de 2019]. Para observar cómo se brinda información sobre métodos anticonceptivos modernos por parte del gobierno mexicano véase Procuraduría Federal del Consumidor, *Cuidarte también es amar. Anticonceptivos modernos*, [en línea] 2019. Dirección URL: <https://www.gob.mx/profeco/documentos/cuidarte-tambien-es-amar-anticonceptivos?state=published> [consulta: 22 de septiembre de 2019] y por parte de la sociedad civil véase IPAS, *Manual de Consejería Anticonceptiva. Guía para fortalecer los servicios de anticoncepción en los sitios de salud* [en línea] 2019. Dirección URL: <https://ipasmexico.org/wp-content/uploads/2019/01/manual-de-consejeria-anticonceptiva-2019.pdf> [consulta: 22 de septiembre de 2019].

sexual y reproductiva, además mediante el empoderamiento de las mujeres éstas pueden reconocer y demandar en mayor medida el cumplimiento de sus derechos humanos, incluida en ellos la salud reproductiva y sexual.

Asimismo, los ODM tampoco hacen referencia a otras dimensiones de la salud reproductiva, ya que más allá de la salud materna y del ODM6 que implica combatir el VIH/SIDA, los Objetivos no abordan la necesaria atención que debe darse a otros problemas de salud reproductiva y sexual como es el caso de otras infecciones del aparato reproductivo, como el virus del papiloma humano causante del cáncer cérvico uterino, abortos inseguros, otras enfermedades de transmisión sexual y la provisión de otros servicios de planificación familiar, como la atención de la infertilidad, etc. No obstante esto, los ODM siguen siendo un referente de suma importancia para analizar los esfuerzos internacionales y nacionales por mejorar la salud sexual y reproductiva, prueba de ello es la continuidad que se buscó darle a determinados temas abordados por los ODM en los ODS, como se analiza en la siguiente sección.

La Agenda de Desarrollo 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron adoptados en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible en 2015. Dichos Objetivos y sus 169 metas constituyen un plan de acción global para poner fin a la pobreza, reducir las desigualdades y proteger el medio ambiente, para promover un desarrollo económico inclusivo y sostenido, la paz y la prosperidad, la igualdad de género y el respeto por los derechos humanos, y para actuar en contra del cambio climático y la degradación ambiental.¹⁸² Los ODS y sus metas dan continuidad al trabajado iniciado e inacabado de los ODM, luego de su entrada en vigor el 1 de enero de 2016.

En la Agenda 2030, los Estados firmantes se comprometieron, entre otros objetivos, a poner fin a las muertes maternas prevenibles para antes del 2030 y a asegurar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva (párrafo 26). Para los fines de esta investigación, de los 17 ODS resultan relevantes los objetivos tres y cinco debido a que sus

¹⁸² La lista completa de los ODSs puede encontrarse en <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

metas e indicadores buscan atender problemáticas en el área de la salud materna, sexual y reproductiva, como se expresa en el cuadro 3.

CUADRO 3 LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA EN LOS ODS 3 Y 5

Objetivo ¹⁸³	Metas
ODS3. Asegurar vidas saludables	3.1. Reducir para el 2030 la razón de mortalidad materna global a menos de 70 muertes por cada 100,000 nacidos vivos;
	3.7. Asegurar para el 2030 el acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva, incluida la planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y programas nacionales
	3.8. Alcanzar la cobertura universal de la salud, incluyendo protección al riesgo financiero, acceso a servicios esenciales de salud de calidad, y acceso a medicinas esenciales y vacunas seguras, efectivas y de calidad.
	3b. Apoyar la investigación y el desarrollo de vacunas y medicinas para enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan a los países en desarrollo, proveer acceso a medicinas y vacunas esenciales.
	3c. Incrementar sustancialmente el financiamiento de la salud y el reclutamiento, desarrollo y capacitación y retención de la fuerza laboral del sector salud de los países en desarrollo.
ODS5. Alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas	5.6. Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y a los derechos reproductivos de las mujeres de acuerdo con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo y la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de revisión.

Fuente: elaboración propia a partir de United Nations, Sustainable Development Goals Platform, *Outcome Document- Open Working Group on Sustainable Development Goals*, [en línea], Dirección URL: <http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>, [consulta: 21 de septiembre de 2014].

Como se observa en el cuadro 3, de las metas directamente relacionadas con la salud reproductiva (3.1, 3.7 y 5.6), la meta 5.6 es la única que no estuvo presente en los ODM. Esta meta resulta muy importante dado que realiza una necesaria vinculación entre la salud reproductiva y el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, condición esencial para el alcance de un desarrollo integral, considerando que la salud reproductiva y la igualdad de género se condicionan mutuamente, como ya se mencionó. Asimismo, resulta relevante que en esta meta se busque el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y el respeto de los derechos reproductivos de acuerdo a los estándares en la materia establecidos en el Programa de Acción de El Cairo (1994) y la Plataforma de Acción de Beijing, referentes esenciales en este campo.

Igualmente, es importante que la meta 3.7 del ODS3 busque asegurar para el 2030 el acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva tomando en cuenta la inclusión

¹⁸³ Los indicadores de los ODSs 3 y 5 que hacen referencia a problemas de salud sexual y reproductiva pueden consultarse en Sustainable Development Goals, SDG Indicators. *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development* <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>

de la planificación familiar, la información y la educación, así como la integración de la salud reproductiva en las estrategias y programas nacionales, elementos no considerados en el ODM5 y que son relevantes como parte de la estrategia de reducción de las muertes maternas al coadyuvar, por ejemplo, a la reducción de embarazos no deseados/no planeados en adolescentes. Sin embargo, se busca medir la meta 3.7 con un menor número de indicadores que aquellos considerados en la meta 5.B del ODM5, quedando fuera por ejemplo la cobertura de atención prenatal.

A diferencia de los aciertos mencionados, una limitante encontrada tanto en los ODS como en los ODM es que ningún grupo de objetivos hace referencia a la necesidad de hacer frente a enfermedades de transmisión sexual más allá del VIH/SIDA. Tal es el caso del virus del papiloma humano (VPH) causante del Cáncer Cérvico Uterino (CaCU), uno de los principales tipos de cáncer que afectan a las mujeres mexicanas.¹⁸⁴ Además, todo esfuerzo a nivel global tendiente a garantizar la salud sexual y reproductiva de las mujeres, y de los hombres, estará incompleto si no se toma en consideración el combate a las enfermedades transmitidas sexualmente, las cuales pueden ser prevenidas.

Aun con ciertas limitantes en la forma en que los ODS y sus metas abordan la salud reproductiva, ya que dejan fuera temáticas relevantes como la importancia de abortos seguros, estos Objetivos representan una agenda más amplia que la de los ODM. Lo anterior aplica no sólo en relación a las temáticas que abordan sino también por tratarse de una agenda que se debe aplicar universalmente, de ahí la necesidad de mayores recursos financieros para asegurar su cumplimiento.

El contexto global actual ofrece una gran diversidad de opciones de fuentes de recursos financieros y técnicos para promover el desarrollo sostenible, tanto tradicionales como de reciente importancia, como es el caso de la CSS y la CTri. Esto se refleja en que ambas modalidades de cooperación se reconocen como importantes mecanismos de implementación de la Agenda 2030. Igualmente, en ésta también se reconoce la importancia de complementar la asociación global por el desarrollo sostenible con asociaciones multi-

¹⁸⁴ En 2018, el cáncer de cuello uterino se ubicó como el cuarto tipo de cáncer con mayores tasas de incidencia y mortalidad por cada 100 mil habitantes en México, solo después del cáncer de próstata, de mama y de colon y recto, de acuerdo a información de *Cancer Today* de Globocan. Así también, este tipo de cáncer ocupa el primer lugar de esta enfermedad en mujeres de 15 a 44 años de edad. L. Flamand, C. Moreno, y R. Arriaga, *Cáncer y desigualdades sociales en México 2020*, [en línea], México, El Colegio de México, 2021. Dirección URL: <https://desigualdades.colmex.mx/cancer-desigualdades-mexico-2020>, [consulta: 6 de abril de 2021]. Para mayor información al respecto revítese el siguiente epígrafe.

actor que movilicen mayores conocimientos, experiencia, tecnologías y recursos financieros (ODS17, meta 17.16), un ejemplo de este tipo de alianzas se refleja en la cooperación triangular multi-actor y multinivel estudiada en esta tesis.

Los ODS representan la visión de desarrollo que impera en el sistema de la ONU y en la comunidad internacional en la actualidad, es decir, la del desarrollo sostenible y en cierta medida la del desarrollo humano. Ambos conceptos, como se revisó en el primer capítulo, se centran en la persona y en sus necesidades y derechos, así como en la importancia de la existencia de un equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y la conservación ambiental. En el siguiente apartado se presentarán los principales avances y rezagos en el cumplimiento del ODM5 y en la implementación del ODS3 en lo que concierne a México y América Latina. Esto como forma de presentar un contexto que resalta la importancia y necesidad de la cooperación en materia de salud, particularmente sexual y reproductiva, entre México y Japón.

2.4. La salud reproductiva en México y América Latina: un análisis desde los ODM y ODS

En esta sección se analizará el estado de algunas de las dimensiones de la salud reproductiva, particularmente la salud materna, el embarazo adolescente y el combate al cáncer cérvico uterino, en América Latina, Centroamérica y México a la luz de las metas e indicadores del ODM5, luego del vencimiento del plazo para alcanzar los ODM (diciembre 2015), y del ODS3, después de la entrada en vigencia de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (enero 2016). Este ejercicio permitirá comprender la importancia y necesidad de la cooperación técnica en esta materia entre los socios del caso de estudio: México, Japón y América Latina y el Caribe.

Para iniciar, es importante presentar algunos datos del panorama mundial respecto al quinto ODM, el cual muestra que 303,000 mujeres murieron por complicaciones obstétricas en 2015, el 99% de cuyas muertes ocurrieron en países en desarrollo. Lo anterior ejemplifica el hecho de que el riesgo de morir por una causa obstétrica que tiene una mujer de un país en desarrollo es 33 veces superior al riesgo que posee una mujer de un país desarrollado. No obstante, en los últimos 25 años la razón de mortalidad materna (RMM) disminuyó a nivel

global en un 44%, pasando de aproximadamente 385 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos en 1990 a 216 en 2015.¹⁸⁵ Sin embargo, la meta 5.A del ODM5 buscaba una reducción del 75% para el 2015 (de tres cuartas partes), por lo que este ODM no pudo ser alcanzado por la comunidad internacional en el año límite, y aún queda mucho por hacer para garantizar que las mujeres no mueran al dar vida.

En lo que va de la aplicación de los nuevos ODS el panorama mundial no es más alentador. En 2017, 300,000 mujeres murieron por complicaciones relacionadas con el embarazo y el parto, además de que en 2018 en los países menos desarrollados sólo 61% de los nacimientos fueron atendidos por personal médico capacitado,¹⁸⁶ mientras que en las regiones en desarrollo sólo la mitad de las mujeres embarazadas recibieron el mínimo estándar de atención prenatal. Estas cifras muestran de nueva cuenta que persiste la asociación entre pobreza y falta de acceso a la salud reproductiva. Relacionado con esto, más de 225 millones de mujeres en el mundo en 2019 aún presentaban necesidades insatisfechas de acceso a métodos anticonceptivos, lo cual añade presión a la problemática de la salud materna.¹⁸⁷

A nivel regional, América Latina fue la región que tuvo la menor disminución en su RMM (40%), al pasar de una RMM de 130 muertes en 1990 a una de 77 en 2013.¹⁸⁸ No obstante, a diferencia de otras regiones como África, el Sudeste Asiático y el Medio Oriente, Latinoamérica presenta la RMM más baja.¹⁸⁹ A lo anterior se suma el lento progreso que ha tenido la región en reducir el embarazo adolescente, con una tasa de fecundidad adolescente de 73 nacimientos por cada mil adolescentes en 2015, una realidad que pone bastante presión sobre la salud materna. Por otro lado, la proporción de mujeres embarazadas con acceso al

¹⁸⁵World Health Organization, *Trends in maternal mortality: 1990 to 2015. Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, World Bank Group and the United Nations Population Division*, [en línea], Ginebra, World Health Organization, 2015, p. ix. Dirección URL: <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/monitoring/maternal-mortality-2015/en/> [consulta: 12 de enero de 2016].

¹⁸⁶ UN WOMEN y UN Department of Economic and Social Affairs, *Progress on the Sustainable Development Goals. The Gender Snapshot 2019*, 2019. Dirección URL: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2019/09/progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2019> [consulta: 15 de febrero de 2020].

¹⁸⁷ UN Women, *Women and Sustainable Development Goals*, 2019. Dirección URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2322UN%20Women%20Analysis%20on%20Women%20and%20SDGs.pdf> [consulta: 15 de febrero de 2019].

¹⁸⁸ Oficina de la Presidencia de la República, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de Avances 2015*, [en línea], México, 2015, p. 49. Dirección URL: <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/odm/Doctos/InfMex2015.pdf> [consulta: 20 de septiembre de 2015].

¹⁸⁹ Raffaella Schiavon Ermani, op. cit., p. 178.

menos a cuatro visitas prenatales al médico incrementó de 75% en 1990 al 97%, siendo una de las más altas entre los países en desarrollo.¹⁹⁰ Estos datos muestran que si bien en nuestra región se han dado avances para garantizar a las mujeres el acceso a la salud reproductiva, los progresos no son suficientes para tener una América Latina libre de muertes maternas.

En el caso específico de América Central, entre 1990 y 1995 en la mayoría de los países de esta subregión se reportaban más de 105 muertes maternas por cada 100,000 nacidos vivos, pero hacia el 2015 se registraron avances favorables en la reducción de estas cifras (Ej. El Salvador).¹⁹¹ El promedio de las tasas de decrecimiento en la subregión es de 42.5%, aunque las tasas por país varían entre un 7.8% y un 65.6%, lo que refleja una desigualdad entre naciones. Así, muchos países centroamericanos aún presentan importantes desafíos e incluso han retrocedido en relación con la línea base (Ej. Belice, Costa Rica y Panamá, aunque en general estos tres países presentan menores tasas de mortalidad materna que el resto de Centroamérica).¹⁹² Estas cifras muestran la alta RMM presente en América Central, mayor que el promedio de América Latina en su conjunto (excluyendo el Caribe), y los amplios retos que presenta para cumplir los objetivos globales de desarrollo en materia de salud.

En otros datos, la subregión ha registrado un aumento en los porcentajes de mujeres que ven satisfecha su demanda de acceso a métodos modernos de planificación familiar. Así, de acuerdo al Banco Mundial, de 1986 a 1993 en promedio en la subregión se dio acceso al 61,5% de las mujeres (15-49 años de edad) que demandaban este servicio, porcentaje que aumentó al 78,7% en el periodo 2007-2015. Aunado a esto, de 1991 a 2013 aumentó en un 41% la prevalencia en el uso de anticonceptivos en mujeres de 15 a 49 años de edad. Otro

¹⁹⁰ MDG Monitor, *MDG Progress Report of Latin America and the Caribbean in 2015* [en línea], 2015. Dirección URL: <http://www.mdgmonitor.org/mdg-progress-report-latin-america-caribbean-2015/> [consulta: 13 de mayo de 2016].

¹⁹¹ Otras fuentes presentan cifras más desalentadoras, por ejemplo, para Herrera (2003) esta subregión tenía en 2003 una RMM promedio de 280 muertes por cada 100,000 nacidos vivos, mostrando una problemática de mayor envergadura que la recogida en los documentos oficiales citados. Mario Herrera M. *Mortalidad Materna en el Mundo* [en línea], Revista Chilena de Obstetricia y Ginecología, vol. 68, n. 6, Santiago, 2003. Dirección URL: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-75262003000600015#img11 [consulta: 13 de mayo de 2016].

¹⁹² SISCA, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Centroamérica y República Dominicana. Estado de avance* [en línea], 2013. Dirección URL: https://www.academia.edu/17262735/Los_Objetivos_de_Developmento_del_Milenio_en_Centroam%C3%A9rica_y_Rep%C3%BAblica_Dominicana._Estado_de_avance [consulta: 2 de abril de 2017]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Los Objetivos para el Desarrollo Sostenible en Centroamérica y la República Dominicana. Visualizando Desafíos, viabilizando compromisos*, 2018. Dirección URL: <https://www.cepal.org/fr/node/45304> [consulta: 15 de febrero de 2020].

dato alentador es el descenso en la tasa de fertilidad en adolescente (nacimientos por 1000 mujeres entre 15 y 19 años), la cual bajó en un 52% en el periodo de 1960 a 2015, pasando de 155 nacimientos a 74 por cada 100 adolescentes. De igual forma, la atención prenatal se encuentra cerca de alcanzar la universalidad en la subregión ya que sólo el 4,2% de las mujeres centroamericanas embarazadas, en el periodo 2009-2014, no tuvieron acceso a este servicio. Además, en otro dato importante para reducir la mortalidad materna, el porcentaje de nacimientos recibidos por personal capacitado aumentó en un 25%, según el Banco Mundial, pasando de 71,5% en 1986-1993 a 89,4% en 2011-2014.¹⁹³ No obstante estos avances, los beneficios en el acceso a la salud reproductiva no se han reflejado en que en América Central se alcancen niveles satisfactorios de reducción de la mortalidad materna.

Por otro lado, en 1990, año base para medir los progresos de los ODM, la RMM en México fue de 88.7 muertes por cada 100,000 nacidos vivos, de 49.2 en 2008, de 53.3 en 2009, de 44.1 en 2010, de 43.0 en 2011, de 42.3 en 2012, de 38.2 en 2013, de 38.9 en 2014 y de 34.6 muertes maternas en 2015.¹⁹⁴ Lo anterior muestra que, a pesar de la disminución registrada (de 39% en 2015 con respecto a las cifras de 1990) ésta no fue suficiente para cumplir con los compromisos asumidos por nuestro país en torno al logro del ODM5, los cuales planteaban reducir dicha razón para el 2015 a 22.2 muertes (75% con respecto a 1990 y a un máximo de 417 muertes anuales).¹⁹⁵ Luego del inicio de la vigencia de los ODS (enero 2016), las cifras permanecen igual de desalentadoras, con una RMM de 33.4 muertes en 2016 y de 34.1 en 2017, según datos del INEGI.¹⁹⁶

De esta manera, a nivel nacional en México, de 1990 al 2013, fallecieron un total de 29,822 mujeres durante el embarazo, aborto, parto o puerperio, su manejo y sus complicaciones.¹⁹⁷ Además, en nuestro país la mayor RMM se ha concentrado en las entidades federativas del sur donde estados como Veracruz, Campeche, Chiapas, Guerrero,

¹⁹³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Los Objetivos para el Desarrollo Sostenible en Centroamérica y la República Dominicana, op. Cit.

¹⁹⁴ SIODM, *Serie histórica. 5. Mejorar la Salud Materna, Razón de mortalidad materna* [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/cgi-win/odmsql.exe/SHIODM005000100010,26,E> [consulta: 26 de marzo de 2017].

¹⁹⁵ CEDAW, *Shadow Report on the Status of Girl's, Adolescents and Women Reproductive Rights in Mexico*, [en línea], 2012, p.6. Dirección URL: <http://www.catedradh.unesco.unam.mx/papiit/> [consulta: 2 de abril de 2015]; Oficina de la Presidencia de la República, *op.cit.*, p. 21.

¹⁹⁶ GIRE, *Muerte Materna*, 2020. Dirección URL: <https://muerte-materna.gire.org.mx/#/> [consulta: 15 de febrero de 2020].

¹⁹⁷ Raffaella Schiavon Ermani, *op. cit.*, p. 181.

Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán, además de Chihuahua, presentan una RMM de entre 46 y 65 muertes por cada 100,000 nacidos vivos. De estos estados, Campeche, Chihuahua y Guerrero tuvieron las cifras más altas de RMM con 65.4, 59.8 y 59.4 muertes en 2013. Por otro lado, para 2013 Nuevo León, Jalisco y Colima tuvieron los niveles más bajos en este indicador con 14.8, 22.4 y 22.5 muertes respectivamente, mientras que Tlaxcala fue la única entidad federativa que logró, de 1990 a 2013, una reducción del 75% en su razón de mortalidad materna,¹⁹⁸ cumpliendo la meta 5.A a nivel estatal. No obstante, las cifras que presenta el resto de los estados son altas en comparación con el ya mencionado compromiso asumido por México en el marco del ODM5.

En el caso particular del estado de Veracruz, la RMM fue de 129.1 muertes en 1990 y de 43.4 en 2014, lo que indica que esta entidad federativa no alcanzó la meta de las 22.2 muertes en 2015, además de que desde 1990 hasta la fecha su RMM ha sido muy superior a la del promedio nacional, de 88.7 muertes en 1990 y de 38.9 en 2014, ubicándose entre los estados con las cifras más altas de muerte materna.¹⁹⁹ Con esto, el porcentaje de reducción de la RMM en Veracruz de 1990 a 2014 fue de 66.39%, sin alcanzar la reducción del 75% esperada.²⁰⁰ Con la entrada en vigor de los ODS, el panorama para Veracruz permanece desalentador, dado que en 2017, la RMM en el estado fue de 35.04 muertes por cada 100 mil nacidos vivos.²⁰¹ Los factores detrás de las altas cifras de muerte materna en Veracruz son un tema digno de estudiarse para futuras investigaciones.

Por otro lado, a manera de complemento del indicador de RMM, en el siguiente cuadro se resumen los principales resultados que el resto de los indicadores del ODM5 han presentado en México, ya que las problemáticas que cada uno de ellos mide son factores que pueden incidir positiva o negativamente en la mortalidad materna.

¹⁹⁸ Centro de Información en Reproducción Elegida & Red de Abogad@s por la Defensa de la Reproducción Elegida, op. cit.; Oficina de la Presidencia de la República, op. cit., p. 47.

¹⁹⁹ SIODM, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Veracruz de Ignacio de la Llave [en línea], México, 2016. Dirección URL: <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/cgi-win/odmsql.exe/LEF030,E> [consulta: 25 de enero de 2016].

²⁰⁰ Al cierre de esta investigación fueron publicadas las cifras de RMM en Veracruz para el año 2015, las cuales indican una RMM de 29.9 muertes por cada 100,000 nacidos vivos (Ibíd). Dicha cifra marca una diferencia importante con respecto a la tendencia que la RMM había presentado en este estado, significando una reducción de 31% con respecto a 2014 y de 76.9 % con respecto a 1990. Con esto, la RMM en Veracruz para el 2015 mejora la cifra nacional de 34.6 muertes y se acerca más a la meta nacional de reducir la RMM en 22.2 muertes maternas, superando la meta de reducir la RMM en un 75%.

²⁰¹ GIRE, *Muerte Materna*, 2020. Dirección URL: <https://muerte-materna.gire.org.mx/#/> [consulta: 15 de febrero de 2020].

CUADRO 4 COMPORTAMIENTO DE LOS INDICADORES DEL ODM5 EN MÉXICO (1990 Y 2014)

Indicador	1990 (año base)	2014	Meta 2015 (compromiso asumido por México)
5.1 Razón de Mortalidad Materna (defunciones por cada 100,000 nacidos vivos)	88.7	38.9 (34.6 en 2015)	22.2
5.2 Proporción de partos con asistencia de personal sanitario capacitado (% con respecto al total de nacidos vivos)	76.7	96.3	90.0
5.3 Prevalencia de uso de anticonceptivos en mujeres unidas ²⁰² en edad fértil (15 a 49 años) (% de mujeres en edad fértil unidas que usan un método anticonceptivo con respecto al total de mujeres en edad fértil unidas) (Indicador reformulado por México)	63.1 (1992)	72.3	Aumentar
5.4 Tasa de fecundidad en mujeres de 15 a 19 años (número de nacimientos en mujeres de 15 a 19 años por cada 1000 mujeres de la misma edad)	76.8	65.7	Reducir
5.5 Promedio de consultas prenatales por embarazada atendida en las instituciones del Sistema Nacional de Salud (con respecto al total de embarazadas atendidas por primera vez)	4.4 (2000)	5.4	5.0
5.6 Necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos (% de mujeres en edad fértil que desean limitar o espaciar un embarazo pero no usan un método anticonceptivo en ese momento)	25.1 (1987)	5.0	Reducir

Fuente: elaboración propia a partir de Oficina de la Presidencia de la República, op.cit., pp. 25, 174.

El cuadro anterior muestra que todos los indicadores del ODM5, con excepción del 5.1, sí fueron cumplidos en México, es decir, todos alcanzaron o superaron la meta que nuestro país se comprometió internacionalmente a alcanzar. No obstante, estos “logros” en materia de atención médica, control de la fecundidad en adolescentes y acceso y uso de métodos anticonceptivos no fueron lo suficientemente significativos ni en sí mismos ni para poder contribuir a una reducción de la muerte materna en nuestro país. Así, por ejemplo, la tasa de fecundidad en adolescentes, si bien disminuyó, aún presenta cifras muy altas (65.7 nacimientos en cada mil mujeres de 15 a 19 años en 2014), ya que cifras por encima de 50 nacimientos por cada mil adolescentes refleja una necesidad de planificación familiar insatisfecha en mujeres jóvenes.²⁰³ Las altas cifras de embarazos adolescentes en México constituyen un grave problema que incide en los altos números de muertes maternas en el país, ya que los embarazos en mujeres tan jóvenes presentan un mayor riesgo de sufrir complicaciones, y al ser en la mayoría de los casos no deseados o no planificados pueden poner en riesgo la vida de las jóvenes que recurren a abortos inseguros.

²⁰² Mujeres unidas en matrimonio -ya sea civil, religioso o ambos- o en unión libre. INEGI, Metodología de Indicadores de la Serie Histórica Censal, 2016. Dirección URL: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpvsh/doc/metodologia_indicadores.pdf [Consulta: 26 de marzo de 2017].

²⁰³ United Nations, *Indicators for monitoring the Millenium Development Goals. Definitions, Rationale, Concepts, and Sources*, 2012, op. cit.

De igual forma, el estancamiento en la prevalencia de uso de anticonceptivos en mujeres unidas en edad fértil, registrado en las últimas décadas luego de la falta de campañas de promoción,²⁰⁴ puede también encontrarse entre los factores que contribuyen a la muerte materna. Por ejemplo, este indicador incide en las altas tasas de fecundidad adolescente, al no contar las jóvenes con información y acceso a los métodos anticonceptivos que requieren para prevenir embarazos no deseados o no planificados.

Las causas detrás de las cifras de muerte materna en México son muchas, pero considerando que la mayoría de estas muertes son prevenibles, las causas principales apuntan a la existencia de deficiencias en el Sistema Nacional de Salud mismo. Así, en el sistema de salud mexicano persisten prácticas que ponen en riesgo la vida de las mujeres, como es el caso de la ausencia de controles prenatales de calidad, el debilitamiento de la atención en el primer nivel de partos sin complicaciones, la saturación del sistema de salud, el aumento de las cesáreas injustificadas, la falta de calidad en la atención y la falta de cumplimiento de normas, lineamientos y protocolos basados en evidencia. Estas prácticas representan deficiencias sistemáticas y estructurales que impiden una disminución significativa y persistente de la mortalidad materna en México.²⁰⁵

Además, la descentralización del sistema de salud, su segmentación y la coexistencia de diferentes esquemas de atención y protección social lo hacen un sistema fragmentado que incide en las altas cifras de muerte materna en México.²⁰⁶ Estos problemas en el sistema de salud mexicano se acompañan con la problemática de falta de acceso (o desigualdad en el acceso) al mismo. Los resultados y recomendaciones del documento *Estudios de la OCDE sobre los sistemas de salud: México 2016*, identifican la provisión de atención médica en diversos institutos de seguridad social desconectados entre sí como uno de los problemas

²⁰⁴ Oficina de la Presidencia de la República, op. cit., p. 52

²⁰⁵ Centro de Información en Reproducción Elegida & Red de Abogad@s por la Defensa de la Reproducción Elegida, op.cit., pp. 187-188

²⁰⁶ Esto en parte debido a que la fragmentación y descentralización del sistema de salud no ha incidido en la eliminación de las deficiencias y la heterogeneidad de la atención médica entre la población de diversos estados, o entre la población derechohabiente de la seguridad social y la población abierta. Además, la atención durante el embarazo, el parto y el puerperio es heterogénea, con diferentes reglas y modelos de operación, según sea la institución de salud. Esto a pesar de la existencia de la NOM-007-SSA2-1993 que regula la atención de la salud materna y el recién nacido. Oficina de la Presidencia de la República, op. cit., pp. 49-50.

En el 2015, en México el 82.2% del total de la población tenía afiliación a servicios médicos, de este total el 47.6% fueron varones y el 52.4 % mujeres. Los porcentajes de afiliación de los varones superaron a los de las mujeres en el grupo de edad de 0 a 14 años. La mayoría de las mujeres usuarias de servicios médicos recibe atención en centros de salud y hospitales de la SSA (39.7%), a los que le sigue el IMSS (30%), clínicas, consultorios y hospitales privados (13.5%) y consultorios de farmacias (8.5%). INEGI, *Estadísticas a propósito del día internacional de la mujer* [en línea], 2017. Dirección URL: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/mujer2017_Nal.pdf [consulta: 13 de abril de 2017].

fundamentales del sistema de salud mexicano que el gobierno debe hacer frente de forma imperativa.

Para ello, la OCDE considera que México requiere un sistema de salud funcional unificado donde el acceso esté determinado por la necesidad y no por la situación laboral, la cual determina el subsistema de salud al que pertenece cada persona, los cuales a su vez presentan marcadas diferencias en cuanto a la calidad de la atención brindada y la cobertura médica.²⁰⁷ El gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha iniciado un proceso de reconfiguración del sistema de salud, por ejemplo mediante la desaparición del Seguro Popular y la creación del Instituto de Salud para el Bienestar, pero el mismo no apunta a traer beneficios para la salud reproductiva de las mujeres, ya que la desaparición del Seguro Popular ha llevado, por ejemplo, a afectaciones en la atención de la salud de las mujeres mexicanas.²⁰⁸

Asimismo, Delgado, Núñez y Schiavon (2013) apuntan a que si bien el riesgo relativo de mortalidad materna aumenta en mujeres indígenas, rurales, sin educación y en los extremos de la vida reproductiva, la mayoría de las muertes de este tipo en México se presentan en el pleno de la edad reproductiva (15-35 años), en zonas urbanas y pobladas densamente, y con cierto acceso a servicios y hospitales.²⁰⁹ Así, en 2010, más del 90% de las mujeres que murieron por una causa materna llegaron al hospital y recibieron algún tipo de tratamiento antes de morir, lo que refleja la pobre calidad de los servicios obstétricos de emergencia en México.²¹⁰ De acuerdo al Observatorio de Mortalidad Materna, en 2010 una de cada cuatro mujeres murió en su casa en los estados de Oaxaca, Chiapas y Guerrero mientras que el 15% murió en la vía pública en Guerrero y en San Luis Potosí, lo que por su parte evidencia un serio problema de acceso a los servicios de salud en las entidades donde existe una mayor marginación.²¹¹

²⁰⁷ OCDE, *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud: México 2016* [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.oecd.org/els/estudios-de-la-ocde-sobre-los-sistemas-de-salud-mexico-2016-9789264265523-es.htm> [consulta: 2 de abril de 2017].

²⁰⁸ Un ejemplo de esto es la disminución en el número de mujeres atendidas para tratar problemas como el cáncer de mama por fundaciones que antes de la presente administración federal recibían apoyo financiero público para ello, como en el caso de la Fundación de Cáncer de Mama (FUCAM). Andrea Vega, “Pagar en FUCAM o esperar en hospitales públicos, las opciones para mujeres con cáncer”, *Animal Político*, 27 de febrero de 2020. Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/2020/02/fucam-opciones-mujere-cancer/> [consulta: 29 de febrero de 2020].

²⁰⁹ Raffaella Schiavon Ermani, op. cit., p. 186

²¹⁰ CEDAW, op. cit., p.7

²¹¹ Raffaella Schiavon Ermani, op. cit., p. 186

De esta manera, la grave persistencia de la problemática de la muerte materna y de la falta de acceso de una considerable proporción de las mujeres mexicanas a servicios de salud reproductiva son un reflejo de las deficiencias del sistema de salud de nuestro país, de su falta de cobertura (geográfica y social) y capacidad para brindar atención médica de calidad, con infraestructura y equipos médicos adecuados y con profesionales de salud altamente capacitados, ya que la mayoría de estas muertes son prevenibles.²¹² Este problema refleja además la carencia en la formación y en el trabajo diario del personal médico de una perspectiva de género, de un enfoque de derechos humanos y de una adecuación de la prestación de sus servicios a las particularidades culturales, lingüísticas y necesidades reales de las pacientes, como en el caso de la deficiente atención médica que se brinda a las mujeres indígenas o a las adolescentes.

Este panorama refleja a su vez el grave problema de discriminación, desigualdad y violencia de género que aún predomina en nuestro país. La muerte materna y la carencia de acceso a servicios de salud reproductiva representan una violación a los derechos humanos de las mujeres, a sus derechos sexuales y reproductivos, a su derecho a la vida, a la salud, al desarrollo, a la no discriminación, a la igualdad de género, a la no violencia, a la información y a otros derechos que se ven por esto afectados. Por lo tanto, la prevalencia de la muerte materna en México es un indicador de la diferencia existente en el acceso al desarrollo en general para las mujeres,²¹³ ya que la violación de sus derechos básicos impide que alcancen un nivel de desarrollo humano digno.

En este contexto, es obligación y responsabilidad del Estado garantizar la no violación de estos derechos para las mujeres, particularmente el derecho a la vida, a través de asegurar la calidad de los servicios de salud materna, públicos y privados.²¹⁴ El acceso a servicios de atención médica de calidad durante el embarazo, el aborto, el parto y el puerperio es una medida esencial para combatir este grave problema de salud pública, donde la CID puede tener un papel fundamental a través del intercambio de experiencias, técnicas, métodos y conocimientos que incidan en el fortalecimiento y mejora de los sistemas de salud en su

²¹² CEDAW, op. cit.; United Nations, *Indicators for monitoring the Millenium Development Goals. Definitions, Rationale, Concepts, and Sources*, op. cit.

²¹³ Raffaëla Schiavon Ermani, op. cit., pp. 175, 196.

²¹⁴ Centro de Información en Reproducción Elegida & Red de Abogad@s por la Defensa de la Reproducción Elegida, op. cit., p. 163.

prevención y atención de emergencias obstétricas, tanto en México como en los países de América Latina y el Caribe.

Por otro lado, en esta sección también se aborda la cuestión del **Cáncer Cérvico Uterino (CaCU)** en México, América Latina y Centroamérica, otra de las afecciones del sistema reproductivo que forman parte de la definición de salud reproductiva y una de las problemáticas de salud que tres de los proyectos triangulares del caso de estudio buscaron hacer frente. Así, según la OMS el cáncer cérvico uterino es el segundo tipo de cáncer más común en las mujeres que viven en regiones menos desarrolladas, con un estimado de 445,000 nuevos casos en 2012 (84% de los nuevos casos a nivel mundial). Este mismo año, aproximadamente 270,000 mujeres murieron por CaCU, más del 85% de estas muertes ocurrieron en países de ingreso bajo y mediano.²¹⁵ Esta situación muestra que, al igual que en el caso de la mortalidad materna, los países en desarrollo y las mujeres de escasos recursos y niveles bajos de educación son más vulnerables a sufrir este problema de salud, lo cual se encuentra relacionado con la existencia de desigualdades sociales, factores ideológicos y culturales alrededor de las infecciones de transmisión sexual que profundizan estas desigualdades,²¹⁶ la falta de servicios médicos adecuados y de acceso a los mismos, principalmente al considerar que este tipo de cáncer es prevenible si se recibe atención médica oportuna (acceso a exámenes médicos y tratamientos).

Asimismo, en los primeros años del siglo XXI, el CaCU era la segunda causa de muerte por cáncer en las mujeres de América Latina y para el 2002 las tasas más altas de incidencia y mortalidad por este mal se presentaban en esta misma región, así como en el África Subsahariana y el Sur y Sudeste Asiático.²¹⁷ La subregión de Centroamérica contaba con la incidencia más alta en comparación con el resto de América Latina y el Caribe.²¹⁸ No obstante, para Luis Capote, la incidencia y las tasas de mortalidad por CaCU disminuyeron en todos los países de América Latina en el periodo 2000-2012, aunque esto ocurrió de forma desigual. Ej. Países con tasas de incidencia muy dispares (Puerto Rico 9,73 vs. Bolivia 50,

²¹⁵ World Health Organization, Human papillomavirus (HPV) and cervical cancer, [en línea] 2016. Dirección URL: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs380/en/> [consulta: 13 de abril de 2017].

²¹⁶ L. Flamand, C. Moreno, y R. Arriaga, *Cáncer y desigualdades sociales en México 2020*, op. cit.

²¹⁷ PATH, VPH y el cáncer de cuello uterino [en línea]. Dirección URL: <http://www.rho.org/aps/learn-basics.htm> [consulta: 13 de mayo de 2015].

²¹⁸ Merle J. Lewis, *A Situation Analysis of cervical cancer in Latin America & the Caribbean* [en línea], Panamerican Health Organization, 2004. Dirección URL: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=3595&Itemid=3637&lang=es [consulta: 13 de mayo de 2016].

73 por cada 100,000 mujeres) y con tasas de mortalidad variables entre sí (Puerto Rico 3,3 vs. Nicaragua 21,67 por cada 100,000 mujeres) (periodo 2000-2012).²¹⁹ En este mismo sentido, de acuerdo al informe *Cáncer en las Américas: Perfiles de País 2013*, el cáncer de mama es la principal causa de muerte por cáncer en mujeres en 22 países de la región, mientras que el CaCU lo es principalmente en Honduras, Nicaragua y Bolivia. Además, la mortalidad por CaCU ha disminuido significativamente en 11 países, incluidos Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua y Panamá.²²⁰

Sin embargo, esta situación de mejora no significa que el cáncer de cuello uterino no continúe siendo un problema de salud pública para las mujeres latinoamericanas ya avanzado el siglo XXI. De acuerdo a GLOBOCAN 2012, en este año hubo aproximadamente 64,000 nuevos casos de cáncer invasivo y 26,000 muertes en Centro y Sudamérica, lo que hace a esta enfermedad el primero o segundo tipo de cáncer más frecuente en las mujeres de muchos países de la región. Además, las proyecciones indican un incremento casi doble en el número de casos en los próximos 15 años si no se establecen o mejoran intervenciones activas.²²¹

Así, el cáncer cérvico uterino para 2016 continuaba siendo la segunda neoplasia más común entre las mujeres latinoamericanas con 68,818 casos anuales, 21.2 casos por cada 100,000 mujeres, alcanzando valores superiores a 30 casos en países como Perú, Paraguay, Guyana, Bolivia, Honduras, Venezuela, Nicaragua y Surinam. Asimismo, la mortalidad por CaCU en la región es de 8.7 defunciones por cada 100,000 mujeres, el 75% de las 28,565 defunciones anuales por esta causa ocurren principalmente en seis países: Brasil, México, Colombia, Perú, Venezuela y Argentina. No obstante, la mortalidad es más alta en Guyana (21.9), Bolivia (21.0) y Nicaragua (18.3).²²² Así también, como lo indican la OPS y la OMS

²¹⁹ Luis G. Capote Negrin, *Epidemiology of Cervical Cancer in Latin America*, [en línea], Ecancer Medical Sciencia, 2015. Dirección URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4631571/> [consulta: 13 de abril de 2017].

²²⁰ Organización Panamericana de la Salud, *Mortalidad por cáncer está decayendo en algunos países de las Américas*, según nuevo informe de la OPS/OMS, [en línea], 2013. Dirección URL: http://www.paho.org/uru/index.php?option=com_content&view=article&id=775:mortalidad-cancer-decayendo-algunos-paises-americas-segun-nuevo-informe-ops-oms&Itemid=340 [consulta: 13 de mayo de 2016].

²²¹ Raúl Murillo, Rolando Herrera, Mónica S. Sierra y David Forman, Cervical cancer in Central and South America: Burden of disease and status of disease control [en línea], *Cancer Epidemiology, The International Journal of Cancer Epidemiology, Detection and Prevention*, 2016. Dirección URL: [http://www.cancerepidemiology.net/article/S1877-7821\(16\)30108-4/pdf](http://www.cancerepidemiology.net/article/S1877-7821(16)30108-4/pdf) [consulta: 22 de abril de 2017].

²²² Secretaría de Salud, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, *Cáncer de Cuello Uterino*, [en línea] 2016. Dirección URL: http://cnegrs.salud.gob.mx/contenidos/Programas_de_Accion/CancerdeLaMujer/CaCu/introduccion.html [consulta: 13 de abril de 2017]. Un análisis que provee datos similares en este sentido sobre la incidencia y mortalidad del CaCU en América Latina y el Caribe, a partir de la información de la base de datos de GLOBOCAN 2012, puede encontrarse en Freddie Bray y Marion Piñeros, *Cancer patterns trends and projections in Latin America and the Caribbean: a global context* [en línea],

en su informe de Salud en las Américas del 2017, el cáncer cervicouterino se encontraba entre las primeras cuatro causas de muerte por cáncer entre las mujeres latinoamericanas.²²³

Cabe agregar que las tasas de CaCU en la región son menores que las tasas más altas de incidencia de CaCu en el mundo, ej. Zimbabue (86.7), Malawi (76.3), China (71.8), y Uganda (54.3), además de que son menores que las tasas de mortalidad por CaCU del África sub-sahariana. Sin embargo, las menores tasas de la región, observadas en Chile, Uruguay, Brasil y Costa Rica (que cuentan con tasas de entre 6.0 y 7.3), son superiores que las tasas de mortalidad presentes en la mayoría de los países desarrollados.²²⁴ Lo que de nueva cuenta refiere al que el CaCU es un tipo de cáncer que afecta principalmente a los países en desarrollo.

Para el caso particular de México, ha habido una tendencia decreciente en las defunciones por este mal, al pasar de 25.3 defunciones por cada cien mil mujeres de 25 años y más en 1990, a 14.3 en 2007,²²⁵ y a 11.4 en 2016.²²⁶ Sin embargo, este problema permanece como una de las principales causas de muerte por cáncer en las mexicanas. Para 2014 se registraron 3,063 nuevos casos de tumores malignos del cuello uterino. En el grupo específico de mujeres de 25 años y más se registraron 4,056 defunciones, con una tasa cruda de 11.9 defunciones por cada 100,000 mujeres y un promedio de edad en la defunción de 59.15 años. Las entidades con mayor mortalidad por CaCU fueron Chiapas (18.2), Morelos (17.2), Sonora (15.7), Quintana Roo (15.2), Chihuahua (15.1) y Baja California (15.0).²²⁷

Para 2015, el número de muertes por este tipo de cáncer fue de 3994, con una tasa de mortalidad de 11.5,²²⁸ siendo la segunda causa de muerte por cáncer en la mujer. En este año,

Salud Pública de México, vol. 58, N°2, 2016. Dirección URL: <http://www.scielosp.org/pdf/spm/v58n2/0036-3634-spm-58-02-00104.pdf> [consulta: 22 de abril de 2017].

²²³ Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud, Salud en las Américas Edición 2017. Resumen: Panorama Regional y Perfiles de Países, 2017. Dirección URL: <http://www.bvs.hn/docum/ops/Salud.Americas.2017.pdf> [consulta: 29 de febrero de 2020].

²²⁴ Raúl Murillo, Rolando Herrera, Mónica S. Sierra y David Forman, op. cit.

²²⁵ SEGOB, SRE, CONAPO, UNFPA, Informe de Ejecución. Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo 1994-2009, Síntesis Ejecutiva [en línea]. Dirección URL: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Informe_de_Ejecucion_Programa_de_Accion_de_la_Conferencia_Internacional_sobre_la_Poblacion_y_el_Desarrollo_1994-2009 [consulta: 14 de mayo de 2016].

²²⁶ Proceso, El cáncer cervicouterino es la segunda causa de muerte femenina en México, alerta un especialista, 8 de agosto de 2018. Dirección URL: <https://www.proceso.com.mx/546150/el-cancer-cervicouterino-es-la-segunda-causa-de-muerte-femenina-en-mexico-alerta-un-especialista> [consulta: 29 de febrero de 2020].

²²⁷ Secretaría de Salud, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, op. cit.

²²⁸ Secretaría de Salud, Programa Cáncer de la Mujer, Defunciones de mujeres de 25 años y más por tumor maligno cérvico-uterino, 2000-2015 [en línea]. Dirección URL: <http://cnegrs.salud.gob.mx/contenidos/descargas/CaCu/MortalidadCaCu2000a2015.pdf> [consulta: 22 de abril de 2017].

las entidades con mayor mortalidad por cáncer de cuello uterino fueron: Morelos (18.6), Chiapas (17.2) y Veracruz (16.4).²²⁹ México es el país de la OCDE que posee las mayores tasas de mortalidad por CaCU (2001-2011).²³⁰ Situación que se sostiene en el tiempo. De acuerdo con datos recabados en 2020, el CaCU es el tercer cáncer en incidencia en México (7,869 nuevos casos) y el segundo en mortalidad (4,121 muertes), posee una tasa de incidencia de 12 casos y de mortalidad de 6.3 muertes por cada 100,000 mujeres, 80% de las pacientes son diagnosticadas con enfermedad localmente avanzada, ocupa el primer lugar de cáncer en mujeres de 15 a 44 años de edad y 48.4 millones de mujeres mexicanas (>15 años) se encuentran en riesgo de desarrollarlo.²³¹ Un panorama desalentador.

El cáncer de cuello uterino se asocia a la infección por virus del papiloma humano (VPH), una infección que se transmite por contacto sexual. Las entidades federativas que registraron una mayor positividad por VPH en México en 2014 fueron Veracruz, Tabasco y Chiapas.²³² Para el caso específico de Veracruz, este estado presenta 14.1 casos por cada 10 mil habitantes, por arriba del promedio nacional.²³³ Como se verá más adelante, uno de los proyectos bilaterales México- Japón, los cuales sirven como antecedentes de los proyectos triangulares del caso de estudio, buscó abordar la problemática de las infecciones por VPH en Veracruz.

Por otro lado, cabe mencionar que las elevadas tasas de incidencia y mortalidad por CaCU que presenta México persisten a pesar de que nuestro país cuenta con un programa de detección de lesiones precancerosas y cáncer de cuello uterino, por ejemplo, en todas las instituciones del Sistema Nacional de Salud se realiza gratuitamente la prueba del Papanicolaou, y en el ISSTE y en la Secretaría de Salud está disponible el Esquema de detección con prueba del virus del Papiloma. No obstante, según la Encuesta Nacional de Salud (2012) sólo una de cada dos mujeres mayores de 25 años se haría una prueba de detección por CaCu.²³⁴

²²⁹ Secretaría de Salud, Cáncer de Cuello Uterino, 8 de septiembre de 2015. Dirección URL: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/cancer-de-cuello-uterino> [consulta: 29 de febrero de 2020].

²³⁰ OECD, Cancer Care: Chart Set, Cervical cancer mortality, 2011 to 2011 (or nearest year) [en línea]. Dirección URL: [https://www.oecd.org/health/health-systems/Cancer%20care%20\(chart%20set\).pdf](https://www.oecd.org/health/health-systems/Cancer%20care%20(chart%20set).pdf) [consulta: 22 de abril de 2017].

²³¹ L. Flamand, C. Moreno, y R. Arriaga, *Cáncer y desigualdades sociales en México 2020*, op. cit.

²³² Secretaría de Salud, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, op. cit.

²³³ Beatriz Olivia Pérez, Veracruz, entre los estados con mayores casos de cáncer cervicouterino, alertan oncólogos, XEU Noticias, 25 de septiembre de 2018. Dirección URL: <https://www.xeu.mx/nota.cfm?id=990811> [consulta: 29 de febrero de 2020].

²³⁴ Secretaría de Salud, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, op. cit

De igual manera, el tratamiento del cáncer de mama y de cuello uterino en México es gratuito en las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE, SEDENA, PEMEX, SEMAR, etc.). No obstante, 6 de cada 10 casos de cáncer de cuello uterino son detectados en etapas avanzadas en nuestro país.²³⁵ A esto habría que agregar las complicaciones para la atención del CaCU que podría traer la desaparición del Seguro Popular con la nueva administración de López Obrador. Esta situación descrita sobre el estado de la incidencia y mortalidad del CaCU en América Latina y en México resalta la importancia de tomar medidas, entre ellas la cooperación internacional, para buscar atender dicho problema de salud.

Adicionalmente, a este panorama se deben añadir consideraciones relativas a los nuevos retos para la salud y el desarrollo global que plantea el cambio en las prioridades y en la movilización de recursos debido a la pandemia de Covid-19. Esta emergencia sanitaria de alcance internacional pone en riesgo los avances logrados en las últimas décadas para mejorar la salud reproductiva en América Latina y el Caribe. Por ejemplo, en la mayoría de los países de la región se han suspendido o limitado servicios de salud como revisiones prenatales, atención obstétrica, postnatal y para recién nacidos, vacunaciones, atención clínica a víctimas de violencia de género, así como servicios de salud sexual y reproductiva, como la provisión de anticonceptivos.²³⁶

A partir de esto, estimaciones indican que en 23 países latinoamericanos y caribeños estudiados (con la metodología *Lives Saved Tool*), una reducción del 5% en la cobertura de servicios de salud materna e infantil debido a la pandemia podría llevar a 1210 muertes maternas adicionales en la región por año, una reducción del 15% a 2430 muertes y una del 25% a 7981 muertes.²³⁷ Asimismo, se estima que debido a la cuarentena por la crisis sanitaria 47 millones de mujeres en 114 países de renta media y baja podrían carecer de acceso a anticonceptivos modernos, a la par en que se espera que ocurran 7 millones de embarazos no deseados.²³⁸ Estas alarmantes cifras ponen en riesgo el logro de los ODS.

²³⁵ *Ibíd.*

²³⁶ Castro Arachu, *Challenges posed by the COVID-19 pandemic in the health of women, children and adolescents in Latin America and the Caribbean* [en línea] UNICEF, UNDP, 2020. Dirección URL: https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/desafios-de-la-pandemia-de-covid-19-en-la-salud-de-la-mujer--de-.html [consulta: 27 de diciembre de 2020].

²³⁷ *Ibíd.*

²³⁸ UNFPA, *New UNFPA projections predict calamitous impact on women's health as COVID-19 pandemic continues*, [en línea] 28 de abril de 2020 [consulta: 28 de diciembre de 2020]. Dirección URL: <https://www.unfpa.org/press/new-unfpa->

La superación de la problemática de la muerte materna y por cáncer cérvico uterino, así como la atención a otras problemáticas de salud reproductiva permitiría a México y a América Latina y el Caribe avanzar en la atención de graves problemas que entorpecen el desarrollo nacional y regional, al mismo tiempo en que avanzan en la superación de problemas conexos como la desigualdad y la violencia de género, la discriminación, la desigualdad económica, la deficiencia del sistema de salud y la desigualdad en su acceso, así como la violación sistemática de derechos humanos, entre otros. A través de la promoción de la salud reproductiva y del respeto del derecho de las mujeres a ésta, México y América Latina podrán avanzar en su camino hacia el desarrollo, y para ello es esencial que la cooperación internacional sume fuerzas. Más adelante se retomará este tema en el marco de las prioridades de los socios del caso de estudio antes y después de los Cursos Internacionales de Capacitación.

2.5. Conclusiones del capítulo

Este segundo capítulo inició con una introducción a la llamada “nueva” arquitectura de la ayuda, donde se puso de manifiesto la existencia de un régimen internacional de la CID conformado por principios y procedimientos de toma de decisión y acción. En este punto, se cuestionó la verdadera novedad de dicha arquitectura y la importancia, particularmente ante el parteaguas que representa la pandemia por Covid-19, de que incluya de mejor manera los intereses, características, necesidades y visión de los proveedores del Sur en los arreglos institucionales, principios y plataformas políticas del sistema de CID, así como en los marcos conceptuales, metodológicos y de evaluación de la cooperación. En el siguiente capítulo este tema se explorará a mayor profundidad con una presentación de la conformación de estos marcos en el ámbito del paradigma Norte-Sur, así como de las propuestas que desde el Sur han surgido para complementar o contrastar dichos marcos, todos los cuales constituyen la base del marco analítico de esta tesis.

El análisis de la “nueva” arquitectura de la CID se vio complementado con una revisión de los avances y límites de la cooperación internacional en materia de salud, particularmente ante los retos que ha generado el Covid-19 a la arquitectura global en salud

projections-predict-calamitous-impact-womens-health-covid-19-pandemic-continues#:~:text=More%20than%2047%20million%20women,pregnancies%20in%20the%20coming%20months.

y a la gobernanza global en general, cuestionando de nueva cuenta la eficacia de la CID como herramienta para hacer frente a los desafíos globales. Este apartado finalizó con un llamado a fortalecer la cooperación internacional a través de la asignación a la salud de un sitio prioritario en las agendas globales, dado su carácter central en la consecución del desarrollo sostenible.

Asimismo, en este capítulo se destacaron los ODM, los ODS y la Agenda 2030 como componentes esenciales de la “nueva” arquitectura, los cuales constituyen un marco para la promoción de la salud reproductiva. A la luz de este marco se analizaron los avances y rezagos presentes en la atención de dos de las principales problemáticas de salud reproductiva de las mujeres, como es la muerte materna y el cáncer cérvico uterino. En este sentido, resaltaron las altas cifras de incidencia de ambos males, tanto en América Latina, Centroamérica y México, que se reportaron en este capítulo, sobresaliendo el caso particular de Veracruz como uno de los estados con mayor mortalidad por CaCU y con una RMM que ha sido muy superior a la del promedio nacional. Lo anterior, sumado a los retos adicionales para la salud global y el desarrollo que plantea la pandemia por Covid-19, hacen prioritaria la atención de estos problemas de salud para los países de la región, donde la cooperación para el desarrollo tiene un papel central como complemento a las políticas nacionales diseñadas al respecto, como se verá más adelante en esta tesis.

3. La evaluación de la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo

Desde su surgimiento en los años que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial, la CID ha representado un importante instrumento para la promoción del desarrollo. Sin embargo, desde la década de los noventa ha sido evidente que a pesar de los resultados positivos obtenidos, los recursos económicos invertidos y las acciones realizadas por parte de los proveedores y los socios de la cooperación, no se han logrado alcanzar los resultados de desarrollo esperados. Esta situación se evidencia en que aún tenemos un mundo con amplias regiones abatidas por la pobreza, la desigualdad, la guerra, la violencia, el hambre y un deterioro ambiental de gravedad global.

Ante esta fatiga de la ayuda, la comunidad internacional ha buscado mecanismos, compromisos y planes de acción que permitan atender y superar las todavía presentes limitaciones y retos que tiene la práctica de la CID, así como la provisión de la ayuda, como por ejemplo la falta de coordinación, objetivos demasiado ambiciosos, plazos no realistas, limitaciones presupuestarias e intereses políticos particulares.²³⁹ Otros retos podrían ser la fragmentación de la ayuda, su falta de previsibilidad y transparencia, el excesivo número de donantes involucrados y de proyectos de cooperación, la falta de rendición de cuentas, el aún escaso involucramiento de los países en desarrollo en la definición de sus propias prioridades y estrategias de desarrollo, la todavía incompleta consideración de las perspectivas de actores no tradicionales en el plano del desarrollo (sociedad civil, gobiernos sub-nacionales...) entre otros.²⁴⁰ Dichos factores han evitado que la cooperación sea realmente efectiva y han condicionado el logro de mayores resultados.

En este contexto, y ante la necesidad de reforzar mecanismos para el logro de los ODM, en los últimos años se puso de manifiesto la importancia y la necesidad de considerar no sólo la cantidad de la ayuda (AOD) que se estaba ofreciendo, sino también su calidad y la mejora de su impacto en la obtención de resultados de desarrollo, lo que marcó el inicio de la preocupación por la eficacia de la ayuda, particularmente en el contexto de la cooperación

²³⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development, *The High Level Fora on Aid Effectiveness: A history*, [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm#Rome>, [consulta: 20 de agosto de 2014].

²⁴⁰ A partir de Juan Carlos Moreno Brid y Valeska Hesse, op. cit., pp. 68-70.

Norte-Sur.²⁴¹ Así, en medio de los esfuerzos de la comunidad internacional (primeramente de los países desarrollados) por contrarrestar los problemas mencionados, se encuentran los debates en torno a la eficacia de la ayuda/CID y la eficacia del desarrollo.

De esta forma, una revisión del *Department of International Development* del Reino Unido refiere a la existencia de dos formas de eficacia: La operacional y la del desarrollo, conceptos en ocasiones y por ciertos autores utilizados como intercambiables pero que albergan importantes diferencias. La primera se basa en la medición del desempeño de los resultados directos y atribuibles a un proyecto, y hace referencia a la *eficacia de la ayuda (EA)*, la cual mide qué tan efectiva es la ayuda en alcanzar los resultados esperados y los objetivos definidos en las intervenciones. Así, la eficacia de la ayuda puede definirse como el “arreglo para la planeación, gestión e implementación de una ayuda que es eficiente, reduce costos de transacción y se dirige hacia resultados de desarrollo, incluida la reducción de la pobreza.”²⁴²

Por otro lado, la *eficacia del desarrollo (ED)* es un concepto más integral que el anterior y refiere a los resultados generales del desarrollo, los cuales no pueden atribuirse directamente a las actividades de ningún actor, ya que son producto de diversas fuerzas nacionales e internacionales y de factores internos y externos de distinta índole, se mide en términos de resultados y busca medir el impacto de estos. Además, este concepto brinda una gran importancia a los efectos que otras políticas más allá de la ayuda (comercio, migración, medio ambiente, inversión) pueden generar en el desarrollo, por lo que impulsa un enfoque de coherencia entre las mismas. Así, para que mayores resultados de desarrollo puedan alcanzarse la eficacia del desarrollo debe entenderse en términos de derechos humanos, igualdad de género, sustentabilidad ambiental, justicia social y apropiación nacional.²⁴³

En el centro de estos debates sobre la eficacia se halla la realización de cuatro Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda realizados en Roma (2003), París (2005), Accra

²⁴¹ A partir de Sara Ruiz Sanjuán y Aram Cunego, *Manual para la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda en la cooperación descentralizada española*, [en línea], Valencia, Fundación MUSOL, s/fecha, Dirección URL: caongd.org/index.php?option=com_docman&task=doc...gid, [consulta: 30 de enero de 2014].

²⁴² Shannon Kindornay y Bill Morton, *Development effectiveness: towards new understandings*, [en línea], Issues Brief, Development Cooperation Series, The North-South Institute, 2009, pp. 1, 5. Dirección URL: <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2012/10/2009-Development-effectiveness-towards-new-understandings.pdf> [consulta: 1 de mayo de 2016]. Elliot Stern et al, Thematic Study on the Paris Declaration, aid effectiveness and development effectiveness, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2008, citado en Shannon Kindornay y Bill Morton, *Development effectiveness: towards new understandings*, op.cit., p. 1.

²⁴³ Shannon Kindornay y Bill Morton, *Development effectiveness: towards new understandings*, op.cit, pp. 3-5.

(2008) y Busán (2011). En dichos Foros delinearon una serie de principios, compromisos y cursos de acción para proveer a la CID y al otorgamiento de la AOD de una mayor eficacia que mejore la calidad de sus prácticas y que por lo tanto redunde en mejores resultados de desarrollo, así como también en su consolidación como un instrumento adecuado para la consecución de los ODM y de los ODS, sobre estos foros y sus resultados se profundizará en el apartado siguiente.

Si bien anteriormente el enfoque se centraba en la eficacia de la ayuda, en años recientes se ha venido otorgando una mayor importancia a la eficacia del desarrollo, a poner el desarrollo en el centro de la agenda de la ayuda, a mirar los resultados finales de los procesos de desarrollo, a evaluar qué es lo que funciona y qué no y a identificar de qué forma la ayuda puede contribuir a esto (Informe de Desarrollo Humano del PNUD, 2003).²⁴⁴ Lo que se ha reflejado en el proceso iniciado por los FAN mencionados en el párrafo anterior.

Así, a raíz del Cuarto Foro de Alto Nivel en Busán se marcó un cambio en las discusiones sobre ayuda y desarrollo.²⁴⁵ Esto significa que ante el hecho de que las discusiones sobre la ayuda, que se han dado en el seno del CAD y de la OCDE, se habían vuelto cada vez más tecnocráticas y acerca de mecanismos intergubernamentales de implementación de la ayuda, el Foro de Busán buscó regresar la agenda de la eficacia a su propósito original y dar un giro en el lenguaje desde la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo, lo que implica la necesidad de una mayor vinculación entre las discusiones sobre la cooperación y los ODM y los procesos de desarrollo de las Naciones Unidas.²⁴⁶

Este paso de la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo también se encuentra relacionado con las transformaciones internacionales y nacionales acontecidas en los últimos años en el terreno del desarrollo, que ahora se ven reflejadas en el concepto de ED. Tal es el caso de la incorporación de nuevos e importantes actores en el ámbito del desarrollo y de la CID, así como las transformaciones en el esquema tradicional Norte-Sur de la ayuda, complementado en la actualidad por los intercambios de conocimiento y *know how* entre

²⁴⁴ Ibid.

²⁴⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD and the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness* [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/oeecdandthefourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>, [consulta: 20 de agosto de 2014].

²⁴⁶ Neissan Alessandro Besharati, *A Year after Busan: Where is the Global Partnership Going?* [en línea], occasional paper N° 126, Economic Diplomacy Programme, p. 21, Johannesburgo, Sudáfrica, African Institute of International Affairs, 2013, Dirección URL: file:///C:/Users/Valeria/Downloads/saia_sop_136_besharati_20130219.pdf [consulta: 20 de agosto de 2014].

países en desarrollo y entre otros actores.²⁴⁷ No obstante, para algunos actores como la Unión Europea, la EA y la ED pueden verse como conceptos paralelos y ambos pueden referir tanto a tipos específicos de asociaciones, instrumentos, arreglos y procesos para el desarrollo (Para la EA, la AOD, y para la ED otros flujos no tradicionales) así como a metodologías particulares de evaluación y medición.²⁴⁸

Sin embargo, a pesar de la importancia actual de la eficacia del desarrollo, en esta tesis se retoma el concepto de eficacia de la ayuda/CID, debido a que si bien este concepto centra también su interés en el logro de resultados, hace referencia primeramente a la capacidad y desempeño de la institución o iniciativa/proyecto de cooperación para alcanzar tales resultados, así como al proceso de gestión y los inputs proveídos. Lo que se relaciona con el objetivo de esta tesis de analizar la eficacia del caso de estudio pero no en términos de resultados ni impactos sino más bien en relación a la asociación y relación trilateral de colaboración y a los procesos que ésta implica.²⁴⁹

Por otra parte, cabe mencionar que existen distintos tipos de evaluación para la cooperación al desarrollo, se puede medir su cantidad/volumen, su calidad/procesos (el caso de esta tesis) y su impacto/resultados.²⁵⁰ A este respecto, los principios de la eficacia de la ayuda surgidos de los FAN resultan útiles para los objetivos de evaluación de esta tesis en lo que refiere a la CNS. Mientras que por el lado de la CSS, debe considerarse que su principal característica distintiva reside en las prácticas, procesos y relaciones que son construidas durante las asociaciones de desarrollo, así como en los principios orientados a procesos que la definen y guían, surgidos de las conferencias Sur-Sur que han configurado la cooperación entre países en desarrollo (Bandung, 1955, Buenos Aires, 1978, Nairobi, 2009, Bogotá, 2010, Delhi, 2013, etc.).²⁵¹

²⁴⁷ Global Partnership for Effective Development Co-operation, *Effective Development Co-operation Background* [en línea], Dirección URL: <http://effectivecooperation.org/effective-development-co-operation-background/> [consulta: 19 de septiembre de 2014].

²⁴⁸ Francesco Rampa y Sanoussi Bilal, *Emerging economies in Africa and the development effectiveness debate* [en línea], Discussion paper, European Centre for Development Policy Management, 107, 2011. Dirección URL: <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/DP-107-Emerging-Economies-Africa-Development-Effectiveness-Debate-2011.pdf> [consulta: 2 de enero de 2017].

²⁴⁹ Esto no significa que el concepto de eficacia del desarrollo se deje talmente de lado en esta investigación, sino que el marco de análisis para la CTri desarrollado en ésta también se nutre del debate en torno al mismo. Además de que el significado y principios de este nuevo concepto permea la realidad del caso de estudio de esta tesis, una asociación triangular multi-actor y multinivel que busca resultados en la dimensión de la salud. No obstante, el nivel del análisis/evaluación realizado en esta investigación se mantiene en el de la eficacia de la ayuda, como se verá más adelante.

²⁵⁰ Entrevista a Neissan Alessandro Besharati, SAIIA, Diciembre de 2015, Johannesburgo, Sudáfrica.

²⁵¹ Neissan Alessandro Besharati, Matshediso Moilwa, Kelebogile Khunou y Ornela Garelli Ríos (compiladores) *Developing a Conceptual Framework for South-South Co-operation* [en línea], NeST Africa, Working Document, SAIIA,

Por lo tanto, la mayor parte de las evaluaciones que se hagan de la CSS deben realizarse con respecto a las relaciones, prácticas, actitudes e interacciones entre las personas, además de que es necesario medir el grado de puesta en práctica de estos principios (igualdad, empoderamiento, beneficio mutuo, horizontalidad, solidaridad, entre otros), lo que por su misma naturaleza requiere de análisis cualitativos. De ahí que cada principio necesite tener indicadores definidos que puedan ser medidos para evaluar la calidad y eficacia de los esfuerzos de CSS.²⁵² El trabajo de la *Network of Southern Think Tanks* (NeST) es una importante propuesta y contribución desde el Sur y para el Sur para avanzar esta agenda.

Los puntos abordados en estos dos últimos párrafos se desarrollarán a mayor profundidad en la última sección de este capítulo, por lo pronto resulta conveniente aclarar que las bases para la construcción del marco de análisis y evaluación de este trabajo son la eficacia de la ayuda/CID (paradigma Norte-Sur) y la metodología propuesta por la *NeST* para medir la eficacia y calidad de los procesos y asociaciones Sur-Sur, complementados por otras metodologías del Sur también de relevancia internacional que se presentarán más adelante. Este capítulo provee una descripción y análisis del contenido de estos marcos metodológicos y concluye con una sección dedicada al análisis de cómo estas propuestas pueden utilizarse en la evaluación de la eficacia de la cooperación triangular y de su composición dual, Norte-Sur y Sur-Sur a la vez.

Por otro lado, no puede dejar de mencionarse la importancia que reviste la evaluación de la cooperación al desarrollo en el contexto global actual, particularmente de su eficacia, ante un sistema de la CID marcado por la reducción de presupuestos para la cooperación al desarrollo, de fatiga de la ayuda y de apremiantes problemas globales que condicionan el desarrollo. Así también, la adopción de nuevos compromisos internacionales para hacer frente a estos problemas, la necesidad de movilización de un mayor financiamiento y la emergencia de nuevos actores, asociaciones y modalidades de cooperación internacional, hacen necesaria la evaluación de actividades de este tipo.

De esta forma, es importante la realización de evaluaciones de la CID para identificar deficiencias y buenas prácticas que permitan generar aprendizajes para eventualmente corregir y mejorar lo que se hizo mal y promover lo que se hizo bien, esto con el fin de

Oxfam, Wits School of Governance, 2015, pp. 24-28. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/news/nest-dialogue-emerging-partners-in-africas-development> [consulta: 29 de abril de 2016].

²⁵² *Ibíd.*

contribuir a la eficacia de las acciones de cooperación en su promoción del desarrollo, así como de aumentar la rendición de cuentas entre todos los socios. Como se mencionó, en los siguientes apartados de este tercer capítulo se hará una revisión de la evaluación de la eficacia en los paradigmas Norte-Sur y Sur-Sur, lo cual constituye la base para posteriormente analizar la eficacia en la CTri.

3.1. La evaluación de la eficacia en el paradigma Norte-Sur

Este apartado aborda la evaluación de la eficacia en el paradigma Norte-Sur, a modo de introducción al tema de la agenda de la eficacia de la ayuda del CAD-OCDE. Originalmente, los países llevaban a cabo evaluaciones de su AOD de manera individual como parte de sus actividades administrativas.²⁵³ Para 1970, la creciente conciencia en torno a la importancia de las evaluaciones de la ayuda condujo a una serie de discusiones sobre evaluación a nivel internacional en el seno del CAD-OCDE y de otros foros internacionales, donde comenzó a vérselo como un medio para mejorar la eficacia y eficiencia de la AOD y para aumentar la rendición de cuentas a la ciudadanía. En este marco el CAD-OCDE propuso en 1991 cinco criterios de evaluación como parámetros para conducir exámenes integrales de la eficiencia y rentabilidad de los proyectos de ayuda al desarrollo y la sustentabilidad de sus impactos, entre otros aspectos.²⁵⁴

Estos criterios del CAD para la evaluación de iniciativas de desarrollo son: a) Pertinencia (grado en el que la actividad de ayuda se adecúa a las prioridades y políticas del grupo objetivo, receptor y donante); b) Eficacia (medida del grado en el que una actividad de ayuda alcanza sus objetivos); c) Eficiencia (mide los productos cualitativos y cuantitativos en relación con los insumos, si la ayuda hace uso de los recursos menos costosos para obtener los resultados deseados); d) Impacto (los cambios positivos o negativos producidos por una intervención de desarrollo, directos o indirectos, concebidos o no, es decir, los efectos sobre los beneficiarios); y e) Sustentabilidad (mide si los beneficios de una actividad son capaces de continuar luego de que se haya retirado el apoyo financiero del donante, también refiere a

²⁵³ Para consultar la definición de evaluación del CAD-OCDE así como otros conceptos relacionados véase OECD. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management [en línea], 2002. Dirección URL: <https://www.oecd.org/dac/2754804.pdf> [consulta: 4 de enero de 2017].

²⁵⁴ Ministry of Foreign Affairs of Japan, Annual Report on Japan's ODA Evaluation 2015, [en línea], 2015, p.4. Dirección URL: http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/annual_report_2015/index.html [consulta: 24 de abril de 2016].

sustentabilidad ambiental).²⁵⁵ Estos criterios atienden áreas centrales de la gestión y programación de la ayuda y se encuentran mayormente orientados a medir resultados, lo que los hizo un importante punto de referencia para países donantes como Japón.

Sin embargo, en diciembre de 2019 dichos criterios sufrieron una serie de cambios que llevaron a definiciones mejoradas de los mismos para adecuarse a los nuevos tiempos y requerimientos de evaluación, monitoreo, gestión de resultados, planeación estratégica y diseño de la intervención. A diferencia de sus antecesores, estos nuevos criterios pueden usarse no sólo para medir resultados (¿qué cambió?) sino también procesos (¿cómo ocurre el cambio?) y quedan de la siguiente manera: a) Pertinencia (el grado en que los objetivos y diseño de la intervención responden a los beneficiarios), b) Coherencia (la compatibilidad de la intervención con otras intervenciones en un país, sector o institución, interna y externa), c) Eficacia (el grado en el que la intervención alcanza sus objetivos y resultados), d) Eficiencia (el grado en el que la intervención entrega resultados de forma económica y oportuna), e) Impacto (el grado en que una intervención ha generado efectos de alto nivel, sean positivos o negativos) y f) Sustentabilidad (el grado en que los beneficios netos de una intervención continúan).²⁵⁶ La mayoría de los criterios, como se puede observar, mantienen su significado original, mientras se añade uno adicional, el relativo a la coherencia entre las intervenciones. En el siguiente capítulo, en la sección relativa a la metodología japonesa de evaluación, se retoma el análisis de estos criterios.

En lo que respecta a la eficacia, ya se mencionó que esta agenda también ha sido conducida por el CAD-OCDE y desarrollada principalmente a través de los cuatro Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (FAN), los cuales se describirán en el siguiente apartado, sin embargo, el origen de este enfoque puede rastrearse un par de años atrás hacia la declaración del CAD-OCDE “*Shaping the 21st Century*.”²⁵⁷ Asimismo, cabe agregar que el debate en torno a la eficacia ha sido abordado en otros foros además del CAD, como es el caso de la primera Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002), en la que se reconoce la necesidad de aumentar no sólo la cantidad de los flujos de

²⁵⁵ OECD, *DAC Criteria for Evaluating Development Assistance*, [en línea]. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm> [10 de mayo de 2016].

²⁵⁶ OECD/DAC Network on Development Evaluation, *Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria. Definitions and Principles for Use* [en línea], 2019. Dirección URL: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf> [consulta: 22 de marzo de 2020].

²⁵⁷ Shannon Kindornay y Bill Morton, *Development effectiveness: towards new understandings*, op. cit., 2009, p.1.

AOD sino también su eficacia, es en esta Conferencia donde surgió por primera vez el término de una utilización más “eficaz” de la ayuda.²⁵⁸ Dicha conferencia sentó el camino hacia los FAN por venir. Una vez proveída esta introducción sobre la evaluación de la eficacia en la CNS, en el siguiente apartado se abordarán los cuatro FAN y sus contribuciones a la configuración de la agenda de la eficacia de la ayuda.

3.1.1. La Agenda de la Eficacia de la Ayuda: Los foros de Roma 2003, París 2005, Accra 2008 y Busán 2011

Para Talaat Abdel-Malek -quien fuera presidente del *Working Party on Aid Effectiveness* del CAD-OCDE- la eficacia de la ayuda es un proceso social, político y económico complejo en donde se entremezclan diversos intereses y puntos de vista a veces en conflicto. Por esto, el enfoque hacia una mejor eficacia tenía que transformarse para poder lidiar con esta realidad.²⁵⁹ En este apartado se hace una presentación de este proceso con el fin de identificar los principales compromisos, metas e indicadores que se han asumido en el marco de esta agenda, para a partir de estos enriquecer el marco analítico de esta tesis con la inclusión de la perspectiva tradicional de la cooperación Norte-Sur y sus mecanismos y metodologías para monitorear el progreso hacia una mayor eficacia de la CID.

Como ya se mencionó, a la par de un llamado por el incremento en el financiamiento de la AOD para atender los crecientes desafíos globales, se agudizaron las críticas en torno al desempeño insatisfactorio, el pobre impacto en el desarrollo y las fallas de la ayuda, entre las que destaca la corrupción, la falta de enfoque en las prioridades del desarrollo, una pobre rendición de cuentas, la duplicación entre los donantes y una carencia de armonización entre los mismos.²⁶⁰

Las dos últimas fallas mencionadas resultan relevantes dada su particular incidencia negativa en la eficacia de la ayuda a partir de su contribución en la generación de costes de transacción innecesarios y en sus efectos sobre la capacidad de los países receptores.²⁶¹ Ante

²⁵⁸ Juan Pablo Prado Lallande, “El Consenso de Monterrey: una alternativa al esquema tradicional de financiación al desarrollo?,” *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 88, México, UNAM/FCPyS, enero-abril, 2002. Juan Carlos Moreno Brid y Valeska Hesse, op. cit.

²⁵⁹ Talaat Abdel-Malek, *The Global Partnership for Effective Development Cooperation: Origins, Actions and Future Prospects*, German Development Institute, MGG, Centre for Global Cooperation Research, Bonn, 2015, p. 11.

²⁶⁰ *Ibíd.*, p. 68.

²⁶¹ *Ibíd.*, pp. 51-54.

esto, el Primer Foro de Alto Nivel (FAN) realizado en Roma en 2003 tuvo como prioridad mejorar la armonización y la coordinación de los donantes de ayuda así como la alineación de ésta a las prioridades y sistemas locales de los socios en desarrollo, como primer paso en la mejora de la eficacia de dicha asistencia.

Así, este primer FAN fue patrocinado por el BM, el FMI y el CAD-OCDE, asistieron representantes de 28 países en desarrollo, de las agencias de la ONU y de los países miembros del CAD, la sociedad civil no fue invitada a participar. Como muestra este panorama, este Foro fue diseñado y conducido por los países donantes y sus resultados fueron preconcebidos por el CAD y el BM, mientras los pocos países en desarrollo invitados fueron meros espectadores.²⁶² Lo anterior a pesar de que su participación y apropiación del proceso era esencial para garantizar una verdadera eficacia.

La escasa representatividad de este primer foro -que también dejó fuera a otros actores del desarrollo como la academia, los gobiernos sub-nacionales y el sector privado- se repetiría, aunque en menor medida, en los foros subsecuentes. Esta situación le restó legitimidad al proceso y mayores oportunidades de tener éxito en sus objetivos, lo que representó una de las razones por las que los principales proveedores de CSS como Brasil, India o China se mostraron desde entonces renuentes a asumir completamente esta agenda como suya y a someterse a sus mandatos, como se verá más adelante.

Los compromisos asumidos en este primer FAN fueron plasmados en la *Declaración de Roma sobre Armonización* para su monitoreo y para reportar su progreso en el segundo FAN a llevarse a cabo en París en 2005.²⁶³ Tales compromisos son: implementación de acuerdo a las prioridades de los socios, facilitación de la armonización a través de revisiones en las políticas, procedimientos y prácticas de los donantes, buenas prácticas, cooperación delegada e incremento en la flexibilidad del personal para gestionar programas/proyectos nacionales, incentivos²⁶⁴, fortalecimiento del liderazgo y apropiación del gobierno receptor,

²⁶² *Ibid.*, pp. 55, 64-65, 69-70.

²⁶³ *Ibid.*, pp. 57, 64.

²⁶⁴ En el marco de la CID es frecuente el uso del concepto de “incentivos”, particularmente en relación a las condiciones necesarias para asegurar la participación y compromiso de los diferentes socios, lo que a su vez es un elemento esencial para garantizar la eficacia y sostenibilidad de la cooperación, de ahí la necesidad de proveer una definición de este término. De esta forma, los incentivos “incluyen premios y castigos que se perciben por los individuos como relacionados con sus acciones y con las acciones de otros”. En el marco del comportamiento de las agencias de ayuda y de los esfuerzos para aumentar la armonización, los incentivos pueden darse: 1) al interior de las agencias (en las sedes o en las oficinas nacionales, o entre las líneas de control y rendición de cuentas que existen entre ellas); 2) en las interacciones entre las agencias de ayuda, tanto a nivel internacional (en foros como el CAD o grupos más informales) como nacional (por ejemplo en grupos de trabajo sectoriales); 3) incentivos positivos y negativos para la armonización pueden existir en la relación entre

simplificación de los procedimientos y prácticas de los donantes, alineación con los círculos de presupuesto nacionales y las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, y promoción de enfoques de armonización.²⁶⁵ Como puede observarse, estos compromisos, a pesar de que tienen como intención mejorar los resultados de desarrollo en los países receptores, están únicamente dirigidos a los países donantes y a moldear el comportamiento de estos para hacerlo más eficaz, sin promover una participación activa, apropiación y liderazgo de los socios receptores.

En este marco, el CAD-OCDE estableció el *Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices* para apoyar la implementación de la Declaración de Roma, cuyo monitoreo fue realizado a partir de los 13 indicadores utilizados por el *Task Team on Harmonization and Alignment* en un estudio sobre armonización al nivel nacional en 14 países socios participantes en el FAN. No obstante, no hubo indicadores medibles clara y específicamente definidos para monitorear el progreso de los compromisos de Roma. Estos compromisos, así como los alcanzados en los foros subsecuentes, no son vinculantes sino que están únicamente sometidos a la revisión y presión de pares y a otros mecanismos de poder suave.²⁶⁶

Antes de llegar a París, el balance en la implementación de los compromisos de Roma no era muy alentador: falta de incentivos que bloqueaban el cambio al nivel político y de comportamiento de proveedores y socios, desconexión entre las declaraciones de alto nivel y los compromisos, factores políticos como la necesidad de visibilizar las acciones de ayuda de los donantes que entorpecían los avances, falta de apoyo por parte de las oficinas sedes a la descentralización de sus oficinas en los países receptores, falta de un marco institucional adecuado para guiar, promover y monitorear el progreso, falta de incentivos en el personal de las agencias, además de que se hizo evidente que alcanzar los objetivos de armonización

donantes y gobiernos socios, donde se diseñan, negocian y monitorean programas de ayuda específicos. Asimismo, el staff de estas agencias también se enfrenta a incentivos, negativos y positivos, que moldean sus percepciones y motivaciones a nivel individual, los cuales dependen de factores y prácticas que se dan en diferentes niveles: Político (i.e. relaciones con donantes, con sociedad civil, con gobiernos socios, etc.); institucional (i.e. estructura organizacional, políticas, procedimientos, sistemas de M&E, etc.), e individual (políticas de reclutamiento, capacitaciones, evaluaciones del staff, reconocimiento y presión de pares, etc). Ostrom, E. et al., *Aid, Incentives and Sustainability. An Institutional Analysis of Development Cooperation*, [en línea], SIDA Studies in Evaluation 02/01. SIDA, Stockholm, 2001, p. 6. Dirección URL: <https://www.oecd.org/derec/sweden/37356956.pdf> [consulta: 10 de abril de 2021]. De Renzio et al., *Incentives for Harmonisation and Alignment in Aid Agencies. A report to the DAC Working Party on Aid Effectiveness*, [en línea], Overseas Development Institute, Londres, 2004. Dirección URL: <https://search.oecd.org/dev/34373869.pdf> [consulta: 10 de abril de 2021].

²⁶⁵ OECD, *HLF1: The First High Level Forum on Aid Effectiveness*, Rome [en línea]. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/hlf-1thefirsthighlevelforumonaideffectivenessrome.htm> [consulta: 10 de mayo de 2016].

²⁶⁶ Talaat Abdel-Malek, op. cit.

implicaría la inversión de mayores recursos y tiempo.²⁶⁷ Los cuales muchas veces los socios no estaban dispuestos a invertir.

Por otro lado, el segundo FAN fue llevado a cabo en 2005 en la ciudad de París, asistieron 60 países receptores, 30 países donantes bilaterales, 30 agencias de desarrollo (incluidos los bancos de desarrollo) y organizaciones de la sociedad civil. Pero este Foro no sólo fue más representativo que el de Roma sino que también abordó una agenda de la eficacia más amplia, agregando la cuestión de los resultados de desarrollo. No obstante, en este Foro, a pesar de haber sido patrocinado por el PNUD y de contar con una participación más activa de los países socios, la agenda fue conducida por los países donantes y el BM.²⁶⁸ Situación que de nuevo restó la apropiación del proceso por parte de los primeros. Tanto la CSS como la CTri fueron excluidas de las discusiones de este foro.

Los compromisos (56 en total) asumidos en este Foro fueron plasmados en la *Declaración de París (DP)*, un documento más completo y avanzado que el de Roma, la cual hizo un llamado a la adopción de un conjunto de 12 indicadores, diversos objetivos a ser alcanzados en 2010 y un sistema de monitoreo para evaluar el progreso. Los indicadores se aplicarían a nivel nacional mientras que serían monitoreados internacionalmente.²⁶⁹ De esta Declaración surgen los cinco principios de la eficacia de la ayuda, base medular de este proceso hasta la actualidad.²⁷⁰

- 1) Apropiación. “Los países socios ejercen un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinan las acciones de desarrollo.”
- 2) Alineación: “Los donantes basan su apoyo en las estrategias de desarrollo nacional, instituciones y procedimientos de los países socios.”
- 3) Armonización: “Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.” Los donantes implementan arreglos comunes, procedimientos simplificados, evitan la duplicación de misiones y complementan y coordinan sus acciones.
- 4) Gestión basada en resultados: Los recursos se administran y la toma de decisiones se mejora con base en los resultados deseados. Este principio resulta muy

²⁶⁷ *Ibíd.*, pp. 67-68.

²⁶⁸ *Ibíd.*, p. 77

²⁶⁹ *Ibíd.*, p. 78

²⁷⁰ OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, [en línea], 2005 y 2008. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> [consulta: 12 de mayo de 2016].

importante ya que mide el grado en el cual el país socio ha establecido marcos de desempeño basados en resultados, en oposición al énfasis tradicional en medir insumos (*inputs*) y productos (*outputs*).²⁷¹

- 5) Responsabilidad mutua: Para los donantes y los socios resulta prioritario ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo (rendición de cuentas mutua y a sus parlamentos y ciudadanías respectivas).²⁷²

A cada principio establecido en la Declaración le corresponde una serie de compromisos asumidos tanto por países donantes como por países socios, lo que marca una diferencia importante de la Declaración de Roma, ya que ahora el papel activo de los países receptores en la consecución de la eficacia de los procesos de cooperación en los que participan comienza a verse como relevante. Además, para monitorear el desarrollo en la implementación de cada principio, cada uno de éstos cuenta con sus propios indicadores así como con metas respectivas que debían ser alcanzadas para el 2010.²⁷³

Para evaluar el progreso en la implementación de los compromisos asumidos en este Foro fueron conducidas dos encuestas de monitoreo, en 2006 y 2008. Los resultados de estas encuestas no fueron muy alentadores ya que mostraron que los países socios establecían planes de acción a ritmos distintos, el progreso era desigual tanto entre países como entre indicadores y aún lento para cumplir las metas de 2010. Así, fueron encontradas dificultades en ambos socios, las cuales requerían del involucramiento de nuevos actores, de cambios políticos y de comportamiento, de un liderazgo político importante, de verdaderos compromisos para impulsar el cambio y de mayores incentivos, tanto por parte de los países donantes como de los receptores.²⁷⁴

Con el objetivo de informar sobre el avance en la implementación de la Declaración de París, particularmente ante el pobre desempeño registrado, y construir sobre la base de las lecciones aprendidas con su puesta en práctica, el tercer FAN fue llevado a cabo en Accra, Ghana, en 2008, y contó con la participación de representantes de 120 países en desarrollo y desarrollados, de agencias, fondos globales, fundaciones y de 80 organizaciones de la sociedad civil, además de actores de la CSS, gobiernos locales y parlamentos. Este Foro fue

²⁷¹ Talaat Abdel-Malek, op. cit., p. 84.

²⁷² Ibid., p. 84

²⁷³ Los indicadores y metas pueden consultarse en OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, op. cit. pp. 9-10.

²⁷⁴ Talaat Abdel-Malek, op. cit., pp. 80, 85, 102, 105.

organizado por el *Working Party on Aid Effectiveness* (WP-EFF), un cuerpo subsidiario del CAD-OCDE encargado de preparar el borrador del documento final, la *Agenda de Acción de Accra* (AAA), con la inclusión de representantes de países socios, donantes, organizaciones multilaterales, del CAD y de la sociedad civil.²⁷⁵ Las contribuciones al desarrollo de todos estos nuevos actores también fueron reconocidas en la Agenda.

A pesar de que su organización también estuvo a cargo de la OCDE y del BM, y de la primacía de los donantes en la definición de la AAA, el Foro de Accra contó con una mayor representatividad que sus antecesores. Así, este Foro se vio enriquecido con la inclusión de la sociedad civil, de las fundaciones, el sector privado, los fondos globales y los PRM, vistos estos ahora no en calidad de meros países receptores sino como países con un papel dual (receptores-proveedores de CSS). Además, el papel de los parlamentos, los medios de comunicación, los institutos de investigación y los gobiernos locales fue reconocido como necesario para alcanzar la apropiación nacional (AAA para. 9, 13, 16 y 19).

Los desafíos más apremiantes identificados en Accra fueron retomados en la AAA y complementados con 56 acciones específicas a ser implementadas y monitoreadas para el 2010, los cuales son:²⁷⁶

- a) Fortalecimiento de la apropiación nacional sobre el desarrollo
- b) Establecimiento de asociaciones para el desarrollo más eficientes e inclusivas
- c) Implementación y rendición de cuentas para resultados de desarrollo

Así, en el Foro de Accra se buscó profundizar y complementar los principios y compromisos de la Declaración de París, lo que permitió un importante avance en diversas cuestiones: a) Definición más amplia del principio de apropiación (apropiación democrática), resaltando la importancia del desarrollo de capacidades para todos los actores del desarrollo;²⁷⁷ b) Ampliación del enfoque de resultados para incluir la implementación de los

²⁷⁵ Ibid, pp. 107, 109, 116, 125.

²⁷⁶ Ibid, pp. 123-125. También véase OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, op. cit. pp. 15-21. Cabe agregar que en la AAA no se incluyeron nuevos indicadores como en la DP, sino que se buscó complementar los compromisos asumidos en ésta. No obstante, sí reconoció la necesidad de mejorar la metodología y los indicadores para medir el progreso de la eficacia de la ayuda adoptados en la DP, esto particularmente en el marco de la encuesta de monitoreo de la Declaración de París que iba a ser realizada en 2011.

²⁷⁷ La apropiación democrática en el marco de la Agenda de Acción de Accra implica que los gobiernos de los países en desarrollo tendrán un liderazgo más fuerte en sus propias políticas de desarrollo y trabajarán con parlamentos, autoridades locales, ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios de comunicación y el sector privado para dar forma a esas políticas y para evaluarlas. Los donantes les brindarán apoyo respetando las prioridades nacionales, invirtiendo en sus recursos humanos e institucionales, haciendo un mayor uso de sus sistemas nacionales para proveer la ayuda e incrementando la predictibilidad de sus flujos de ayuda. OECD, *Paris Declaration and Accra Agenda*

derechos humanos, la igualdad de género y la protección ambiental; c) Reconocimiento de la importancia de reformar los sistemas de ayuda para hacer frente a los desafíos globales y de asumir fuertes liderazgos políticos y compromiso para promover la agenda; d) Reconocimiento del fortalecimiento de capacidades como prioridad esencial para mejorar la apropiación, el liderazgo y la rendición de cuentas democrática; e) Reconocimiento del creciente potencial de la CSS y la CTri; f) Importante participación de la sociedad civil que trajo a discusión cuestiones vitales como la necesidad de moverse de la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo; y g) Participación más activa de los países en desarrollo en las discusiones del Foro.²⁷⁸

De estos avances, es importante resaltar el reconocimiento que en este Foro se hizo de la importancia de la CSS y la CTri y del papel de los PRM en estas modalidades así como en la agenda de la eficacia. A este respecto, destaca la posición adoptada por Brasil en el FAN de Accra sobre su negativa a adoptar la AAA sobre la base del cuestionamiento de la adaptabilidad de los estándares de los donantes e instituciones financieras internacionales a la CSS, del monopolio de este proceso liderado por el CAD-OCDE y el BM como única forma para alcanzar la eficacia de la cooperación y de la hegemonía de la CNS como el único estándar internacional de calidad.²⁷⁹ Esta posición, compartida por otros importantes proveedores de CSS como China e India, cada uno con sus matices propios, se encuentra en el centro de la justificación de la necesidad de proponer metodologías y plataformas complementarias o alternativas, de y para el Sur global, que respondan de una manera más representativa, legítima y fiel a las necesidades, intereses y características de la cooperación Sur-Sur, este tema se retoma en la segunda parte de este capítulo.

En el camino hacia el cuarto FAN, en 2011, se emprendieron dos encuestas para monitorear y evaluar los avances en la implementación de los compromisos asumidos desde París (del 2005 al 2010): La Tercera Encuesta de Monitoreo del CAD-OCDE y la Evaluación de la Fase 2 de la Declaración de París (externa). Los resultados de la primera indican que hubo una variación considerable en el progreso alcanzado entre donantes y países socios, estos últimos mostraron avances en la calidad de las herramientas y sistemas para la

for Action [en línea]. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm> [consulta: 7 de enero de 2017].

²⁷⁸ Talaat Abdel-Malek, op. cit., pp. 116, 117, 119-121.

²⁷⁹ *Ibíd.*, p. 126.

planeación financiera y la gestión por resultados, lo que implicó la realización de reformas profundas a nivel nacional. En este sentido, los mayores progresos fueron realizados por los países en desarrollo, al incrementarse el número de estos que establecieron estrategias de desarrollo sólidas y marcos orientados a resultados para monitorear el progreso, mientras que los países desarrollados no mostraron avances sustantivos en los compromisos asumidos en torno a utilizar los sistemas locales, a pesar de su mejoramiento, desligar su ayuda, conducir trabajo analítico y misiones conjuntas, lidiar con la fragmentación de la ayuda y mejorar la previsibilidad de la misma.²⁸⁰

Por el lado de la Evaluación de la Declaración de París Fase 2, ésta muestra que la Declaración sí fue relevante en el mejoramiento de la eficacia de la ayuda, sin embargo, el progreso en la implementación de la misma fue desigual en cada principio acordado. El principio que más avances registró fue el de apropiación, seguido por los de alineación y armonización (de forma desigual), con la gestión por resultados y la rendición de cuentas mutua registrando los menores progresos.²⁸¹ Los resultados de ambos ejercicios muestran que a pesar de la retórica, la negociación y la aprobación de los documentos finales de París y Accra, los países desarrollados no estaban dando cumplimiento a los compromisos que ellos mismos definieron, a pesar de que cuentan con mayores recursos y capacidades para hacerlo, lo que resaltó la importancia de un verdadero liderazgo y voluntad política para hacer avanzar la agenda.

En este contexto, se llevó a cabo en 2011 el cuarto FAN en Busán, Corea del Sur. Éste contó con la asistencia de más de 3500 delegados de países desarrollados y en desarrollo, economías emergentes, proveedores de CSS y CTri, parlamentos y la sociedad civil. La Declaración final de este Foro, la Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, estableció un marco para la cooperación al desarrollo que buscó incluir a donantes tradicionales, proveedores de CSS, a los BRICS, a las organizaciones de la sociedad civil y a donantes privados.²⁸² Con esto, este FAN representó un esfuerzo de mayor inclusión que sus predecesores. En este marco resalta el reconocimiento ya realizado de la relevancia de la

²⁸⁰ *Ibid.*, pp. 162-164.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 165.

²⁸² *Ibid.*, p. 193. OECD, *Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness*, [en línea]. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm> [consulta: 14 de mayo de 2016].

CSS y de la importancia de incluir en este proceso a las economías emergentes, aunque incluso en la actualidad sea un objetivo aún sin alcanzar plenamente.

El documento final de Busán abordó una agenda más amplia que la de la Declaración de París y la AAA (de la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo), los siguientes son los puntos más importantes de dicho documento: a) reconoce un conjunto de objetivos comunes, principios compartidos y compromisos y responsabilidades diferenciadas, para dar cabida a las demandas de los proveedores de CSS; b) apropiación de los países en desarrollo, enfoque en resultados sostenibles, mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas mutua; c) importancia del fortalecimiento institucional y el uso de los sistemas nacionales; d) necesidad de acelerar los esfuerzos para alcanzar la igualdad de género; e) reconoce el papel de las OSC como actores independientes del desarrollo y promete acciones para propiciar un ambiente adecuado para su labor; f) resalta el rol de los parlamentos; g) promueve el mejoramiento de la transparencia a través de la implementación de un estándar abierto para publicar información electrónicamente; h) importancia de mejorar la previsibilidad de mediano plazo; i) llama a la reducción de la fragmentación de la ayuda y de la ayuda insuficiente, al mejoramiento de las políticas de las instituciones multilaterales y los fondos globales; j) importancia de trasladar la atención de la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo y de movilizar recursos nacionales para el desarrollo; k) reconoce el papel del sector privado como motor del desarrollo; l) resalta la importancia de la rendición de cuentas mutua en el cumplimiento de los compromisos asumidos a través de la adopción de marcos nacionales para monitorear el progreso, a partir de un conjunto de indicadores y objetivos a monitorearse; y m) llama a la creación de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED).²⁸³

Como puede observarse, muchas de estas cuestiones ya habían sido abordadas en los Foros anteriores, sin embargo, en Busán la agenda se amplió para responder a la nueva realidad internacional. Es destacable la inclusión de nuevos actores del desarrollo y el llamamiento para que se sumen al proceso de la eficacia (países proveedores de CSS, parlamentos, sociedad civil, sector privado, fondos globales...) y la atención de problemáticas que dificultan la consecución del desarrollo (alcanzar la igualdad de género y combatir el cambio climático) y de la eficacia (transparencia).

²⁸³ Talaat Abdel-Malek, op. cit., pp. 203-205.

De los puntos enumerados anteriormente, para los objetivos de esta tesis resalta la creación de la AGCED y de su sistema global de monitoreo voluntario a nivel país (compromisos, indicadores y metas) de los progresos en la implementación de esta nueva agenda (busca capturar cambios en el comportamiento de los actores asociados). Así, este sistema de monitoreo fue establecido en 2012 y consiste en un conjunto de 10 indicadores para medir los avances en el mejoramiento de la eficacia de la cooperación que siguen vigente hasta hoy en día, tales indicadores se encuentran enmarcados en los cuatro principios de la eficacia reconocidos en Busán: 1) Apropiación de las prioridades de desarrollo por parte de los países en desarrollo, 2) Enfoque en resultados, 3) Asociaciones inclusivas para el desarrollo, y 4) Transparencia y rendición de cuentas mutua.²⁸⁴

La mitad de los indicadores de Busán están basados en los principios de la Declaración de París (y el contenido adicionado en Accra) y sus respectivos indicadores.²⁸⁵ Por ejemplo, los indicadores 1, 5, 7, 9 y 10 abordan principios como apropiación, rendición de cuentas mutua, gestión orientada a resultados [previsibilidad de la ayuda] y alineación (consideración de las prioridades de los países receptores, uso de los sistemas de los países en desarrollo y ayuda desligada), aunque en algunos casos dichos principios no sean mencionados de forma explícita. Asimismo, aunque no se haga referencia al principio de armonización y sus indicadores específicos, su contenido y propósito puede encontrarse implícito en algunos de estos nuevos indicadores, especialmente en relación a la participación inclusiva del sector privado y la sociedad civil.

Por otro lado, los cinco indicadores restantes, aunque enmarcados en los principios tradicionales y algunos ya presentes en el espíritu de Accra, son innovadores y buscan atender otras áreas prioritarias para la consecución de la eficacia de la CID, como es la importancia de la participación de la sociedad civil y el sector privado, la supervisión parlamentaria, la

²⁸⁴ Global Partnership for Effective Development Co-operation, Global Monitoring [en línea]. Dirección URL: <http://effectivecooperation.org/about/global-monitoring-framework/> [consulta: 14 de mayo de 2016]; 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan Partnership for Effective Development Co-operation [en línea], 2011, p.3. Dirección URL: http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/03/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf [consulta: 14 de mayo de 2016].

²⁸⁵ De forma resumida los indicadores versan sobre: 1) enfoque en resultados, 2) ambiente propicio para las OSC, 3) Inclusión del sector privado en el desarrollo, 4) transparencia, 5) predictibilidad, 6) revisión parlamentaria de presupuestos, 7) responsabilidad mutua, 8) igualdad de género y empoderamiento de la mujer, 9) instituciones efectivas y 10) ayuda desligada. Véase la lista completa de indicadores, compromisos y metas que debían cumplirse para el 2015 en Global Partnership for Effective Development Co-operation, *The Monitoring Framework of the Global Partnership for Effective Development Co-operation*, Indicators and Targets, [en línea]. Dirección URL: <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2015/05/GPEDC-Monitoring-Framework-10-Indicators.pdf> [consulta: 14 de mayo de 2016].

transparencia, la publicación de la información y la igualdad de género. Algunos de estos indicadores se han utilizados para complementar los criterios de análisis utilizados en este trabajo (véase Anexo 1).

El ejercicio de reporte de avances se da de forma voluntaria a nivel país cada dos años, a partir de la información proveída por los mismos países en desarrollo. Éste incluye además reportes de otros actores como la sociedad civil y el sector privado. Hasta ahora ha habido dos rondas de monitoreo bajo esta estructura original. El primer informe de monitoreo de la Alianza Global fue publicado en abril de 2014 y la primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global se llevó a cabo en la Ciudad de México los días 15 y 16 de abril del mismo año, los resultados identificados en el reporte sirvieron de base a las discusiones llevadas a cabo en la capital mexicana. La segunda Reunión de Alto Nivel fue efectuada del 28 de noviembre al 1 de diciembre de 2016 en Nairobi, Kenia, en este mismo año fue completado el segundo informe de monitoreo de la AGCED (2015-2016).

Con la puesta en vigor de la Agenda 2030, se inició una redefinición de esta estructura de monitoreo para reflejar sus prioridades y contribuir a la revisión de los ODS 5 (igualdad de género y empoderamiento de la mujer) y 17 (respeto del espacio político y liderazgo de los países y asociaciones multi-actor para el desarrollo). Para esto se definió un enfoque conocido como el *three-track approach*: 1) Fortalecer la calidad y utilidad del sistema actual (esta fase implicó ajustes en los indicadores originales en un periodo de revisión realizado en 2017 y 2018), 2) Adaptar el alcance del sistema de monitoreo para reflejar la Agenda 2030, y 3) Optimizar el proceso de monitoreo a nivel país para maximizar su eficacia.²⁸⁶

Los cambios que sufrieron los indicadores de la estructura de monitoreo después de la *track 1* implican: la necesidad de solicitar a los países información adicional para los indicadores (5a y 5b) de previsibilidad; ampliar los indicadores 1a y 1b de enfoque en resultados, en el primer caso para avanzar en una evaluación de alineamiento y uso de los sistemas nacionales de resultados para definir estrategias a nivel país y en el segundo caso mejorar el indicador para evaluar las herramientas de planeación nacional y el nivel de domesticación de los ODS; fortalecer el proceso de diálogo multi-actor con recopilación de datos (indicador 2); profundizar la evaluación de la calidad de las alianzas público-privadas

²⁸⁶ Global Partnership for Effective Development Cooperation, *Global Partnership Monitoring 2.0* [en línea]. Dirección URL: <http://effectivecooperation.org/monitoring-country-progress/global-partnership-monitoring-2-0/> [consulta: 6 de abril de 2020].

(indicador 3); complementación del indicador 6 con información cualitativa adicional sobre la calidad del escrutinio parlamentario; transformación del indicador 7 de responsabilidad mutua a “responsabilidad colectiva”, entre otros cambios.²⁸⁷ La tercera ronda de monitoreo de la Alianza Global se llevó a cabo en 2018 con la aplicación de estas transformaciones en los indicadores,²⁸⁸ así como un Informe de Progreso en 2019. Se espera que la estructura de monitoreo sufra nuevos ajustes en el periodo 2020-2022, para responder a los nuevos retos de la eficacia, los cuales serán adoptados en la tercera Reunión de Alto Nivel de la AGCED prevista para el 2022.²⁸⁹

Antes de cerrar este apartado, es importante mencionar que la AGCED ha apoyado esfuerzos liderados por el gobierno de México desde 2017 para desarrollar un nuevo enfoque para evaluar la eficacia de la CSS, a partir de la estructura de monitoreo de la Alianza Global pero ajustada a las peculiaridades de la cooperación entre países en desarrollo. El *Joint Support Team* de la AGCED condujo consultas con gobiernos de otros países del Sur, como Sudáfrica y Chile, para verificar la aplicabilidad de este marco de monitoreo en diferentes contextos. Los resultados de este ejercicio indican la necesidad de ajustar de mejor manera el sistema de la AGCED a la CSS, ya que algunos de los indicadores actuales pueden no ser aplicables para esta modalidad de colaboración.²⁹⁰ No obstante, el contenido primordial de los indicadores incluidos en este marco piloto es recogido en la propuesta de la *NeST*.

Los principios, indicadores y criterios surgidos de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, desde Roma (2003) hasta las recientes modificaciones de la estructura de monitoreo de la Alianza Global para responder a la Agenda 2030, han sido tomados como referencia en la construcción de los criterios de análisis de esta tesis (véase Anexo 1). Esto como forma de

²⁸⁷ *Ibíd.* Para una comparación entre los indicadores originales y las modificaciones realizadas, véase GPEDC, *The Global Partnership Monitoring Framework for 2030* [en línea]. Dirección URL: <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2017/10/Concept-note-Global-Partnership-Monitoring-Framework-2030.pdf> [6 de abril de 2020].

²⁸⁸ Los resultados de esta Ronda de Monitoreo se mostraron desalentadores si lo que se busca es aumentar la eficacia de la CID, dado que se encontró un menor uso de los sistemas nacionales de resultados de los países socios, menor previsibilidad, menor supervisión parlamentaria de los fondos, menor alineación con las prioridades de los socios, deterioro en el entorno en que operan las OSC, entre otros. Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. *Hacia una cooperación más eficaz. Informe de Progreso de 2019 de la Alianza Global. Mensajes clave- partes I y II* [en línea]. Dirección URL: http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2019/07/GPEDC_2019-Report_Glossy_ES_print.pdf

²⁸⁹ Global Partnership for Effective Development Cooperation, *About the Global Partnership Monitoring* [en línea]. Dirección URL: <https://www.effectivecooperation.org/landing-page/gpedc-monitoring-methodology> [consulta: 16 de diciembre de 2020].

²⁹⁰ AMEXCID, GPEDC, *Measuring the effectiveness of South-South Cooperation* [en línea] 2020. Dirección URL: <https://www.effectivecooperation.org/content/measuring-effectiveness-south-south-co-operation> [consulta: 16 de diciembre de 2020].

responder al paradigma Norte-Sur que configura una parte esencial de la cooperación triangular. En la siguiente sección, se analizan las aportaciones que desde este paradigma han surgido para evaluar la eficacia de la cooperación triangular en específico.

La eficacia de la cooperación triangular en el paradigma Norte-Sur

En el marco de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda se conformó en 2016 la Iniciativa de la Alianza Global sobre la Cooperación Triangular Eficaz (GPI por sus siglas en inglés). El grupo central de esta Iniciativa incluye organizaciones como la OCDE, la UNOSSC y el PIFCSS, además de países en desarrollo como México y países desarrollados como Japón. Dicho grupo busca dar seguimiento a la materialización de sus *Lineamientos Voluntarios para la Cooperación Triangular Eficaz*, como una forma de potencializar esta modalidad de colaboración, así como la CSS.²⁹¹

Los Lineamientos Voluntarios se enmarcan en el “enfoque contemporáneo” de la CTri que la GPI impulsa, para reflejar los múltiples actores y nuevos métodos de trabajo que caracterizan a esta modalidad de colaboración, reconociendo que provee una ventaja comparativa que permite complementar la cooperación Norte- Sur, así como la Sur-Sur. A continuación, se enlistan los seis compromisos voluntarios adoptados en 2019 por los adherentes a esta Iniciativa para hacer su CTri más eficaz:²⁹²

1. Apropiación nacional y cooperación de acuerdo a la demanda
2. Compromisos compartidos (responsabilidad conjunta)
3. Enfoques orientados a resultados y soluciones
4. Asociaciones inclusivas y diálogos de múltiples actores
5. Transparencia y rendición de cuentas mutua
6. Innovación y co-creación
7. Aprendizaje conjunto e intercambio de conocimiento
8. Avanzar la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y niñas

²⁹¹ OECD, *The Global Partnership Initiative on Effective Triangular Co-operation (GPI)* [en línea]. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/triangular-cooperation/the-global-partnership-initiative-on-effective-triangular-co-operation.htm#> [consulta: 7 de abril de 2020].

²⁹² Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation, *Voluntary Guidelines for Effective Triangular Cooperation* [en línea]. Dirección URL: <https://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2019/08/VOLUNTARY-GUIDELINES-FOR-EFFECTIVE-TRIANGULAR-COOPERATION.pdf> [consulta: 8 de abril de 2019].

9. No dejar a nadie atrás

Como es posible observar, los lineamientos responden a los principios rectores de la Alianza Global, presentes también en su sistema de monitoreo. A estos lineamientos se añade la importancia de aumentar y mejorar el reporte de las iniciativas de CTri para monitorear y evaluar de forma más completa su eficacia. Para ello, la OCDE cuenta con un Repositorio de proyectos de Ctri, a partir de los reportes que diversos actores hacen a esta organización sobre sus actividades de colaboración trilateral.²⁹³ Para progresar en la evaluación de esta modalidad de CID es importante avanzar también en la generación de datos y evidencia sobre la misma.

En este marco, también en el seno de la OCDE y a partir del trabajo de expertos y ejecutores de la CTri, se elaboró un Kit de herramientas para identificar, monitorear y evaluar el valor añadido de la cooperación triangular. Con este documento se busca que este elemento, junto con la importancia de la asociación y las sinergias creadas, se considere desde el diseño del proyecto y se evite el enfoque únicamente en resultados de desarrollo. De esta forma, el kit de herramientas permite la identificación de áreas en las que la CTri puede añadir valor desde una perspectiva de la asociación; ofrece una guía en la formulación de objetivos, indicadores para medir el valor añadido y evaluación de resultados (incluidos resultados al nivel de la asociación colaborativa); y provee ideas para diseñar una evaluación que combine criterios del CAD y principios de la CSS.²⁹⁴

Los indicadores que se proponen en el kit de herramientas buscan medir seis posibles resultados al nivel de la asociación trilateral, es decir, las áreas en las que este tipo de asociaciones añaden valor y contribuyen a incrementar la eficacia de las iniciativas de desarrollo. Las seis áreas son: construir apropiación y confianza; promover la complementariedad e incrementar la coordinación en la cooperación para el desarrollo; compartir conocimiento y generar aprendizajes conjuntos; co-crear soluciones y flexibilidad; mejorar el volumen, alcance y sustentabilidad; y alcanzar objetivos de desarrollo regionales y globales a través del fortalecimiento de las asociaciones para el desarrollo sostenible.²⁹⁵

²⁹³ El repositorio puede consultarse en OECD, Triangular co-operation repository of projects [en línea]. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-co-operation-repository.htm>

²⁹⁴ OECD, *Toolkit for Identifying, Monitoring and Evaluating the Value Added of Triangular Co-operation* [en línea] 2018. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/TOOLKIT%20-%20version%20August%202018.pdf> [consulta: 11 de abril de 2020].

²⁹⁵ *Ibíd.* Los indicadores propuestos pueden verse en las páginas 16 a 21 del documento de la herramienta.

Como es posible observar, algunos de estos factores, como la apropiación, la complementariedad y la coordinación, son principios fundamentales de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda y de la Alianza Global, revisadas anteriormente.

En este sentido, en los últimos años ha habido avances desde el paradigma Norte-Sur para comprender de forma más amplia a la CTri, así como para apuntalar su eficacia, tomando en consideración principios enmarcados en la Alianza Global pero también algunos que se cruzan con la narrativa y principios definitorios de la CSS.

Así, en documentos de la OCDE, como el texto *Enabling Effective Triangular Cooperation* de 2019, se encuentran referencias a que para que las iniciativas trilaterales sean más efectivas deben existir condiciones como un ecosistema nacional y un ambiente propicio para ello, así como la promoción de asociaciones con actores diversos tanto gubernamentales como no gubernamentales. Además de que se debe tomar en consideración no sólo resultados de desarrollo sino también resultados al nivel de la asociación, algo que, como se verá más adelante, es central en la cooperación entre países en desarrollo.²⁹⁶ Sumado a esto, desde este paradigma se ha avanzado para alinear los criterios de eficacia con la Agenda 2030 y apoyar así en su cumplimiento.

A lo anterior puede añadirse la promoción de asociaciones horizontales y de aprendizaje mutuo, donde ya no se dependa sólo del flujo de conocimiento y experiencia del Norte hacia el Sur, así como la importancia de invertir en el desarrollo de la asociación trilateral para construir confianza y dar mayor resiliencia al proyecto.²⁹⁷ Estas consideraciones también están presentes en el kit de herramientas antes mencionado.

De esta forma, el kit presentado propone un marco de análisis y de indicadores para evaluar la CTri desde la perspectiva adoptada en esta tesis, es decir, la cooperación triangular como integradora de los paradigmas Norte-Sur y Sur-Sur de la cooperación internacional, así como catalizadora del valor añadido que representa la asociación trilateral. Por estas razones, dicho kit se utilizó como guía para la construcción de los criterios de análisis usados en esta tesis (véase Anexo 1).

²⁹⁶ OECD, *Enabling Effective Triangular Co-operation*, OECD Development Policy Papers, [en línea] Diciembre 2019 . Dirección URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5fc4501e-en.pdf?expires=1586661604&id=id&accname=guest&checksum=77E90303CF67C0BE76150D84196955F0> [consulta: 12 de abril de 2020].

²⁹⁷ *Ibíd.*

Si bien el kit de herramientas propuesto por la OCDE para medir el valor añadido de la cooperación trilateral ya comienza a tender puentes con el paradigma Sur-Sur, es importante revisar las propuestas que desde el Sur Global se han generado para la evaluación de esta modalidad de cooperación a partir de principios y criterios provenientes de los mismos países en desarrollo y por tanto más aceptados por estos. Esta tarea se hará en las siguientes secciones de este capítulo, pero antes la transición entre paradigmas se complementará mediante una breve referencia al Equipo de Tareas sobre CSS.

3.1.2. El Equipo de Tareas sobre Cooperación Sur-Sur (TT-SSC)

Luego del tercer FAN de Accra, el *Working Party on Aid Effectiveness* (WP-EFF) fue sometido a un proceso de reforma para garantizar su capacidad en la atención de los desafíos que implicaba la implementación de la AAA y la organización del cuarto FAN de Busán. Entre las medidas tomadas para ello se encuentra el establecimiento de una nueva línea de trabajo, la CSS. Este cambio llevó al establecimiento del Equipo de tareas sobre Cooperación Sur-Sur (*Task Team on South-South Cooperation, TT-SSC*).²⁹⁸ Dicho grupo se caracteriza y analiza en esta sección como un mecanismo promovido por los países en desarrollo en el seno del CAD-OCDE para impulsar un mayor entendimiento de la CSS dentro de esta agenda. Por ello, se aborda este grupo de trabajo como un puente entre ambos paradigmas, el Norte-Sur y el Sur-Sur.

Así, el TT-SSC fue creado en 2008 después del tercer FAN de Accra en respuesta a la creciente importancia de los nuevos proveedores de recursos para el desarrollo y del nuevo principio de asociaciones inclusivas. Este grupo reunía a países socios (particularmente PRM), donantes, sociedad civil, academia, y agencias multilaterales y regionales bajo el objetivo de “mapear, documentar, analizar y discutir evidencia en torno a las sinergias existentes entre los principios de la eficacia de la ayuda y la práctica de la CSS”. A pesar de que se considera una iniciativa del Sur, el TT-SSC nació auspiciado por el WP-EFF en el seno del CAD-OCDE.²⁹⁹

²⁹⁸ Talaat Abdel-Malek, op. cit., pp. 128, 134.

²⁹⁹ OECD, *Task Team on South-South Co-operation, the Task Team on South-South Co-operation at a Glance* [en línea]. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45539861.pdf> [consulta: 14 de mayo de 2016].

Además de este objetivo central, el TT-SSC buscaba contribuir a la definición del rol de los países socios y las perspectivas del Sur en la arquitectura global de la ayuda, a un mejor entendimiento de la CSS y la CTri, la identificación de buenas prácticas y, para cumplir con su objetivo principal, buscaba atender tres mandatos emanados de la AAA (art. 19): a) adaptar los principios de la Declaración de París y de la AAA a la CSS (art.19a), b) enriquecer la agenda de la eficacia de la ayuda con las prácticas y experiencias de la CSS (art. 19b), y c) identificar complementariedades entre la CSS y la CNS (art.19c), su principal área de interés analítico fue la cooperación técnica conducida por los PRM.³⁰⁰

Las principales áreas de trabajo del TT-SSC fueron: 1) Trabajo analítico, documentación de buenas prácticas de la CSS en el contexto de la eficacia de la ayuda para incidir en la toma de decisiones y en el diseño de políticas; 2) Comunidad de práctica, la vinculación de la política, el análisis y la práctica a través de la creación de una red en línea de practicantes de la CSS; y 3) Promoción y difusión, promoción de debates de políticas a través de la coordinación de eventos y alianzas al interior del WP-EFF.³⁰¹

El trabajo analítico del TT-SSC en torno a la relación CSS/CTri-eficacia se vio materializado en la realización de 110 historias de caso, las cuales fueron insumos esenciales para las discusiones del *High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development* llevado a cabo en 2010 en Bogotá, Colombia.³⁰² En una segunda fase, el TT-SSC también brindó insumos al cuarto FAN de Busán a través de su trabajo analítico en la realización de nuevos estudios de caso a partir de los cuales emitió recomendaciones de política.³⁰³

En el evento de Bogotá se puso de manifiesto la dificultad del trabajo encomendado al TT-SSC ya que, de acuerdo a Bruno Ayllón (2011), fue posible constatar la existencia de

³⁰⁰ *Ibíd.*, p. 1

³⁰¹ Task Team on South-South Cooperation, *Qué hacemos?*, [en línea], Dirección URL: <http://www.southsouth.org/es/seccion/11/what-we-do> [consulta: 14 de mayo de 2016] ; Task Team on South-South Cooperation, *Estudios de Caso* [en línea], Dirección URL: <http://www.southsouth.org/es/seccion/show?id=20> [consulta: 14 de mayo de 2016].

³⁰² OECD, *Task Team on South-South Co-operation, the Task Team on South-South Co-operation at a Glance*, op. cit. p. 2; OECD, *Boosting South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness. Telling the Story of Partners Involved in more than 110 Cases of South-South and Triangular Cooperation*, 2010 [en línea]. Dirección URL: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/46080462.pdf> [Consulta: 10 de mayo de 2020].

³⁰³ OECD, *Task Team on South-South Cooperation*, [en línea]. Dirección URL: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/taskteamonsouth-southco-operation.htm> [consulta: 14 de mayo de 2016]. Task Team on South-South Cooperation, *Unlocking the Potential of South-South Cooperation. Policy Recommendations from the Task Team on South-South Cooperation*, [en línea] 2011, OECD. Dirección URL: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/TT-SSC%20Policy%20Recommendations.pdf> [consulta: 10 de mayo de 2020].

desacuerdos profundos entre los países de América Latina en torno a la “aplicación de los principios de la DP y de la AAA a la CSS,” por lo que no fue posible alcanzar un acuerdo para elaborar una declaración final consensuada del texto propuesto por Colombia y otros miembros del TT-SSC.³⁰⁴ Esto refleja la falta de un consenso entre los proveedores de CSS sobre adoptar o no la agenda de la eficacia del CAD-OCDE. De ahí la importancia de la existencia de propuestas alternativas, paralelas o complementarias a este proceso que reflejen de mejor manera los intereses y realidades de los países del Sur.

Si bien en este Equipo de tareas existió un liderazgo y amplia participación del Sur, no se considera como una iniciativa a la par de las que serán presentadas en la siguiente sección, ya que el desarrollo de su trabajo se dio en el marco del CAD-OCDE y de la agenda de la eficacia de la ayuda, es decir, dentro del mismo paradigma Norte-Sur y por tanto no provee alternativas a las estructuras dominantes. Su labor, sin embargo, es muy relevante al tratar de construir un puente entre ambos paradigmas mediante su trabajo por adaptar los principios de París y Accra a la CSS y por otro lado alimentar la agenda de la eficacia a partir de lo que la cooperación entre países en desarrollo puede aportar. A continuación, se abordarán iniciativas del Sur, provenientes de organismos regionales como la SEGIB y de la academia y la sociedad civil, como la propuesta de la *Network of Southern Think Tanks (NeST)*, que constituyen propuestas innovadoras y alternativas, o complementarias, al modelo dominante del CAD-OCDE, más acorde con la realidad de los países en desarrollo.

3.2. Los marcos de evaluación de la eficacia en el paradigma Sur-Sur. Evaluación de procesos, relaciones y asociaciones

Como se mencionó en el primer capítulo, a pesar de la creciente importancia de la CSS aún persisten importantes vacíos de conocimiento en torno a la cantidad, calidad, eficacia e impacto de sus flujos e iniciativas, es decir, aún no se cuenta con suficiente información empírica sobre lo que los países proveedores de CSS están haciendo en este rubro.

Lo anterior se debe a diversos factores interrelacionados entre sí, a saber: la carencia de una definición común y generalmente aceptada sobre lo que es la CSS y las actividades

³⁰⁴ Bruno Ayllón Pino, Tahina Ojeda Medina y Alice Bancet, La cooperación Sur-Sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda [en línea], documento de trabajo N°27, IUDC-UCM, 2013. Dirección URL: https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2014-03-12-DT27_CSS_Gobernanza.pdf [consulta: 9 de enero de 2017].

que ésta implica; la existencia de instituciones nacionales a cargo de la CID que están fragmentadas; la falta de una metodología común para la recolección de información, su análisis, reporte; una rendición de cuentas y transparencia débil; y la debilidad de los sistemas de gestión de la información de los socios emergentes (lo que afecta la generación de datos e información agregada, la cuantificación y el registro de flujos).³⁰⁵ A esto se suma la inexistencia de mecanismos adecuados de coordinación de las actividades de cooperación de los países en desarrollo y de estrategias claras para monitorear y evaluar las iniciativas. Así, la CSS, al igual que la CNS, requiere de una plataforma para el intercambio y la sistematización de conocimiento y el desarrollo de una narrativa común entre los socios Sur-Sur que favorezca un avance en la atención de las áreas de oportunidad mencionadas.³⁰⁶

A pesar de esta carencia, por un lado, y de los intentos de los países desarrollados por involucrar a los países en desarrollo en los mecanismos del CAD-OCDE, por el otro, muchos de los principales proveedores de CSS se encuentran renuentes a sumarse completamente a dichos mecanismos, ya que algunos de ellos no están interesados en participar en regímenes globales que ellos no crearon y que consideran inapropiados para el tipo específico de cooperación que llevan a cabo.³⁰⁷ De esta forma, en diversos foros importantes para el desarrollo político de la CSS - como Nairobi (2009), Bogotá (2010), Delhi (2013), entre otros- se ha dialogado sobre la necesidad de que los países en desarrollo hagan avances en la medición, cuantificación y evaluación de su colaboración.

Por estas razones, han surgido distintas iniciativas desde y para el Sur global, gubernamentales y no gubernamentales (academia, sociedad civil...), que buscan atender alguna, varias o todas las limitaciones de la CSS en términos de una definición común, registro, cuantificación, monitoreo o evaluación. Véanse algunos ejemplos de estas iniciativas en el cuadro 5. Sin embargo, cabe señalar que varias de estas iniciativas han partido de una adaptación de las metodologías existentes en el marco de la cooperación tradicional, particularmente del CAD-OCDE.³⁰⁸

³⁰⁵ Network of Southern Think Tanks, *Inception Document, Beijing*, 2014 (Documento sin publicar).

³⁰⁶ *Ibíd.*, p. 1.

³⁰⁷ *Ibíd.* p. 1.

³⁰⁸ Jorge A. Pérez Pineda y Analilia Huitrón Morales, op. Cit.

CUADRO 5 INICIATIVAS DESDE EL SUR GLOBAL PARA MEDIR, CUANTIFICAR, REGISTRAR O EVALUAR LA CSS

Origen de las iniciativas	Ejemplos
<p>Multilateral</p> <p>Internacional</p> <p>Regional</p>	<p>- UNCTAD: recopilación de datos sobre CSS.</p> <p>- <i>Foro de Cooperación para el Desarrollo- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales</i>: cuantificación de la CSS a nivel global en su informe bianual.</p> <p>- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Grupo de Tareas para la Cuantificación de la CSS, evaluación de programas y proyectos, (desarrollo de indicadores de valor económico/impacto, medición de los procesos, cuantificación) y medición mediante cuentas satélite (medición de los flujos de CSS en las cuentas nacionales).</p> <p>- SEGIB/PIFCSS (cuantificación, valorización)</p> <p>- <i>New Partnership for Africa's Development (NEPAD)</i> en conjunto con el <i>Regional Service Center</i> para África del PNUD: Reporte/cuantificación regional de las actividades de CSS en África con aval de la Unión Africana y la participación de diversos países africanos.</p>
<p>Nacional</p>	<p>Diversos países de América Latina han realizado avances en el ámbito de sus competencias nacionales, por ejemplo Ecuador (cuantificación y evaluación de calidad y de resultados), El Salvador (registro), México (cuantificación y evaluación), Brasil (cuantificación), Chile (cuantificación), Colombia (cuantificación, valorización de resultados de desarrollo), entre otros, cada uno atendiendo diversas necesidades, sea evaluación, registro o cuantificación.</p> <p>Países de otras regiones como Sudáfrica, Turquía (cuantificación), Indonesia, India, Tailandia, China (cuantificación) también han incursionado en iniciativas de este tipo.</p>
<p>Academia/sociedad civil</p>	<p>- <i>Network of Southern Think Tanks (NeST)</i> (evaluación de la eficacia)</p> <p>- <i>China International Development Research Network</i>, en conjunto con el PNUD China, la <i>China Agricultural University</i> y <i>NeST China</i>: marco de evaluación y monitoreo de la CSS de China.</p> <p>- <i>BRICS Policy Center y Articulação Sul</i>: metodología para la valoración de la calidad de la CSS (gobernanza compartida, eficiencia y resultados).</p> <p>- <i>Southern Voice: Rethinking Development Effectiveness</i>, diálogo sobre la definición y medición de la eficacia de la CID desde una perspectiva de los países receptores, desde el Sur global.</p>

Fuentes: Elaboración propia con base en Jorge A. Pérez Pineda y Analilia Huitrón Morales, *Debate sobre la Medición y Evaluación de la Cooperación Sur-Sur: consideraciones para la cooperación mexicana*, Oxfam, 2018. Dirección URL: https://www.oxfam.mx/sites/default/files/Debate%20Medicio%CC%81n%20CSS_.pdf. Para El Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo de El Salvador [en línea]. Dirección URL: <http://cooperacion.ree.gob.sv/> [consulta: 12 de enero de 2017]. Para Ecuador: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional Ecuador, Metodología de Evaluación de la Cooperación Sur-Sur [en línea]. Dirección URL: https://issuu.com/seteci/docs/metodologia_de_evaluacion_de_la_css [consulta: 12 de enero de 2017]. Secretaría Técnica de Cooperación Internacional Ecuador. Subsistema registro, seguimiento y evaluación [en línea]. Dirección URL: http://www.cooperacionsursur.org/images/docs/SETECI_Ecuador.pdf [consulta: 12 de enero de 2017]. Para la CEPAL: CEPAL, Propuesta de medición de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe a través de un Sistema de Cuentas de Satélite [en línea], 2016. Dirección URL: http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/semcn2016_s5-alberto-malmierca_0.pdf [12 de enero de 2017]. CEPAL, Grupo de Tareas para la Medición de la Cooperación Sur-Sur (GTMSS) [en línea]. Dirección URL: <http://cea.cepal.org/sites/default/files/cea8-gtareas-cuantificacion-cooperacion-sur-sur.pdf> [consulta: 12 de enero de 2017]. Para Brasil: Brazilian Agency for Cooperation (ABC), *Reference Platform for Measurement of Cooperation and Development-related Exchange Flows between Developing Countries* [en línea] 2015. Dirección URL: http://unctad.org/meetings/en/Contribution/gds_stats_2015d06_Contribution_Brazil2_en.pdf y http://unctad.org/meetings/en/Contribution/gds_stats_2015d06_Contribution_Brazil_en.pdf [consulta: 12 de enero de 2017]. Márcio Lopes Corrêa, *Quantification of South-South cooperation and its implications to the foreign policy of developing countries*, South Centre, Policy Brief, 41, 2017. Dirección URL: https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2017/07/PB41_Quantification-of-South-South-cooperation-and-its-implications-to-the-foreign-policy-of-developing-countries_EN.pdf [consulta: 3 de agosto de 2017]. BRICS Policy Center, Articulação SUL y Agência Brasileira de Cooperação, *Caminhos para Construção de Sistemas e Processos de Monitoramento e Avaliação da Cooperação Sul-Sul*, Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2017. Dirección URL:

<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/7237/doc/949025681.pdf> [consulta: 3 de agosto de 2017]. Southern Voice, *Rethinking Development Effectiveness* [en línea]. Dirección URL: <http://southernvoice.org/rethinking-development-effectiveness/> [consulta: 6 de enero de 2021].

Si bien se han dado estos avances, Pérez Pineda y Huitrón Morales alertan sobre la falta de consenso entre los proveedores del Sur sobre el qué medir y cómo medirlo (montos, procesos, programas, etc.), además del uso indistinto que se hace de diversos términos que conceptualmente no refieren a lo mismo, lo que vuelve más compleja la puesta en marcha de esfuerzos técnicos que más que ser sinónimos deberían complementarse (por ejemplo: diferenciar entre contabilizar proyectos, medir recursos, evaluar procesos, evaluar resultados, etc.).³⁰⁹ Por ello, estos autores remarcan la necesidad de diferenciar y tener claridad en el qué, para qué y cómo se quiere medir y evaluar la CSS.³¹⁰ Este ejercicio debe hacerse tanto a nivel nacional como regional o incluso global, de forma que sea posible avanzar en el desarrollo de plataformas comunes para los países del Sur que faciliten la sistematización de sus esfuerzos de colaboración.

No obstante, algunas de las iniciativas presentadas en el cuadro 6 han sido útiles en el camino por contribuir al desarrollo de una estructura analítica, metodológica y conceptual de la CSS que permita su mejor registro, cuantificación, contabilización, monitoreo y evaluación, que incida positivamente en la transparencia y rendición de cuentas de los socios y en la provisión de información estandarizada que haga posible la realización de comparaciones entre los flujos de los proveedores del Sur y entre estos y los de los donantes tradicionales.³¹¹

En la siguiente sección se hará un breve repaso de dos propuestas que en esta tesis se consideran representativas, con importante atención regional e internacional, y relevantes en relación con el objetivo de esta tesis. Por esto último, cabe especificar que estas propuestas se centran en el plano del registro y la cuantificación (SEGIB) y en el ámbito conceptual y analítico de la CSS y del monitoreo y la evaluación de la eficacia (*NeST*) de las iniciativas de esta modalidad de cooperación, siendo esta última la base sobre la cual se construye el marco analítico y el sistema de indicadores que se utiliza para analizar la eficacia del caso de estudio

³⁰⁹ Jorge A. Pérez Pineda y Analilia Huitrón Morales, *Debate sobre la Medición y Evaluación de la Cooperación Sur-Sur: consideraciones para la cooperación mexicana*, Oxfam, 2018. Dirección URL: https://www.oxfamexico.org/sites/default/files/Debate%20Medicio%CC%81n%20CSS_.pdf

³¹⁰ *Ibíd.*

³¹¹ Network of Southern Think Tanks, *Inception Document*, p. 13.

de este trabajo.

3.2.1. La Secretaría General Iberoamericana y su sistema de registro y cuantificación de la cooperación Sur-Sur regional

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) responde, entre otros, al mandato de fortalecer la cooperación Sur-Sur en el ámbito iberoamericano para promover el desarrollo de la región y el reforzamiento de sus capacidades en este campo. Para ello, trabaja de la mano del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS (PIFCSS), al que los países iberoamericanos se encuentran asociados.³¹²

La SEGIB publica anualmente desde el año 2007 el Informe de la CSS en Iberoamérica. En este Informe se utilizan definiciones propias de la cooperación Sur-Sur y triangular (y sus modalidades de instrumentalización) que han ido evolucionando a la par de las discusiones técnicas y políticas que se dan entre los países miembros. Estas modalidades consideradas en los Informes son: la “Cooperación Sur-Sur Bilateral”, la “Cooperación Triangular” y la “Cooperación Sur-Sur Regional (Intra e Inter-regional)”. Sumado a esto, también se ha avanzado en la adopción de los principios de la CSS que guían la cooperación iberoamericana.³¹³

Con esto, el sistema de la Secretaría General, con el apoyo de los gobiernos parte y del PIFCSS, contribuye al debate sobre la definición, modalidades, contenido y alcances de la CSS y triangular desde el ámbito iberoamericano, que como se mencionó es uno de los retos pendientes de estas modalidades de cooperación. Además, los Informes anuales identifican, caracterizan, sistematizan y cuantifican la cooperación de la región con base en las definiciones mencionadas, a partir de la información proporcionada por los mismos

³¹² Secretaría General Iberoamericana, *Cooperación Sur-Sur, Informe de la Cooperación en Iberoamérica 2015* [en línea]. Dirección URL: <http://segib.org/cooperacion-iberoamericana/cooperacion-sur-sur/> [consulta: 5 de mayo de 2016].

³¹³ Para consultar estos principios y su evolución véase Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017* [en línea], SEGIB, 2017, p. 53. Dirección URL: <http://www.informesursur.org/> [consulta: 16 de mayo de 2020]; Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015* [en línea], SEGIB, 2015, p. 28. Dirección URL: <http://www.informesursur.org/> [consulta: 13 de noviembre de 2015] y Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, *Glosario Iberoamericano de términos comúnmente utilizados en la gestión de la cooperación Sur-Sur, Cooperación Sur-Sur, Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral* [en línea]. Dirección URL: <http://www.cooperacionsursur.org/informacion-del-programa/glosario-de-terminos.html> [consulta: 8 de mayo de 2016].

gobiernos iberoamericanos (Agencias y Direcciones Generales de Cooperación) sobre el número de proyectos y acciones emprendidas (iniciativas).³¹⁴

Un avance importante dado entre 2014 y 2015 fue el diseño e implementación de la plataforma “Sistema integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur (SIDICSS), la cual, a partir de 2016, sustituyó la plataforma que se había utilizado desde 2007 para la publicación de los informes anuales. Dicho sistema regional de datos en línea (registro, almacenamiento, procesamiento, análisis y uso) se alimenta por todos los países miembros de la SEGIB, permite comparaciones entre los datos registrados por los mismos, y constituye un ejemplo a nivel global en la materia.³¹⁵ A través de un ejercicio de migración de datos, se ha logrado que el SIDICSS almacene todas las iniciativas emprendidas por los países de la región desde 2007 hasta 2019, primeros y últimos datos disponibles. Esto favorece la realización de series históricas y comparaciones.

A lo largo de los años de publicación del Informe ha habido un desarrollo y evolución de la metodología considerada para su elaboración, desde la recopilación de los datos hasta su sistematización, análisis y presentación, pasando por el diseño de indicadores para ello.

La Cooperación Sur- Sur Bilateral

En el Informe 2019, para la sistematización y análisis de los datos de los proyectos y acciones emprendidos en la región en 2017 bajo la modalidad de CSS Bilateral, se hace uso de diversas técnicas y herramientas, las cuales se recogen en el Cuadro 6.

CUADRO 6 METODOLOGÍA PARA LA SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LA CSS BILATERAL (INFORME 2019)

Proyectos y acciones de CSS Bilateral	Metodología (herramientas/técnicas de sistematización y análisis de datos)
Perspectiva temporal/enfoque regional	-Cuantificación de los proyectos y acciones con los últimos datos disponibles (2017), considerando la duración de la iniciativa, a partir de sus fechas de inicio y fin (uso de gráficos). - Análisis de los proyectos y acciones de 2017 tomando en cuenta recursos económicos, asociando las iniciativas a <i>ítems</i> de coste, como coste presupuestado y ejecutado (uso de gráficos). Este punto se enfrenta aún a problemas debido a la falta de registro de los costes de cada iniciativa. Para tratar de subsanar esta cuestión se aplican análisis de frecuencias (usando datos que se encuentren disponibles en un mayor número de casos). -Uso de gráficos para ilustrar la evolución histórica de la CSS Bilateral (2007-2017)
Perspectiva geográfica/enfoque por país	-Análisis (elaboración de mapas) de la participación de cada país en el conjunto de la CSS Bilateral de 2017 (intensidad de participación y rol asumido).

³¹⁴ En esta tesis el análisis se centra únicamente en la Cooperación Sur-Sur bilateral y triangular, sin tomar en consideración la cooperación regional.

³¹⁵ *Ibíd.*

	-Aplicación de un indicador, el índice de Herfindahl, para medir el grado de concentración (# de países que participaron en el intercambio como oferentes o receptores) o dispersión (valores de las participaciones; entre máximos y mínimos muy distantes, o entre valores más cercanos entre sí) de los países en la CSS de 2007 a 2017.
Tipo de relacionamiento entre los países	-Análisis de intercambios, asociaciones y relacionamiento entre países a través de la construcción de matrices según categorías de ingreso, roles asumidos (oferente-receptor), volumen de intercambios e intensidad de la participación.
Análisis sectorial	-Identificación de capacidades y roles fortalecidos (vínculo entre capacidades fortalecidas y necesidades/fortalezas de los países de acuerdo a su rol de receptor u oferente); haciendo uso de la clasificación de 30 sectores de actividad adoptada en el espacio iberoamericano (uso de diagramas). Este ejercicio se hace para los datos de 2017, además de un análisis comparativo sobre cómo ha evolucionado la distribución de los proyectos según las prioridades sectoriales de 2007 a 2017
Contribución a la Agenda 2030	-Metodología para identificar el aporte de la CSS iberoamericana al cumplimiento de los ODS, se encuentra aún en proceso de definición. Para los datos de 2017 se realizó un gráfico de columnas radiales para identificar el número de proyectos potencialmente alineados a las metas de los ODS, tomando como base los 30 sectores de actividad del espacio iberoamericano.

Fuente: elaboración propia a partir de Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* 2019 [en línea]. Dirección URL: <https://www.informesursur.org/> [consulta: 30 de mayo de 2020].

A partir del cuadro 6 es posible identificar el uso de distintas herramientas para sistematizar y analizar la información de las iniciativas de cooperación, como la aplicación de recursos gráficos y visuales, como diagramas, gráficas y mapas, o la construcción de matrices; se recurre a análisis comparativos, como en la construcción de las series históricas, y a análisis de frecuencias. Si bien se aplican indicadores provenientes del comercio exterior para analizar algunas dimensiones de la cooperación iberoamericana, lo cierto es que este esfuerzo regional no recurre al uso de indicadores de otro tipo para hacer mediciones de eficacia, procesos o resultados, etc.

El Informe de la CSS 2017 hacía referencia al análisis de la CSS Bilateral (dimensión temporal y económica, eficiencia en gestión y ejecución, responsabilidad compartida) a partir del uso de indicadores que se habían desarrollado en el espacio iberoamericano (recogidos en los Informes 2015 y 2016) y que requerían que cada proyecto/acción tuviera asociada información relativa a sus fechas de aprobación, inicio y finalización, así como a sus costes (presupuestados y ejecutados; totales y anuales, asumidos por el oferente, el receptor o ambos). Los indicadores propuestos pueden verse en el Cuadro 7. Sin embargo, el grado de disponibilidad de la información requerida es insuficiente hasta hoy en día, lo que limita el cálculo de los indicadores y la interpretación de los resultados.³¹⁶ De ahí la necesidad de

³¹⁶ Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* 2017 [en línea]. Dirección URL: <https://www.informesursur.org/> [consulta: 30 de mayo de 2020].

utilizar técnicas estadísticas como la distribución de frecuencias para subsanar la falta de datos, a las que también se recurre en el Informe 2019.

CUADRO 7 INDICADORES DE LA SEGIB PARA LA CSS (INFORMES 2015 Y 2016)

Naturaleza	Indicador	Uso potencial
De acuerdo a fechas (fechas de inicio y finalización)	Duración promedio de los proyectos y/o de las acciones de cooperación	Obtener la dimensión de los instrumentos utilizados para ejecutar la cooperación.
De acuerdo a fechas (fechas de aprobación e inicio) *Los datos por fechas también permiten conocer el periodo en que los proyectos tendieron a ser aprobados, iniciados y finalizados.	Promedio de tiempo transcurrido entre el momento de la aprobación y el de inicio de la actividad	Obtener la eficiencia de la implementación de los proyectos/acciones.
De acuerdo a costes	Total del coste presupuestado/ejecutado en un periodo determinado	Dimensión económica
De acuerdo a costes	Promedio de la relación costo directo ejecutado y el costo directo presupuestado en proyectos finalizados	Eficiencia
De acuerdo a costes	Promedio de la relación entre el costo directo ejecutado (presupuestado) por el oferente y el costo directo ejecutado (presupuestado) por el receptor	Evaluación de la responsabilidad compartida en términos financieros

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría General Iberoamericana, Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamericana 2016, op. cit., p. 123; Secretaría General Iberoamericana, Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamericana 2015, op. cit., pp. 84, 89.

Así, esta iniciativa aún tiene áreas de oportunidad por atender en lo relativo a avanzar en la valorización de la CSS, desarrollar metodologías específicas para evaluar la aplicación de los principios de la CSS en la práctica de la colaboración iberoamericana, o evaluar su eficacia, calidad, resultados e impacto. Esto, como ya se adelantó, se encuentra relacionado con la falta de consolidación de los sistemas nacionales de información de los países miembro, a partir de una carencia de datos e información sobre las iniciativas de CSS en las que incursionan.

Lo anterior no significa que la SEGIB no esté emprendiendo acciones para hacer frente a estas cuestiones, por ejemplo, la Secretaría General y el PIFCSS continuamente llevan a cabo actividades y talleres tendientes a discutir y trabajar en la atención de los principales retos actuales de la CSS, como es el caso de su valorización, monitoreo, seguimiento y evaluación, la aplicación de un enfoque de derechos humanos, etc., aunque estos temas siguen siendo aún iniciativas en proceso de definición y construcción, las cuales

necesitarán pasar a través de los consensos alcanzados entre los países miembro del sistema iberoamericano para consolidarse.³¹⁷

No obstante, la propuesta metodológica de la SEGIB es uno de los más avanzados e importantes esfuerzos a nivel regional para sistematizar, clasificar, caracterizar, procesar datos y analizar estadísticamente la información de la CSS (proyectos y acciones) que realizan los países iberoamericanos. Así, esta propuesta implica avances metodológicos importantes en el ámbito de la CSS y en la atención de algunos de sus principales retos (definición común, reporte, registro, sistematización y cuantificación de sus flujos), además de que contribuye a la transparencia, rendición de cuentas y visibilización de la CSS regional.

Además de la importancia metodológica y técnica de esta iniciativa, el esfuerzo de la SEGIB cuenta con un gran respaldo político por parte de los Estados miembro de la misma y sus gobiernos respectivos al más alto nivel, quienes han aceptado el mandato de la SEGIB y fortalecen y dan continuidad a la iniciativa al reportarle la información sobre sus actividades de cooperación.³¹⁸ Este factor es clave en el éxito y avances registrados en la iniciativa de la SEGIB antes descrita. De ahí que sea un modelo para otras regiones en desarrollo e incluso referencia esencial en los esfuerzos tendientes a la construcción de una base de datos global para el registro, cuantificación y sistematización de los flujos de CSS.

³¹⁷ Con base en entrevista vía email a funcionaria de la SEGIB, 9 de mayo de 2016. Para el caso específico del monitoreo y evaluación de la CSS véase Cristina Xalma, *Generando Indicadores para la Cooperación Sur-Sur. Una mirada al trabajo realizado desde el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*, [en línea], documento de trabajo N°4, SEGIB, PIFCSS, 2013. Dirección URL: http://www.cooperacionsursur.org/images/descargas/2014/marzo/Generando_indicadores_2014.pdf [consulta: 9 de mayo de 2016]; y PIFCSS, Informe Final, Taller “Reflexión práctica de criterios para el monitoreo, seguimiento y evaluación en la CSS” [en línea] 2015. Dirección URL: <http://www.cooperacionsursur.org/images/docs-programa/2016/taller-reflexion-salvador2015.pdf> [consulta: 16 de enero de 2017]. Para los esfuerzos de la SEGIB y el PIFCSS con respecto a la valorización de la CSS véase PIFCSS, *Valorización de la CSS: Avances y retos en Iberoamérica* [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.cooperacionsursur.org/images/DT-09-Valorizacion-CSS-Avances-y-Retos.pdf> [consulta: 17 de enero de 2017]. PIFCSS, *Valorización de la CSS: Estudios de caso Brasil, Chile y México* [en línea] 2016. Dirección URL: <http://www.cooperacionsursur.org/images/DT10-Valorizacion-CSS-Estudios-de-Caso.pdf> [consulta: 17 de enero de 2017].

³¹⁸ Los responsables de las Agencias y Direcciones Generales de Cooperación de los países miembros realizan el reporte de información a la SEGIB a través de una plantilla de registro, la cual se trataba desde 2007 de un cuestionario en *Excel*, *Word* y *Access* que se enviaba a los países y que estos debían completar y devolver a la SEGIB en un periodo de uno o dos meses. En 2015 se comenzó a implementar una plataforma online de datos y registro, el Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre CSS (SIDICSS), que sigue la misma lógica de los formularios anteriores y donde los países registran la información correspondiente a su cooperación y validan aquella proveída por sus contrapartes, es decir, validan proyectos comunes a varios países, realizados conjuntamente. Entrevista a funcionaria de la SEGIB vía email, 9 de mayo de 2016. Entrevista a funcionarios de la DGCD de El Salvador, agosto 2016.

El SIDICSS funciona como un sistema de gestión de la información de la CSS y triangular a nivel regional, como una plataforma regional de datos (registro, almacenamiento y uso), un esfuerzo único en su tipo para una región en desarrollo. Véase PIFCSS, Informe Final, Taller “Informe de la CSS en Iberoamérica 2016 y SIDICSS” [en línea], 2015. Dirección URL: <http://www.cooperacionsursur.org/images/docs-programa/2016/taller-SIDICSS-mexico2015.pdf> [consulta: 16 de enero de 2017]. SEGIB, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2016*, op. cit.

La cooperación triangular en el sistema iberoamericano

En lo que respecta a la cooperación triangular, la SEGIB y el PIFCSS también han sido muy activos en la definición de conceptos ajustados a las prácticas de la región, como es el caso del desarrollo de una definición propia de lo que la CTri representa para los países iberoamericanos, antes referida como Cooperación Sur-Sur Triangular. A esto se suma la mejora que se ha dado en los sistemas de registro de los países miembros (sistematización de las actividades realizadas) y en la generación de conocimiento sobre su operativa.³¹⁹

En el Informe de la CSS 2019 se incluye también un apartado donde se sistematizan y analizan los datos que los países de la región proveyeron en torno a las iniciativas triangulares en las que participaron en 2017. La metodología empleada para esto es semejante a la usada para la CSS Bilateral, salvo algunos matices. El Cuadro 8 recoge las herramientas empleadas.

CUADRO 8 METODOLOGÍA PARA LA SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LA CTri EN IBEROAMÉRICA (INFORME 2019)

Proyectos y acciones de CTri	Metodología (herramientas/técnicas de sistematización y análisis de datos)
Enfoque regional y temporal	Cuantificación de los proyectos y acciones con los últimos datos disponibles (2017) (a partir de fechas de ejecución), así como análisis de la evolución de dichas iniciativas desde 2006 (uso de gráficos)
Enfoque individual (actores y roles) y al nivel de la asociación	Análisis de los países/organismos gubernamentales protagonistas de la CTri en 2017 (nivel de participación) y de las alianzas que se establecieron entre los socios. En el primer caso, se realiza el análisis a partir del rol que cada actor asumió (primer oferente, segundo oferente y receptor) y con qué frecuencia, mientras que para el segundo caso se parte de la existencia de acuerdos previos entre las partes impulsados para promover la CTri (MoU, fondos mixtos, etc.). Uso de gráficos y diagrama de flujos.
Análisis sectorial	Análisis de los sectores en los que la CTri contribuyó al fortalecimiento de capacidades: distribución sectorial de las iniciativas trilaterales y su diferenciación para los principales actores que participaron en ellas. Uso de diagramas.
Agenda 2030	Alineación de las iniciativas con los ODS. Uso de gráficos.

Fuente: elaboración propia a partir de Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019* [en línea]. Dirección URL: <https://www.informesursur.org/> [consulta: 30 de mayo de 2020].

Como se puede observar en el cuadro 8, al igual que con la CSS bilateral, para la CTri se hace uso de distintas herramientas para sistematizar y analizar la información de las iniciativas, como la aplicación de recursos gráficos y visuales (diagramas y gráficas) y la

³¹⁹ Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*, op. cit., pp. 138-139.

realización de análisis diversos (asociaciones, comparaciones, etc.). A diferencia de la CSS, para este caso no se realizan análisis de frecuencias ni se aplican indicadores provenientes del comercio exterior.

Así, el Informe 2019 no establece indicadores específicamente definidos que guíen el análisis de la CTri, sino que presenta aspectos operativos de la misma dignos de ser abordados (existencia de marcos regulatorios y mecanismos de financiamiento, naturaleza *demand driven* y la intensidad de la participación de cada socio), tampoco pretende hacer una evaluación de la calidad de la CTri regional a la luz de estos elementos, sólo se presentan datos en torno a los mismos que permiten analizarlos cualitativa pero también cuantitativamente. No obstante, dichos aspectos son muy importantes para medir la eficacia de la cooperación trilateral, de ahí que sean retomados en el marco de evaluación de esta tesis (véase Anexo 1).

Los esfuerzos de la SEGIB, el PIFCSS y los países miembro en promover la CTri se reflejan en la elaboración de la “Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica,” la cual representa un documento único en el ámbito de la CTri desde un enfoque Sur-Sur debido a que se construyó a partir de una metodología que hace posible la identificación de las prácticas y herramientas que garantizan una gestión de la CSS triangular que tenga incorporados de manera transversal todos los criterios y principios asociados a la CSS.³²⁰

Así también, esta Guía y su contenido cuentan con el respaldo de todos los gobiernos de la región, lo que impulsa su capital político y favorece su puesta en práctica. Para ello, la Guía Orientadora, a partir de cinco principios de la CSS iberoamericana seleccionados (horizontalidad, beneficio mutuo, liderazgo del receptor, eficacia y eficiencia y responsabilidad mutua), presenta una serie de criterios orientadores para la acción asociados a éstos y que deben ser aplicados en todo el ciclo del proyecto.³²¹

Esta Guía es un manual de gestión para la mejora operativa de los proyectos, sin embargo, resulta muy importante que tome en consideración como marco referencial para la práctica de la CTri los criterios y principios básicos de la CSS, los cuales son las dimensiones

³²⁰ *Ibíd.*, p. 140. La guía completa puede ser consultada en Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, *Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica* [en línea], Documento de trabajo N° 8, PIFCSS, 2015. Dirección URL: <http://www.cooperacionsursur.org/images/docs-programa/doc-8-PIFCSS-guia-ct-2015.pdf> [consulta: 20 de enero de 2017].

³²¹ Secretaría General Iberoamericana, Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2016, op. cit., p. 132.

básicas sobre las cuales se agrupan los criterios para analizar la eficacia del caso de estudio de esta tesis (véase Anexo 1).

De la misma manera, el más reciente documento “Desafíos de la cooperación triangular en Iberoamérica: identificando buenas prácticas para fortalecer su gestión” (2020) contribuye al fortalecimiento de la CTri iberoamericana y a su sistematización. Este informe también parte de la experiencia de los países de la región en la gestión de proyectos trilaterales y busca generar mayores capacidades técnicas y de gestión en los países, particularmente en las fases de identificación y negociación/formulación de proyectos, así como en la definición de roles y capacidades de cada socio. Para esto, el documento identifica los principales desafíos y propone buenas prácticas surgidas de la experiencia de los propios países.³²² Dado que este informe es útil para la definición de herramientas que mejoren la calidad de las iniciativas triangulares, también es una referencia para avanzar en la medición de la eficacia de las mismas (véase Anexo 1).

Por todo lo anterior, la propuesta metodológica y el sistema de datos de la Secretaría General son de gran importancia para tomarse como base en cualquier intento por hacer frente a los principales retos de la CSS y la CTri, como es el caso de su monitoreo, seguimiento y evaluación. De esta manera, la revisión que se ha hecho del sistema de la SEGIB para el registro, sistematización y cuantificación de la CSS y CTri regional, a pesar de que no se enfoca en la medición de la calidad/eficacia de estas modalidades de cooperación, resulta muy útil en la construcción del marco de evaluación de esta tesis.

En el siguiente apartado, así como se hizo en el caso de la SEGIB, se presenta brevemente la propuesta de la *NeST* para la evaluación de la eficacia de la CSS, la cual se analiza como la base principal para la construcción del marco analítico de este trabajo.

³²² PIFCSS, *Desafíos de la cooperación triangular en Iberoamérica: identificando buenas prácticas para fortalecer su gestión* [en línea] Serie Documentos de trabajo, 2020. Dirección URL: <http://www.cooperacionsursur.org/es/biblioteca/publicaciones-del-pifcss/2126-estrategia-de-medio-prazo-2020-2024.html> [consulta: 6 de junio de 2020].

3.2.2. La medición de la eficacia de las asociaciones y procesos Sur-Sur: La *Network of Southern Think Tanks (NeST)* y su conjunto de indicadores

De las iniciativas que están emergiendo desde el Sur global, destaca la propuesta de la *Network of Southern Think Tanks (NeST)* de una metodología para el monitoreo y evaluación de la eficacia y la calidad de las asociaciones y procesos Sur-Sur, única en su tipo. A continuación se presenta una breve explicación del origen, contenido y alcances de esta propuesta para argumentar su uso como base para la construcción del marco de monitoreo y evaluación de esta tesis.

De esta manera, el origen de la *NeST* se encuentra en 2014 cuando fue establecida en México en los márgenes de la primera RAN de la AGCED y como seguimiento de la Conferencia de Proveedores del Sur llevada a cabo en Nueva Delhi en 2013 (Delhi I). La red nació con el objetivo de “generar, sistematizar, consolidar y compartir conocimiento sobre los enfoques de la cooperación Sur-Sur (CSS) para el desarrollo internacional,” y representa una iniciativa colaborativa del Sur para el Sur, un foro primeramente de *think tanks* y academia pero que recibe las aportaciones y da la bienvenida a otros actores, como los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y los profesionales del desarrollo.³²³

No obstante, son miembros fundadores y del *Core Group* de la *NeST* únicamente *think-tanks*, universidades e institutos de investigación de los países BRICS: el *South African Institute of International Affairs* (SAIIA, Sudáfrica), el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, Brasil), la *China Agricultural University* (CAU, China) y *Research and Information Systems for Developing Countries* (RIS, India). Muchos otros institutos de investigación colaboran con estos cuatro miembros fundadores y forman parte de sus respectivos capítulos nacionales y regionales, la mayoría de los cuales aún están en construcción y consolidación. Desde los inicios de la Red, se esperaba que cuando ésta se encontrara más consolidada otros países no BRICS pasaran a formar parte del *Core Group* y

³²³ Neissan Alessandro Besharati, Matshediso Moilwa, Kelebogile Khunou y Ornela Garelli Ríos (compiladores), *Developing a Conceptual Framework for South-South Co-operation*, [en línea] SAIIA, Wits School of Governance, Oxfam Sudáfrica, 2015, p. 7. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/general-publications/891-developing-a-conceptual-framework-for-south-south-co-operation/file>. Network of Southern Think Tanks, *Inception Document*, Beijing, 2014 (No publicado al 26 de enero de 2017).

que la red se ampliara a mayores capítulos nacionales. Este fue el caso de *NeST* México, donde diversos académicos y organizaciones de la sociedad civil, como Oxfam, dieron pasos para su establecimiento (discusiones, definición de una agenda de investigación conjunta, foros, publicaciones grupales, etc.). Sin embargo, tales esfuerzos, después de un fuerte impulso inicial, se encuentran detenidos debido a cambios en las prioridades de los participantes.³²⁴

Por otro lado, una de las prioridades de la red desde su concepción fue el desarrollo de un marco analítico para la CSS que incluyera definiciones, criterios, indicadores y metodologías para determinar la cantidad, calidad e impacto de la CSS.³²⁵ Con éste y otros propósitos, la *NeST* busca contribuir en la generación de conocimiento empírico sobre esta modalidad de cooperación así como en la superación de sus retos más apremiantes -alcanzar una definición común, establecer criterios y coadyuvar en el establecimiento de una plataforma global del Sur para el registro y cuantificación de los flujos de CSS, así como diseñar una metodología propia del Sur global para el monitoreo y evaluación de la misma.

Para trabajar en estos objetivos, la *NeST*, principalmente a través de su capítulo regional para África (capítulo nacional Sudáfrica),³²⁶ llevó a cabo diversos eventos nacionales, regionales e internacionales durante los años 2015 y 2016, los más relevantes son: *NeST Technical Workshop* (Midrand, Marzo 2015, dedicado a desarrollar un marco conceptual y metodológico para la CSS),³²⁷ la reunión del *NeST Technical Working Group* para desarrollar indicadores para evaluar la calidad de los procesos y asociaciones Sur-Sur (Johannesburgo, Septiembre 2015),³²⁸ la reunión del *NeST-UNCTAD Technical Working*

³²⁴ La principal actividad en la que se abordó la posibilidad de iniciar el capítulo de la Red para México fue una reunión técnica de la *NeST* realizada en 2016 en la Ciudad de México, ésta contó con la participación de miembros internacionales de *NeST*, así como con actores importantes en el ámbito de la cooperación mexicana (ej. Instituto Mora, Oxfam México, AMEXCID). Véase SAIIA, *NeST Technical Workshop for updating M&E framework for SSC* [en línea] 2016. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/events/nest-technical-workshop-for-updating-m-e-framework-for-ssc> [consulta: 26 de enero de 2017].

³²⁵ Network of Southern Think Tanks, *Inception Document, Beijing*, 2014 (No publicado al 26 de enero de 2017).

³²⁶ Para mayor información sobre *NeST* África, sus miembros, los detalles y recursos de los eventos realizados, fotografías, publicaciones, próximos eventos, etc. véase Neissan Besharati, *Welcome to NeST Africa!* [en línea], South African Institute of International Affairs, 2016. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/news/welcome-to-nest-africa> [consulta: 29 de abril de 2016].

³²⁷ SAIIA, *Network of Southern Think-Tanks Technical Workshop*, [en línea], 2015. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/events/network-of-southern-think-tanks-technical-workshop> [consulta: 29 de abril de 2016].

³²⁸ SAIIA, *NeST technical working group meeting: Developing indicators to measure the quality, of South-South relations and processes* [en línea], 2015. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/events/nest-technical-working-group-meeting-developing-indicators-to-measure-the-quality-of-south-south-relations-and-processes> [consulta: 29 de abril de 2016].

Group para definir, medir y reportar la CSS (Ginebra, Diciembre 2015) y el *NeST Technical Workshop* para actualizar el marco de M&E de la CSS (Ciudad de México, Septiembre 2016).

El evento en Ginebra de diciembre 2015 fue organizado por NeST África en colaboración con la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). En dicha reunión se buscó alcanzar consensos entre los expertos y representantes gubernamentales participantes en torno a enfoques conceptuales y metodológicos para medir, cuantificar y registrar las actividades de la CSS, con miras a contribuir en el fortalecimiento de los sistemas estadísticos nacionales y sus mecanismos de registro. Dicho taller buscó sentar las bases para el establecimiento de una base de datos global de los flujos de CSS.³²⁹ Si bien no se han concretado mayores avances a este respecto, no cabe duda de que NeST se ha ubicado en el centro de los debates y acciones internacionales para avanzar en la agenda de la CSS. No obstante, mayores esfuerzos deberán hacerse para garantizar el respaldo político necesario para hacer progresar estas iniciativas de la NeST.

Por otro parte, los eventos de marzo y septiembre de 2015 son muy importantes en el marco de esta tesis, ya que de las discusiones sostenidas en ellos, entre los diversos expertos en CSS del Sur global participantes, surgió el marco analítico-conceptual de la NeST para la CSS y su conjunto de indicadores para medir y evaluar la calidad y eficacia de las asociaciones, procesos y relaciones Sur-Sur. Este documento provee cierto entendimiento consensuado así como las divergencias surgidas entre los expertos participantes y discute temas importantes en el debate internacional como la definición de la CSS (sus instrumentos y modalidades), criterios para su cuantificación, las plataformas de gestión de la información y el establecimiento de un centro de información donde sea posible recopilar, analizar y disseminar los datos sobre los flujos de la CSS, algunos enfoques metodológicos para medir el impacto de la CSS, y finalmente propone una metodología para evaluar la eficacia de la misma.³³⁰

En lo que respecta a la última metodología propuesta, ésta ha sido diseñada por diversos expertos en el ámbito, provenientes del Sur global, para responder específicamente

³²⁹ SAIIA, *NeST technical working group meeting, "Defining, measuring and reporting South-South Co-operation,"* [en línea], 2015. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/events/nest-technical-working-group-meeting-defining-measuring-and-reporting-southsouth-cooperation> [consulta: 29 de abril de 2016].

³³⁰ Neissan Alessandro Besharati, Matshediso Moilwa, Kelebogile Khunou y Ornela Garelli Ríos (compiladores), *Developing a Conceptual Framework for South-South Co-operation*. op. cit., p. 8.

a las características de las asociaciones y procesos Sur-Sur. Es decir, a las características de la CSS. De ahí que cada uno de los conjuntos de indicadores del marco analítico se vea agrupado en torno a siete dimensiones que responden a los principios y prioridades básicas de esta modalidad de cooperación, a saber: la apropiación nacional; la horizontalidad y la solidaridad; el desarrollo de capacidades, la sustentabilidad y el aprendizaje; la transparencia y la rendición de cuentas; las alianzas inclusivas, la protección ciudadana y su empoderamiento; las asociaciones eficientes; y la CSS en la arena global.³³¹

En la reunión técnica de la NeST realizada en la Ciudad de México en septiembre de 2016, el *NeST Technical Workshop for updating the M&E framework for SSC*, expertos del Sur global miembros de la NeST se reunieron para presentar los primeros resultados obtenidos en la aplicación en casos empíricos del marco analítico y metodológico para la CSS desarrollado por la NeST en 2015, así como para actualizar, redefinir y simplificar dicho marco y su conjunto de indicadores a la luz de la evidencia empírica recabada.³³²

Los estudios realizados aplicando la metodología de NeST abordaron la cooperación de diversos países del Sur, por ejemplo, la cooperación Sudáfrica- República Democrática del Congo, la de Turquía- Somalia, la de México- El Salvador, el Sistema Mesoamericano de Salud Pública y la cooperación educativa y de desarrollo de capacidades de Brasil. Estas investigaciones identificaron áreas de oportunidad en la metodología de NeST que llevaron a la necesidad de actualizarla, entre éstas destaca la amplitud de la metodología (amplio número de indicadores que dificultaba el análisis y requería de una mayor simplificación) y la falta de una escala numérica que permitiera asignar puntajes de evaluación a cada dimensión de análisis e indicador. En este sentido, el resultado del evento en México fue un nuevo marco para el monitoreo y evaluación de la eficacia de la CSS, el cual presenta un conjunto de 20 indicadores ubicados en 5 dimensiones de análisis que responden a los principios base de la CSS, a saber: apropiación nacional inclusiva, horizontalidad, autosuficiencia y sustentabilidad, rendición de cuentas y transparencia, y eficiencia del desarrollo.³³³

³³¹ *Ibíd.*, pp. 29-45.

³³² Véase SAIIA, *NeST Technical Workshop for updating M&E framework for SSC*, op. cit.

³³³ NeST, Oxfam México, “NesT Technical Workshop for Updating the M&E Framework for SSC,” Ciudad de México, Instituto Mora, 27-28 de septiembre de 2016. El documento de trabajo que recoge este nuevo marco metodológico para la evaluación de la eficacia de la CSS y los resultados de la reunión en México puede encontrarse en Neissan Besharati, Carmel Rawhani y Ornela Garelli Ríos (compiladores), *A Monitoring and Evaluation Framework for South-South Cooperation* [en línea], Working paper, NeST Africa, Wits School of Governance, Oxfam South Africa, SAIIA, 2017. Dirección URL:

En esta metodología actualizada también se resalta la importancia, a partir de los resultados obtenidos en la aplicación empírica del mismo en su primera versión, de complementar su enfoque primeramente cualitativo con evaluaciones cuantitativas sistemáticas. En este contexto, la versión 2017 del marco introduce la utilización de una propuesta de sistema preliminar de puntaje (escala de códigos numéricos o de color) para asignar calificaciones de 0 a 5 tanto a cada indicador como a cada una de las dimensiones del marco para así caracterizar la calidad de la CSS y su desempeño.³³⁴

Si bien se esperaba que mediante grupos de trabajo, la NeST complementara eventualmente este marco de evaluación con una guía técnica que proveyera mayores detalles metodológicos sobre su correcto uso (preguntas guía, niveles de análisis, métodos de recopilación de información, desarrollo de la escala de puntaje, fuentes de información, etc.), esto aún no ha sucedido y el marco ha quedado sin mayores refinamientos ni actualizaciones.

No obstante, el marco analítico y el conjunto de indicadores (herramientas de monitoreo) de NeST resulta pertinente para la evaluación de la eficacia de la CSS no sólo porque responde a las características de la misma, sino también porque sus indicadores retoman principios básicos para garantizar la eficacia de la colaboración, los cuales han sido contruidos a partir del conocimiento de los expertos mencionados pero también sobre la base de otras experiencias, tanto del Sur como del Norte global, que se han emprendido en el diseño de metodologías de evaluación de la eficacia de la cooperación al desarrollo.

Asimismo, el marco analítico de NeST ha sido elaborado a partir de una perspectiva amplia y flexible que permite evaluar la eficacia de las acciones de los dos gobiernos socios a la par de que toma en consideración la participación e inclusión en ellas de otros actores, como la sociedad civil, los gobiernos subnacionales y el sector privado. Para ello, este marco establece indicadores a nivel micro (proyecto) y macro (programa/país).

De esta manera, la metodología de NeST, en respuesta a la naturaleza de la CSS, basada preferentemente en relaciones y procesos colaborativos entre países en desarrollo,

<http://www.saiia.org.za/general-publications/1186-a-monitoring-and-evaluation-framework-for-south-south-cooperation/file> [consulta: 16 de mayo de 2017]. Una versión simplificada de dicho marco, las cinco dimensiones de análisis y sus indicadores respectivos puede consultarse en NeST Africa, *A Monitoring and Evaluation Framework for South-South Cooperation*, [en línea], SAIIA, 2016. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/speeches-presentations-other-events-materials/1148-the-journey-towards-developing-a-common-framework-for-evaluating-ssc/file> [consulta: 26 de enero de 2017]. Mi participación personal en el evento de México (septiembre 2016) y en la edición del documento final del marco de evaluación constituyen los principales insumos para la referencia de este marco en esta tesis.

³³⁴ *Ibíd.*

permite el monitoreo y la evaluación cualitativa de la calidad y eficacia de estas asociaciones, procesos y relaciones Sur-Sur, de las relaciones de trabajo de la CSS.

Además, es relevante mencionar que la CSS brinda una gran importancia a la presencia de principios básicos y definatorios (horizontalidad, igualdad, beneficio mutuo, empoderamiento, eficiencia...) en las relaciones entre los socios, y la metodología de NeST, cuyos indicadores se encuentran agrupados en torno a y responden a estos principios, se constituye en una excelente herramienta para analizar el grado en que estos se cumplen en la práctica de la cooperación.³³⁵ De ahí que sea muy importante considerar la metodología de la NeST en el marco de evaluación de esta tesis, resaltando el importante componente Sur-Sur (la relación México-América Latina y el Caribe) de la asociación trilateral bajo estudio.

A partir de esto, conviene mencionar que a pesar de la consideración de la propuesta de la SEGIB en el marco de análisis de esta tesis, la iniciativa de NeST se vuelve de mayor utilidad para la evaluación de la eficacia de la CTri (objetivo principal de este trabajo) a partir de su diseño de indicadores mayormente cualitativos para la evaluación de procesos (a partir de los principios de la CSS), cuestión pendiente de ser realizada por la SEGIB y el PIFCSS, cuyo sistema se enfoca mayoritariamente en la cuantificación y sistematización de la cooperación a partir de la aplicación de técnicas estadísticas y gráficas, actividades que escapan a los objetivos de esta tesis. El análisis emprendido en este trabajo también puede contribuir a probar la pertinencia de esta metodología y coadyuvar a su perfeccionamiento, a través de su aplicación en casos empíricos concretos, así como a la ampliación de sus alcances al llevarla al análisis de la CTri.

Si bien en este trabajo, la propuesta metodológica de la NeST se considera la base para la elaboración del marco de monitoreo y evaluación para la CTri, ésta se ve adicionada, ajustada y complementada a partir de criterios de otras metodologías (SEGIB, CAD-OCDE...) para responder de mejor manera a la naturaleza y alcances de la CTri, como modalidad de cooperación ubicada entre dos paradigmas (CSS-CNS). Véase dicho marco de

³³⁵ Neissan Besharati y Carmel Rawhani, *South Africa and the DRC: Evaluating a South-South partnership for peace, governance and development*, [en línea], Occasional Paper 235, SAIIA, Johannesburg, 2016. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/occasional-papers/south-africa-and-the-drc-evaluating-a-south-south-partnership-for-peace-governance-and-development> [Consulta: 26 de julio de 2016]. En este punto, resulta conveniente hacer la aclaración de que la metodología de NeST no está diseñada para la realización de evaluaciones del impacto en el desarrollo de las actividades de CSS ni de sus resultados (sólo los indicadores de la sub-dimensión de desarrollo de capacidades miden resultados), aunque sí puede ser útil en la medición de la cantidad de los flujos e iniciativas de esta modalidad de cooperación en estudio. Estos temas se retomarán en el siguiente apartado.

evaluación en el Anexo 1, mientras tanto en el siguiente apartado se proveerán mayores detalles sobre su construcción y naturaleza.

3.3. Hacia un marco de evaluación de la eficacia de la cooperación triangular, entre los paradigmas Norte-Sur y el Sur-Sur

A partir de la revisión de las experiencias de la SEGIB y de la NeST en el marco del paradigma Sur-Sur, se reitera que muchos de los principales proveedores del Sur se encuentran interesados en forjar un enfoque distinto al tradicional para evaluar su cooperación al desarrollo. Muchos países no miembros del CAD (por ejemplo México, India y Brasil) consideran que muchos criterios de evaluación que forman parte de los estándares del CAD son apropiados tanto para la CNS como para la CSS - incluidos la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, la sustentabilidad y el impacto. Sin embargo, estos países están renuentes a adoptar sistemáticamente un conjunto completo de estándares de evaluación pre-existentes, ya que consideran que los criterios y estándares de evaluación del desempeño no deben ser establecidos de manera unilateral por el proveedor de la cooperación, sino que todos los países socios deben determinar sus propios estándares para medir el desempeño de un proyecto de desarrollo conjunto.³³⁶ El mismo razonamiento puede aplicarse en cuanto a la medición de la eficacia del mismo.

Además, la necesidad de desarrollar metodologías propias para la evaluación de la CSS, que se distingan de aquellas utilizadas por los donantes tradicionales, se basa en las diferencias que existen entre ésta y la CNS. Tales diferencias exigen que las metodologías, criterios y estándares de evaluación respondan a las particularidades de la cooperación Sur-Sur, a su nivel, diseño, enfoque y alcance, al contexto en el que se lleva a cabo y a los actores específicos que la desarrollan, así como a sus propias necesidades de rendición de cuentas y aprendizaje.³³⁷

De esta manera, una primera diferencia importante de resaltar y tomar en cuenta es que, según la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), existen diferencias en la manera en que la eficacia es definida en el contexto de la CSS y la forma en que se le define en la

³³⁶ United Nations Development Programme China y Goss Gilroy Inc. Consultants, *International Development Evaluation: Comparing DAC and Non-DAC Approaches*, p. iii, Diciembre, 2014.

³³⁷ Ibid. p. 4.

asistencia para el desarrollo tradicional. Por ejemplo, tanto para Brasil como para la India es importante que los criterios de evaluación de la calidad y eficacia del desempeño de las iniciativas de CSS se definan por el gobierno del país socio y no por sus propios gobiernos, debido a la propia y distinta naturaleza de la CSS basada en asociaciones más horizontales, con mayor apropiación y de beneficio mutuo.³³⁸

Asimismo, como se observó en este capítulo, la CSS responde a principios orientados por procesos, tales como la reciprocidad, la responsabilidad compartida y el beneficio mutuo, entre otros. Al respecto, puede analizarse si la cooperación ha cumplido dichos principios o no, en caso afirmativo esto conllevaría a alcanzar los resultados esperados con éxito. Además, la CSS se limita a examinar el desempeño en el nivel de los productos (*outputs*), mientras que la perspectiva de los donantes tradicionales enfatiza los diseños de evaluación enfocados en los resultados (*outcomes*) y en el impacto, en el sentido de que los procesos son medios para alcanzar resultados y no fines en sí mismos, cuando en el caso de la CSS los procesos por sí solos sí resultan relevantes, ya que son justamente los que determinan los resultados obtenidos.³³⁹

Así, la prioridad puesta en cada tipo de evaluación utilizada por cada tradición de cooperación resulta diferente dado que la calidad del proceso de implementación de un proyecto se considera un producto o un resultado inmediato en la tradición Sur-Sur y no un resultado último de largo plazo. Por lo que en la CSS no se puede considerar la definición tradicional de “resultado” de la CNS como aplicable a su enfoque de evaluación.³⁴⁰ El conjunto de indicadores de esta tesis busca reflejar ambas perspectivas, dado el carácter de la CTri que fusiona ambos paradigmas. Sin embargo, el interés de este trabajo se centra principalmente en el componente Sur-Sur de la CTri y en su enfoque en el análisis de procesos, no de resultados como en el caso de la CNS.

³³⁸ United Nations Development Programme China y Goss Gilroy Inc. Consultants, op. cit., p. 30.

NOTA: Es importante mencionar que por falta de recursos en esta investigación no fue posible realizar entrevistas a funcionarios de los países centroamericanos participantes en los Cursos Internacionales, por lo que no se cuenta con información directa sobre sus opiniones y evaluaciones en torno a la eficacia de la cooperación que recibieron por parte de México y Japón, de ahí que la construcción del marco analítico y el conjunto de indicadores se base principalmente en la perspectiva de los oferentes, con un énfasis en México, debido al interés en la parte Sur-Sur de la asociación triangular. No obstante, en la medida de lo posible, se ha tratado que los indicadores reflejen las perspectivas y roles de los países receptores.

³³⁹ United Nations Development Programme China y Goss Gilroy Inc. Consultants, *International Development Evaluation: Comparing DAC and Non-DAC Approaches*, pp. iii, 29, 32-33, Diciembre, 2014.

³⁴⁰ *Ibíd.*

En lo que respecta a la realización de evaluaciones de impacto en la CSS, los métodos que deben utilizarse no difieren sustancialmente de aquellos empleados para evaluar el impacto de la CNS, que implican el uso de métodos de análisis estadísticos y econométricos, como es el ensayo de control aleatorio. Sin embargo, la realización de este tipo de evaluaciones por parte de los países en desarrollo está aún en su fase de inicio, es decir, cuenta con un desarrollo precario. Lo anterior se debe a la carencia de información y datos completos, confiables y de calidad sobre sus actividades de cooperación, ante la falta de registro y cuantificación de las mismas a partir de la carencia de una definición común sobre lo que es e incluye la CSS; el menor tamaño de las iniciativas de este tipo de cooperación, lo que dificulta identificar sus efectos y cuantificarlos; y ante la mayor complejidad que implican este tipo de mediciones de impacto.³⁴¹

Así, debido a su naturaleza orientada a procesos, asociaciones y relaciones, es más sencillo evaluar la CSS a través de métodos cualitativos, por ejemplo empleando el enfoque de estudios de caso.³⁴² Ante la imposibilidad actual de realizar estudios de impacto sólidos de la CSS, los análisis en torno a la eficacia de sus procesos se vuelven valiosos, ya que contribuyen al necesario monitoreo y evaluación que debe hacerse de sus actividades. El ejercicio de esta tesis busca contribuir a ello.

En este sentido, en sus procesos de evaluación, la CSS aún depende en gran medida de la utilización de métodos cualitativos y de la realización de entrevistas a los actores de la cooperación. En este contexto, las dimensiones e indicadores propuestos por la NeST resultan útiles para evaluar la calidad de las asociaciones Sur-Sur, como se verá más adelante.³⁴³ De ahí que para la realización del análisis de la eficacia del caso de estudio de esta tesis, atendiendo primeramente a su componente Sur-Sur, se haya decidido utilizar el marco analítico y el conjunto de indicadores de la NeST como base y punto de partida, desde el cual

³⁴¹ André de Mello e Souza, Comentarios realizados durante la Conference on South South Cooperation Plenary Session III: Southern Development Narrative and Role of Southern Think-tanks, 10 de marzo de 2016, citado en Neissan Alessandro Besharati y Carmel Rawhani, *South Africa and the DRC: Evaluating a South-South partnership for peace, governance and development*, [en línea], Occasional Paper 235, SAIIA, Johannesburg, 2016. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/occasional-papers/south-africa-and-the-drc-evaluating-a-south-south-partnership-for-peace-governance-and-development> [Consulta: 26 de Julio de 2016]. Entrevista a Neissan Alessandro Besharati, Johannesburgo, Sudáfrica, Diciembre de 2015. Neissan Alessandro Besharati, Matshediso Moilwa, Kelebogile Khunou y Ornela Garelli Ríos (compiladores), *Developing a Conceptual Framework for South-South Co-operation*, op. cit., p. 20.

³⁴² *Ibid.*

³⁴³ Neissan Alessandro Besharati y Carmel Rawhani, *South Africa and the DRC: Evaluating a South-South partnership for peace, governance and development*, op. cit.

integrar insumos provenientes de otras propuestas de análisis provenientes del Sur y del Norte global, como las mencionadas anteriormente en este capítulo.³⁴⁴

A manera de recapitulación, los países del Norte en el seno del CAD-OCDE poseen sin duda valiosas experiencias de las que los proveedores del Sur pueden aprender en el diseño y puesta en práctica de sus propios sistemas de evaluación. Sin embargo, las diferencias identificadas en las prácticas y actores de la CSS y la CNS exigen diferentes metodologías y criterios de evaluación, articulados y relacionados pero al final de cuentas adecuados a las propias realidades, necesidades, características y contextos del Sur. De la misma manera, la cooperación triangular, al contar entre sus actores con países desarrollados y en desarrollo, al ser una modalidad de cooperación que camina entre los paradigmas Sur-Sur y Norte-Sur, requiere también de criterios de evaluación propios que respondan a su propia naturaleza pero también a las especificidades tanto de la CNS como de la CSS y a los criterios, enfoques y metodologías que hasta este momento están en el centro de ambos esfuerzos de evaluación de la cooperación al desarrollo.

De ahí que en esta tesis se sostenga que la eficacia de la CTri no puede ser evaluada únicamente a partir de los criterios, enfoques y estándares del Norte (presentados en la primera parte de este capítulo), sino que debe incluir y tomar en cuenta los esfuerzos que a este respecto se han emprendido desde los países del Sur para evaluar la eficacia de su cooperación. Esto se sostiene de manera especial ante el hecho, discutido ya anteriormente, de que la CSS y sus actores (los PRM/proveedores del Sur) poseen un papel sumamente activo e importante en el esquema de la CTri, lo que ha llevado a que en muchos casos ésta se defina a partir de su funcionalidad en la promoción y fortalecimiento de la CSS (como en el caso de la SEGIB o la ONU). Es decir, una CTri que nace de la CSS y del protagonismo de sus actores y sus prácticas. Por esto, todo esfuerzo por evaluar la eficacia de la CTri debe centrarse en consideraciones en torno a la participación de los proveedores del Sur, sus asociaciones, principios, prácticas y procesos.

³⁴⁴ El marco de evaluación de esta tesis, a pesar de que trata de reflejar los componentes Sur-Sur y Norte-Sur de la CTri, tiene a las relaciones Sur-Sur dadas dentro de la asociación triangular como su enfoque principal. De ahí que este marco haya sido construido principalmente a partir de la propuesta metodológica de la *NeST*. Esto permite poner a los países en desarrollo (incluidos los receptores) en el centro del análisis. Además, como se reconoce en el ámbito de la cooperación iberoamericana, es importante acercar a los socios tradicionales a los principios de la CSS y proponer entre ellos su asunción, promoción y respeto. PIFCSS, Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica, op. cit.

De esta forma, al estar esta investigación centrada en el papel de México como segundo oferente en el caso de estudio de CTri y debido a la complejidad para realizar evaluaciones de impacto y a la dificultad de realizarlas en el caso de las actividades de cooperación entre países en desarrollo, en esta tesis se hace un análisis primeramente cualitativo de la eficacia de la relación de cooperación Japón-México-América Latina y el Caribe y de los procesos implicados en ésta.³⁴⁵

Además, cabe mencionar que en la CTri no todos los impactos y logros pueden medirse a través de indicadores que arrojen evidencia sobre los resultados obtenidos en el país beneficiario. El establecimiento de asociaciones y relaciones de confianza entre los tres socios puede considerarse tan importante como los resultados de desarrollo alcanzados y los impactos en el terreno, además de que esta dimensión de la asociación también sienta el camino para una ampliación y mayor sustentabilidad del proyecto.³⁴⁶ Asimismo, en los proyectos triangulares los objetivos al nivel de la asociación son tan importantes como los objetivos de desarrollo, por lo que los resultados de desarrollo no deben eclipsar los beneficios producidos por los arreglos triangulares en términos de la creación de asociaciones sostenibles para el desarrollo, como enfatiza el ODS 17.³⁴⁷ Lo anterior justifica la pertinencia de la realización de este análisis.

Sin embargo, como ya se mencionó, para reflejar la participación de Japón en el análisis de este caso de estudio, es decir, el componente Norte-Sur de la cooperación trilateral, se toman también en cuenta en el marco analítico algunos de los principios e indicadores de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda/CID, los cuales también miden procesos y presentan muchas convergencias con los de la CSS. Así también se consideran otros criterios de evaluación del CAD-OCDE (pertinencia, eficiencia, etc.) que han sido adaptados por Japón para la realización de evaluaciones de sus proyectos de CTri y de los cursos internacionales de capacitación que ha emprendido con México, los que también incluyen

³⁴⁵ Se reitera que en esta tesis no se realiza un análisis del impacto de la CTri debido a la mayor complejidad de este tipo de evaluaciones, lo cual escapa a la información disponible y a los recursos y tiempos con que se contó para la conclusión de esta investigación.

³⁴⁶ Nadine Piefer, *Triangular cooperation – Bridging South-South and North-South Cooperation?*, Workshop on South-South Development Cooperation”, University of Heidelberg, 2014, p.26. Disponible en http://www.uni-heidelberg.de/md/awi/ssdc_piefer.pdf [consulta: 10 de diciembre de 2016].

³⁴⁷ OECD, *Toolkit for Identifying, Monitoring and Evaluating the Value Added of Triangular Co-operation*, op. cit.

ciertos criterios de eficacia, dejando fuera a aquellos que están más orientados a medir resultados e impactos.³⁴⁸

En este punto debe resaltarse que para Sakiko Fukuda-Parr los principios normativos de la política de ayuda bilateral japonesa contrastan con los principios de las normas del CAD que definen a la ayuda como caridad, ya que Japón enfatiza los beneficios mutuos, la igualdad entre los socios y el respeto por la soberanía en la relación donante-receptor, lo que marca similitudes con los modelos de la CSS. De esta forma, para Hiroaki Shiga las normas de AOD de Japón tienen muchas similitudes tanto con las normas del CAD como con las de los proveedores emergentes, aunque no son completamente idénticas.³⁴⁹ Por tanto, que en el marco de evaluación de esta tesis se retomem los principios de la CSS como base para la elaboración de los criterios de análisis y evaluación resulta también pertinente desde el modelo mismo de la cooperación japonesa.

Por otro lado, es importante considerar que en la realización de este conjunto de criterios de análisis se debe tomar en cuenta los desafíos de establecer procesos de evaluación estandarizados en la cooperación Sur-Sur, como es el caso de la CID mexicana, debido a la dificultad de desarrollar objetivos concretos e indicadores medibles para objetivos intangibles de la CSS, como la integración regional. Además de la dificultad de desarrollar métricas sistemáticas para cubrir la plétora de actividades de cooperación técnica de pequeña escala, dominantes en la CID de México.³⁵⁰ Por esto, se reitera que el análisis realizado en esta tesis de la CTri del caso de estudio es una de corte primeramente cualitativo y algunos de los criterios presentados son medidos con base en percepciones de calidad y el uso de opiniones informadas a partir del análisis del caso de estudio, la revisión documental y las entrevistas realizadas.³⁵¹

³⁴⁸ Cabe hacer la aclaración de que los indicadores de *NeST* no difieren completamente de todos los principios e indicadores de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda del CAD-OCDE, los cuales no son drásticamente distintos de los principios de la CSS discutidos en conferencias como Nairobi (2009) y Buenos Aires (1978). Neissan Alessandro Besharati, Matshediso Moilwa, Kelebogile Khunou y Ornela Garelli Ríos (compiladores), *Developing a Conceptual Framework for South-South Co-operation*, op. cit., p. 24.

³⁴⁹ JICA Research Institute, *Discussing the Normative Framework of Japan's Bilateral Development Cooperation With Distinguished Fellow Sakiko Fukuda-Parr*, [en línea], 2017. Dirección URL: https://www.jica.go.jp/jicari/news/topics/20170117_01.html [consulta: 10 de febrero de 2017].

³⁵⁰ United Nations Development Programme China y Goss Gilroy Inc. Consultants, *International Development Evaluation: Comparing DAC and Non-DAC Approaches*, p. 17, Diciembre, 2014.

³⁵¹ Esto no descarta de la inclusión de ciertos indicadores cuantitativos en el marco de evaluación presentado en el Anexo 1, los cuales se consideran importantes para la evaluación de la eficacia de la CTri en general. Sin embargo, dichos indicadores no se utilizarán de forma particular en el análisis del caso de estudio de esta tesis.

Así, en la elaboración del marco de evaluación de esta tesis se busca integrar las características, principios, actores, particularidades e indicadores de evaluación tanto de la CNS como de la CSS, de modo que el marco analítico responda a esta naturaleza dual de la cooperación triangular, pero que al mismo tiempo atienda las características particulares y específicas de la CTri como una modalidad de cooperación en sí misma que se distingue del resto. Véanse los criterios de análisis en el Anexo 1.

3.4. Conclusiones del capítulo

Este capítulo se dividió en dos secciones principales, la primera se dedicó a la presentación de las definiciones y metodologías de evaluación de la eficacia existentes en el paradigma Norte-Sur, particularmente el proceso de construcción y desarrollo de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda conducido por el CAD-OCDE y el BM, es decir, por los países desarrollados como donantes tradicionales. La revisión de este proceso y el análisis de los principales compromisos, principios e indicadores de monitoreo que surgieron del mismo (de Roma, París, Accra y Busán), permitieron incluir la esencia de esta agenda en el marco analítico de esta tesis. Esta primera sección cerró con la presentación de la labor del Grupo de Trabajo sobre CSS, liderado por países del Sur, pero en el seno del CAD-OCDE, como forma de tender un puente entre el paradigma Norte-Sur y el Sur-Sur explicado en la segunda parte del capítulo.

En esta segunda sección, de las metodologías que han sido propuestas en el contexto de la CSS para atender los retos que ésta aún enfrenta, como la falta de una definición común, la carencia de información confiable, de sistemas de registro, cuantificación, monitoreo y evaluación de la misma, la atención se centró en el sistema de registro, sistematización y cuantificación de la cooperación iberoamericana impulsado por la SEGIB, y en la metodología propuesta por la NeST para evaluar la eficacia de los procesos y asociaciones Sur-Sur. El marco de evaluación de esta tesis también recibió insumos muy importantes de estas propuestas como forma de responder a las particularidades de la CSS, vista como componente esencial de la CTri.

De manera particular, la propuesta de la NeST se tomó como la base principal a partir de la cual elaborar el conjunto de indicadores/criterios de análisis de esta tesis debido a su

condición única como metodología de evaluación de la eficacia de la CSS, su carácter cualitativo, su enfoque en la operacionalización de los principios de la CSS y en los procesos y asociaciones de la misma. Estas consideraciones resultan pertinentes dado el interés de este trabajo en analizar la cooperación triangular desde la perspectiva del componente Sur-Sur presente en el caso de estudio, es decir, el papel de México como proveedor del Sur y triangular y su asociación con los países de América Latina y el Caribe.

Los temas revisados en este capítulo brindaron los insumos principales para la elaboración del marco analítico y de evaluación de esta tesis, sin embargo, los temas que serán revisados en el próximo capítulo ofrecen insumos adicionales para su consolidación. Por ello, en el próximo capítulo se hará una revisión de las metodologías y mecanismos que utiliza Japón para la evaluación de los proyectos de cooperación triangular en los que participa (basados en los criterios del CAD-OCDE) así como de la experiencia de México como socio del Sur en la conducción y evaluación de su oferta de cooperación. Asimismo, el capítulo cuatro comienza a introducir el caso de estudio a través de la presentación y análisis de sus principales actores, antecedentes y contextos. Véase el marco de evaluación para la CTri elaborado en esta tesis en el Anexo 1.

4. Los socios de la cooperación: México, Japón y América Latina y el Caribe

En este capítulo, a partir del papel que los socios del caso de CTri de esta tesis ocupan en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, se hace un análisis de las particularidades de su participación en la CID, del estado de sus mecanismos de coordinación, registro, cuantificación, monitoreo y evaluación de su oferta de cooperación (México), de su sistema de ayuda al desarrollo y sus metodologías para la evaluación de su cooperación triangular (Japón), y de sus características como socio-receptor de cooperación (América Latina y el Caribe), todo ello en el marco de la colaboración en materia de salud, particularmente salud reproductiva.

4.1. Marco histórico, normativo e institucional de la cooperación entre México y Japón

La relación entre México y Japón es de larga data (desde el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1888) y se ha construido a partir de múltiples tratados y acuerdos bilaterales en áreas distintas (i.e, comercio, educación, cooperación técnica, turismo, cultura, etc.), así como mediante el establecimiento de oficinas y programas. Lo anterior ha sentado las bases normativas e institucionales de la cooperación para el desarrollo que se da entre ambos socios en sus diferentes modalidades, incluida la cooperación triangular.

En 1954 se firmó un Convenio Cultural entre ambos países, el cual sentó las bases para la negociación de futuros instrumentos de colaboración en áreas y modalidades diversas.³⁵² Así, entre los instrumentos jurídicos bilaterales, oficinas y programas establecidos en la historia de la relación de cooperación México-Japón pueden mencionarse los siguientes: 1) Programa Especial de Intercambio para estudiantes y becarios técnicos JICA-CONACYT (1971), con base en el Convenio Cultural de 1954 (en vigor desde 1955). El Programa Especial es el antecedente del actual Programa de Cooperación para la Formación de Recursos Humanos en la Asociación Estratégica Global entre México y Japón

³⁵² Carlos Uscanga, “La Cooperación Triangular México- Japón”, [en línea], *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28, 2011. Dirección ULR: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/287235> [consulta: 1 de agosto de 2021].

(desde 2010); 2) Apertura dentro de la Embajada japonesa en México de una oficina de la *Overseas Technical Cooperation Agency* (OTCA) (1973), la cual en 1974 se convierte en JICA; 3) Primer curso internacional de capacitación realizado conjuntamente entre México y Japón para los países de América Latina en el sector de las telecomunicaciones (1976); 4) Acuerdo sobre Cooperación Técnica firmado en 1986 (entrado en vigor en 1987), fundamento y marco legal que fortalece aún más la cooperación entre ambos países; 5) Acuerdo sobre el Establecimiento de una Representación de JICA (1986), JICA abre su primera oficina independiente en Polanco (1988); 6) Canje de Notas que formaliza el Programa de Voluntarios Japoneses para la Cooperación en Ultramar (1993), el mismo año llegan los primeros voluntarios jóvenes, dicho programa se fortalece en 1998 con la participación de voluntarios veteranos; y 7) México y Japón suscriben el Programa Conjunto México-Japón (*Japan-Mexico Partnership Programme*, JMPP) (2003), con el que se inicia una nueva etapa de cooperación trilateral hacia los países de la región.³⁵³

El acuerdo de cooperación técnica entre México y Japón de 1986 enmarca jurídicamente y establece las bases de la colaboración técnica entre estos países. Así, en el artículo II el acuerdo faculta a ambos gobiernos a celebrar acuerdos específicos para poner en práctica programas de cooperación técnica en áreas acordadas mutuamente, lo que abre la posibilidad de ampliar la colaboración bilateral a áreas diversas, incluida la salud. Cabe resaltar que en este acuerdo también se establecen las formas de cooperación técnica que desarrollará Japón (artículo III), ante las cuales México deberá asegurar que contribuyan a su desarrollo nacional (artículo IV) y que el gobierno mexicano cumpla con ciertas obligaciones de contrapartida que permitirán el correcto desarrollo de la cooperación proveída por los expertos y misiones japonesas (principalmente artículo V).³⁵⁴ Si bien esto muestra la existencia de reciprocidad entre ambos países que se asumen como socios, lo cierto es que

³⁵³ Verónica Astrid Karam Enríquez, *Tratados Bilaterales*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Embajada de México en Japón- Embajada del Japón en México, 2008, pp. 25-26. Japan International Cooperation Agency, *40 aniversario de Intercambio México-Japón: Se han capacitado alrededor de 4,500 becarios mexicanos y japoneses*, [en línea], Publicaciones, Boletín Informativo JICA-México, No. 53 febrero-marzo 2012. Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/office/others/boletin18.html> [consulta: 15 de abril de 2016], Japan International Cooperation Agency, 2013, año que conmemora 3 aniversarios de JICA en México, [en línea] 2013. Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/office/others/anniversary.html> [consulta: 16 de abril de 2016]. AMEXCID, JICA. Cooperación Sur-Sur y Triangular que se impulsa desde México. Hacia una nueva solidaridad entre Japón y México con enfoque post-ODMs, 2013, p. 2.

³⁵⁴ Véase el documento completo en SRE, Acuerdo sobre cooperación técnica entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno del Japón [en línea]. Dirección URL: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/JAPON-COOP.TECNICA.pdf> [consulta: 4 de febrero de 2017].

en este acuerdo se establece una relación más vertical que horizontal entre un país que provee cooperación técnica y otro que la recibe. Asimismo, el Acuerdo no prevé medidas para asegurar la evaluación y el seguimiento de las iniciativas implementadas.

Por su parte, el Programa Conjunto México-Japón (JMPP), que se adopta en 2003 en el marco de la cooperación técnica bilateral desarrollada desde 1986, es un importante mecanismo de colaboración conjunta que busca fortalecer la cooperación técnica bilateral y al mismo tiempo brindar apoyo técnico y científico y contribuir en los procesos de fortalecimiento de capacidades de diversos países de América Latina y el Caribe de menor desarrollo relativo, particularmente de Centroamérica, esto bajo una combinación de recursos humanos, tecnológicos y financieros japoneses y mexicanos. Este programa se ejecuta por JICA y la AMEXCID en una forma más horizontal a través de tres modalidades básicas de cooperación: 1) Envío de expertos mexicanos a terceros países, 2) Proyectos integrales y 3) Cursos internacionales de capacitación.³⁵⁵ Sobre las características y funcionamiento del JMPP, así como de las modalidades de cooperación en las que se implementa, se brindará mayor información más adelante.

Por el momento, con base en esta breve revisión resulta importante destacar que la cooperación México-Japón se ha caracterizado por su alto grado de institucionalización, así como por su sustentabilidad y continuidad en el tiempo, características importantes para garantizar la eficacia de la misma. Esta asociación también se ha caracterizado por ser una relación entre un donante tradicional y un país en desarrollo que recibe su cooperación, como se plasma en el acuerdo de cooperación técnica de 1986, pero que ha transitado hacia formas más horizontales de colaboración que responden a las condiciones actuales de la CID y de México como PRM alta, por ejemplo a través de mecanismos como la cooperación triangular. A lo largo de este capítulo se seguirá explorando la relación colaborativa entre ambos socios. Mientras tanto, en la siguiente sección se revisa más de cerca la cooperación mexicana, como forma de construir el perfil de México como cooperante Sur-Sur y triangular.

³⁵⁵ Japan International Cooperation Agency, *Japan-Mexico Partnership Programme* [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/jmpp.html> [Consulta: 15 de abril de 2016].

4.2. La cooperación para el desarrollo de México: Las labores de registro, cuantificación, monitoreo y evaluación de la AMEXCID

En el primer capítulo se abordaron cuestiones teóricas en torno a la cooperación al desarrollo, incluidas las referencias hechas a la AOD, la CSS y al papel de los proveedores del Sur, entre otros temas. Ya en ese capítulo se comenzó a delinear el papel que la CID mexicana ocupa en aquel entramado teórico y en la práctica de la arquitectura de la cooperación internacional y el desarrollo. Así, México se ubica como un país de renta media (PRM) alta, que al mismo tiempo en que adquiere cada vez mayor importancia como país emergente y proveedor del Sur -por su influencia política a nivel regional e internacional, el tamaño de su economía y la importancia de sus flujos de cooperación en la región- se mantiene en la lista de países receptores de AOD del CAD-OCDE, lo que responde a su aún condición de país en desarrollo que enfrenta importantes desafíos en su desarrollo interno.

En este contexto, México refleja la posición que ocupa en la arquitectura de la cooperación internacional y el desarrollo global a través de la asunción de un triple rol, es decir, juega un papel de socio-receptor en el esquema de la CNS (bilateral o con organismos regionales e internacionales), de socio y proveedor en la CSS (bilateral y regional) y de socio en iniciativas de cooperación triangular. En este apartado, la atención se centra en los papeles que asume México en los ámbitos de la CSS y la CTri, y en la manera en que la AMEXCID cumple sus funciones al respecto.

Para Juan Pablo Prado, la CSS de México representa un modelo híbrido producto de una fusión de modelos colaborativos de países emergentes (enfoques innovadores), junto a la aplicación selectiva de ciertos parámetros para la acción que tienen su origen en la OCDE (enfoque tradicional).³⁵⁶ México busca implementar su propio tipo de CSS, con similitudes y diferencias frente a la cooperación ofertada por otros países emergentes, basada en parte en los principios de la CSS pero también en algunas de las normas de la CNS. Esta particularidad

³⁵⁶ Algunos ejemplos de ello es que México define su CID como CSS y no se apega a la definición tradicional de AOD, firmó la Declaración de París pero al mismo tiempo no está sujeto a evaluaciones externas de la eficacia de su cooperación, ni utiliza los cinco principios de la misma en la evaluación de los procesos y resultados de sus programas y proyectos, además de que es observador del CAD pero no desea ser un miembro pleno de éste ni suscribir completamente sus lineamientos y metodologías para la cuantificación y evaluación de su ayuda al desarrollo. Juan Pablo Prado Lallande, Mexico's Role in Development Cooperation: Bridging North and South [en línea], United Nations University- Centre for Policy Research, 2015, pp. 3 y 9. Dirección URL: http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/news/2015/UNUCPR_MexicosRoleinDevelopmentCooperation_Lallande_.pdf [consulta: 24 de marzo de 2016].

otorga a México una posición estratégica como puente entre ambos enfoques, la que le permite mantener su condición de país en desarrollo al mismo tiempo en que promueve el diálogo y la convergencia entre los modelos Norte-Sur y Sur-Sur.³⁵⁷ Situación que favorece su involucramiento en esquemas de CTri,³⁵⁸ donde ambos paradigmas se conjugan.

De esta manera, la cooperación internacional para el desarrollo representa una herramienta complementaria a los esfuerzos nacionales y estatales a favor del desarrollo interno de nuestro país, al mismo tiempo en que constituye un instrumento de la política exterior de México para posicionar, particularmente a nivel regional, sus intereses y prioridades nacionales, así como para coadyuvar en el logro de objetivos de desarrollo nacionales, regionales y globales.³⁵⁹ Lo anterior se refleja en el hecho de que la CID constituye uno de los principios rectores de la política externa de nuestro país por mandato constitucional (artículo 89, fracción X).³⁶⁰

Además de esta referencia constitucional que data de 1988, la CID mexicana se ha visto inmersa en un proceso para garantizar su normatividad, sustento legal e institucionalidad, de modo que se generen avances en la definición de sus principios y componentes básicos, en el registro, cuantificación, monitoreo y evaluación de sus iniciativas, así como en los mecanismos e instituciones necesarias para su óptima operatividad en el camino por convertirse en una verdadera política de Estado. Este proceso tiene su centro en la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) en abril de 2011, como pilar jurídico base y definitorio de la política mexicana en la materia.

De esta forma, la LCID define al Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (arquitectura institucional) compuesto por cinco pilares, la misma LCDI (pilar jurídico), la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo

³⁵⁷ Juan Pablo Prado Lallande, *Mexico's Role in Development Cooperation: Bridging North and South*, op. cit., pp. 2-4.

³⁵⁸ Juan Pablo Prado Lallande, "México. La cooperación Sur-Sur y triangular. El dinamismo vuelto desafío," en Bruno Ayllón y Tahina Ojeda (coords.) *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, Los libros de la catarata, IUDC-UCM, 2013, p. 189.

³⁵⁹ Juan Pablo Prado Lallande, "La Cooperación Sur-Sur de México como instrumento de política exterior," en Bruno Ayllón (editor) *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur*, 1ª Ed., Quito, Editorial IAEN, 2016.

³⁶⁰ Estos principios son: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; *la cooperación internacional para el desarrollo*; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/hm/1.htm> [consulta: 23 de marzo de 2016].

(AMEXCID) (pilar institucional/administrativo), el Programa de CID (PROCID) (pilar programático, definidor de la política mexicana de CID y de los mecanismos para su ejecución), el Registro Nacional (RENCID) que alimenta al Sistema de Información (SICID) (pilares estadísticos) y el Fondo Nacional (FONCID) (pilar financiero).³⁶¹

La LCID precisa las características y responsabilidades de cada uno de estos pilares, así como los lineamientos jurídicos para el cumplimiento de los objetivos de la política mexicana de cooperación, además de algunos de sus rasgos básicos y definitorios. Entre estos destacan los principios que deben regir la cooperación (artículo 1): solidaridad internacional, defensa y promoción de los derechos humanos, fortalecimiento del Estado de derecho, equidad de género, promoción del desarrollo sostenible, transparencia y rendición de cuentas y los criterios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua.³⁶² Estos principios se definen tanto en la tradición Norte-Sur como en la Sur-Sur de la cooperación, pero destaca que se considere a los principios del CAD-OCDE de la eficacia de la ayuda como rectores de la CID mexicana.

En el capítulo II de la LCID, se mandata la creación formal de la AMEXCID como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y se establecen sus atribuciones y obligaciones. Entre dichas obligaciones destacan: coordinar las acciones de cooperación internacional con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (sujetos obligados de la ley y cooperantes); supervisar, evaluar y dar seguimiento a estas acciones; administrar el RENCID y el SICID; promover la creación del FONCID (artículo 10) y desarrollar una metodología para contabilizar el total de los recursos humanos, financieros y técnicos destinados a las iniciativas de cooperación (art. 12). En este marco se establece como una obligación expresa la realización de evaluaciones ex ante de los proyectos de CID a implementar, en coordinación con las instituciones involucradas, para contar con referentes claros para la formulación de evaluaciones de los resultados e impactos al término de su ejecución (art. 11).³⁶³ A partir de esto, se puede observar que la AMEXCID

³⁶¹ AMEXCID, Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo, [en línea], 2014. Dirección URL: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/acerca-de-la-amexcid/sistema-mexicano-de-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo> [consulta: 20 de marzo de 2016].

³⁶² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo* [en línea], Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2011, última reforma DOC-17-12-2015, p.1. Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_171215.pdf [consulta: 20 de marzo de 2016].

³⁶³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, op. cit., pp.3-4.

tiene a su cargo, por mandato de la LCID, el desarrollo y buen funcionamiento del resto de los pilares del sistema de CID.³⁶⁴

Sin embargo, a pesar de estos avances legislativos y del adecuado diseño administrativo e institucional del Sistema mexicano de CID, después de años de entrada en vigor de la LCID y de la creación de la AMEXCID, aún existen áreas de oportunidad que se deben atender para superar los principales desafíos de registro, financiamiento, reporte, coordinación, cuantificación, monitoreo, análisis y evaluación de la cooperación mexicana y cumplir cabalmente con los mandatos expresados y exigidos en la LCID. A esto han contribuido los cambios profundos que ha sufrido la AMEXCID, así como la política de CID del Estado mexicano con cada cambio de gobierno, particularmente con la llegada de la Cuarta Transformación en 2018.

Así, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se ha caracterizado en materia de CID por una mayor orientación hacia Centroamérica, particularmente hacia los países del Triángulo Norte (Honduras, El Salvador y Guatemala), privilegiando la atención a la cuestión migratoria y la exportación de los programas estrella del gobierno federal, como Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro.³⁶⁵ Además, el nuevo gobierno ha llevado a una

³⁶⁴ Si bien el poder ejecutivo federal, a través de la AMEXCID, tiene la facultad de conducir la cooperación mexicana, esto no refleja la realidad de la CID del país, en la que participan diferentes actores más allá del poder ejecutivo e incluso del área gubernamental, como es el caso de los gobiernos municipales y estatales y de diversas organizaciones no gubernamentales, institutos de investigación, universidades, fundaciones privadas, empresas, etc. Estos actores no son reconocidos en la LCID como actores cooperantes y hacedores también de la cooperación mexicana. Únicamente se les hace mención en el artículo 10 fracción VI en el que se indica que la AMEXCID puede celebrar convenios con gobiernos estatales y municipales, universidades e instituciones de educación superior e investigación públicos para la realización de acciones de cooperación, y en el artículo 15 referente al Consejo Consultivo de la AMEXCID, cuyo presidente puede invitar a estos actores a participar en las deliberaciones en torno a la política mexicana de cooperación, pero sin derecho a voto. No obstante, en la práctica, estos actores han sido reconocidos por la AMEXCID a través de la constitución de consejos técnicos (que tratan temas especializados) para gobiernos locales, academia, sector privado, alto nivel y sociedad, sin embargo, mayores medidas deben tomarse para garantizar su continuidad.

De esta forma, la SRE no tiene mandato sobre los gobiernos municipales y estatales ni sobre otros actores, ya que el mandato de la LCID sólo es federal y gubernamental, por lo que éstos no están obligados a reportar y registrar sus actividades, las cuales no se consideran en el RENCID. Con base en entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, Ciudad de México, 7 de marzo de 2016. Esto último resulta de suma importancia en el marco de esta tesis dado que uno de los actores de los proyectos de cooperación estudiados es el estado de Veracruz, el cual participa en la cooperación internacional pero no es reconocido como actor por la LCID.

³⁶⁵ Sembrando Vida es un programa que busca reactivar la economía e impulsar el desarrollo de Centroamérica a través del apoyo a agricultores de pequeña escala para que establezcan sistemas productivos agroforestales, combinando la producción de cultivos tradicionales con árboles frutícolas y maderables y con el Sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF). Por su parte, Jóvenes Construyendo el Futuro es un programa de capacitación laboral que implica transferencias directas de recursos económicos a los jóvenes participantes, quienes son empleados de forma temporal por empresas, organizaciones e instituciones registradas donde reciben la capacitación para posteriormente poder insertarse en el mercado laboral. Ambos programas tienen presencia en El Salvador y Honduras. SRE, Sembrando Vida es una realidad en El Salvador, [en línea], 29 de octubre de 2020. Dirección URL: <https://www.gob.mx/sre/prensa/sembrando-vida-es-una-realidad-en-el-salvador?idiom=es> [consulta: 10 de abril de 2021]. SRE, México avanza en la ejecución del programa “Jóvenes construyendo el Futuro” en El Salvador, [en línea], 28 de octubre de 2020. Dirección URL:

transformación de la estructura interna de la AMEXCID, en proceso de consolidación, y a la integración de nuevo personal en sus filas, lo que implicó la salida de cuadros técnicos especializados que contaban con largos años de trabajo en la Agencia, así como la necesidad de reestructurar los proyectos y adecuar las relaciones con los socios de la cooperación a las nuevas prioridades gubernamentales.³⁶⁶

Tomando en consideración estos cambios dados a nivel político y administrativo, a continuación se hará un repaso del estado de los avances de la AMEXCID en el cumplimiento de sus responsabilidades establecidas en la Ley, principalmente en torno a las funciones de coordinación, registro, monitoreo y evaluación, que resultan pertinentes en el marco de esta tesis.

Coordinación de la CID y administración del RENCID y SICID

Buena parte de la cooperación técnica mexicana, particularmente en el área de la salud, se realiza a través de acuerdos interinstitucionales y cooperación descentralizada, los primeros mediante acciones emprendidas por dependencias de la Administración Pública Federal (APF) como agencias ejecutoras.³⁶⁷ Por ejemplo, en el 2013 solamente el 30% de las acciones de CID mexicanas contó con la gestión, coordinación y participación de la AMEXCID (en la modalidad de cooperación bilateral/horizontal implementada a través del mecanismo formal de las Comisiones Mixtas), mientras que el 70% restante nació a partir de solicitudes directas del país receptor a las demás dependencias de la APF, sin mediación ni participación de la Agencia mexicana.³⁶⁸ Esta situación se mantuvo para el registro 2016 del RENCID, donde los proyectos coordinados por la AMEXCID representaron únicamente el 27% (75 proyectos) del total de los proyectos de cooperación técnica ofertados este año (271 proyectos).³⁶⁹ Para el año 2017, últimas cifras disponibles, la AMEXCID no presenta estos datos en su página web.

<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-avanza-en-la-ejecucion-del-programa-jovenes-construyendo-el-futuro-en-el-salvador?state=published> [consulta: 10 de abril de 2021].

³⁶⁶ De acuerdo a entrevistas realizadas con funcionarias de la AMEXCID, vía Zoom, agosto de 2020.

³⁶⁷ Basado en entrevista realizada a funcionarios de la AMEXCID, Ciudad de México, 12 de febrero de 2016.

³⁶⁸ Con base en entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, Ciudad de México, 7 de marzo de 2016, a partir de información contenida en el RENCID para el año 2013.

³⁶⁹ AMEXCID, 2016, *Oferta de Cooperación Técnica 2016*, RENCID [en línea]. Dirección URL: <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2016/index.html>

El que buena parte de la cooperación de México se ejecute por otras dependencias gubernamentales, sin que medie en todos los casos la participación de la AMEXCID, es una cuestión que puede dificultar la eficacia de estas acciones así como su registro, cuantificación, monitoreo, evaluación y seguimiento. En parte esto se debe a que estas dependencias presentan una movilidad constante de personal y muchos de sus funcionarios no cuentan con la capacitación adecuada ni los incentivos suficientes para el desempeño de funciones de cooperación (en algunos casos puede verse como una doble carga de trabajo), lo que aumenta el reto de la AMEXCID para cumplir con los mandatos de la LCDI, ya que además debe brindar capacitación constante para remediar estas carencias. A lo anterior se suma la falta de voluntad o incentivos, así como la carencia de toda la información que enmarca sus actividades de colaboración, para que estas dependencias registren sus acciones en el RENCID, cuando son sujetos de la LCDI obligados a brindar dicha información (art. 39).³⁷⁰ Este tema se profundizará más adelante.

Por su parte, para las agencias implementadoras como la Secretaría de Salud, en palabras de una de sus funcionarias, resulta difícil la coordinación con la AMEXCID debido a los problemas de fragmentación y falta de coordinación de las áreas al interior de la misma SRE (“es difícil identificar quién lleva qué”). Además de los problemas de descentralización presentes al interior de las mismas secretarías, que se extienden hasta los estados, lo que dificulta el reporte de la información, se suma que no hay capacidad ni capacitación hacia los funcionarios de otros niveles sobre qué es la CID.³⁷¹ Así, funcionarios tanto de la AMEXCID como de las agencias implementadoras, desde sus propias perspectivas, identifican la existencia de los mismos retos en el camino por una mayor coordinación en la gestión y reporte de la CID mexicana.

En lo que respecta al RENCID, bajo el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) éste se alimentaba de una plataforma electrónica a la que tenían acceso únicamente las dependencias cooperantes, las que debían registrar los proyectos realizados (que son la unidad de registro) proveyendo los siguientes datos: a) Proyectos (nombre, fechas, si se trató de cooperación horizontal, sector, subsector, origen, marco jurídico, resultados y observaciones, vínculo con ODMs y Cruzada contra el hambre); y b) Actividades (estatus,

³⁷⁰ Con base en entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, Ciudad de México, 23 de febrero de 2016.

³⁷¹ Con base en entrevista realizada a funcionarios de la Secretaría de Salud, Ciudad de México, 23 de febrero de 2016.

nombre, objetivo, esquema de CID, si participó la AMEXCID, otras aportaciones en especie). A partir de este sistema de registro fue que se realizaron los ejercicios de cuantificación de la CID mexicana 2013-2017. Como se mencionó anteriormente, los funcionarios de las dependencias muchas veces desconocen la información para llenar todos los rubros solicitados, por ejemplo, el marco jurídico o los resultados de sus iniciativas.

En octubre de 2019 se hizo la convocatoria para un nuevo ciclo de registro, ya bajo el gobierno de la Cuarta Transformación. Sin embargo, la presencia de nuevos funcionarios, áreas debilitadas y la necesidad de brindar capacitación a las entidades de la APF, llevó a que solo la mitad de las personas convocadas respondiera y a la existencia de un subregistro, lo cual dificulta la realización de nuevo ejercicio de cuantificación de la CID mexicana.³⁷² No obstante, la AMEXCID espera alimentar el RENCID con el uso de la base de datos de la cuenta pública, mediante transparencia presupuestal de la Secretaría de Hacienda, ya que el grueso de la cooperación mexicana se encuentra en cuotas. La intención es indagar cuánto ha gastado en cuotas cada dependencia obligada al nivel de Direcciones Generales y en qué rubros se desembolsaron dichos recursos. Sin embargo, según funcionarias de la AMEXCID, esto es un ejercicio que podrá realizarse hasta que mejore la situación de crisis sanitaria derivada por la pandemia de COVID-19.³⁷³

A pesar del cambio de gobierno, se mantienen los mismos rubros de registro en el RENCID. No obstante, en el mediano-largo plazo, la AMEXCID espera añadir a la cuantificación rubros que respondan a la nueva política migratoria del gobierno federal.³⁷⁴

Por otro lado, en el marco de las actividades de cooperación se realizan valorizaciones monetarias de los expertos participantes a través del registro de sus cargos y los días que trabajaron en la actividad en cuestión, a partir de lo cual se calcula lo que cuesta a México que el experto esté en el país receptor, con base en su salario ordinario, mediante el uso de un tabular de la administración pública federal.³⁷⁵ Sin embargo, es importante resaltar que las instituciones muchas veces no tienen claro cuánto desembolsaron o deciden no compartir la información de manera deliberada, ya que legalmente no cuentan con atribuciones para utilizar partidas en actividades o proyectos de CSS (ni para hacer donaciones) y al hacerlo

³⁷² Con base en entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, vía Zoom, agosto de 2020.

³⁷³ Con base en entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, vía Zoom, agosto de 2020.

³⁷⁴ Con base en entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, vía Zoom, agosto de 2020.

³⁷⁵ Con base en entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, Ciudad de México, 23 de febrero de 2016.

pueden tener problemas legales con la auditoría federal, ya que sus atribuciones están restringidas a la política nacional.³⁷⁶

Esta falta de claridad en las leyes o de coherencia entre las mismas, que hace a las dependencias sujetos de la LCID, que espera que éstas reporten y registren sus actividades, y que las reconoce como agencias cooperantes, al mismo tiempo no les garantiza partidas y sustento legal para sus actividades de colaboración, lo que representa una contradicción en la ley mexicana que debe superarse para mejorar la coordinación, registro y eficacia de la CID de nuestro país.

Así, el avance en el desarrollo del RENCID ha sido importante pero aún enfrenta áreas de oportunidad por atender para mejorar y ampliar el registro de la información así como la transparencia y el acceso público a la misma. Hasta ahora el RENCID ha realizado un buen trabajo en la cuantificación de la cooperación (número de proyectos y montos) y en hacer públicos estos datos en la página web de la AMEXCID. Sin embargo, en esta página únicamente se presentan los montos totales y porcentajes de la CID mexicana en los rubros de cooperación financiera, ayuda humanitaria, cooperación técnica, operación de la AMEXCID, becas y contribuciones a organismos internacionales, sin ofrecer información detallada sobre los proyectos y acciones emprendidos. No obstante, la AMEXCID presenta los resultados de ejercicios de análisis y sistematización realizados sobre la cooperación ofertada por cada dependencia (número de proyectos y montos), proyectos totales por esquema de participación y sector, entre otros.

De esta manera, el RENCID aún no ha logrado cumplir cabalmente con lo estipulado por la LCID en términos de la amplitud y detalle del registro, en el que se debe además inscribir información en torno a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cooperantes, los proyectos y acciones de cooperación en que participan como receptoras y donantes y los acuerdos que suscriben, los acuerdos y convenios de CI suscritos por el gobierno mexicano, oferta extranjera de cooperación, demandas de cooperación planteadas a México, informes finales de las misiones de cooperación, tratados internacionales y disposiciones jurídicas referidas a la CID, los montos de las asignaciones presupuestales federales al FONCID y los fideicomisos creados para proyectos específicos, evaluaciones de los resultados finales de las acciones de cooperación y los recursos

³⁷⁶ Con base en entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, Ciudad de México, 23 de febrero de 2016.

provenientes de gobiernos extranjeros y organismos internacionales al interior de esquemas de cooperación (art. 28).³⁷⁷ Como se mencionó, el RENCID aún no cubre a detalle todos estos rubros de información de la cooperación mexicana, ni los presenta públicamente.

Los funcionarios de la AMEXCID entrevistados durante este trabajo de investigación mostraron disposición para compartir la información solicitada, lo cual (la disponibilidad de la información sobre CID) es un requisito para garantizar la eficacia de la cooperación. Sin embargo, como ya se mencionó, la información detallada sobre las actividades y proyectos de cooperación registrados en el RENCID no se encuentra disponible públicamente, únicamente bajo solicitud expresa a la AMEXCID. Además de que el acceso a dichos datos depende del tipo de información solicitada y de la relación establecida con el/la funcionario(a) a quien se le solicita, lo que puede dificultar su acceso. Lo anterior contraviene en cierta forma al artículo 29 de la LCID que establece que esta información debe ser pública.

De esta forma, la SRE/AMEXCID carece de información completa sobre todas las iniciativas, acciones, proyectos y montos de cooperación que otras agencias ejecutoras, como la Secretaría de Salud y otras dependencias del sector, y los gobiernos municipales y estatales están llevando a cabo. Así, la información sobre la CID mexicana se encuentra dispersa y fragmentada en diversas dependencias federales, estatales y municipales, e incluso entre áreas al interior de la misma AMEXCID - que llevan diferentes proyectos, temas y regiones y no siempre comparten información entre sí- o de otras dependencias gubernamentales. Por todo esto, la AMEXCID tiene muchos desafíos por delante para lograr cumplir cabalmente con su papel de agencia coordinadora de dichas acciones, registrarlas oportunamente en el RENCID y contar con un panorama completo de todas las acciones que otras dependencias realizan en el rubro.

A lo anterior se suma el hecho de que el FONCID, el pilar financiero del sistema de CID mexicano, ha sido un elemento descuidado por el gobierno hasta la administración de la Cuarta Transformación que en 2020 le dio finalmente el tiro de gracia. Como relata Juan Pablo Prado Lallande, el 2 de abril de 2020 el gobierno de López Obrador publicó un decreto, con miras a obtener mayores recursos para hacer frente al Covid-19, que llevaba a la extinción de diferentes fideicomisos públicos. Lo anterior afectó directamente al FONCID dado que desde su origen se configuró como un fideicomiso. A esto se sumó la propuesta de

³⁷⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, op. cit., p.10.

MORENA, el partido oficial, en la Cámara de Diputados, de abolir el FONCID y otros 40 fideicomisos más con el fin de eliminar “gastos innecesarios”.³⁷⁸ Estas acciones llevaron, en octubre de 2020, a la eliminación del FONCID y de 108 fideicomisos más, con un valor de más de 68 mil millones de pesos, luego de que los Diputados y los Senadores de la República aprobaran dicha medida “para reasignar sus recursos a temas de salud”.³⁷⁹ Ante esto, como lo menciona Prado Lallande, es necesario que se diseñe un nuevo mecanismo de financiamiento de la cooperación mexicana que asegure los recursos públicos para su desarrollo, a la par en que se garantiza un mayor cumplimiento del gobierno federal de todas las disposiciones emanadas de la LCID así como un avance en su necesaria adaptación al contexto actual para hacer frente de mejor manera a los desafíos del mundo post Covid-19.³⁸⁰

Monitoreo, evaluación y seguimiento de la CID

En el marco de las Comisiones Mixtas,³⁸¹ la AMEXCID realiza un ejercicio de monitoreo y evaluación de los proyectos aprobados a partir del uso de diversos formatos: presentación de proyectos, verificación del diseño del proyecto, monitoreo de medio término del proyecto, evaluación final y evaluación de la asistencia técnica.³⁸²

El *formato de presentación de proyectos* permite su aprobación y contiene resultados esperados, la posibilidad de presentar indicadores orientados a resultados, definidos en específico para cada proyecto individual, que posibilitan la posterior revisión de sus avances,

³⁷⁸ Juan Pablo Prado Lallande, “La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México. De la pertinencia a su necesaria adecuación.” En Laura Alicia Camarillo Govea, Rafael Velázquez Flores, Jorge A. Schiavon y Dámaso Morales Ramírez (editores), *El Marco Jurídico de la Política Exterior de México*. México, Universidad Autónoma de Baja California Sur, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2020.

³⁷⁹ s/a, “Cámara de Diputados aprueba dictamen sobre extinción de fideicomisos y se turna al Senado,” [en línea], *Canal del Congreso*, 8 de Octubre de 2021. Dirección URL: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13635/Camara_de_Diputados_aprueba_dictamen_sobre_extincion_de_fideicomisos_y_se_turna_al_senado_de_la_Republica [consulta: 31 de julio de 2021]. S/a, “Aprueba Senado, en lo general, extinción de 109 fideicomisos”, [en línea], Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República, 21 de octubre de 2020. Dirección URL: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49479-aprueba-senado-en-lo-general-extincion-de-109-fideicomisos.html> [consulta: 31 de julio de 2021].

³⁸⁰ ³⁸⁰ Juan Pablo Prado Lallande, “La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México. De la pertinencia a su necesaria adecuación, op. cit.

³⁸¹ Las Comisiones Mixtas son un mecanismo de la cooperación mexicana que permite la aprobación de programas bianuales y proyectos de cooperación técnica y educativa en el marco de los acuerdos básicos de cooperación a los que está sujeto México.

³⁸² Los formatos son de acceso público y pueden encontrarse en el sitio web de la AMEXCID <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/formatos-de-presentacion-de-proyectos-42811>

así como la definición de una estrategia de sostenibilidad post-proyecto. Para identificar los factores que pueden favorecer o limitar la ejecución del proyecto existe un formato adicional para la *verificación del diseño de los proyectos*, el cual se llena luego de su aprobación por la Comixta, e incluye criterios para evaluar la adecuación de los antecedentes, las instituciones involucradas, la orientación a resultados, la definición de resultados, los indicadores, las actividades y la gestión del proyecto una vez definido.³⁸³

A partir de las reuniones de medio término de las Comisiones Mixtas, en las que los socios evalúan el grado de avance de los programas bianuales y sus proyectos luego de un año de su implementación, se lleva a cabo un *informe de seguimiento* de estos programas con el uso de un *formato de evaluación de medio término*. Dicho formato permite que los responsables de los proyectos valoren la ejecución de los medios mediante una encuesta, contiene una tabla para la identificación de catalizadores y obstáculos, y una más para identificar el nivel de avance a partir de las actividades ejecutadas. Esta herramienta de evaluación no contiene indicadores medibles y se basa más en perspectivas de las instituciones participantes.³⁸⁴

Los proyectos, dependiendo del tipo de actividades emprendidas, son concluidos con un *informe de actividades* o con un *informe final*. Para esta fase, las instituciones cooperantes deben llenar un *formato de evaluación final de los proyectos*, que da cuenta de los productos y resultados alcanzados, las actividades realizadas y las lecciones aprendidas, además de que permite a las contrapartes valorar el cumplimiento de los principios de la cooperación y la sostenibilidad del proyecto una vez finalizado a través del llenado de una encuesta. Así también permite registrar los resultados del proyecto según el valor realizado (o actual) de su indicador asociado (si se incluyó en el formato de presentación de proyecto).³⁸⁵ No obstante, este formato tampoco incluye indicadores predeterminados que sean medibles y comunes para todos los ejercicios de evaluación de la cooperación mexicana.

En el informe de seguimiento y en el informe final se incluyen preguntas referentes a las actividades a realizarse después de finalizado el proyecto, proyectos en su mayoría basados en el intercambio de conocimientos y cursos de capacitación. Sin embargo, en la

³⁸³ AMEXCID, Formatos de presentación de proyectos [en línea], 2020. Dirección URL: <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/formatos-de-presentacion-de-proyectos-42811> [consulta: 30 de agosto de 2020].

³⁸⁴ Con base en entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, Ciudad de México, 23 de febrero de 2016. *Ibíd.*

³⁸⁵ *Ibíd.*

perspectiva de la AMEXCID si el gobierno receptor aplica o no el conocimiento adquirido es un asunto que escapa del control de México, por lo que nuestro país no realiza un seguimiento de sus proyectos bilaterales. A lo sumo, los expertos técnicos participantes emiten recomendaciones al hacer el informe de actividades, pero es responsabilidad del país receptor si decide seguir dichas recomendaciones o no, lo que dependerá de cada proyecto y coyuntura específica.³⁸⁶No obstante, como retroalimentación, los participantes de proyectos de cooperación técnica y científica deben llenar un cuestionario que permite a la AMEXCID evaluar el aprovechamiento de la asistencia técnica brindada.³⁸⁷

Cabe hacer notar que este proceso de evaluación y seguimiento mediante el uso de formatos se realiza por la AMEXCID preferentemente en aquellos proyectos en los que participa directamente, particularmente con la aportación de recursos financieros, sin incluir a las iniciativas emprendidas por otras dependencias de la APF cuando la AMEXCID no está involucrada.³⁸⁸

De esta forma, las evaluaciones que realiza la AMEXCID de los programas y proyectos bilaterales de cooperación que oferta México se restringen al monitoreo presupuestario, a la evaluación de su ejecución y, en un grado muy limitado, de los resultados de sus actividades.³⁸⁹ La AMEXCID también realiza evaluaciones cualitativas través de encuestas y cuestionarios a los ejecutores, *focus groups*, entrevistas y estudios exploratorios.³⁹⁰ Sin embargo, el proceso de evaluación de la CID mexicana no va más allá para incluir la realización de evaluaciones de su eficacia, procesos, relaciones, productos, resultados, impactos y sustentabilidad, ni el seguimiento de los proyectos una vez finalizados. Además, en estos ejercicios de evaluación la definición de indicadores y criterios se realiza a partir de cada proyecto, y la AMEXCID no cuenta con manuales, procedimientos o criterios de evaluación estandarizados de aplicación general. No obstante, el uso de estos formatos es un primer paso hacia una mayor eficacia de la cooperación mexicana.

Cabe mencionar que los formatos para proyectos fueron diseñados para la CSS de México como oferente principal y se utilizan preferentemente en el marco de los proyectos

³⁸⁶ Con base en entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, Ciudad de México, 23 de febrero de 2016.

³⁸⁷ AMEXCID, Formatos de presentación de proyectos [en línea], 2020. Dirección URL: <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/formatos-de-presentacion-de-proyectos-42811> [consulta: 30 de agosto de 2020].

³⁸⁸ Con base en entrevista realizada a funcionarios de la AMEXCID, Ciudad de México, 12 de febrero de 2016.

³⁸⁹ United Nations Development Programme China y Goss Gilroy Inc. Consultants, *International Development Evaluation: Comparing DAC and Non-DAC Approaches*, p. 16, Diciembre, 2014.

³⁹⁰ Con base en una entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, Ciudad de México, 7 de marzo de 2016.

bilaterales. No obstante, en los formatos de presentación de proyectos se hace una breve referencia a la CTri, ya que al momento de presentar la información sobre éstos para su aprobación, la AMEXCID solicita que se indique la modalidad a la que pertenecen y si son de oferta o de recepción. En lo que respecta a la CTri, México no tiene formatos ni metodologías específicas para la realización de evaluaciones, aunque la flexibilidad de los formatos podría en cierta forma permitir su uso para la evaluación de esta modalidad tripartita.

Sin embargo, en las iniciativas triangulares en las que participa México preferentemente se utilizan los formatos de evaluación, mecanismos, procesos y metodologías establecidos por el socio oferente principal (país desarrollado) y no los formatos de la AMEXCID. De esta manera, las evaluaciones de la CTri mexicana se han realizado primeramente por las agencias socias, como JICA y la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ).³⁹¹ ³⁹² No obstante, en el marco de un proyecto de fortalecimiento y desarrollo institucional con socios de la cooperación mexicana, se ha buscado la aprobación de nuevos formatos para que AMEXCID tenga formatos propios para el monitoreo y la evaluación de sus proyectos (bilaterales, regionales y triangulares), bajo el objetivo de evitar progresivamente el uso de formatos de países desarrollados, respetando aún más las prioridades de México.³⁹³ Las metodologías y mecanismos para la evaluación de la CTri utilizados por Japón se presentarán en el siguiente apartado.

Por otra parte, en 2016, para hacer frente a las áreas de oportunidad mencionadas en términos de evaluación, la AMEXCID, a través de la desaparecida Dirección General de Planeación y Formulación de la Política de CID de México, compartió con la autora en entrevistas con diversos funcionarios los avances para el diseño de una nueva estrategia para el monitoreo y evaluación de la cooperación mexicana, la que se esperaba pudiera incluso dar luz sobre la evaluación de los resultados e impactos de la misma a nivel desagregado.

³⁹¹ Con base en una entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, Ciudad de México, 23 de febrero de 2016.

³⁹² De acuerdo a una funcionaria de la AMEXCID entrevistada en 2020, la evaluación de los proyectos triangulares realizados entre Alemania y México se da en apego a las metodologías de Alemania. Éstas implican la realización de una evaluación expost al finalizar el proyecto y de un monitoreo durante el desarrollo del mismo. Según esta funcionaria, en la evaluación no hay participación de la AMEXCID, ya que se contratan evaluadores externos mediante el fondo que la agencia tiene con la GIZ. A través de este proceso externo, se le solicita información a agencias y a instituciones ejecutoras de todos los países involucrados para evaluar su desempeño. En esta tesis no se profundizará más en la evaluación alemana, ya que el enfoque se centra en la cooperación japonesa.

³⁹³ Con base en una entrevista vía Zoom realizada a funcionaria de la AMEXCID, agosto 2020.

Este sistema implicó el desarrollo e implementación de la estrategia de evaluación 2015-2016, basada en encuestas piloto a los ejecutores. El primer ejercicio realizado se trató de una evaluación de los programas bilaterales de cooperación 2011-2013 y 2013-2015, que México implementó con Honduras, así como el análisis sectorial de la cooperación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).³⁹⁴

La evaluación del programa bilateral con Honduras respondió a las prioridades que guiaban los esfuerzos de la AMEXCID para crear su propio mecanismo sistemático de evaluación, es decir, la mejora de la gestión de los programas, la obtención de información sobre el uso y aprovechamiento de la cooperación que se oferta, la evaluación del diseño del programa y de su proceso de gestión, la aplicación de los cinco criterios del CAD, etc. No obstante, este ejercicio permitió ver que el impacto y la sustentabilidad aún no podían analizarse directamente y que era necesaria la creación de mecanismos para el seguimiento de las recomendaciones al finalizar cada proyecto.³⁹⁵ El interés y enfoque de esta evaluación piloto en el diseño y proceso de gestión del programa evaluado es un ejemplo de la primacía de este tipo de evaluaciones en la CSS, tema explorado en el capítulo tercero.

De acuerdo a declaraciones de una funcionaria de la AMEXCID, la Agencia tiene interés en desarrollar nuevos instrumentos de evaluación, nuevas herramientas para la cooperación técnica y científica con formatos basados en el punto de vista de los países socios de la colaboración mexicana, la realización de mayores evaluaciones piloto, etc.³⁹⁶ Se esperaba que con estos avances la AMEXCID hiciera pública su propia política integral de evaluación, sin embargo, esto aún no ha sucedido debido en parte a los cambios de estructuración interna de la Agencia y otros factores como el inicio del gobierno de Morena y la llegada de la pandemia que implicaron cambios en las prioridades gubernamentales.

La tarea ahora será desarrollar un instrumento de evaluación robusto para los programas estrella de la administración actual, Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, el cual deberá contar con la participación de los países socios, para asegurar la

³⁹⁴ Con base en diversas entrevistas realizadas a funcionarios de distintas áreas de la AMEXCID, Ciudad de México, 12 y 23 de febrero y 7 de marzo de 2016. Véase AMEXCID, Herramientas de planeación, monitoreo y evaluación [en línea], 2016, Dirección URL: <http://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/herramientas-de-planeacion-monitoreo-y-evaluacion> [consulta: 21 de abril de 2016].

³⁹⁵ Bernadette Vega Sánchez, AMEXCID, Evaluaciones de la Cooperación Sur-Sur en América Latina, participación en el marco del encuentro *Experiencias en evaluación de políticas públicas y cooperación internacional ante la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, México, Club de Banqueros, Semana de la Evaluación en México, 25 de mayo de 2016.

³⁹⁶ Con base en entrevista a funcionaria de la AMEXCID vía Zoom, agosto 2020.

apropiación, de los organismos externos que han brindado apoyo a estos programas, como la CEPAL y la ONU, que podrían ayudar a fortalecer las capacidades de M&E de las autoridades mexicanas, y de las dependencias de la APF relevantes, como la Secretaría de Hacienda, para garantizar la transparencia en el uso de los recursos financieros invertidos. Lo anterior para asegurar la credibilidad de las evaluaciones, particularmente en el marco de diversos cuestionamientos hechos a la transparencia y avances de ambos programas.³⁹⁷

A pesar de los retos que enfrenta, el sistema de CID mexicano resalta de entre los esfuerzos llevados a cabo por otros países proveedores del Sur, cuyas estructuras y prácticas nacionales de cooperación no presentan el mismo nivel de desarrollo institucional y normativo que las de México.³⁹⁸ Lo anterior se debe al nivel de formalización, institucionalidad y sustento legal y administrativo con que cuenta el Sistema de CID mexicano, así como por sus avances, al menos en el plano legal e institucional, en la definición de una política al respecto y en la coordinación, registro, monitoreo y evaluación de la cooperación de México.

Para Juan Pablo Prado, la relevancia y eficacia de los esfuerzos de cooperación radican en lo que denomina los “factores estructurales de la CID”, dentro de los cuales se encuentra el contexto interno e internacional en el que se inserta, la voluntad política para implementarla y la capacidad legal, institucional y financiera del gobierno para instrumentarla.³⁹⁹ Por ello, mayores esfuerzos han de llevarse a cabo para que el grado existente de formalización e institucionalización de la CID mexicana se refleje realmente en una mejor práctica de la misma, esfuerzos que pueden verse mermados debido a la primacía que la Cuarta Transformación está dando a los programas estrella del gobierno federal en la labor de la AMEXCID y a los cambios actuales al interior de la misma, que implican, entre

³⁹⁷ Véase Alberto Pradilla, “Apoyos de México a Centroamérica alcanzan el 6% de lo planeado a más de un año de su anuncio”, [en línea], *Animal Político*, 11 de febrero de 2021. Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/2021/02/apoyos-mexico-centroamerica-planeado/> [consulta: 11 de abril de 2021]. Agustín Gutiérrez Canet, “Y seguimos en Honduras,” [en línea], *Milenio*, 11 de marzo de 2021. Dirección URL: <https://www.milenio.com/opinion/agustin-gutierrez-canet/sin-ataduras/y-seguimos-en-honduras> [11 de abril de 2021]. Emir Olivares Alonso, “Fondos para Centroamérica se usaron en la restauración de estaciones migratorias,” [en línea], *La Jornada*, 10 de marzo de 2021. Dirección URL: <https://www.jornada.com.mx/2021/03/10/politica/010n3pol> [consulta: 11 de abril de 2021].

³⁹⁸ Al respecto, véase United Nations Development Programme China y Goss Gilroy Inc. Consultants, *International Development Evaluation: Comparing DAC and Non-DAC Approaches*, Diciembre, 2014; y Matthew Smith y Daniel Chiwandamira, *Review of Trilateral Development Cooperation activities in South Africa*, Final Report, Volumen I, 29 de septiembre de 2015.

³⁹⁹ Juan Pablo Prado Lallande, “México y la cooperación internacional para el desarrollo: el viraje de Peña Nieto a López Obrador”, op. cit.

otras cosas, la salida de cuadros técnicos especializados. Sin embargo, para que la CID se asuma con un instrumento eficaz de la política exterior mexicana debe lograr consolidar su proceso institucional y sus brazos financieros, lo que incluye las necesarias mejoras en sus procesos de registro y evaluación.

Una vez analizado el rol de México en la cooperación al desarrollo, como segundo oferente del caso de CTri de esta tesis, en la siguiente sección se analizará el papel de Japón como donante tradicional del caso de estudio, el enfoque de dicho apartado se centra en la metodología y enfoque que este país utiliza en la evaluación de la cooperación que brinda, particularmente dentro del esquema triangular.

4.3. La cooperación para el desarrollo de Japón y la metodología de evaluación de JICA en el marco de la cooperación triangular con México

La Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA, por sus siglas en inglés) es la agencia administradora y ejecutora de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) japonesa, la cual, desde su fundación en 1974, provee ayuda oficial de manera bilateral a los países en desarrollo, aunque la cooperación técnica japonesa inició desde 1954, a través de tres modalidades distintas pero integradas: cooperación técnica, préstamos de AOD y cooperación financiera no reembolsable (donaciones); sin embargo, no se encarga de las contribuciones financieras a los organismos internacionales (cooperación multilateral). JICA, como la agencia de ayuda bilateral más grande del mundo, tiene presencia en cerca de 110 países y cuenta con alrededor de 90 oficinas en el exterior.⁴⁰⁰

La política de ayuda internacional de Japón se encuentra institucionalizada y cuenta con un respaldo normativo afianzado. La Carta de AOD (*ODA Charter*), ahora llamada *Development Cooperation Charter*, (aprobada en 1992 y revisada en 2003 y 2015) es la base de la política japonesa de AOD, debajo de ella se encuentra el Plan de AOD de Medio Plazo (*Mid-term ODA Plan*) (emitido en 1992 y revisado en 2005) que concierne a las políticas de implementación y operación, mientras que a corto plazo las prioridades anuales se establecen en la *Priority Policy for International Cooperation*. Al nivel del país receptor Japón establece

⁴⁰⁰ Japan International Cooperation Agency, *Countries and Regions*, [en línea], 2021. Dirección URL: <https://www.jica.go.jp/english/countries/index.html>, [consulta: 11 de abril de 2021].

una Política de Asistencia por País (*Country Assistance Policy*) (realizadas desde 2011 y que duran 5 años), en la que se incluye un panorama general de la ayuda japonesa a un país determinado.⁴⁰¹

Además de JICA, diversas instituciones intervienen en la provisión, definición política y asignación del presupuesto de la AOD japonesa, como es el caso de las siguientes: el Ministerio de Asuntos Exteriores (MOFA) (definición de la política, préstamos, donaciones, proyectos de cooperación técnica y contribuciones a organizaciones internacionales); el Ministerio de Finanzas (MOF) (préstamos y contribuciones a organismos internacionales financieros); el Ministerio de Economía, Comercio e Industria (METI) (préstamos); y otros Ministerios que realizan proyectos en sus sectores respectivos, como el de educación que posee recursos para el programa de becas. No obstante, JICA es la institución responsable de implementar el 60% del total de la AOD bilateral (cooperación técnica, préstamos y cooperación financiera no reembolsable).⁴⁰² Analizar los desafíos en la coordinación entre las diversas instituciones involucradas en la CID japonesa es un tema relevante para abordar en futuras investigaciones.

En este marco, Japón coopera con México, particularmente de manera bilateral, a través de distintos tipos de asistencia, los cuales reflejan las actividades que JICA emprende y los instrumentos de cooperación que utiliza en todo el mundo: Becas, Cursos Colectivos y Regionales, Programa para la Formación de Recursos Humanos en la Asociación Estratégica Global México-Japón, Becas para Nikkei, Cursos Internacionales de Capacitación para Terceros Países en América Latina, Envío de Voluntarios, Proyectos de Cooperación Técnica, Cooperación Científica y Tecnológica, Estudios para el Desarrollo y Programa de Socios de JICA, entre otros.⁴⁰³ En la historia de colaboración entre estos países, México

⁴⁰¹ Karin Costa Vázquez, Mao Xiaojing y Yao Shuai, *The Choice of Development Cooperation Modalities. Lessons from Traditional Donors and South- South Partners to China*, UNDP, CAITEC, 2016, p. 36 (próximo a publicarse). Donor Tracker, *What are Japan strategic priorities?* [en línea], 2017. Dirección URL: https://donortracker.org/countries/japan?gclid=CjwKEAiAirXFBRCQyvL279Tnx1ESJAB-G-QvPvqP6beYB22-iqDYP8bHg7V8Up9Cy-IR39V0R29NGhoCED3w_wcB [Consulta: 24 de febrero de 2017]. Véase Política de Asistencia para México en JICA, Estados Unidos Mexicanos, Política de Asistencia por País, *Plan de Desarrollo de Proyectos* [en línea] 2015. Dirección URL: <http://www.mx.emb-japan.go.jp/files/000128238.pdf> [consulta: 9 de febrero de 2017]. Uno de los programas y áreas prioritarias de colaboración resaltadas en este documento es la cooperación triangular Japón-México hacia Centro y Sudamérica. JICA, Estados Unidos Mexicanos, Política de Asistencia por País, *Plan de Desarrollo de Proyectos* [en línea] 2018. Dirección URL: <https://www.mx.emb-japan.go.jp/files/000438206.pdf> [consulta: 25 de diciembre de 2020].

⁴⁰² Karin Costa Vázquez, Mao Xiaojing y Yao Shuai, *The Choice of Development Cooperation Modalities. Lessons from Traditional Donors and South- South Partners to China*, UNDP, CAITEC, 2016, pp. 40-41 (próximo a publicarse).

⁴⁰³ Véase Japan International Cooperation Agency, *Actividades en México. Principales Modalidades*, [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/index.html> [Consulta: 15 de abril de 2016].

también ha recibido cooperación japonesa a través de préstamos de ODA, modalidad que ha perdido relevancia en la actualidad particularmente debido a la condición de país de renta media alta de nuestro país.

La evaluación de la cooperación japonesa

JICA desarrolla actividades de evaluación para identificar si los resultados esperados de los proyectos son realizables y si una vez implementados los resultados han sido en efecto alcanzados, para con ello identificar los factores de riesgo relacionados con su realización y tomar las medidas pertinentes. Además, busca generar aprendizajes, identificar lecciones aprendidas y emitir recomendaciones que permitan la mejora de los proyectos emprendidos o de casos similares para favorecer su eficacia y eficiencia en la obtención de resultados de desarrollo, así como para asegurar la rendición de cuentas a la ciudadanía de los socios involucrados.⁴⁰⁴ JICA tiene bajo su responsabilidad la evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo, mientras que MOFA evalúa principalmente políticas y programas.⁴⁰⁵

JICA implementa evaluaciones de sus operaciones a partir del ciclo PDCA (*Plan, Do, Check and Action*) para todos sus proyectos dentro de sus tres modalidades de cooperación principales: cooperación técnica, préstamos de AOD y cooperación financiera no reembolsable. La Agencia conduce evaluaciones con el uso de una estructura estándar, pero que al mismo tiempo considera las diferencias en las características de cada esquema de cooperación, en cada etapa del proyecto y del ciclo PDCA.⁴⁰⁶ Las fases de evaluación son: 1) Fase de pre-implementación (*Plan*). *Evaluación ex ante*, 2) Etapa de implementación (*Do*). *Revisión intermedia y evaluación final*, 3) Etapa posterior a la implementación (*Check*). *Evaluación ex post y Seguimiento_ex post*, y 4) Etapa de retroalimentación (*Action*).

⁴⁰⁴ Japan International Cooperation Agency, JICA Guidelines for Operations Evaluations, [en línea], 2014, JICA Evaluation Department, Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/guides/c8h0vm000001rfr5-att/guideline_2014.pdf [consulta: 24 de abril de 2016].

⁴⁰⁵ MOFA, *ODA Evaluation Guidelines*, 12th Edition [en línea], 2019. Dirección URL: https://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/basic_documents/pdfs/guidelines12th.pdf [consulta: 25 de julio de 2020].

⁴⁰⁶ Japan International Cooperation Agency, *Operations Evaluation in JICA* [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/about.html [consulta: 22 de abril de 2016].

*Retroalimentación.*⁴⁰⁷ La inclusión de un mecanismo de retroalimentación es esencial para el diseño futuro e implementación de las políticas de AOD, los resultados de evaluación también son útiles para JICA para mejorar la gestión de la ayuda.⁴⁰⁸

En este ciclo PDCA, JICA y MOFA utilizan sus propios estándares de evaluación a partir los criterios de evaluación del CAD-OCDE. Por ejemplo, en el caso de evaluaciones externas encomendadas por MOFA, se utiliza: pertinencia de políticas (consistencia entre las políticas objetivo y las políticas japonesas de AOD, necesidades del país receptor y prioridades internacionales); eficacia de resultados (grado de cumplimiento en *inputs*, *outputs* y *outcomes*); y adecuación de los procesos (eficiencia). Además de esta perspectiva enfocada en cuestiones de desarrollo, las evaluaciones externas de MOFA cuentan con una perspectiva diplomática, la cual busca proveer a los contribuyentes japoneses de información suficiente sobre cómo las actividades de ayuda contribuyen a los intereses nacionales, de modo que el apoyo público a la continuidad de la misma se mantenga.⁴⁰⁹

Además de la evaluación de proyectos individuales, JICA realiza evaluaciones temáticas (basadas en región, sector o metodología de asistencia), con base en una metodología establecida para cada temática. Asimismo, JICA desarrolla evaluaciones de impacto de algunos proyectos (haciendo uso de métodos estadísticos y econométricos) que permiten medir más precisamente los cambios producidos en la sociedad objetivo y los resultados (*outcomes*) y efectos de los proyectos. JICA también conduce evaluaciones de sus programas de cooperación,⁴¹⁰ en la página web de la Agencia se presentan algunas evaluaciones de programas por países, incluida una de México de 1999.⁴¹¹ Igualmente, esta Agencia conduce algunas evaluaciones conjuntas con donantes multilaterales y bilaterales y gobiernos socios, lo que implica intercambios de información entre sus respectivas unidades

⁴⁰⁷ *Ibid.* Japan International Cooperation Agency, Evaluations, [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/index.html [consulta: 22 de abril de 2016]. Japan International Cooperation Agency, *JICA Guidelines for Operations Evaluation*, [en línea], JICA Evaluation Department, 2014. Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/guides/c8h0vm000001rfr5-att/guideline_2014.pdf [consulta: 24 de abril de 2016].

⁴⁰⁸ MOFA, *ODA Evaluation Guidelines*, op. cit.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, p.7.

⁴¹⁰ Japan International Cooperation Agency, *JICA Guidelines for Operations Evaluation*. Op. cit.; Japan International Cooperation Agency, *About Thematic Evaluation*, [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/program/index.html [consulta: 23 de abril de 2016]. Japan International Cooperation Agency, *About Impact Evaluation*, [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/impact/about.html [consulta: 23 de abril de 2016].

⁴¹¹ Véase Japan International Cooperation Agency, Country-Program Evaluation, [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/program/country/index.html [consulta: 23 de abril de 2016].

de evaluación (*Partner country-led evaluations*).⁴¹² En 2018 y 2019, Japón y México participaron en una evaluación de este tipo para analizar los avances y logros de su programa conjunto de cooperación triangular, la cual se revisará en el siguiente epígrafe.

Así, MOFA y JICA comparten responsabilidades en la evaluación de la asistencia para el desarrollo japonesa en un esfuerzo por hacerla más eficaz y mejorar sus resultados. El primero se encarga preferentemente de evaluaciones al nivel de la política de la ayuda (ej. evaluación de la asistencia por país) y los programas (evaluaciones sectoriales y modalidades de ayuda, a través de evaluaciones externas), mientras que JICA evalúa principalmente proyectos individuales (*Operations Evaluations*) en los niveles de pre-implementación a implementación (Departamentos de Implementación de Proyectos) y evaluación de proyectos completos (evaluaciones ex-post) (Departamento de Evaluación). Los proyectos completos de entre cinco y diez años, las donaciones de más de mil millones de yenes, y los préstamos de más de 1.5 mil millones de yenes son evaluados por MOFA por propósitos de rendición de cuentas.⁴¹³ Las oficinas de JICA en el exterior también conducen evaluaciones internas ex-post para proyectos de entre 200 y 1,000 millones de yenes (evaluaciones descentralizadas).⁴¹⁴

En lo que respecta al uso de indicadores cuantitativos, JICA posee *la Standard Indicator Reference*, una guía para la realización de evaluaciones de la operación y los efectos de sus proyectos en sus tres modalidades de cooperación, los cuales se aplican en la evaluación de los impactos de la cooperación en sectores distintos, incluida la salud y en ella la salud materna e infantil.⁴¹⁵

A este respecto, cabe recordar que los procedimientos de evaluación de este país se encuentran apegados a los del CAD-OCDE y por tanto a los principios de la eficacia de la CID, sus indicadores y sistema de monitoreo. En este marco, MOFA realizó un estudio de evaluación de la eficacia del apoyo de Japón a la CSS/CTri en 2003 y una evaluación externa

⁴¹² OECD, *Evaluation Systems in Development Co-operation: 2016 Review*, [en línea], OECD Publishing, 2016, Paris. Dirección URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/development/evaluation-systems-in-development-co-operation_9789264262065-en#page3 [consulta: 24 de febrero de 2017].

⁴¹³ United Nations Development Programme China y Goss Gilroy Inc. Consultants, *International Development Evaluation: Comparing DAC and Non-DAC Approaches*, pp. 25-26, Diciembre, 2014. OECD, *Evaluation Systems in Development Co-operation: 2016 Review*, op. cit.

⁴¹⁴ OECD, *Evaluation Systems in Development Co-operation: 2016 Review*, op. cit.

⁴¹⁵ Véase Japan International Cooperation Agency, *Standard Indicator Reference* [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/indicators/index.html [consulta: 23 de abril de 2016]

en 2012.⁴¹⁶ Si bien no se identificó que JICA realice evaluaciones de la eficacia de sus proyectos desde una perspectiva de procesos/asociaciones de cooperación, sí realiza análisis de procesos con un enfoque en los procesos mediante los cuales se producen los efectos de los proyectos.⁴¹⁷

Para ello, JICA ha probado diferentes enfoques analíticos, entre los que destaca el enfoque de la Etnografía de Proyecto. Esta perspectiva permite la reconstrucción en una forma narrativa de las realidades en el terreno desde diversos enfoques, incluido el de los beneficiarios del proyecto pero también de los donantes y otros actores.⁴¹⁸ Lo anterior permite aprender lecciones prácticas sobre la ejecución del mismo y contribuye a su eficacia. Así también, los principios básicos de JICA para la evaluación de sus operaciones (*JICA Guidelines for Operations Evaluation*, 2014) arrojan luz a este respecto, por lo que la revisión de ambos métodos de evaluación se ha considerado en la definición del marco analítico y de indicadores de este trabajo, como se presenta más adelante.

Cabe agregar que, en una marcada diferencia con México, gran parte de la información sobre la política, planeación, gestión e implementación de la cooperación al desarrollo japonesa, incluidos sus presupuestos y los reportes de resultados de sus evaluaciones en diferentes etapas y modalidades de cooperación se encuentran disponibles públicamente en el sitio web oficial de JICA y en el del MOFA, con lo cual se muestra un marcado avance en el cumplimiento de los principios de la eficacia de la ayuda de transparencia y rendición de cuentas.

Japón y la cooperación triangular con México

Para JICA resulta importante la promoción y el fortalecimiento de la CSS y la CTri como parte de una de sus estrategias y políticas de acción, ya que son importantes vehículos en la implementación de la Agenda 2030 y resultan muy efectivas en la disseminación de esfuerzos

⁴¹⁶ Shunichiro Honda, *Japan's Triangular Cooperation Mechanism. With a Focus on JICA's Activities* [en línea], JICA Research Institute, 2014, p.25. Dirección URL: https://jica-ri.jica.go.jp/publication/assets/Triangular%20Cooperation%20Mechanisms_2_for%20web.pdf [consulta: 25 de abril de 2016].

⁴¹⁷ MOFA, *Annual Report on Japan's ODA Evaluation 2019* [en línea] 2019. Dirección URL: https://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/pdfs/odareport2019_en_single.pdf [consulta: 26 de julio de 2020]

⁴¹⁸ JICA, *Process Analysis* [en línea] 2020. Dirección URL: https://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/process.html [consulta: 26 de julio de 2020].

exitosos, incluidos los adquiridos por los países en desarrollo a través de la cooperación con Japón, y así complementar esta cooperación bilateral con el conocimiento y experiencia de los socios en desarrollo.⁴¹⁹ A continuación se presenta un panorama general de la cooperación triangular japonesa así como de la que lleva a cabo con México.

Desde 1992, Japón comenzó a concentrar las iniciativas que había desarrollado en CSS en programas más sistemáticos con el fin de integrar a los PRM, que habían dejado de ser receptores netos debido a su crecimiento económico, bajo la figura de “socios” en la cooperación. Este fue el caso de México, particularmente después de su ingreso a la OCDE en 1994. Otro objetivo buscó consolidar el interés japonés en el cumplimiento de los ODM y en la promoción de nuevos mecanismos de cooperación, como la CTri, para lograr un mayor impacto focalizado en países prioritarios, así como generar esquemas triangulares que permitieran a JICA gestionar, junto con socios del Sur, proyectos a partir de experiencias previas de colaboración.⁴²⁰ A partir de esto, en el marco de la Carta de AOD de 2003 se integraron cuatro programas de apoyo a la CSS, donde la CTri tuvo un papel central: a) a los Cursos de Capacitación para Terceros Países se sumó el Programa de Expertos de Terceros Países, para promover la cooperación técnica; b) se creó la *JICA-ASEAN Regional Cooperation Meeting* (JARCOM) para apoyar la CSS; c) Japón comenzó a aportar recursos financieros para el fomento de la CSS mediante el *UNDP Partnership Fund*; y d) Iniciaron los Programas de Asociación para la Cooperación Sur-Sur (*Partnership Programmes*).⁴²¹

No obstante, como tal Japón inició sus actividades en el ámbito de la cooperación triangular desde 1974 y ha emprendido grandes esfuerzos para consolidar su institucionalización y la sistematización de sus prácticas. Como se verá más adelante, la CTri japonesa se vale para ello casi enteramente de los mecanismos del gobierno de Japón y de JICA para la gestión, implementación, financiamiento y evaluación de la AOD bilateral, mencionados en párrafos anteriores. No obstante, Japón cuenta con una política claramente definida para su CTri que lo distingue, sólo junto a España, Alemania y el Reino Unido, de otros países del CAD-OCDE que carecen de ella.⁴²²

⁴¹⁹ Japan International Cooperation Agency, *JICA's Support for South-South and Triangular Cooperation. For inclusive and dynamic development* [en línea]. Dirección URL: http://www.jica.go.jp/activities/issues/ssc/ku57pq000004zw8p-att/pamphlet_en_01.pdf [consulta: 18 de abril de 2016].

⁴²⁰ Carlos Uscanga, op. Cit.

⁴²¹ *Ibíd.*

⁴²² Shunichiro Honda, *Japan's Triangular Cooperation Mechanism. With a Focus on JICA's Activities* [en línea], JICA Research Institute, 2014, p.3 Dirección URL: <https://jica->

Así, la CTri se encuentra posicionada firmemente como enfoque prioritario en los principales documentos de la política nacional, la planeación y la implementación de la AOD de MOFA y JICA que ya fueron mencionados, como la *ODA Charter* (Desde 2015 Carta de Cooperación al Desarrollo), el *JICA's mid-term plan* (establece la dirección general de la participación de JICA en la CTri), las *Country Assistance Policies*, el *Mid-term ODA Plan*, los *ODA White Papers* anuales (establecen prioridades generales y regionales en CTri al nivel del MOFA) y las *Thematic Guidelines on South-South cooperation (Support of SSC)* (2006, detalla estrategias y guías, clasifica las prácticas).⁴²³

En este marco, las principales características de los mecanismos de operación de la CTri de JICA son: a) La CTri se gestiona primordialmente a través del mecanismo regular de la AOD bilateral, incluida la definición de su presupuesto dentro del mismo ciclo anual; b) En línea con las reformas a la AOD conducidas por el gobierno japonés desde inicios de este siglo que enfatizan la programación y gestión basada en el país, la gestión de la CTri tiene un enfoque descentralizado, conducido a nivel país, aunque la aprobación final de nuevos programas y proyectos recae en MOFA y en la sede de JICA en Japón; y c) Se han emprendido diversas iniciativas para sistematizar la CTri, entre ellas los Programas Conjuntos/ Acuerdos de Asociación ya mencionados.⁴²⁴

Además de esta amplia institucionalización y profesionalización de la CTri japonesa, existen otros factores que permiten observar su contribución al proceso de eficacia de la CID y en particular de la configuración de la cooperación triangular:

- Japón es un país pionero en CTri, por ejemplo, inició sus Programas de Capacitación a Terceros Países, objeto de estudio de esta tesis, desde 1974, y comenzó a instaurar *Partnership Programmes* desde 1994. Esta larga experiencia ha permitido a Japón desarrollar esfuerzos integrales acumulables para asegurar la eficacia de la cooperación. Lo anterior en contraposición a la fragmentación de pequeños proyectos

ri.jica.go.jp/publication/assets/Triangular%20Cooperation%20Mechanisms_2_for%20web.pdf [consulta: 25 de abril de 2016].

⁴²³ *Ibíd*, pp. 1-7.

⁴²⁴ *Ibíd*, p. 19.

disparos que incrementan los costos para los países beneficiarios, reduciendo así su eficacia.⁴²⁵

- En la historia de la CTri de JICA, para conducir programas de forma eficiente, uno de sus patrones básicos ha sido crear asociaciones con una de las instituciones contraparte con la cual tenga experiencias previas de cooperación técnica bilateral. Lo anterior contribuye a la eficacia de la CID debido a que dichas instituciones cuentan con niveles más altos de capacidad técnica, debido en parte a años de cooperación bilateral con Japón (son Centros de Excelencia en sus áreas de competencia). Al mismo tiempo, esta práctica coadyuva a la consolidación de los países del Sur como proveedores de CSS y triangular.⁴²⁶ Esta práctica está presente en el caso estudiado en esta tesis, donde, como ya se mencionó, la CTri inició a partir de la experiencia de CID bilateral entre Japón e instituciones del sector salud mexicano, especialmente del estado de Veracruz, como forma de replicar prácticas exitosas en terceros países a través de la capacitación proveída por los Servicios de Salud veracruzanos.
- Involucramiento de Japón en formas innovadoras de CTri. Un ejemplo de esto, vinculado con el punto anterior, puede observarse en su compromiso hacia el desarrollo de capacidades de los países del sur mediante el establecimiento de centros de excelencia como en el caso del “*Better Hospital Service Programme*”, que benefició a países africanos vía Sri- Lanka y Tanzania con JICA proveyendo la plataforma para el intercambio de conocimiento.⁴²⁷ El desarrollo de capacidades (desde una visión no solo de transferencia de tecnología, sino también de intercambio de conocimientos/aprendizaje mutuo basado en la experiencia única de los países del Sur),⁴²⁸ como se verá

⁴²⁵ Akio Hosono, South-South/ Triangular Cooperation and Capacity Development [en línea], sin fecha. Dirección URL: <https://www.cbd.int/financial/southsouth/japan-scalingup.pdf> [consulta: 24 de julio de 2021].

⁴²⁶ *Ibíd.*

⁴²⁷ Karin Vázquez, Mak Khan y Artemy Izmetiev, Innovating Triangular Cooperation [en línea] *Development Cooperation Review*, 2019. Dirección URL: <http://dSPACE.jgu.edu.in:8080/jspui/handle/10739/2759> [consulta: 24 de julio de 2021].

⁴²⁸ Akia Hosono, op. cit.

más adelante, también es un objetivo central en la CTri con México en salud reproductiva. En este caso, los Servicios de Salud de Veracruz (Centro de Excelencia), con un contexto sanitario similar al de los países centroamericanos, compartió su experiencia en la atención de la salud materna y el CaCu.

- Japón privilegia la conducción de la CTri en amplias áreas geográficas o basada en marcos regionales de cooperación/ esquemas de integración regional. Esto sucede en los casos de la ASEAN, con el impulso a la creación de una comunidad regional, y de Centroamérica, con el trabajo realizado con el SICA en temas diversos, incluida la salud reproductiva. La eficacia de la CTri en este caso se garantiza debido al abordaje conjunto de problemas que son comunes a toda la región.⁴²⁹ La CTri con México en salud reproductiva se enmarca también dentro de las prioridades de Japón en este marco regional.
- Japón cuenta con Acuerdos de Asociación (*Partnership Programmes*, acuerdos de cooperación técnica o acuerdos similares), que funcionan como marcos integrales y estratégicos para una cooperación conjunta mejor sistematizada hacia terceros países, con diversos países pivote de variadas regiones del mundo como Singapur, Tailandia, Egipto, Túnez, Chile, Brasil, Argentina, Filipinas, Marruecos, Indonesia, Jordania y México.⁴³⁰ Una ventaja de estos acuerdos es que permiten que la CTri se implemente de forma más eficiente debido a la sistematización que brinda a la colaboración, a través de reuniones y discusiones periódicas entre los socios y la combinación de diversos esquemas como programas de capacitación, envío de expertos, cooperación regional, programas conjuntos, etc.⁴³¹

⁴²⁹ *Ibíd.*

⁴³⁰ Japan International Cooperation Agency, South-South and Triangular Cooperation, [en línea]. Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/thematic_issues/south/overview.html [consulta: 16 de abril de 2016].

⁴³¹ Akio Hosono, *op cit.*

Estas experiencias de la cooperación trilateral japonesa permiten al país nipón diferenciarse de otros donantes del CAD-OCDE, imprimiéndole un carácter único. Estos esquemas y prácticas han sido clave para contribuir a la amplificación (*scaling-up*) y a la eficacia de las iniciativas implementadas, que, combinadas con los esfuerzos para cumplir los principios de la eficacia de la CID descritos en el capítulo tercero, hacen de Japón un actor clave en el desarrollo de la modalidad triangular de la CID. En el capítulo quinto se retoma este análisis aplicado al caso de estudio de esta tesis.

Para el caso específico de nuestro país, en 1997 ambos gobiernos formalizaron el “Esquema de Apoyo a la Cooperación Sur-Sur”, el cual incluyó la instrumentación de proyectos trilaterales hacia Centroamérica y el Caribe, por ejemplo mediante el Programa de Envío de Expertos. Para 2003, ambos socios acordaron colaborar mediante los ya mencionados *Partnership Programmes*.⁴³² El hecho de que México y Japón cuenten con un *Partnership Programme* ejemplifica la importancia estratégica que Japón asigna a nuestro país como uno de sus socios en la región en la promoción del desarrollo de otros países. Como se mencionó anteriormente, el Programa Conjunto México-Japón (JMPP) enmarca las actividades de cooperación que ambos socios dirigen hacia otros países de la región, particularmente centroamericanos. El JMPP se implementa a través de la planificación entre los tres países involucrados: Japón (JICA México y JICA en el país beneficiario), México (AMEXCID e institución ejecutora/ experto (a) mexicano) y el país beneficiario (punto focal de cooperación internacional y la contraparte gubernamental del proyecto).⁴³³ Lo cual implica, como se verá más adelante, una participación muy activa de la parte mexicana, aunque en algunos casos no necesariamente de los países rectores.

En este marco, la salud no se considera un área temática prioritaria para el JMPP, como sí lo son el medio ambiente, la prevención de desastres y el desarrollo industrial debido a las experiencias acumuladas en estos sectores. Sin embargo, el JMPP puede abarcar otras áreas dependiendo de las necesidades y solicitudes de los países receptores,⁴³⁴ o a partir de la oferta mexicana disponible a través de sus instituciones ejecutoras (socias de JICA). Entre estas instituciones se encuentra el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud

⁴³² Carlos Uscanga, op. cit.

⁴³³ Japan International Cooperation Agency, *Japan-Mexico Partnership Programme* [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/jmpp.html> [Consulta: 15 de abril de 2016].

⁴³⁴ Japan International Cooperation Agency, *Japan-Mexico Partnership Programme*, op. cit.

Reproductiva (CNEGSR), lo que abre un espacio para la cooperación en el sector de la salud reproductiva. Por otro lado, el JMPP se ejecuta a través de tres instrumentos distintos de cooperación: 1) Los proyectos triangulares,⁴³⁵ 2) el envío de expertos mexicanos⁴³⁶ y 3) los cursos internacionales de capacitación.

En los cursos internacionales de capacitación las instituciones mexicanas capacitan a becarios de otros países de la región, con un enfoque en Centroamérica, y buscan transferir conocimientos, experiencias y tecnología de México y Japón, particularmente obtenidos a partir de proyectos bilaterales entre estos (su objetivo es el desarrollo de capacidades individuales e institucionales). Los cursos se planean, formulan y acuerdan por un Comité (conformado únicamente por JICA y AMEXCID) para responder a las necesidades de los países beneficiarios a partir de su identificación a través de estudios preliminares o un mecanismo de coordinación interno de JICA en la región. La gestión de los cursos requiere del manejo del ciclo del proyecto igual que cualquier otro proyecto de desarrollo y se implementan a través de las fases de planificación, formulación, ejecución, monitoreo y evaluación, estableciendo sus objetivos, indicadores e insumos para la ejecución de tres a cinco ediciones.⁴³⁷ En estos cursos se espera que los becarios participantes desarrollen un Plan de Acción que les permita poner en práctica las técnicas y conocimientos adquiridos en los cursos con el propósito de contribuir en la solución de problemas locales específicos. Dicho Plan debe instrumentarse de manera sostenible como un plan operativo institucional.⁴³⁸

Si bien en los proyectos para cursos internacionales es importante la alineación con las prioridades nacionales de los países receptores, estos no tienen una naturaleza *demand-driven*, ya que son decididos y ofertados de manera unilateral por los países proveedores. En esta sección se resalta la importancia de los cursos internacionales debido a que constituyen el instrumento del JMPP utilizado en el caso de estudio de esta tesis, la cooperación triangular

⁴³⁵ Véase Japan International Cooperation Agency, *Japan- Mexico Partnership Programme, Proyectos Trilaterales*, [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/jmpp02.html> [consulta: 16 de abril de 2016].

⁴³⁶ Véase Japan International Cooperation Agency, *Japan- Mexico Partnership Programme, Envío de Expertos Mexicanos*, [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/envio.html> [consulta: 16 de abril de 2016].

⁴³⁷ Japan International Cooperation Agency, *Japan- Mexico Partnership Programme, Cursos Internacionales de Capacitación*, [en línea], 2016. Dirección URL: http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/tctp_mex.html [consulta: 16 de abril de 2016].

⁴³⁸ AMEXCID, JICA. Cooperación Sur-Sur y Triangular que se impulsa desde México. Hacia una nueva solidaridad entre Japón y México con enfoque post-ODMs, 2013, p. 4.

México-Japón en salud reproductiva con diversos países de América Latina y el Caribe, más adelante se proveerán más detalles al respecto.

Así, el proceso mediante el cual se inicia la cooperación triangular entre México y Japón en su modalidad de cursos de capacitación es el siguiente:

1) La institución mexicana ejecutora del curso internacional presenta una solicitud a la SRE, ésta la transmite a JICA y a la embajada japonesa a través de una nota diplomática para que en la programación de la agencia (agosto) se incluyan propuestas aprobadas por MOFA y JICA para el siguiente año fiscal japonés (1 de abril- 31 de marzo).⁴³⁹ Los cursos internacionales se aprueban por tres años con opción de renovación, para lo cual el curso debe tener un componente nuevo, ya que se privilegia la innovación;

2) Una vez que la propuesta es aprobada, se determina la fecha de inicio del curso y se dan cinco meses para firmar las responsabilidades de cada parte y su rol a desempeñar, éstas se plasman en un registro de discusión, además de que se establecen los términos de referencia con marco lógico o ciclo de proyectos (metodología que utiliza JICA en sus proyectos de cooperación) y se hace el diseño de matriz del proyecto (PDM). Asimismo, se conforma un comité organizador y un comité técnico de los cursos internacionales que da los lineamientos para la capacitación. En este proceso, los países receptores se convocan sólo después de que México y JICA determinan qué países serán invitados.⁴⁴⁰

Para José Antonio Alonso y Guillermo Santander, la CTri tiene el potencial de asumir un “rol transformador,” es decir, de contribuir a la transformación del sistema de la CID para hacerlo más apto para atender desafíos de desarrollo más complejos. Para ello, la CTri debe ser capaz de romper con las estructuras jerárquicas y unilaterales típicas de la ayuda internacional en favor de una acción más horizontal y cooperativa entre socios. Lo anterior implica que la participación del país pivote/país emergente no sea meramente instrumental ni que éste use los recursos del país desarrollado/facilitador para mantener relaciones verticales con el país beneficiario. Los ingredientes necesarios para garantizar lo anterior se

⁴³⁹ En México, el año fiscal corre como el año calendario, del 1 de enero al 31 de diciembre, lo que lleva a que las autoridades mexicanas deban ajustarse al año fiscal japonés.

⁴⁴⁰ Con base en entrevista realizada a personal de JICA México, Ciudad de México, 19 de febrero de 2016. Para la selección de los países participantes, la Secretaría de Salud realiza estudios previos, a partir de los informes de la OMS y la OPS, para analizar qué países tienen una mayor incidencia en las problemáticas de salud a atender y por ello se les invita a participar. Además, luego de los proyectos bilaterales se realiza un seminario para la detección de necesidades que permite compartir resultados, conocer demandas y desarrollar cursos internacionales. Con base en una entrevista realizada a personal de JICA México, Ciudad de México, 19 de febrero de 2016

basan en la capacidad de negociación del país pivote dentro de la asociación, en la apropiación del país receptor y en que los socios logren construir asociaciones duraderas.⁴⁴¹ Dicho “rol transformador” de la CTRi puede relacionarse con su eficacia, ya que si en las iniciativas colaborativas permanece la verticalidad y dominio del socio desarrollado como en la CNS, la cooperación trilateral perderá su potencial innovador y tendrá menores posibilidades de contribuir a la apropiación de los países en desarrollo y a su consolidación como cooperantes, principios de la eficacia de la CID ya mencionados anteriormente.

En este marco, para JICA, México es un país socio casi al mismo nivel debido a su carácter de país de renta media alta con gran capacidad de negociación por su posición de liderazgo regional, a lo que se suma la confianza existente entre ambos países debido a la relación de cooperación que han logrado construir a lo largo de muchos años de proyectos conjuntos. Antes del JMPP las aportaciones de cada uno se daban en una proporción desigual, de 80-20% respectivamente, ahora ya son equiparables. JICA se encarga de los gastos de invitación (hospedaje, viáticos de los becarios) y México de los gastos de capacitación (instalaciones, materiales, pago de ponentes, transporte, decisión del lugar de implementación, si es por parte del gobierno federal o de un gobierno estatal, determinación del periodo de capacitación, de las aportaciones del curso, transmisión del conocimiento de las instituciones mexicanas y realización de las gestiones pertinentes, administración y ejecución).⁴⁴²

Así, al menos en la CTRi en materia de salud, México tiene un papel muy activo, al nivel de un socio, en los cursos internacionales que ha implementado con Japón. Además de que estos tienen una naturaleza basada en la demanda de las instituciones gubernamentales mexicanas y en la alineación con las prioridades nacionales de nuestro país, ya que son las dependencias ejecutoras las que inician comúnmente el proceso con solicitudes realizadas mediante la SRE. Así también, ambos países asumen responsabilidades conjuntas, y en cierta forma equilibradas, que responden a las capacidades de cada país y deciden conjuntamente los lineamientos de los cursos internacionales así como los países que participarán en ellos.

⁴⁴¹ José Antonio Alonso y Guillermo Santander, “Triangular Cooperation: Change or Continuity?” *The European Journal of Development Research*, [en línea], 2021. Dirección URL: https://link.springer.com/epdf/10.1057/s41287-021-00370-8?sharing_token=WgK6sclYXIACbLMGiFoOj1xOt48VBPO10Uv7D6sAgHufRKQg0m4TZDp8qQPhNx5pLULX4yEq6HleS0oRW6WzQSHEBOK_-TtrpYfQsZCwwD_rVVG83AzN7h3n04RfvzI56Wxs1PsTh5qTvSRmBspsqjhu6BslYLP5HxJzBPerEw8%3D [21 de julio de 2021].

⁴⁴² Con base en entrevista realizada a personal de JICA México, Ciudad de México, 19 de febrero de 2016.

Sin embargo, la forma en que este proceso se desarrolla puede dejar fuera el activo involucramiento y la alineación con las prioridades nacionales de los socios receptores, al mismo tiempo en que la cooperación pierde su naturaleza *demand-driven* al no tener su origen en una demanda proveniente de los socios, ya que los beneficiarios son seleccionados por los oferentes e invitados a participar cuando el proyecto ya se ha definido, un factor que puede restar su eficacia. Por tanto, es posible adelantar que la cooperación triangular con Japón posee un “rol transformador” en cuanto a la relación cada vez más horizontal que el país asiático busca establecer con México como país de renta media, pero las mismas prácticas jerárquicas tradicionales pueden observarse en la relación que se establece entre ambos socios proveedores con los países centroamericanos beneficiarios. Estos y otros factores de eficacia (o áreas de oportunidad) de la CTri del caso de estudio se analizarán en el quinto capítulo.

En este sentido, es importante enfatizar que a pesar del carácter pionero y potencial transformador de la CTri japonesa, ésta no se encuentra exenta de las prácticas verticales de la cooperación Norte-Sur, como lo puede ser la prevalencia del interés del país donante sobre las prioridades de desarrollo de los países beneficiarios. Para autores como Juan Pablo Prado, la CTri puede ser vista como un mecanismo que permite a los países desarrollados tener cierta injerencia en la CSS e incentivar la puesta en marcha de algunos de los paradigmas de la CNS.⁴⁴³ La historia de la cooperación japonesa da cuenta de lo anterior. En la década de los setenta, cuando Japón comenzó a incursionar en la CTri, el país ya se había convertido en la segunda potencia económica global, lo que había llevado a una aceleración en la internacionalización de sus empresas. Los fuertes intereses económicos llevaron a que la cooperación japonesa estuviera estrechamente vinculada con la iniciativa privada, lo que, sumado al énfasis en la cooperación técnica, favoreció el surgimiento de los Programas de Capacitación a Terceros Países como un instrumento de formación y capacitación de recursos humanos, donde algunos de estos pudieran ser contratados por empresas niponas.⁴⁴⁴

Para María Elena Romero y Alejandro García, la intervención histórica del sector privado japonés en las estrategias de cooperación y la priorización de los intereses de Japón (seguridad económica, construcción de infraestructura en beneficio de sus corporaciones,

⁴⁴³ Juan Pablo Prado Lallande, “La cooperación triangular en América Latina, análisis y propuestas”, op. cit.

⁴⁴⁴ Carlos Uscanga, op. cit., p. 86.

aseguramiento de materias primas, etc.) en los planes de desarrollo de los países receptores, a partir de los proyectos aprobados, son dos interferencias de la CID japonesa que permiten hablar de un ejemplo de “anticooperación”, debido al impacto negativo ocasionado en los resultados de desarrollado esperados.⁴⁴⁵ No obstante, la visión utilitaria y mercantilista de la CID japonesa vio un agotamiento en los años noventa, lo que llevó a una reformulación en sus estrategias de cooperación.⁴⁴⁶

Por ejemplo, en 1992 se idearon nuevos instrumentos y criterios para el diseño de los programas de cooperación financiados mediante AOD y se profundizó en la adopción de las normas establecidas por el régimen global de la CID, con el fin de eliminar su imagen de “animal económico.”⁴⁴⁷ Lo anterior a través de la inclusión de un enfoque más humano, dando un giro hacia la seguridad humana, lo que permitió la inclusión de objetivos vinculados a cuestiones sociales como la salud. Sin embargo, la inclusión de los temas sociales en la agenda de la CID no dejó fuera los objetivos económicos originales japoneses (como se reconoce en la Carta de AOD de 1992 o en la Carta de Cooperación para el Desarrollo de 2015), sino que las estrategias de JICA siguieron una cooperación diferenciada: la cooperación con un enfoque más humano se dirigiría a países más vulnerables, como los africanos, mientras que la cooperación ligada a su seguridad económica se mantendría en aquellos países importantes para la inversión japonesa, de modo que se siguiera impulsando la competitividad de la industria nipona, esto último incluye la capacitación de recursos humanos en apoyo a pequeñas y medianas empresas.⁴⁴⁸ Esta diferenciación puede observarse en la CTri Japón- México, donde en años más recientes, a partir del papel de PRM de México, las prioridades han pasado de atender problemáticas sociales, como la salud reproductiva, a la formación de recursos humanos vinculados con empresas japonesas, como es el caso del sector automotriz. Estas reflexiones se retoman en la sección 5.3.

⁴⁴⁵ María Elena Romero y Alejandro García, “De las seguridades japonesas: un enfoque crítico de cooperación nipona.” En Rafael Domínguez y Simone Lucatello (coord.) *Repensar el desarrollo desde el pasado de la cooperación internacional. Enfoques críticos alternativos, revista cidob d’afers internacionals*, 120, diciembre 2018, pp.51-72.

⁴⁴⁶ Carlos Uscanga, *op- cit.*,

⁴⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁴⁸ María Elena Romero y Alejandro García, *op. cit.*

El monitoreo y la evaluación de la cooperación triangular de JICA

JICA conduce actividades de monitoreo y evaluación (M&E) de sus programas y proyectos de CTri a través del ciclo PDCA (*Plan, Do, Check y Action*), ya mencionado anteriormente. Además, JICA aplica diferentes métodos de M&E dependiendo de los instrumentos de CTri utilizados y del tamaño de la operación. Asimismo, la Agencia centra su enfoque en el análisis de la eficacia de las organizaciones socias de los países pivote con los que trabaja para implementar los programas pero también en el impacto en el desarrollo de los mismos. Al respecto, se pueden identificar los siguientes ejercicios de evaluación, en los cuales JICA realiza consultas con los gobiernos y organizaciones contraparte:⁴⁴⁹

- a) Evaluación a gran escala. JICA conduce un continuo seguimiento del progreso del proyecto con retroalimentación durante la implementación, así como evaluaciones ex ante y ex post.
- b) Evaluación de operaciones pequeñas (de 200 millones de yenes o menos). JICA utiliza métodos de M&E simplificados enfocados en los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia, dependiendo de la naturaleza del programa pueden incluirse los criterios de impacto y sustentabilidad.
- c) Evaluación de programas triangulares de capacitación de pequeña escala. Los participantes, JICA y la organización ejecutora del país pivote socio conducen una sesión interactiva de evaluación sobre la pertinencia y utilidad de la capacitación al finalizar el curso. Además, los participantes del curso entregan hojas de evaluación de las que se extraen recomendaciones y datos que serán tomados como referencia para mejorar ediciones futuras de los cursos.
- d) Evaluaciones ex post de programas de CTri ya realizados a nivel del país pivote. Se realizan en colaboración con las organizaciones socias y consisten en cuestionarios de encuestas y entrevistas de campo a los participantes y a otros actores involucrados, como los gobiernos beneficiarios.

⁴⁴⁹ Shunichiro Honda, *Japan's Triangular Cooperation Mechanism. With a Focus on JICA's Activities*, op. cit., pp. 24-25.

- e) Evaluación de envío de expertos de corto plazo. Se trata únicamente de la entrega de un informe final de los expertos a la organización que los recibe y a las oficinas de JICA en su país y en el país beneficiario.⁴⁵⁰

De manera particular, en lo que respecta a los cursos internacionales de capacitación se realizan evaluaciones a lo largo de todo el ciclo del proyecto: a) Evaluación ex ante (durante el diseño y formulación de una propuesta para examinar su viabilidad, validez y pertinencia con respecto a las necesidades de los países beneficiarios); b) Evaluación anual (al finalizar cada edición anual de los cursos para monitorear si su avance es correcto y considerar opciones de mejoramiento); c) Evaluación final (al finalizar el periodo de ejecución, luego de la última edición, para analizar sus resultados); y d) Evaluación ex post (varios años después del cierre de los cursos para examinar su impacto y la incidencia en la Meta Superior). Las herramientas que se utilizan en estas fases para recopilar la información para emprender las evaluaciones se basan en la aplicación de cuestionarios a los participantes de los cursos y en video-conferencias y entrevistas a ex becarios o autoridades implicadas.⁴⁵¹

Este proceso de evaluación tiene también tres pasos principales: 1) Valoración de los resultados del curso internacional (medición de los resultados esperados y alcanzados, análisis del proceso de implementación, determinación de las relaciones causales entre el curso y los efectos generados); 2) Juicio de valor de los resultados (interpretación de los datos recopilados en la evaluación) con base en los criterios del CAD-OCDE; y 3) Elaboración de las lecciones aprendidas, las recomendaciones y la retroalimentación, las cuales permiten mejorar los cursos, a partir de la identificación de los factores que facilitan u obstaculizan el desarrollo del mismo.⁴⁵²

Asimismo, la evaluación de los cursos, al tener como marco al JMPP, también puede analizar el fortalecimiento de la relación bilateral México-Japón, y del mismo JMPP, y de la capacidad de las instituciones ejecutoras mexicanas para llevar a cabo los cursos, a partir de la realización de los mismos. Para cerrar las evaluaciones de los cursos se emite un reporte técnico (anual al finalizar cada edición) y un reporte final (al terminar la última edición de los cursos),⁴⁵³ los cuales contienen información detallada sobre las evaluaciones realizadas.

⁴⁵⁰ Shunichiro Honda, *Japan's Triangular Cooperation Mechanism. With a Focus on JICA's Activities*, op. cit., pp. 24-25.

⁴⁵¹ JICA y JMPP, *Cursos Internacionales dentro del marco del Japan-Mexico Partnership Programme (JMPP). Lineamientos para su evaluación*, 2012, pp. 4-5.

⁴⁵² *Ibid.*, pp. 6-7.

⁴⁵³ *Ibid.*, pp. 12-13.

A lo largo de esta sección fue posible identificar que Japón refiere a los criterios de evaluación del CAD-OCDE en las evaluaciones que realiza de los Cursos Internacionales de Capacitación. Al hacerlo, este país sigue los patrones de los países desarrollados identificados en el segundo capítulo, es decir, permanece la orientación por la realización de evaluaciones que buscan medir los resultados e impactos de la cooperación. No obstante, las evaluaciones de la CTri entre Japón y México, particularmente de los Cursos Internacionales, son procesos conjuntos, realizados por la DGCTC y JICA a través de los comités conjuntos de coordinación institucional. En estas evaluaciones, si bien se siguen los lineamientos japoneses, México participa activamente debido a los recursos que aporta y a los gastos de invitación a países latinoamericanos que realiza,⁴⁵⁴ los que hacen necesario el seguimiento por parte del gobierno mexicano.

En 2018 se llevó a cabo una evaluación (*Partner Country-led Evaluation*) de los Programas de Capacitación a Terceros Países en el Sector Ambiental (2012-2017) en el marco del JMPP. Este ejercicio buscó analizar la relevancia de las políticas, la eficacia de los resultados y la pertinencia del proceso de esta colaboración, así como revisar las políticas generales de Japón en el marco del JMPP. La metodología utilizada partió de las *Guidelines for Partner Country-led Evaluations* de MOFA, pero ajustadas a la cooperación triangular de acuerdo con un Sistema de Objetivos que permitió evaluar en qué medida la cooperación cumplió los objetivos guía.⁴⁵⁵ De acuerdo a una funcionaria de la AMEXCID entrevistada, este ejercicio puso de manifiesto la necesidad de transformar los mecanismos de evaluación de la CTri entre estos países para responder a los cambios y fortalecimiento interno que ha sufrido la AMEXCID como agencia y la misma cooperación que oferta México desde 2012. Sin embargo, a noviembre de 2020 estos ajustes siguen pendientes de realizarse.⁴⁵⁶

En este punto es importante mencionar que además de esta evaluación en el sector ambiental no ha habido evaluaciones de los Cursos Internacionales en salud reproductiva que forman parte del caso de estudio de esta tesis. Únicamente se efectuaron evaluaciones de los proyectos bilaterales Japón-México llevados a cabo en este sector y que se revisarán en el siguiente capítulo como antecedentes del caso de estudio. Lo anterior se debe a que las

⁴⁵⁴ Con base en entrevistas realizadas a personal de JICA México y de la AMEXCID, Ciudad de México, 19 de febrero de 2016 y marzo del mismo año.

⁴⁵⁵ AMEXCID, *Partner Country-led Evaluations Report on Third Country Training Programmes in the Environment Sector 2012-2018 in the Framework of Japan-Mexico Partnership Programme*, 2019.

⁴⁵⁶ Con base en entrevistas realizadas a una funcionaria de la AMEXCID vía Zoom, agosto 2020.

evaluaciones de proyectos triangulares comenzaron en 2012, particularmente en proyectos de medio ambiente y desarrollo rural (gestión integral de residuos, monitoreo de la calidad del agua costera y del proyecto sobre el corredor biológico con Honduras).⁴⁵⁷ Esto indica la existencia de áreas de oportunidad en el desarrollo de las actividades de monitoreo y evaluación, particularmente de la eficacia, de las acciones de CTri México-Japón en materia de salud, factor que en sí mismo condiciona la eficacia de la cooperación, ya que si no se realizan evaluaciones periódicas se dificulta la identificación de áreas de mejora. De igual forma, la carencia de éstas resalta la pertinencia del análisis y matriz de indicadores de esta tesis.

4.4. Los países de América Latina y el Caribe como socios beneficiarios de la cooperación triangular en salud reproductiva

Al igual que en otras modalidades de cooperación, en la CTri los países receptores deben jugar un papel activo y prioritario. En este tipo de cooperación los países beneficiarios tienen la posibilidad de desempeñar un rol más fuerte y ejercer una apropiación decisiva. Sin embargo, su papel es aún subestimado, incluso en el ámbito académico, al prestarse una mayor atención a la relación entre los países proveedores o a la nueva asociación entre los donantes tradicionales y sus ahora socios los donantes emergentes.⁴⁵⁸ Por esta razón, es importante no perder de vista a los socios receptores de la CTri México-Japón en salud reproductiva.

Los socios receptores o beneficiarios de este caso de cooperación triangular son los países de América Latina y el Caribe que participaron en los Cursos Internacionales de Capacitación en salud reproductiva. Dentro de estos, aquellos ubicados en la subregión de Centroamérica reciben un énfasis especial al tratarse de la región prioritaria de la CID mexicana y al ser de particular interés para la cooperación triangular que Japón realiza con México.

Para Japón resulta prioritario que las iniciativas triangulares que lleva a cabo con México estén enfocadas en Centroamérica, debido a que el resto de América Latina está cubierta mediante actividades de cooperación con otros países emergentes de la región como

⁴⁵⁷ Con base en una entrevista realizada a personal de JICA México, Ciudad de México, 19 de febrero de 2016.

⁴⁵⁸ Nadine Piefer, *Triangular cooperation – Bridging South-South and North-South Cooperation?*, op. cit. pp. 25-26.

Brasil, Argentina, Chile y Colombia.⁴⁵⁹ A partir de esto, México se podría considerar como un abre puertas para Japón a la subregión, no sólo por su cercanía, sino también por la trayectoria y el conocimiento del contexto (mismo idioma y similitudes históricas y culturales). Por lo anterior, la contraparte definida para Japón son los países centroamericanos. Sin embargo, según funcionarias de la AMEXCID entrevistadas, nuestro país en la mayoría de los casos también busca incluir como participantes de los Cursos Internacionales a países de Sudamérica y el Caribe. Por ello, el socio receptor del caso de estudio se identifica como América Latina y el Caribe, pero con un énfasis especial en Centroamérica.

La historia de la ayuda al desarrollo que Japón brinda a los países centroamericanos ha sido cambiante. Dicha ayuda comenzó a despegar a mediados de la década de 1970, se estancó en los ochenta debido al estallido de las guerras civiles en la zona y aumentó de nuevo en los noventa sólo para verse reducida de nuevo con la llegada del siglo XXI. La forma de asistencia también ha cambiado, en los noventa se trataba principalmente de cooperación financiera no reembolsable, mientras que para el nuevo siglo la cooperación técnica se volvió la prioridad,⁴⁶⁰ como se ejemplifica en el caso de esta tesis.

Por el lado de México, como ya fue mencionado, Centroamérica es la región prioritaria de su política exterior y de cooperación al desarrollo, en el esquema bilateral de cooperación estos países como socios receptores tienen un papel activo y sus demandas y necesidades son consideradas en la planeación y aprobación de los programas bianuales. Además, las dependencias de los gobiernos centroamericanos funcionan como contrapartes de la AMEXCID y las agencias ejecutoras mexicanas en las Comisiones Mixtas y en las negociaciones emprendidas.⁴⁶¹ No olvidar que Centroamérica, particularmente los países del Triángulo del Norte, son los socios prioritarios de los programas estrella del gobierno de la Cuarta Transformación, como Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro.

Sin embargo, la participación activa de los países centroamericanos no siempre se considera en la planeación y ejecución de los proyectos triangulares en su modalidad de Cursos Internacionales de Capacitación. Lo anterior se debe, como fue mencionado en la

⁴⁵⁹ Entrevista a funcionarios de JICA México, Ciudad de México, 19 de febrero de 2016.

⁴⁶⁰ Ministry of Foreign Affairs of Japan, Evaluation on Japan's Support for Regional Cooperation- A Case Study of Central America- Summary Report- [en línea], 2007, p. 9. Dirección URL: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/FY2006/text-pdf/region.pdf> [consulta: 24 de abril de 2016].

⁴⁶¹ Con base en entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, Ciudad de México, 7 de marzo de 2016.

sección anterior, a que estos cursos son definidos, planeados, gestionados e implementados bajo el liderazgo de México y Japón. Si bien estos países realizan estudios diagnósticos y buscan identificar las prioridades en materia de salud de los países receptores para la definición y diseño de los cursos, a los países beneficiarios sólo se les invita a participar a través de convocatorias a las que deben aplicar para ser seleccionados, luego de que el diseño de los cursos ya fue establecido.

Por esto resulta necesaria la realización de reformas en los mecanismos que dan forma a los cursos internacionales para permitir a los países centroamericanos y sus instituciones gubernamentales y de salud un rol más activo y una mayor apropiación de los mismos, para que se constituyan en verdaderos socios de la cooperación y no en meros receptores. Este análisis se complementará en el último capítulo de esta tesis.

Es importante añadir que los países de América Latina y el Caribe, particularmente los centroamericanos, son todos países en desarrollo y como tales forman parte de la lista de receptores de AOD del CAD-OCDE. A pesar de que la mayor parte de ellos son países de renta media,⁴⁶² aún enfrentan grandes retos en su desarrollo nacional y presentan por tanto importantes necesidades de ayuda, particularmente en el área de la salud reproductiva. En el capítulo segundo ya se presentó un panorama del estado de la salud sexual y reproductiva en América Latina y el Caribe, particularmente en torno al cumplimiento de los ODM y ODS relacionados. Este panorama de grandes retos más las afectaciones ocasionadas en materia de salud por la pandemia por COVID-19, subrayan la importancia de impulsar la cooperación técnica en la materia a esta región.

4.5. Conclusiones del capítulo

En este capítulo se hizo una revisión de los mecanismos que utilizan México y Japón para la evaluación de sus actividades de cooperación, tanto bilateral como triangular. Particularmente se describió el proceso seguido para la evaluación de los Cursos Internacionales de Capacitación que ambos países emprenden en el marco del JMPP. Este

⁴⁶² Organisation for Economic Cooperation and Development, *DAC List of ODA Recipients. Effective for reporting on 2018, 2019 and 2020 flows*, [en línea], 2018. Dirección URL: https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_En.pdf [consulta:1 de junio de 2018].

análisis fue de utilidad para la construcción del marco analítico y el conjunto de indicadores de esta tesis (ver Anexo 1).

Asimismo, en este capítulo se comenzó a caracterizar el caso de estudio mediante la presentación de los socios de la cooperación (México, Japón y los países de América Latina y el Caribe), así como del contexto legal, institucional y político que enmarca la colaboración.

A través de diversas entrevistas realizadas a funcionarias del gobierno mexicano y japonés (véase Anexo 2 para la lista completa de personas entrevistadas), se trazó un panorama de la cooperación al desarrollo en la que cada uno participa, particularmente su cooperación triangular, y se identificaron y analizaron sus mecanismos y metodologías para el registro, cuantificación, monitoreo y evaluación de sus acciones de cooperación. El caso de México fue interesante debido a que se identificaron importantes áreas de oportunidad por atender en el desarrollo de estos mecanismos, más aun considerando los años que ya han transcurrido desde la promulgación de la LCID y el establecimiento de la AMEXCID (2011), que estableció el mandato para consolidar el Sistema Mexicano de CID y sus capacidades en materia de registro, cuantificación y evaluación. La revisión de la cooperación para el desarrollo de Japón, especialmente de sus mecanismos de gestión, monitoreo y evaluación de su AOD y su cooperación triangular, resultó importante para esta investigación debido a que la experiencia japonesa, basada en los criterios del CAD-OCDE, se encuentra muy consolidada y sienta las bases de los lineamientos que sigue la evaluación de la CTri con México.

De la revisión de estos mecanismos es posible extraer diversas similitudes y diferencias entre el caso mexicano y el japonés en materia de evaluación, como las siguientes:

- a) Japón posee una política de evaluación bien institucionalizada, basada en los criterios del CAD-OCDE, y que refleja su amplia experiencia como donante de ayuda oficial. México, en cambio, en su calidad de proveedor del Sur, aun no logra consolidar su propia estrategia de evaluación para las actividades de CID en las que participa. Lo que lo ha llevado a utilizar las metodologías de sus países socios, como en el caso de la CTri, de Japón y Alemania.
- b) Para el caso de la CSS que México provee, el seguimiento y evaluación se da a partir del uso de informes y formatos, encuestas y reuniones en el marco de las Comisiones Mixtas, sin contar con un marco de indicadores mediables que pueda

servir de referencia para todos los casos. En cambio, Japón conduce actividades de monitoreo y evaluación (M&E) de sus programas y proyectos través del ciclo PDCA (*Plan, Do, Check y Action*) y aplica diferentes métodos de M&E dependiendo de los instrumentos de CTri utilizados y del tamaño de la operación (Evaluaciones a gran y pequeña escala, evaluaciones ex post, etc.), además de que realiza evoluciones a lo largo de todo el ciclo del proyecto. Por ello, puede afirmarse que los mecanismos de evaluación japoneses están más desarrollados e institucionalizados que los de México.

- c) Al seguir los patrones de evaluación de los países desarrollados, en Japón permanece la orientación por la realización de evaluaciones que buscan medir los resultados e impactos de la cooperación, mientras que las evaluaciones mexicanas brindan importancia a la calidad de las asociaciones y a los beneficios, incluso intangibles y difícilmente monetizables, de la cooperación que brinda a sus socios.

La experiencia japonesa en materia de evaluación se ve plasmada en los mecanismos e instrumentos desarrollados para la evaluación de la CTri emprendida con México. Si bien esto ha contribuido a una mayor rigurosidad en las evaluación de las iniciativas, podría considerarse como un obstáculo para que México finalmente avance en el desarrollo de sus propios mecanismos de evaluación, los cuales deberían ser privilegiados por el donante tradicional para favorecer la apropiación de las iniciativas y la consolidación de México como proveedor de CSS y triangular.

Adicionalmente, este capítulo resaltó el aporte único de Japón al desarrollo de la modalidad triangular de la CID, debido a las prácticas y experiencias que han caracterizado sus incursiones trilaterales de forma sistemática, como es su apoyo a la creación de Centros de Excelencia y su asociación con los mismos para amplificar la cooperación hacia terceros países, entre otros, lo que lo diferencia de otros donantes del CAD-OCDE.

Por parte de los países de América Latina y el Caribe, identificados como los beneficiarios de los Cursos Internacionales de Capacitación, particularmente los centroamericanos, al ser la subregión prioritaria tanto para México como para Japón, se identificó que la definición de los cursos no parte de las demandas ni brinda espacio para la participación activa de estos países, ya que son definidos casi enteramente por los países

proveedores. Sin embargo, este tema se analizará a mayor profundidad en el quinto capítulo cuando se realice la evaluación de la eficacia del caso de estudio.

De este cuarto capítulo también se resalta la importancia de la relación bilateral Japón-México así como de su asociación de colaboración, las cuales se caracterizan por un alto grado de institucionalización, cercanía, confianza, trabajo conjunto y duración a través del tiempo. Esto constituye la base a partir de la cual se ha desarrollado la cooperación triangular que ambos países impulsan conjuntamente a favor del desarrollo de sus socios en la región latinoamericana. Este tema se explorará en el siguiente capítulo, en el que se profundizará en la caracterización del caso de estudio y sus antecedentes, como base para proceder a su evaluación.

5. Análisis de la eficacia de la cooperación triangular en salud reproductiva entre Japón, México (Veracruz) y América Latina y el Caribe/otras entidades federativas mexicanas (1999-2018)

En este último capítulo se profundiza el análisis del caso de estudio con una revisión de sus antecedentes, ubicados en la cooperación técnica bilateral Japón- México en salud reproductiva en el estado de Veracruz, así como mediante una descripción de la experiencia mexicana en cooperación en salud, que permite introducir los proyectos que conforman el caso. La segunda parte de este capítulo se orienta a la aplicación del marco analítico y de evaluación elaborado en esta tesis al caso de estudio, para identificar los principales factores que contribuyen a su eficacia o las áreas de oportunidad existentes. Este análisis se realiza de acuerdo a las dimensiones y criterios de análisis identificados en el marco analítico presentado en el Anexo 1.

5.1. La cooperación bilateral Japón-México como antecedente: proyectos de cooperación técnica en salud reproductiva en el estado de Veracruz

Los Cursos Internacionales de Capacitación a Terceros Países del caso de estudio de esta tesis se corresponden con uno de los patrones básicos de la cooperación triangular que emprende Japón, el de la *Diseminación de excelentes prácticas* a terceros países, las cuales tienen su origen en la creación conjunta de conocimiento a partir de proyectos bilaterales de cooperación técnica.⁴⁶³ Esto se debe a que para JICA es una forma de trabajo establecida compartir todos sus proyectos bilaterales exitosos con la región de su socio.⁴⁶⁴ En este caso se trata de la región de América Latina y el Caribe, particularmente Centroamérica, al asociarse Japón con México.

Por consiguiente, en esta sección se hará una breve descripción de los dos proyectos bilaterales de cooperación técnica Japón-México en materia de salud reproductiva, desarrollados en el estado de Veracruz, a partir de los cuales nacen las iniciativas triangulares del caso de estudio. El siguiente cuadro presenta la información esencial de los mismos.

⁴⁶³ Para la lista completa e información sobre los patrones de la CTri de JICA véase Shunichiro Honda, *Japan's Triangular Cooperation Mechanism. With a Focus on JICA's Activities*, op. cit., pp. 9-12.

⁴⁶⁴ Con base en entrevista a personal de JICA México, Ciudad de México, 19 de febrero de 2016.

CUADRO 9 ANTECEDENTES: PROYECTOS DE COOPERACIÓN BILATERAL MÉXICO-JAPÓN EN SALUD REPRODUCTIVA EN VERACRUZ (1995-2004)

NOMBRE DEL PROYECTO	Proyecto de Mejoramiento de la Salud Materno-infantil en la Jurisdicción Sanitaria X de San Andrés Tuxtla, Veracruz (1995-1999) , también identificado por JICA como Proyecto de Salud Reproductiva, Planificación Familiar y Salud Materno Infantil (Guerrero y Veracruz) (1992-1998).	Proyecto de Salud para la Mujer en la Prevención del Cáncer Cérvico Uterino (CaCU) (1999-2004)
LUGAR DE REALIZACIÓN	Jurisdicción Sanitaria X de San Andrés Tuxtla, Veracruz, principalmente en dos de sus municipios: Catemaco y Hueyapan de Ocampo. El proyecto también se extendió a otras ciudades y comunidades como Santiago, Acayucan, Alvarado y San Lorenzo.	Las 11 jurisdicciones sanitarias del estado de Veracruz (educación en salud). Nivel estatal: zona sur, centro y norte (mejora citológica) y cursos locales.
SECTOR	Salud, salud reproductiva (salud materno-infantil, mortalidad materna, planificación familiar).	Salud, salud reproductiva (Cáncer cérvico uterino).
ORIGEN	Este proyecto nació a partir de la primera misión de expertos japoneses al estado de Veracruz en 1989, quienes visitaron las jurisdicciones sanitarias de Veracruz y San Andrés Tuxtla en compañía de los Servicios Coordinados de Salud Pública. Tal proyecto fue el primero en llevarse a cabo en materia de salud reproductiva entre México y Japón y el primero en implementarse en Veracruz.	Después del proyecto de salud materno-infantil, en el que se identificaron las necesidades estatales en prevención y control del CaCU, los Servicios de Salud de Veracruz (SESVER) solicitaron a JICA la continuación de la cooperación. Cabe agregar que dado que el surgimiento de la referencia epidemiológica de morbilidad por CaCU es tardado, este proyecto no se dio de manera automática luego del proyecto de salud materna. Después de la solicitud de SESVER, JICA hizo una visita de diagnóstico a Veracruz en 1998, a partir de la cual se aprobó el proyecto.
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> * Fortalecer las capacidades de las unidades hospitalarias, educación sexual y reproductiva, sensibilización, cuidado de la salud. * Mejorar el embarazo y el parto y los primeros meses de vida, orientar a los y las jóvenes en relaciones sexuales responsables. * Salud materno-infantil: reducir la mortalidad materna, una segunda fase buscó atender cuidados del bebé en su primer año de vida. 	<ul style="list-style-type: none"> * Disminución de la morbilidad y mortalidad del cáncer cérvico uterino (objetivo superior del proyecto). * La mejora continua de la calidad de la citología ginecológica (Papanicolaou) y la educación en salud. <p>Indicadores de resultados: Incrementar 3 veces el número de mujeres que acuden al examen de citología por primera vez. Incrementar 2 veces el número de mujeres que acuden de nuevo al examen de citología. De acuerdo al control de calidad, el porcentaje de muestras adecuadas, limitadas e inadecuadas, debería ser de 80%, 17% y 3% respectivamente. Al finalizar el proyecto los falsos positivos serían menores al 10% y los falsos negativos menores al 2%. Consecuente con esto, los casos de cáncer <i>in situ</i> tendrían que haberse incrementado 5 veces más en relación con los detectados al principio del proyecto.</p>
SOCIOS Y SUS RESPONSABILIDADES	JICA: Expertos de largo y corto plazo (programación y operación del proyecto, capacitación). Brindó aproximadamente \$25, 000,000 M/N para el proyecto (pago de la construcción de un inmueble y su equipamiento, mobiliario y equipo para la capacitación del personal, además de equipos médicos como ultrasonidos e incubadoras para los hospitales de San Andrés, Santiago, Catemaco y Veracruz).	JICA: Dos líderes responsables del proyecto en Veracruz y dos líderes importantes en el plano operativo que trabajaban desde Japón (en capacitación en citología y en educación en salud), además de expertos de largo y corto plazo. Contribuyó con equipos y mobiliario para clínicas, hospitales y laboratorios en las distintas fases del proyecto. Además, participó y apoyó financieramente el intercambio de expertos para proveer la capacitación permanente durante los cinco años que duró el proyecto.

	<p>MÉXICO: Personal docente del IPN y UNAM para capacitaciones, la SRE (DGCTC) se encargó de la coordinación del proyecto, participó el CNEGSR.</p> <p>VERACRUZ: Servicios de Salud de Veracruz (SESVER) (Departamento de Salud Reproductiva); Jurisdicción Sanitaria de San Andrés Tuxtla (Coordinación de Salud Reproductiva como responsable del proyecto, personal de salud y comunitario de los centros y casas de salud de Catemaco y Hueyapan de Ocampo). Los SESVER apoyaron con viáticos, traslados e insumos para responder a la demanda de los servicios y para llevar a su personal a la capacitación. Instituto de Salud Pública (evaluación inicial y final del proyecto).</p>	<p>MÉXICO: SRE (coordinación), CNEGSR.</p> <p>VERACRUZ: SESVER aportó los insumos para las actividades de promoción, capacitación, detección, diagnóstico y tratamiento del cáncer y para la operación de clínicas, así como para reuniones de evaluación permanentes, además del pago de viáticos para su personal de todos los niveles para que acudieran a la capacitación permanente. También cubrió el material didáctico utilizado en dichas capacitaciones.</p> <p>Los recursos empleados en general en el proyecto fueron de aproximadamente \$30,000,000 M/N, cubriendo las responsabilidades antes descritas.</p>
ACTIVIDADES IMPLEMENTACIÓN	<p>*Capacitación del personal de salud local por parte de expertos japoneses (educación para la salud) con un enfoque de atención a la salud, de educación efectiva. Transferencia de experiencias ginecobstétricas japonesas en educación sexual y métodos anticonceptivos, particularmente por parte de enfermeras japonesas. Inserción de enfermeras gineco-obstetras de Sur a Norte del estado, programa intensivo de capacitación para enfermeras mexicanas.</p> <p>*Fortalecimiento del Sistema de Referencia y Contra-referencia.</p> <p>*Construcción de un Centro Comunitario en el Centro de Salud de la Jurisdicción Sanitaria de San Andrés Tuxtla, para la capacitación de los auxiliares.</p> <p>*Uso de la libreta de salud infantil “Historia de mi Salud” (probada en Japón por más de 50 años) para el registro y evaluación en planificación familiar, salud materna e infantil, control de la nutrición, crecimiento y desarrollo de los niños menores de 5 años, capacitación de la madre.</p>	<p>Las actividades se dividieron a partir de los dos grandes objetivos: la mejora continua de la calidad de la citología ginecológica (Papanicolaou) y la educación en salud. La primera dirigida al personal de los laboratorios de citología, patología y colposcopia y a las unidades de salud, mediante la capacitación anual regional y cursos locales en la toma de muestras citológicas, tinción y calidad de la interpretación citológica. La segunda sobre educación en salud estuvo dirigida al personal de primer nivel de atención de las 11 jurisdicciones sanitarias del estado (compartir con el personal de salud las herramientas para el desarrollo de dos grandes pilares de la educación en salud: el empoderamiento de las personas y las habilidades para reorientar su ambiente individual, familiar y social en beneficio de su propia salud).</p> <p>*Uso de recados escolares con los que los niños y niñas recordaban a sus mamás la importancia de acudir a realizarse la prueba Papanicolaou, sensibilización (educación a la población bajo el entendido de que ésta es una problemática que implica a hombres y mujeres) y uso de rotafolios.</p> <p>*Donación y compra de equipo por parte de JICA (microscopios, archiveros, laminillas, espejos vaginales, esterilizadores, equipo de cómputo, equipos de colposcopia, criocirugía y electrocirugía, etc.).</p>
MODALIDADES DE COOPERACIÓN	Cooperación técnica, envío de expertos japoneses de largo (6 expertos) y de corto plazo, aceptación de becarios mexicanos (9 becarios).	Cooperación técnica, envío de expertos japoneses de largo y corto plazo, los cuales fueron 22 expertos para citología (8 de largo plazo y 14 de corto plazo) y 13 expertos para educación en salud (4 de largo plazo y 9 de corto plazo), y aceptación de becarios mexicanos (28 becarios, incluido el secretario de salud estatal) (10 becarios en educación en salud).
BENEFICIARIOS	<p>* Personal de salud y comunitario (trabajadores sociales, médicos, enfermeras) de los centros y casas de salud de los municipios de Catemaco y Hueyapan de Ocampo, en la Jurisdicción Sanitaria de San Andrés Tuxtla, Veracruz (recibieron capacitación).</p> <p>*Familias con niños menores de cinco años de los municipios y comunidades de Catemaco y Hueyapan de Ocampo (para uso de libreta infantil).</p>	<p>La capacitación fue dirigida a:</p> <p>* Personal de los laboratorios de citología, patología y colposcopia y a las unidades de salud del estado de Veracruz (mejora de la calidad de la citología ginecológica).</p> <p>* Personal de primer nivel de atención de las 11 jurisdicciones sanitarias del estado (educación en salud).</p> <p>* Mujeres de 25 a 64 años de edad de todas las jurisdicciones sanitarias de Veracruz que recibirían la atención en salud a partir de las mejoras introducidas por el proyecto.</p>
RESULTADOS	*500 personas capacitadas (médicos, enfermeras, auxiliares de salud, parteras tradicionales y promotores de la salud de Catemaco y Hueyapan de Ocampo).	*Capacitación en citología: Se brindó capacitación a 34 citotecnólogos de la Secretaría de Salud y 15 citotecnólogos entre IMSS, ISSSTE y PEMEX,

<p>EVALUACIONES REALIZADAS</p>	<p>*Construcción de un centro de capacitación permanente en el Centro de Salud de la Jurisdicción Sanitaria X para el personal de salud comunitario (auxiliares, parteras, entre otros).</p> <p>* Este proyecto introdujo las técnicas relativas a la onda ultrasónica así como al uso de la libreta de salud materno-infantil para la examinación de las madres gestantes y lactantes, lo que contribuyó al mejoramiento de los servicios de salud materno- infantil.</p> <p>*Adicionalmente, a partir del uso de la libreta de salud materno-infantil, se vieron positivamente afectados otros programas de salud, resaltando la planificación familiar y las coberturas de vacunación. Estudios de campo realizados por el Instituto de Salud Pública de Veracruz demostraron que el conocimiento de los padres de familia, acerca de la conducta a seguir ante los padecimientos que afectan a la población infantil mejoró significativamente, especialmente entre aquellos que tuvieron acceso a la libreta de salud materno infantil.</p>	<p>(ya que había citotecnólogos que trabajaban en dos o tres instituciones a la vez).</p> <p>* Capacitación en educación en salud: Se capacitó a más del 90% del personal de enfermería y promotores de salud de las 11 jurisdicciones sanitarias estatales, así como supervisoras de zona del IMSS Oportunidades.</p> <p>* La capacitación de intercambio la recibieron siete citotecnólogos distribuidos desde Pánuco hasta Coatzacoalcos (de Norte a Sur del estado), con la finalidad de darle continuidad al proyecto.</p> <p>* Se equiparon con avances tecnológicos 11 laboratorios y 12 clínicas de displasia, la mayoría, creados en gran medida con el apoyo del equipamiento y capacitación proporcionados por la JICA.</p> <p>* Desarrollo de habilidades en comunicación educativa entre personal de enfermería, algunas capacitadas en Japón.</p> <p>* Reducción de falsos positivos y posteriormente reducción de falsos negativos.</p> <p>* Laminillas adecuadas permanentemente superior al 95 %</p> <p>* Incremento en la conciencia de la población acerca de la importancia del Papanicolaou para la prevención del CACU.</p> <p>* Hasta junio del 2012 SESVER mantenía las reuniones y capacitaciones de manera permanente.</p> <p>* La cobertura en la toma de citología exfoliativa según población de responsabilidad se incrementó significativamente de forma casi inmediata, hasta triplicarse la productividad anual en un lapso de cinco años (SESVER 1991-2003).</p> <p>A partir de la evaluación de JICA realizada en 2007:</p> <p>*1. Difusión de la educación para la salud, 2. Mejoramiento en la capacidad y calidad del diagnóstico citológico, 3. Incremento del número de mujeres que acudieron al examen y 4. Incremento del porcentaje de muestras adecuadas.</p> <p>* Comparado con las tasas de detección oportuna del CaCU al inicio del proyecto hubo un incremento de 5 veces en las tasas de dicha detección al momento de la evaluación.</p> <p>* Se encontró incongruencia en casos positivos entre los estudios citológicos e histopatológicos, así como en varios de los casos de Cáncer in Situ que se detectaron no se confirmó cuántos llegaron al diagnóstico patológico y si recibieron el tratamiento adecuado; por lo tanto es de gran importancia la congruencia entre los estudios de citología, colposcopia e histopatología, así como dar el seguimiento adecuado a cada caso. Por esto se decidió continuar con una nueva etapa del proyecto, denominado ahora: "Prevención y Control del Cáncer Cérvico Uterino en los Estados del Sur de México" (uno de los proyectos del caso de estudio de esta tesis).</p> <p>*Proyecto con alta vulnerabilidad e incertidumbre, la conducta de las pacientes es de alta movilidad lo que complica darle seguimiento al tratamiento de cada caso. Esto dificultó el análisis en torno al cumplimiento de los objetivos.</p>
<p>PROYECTOS TRIANGULARES</p>	<p>* Curso Internacional de Capacitación en Salud Reproductiva (1999-2003).</p>	<p>*Proyecto Cáncer Cérvico Uterino en los Estados del Sur de México (2004-2007) y sus Cursos Internacionales (2007-2011).</p>

Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Salud de Veracruz, Servicios de Salud de Veracruz, solicitud de información con número de folio 00255612 vía INFOMEX Veracruz, 2012; Entrevista a funcionario de la AMEXCID (DGCTC), 9 de junio de 2016, Ciudad de México; Entrevista a personal de JICA México, 19 de febrero de 2016, Ciudad de México; Japan International Cooperation Agency y Secretaría de Salud, Proyectos de Cooperación Técnica de JICA México, Proyecto:” Prevención y Control del Cáncer Cérvico Uterino en los Estados del Sur de México,”[en línea]. Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/pdf/proyecto02.pdf> [consulta: 21 de abril de 2016]; Entrevista a funcionaria de los SESVER (Departamento de Salud Reproductiva), 8 de enero de 2015, Xalapa, Veracruz; Japan International Cooperation Agency, Terminal evaluation. Project for Prevention and Control of Uterine Cervical Cancer in the Southern States of Mexico, [en línea], 2007, Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/project/term/latin_america/c8h0vm000001rz7x-att/mex_2007_02.pdf [consulta 26 de noviembre de 2016]. Asemeja y SESVER, Impacto de la cooperación entre México y Japón en el área de la salud, presentación de power point compartida con la autora, s.f.

Del cuadro anterior se pueden identificar distintos puntos esenciales para el posterior análisis de los proyectos triangulares del caso de estudio, entre los principales se mencionan los siguientes:

- a) Estos proyectos bilaterales fueron considerados exitosos por México y Japón ya que cumplieron con sus objetivos y generaron buenos resultados -como la capacitación de personal médico veracruzano y su adquisición de técnicas y conocimientos japoneses en la atención de estos problemas de salud- que hicieron posible compartirlos posteriormente con otros países y ampliar el alcance de los mismos.
- b) La participación clave del gobierno del estado de Veracruz a través de los SESVER. Los dos proyectos bilaterales presentados tuvieron como objetivo principal fortalecer los servicios de salud estatales para la mejora de la salud materno-infantil y el combate al CaCu a través de la capacitación del personal médico veracruzano, el cual obtuvo de Japón conocimientos y técnicas que utilizaron de forma exitosa en el contexto del estado y que por lo tanto les permitieron constituirse en piezas clave en la provisión de la capacitación en los cursos internacionales. Es decir, el personal médico veracruzano ha sido el centro facilitador del patrón de CTri japonés de *Diseminación de excelentes prácticas* a terceros países. SESVER se vuelve así un actor y socio clave tanto en los proyectos bilaterales como en los triangulares en estudio.⁴⁶⁵
- c) En el cuadro nueve se pudo observar que en estos dos proyectos de cooperación técnica JICA también combinó la modalidad de envío de expertos y de aceptación de becarios, ya mencionadas en apartados anteriores. Además, estos proyectos bilaterales dan cuenta de la relación institucionalizada y de larga data que existe no sólo entre México y Japón, sino también de manera particular entre Veracruz y Japón, desde 1989. Se considera que este acercamiento ha facilitado la profesionalización del personal de SESVER en la participación en actividades de CID y la continuidad de la cooperación conjunta, así como la sostenibilidad en el tiempo y su eficacia. Éste constituye un caso interesante que da cuenta de la participación de actores no

⁴⁶⁵ Cabe agregar que estos dos proyectos de cooperación técnica Japón-México en materia de salud reproductiva no son los únicos en los que JICA ha colaborado con los SESVER, otros proyectos incluyen el Proyecto para la Atención de Labio y Paladar Hendido en Veracruz y Chiapas (2005-2011), el Proyecto de Apoyo para la Creación de un Sistema para Promover el Estilo de Vida Saludable por los Profesionales Médicos, de Salud y Líderes Pares JICA-SESVER (2009-2012), y el Proyecto para el Empoderamiento de Líderes Pares para Adolescentes para el Mejoramiento de su Salud (2007).

tradicionales en la cooperación al desarrollo, aunque sea en el marco de la cooperación bilateral gobierno-gobierno.

Sobre estas cuestiones se reflexionará más en profundidad hacia el final de este capítulo donde se analizará la eficacia de los cursos internacionales del caso de estudio. Por lo pronto, en la siguiente sección se hace una breve presentación de tales proyectos triangulares.

5.2. La cooperación mexicana en salud reproductiva y los proyectos triangulares del caso de estudio

En este apartado se realiza un análisis de la forma en que México realiza cooperación en el sector salud a través de distintas modalidades, con un enfoque en las iniciativas desarrolladas en el área de la salud reproductiva y en el ámbito centroamericano.⁴⁶⁶ Asimismo, el análisis realizado en el capítulo cuatro en torno a la CID mexicana y a las distintas modalidades de CSS en las que México coopera con sus socios regionales (cooperación bilateral/vertical, horizontal, regional y triangular), sirven también de base para la redacción de esta sección. Este análisis general, que en ningún modo pretende ser exhaustivo, permitirá tener un panorama general del papel que la salud tiene en la CID de México, para después, en la parte final de esta sección, introducir los proyectos específicos de CTri del caso de estudio.

De esta manera, México coopera con América Latina y el Caribe, particularmente con Centroamérica, en materia de salud a través de diferentes modalidades de colaboración: la cooperación bilateral/vertical (a través de programas bianuales definidos en Comisiones Mixtas), la cooperación triangular (en asociación con otros proveedores del Sur, con organizaciones internacionales/regionales y donantes del Norte, por ejemplo la Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud, y Japón), y la cooperación

⁴⁶⁶ Este análisis se efectúa a partir de entrevistas realizadas durante los meses de febrero, marzo y abril de 2016 a funcionarios de la AMEXCID, la Secretaría de Salud, el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva y JICA México. Por esta razón, el análisis solo cubre información referente a las iniciativas desarrolladas durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), dejando fuera los cambios ocurridos con la llegada de la Cuarta Transformación. La información proveída en esta tesis sobre la CID mexicana en materia de salud reproductiva se basa en aquellas iniciativas que contaron con la participación de la AMEXCID (o al menos que son de su conocimiento y forman parte de sus registros) y/o de la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Salud. Por tanto, quedan excluidas del análisis aquellas iniciativas que escapen del control de estas dependencias o que hayan sido realizadas directamente por otras instituciones del sector salud mexicano que cuentan con sus propias áreas de relaciones internacionales, como es el caso del IMSS o el ISSSTE y de algunos servicios estatales de salud, o que no hayan brindado información sobre sus actividades internacionales a la Dirección de Relaciones Internacionales de la SSA ni a la AMEXCID.

regional (al hacer uso de las estructuras institucionales de distintos mecanismos, organizaciones y plataformas regionales). El énfasis de esta sección está en aquellas iniciativas de CID donde México tiene el rol de socio-proveedor, particularmente en el plano bilateral y triangular.

Así, México provee cooperación en el sector salud a los países de América Latina y el Caribe, particularmente Centroamérica, a través de la participación de diferentes departamentos gubernamentales en distintos niveles: Sector salud (Secretaría de Salud, IMSS, ISSSTE, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, Instituto Nacional de Salud Pública, COFEPRIS, entre otros) y la SRE/AMEXCID (nivel federal). Además, nuestro país brinda cooperación con la participación en algunos casos de los gobiernos estatales (servicios de salud y secretarías de salud estatales que actúan como agencias técnicas implementadoras), y de otros actores no tradicionales, como las universidades, institutos de investigación, el sector privado y sus fundaciones, como se ejemplificará más adelante.

Con respecto a la cooperación bilateral, que se da a partir de programas acordados en Comisiones Mixtas binacionales con la coordinación de la AMEXCID y que ya fueron descritas en el capítulo cuarto, de acuerdo a funcionarios de esta agencia no es común recibir solicitudes de cooperación por parte de los países de Centroamérica y el Caribe para la conformación de programas y proyectos en el sector salud.⁴⁶⁷ Cabe agregar, como ya se mencionó con anterioridad, que la cooperación bilateral también surge a partir de una solicitud hecha por parte del país receptor directamente a las agencias implementadoras, la cual puede o no pasar por la AMEXCID, de modo que la Secretaría de Salud es también un actor muy importante en esta modalidad de CID no sólo como agencia ejecutora sino también por las solicitudes que atiende directamente, más adelante se abordará la oferta de cooperación de esta institución.

De acuerdo a los datos registrados en el RENCID para el año 2013 (únicamente tomando en consideración la cooperación mexicana con América Latina y el Caribe), sólo se

⁴⁶⁷ Basado en una entrevista realizada a funcionarios de la AMEXCID, Ciudad de México, 12 de febrero de 2016. Esta afirmación puede confirmarse con los registros del RENCID para los años 2013 y 2014, en los que tampoco figuran iniciativas en salud con Centroamérica en el marco de las Comisiones Mixtas (estos registros se abordarán más adelante en esta sección). Asimismo, por ejemplo, en el caso de la cooperación mexicana con El Salvador, el Programa de Cooperación Técnica 2014-2016 entre estos dos países incluyó 16 proyectos, de los cuales ninguno fue realizado en el sector salud. Ornela Garelli, Analilia Huitrón y Neissan Besharati, *La Eficacia de la Cooperación México- El Salvador: entre su institucionalidad y desafíos operativos*, Oxfam México, 2016.

registraron siete iniciativas en materia de salud (bilaterales, regionales, multilaterales), de las cuales únicamente una de ellas se relaciona con la salud reproductiva: el *Foro Mundial de la OMS para jefes de Gobierno de Enfermería y Oficiales de Partería, Enfermería y Obstetricia* (2014).⁴⁶⁸ Sin embargo, éste se dio en un esquema multilateral con la OMS y no se trató de un proyecto o acción bilaterales dirigidos a Centroamérica sino solamente de la participación de funcionarios en dicho Foro. Además de este Foro no hubo ningún proyecto, curso o actividad ofertada por México en el área de la salud reproductiva registrada en este año.

En lo que respecta a la información del RENCID 2014 (únicamente para América Latina y el Caribe), se registraron 18 iniciativas en materia de salud (bilaterales, regionales, multilaterales), ninguna de las cuales estuvo relacionada directamente con la salud reproductiva. En el registro de este año destacan tres iniciativas bilaterales con dos países centroamericanos: Panamá (dos iniciativas en cirugía maxilofacial) y Guatemala (breve visita al Centro Médico Nacional Siglo XXI y al Hospital General Regional No. 200 de Tecámac por funcionarios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social), las cuales se dieron mediante solicitud directa a la Secretaría de Salud.⁴⁶⁹

Además del RENCID, la AMEXCID también cuenta con el INFOAMEXCID, donde se registran acciones de cooperación coordinadas por la AMEXCID o en las que ésta aporta recursos financieros. A partir de este registro, la AMEXCID provee información a la SEGIB para la constitución del Informe de la CSS en Iberoamérica, el cual no contempla las acciones realizadas por las otras secretarías o dependencias mexicanas, sólo aquellas coordinadas por la AMEXCID. En este marco, para el 2014 México participó en diversos proyectos de salud: energía a hospital de Haití (financiamiento en el marco del Acuerdo de Yucatán), banco de leche humana con Brasil, cobertura de servicios de salud con Argentina, estudio de resistencia a la insulina con Uruguay, prototipos robóticos para prótesis con Colombia, actividades de inspección y vigilancia con la agencia sanitaria de Colombia, entre otros. De nueva cuenta, de entre estos proyectos bilaterales/verticales y en algunos casos horizontales no se registró ningún proyecto específico en salud reproductiva.⁴⁷⁰

⁴⁶⁸ AMEXCID, Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID). Proyectos de Oferta de Cooperación Técnica 2013 a países de América Latina y el Caribe, 2013.

⁴⁶⁹ AMEXCID, Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID). Proyectos de Oferta de Cooperación Técnica 2014 a países de América Latina y el Caribe, 2016.

⁴⁷⁰ Basado en entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, Ciudad de México, 7 de marzo de 2016.

En relación a la cooperación triangular, de acuerdo al Informe de la CSS en Iberoamérica 2016, México participó en 2014 en el rol de primer oferente en sólo un proyecto del sector salud, el cual no fue en salud reproductiva: “Fortalecimiento de las capacidades institucionales del Ministerio de Salud de Costa Rica en temas de registro y control de medicamentos” (con España).⁴⁷¹ Los siguientes Informes no proveen información específica sobre los proyectos en salud ofertados por México como primer oferente.

Desde la perspectiva de la Secretaría de Salud, el panorama es similar, al mes de marzo de 2016 existían diversos proyectos bilaterales en temas variados de salud, aunque no necesariamente implementados con Centroamérica. Como ejemplo puede citarse un proyecto de CSS entre México y Argentina en diversos temas de salud sexual y reproductiva (2015-2016), en colaboración con la SRE. Esta falta de proyectos con Centroamérica se debe a que la colaboración con esta subregión se da primeramente a través de acciones bilaterales que responden a sus propios intereses, no necesariamente en salud, y al nivel de proyectos mediante mecanismos regionales, como el Programa Mesoamericano de Cooperación y Sistema Mesoamericano de Salud.⁴⁷² Además, a marzo de 2016 esta Secretaría no se encontraba realizando ningún proyecto en salud sexual y reproductiva dentro del esquema bilateral con Centroamérica.⁴⁷³

De esta forma, en el esquema bilateral, a pesar de que Centroamérica es la región prioritaria de la cooperación mexicana y de que la salud es un pilar esencial del desarrollo humano y sostenible, México no ha cooperado significativamente con sus vecinos centroamericanos en este rubro y la cooperación bilateral en salud reproductiva no ha sido relevante en número de proyectos ni acciones.

Por otro lado, en lo que respecta a la cooperación triangular puede mencionarse que a finales de los años noventa hubo diversos cursos internacionales en salud reproductiva, los cuales hacían hincapié en la planificación familiar y la salud materna, mientras que en años posteriores el interés pasó a la problemática del cáncer en la mujer. Estos cursos de planificación familiar fueron los primeros cursos realizados en el ámbito de la salud reproductiva, su origen se encuentra en los años posteriores a la realización de la Conferencia

⁴⁷¹ Secretaría General Iberoamericana, *Cooperación Sur-Sur, Informe de la Cooperación en Iberoamérica 2016* [en línea]. Dirección URL: <http://www.informesursur.org/wp-content/uploads/2016/11/ESP-web.pdf> [consulta: 7 de mayo de 2017].

⁴⁷² Con base en entrevista a funcionario de la Secretaría de Salud, Ciudad de México, 4 de marzo de 2016.

⁴⁷³ Basado en entrevistas realizadas a funcionarios de la Secretaría de Salud, Ciudad de México, 23 de febrero y 4 de marzo de 2016.

de Población y Desarrollo de El Cairo de 1994 cuando comenzó a utilizarse el concepto internacional de salud reproductiva.⁴⁷⁴

En este contexto, México fue de los primeros países en dar a conocer sus acciones gubernamentales y políticas públicas basadas en un enfoque integral de la salud reproductiva. A partir de esto, nuestro país realizó diversos cursos internacionales en colaboración con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), el cual estaba interesado en que México compartiera su experiencia pionera con otros países.⁴⁷⁵ Esta orientación de México en función de lineamientos internacionales puede analizarse a la luz de teorías de las Relaciones Internacionales con una orientación normativo-institucional, como el cosmopolitismo, el constructivismo y el liberalismo institucional, ya analizadas en el primer capítulo. Estas teorías explican la CID como un mecanismo ético y solidario a favor de la gobernanza global y del bienestar de la humanidad, razón por la cual la cooperación privilegia el cumplimiento de normas, principios, reglas y obligaciones morales a favor de propósitos colectivos.

Después del trabajo que el gobierno de México realizó en planificación familiar y salud materna con el UNFPA, en 1999 nuestro país inició los primeros cursos internacionales en salud reproductiva realizados en colaboración con Japón, los *Cursos Internacionales de capacitación en salud reproductiva (1999-2003)*, dirigidos a países de América Latina y el Caribe. Posteriormente, la cooperación trilateral México-Japón en salud reproductiva hacia América Latina y el Caribe continuó con tres proyectos más, los cuales responden a las tendencias mencionadas en el párrafo anterior:

- Proyecto para la Detección y Control del Cáncer Cérvico Uterino en los Estados del Sur de México (2004-2011) (modalidad bilateral Norte-Sur, Japón-México, pero con un componente triangular innovador a través de actores locales y replicación de resultados al interior del mismo país).
- Cursos internacionales de capacitación para la Prevención y Control del CaCU en el marco del proyecto para los estados del Sur de México (2007-2011).

⁴⁷⁴ A partir de entrevista a funcionaria del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, Ciudad de México, 2 de marzo de 2016.

⁴⁷⁵ *Ibíd.*

- Cursos Internacionales en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, con énfasis en la Prevención del Embarazo (2016- 2018).

El UNFPA y JICA han sido los únicos dos socios con los que México ha emprendido cursos internacionales en materia de salud reproductiva (planificación familiar, salud materna y cáncer cérvico uterino) y los cursos mencionados son los únicos que se han realizado. Además del Curso internacional en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, durante esta investigación no se encontró registro de ningún curso o proyecto en materia de salud reproductiva que se estuviera llevando a cabo a través del esquema trilateral con Centroamérica.⁴⁷⁶ Cabe agregar que estos cursos de capacitación han contado con la participación de los Servicios de Salud de Veracruz, como se verá más adelante, los cuales también fueron invitados por JICA, junto a la AMEXCID, a participar en un proyecto de salud reproductiva (cáncer cérvico uterino y salud materna infantil) en Guatemala.⁴⁷⁷

No obstante, cabe mencionar al Programa de Rescate Obstétrico y Neonatal: Tratamiento Óptimo y Oportuno (PRONTO), el cual fue realizado en 2015 por México y España (por Comisión Mixta a partir del Memorando de entendimiento AECID-AMEXCID de 2012) con Guatemala, e incluyó la participación de actores como el Instituto Nacional de las Mujeres, la Secretaría de Salud de Guatemala, la AMEXCID, el Instituto Nacional de Salud Pública, el Instituto Andaluz de salud pública, entre otros.⁴⁷⁸ Este proyecto triangular, a pesar de ubicarse en el sector de la salud reproductiva, no será tomado en consideración en esta investigación, ya que no contó con la participación de Japón como donante tradicional.

⁴⁷⁶ A partir de entrevistas a funcionarias del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva y de la Secretaría de Salud, Ciudad de México, 2 y 4 de marzo y 4 de abril de 2016.

⁴⁷⁷ Desde aproximadamente el año 2006, el personal de SESVER ha colaborado con JICA y Guatemala en la atención del CaCU en comunidades rurales de este país. En 2011 dio inicio el Proyecto de Salud Materno Infantil en los Departamentos de Quetzaltenango, Totonicapán y Sololá en la República de Guatemala, proyecto de cooperación técnica bilateral JICA-Guatemala que finalizó en el 2015. Los SESVER fueron invitados por JICA a participar en esta iniciativa en la modalidad de envío de expertos, dada la larga experiencia de colaboración existente entre la Agencia japonesa y los SESVER en proyectos bilaterales y triangulares en salud reproductiva. Además del envío de médicos veracruzanos a Guatemala, también fueron realizadas algunas actividades de capacitación en el estado de Veracruz, como es el caso del Tercer Intercambio de Experiencias en Salud Materno Infantil México -Guatemala, realizado en la Jurisdicción Sanitaria número tres en 2013. Los SESVER compartieron con Guatemala su experiencia médica en la atención de estas problemáticas, particularmente considerando la similitud de los retos en salud materno-infantil que existía entre los tres Departamentos guatemaltecos objeto del proyecto y la zona norte veracruzana. Con base en entrevista realizada a funcionario de la AMEXCID, Ciudad de México, marzo 2016; entrevista realizada a personal de JICA México, Ciudad de México, febrero 2016; Jesús Martín, Médicos Veracruzanos colaboran en proyectos de salud con japoneses, [en línea], Quadratin, 2013. Dirección URL: <https://veracruz.quadratin.com.mx/Medicos-veracruzanos-colaboran-en-proyectos-de-salud-con-japoneses/> [consulta: 6 de mayo de 2017]; JICA, Resumen del proyecto [en línea] 2017. Dirección URL: <https://www.jica.go.jp/project/spanish/guatemala/003/outline/index.html> [consulta: 6 de mayo de 2017].

⁴⁷⁸ A partir de entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, Ciudad de México, 7 de marzo de 2016.

De esta forma, en el ámbito trilateral la cooperación en salud reproductiva, a pesar de que no haya habido numerosos proyectos, ha sido una constante desde los años noventa.

Por otro lado, en otras áreas de la salud, México ha cooperado con JICA en el Proyecto de Generalización de Técnicas Mínimamente Invasivas enfocadas en el Método TRI (2015-2019), el cual se circunscribió al ámbito de la cooperación Norte-Sur y buscó hacer frente a la mortalidad por cardiopatía isquémica en aumento en América Latina. Al ser parte de la forma de trabajo de JICA replicar a otros países los resultados obtenidos en proyectos bilaterales, este proyecto también derivó en Cursos Internacionales de Capacitación a Terceros Países que iniciaron en 2019 y estuvieron dirigidos a países latinoamericanos.⁴⁷⁹

De esta manera, de acuerdo a funcionarios de la Secretaría de Salud (SSA), la cooperación de México con América Latina, y de manera particular con Centroamérica, está basada en eventos y coyunturas (por ejemplo el brote de Zika en 2015-2016) y en las solicitudes hechas por otros países, por lo que no existe una agenda específica ni una estrategia definida de oferta de cooperación en el sector salud. En este ámbito la SSA como agencia ejecutora de la cooperación únicamente brinda capacitación de personal, ya que no cuenta con recursos financieros para asumir otras responsabilidades, esto debido a la inexistencia de partidas gubernamentales específicas por sectores para la oferta de cooperación,⁴⁸⁰ tema que ya se abordó anteriormente.

En este contexto, los mismos funcionarios entrevistados mencionaron que los temas de género (salud sexual y reproductiva) como prioridades para la cooperación comúnmente se ven relegados ante temas de salud que se consideran más apremiantes. Por ejemplo, los temas coyunturales, pero también las enfermedades infecciosas, el dengue, el fortalecimiento de los sistemas de salud y las enfermedades crónico degenerativas, las que responden a la transición epidemiológica de México y la región. A esto habría que añadir los retos que presenta para la cooperación en salud, la pandemia por COVID-19. No obstante, la Agenda 2030 y sus ODS (particularmente el ODS3) generan responsabilidades y compromisos

⁴⁷⁹ Con base en entrevistas realizadas a personal de JICA México y de la Secretaría de Salud, Ciudad de México, 19 y 23 de febrero de 2016. AMEXCID, *México y Japón difunden técnicas mínimamente invasivas entre cardiólogos latinoamericanos*, 2019 [en línea]. Dirección URL: <https://www.gob.mx/amexcid/prensa/curso-internacional-de-generalizacion-de-las-tecnicas-minimamente-invasivas-enfocadas-en-el-metodo-tri?idiom=es> [consulta: 28 de noviembre de 2020].

⁴⁸⁰ Con base en una entrevista realizada a funcionarios de la Secretaría de Salud, Ciudad de México, 23 de febrero de 2016.

importantes en el área de la salud que los gobiernos deben atender, incluida la salud reproductiva y materna.

En este sentido, los funcionarios entrevistados confirmaron la existencia de proyectos en salud sexual y reproductiva con la participación del CNEGSR, el Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia, y el Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA, mediante intercambios de información regulares con la OPS, dentro del marco de su plan estratégico, el plan de acción regional para salud en adolescentes y la cooperación que la OPS brinda a México.⁴⁸¹ Por esto, a pesar de que no se considera una prioridad para la CID mexicana en opinión de los funcionarios de la SSA, aunque sí lo es en la visión de los funcionarios del CNEGSR, la salud reproductiva es un tema de salud que se ha mantenido constante desde los años noventa de manera general en la cooperación mexicana con el resto de países latinoamericanos.

En este panorama general de los proyectos de CID mexicana en materia de salud hacia sus socios centroamericanos, la salud reproductiva, como se mencionó, ha sido una constante, aunque no ha tenido un papel central, lo que se refleja en el hecho de que desde la década de los noventa no haya habido numerosos proyectos implementados en esta área de la salud en las diferentes modalidades de cooperación. Los ejemplos brindados anteriormente son los principales proyectos al respecto que se ha logrado identificar en la investigación emprendida en esta tesis, particularmente a través de entrevistas a funcionarios de la AMEXCID, la Secretaría de Salud, el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva y JICA México.

De este repaso resalta la cooperación triangular, de manera particular la realizada con Japón, debido a la importancia de los temas de salud reproductiva que ha buscado abordar y su constancia e institucionalización en el tiempo desde los años noventa hasta el cierre de esta investigación. Por lo tanto, en esta tesis la atención se centra en las iniciativas triangulares mencionadas, en la modalidad de cursos internacionales, que se realizaron en colaboración con Japón y se dirigieron a los países de Centroamérica y algunos más del Caribe y Sudamérica. Dichos cursos han sido los únicos proyectos triangulares en salud

⁴⁸¹ Con base en una entrevista realizada a funcionarios de la Secretaría de Salud, Ciudad de México, 23 de febrero de 2016.

reproductiva llevados a cabo en conjunto con este país,⁴⁸² más allá de los proyectos bilaterales en el esquema Norte-Sur mencionados como antecedentes en el apartado anterior. Así, en las próximas líneas se brinda una breve introducción sobre el contenido de los mismos.

Cursos Internacionales de capacitación en salud reproductiva (1999-2003): Este proyecto tiene como antecedente al proyecto de Mejoramiento de la Salud Materno-Infantil en la Jurisdicción Sanitaria X de San Andrés Tuxtla, Veracruz (véase cuadro 9). El gobierno de México solicitó al de Japón la realización de estos cursos para compartir los resultados del proyecto antecedente con personal de salud de otros países latinoamericanos y caribeños, con el objetivo de mejorar los servicios de salud materna e infantil. Participaron especialistas de Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, y Perú, los cuales debían planear e implementar un programa de salud reproductiva en sus organizaciones de trabajo a partir de las necesidades identificadas en sus países respectivos. Para ello, la labor de México, a través de especialistas veracruzanos, consistió en la transmisión de conocimientos, técnicas y experiencias para que los participantes pudieran desarrollar un plan de acción que a su vez sería la base para la planeación e implementación de su programa de salud reproductiva, a partir de la experiencia de su implementación en México.⁴⁸³ El enfoque de estos Cursos fue la planificación familiar y la salud materna.⁴⁸⁴

Proyecto para la Detección y Control del Cáncer Cérvico Uterino en los Estados del Sur de México (2004-2007): Este proyecto de cooperación técnica tuvo como objetivos principales incrementar el número de casos de detección oportuna del CaCU en los siete estados participantes (Yucatán, Nayarit, Veracruz, Oaxaca, Puebla, Guerrero y Chiapas), así como difundir los resultados del Proyecto de Salud para la Mujer (véase cuadro 9). El

⁴⁸² Entrevista a diversos funcionarios de la AMEXCID, la Secretaría de Salud, el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva y JICA México, Ciudad de México, febrero- marzo 2016, en las que todos concordaron con esta afirmación. Entrevista a funcionaria de la AMEXCID, vía Zoom, agosto 2020, en la que se corroboró la vigencia de esta información.

⁴⁸³ Japan International Cooperation Agency, Terminal Evaluation, International Training Course on Reproductive Health [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/project/term/latin_america/mexico_2002_1.html [consulta: 16 de mayo de 2016].

⁴⁸⁴ Entrevista a funcionaria del CNEGSR, 2 de marzo de 2016, Ciudad de México.

proyecto buscó además mejorar las técnicas de diagnóstico de citólogos, colposcopistas e histopatólogos, promover la prevención del CaCU, mejorar la técnica para los diagnósticos citológicos y reforzar el seguimiento de las pacientes.⁴⁸⁵ El objetivo superior del proyecto fue reducir la mortalidad por cáncer cérvico uterino en los siete estados participantes. El personal de SESVER (patólogos, citotecnólogos, colposcopistas, enfermeras, trabajadoras sociales, encargas del programa estatal y jurisdiccional en salud reproductiva, etc.), que había mejorado sus habilidades técnicas como resultado del proyecto de Salud para la Mujer con JICA, compartió su experiencia con el personal homólogo de las otras entidades sobre cómo mejorar las técnicas para obtener mejor material citológico para una correcta interpretación (mejora en las técnicas de citología, histopatología y colposcopia para una detección oportuna del CaCU).⁴⁸⁶ Durante este proyecto se contó con la presencia y apoyo directo de expertos japoneses, con quienes el personal de salud mexicano tuvo la oportunidad de intercambiar experiencias y adquirir nuevos conocimientos en materia de CaCU.⁴⁸⁷

Este proyecto de cooperación técnica permitió el intercambio de experiencias exitosas de la cooperación bilateral Japón-México en el estado de Veracruz, hacia otros estados de la república. Por esta razón, esta iniciativa se considera un ejercicio triangular que sigue una variante del modelo de cooperación Norte-Sur-Sur (donante tradicional-proveedor de CSS—otra región al interior del mismo proveedor de CSS), en el cual los resultados exitosos de una relación bilateral de cooperación (donante tradicional-país proveedor del Sur), implementados en una región dada de éste, pueden replicarse a otras regiones similares al interior del mismo (véase gráfica 4). Más adelante en este capítulo se reflexionará más sobre este modelo de colaboración trilateral, así como la participación de gobiernos sub-nacionales en iniciativas triangulares multi-actor.

⁴⁸⁵ Japan International Cooperation Agency, Terminal Evaluation, Project for Prevention and Control of Uterine Cervical Cancer in the Southern States of Mexico [en línea], 2007. Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/project/term/latin_america/c8h0vm000001rz7x-att/mex_2007_02.pdf [consulta: 16 de mayo de 2016]; Agencia de Cooperación Internacional de Japón, *Proyectos de Cooperación Técnica JICA México, Proyecto: "Prevención y Control del Cáncer Cérvico Uterino en los Estados del Sur de México,"* [en línea], 2pp., s/fecha, Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/pdf/proyecto02.pdf> [consulta: 29 de enero de 2014].

⁴⁸⁶ Secretaría de Salud de Veracruz, Servicios de Salud de Veracruz, solicitud de información con número de folio 00255612 vía INFOMEX Veracruz, 2012.

⁴⁸⁷ Asemeja y SESVER, *Impacto de la cooperación entre México y Japón en el área de la salud*, presentación de *Power Point* compartida con la autora, s.f.

Cursos internacionales de capacitación para la Prevención y Control del CaCU en el marco del proyecto para los estados del Sur de México (2007-2011): Estos cursos tienen como antecedente el proyecto implementado en los estados del Sur y buscaron compartir la experiencia de México en la prevención y control del CaCU -en citología, histopatología, colposcopia y funcionamiento del Programa Nacional de CaCU- con personal del nivel operativo y gerencial de los ministerios de salud de los países invitados, incluidos los dirigentes nacionales de los programas de cáncer cérvico uterino de estos países (Belice, Honduras, Panamá, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Bolivia y Perú).⁴⁸⁸ La dinámica de la capacitación fue la misma que la seguida en el proyecto de los estados del Sur.⁴⁸⁹ El objetivo principal de los Cursos fue contribuir, mediante la capacitación proveída y el diseño de un Plan de Acción a ser implementado por cada país, al fortalecimiento del programa nacional de CaCU de cada socio mediante la mejora en la calidad de su prevención, diagnóstico y tratamiento.⁴⁹⁰

Cursos Internacionales en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, con énfasis en la Prevención del Embarazo (2016-2018): Este proyecto forma parte del Plan de Desarrollo de Proyectos JICA-México 2015-2019 y 2018-2022 (Política de Asistencia por País). A diferencia de los cursos anteriores, el estado de Veracruz no tuvo participación en la provisión de la capacitación en este proyecto, en cuya primera edición (febrero 2016) los participantes fueron llevados en visita de campo a aprender de las experiencias del estado de Morelos. El enfoque principal de la capacitación proveída en los cursos se orientó a la prevención del embarazo adolescente para disminuir el alto número de embarazos en este sector.

Asimismo, este objetivo respondió a las prioridades nacionales mexicanas, plasmadas en la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente (ENAPEA) del gobierno de Enrique Peña Nieto. Participaron especialistas en salud sexual y reproductiva de países como Bolivia, Perú, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana; seleccionados a partir de

⁴⁸⁸ Entrevista a funcionaria del CNEGSR, 4 de abril de 2016, Ciudad de México.

⁴⁸⁹ Secretaría de Salud de Veracruz, Servicios de Salud de Veracruz, solicitud de información con número de folio 00255612 vía INFOMEX Veracruz, 2012.

⁴⁹⁰ SRE, SSA y JICA, Quinta Edición del Curso Internacional de Prevención y Control del Cáncer Cérvico Uterino, Convocatoria, 2011.

sus altas tasas nacionales de fecundidad adolescente. Los especialistas participantes debieron desarrollar planes integrales de acción para incorporar en sus instituciones estrategias en materia de salud sexual y reproductiva para las y los adolescentes (10 a 19 años), con el objetivo de incidir en el mejoramiento de los problemas en esta área de la salud identificados en el nivel de las políticas públicas (primera edición del curso en 2016) y en el nivel operativo (segunda y tercera edición del curso en 2017 y 2018). Para esto, en la primera edición participaron especialistas en salud reproductiva a nivel gerencial, con capacidad de toma de decisiones (coordinadores de programas), mientras que en la segunda y tercera edición el perfil de los becarios fue operativo, es decir, los encargados de la operación de dichos programas.⁴⁹¹

El análisis a profundidad de los cuatro proyectos del caso de estudio se realizará hacia el final de este capítulo a partir de la evaluación de su eficacia. Mientras tanto, en la siguiente sección se analizan las motivaciones de los socios para sumar esfuerzos en los proyectos presentados.

5.3. Motivaciones de los socios para cooperar trilateralmente en materia de salud reproductiva

Después de haber hecho una breve descripción de los proyectos triangulares del caso de estudio, conviene reflexionar sobre las motivaciones tanto por parte de Japón como de México que estuvieron detrás de su decisión de colaborar en la realización de estos cursos internacionales en salud reproductiva con Centroamérica y otros países latinoamericanos y caribeños. Este análisis se ubica dentro del marco teórico introducido en el primer capítulo, destacando una suerte de mezcla entre los intereses nacionales realistas, los objetivos de política exterior y los imperativos morales y solidarios como motivaciones de la CID entre los socios del caso de estudio.

⁴⁹¹ Entrevista a funcionaria del CNEGSR, 2 de marzo de 2016, Ciudad de México; Registro de Discusiones entre la Representación en México de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y las Autoridades del Gobierno Mexicano sobre el “Curso Internacional en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, con Énfasis en la Prevención del Embarazo”, en el marco del esquema de capacitación para Terceros Países del Programa Conjunto México-Japón (JMPP), 22 de septiembre de 2015, documento compartido con la autora; Minuta de conversaciones sobre el Programa de Capacitación a Terceros Países para la formulación de la “Segunda edición del Curso Internacional en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, con énfasis en la prevención del embarazo”, 2017, documento compartido con la autora; Minuta de conversaciones sobre el Programa de Capacitación a Terceros Países para la formulación de la “Tercera edición del Curso Internacional en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, con énfasis en la prevención del embarazo”, 2018, documento compartido con la autora.

El Plan de Desarrollo de Proyectos 2015-2019 de JICA en México asigna a la cooperación triangular un lugar prioritario a partir de la ejecución del JMPP.⁴⁹² Como se mencionó anteriormente, es de interés central para JICA cubrir la subregión centroamericana en su cooperación triangular con nuestro país, debido a que el resto de América Latina ya está cubierta en sus esquemas de cooperación con otros PRM de la zona. Además, para JICA resulta más eficiente trabajar en Centroamérica a través de esquemas triangulares con México debido a la cercanía lingüística, histórica y cultural, así como por la confianza existente entre países vecinos de la región, en la que México posee gran influencia. Lo anterior permite a Japón reducir los costos de sus intervenciones, por ejemplo, evitando la contratación de traductores.⁴⁹³ Esto ejemplifica en la realidad de la cooperación las bondades de la CTri descritas en el capítulo teórico.

Igualmente, la cooperación triangular Japón-México se enmarca en la primacía que tiene Japón como uno de los socios tradicionales con mayor trayectoria y trabajo en CTri con los países iberoamericanos, junto a Alemania y España. Japón tiene más de dos décadas implementado iniciativas triangulares con países de la región enmarcadas en su Programa de Capacitación para Terceros Países, donde busca compartir con otros países del Sur prácticas promovidas por la cooperación japonesa en países en desarrollo (*scaling up*).⁴⁹⁴

Así, debido a la larga experiencia entre Japón y México, incluida la desarrollada con el estado de Veracruz, en la realización de proyectos bilaterales en salud reproductiva (cáncer cérvico uterino, salud materna y planificación familiar), para Japón es importante compartir los resultados exitosos y experiencias obtenidas a partir de estos ejercicios bilaterales con otros países de Centroamérica que enfrentan problemas similares. Lo anterior con el objetivo de dar visibilidad, promover y replicar el trabajo ya hecho en nuestro país en lo general, y, en lo particular, Veracruz, sin que ello implique la asunción de mayores costes al compartir la carga con México y ampliando al mismo tiempo el impacto de su ayuda.⁴⁹⁵

⁴⁹² JICA, Estados Unidos Mexicanos, Política de Asistencia por País, Plan de Desarrollo de Proyectos, op. cit.

⁴⁹³ Con base en entrevista realizada a personal de JICA México, Ciudad de México, 19 de febrero de 2016.

⁴⁹⁴ PIFCSS, *Desafíos de la cooperación triangular en Iberoamérica: identificando buenas prácticas para fortalecer su gestión*, Serie documentos de trabajo [en línea] 2020. Dirección URL: <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/files/documentos/publicaciones/informe-Cooperacion-Triangular-ES-FINAL.pdf> [consulta: 21 de diciembre 2020].

⁴⁹⁵ Con base en entrevistas realizadas a personal del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, Ciudad de México, 2 de marzo y 4 de abril de 2016.

Asimismo, es del interés de Japón que al compartir experiencias exitosas los países socios como México mejoren sus capacidades para proveer cooperación al desarrollo (particularmente técnica) a países de menor desarrollo relativo. Esto en un intento por establecer relaciones más horizontales con México, en calidad de socios y no ya como mero receptor de la cooperación japonesa, en el camino por apuntalar la reducción de la asistencia bilateral tradicional a los países de renta media y promover innovadores esquemas de asociación, así como para que estos asuman mayores roles como proveedores de CID.

De igual manera, en un contexto de declive de los flujos de AOD y de aumento de otros flujos de ayuda, como la proveída por los países emergentes, la CTri constituye un mecanismo importante para mantener la presencia de Japón en la comunidad internacional, a través de sus buenos resultados y contribución intelectual. Así también, la cooperación triangular posee un gran potencial para favorecer la diplomacia japonesa, puesto que permite profundizar sus relaciones con diversos países al mismo tiempo por proyecto, ya que a diferencia de la cooperación bilateral los proyectos trilaterales involucran a diversos socios y beneficiarios en un área mayor de cobertura.⁴⁹⁶

Por otro lado, las operaciones de JICA en el sector salud han sido un pilar importante para la cooperación japonesa, bajo el reconocimiento de la importancia que tiene el logro de la cobertura universal en salud para alcanzar los ODS. Dentro de esto, la salud materna e infantil representa un reto especial para los países en desarrollo, como se analizó en el segundo capítulo, de ahí la prioridad que Japón le ha asignado en sus actividades de colaboración.

Los recursos asignados para la AOD en salud se incrementaron de 64.5 mil millones de yenes en 2001 a 78.2 mil millones en 2011, periodo en que se implementaron las iniciativas del caso de estudio. En particular, la asistencia proveída por JICA en este sector pasó de 23.8 mil millones de yenes en 2008 a 42.5 mil millones en 2011.⁴⁹⁷ Asimismo, la importancia que Japón ha otorgado a la cooperación en salud se refleja en la aprobación en

⁴⁹⁶ Ministry of Foreign Affairs of Japan y Nomura Research Institute Ltd., Third Party Evaluation Report 2012, Evaluation of Triangular Cooperation, Summary, [en línea], 2013. Dirección URL: http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/FY2012/text-pdf/tc_summary.pdf [consulta: 12 de marzo de 2017].

⁴⁹⁷ Japan International Cooperation Agency, JICA's Operation in the Health Sector- Present and Future [en línea] 2013. Dirección URL: https://www.jica.go.jp/english/our_work/thematic_issues/health/c8h0vm00005zn19g-att/position_paper.pdf [consulta: 14 de mayo de 2017].

el 2013 de la *Japan's Strategy on Global Health Diplomacy*, en el marco de la quinta Conferencia de Tokio sobre el Desarrollo de África (TICAD V).⁴⁹⁸

A través de esta estrategia, Japón ha buscado compartir su experiencia en cobertura universal de salud, de más de 50 años, con la comunidad internacional como forma de materializar su enfoque de seguridad humana, pilar de su política exterior desde 1998.⁴⁹⁹ Al mismo tiempo, de acuerdo a Kato, Mackey y Heng, la diplomacia global en salud de Japón ha sido un instrumento para ejercer efectivamente su *soft* y *smart power* con miras al cumplimiento de sus objetivos de política exterior. Para Japón, esta estrategia surgió como una respuesta al ambiente estratégico y desafiante del nuevo siglo XXI, que llamó al país a ejercer un nuevo liderazgo a través de su implementación como política pública a partir de los años 2010- 2011.⁵⁰⁰

Entre otros, uno de los objetivos de esta estrategia ha sido contribuir al cumplimiento de los ODM y ODS, mediante el impulso de la cobertura universal de salud, y apoyar a los países en desarrollo en el establecimiento de sistemas médicos funcionales. Esto, a su vez, ha contribuido a la generación de aptitudes favorables de los beneficiarios hacia Japón, lo que constituye una fuente de poder suave. Al mismo tiempo, la fuerte presencia y liderazgo de Japón en iniciativas y declaraciones internacionales sobre cobertura universal de salud puede generar un impacto en la posición de este país dentro de la comunidad del desarrollo internacional.⁵⁰¹ Así, la diplomacia global en salud de Japón ha buscado cumplir un rol dual: contribuir a mejorar la salud y el desarrollo globales, así como cumplir intereses nacionales.

En este marco, una de las prioridades de la cooperación japonesa en salud ha sido el fortalecimiento de los sistemas de salud de los países en desarrollo (mejoramiento de sus instalaciones y equipo, de sus recursos humanos y de la calidad de los servicios médicos) para promover una cobertura universal de salud y la sustentabilidad de las intervenciones. Así también lo ha sido el establecimiento de sistemas administrativos eficientes en el sector

⁴⁹⁸ *Ibíd.*

⁴⁹⁹ MOFA, *Japan's Strategy on Global Health Diplomacy* [en línea] 2013. Dirección URL: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000005946.pdf> [consulta: 6 de diciembre de 2020].

⁵⁰⁰ Esta referencia a *smart* y *soft power* sigue el trabajo de Joseph Nye, para quien el *soft power* o poder suave refiere a la "habilidad de obtener lo que se quiere mediante atracción en lugar de coerción o pagos", mientras que el *smart power* implica "la habilidad de combinar recursos de *hard* y *soft power* en estrategias efectivas." Hisashi Kato, Tim K. Mackey y Yee K. Heng, *Japan's Health Diplomacy: Projecting Soft Power in the Era of Global Health* [en línea] *Global Health Governance*, vol. III, n°. 1, 2019. Dirección URL: <Spring-2019-Issue.pdf> (shu.edu) [consulta: 6 de diciembre de 2020].

⁵⁰¹ *Ibíd.*

salud y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de sus directivos, como forma de mejorar la planeación y ejecución en esta área de forma eficiente.⁵⁰² Otra prioridad de la cooperación japonesa ha sido la salud materna e infantil, a través del mejoramiento de la atención prenatal, capacitación de profesionales de la salud, mejoramiento de las instalaciones médicas, y la utilización de la libreta de la salud materna e infantil, entre otros objetivos.⁵⁰³ Estas tres prioridades se ven reflejadas en los proyectos triangulares del caso de estudio.⁵⁰⁴

De esta forma, Japón ha demostrado un liderazgo notable en la salud global, particularmente en VIH, tuberculosis, malaria y control de otras enfermedades infecciosas, así como salud materna, infantil y de neonatos. Durante su presidencia del G7 en 2016, Japón puso un énfasis especial en la salud global y el empoderamiento de las mujeres. Esto significó un compromiso de 1.1 miles de millones de dólares para organizaciones internacionales de salud, que toma en cuenta la salud de las mujeres a través de la *Strategy on Gender Equality and Women's Empowerment* lanzada en mayo de 2016.

Por otro lado, el financiamiento total de Japón a la salud global fue de \$848 mdd en 2014 y de \$876 mdd en 2015, lo que lo hizo el sexto mayor donante del CAD en este sector en valores absolutos (aunque representó menos del 5% del total de la AOD japonesa). De esta cantidad total el 12% fue destinado al cuidado de la salud reproductiva.⁵⁰⁵ Para 2016,

⁵⁰² *Ibid.*

⁵⁰³ MOFA, Japan's Strategy on Global Health Diplomacy [en línea] 2013. Dirección URL: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000005946.pdf> [consulta: 6 de diciembre de 2020].

⁵⁰⁴ La prioridad que Japón ha otorgado a la cooperación en salud materna e infantil también se reflejó en su *Global Issues Initiative (GII) on Population and Aids* (Años fiscales 1994 a 2000), la cual implicó la asignación de alrededor de tres mil millones de dólares en AOD para brindar cooperación en salud reproductiva y planificación familiar. México fue uno de los países socios prioritarios. En estos años fue cuando se desarrollaron los proyectos bilaterales Japón-México antecedentes del caso de estudio presentados en el cuadro 6. Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan's Global Issues Initiative (GII) on Population and AIDS* [en línea], 2014. Dirección URL: http://www.mofa.go.jp/policy/pop_aids/gii/gii.html [consulta: 14 de mayo de 2017].

Asimismo, otro compromiso destacable de Japón con la salud global ha sido su "*New Global Health Policy*," formulada en 2011, que se enfoca en *Ensure Mothers and Babies Regular Access to Care* (EMBRACE). En 2010, en la Cumbre de la ONU sobre los ODMs, el entonces primer ministro Naoto Kan anunció una contribución al sector salud de cinco mil millones de dólares para el periodo 2011-2015, con un énfasis especial en acelerar el lento progreso en salud materna e infantil (ODMs 4 y 5), así como el fortalecimiento de los sistemas de salud y el combate al VIH. Haruko Sugiyama, Ayaka Yamaguchi y Hiromi Muramaki, *Japan's Global Health Policy. Developing a Comprehensive Approach in a Period of Economic Stress* [en línea], CSIS Global Health Policy Center, HGPI Global Health Policy Center, JICA, 2013. Dirección URL: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/130506_Sugiyama_JapanGlobalHealth_web.pdf [consulta: 14 de mayo de 2017].

⁵⁰⁵ Donor Tracker, What are Japan strategic priorities? [en línea], 2017. Dirección URL: https://donortracker.org/countries/japan?gclid=CjwKEAiAirXFBRCQyvL279Tnx1ESJAB-G-QvPvqP6beYB22-iqDYP8bHg7V8Up9Cy-IR39V0R29NGhoCED3w_wcB [Consulta: 24 de febrero de 2017]. Donor Tracker, Japan Global Health, [en línea] 2017. Dirección URL: <https://donortracker.org/countries/japan/global-health> [consulta: 24 de febrero de 2017].

Japón contribuyó 871 millones de dólares de AOD a la salud (bilateral y multilateral), convirtiéndose en el cuarto mayor donante del CAD en términos absolutos, pero esto representó tan solo el 5.4% del total de su AOD.⁵⁰⁶

De forma bilateral, la cooperación en salud de Japón representa también un pequeño porcentaje de la AOD japonesa, 379 millones de dólares estadounidenses en 2018, lo equivalente al 2.9%. Por encima de la salud, en este mismo año se encontraron los sectores de infraestructura (34.5%) y energía (14%).⁵⁰⁷ Lo anterior llevó a que este país no se encontrara entre los principales donantes de ayuda oficial bilateral en el sector de la salud en 2018, en términos relativos y absolutos.⁵⁰⁸ La cifra presentada en 2018 (379 millones) representa una disminución de la cantidad ofertada por Japón en su AOD bilateral en salud en años anteriores, que fue de 531 millones en 2017 y de 458 millones en 2016.⁵⁰⁹ Para 2019, Japón brindó 186 millones de dólares para AOD en investigación médica y sectores de salud básica, lo que representó un 1.59% de su AOD total.⁵¹⁰ Estas cifras muestran que la prioridad que asigna Japón a la salud en su política exterior y de AOD, como se delineó anteriormente, no se refleja del todo en sus desembolsos de ayuda oficial. No obstante, a pesar de que la salud representa un porcentaje menor ante el gasto total de la ayuda japonesa, en los millones de dólares asignados y en el valioso intercambio de conocimiento y tecnología que implica, ya que gran parte se realiza mediante cooperación técnica, la cooperación en salud de Japón resulta sumamente significativa.

Asimismo, con el surgimiento de la emergencia global por la pandemia de COVID-19, desde 2020 Japón ha contribuido a la respuesta internacional y ha anunciado financiamiento tanto para prevenir mayores contagios como para responder a la situación

⁵⁰⁶ Donor Tracker, Global Health at a Glance [en línea]. Dirección URL: <https://donortracker.org/sector/global-health> [consulta: 10 de diciembre de 2020].

⁵⁰⁷ Donor Tracker, Japan at a glance [en línea] 2020. Dirección URL: <https://donortracker.org/country/japan> [consulta: 10 de diciembre de 2020].

⁵⁰⁸ En relación a la oferta bilateral, los principales donantes en 2018 en salud fueron: Estados Unidos (8.6 mil millones de dólares estadounidenses), Reino Unido (1.8 mil millones de dólares), Alemania (827 millones de dólares), Canadá (566 millones) y las instituciones de la UE (543 millones). Donor Tracker, Global Health at a Glance [en línea]. Dirección URL: <https://donortracker.org/sector/global-health> [consulta: 10 de diciembre de 2020].

⁵⁰⁹ Donor Tracker, Japan Global Health [en línea] 2020. Dirección URL: <https://donortracker.org/node/606> [consulta: 10 de diciembre 2020].

⁵¹⁰ WHO, Official Development Assistance (ODA) for medical research and basic health sectors as a % of gross national income (GNI) and as a % of all ODA, by donor country [en línea], 2021. Dirección URL: <https://www.who.int/observatories/global-observatory-on-health-research-and-development/indicators/official-development-assistance-for-medical-research-as-a-percent-of-gross-national-income-and-as-a-percent-of-all-oda-by-donor-country> [consulta: 31 de julio de 2021].

médica ocasionada por esta nueva enfermedad. Entre estos financiamientos se encuentran proyectos de AOD para detectar y prevenir la expansión del COVID-19 en países de bajos ingresos (particularmente Asia) así como recursos para la OMS en apoyo a diversos países golpeados por la pandemia.⁵¹¹ Por esto, la colaboración en salud de Japón mantiene su relevancia, aunque posiblemente con un ajuste de prioridades, en el nuevo contexto global.

En el caso particular de la cooperación de Japón con México, de acuerdo a funcionarios de JICA México, las políticas y prioridades de la Agencia japonesa se han transformado en México para dirigir su atención al combate al cambio climático y la pérdida de biodiversidad, así como al fomento industrial y a la promoción del desarrollo de la pequeña y mediana empresa. Esto último primordialmente a nivel de la relación bilateral de cooperación, como forma de fortalecer la industria automotriz mexicana a través del fortalecimiento de la industria de soporte.⁵¹² Este cambio de prioridades responde al crecimiento de los negocios japoneses en México, principalmente en la industria automotriz, en la que México se ha convertido en una de las bases estratégicas de producción más importantes en el continente americano, con buenas oportunidades de comercio e inversión.⁵¹³ De ahí que, a través del Acuerdo de Asociación Económica México-Japón y de la misma CID, se busque contribuir a la expansión de las relaciones económicas entre estos países.

Lo anterior reduce la atención que pueda darse a la colaboración en el sector salud, pero aun así la cooperación de JICA con nuestro país, a partir de la Política de Asistencia para México 2015-2019 y 2018-2022, incluyó siete proyectos de salud: el Curso

⁵¹¹ *Ibíd.* Véase por ejemplo Donor Tracker, Japan commits up to US\$238 million in ODA loans to strengthen Mongolia's COVID-19 response [en línea] 5 de noviembre de 2020. Dirección URL: <https://donortracker.org/policy-updates/japan-commits-us238-million-oda-loans-strengthen-mongolias-covid-19-response> [consulta: 11 de diciembre 2020].

⁵¹² Con base en entrevista a personal de JICA México, Ciudad de México, 19 de febrero de 2016. Las áreas prioritarias de la oferta japonesa en México coinciden en cierta medida con los sectores que JICA privilegia en su colaboración con el resto de América Latina y el Caribe. De acuerdo al Informe Anual 2019 de JICA, estos sectores son: desarrollo de infraestructura, reducción de riesgo de desastres, medidas contra el cambio climático, reducción de las disparidades económicas, y el desarrollo de recursos humanos con un programa de capacitación que brinda oportunidades de estudio en Japón (dentro de este último se ha abierto la posibilidad de capacitación a profesionales de la salud). Si bien la salud no se lista como un área prioritaria, existen a lo largo de la región diversos proyectos para atender problemas de salud, incluidos proyectos en salud reproductiva, particularmente salud materno- infantil. No obstante, el grueso de los proyectos de salud que implementa la Agencia se encuentran en sus regiones prioritarias, Asia y en menor medida África. JICA, *JICA Annual Report 2019* [en línea] 2019. Dirección URL: https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2019/c8h0vm0000f7nzvn-att/2019_all.pdf [consulta: 11 de diciembre de 2020]. JICA, *Health Programs and Projects* [en línea] 2020. Dirección URL: https://www.jica.go.jp/english/our_work/thematic_issues/health/study.html [consulta: 11 de diciembre de 2020].

⁵¹³ JICA, Estados Unidos Mexicanos, Política de Asistencia por País, *Plan de Desarrollo de Proyectos 2015*, op. cit.

Internacional en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, con énfasis en la Prevención del Embarazo (2016- 2018); el Proyecto de Generalización de Técnicas Mínimamente Invasivas enfocadas en el Método TRI (2015-2021) (ambos en el esquema triangular); el Proyecto de colaboración con el sector privado en Apoyo a la Capacitación y Educación para Enfermedades Isquémicas del Corazón e Intervención Transradial (esquema bilateral NS, finalizado en 2015); el Curso Internacional en la Administración de Bancos de Germoplasma (CTri); Difusión del Programa para Control de la Obesidad y Sobrepeso mediante la aplicación de teléfono inteligente; Estudio de Factibilidad para la Mejora de la Atención en la Respiración Artificial Neonatal; y Difusión del Desfibrilador Externo Automático (AED) (los últimos tres en la modalidad de Asociaciones Público-Privadas).⁵¹⁴ Sólo uno de ellos se encuentra en el área de la salud reproductiva.⁵¹⁵

Asimismo, con la llegada de Morena a la Presidencia de la República y sus nuevas prioridades en materia de cooperación internacional, funcionarias de la AMEXCID indican que se están transformando las prioridades en la colaboración triangular con Japón. Lo anterior debido a que los esfuerzos de la AMEXCID bajo este gobierno se centran en sus programas estrella, como Sembrando Vida, ya mencionados anteriormente. Las mismas funcionarias en entrevista comentaron que en 2019 se hicieron esfuerzos para empatar las prioridades de la AMEXCID, ahora centradas en cuestiones migratorias en el Triángulo Norte, con las de JICA y los antecedentes de la colaboración bilateral, a través de la identificación de capacidades y consultas en el Triángulo Norte.⁵¹⁶

Del ejercicio anterior resultaron propuestas al gobierno japonés para trabajar en Sembrando Vida con países centroamericanos, sin embargo, debido a la pandemia a

⁵¹⁴ *Ibíd.*, JICA, Estados Unidos Mexicanos, Política de Asistencia por País, *Plan de Desarrollo de Proyectos 2015*, op. cit. JICA, Estados Unidos Mexicanos, Política de Asistencia por País, *Plan de Desarrollo de Proyectos* [en línea] 2018. Dirección URL: <https://www.mx.emb-japan.go.jp/files/000438206.pdf> [consulta: 25 de diciembre de 2020].

⁵¹⁵ En el marco del Programa de Co-Creación del Conocimiento, para el año fiscal japonés 2017 Japón ofertó a México diversos cursos de capacitación, sólo uno de los cuales fue en materia de salud *Lifestyle-related Diseases Prevention*. Véase JICA, Programas de Co-Creación del Conocimiento (KCCP por sus siglas en inglés) Cursos Colectivos y Regionales Año Fiscal Japonés 2017 [en línea] 2017. Dirección URL: <https://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/becas01.html> [consulta: 7 de mayo de 2017].

⁵¹⁶ Entrevista a funcionaria de la AMEXCID vía Zoom septiembre 2020. Las prioridades de México en el Plan de Desarrollo Integral para los países centroamericanos buscan atender las causas de la migración en estos países, con ejes estratégicos centrados en cuestiones de salud (vigilancia epidemiológica), seguridad alimentaria nutricional (Mesoamérica sin Hambre), desarrollo de medios de vida (oportunidades laborales-Programa Laboral Migratorio) y facilitación comercial entre los países participantes. CEPAL, *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador- Guatemala-Honduras- México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL*, [en línea] 2019. Dirección URL: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Plan%20de%20desarrollo%20integral.pdf> [consulta: 2 de mayo de 2021].

septiembre de 2020 no había habido avances y tendrá que replantearse el proyecto. Las expertas de la AMEXID consideran que JICA posee intenciones de impulsar de nuevo la colaboración en salud, tanto bilateral como triangular, particularmente en relación al COVID-19, pero no ven posibilidades de que se retome la cooperación en salud reproductiva con la fuerza que tuvo a finales del siglo XX y principios del XXI, cuando se realizaron los proyectos del caso de estudio, ya que JICA no ve una relación directa entre esta problemática y la migración centroamericana.⁵¹⁷

Para Juan Pablo Prado, la CSS, que también es el caso de la CTri, se sustenta en los preceptos de la política exterior de los socios, en sus intereses nacionales políticos y económicos, pero también requiere de la convergencia con respecto a los propósitos nacionales de la contraparte en cuestión y con los objetivos globales de desarrollo. Es decir, para que la cooperación se dé debe existir una convergencia de políticas que pueden implicar un ajuste a las preferencias de los socios mediante procesos de coordinación política.⁵¹⁸ El estado actual de la CTri en salud reproductiva entre México y Japón muestra las dificultades que representa para la continuación de la colaboración la divergencia entre prioridades políticas y de desarrollo entre los países socios, lo que en este caso puede llevar a que se pierdan muchos de los avances logrados en años de cooperación en esta temática. Por tanto, la coordinación política entre ambos países, con la necesaria inclusión de los socios beneficiarios, será esencial para lograr la convergencia que permita la continuación de la cooperación en salud reproductiva, debido a los grandes problemas que aún se enfrentan en este ámbito en México y en la región, y el lugar primordial que ocupa la salud en la Agenda 2030.

Más allá de esta percepción de la agencia japonesa, estos temas aún deben de madurar al interior del mismo gobierno mexicano, para tener una mayor claridad sobre el rumbo que tomará la colaboración triangular y bilateral con Japón en los próximos años. No obstante los nuevos escenarios y la incertidumbre traída por la pandemia de COVID-19, que está redefiniendo las prioridades de la salud global, para México su colaboración con Japón en los cursos internacionales en salud reproductiva del caso de estudio le ha permitido continuar

⁵¹⁷ *Ibíd.*

⁵¹⁸ Juan Pablo Prado Lallande, “La Cooperación Sur-Sur de México como instrumento de política exterior,” en Bruno Ayllón (editor) *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur*, 1ª Ed., Quito, Editorial IAEN, 2016.

y fortalecer su cooperación con la región que considera prioritaria de su política exterior, Centroamérica, como una forma de promover su CSS, los vínculos con sus países vecinos así como su política de solidaridad y colaboración, a la par de que le ha permitido brindar atención a problemas de salud importantes para la política interna a través de compartir sus experiencias nacionales pioneras.⁵¹⁹

Asimismo, la larga experiencia de colaboración en temas de salud entre México y Japón, así como el marco institucional ya establecido para la CTri, han servido y servirán de base para futuras colaboraciones. Este es el caso de los retos que ha traído la pandemia, ante la cual, en el marco del JMPP, estos países socios se han unido para brindar apoyos adicionales para atender la emergencia a los países latinoamericanos participantes en los cursos internacionales de capacitación en Técnicas Mínimamente Invasivas.⁵²⁰ No se profundizará más sobre México en este apartado dado que ya se abordó su cooperación y prioridades en salud en el apartado anterior. En las siguientes secciones se reflexionará más sobre los alcances de la colaboración trilateral a través del análisis de su eficacia.

5.4. Análisis de la eficacia de la CTri en salud reproductiva

En esta sección se aplican las dimensiones, sub-dimensiones y criterios de análisis desarrollados en esta tesis para analizar la eficacia de la cooperación triangular. Se trata de un análisis de carácter cualitativo con un enfoque en los procesos, relaciones y asociaciones de la CTri, y no en sus resultados ni en su impacto en el desarrollo, como ya se explicó en el capítulo tres. La naturaleza misma de la CSS, uno de los componentes de la CTri, y el interés central de este trabajo por realizar un análisis en el nivel de procesos, relaciones y asociaciones, justifica la necesidad de recurrir al análisis cualitativo así como de utilizar fuentes cualitativas de información, como la realización de entrevistas a los funcionarios involucrados en las iniciativas de cooperación y la revisión de los documentos de las

⁵¹⁹ A partir de entrevistas a funcionarios del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, Ciudad de México, 7 de abril de 2016.

⁵²⁰ AMEXCID, México y Japón apoyan a países de América Latina ante la pandemia por COVID-19 [en línea] 24 de julio de 2020. Dirección URL: México y Japón apoyan a países de América Latina ante la pandemia por COVID-19 | Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx) [consulta: 11 de diciembre de 2020].

iniciativas triangulares. Para mayor información sobre la metodología seguida, véase el capítulo tres.

Este conjunto de dimensiones, subdimensiones y criterios de análisis se diseñó a partir de la matriz de indicadores propuesta por la NeST para la medición de la eficacia de las asociaciones y procesos Sur-Sur, así como de los aprendizajes y experiencias obtenidas en la aplicación de la metodología de la NeST en otros casos de estudio, particularmente los que abordan la cooperación de México con El Salvador y Costa Rica, conducidos por la tesista. De igual forma, este marco analítico se complementa con insumos provenientes de la revisión de otras metodologías propuestas por el Sur global, como la de la SEGIB analizada en el capítulo tres. Asimismo, se nutre de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda conducida por el CAD-OCDE (resultados de Roma, París, Accra y Busán), de la metodología utilizada por Japón para evaluar las iniciativas triangulares en las que participa, exploradas también en el capítulo tres, y de la revisión de literatura relevante en el ámbito de la evaluación de la cooperación triangular y la CSS.

Los criterios de análisis en comento, que pueden observarse en el Anexo 1, permiten analizar la eficacia de la CTri en sus diversas modalidades, instrumentos y contextos más allá del caso de estudio. Por ello, en la evaluación particular de la eficacia de los cursos internacionales de capacitación en salud reproductiva considerados en esta tesis se ha hecho una selección de criterios específicos a partir de las siguientes consideraciones:

- a) Pertinencia de los criterios utilizados para el nivel de análisis y peculiaridades del caso de estudio. El análisis se centra únicamente en la eficacia de la asociación de cooperación México-Japón-ALyC y de los proyectos que le dan forma, y debido a su carácter multi-actor y multinivel, se seleccionaron criterios que dieran cuenta de esta diversidad.
- b) Disponibilidad de información. Debido a la dificultad de obtener información de parte de México y de los países beneficiarios, se seleccionaron criterios para los que se contaba con información disponible y suficiente para conducir el análisis.

De igual forma, en este trabajo se usa como referencia la propuesta de escala numérica contenida en la última versión de la metodología de la NeST, para asignar puntuaciones a cada sub-dimensión y dimensión de análisis que permitan caracterizar su eficacia de forma más sistemática. La imagen 1 muestra una versión traducida al español de esta escala, que si

bien se orienta a la CSS, en esta tesis será aplicada a la CTri bajo los mismos criterios de puntuación.

Imagen 1. Ejemplo de escala para calificar cada indicador y dimensión en el marco de la NeST

EJEMPLO DE ESCALA PARA CALIFICAR CADA INDICADOR Y DIMENSIÓN EN EL MARCO DE NEST					
No se realizaron esfuerzos en esta área	El esfuerzo de CSS falló completamente en alcanzar los resultados esperados y/o tuvo efectos negativos	A pesar de los esfuerzos para cumplir las expectativas, la iniciativa de CSS se desempeñó pobremente	La CSS cumplió los estándares básicos y se desempeñó de forma regular en esta área	La iniciativa de CSS tuvo un buen desempeño y sobrepasó las expectativas	La CSS se desempeñó excelentemente y produjo resultados excepcionales
0	1	2	3	4	5

Fuente: Ornela, Garelli- Rios, *Análisis de la Eficacia de la Cooperación México-Costa Rica. Caso de estudio: “Texto didáctico multimedia de reproducción de bovinos dirigido a productores, 2014-2016”* [en línea] 2018, Oxfam México y NeST. Dirección URL: <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Caso%20de%20estudio%20Me%CC%81xico%20Costa%20Rica.pdf> [consulta: 22 de diciembre de 2020].

De acuerdo a la escala de la imagen 1, 0 representa la menor puntuación que es posible asignar si el área a evaluar en la iniciativa de CTri no presenta ningún avance en términos del marco analítico presentado en el Anexo 1. Mientras que el 5 es la mayor puntuación a asignar si la CTri posee un desempeño excelente y produjo resultados excepcionales. A mayor puntuación en la escala, mayor la eficacia de la iniciativa de CTri analizada. La evaluación de las dimensiones de análisis también se hará utilizando esta escala, pero el puntaje se asignará a partir del promedio de los puntajes asignados a las sub-dimensiones que la componen.

Así, en el apartado siguiente se presenta el análisis de la eficacia de la cooperación triangular Japón-México-ALyC en materia de salud reproductiva, a partir del análisis de los cuatro proyectos triangulares presentados anteriormente (tres Cursos Internacionales y un proyecto de cooperación técnica).

5.4.1. Los resultados de la evaluación por dimensión de análisis

En esta sección se presentan los resultados del análisis de la eficacia de la cooperación triangular del caso de estudio, a partir de la aplicación de las dimensiones, subdimensiones y criterios de análisis diseñados para esta tarea (véase Anexo 1).

Dimensión 1. Apropiación Nacional

Esta dimensión se enfoca en el liderazgo sostenido por parte de los países beneficiarios en el establecimiento de las prioridades, la dirección de las políticas definidas y la formación de los procesos de cooperación.⁵²¹ A diferencia de otras modalidades, en la CTri el liderazgo de los otros países en desarrollo involucrados, como es el caso de aquellos desempeñando un rol de proveedor, así como de otros actores no tradicionales (sociedad civil, gobiernos sub-nacionales, etc.), también es importante para asegurar la apropiación democrática y comunitaria de la colaboración.

La apropiación es un principio transversal, es decir, permea todas las fases del ciclo del proyecto y es condición necesaria para el cumplimiento de otros principios de la CSS, y viceversa, como es el caso de la responsabilidad compartida, la horizontalidad y la confianza mutua. Por esta razón, factores que contribuyen a la apropiación de los procesos de cooperación también se encuentran presentes en otras dimensiones y sub-dimensiones de análisis. Por lo pronto, para analizar la apropiación nacional en esta primera dimensión las sub-dimensiones consideradas pueden observarse en la gráfica 5 (véase el Anexo 1 para mayor información sobre sus criterios de análisis asociados).

⁵²¹ Neissan Besharati y Carmel Rawhani, *South Africa and the DRC: Evaluating a South-South partnership for peace, governance and development*, op. cit.

GRÁFICA 5 APROPIACIÓN NACIONAL Y SUS SUB-DIMENSIONES



Fuente: elaboración propia con base en el Anexo 1.

La **cooperación de acuerdo a la demanda (primera sub-dimensión)** es esencial para asegurar la apropiación, sin embargo, no existe en ninguno de los Cursos Internacionales del caso de estudio evidencia de que los países beneficiarios solicitaran por iniciativa propia el inicio de los mismos. En su lugar se encuentra la iniciativa de México para diseñar, planificar e implementar iniciativas de este tipo en colaboración con Japón. Así que los dos socios oferentes diseñaron y planificaron los cursos y en un momento posterior seleccionaron a los países participantes, a partir de criterios previamente definidos, y los invitaron a concursar en una convocatoria difundida vía diplomática. Lo anterior muestra que hubo una gran iniciativa por parte de México pero la agencia de los países receptores en la demanda de la cooperación se restringió a aplicar a la convocatoria lanzada por los oferentes.

Esta afirmación puede matizarse si se considera la naturaleza de este tipo de iniciativas. Al ser Cursos Internacionales de Capacitación se limita una participación más activa de los países receptores en el diseño e inicio de la cooperación y en la ejecución de los cursos. No obstante, es requisito para lanzar un Curso Internacional que exista la necesidad y la demanda de conocimientos técnicos sobre el tema que se pretende desarrollar en el curso, para lo cual los países oferentes evalúan, aunque de forma unilateral, su pertinencia.⁵²² Sin embargo, es importante agregar que, de acuerdo a una funcionaria mexicana entrevistada,

⁵²² JICA, *Guía de Gestión de Cursos Internacionales en México dentro del Japan Mexico Partnership Programme (JMPP)*, 2011.

para los Cursos en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes en 2016 no hubo una buena respuesta por parte de los países ante la convocatoria, lo que se reflejó en que buena parte de ellos no registraron suficientes candidatos para participar en los cursos y muchos sitios disponibles quedaron sin ocuparse. Además de esto, muchos de los aspirantes no contaban con el perfil requerido.⁵²³ Lo anterior indica que los cursos no siempre se logran definir de acuerdo a la demanda de los beneficiarios. Por estas razones, la primera sub-dimensión recibe una puntuación de 3 en la escala de NeST (cumplió los estándares básicos y el desempeño fue regular). Véase la escala numérica completa al inicio de la sección 5.4, en la imagen 1.

Los países latinoamericanos participaron entonces en calidad de asistentes que recibieron la capacitación, sin embargo, su activo involucramiento permitió también el intercambio de experiencias nacionales en la materia, ya que los cursos partieron de un diagnóstico del estado del problema en sus países respectivos. Lo anterior a su vez favoreció el intercambio de conocimiento con los expertos mexicanos y que estos también aprendieran de lo que los países beneficiarios podían aportar (beneficio mutuo). Este punto es esencial, ya que para asegurar la **apropiación democrática (segunda sub-dimensión)** es importante que la CTri promueva la capacidad de los países en desarrollo para contribuir al intercambio de conocimientos y constituirse en verdaderos socios de la cooperación.

El concepto de apropiación democrática también es multinivel, ya que no solo puede darse al nivel de los gobiernos nacionales o centrales sino también al nivel de los gobiernos sub-nacionales involucrados. Esto puede observarse en el caso del gobierno del estado de Veracruz, cuyo personal de salud, previamente capacitado por Japón, fue central para el intercambio de conocimientos y técnicas que hizo posible la colaboración con los países socios.

Por otro lado, la disponibilidad de información sobre las características, beneficios específicos y el valor de la cooperación para todas las instituciones participantes, factor esencial para lograr la apropiación de todos los socios, sigue siendo un reto en México y en la colaboración Iberoamericana. Este es el caso particular de las instituciones sectoriales encargadas de la implementación de los proyectos, como los servicios de salud y más aún si

⁵²³ Entrevista a funcionaria del CNEGSR, Ciudad de México, 2016.

estos son sub-nacionales, así como de la sociedad civil en general.⁵²⁴ Entre las y los funcionarios mexicanos del sector salud entrevistados hubo una diversidad de percepciones sobre el valor de la cooperación y su papel en ésta, por un lado estuvieron aquellos que la veían como una mera extensión de sus obligaciones rutinarias y por otro aquellos que reconocían el amplio valor del intercambio de conocimiento con los países vecinos. A partir de esto, la sub-dimensión de apropiación democrática recibe un puntaje de 3 en la escala numérica de la NeST.

La **sub-dimensión de alineación a las prioridades nacionales** muestra que los países oferentes tomaron en consideración las prioridades y necesidades nacionales de los países participantes, ya que para su selección se siguieron criterios que permitieron tomar en cuenta a aquellos países con mayores desafíos en el área de la salud reproductiva que buscaba ser atendida con el curso (altas tasas de fecundidad adolescente, de muerte materna, de CaCU).

En este sentido, los cursos contaron con una fase de estudio preliminar donde se recolectaron datos sobre las necesidades de la región que permitieron seleccionar a los países beneficiarios y a las instituciones invitadas así como establecer el perfil técnico requerido. Este estudio preliminar se realizó mediante la revisión de informes emitidos por la Organización Panamericana de la Salud y otras instituciones especializadas, la aplicación de cuestionarios, el uso de las redes ya establecidas en los países socios, la celebración de seminarios o talleres con los países que podrían tener necesidades en el tema a abordar en el curso, el intercambio de opiniones con los técnicos y encargados de las políticas, la colaboración con exbecarios de JICA en proyectos con temáticas similares y la revisión de antecedentes de iniciativas mexicanas o japonesas en los países prospecto, esto último como forma de apuntalar la cooperación existente mediante la implementación de los cursos.⁵²⁵

De esta manera, el desarrollo de capacidades promovido por los Cursos Internacionales buscó contribuir al logro de las metas sectoriales establecidas en los planes nacionales de desarrollo de los países participantes, a través de la aplicación de los conocimientos adquiridos durante el curso por los becarios a su regreso a su país de origen.

⁵²⁴ PIFCSS, *Desafíos de la cooperación triangular en Iberoamérica: identificando buenas prácticas para fortalecer su gestión*, op. cit.

⁵²⁵ JICA, *Guía de Gestión de Cursos Internacionales en México dentro del Japan Mexico Partnership Programme (JMPP)*, 2011.

Para ello, se buscó establecer metas específicas que el curso pretendía lograr a nivel institucional y nacional en cada país beneficiario.⁵²⁶ Además de esto, durante los años de implementación de los Cursos, la salud reproductiva, en particular la muerte materna y el embarazo adolescente, fue también una prioridad del gobierno federal mexicano y de los Servicios de Salud del estado de Veracruz, participantes también en los cursos.

Para el caso del gobierno federal, el Programa Nacional de Salud 2001-2006 ponía un énfasis especial en la importancia de tomar medidas preventivas para combatir el cáncer cérvico uterino (CaCU), el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 buscaba el fortalecimiento de los sistemas de salud y el Programa Sectorial de Salud de estos años daba continuidad a la prevención del CaCU y a la reducción de la tasa de mortalidad por este mal como prioridad a nivel nacional.⁵²⁷ Así también, ya en el periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente sirvió de base para el último Curso Internacional considerado en esta tesis. Véase el capítulo dos para mayor información sobre el panorama de la salud reproductiva que encuadró la CTri y sirvió como impulso para que los socios implementaran los cursos del caso de estudio. Por todo lo anterior, la alineación recibe una valorización de 4 puntos en la escala de la NeST.

En referencia a la **sub-dimensión de no condicionalidad y respeto por la soberanía nacional**, cabe decir que la cooperación se enmarcó en la firma de acuerdos de colaboración bilaterales entre los oferentes, como el Acuerdo de Cooperación Técnica, y en la forma de registros de discusión/minutas de colaboración, las cuales fueron firmadas únicamente por representantes gubernamentales de Japón y México, de nuevo sin la inclusión de los países participantes. Los cursos internacionales efectuados después del 2003 se desarrollaron bajo el paraguas del JMPP que rige la CTri entre ambos países. La existencia de estos marcos acordados de cooperación bilateral y triangular reduce la posibilidad de condicionalidades. Esta sub-dimensión se califica con un 4 en la escala de la NeST.

Los cursos mostraron una alta **pertinencia (última sub-dimensión de esta sección)** debido a que, luego de la identificación de las necesidades de salud de los países participantes

⁵²⁶ *Ibíd.*

⁵²⁷ Japan International Cooperation Agency, Terminal evaluation. Project for Prevention and Control of Uterine Cervical Cancer in the Southern States of Mexico, [en línea], 2007, Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/project/term/latin_america/c8h0vm000001rz7x-att/mex_2007_02.pdf [consulta 26 de noviembre de 2016].

y de las prioridades nacionales de México en materia de salud, los contenidos de la capacitación fueron diseñados de acuerdo a esto para buscar responder a las prioridades mexicanas pero al mismo tiempo incidir en la atención de las necesidades de los países beneficiarios. Asimismo, el contenido de los cursos se elaboró siguiendo el lenguaje local y usando español, lo que aumentó su pertenencia entre los países beneficiarios.⁵²⁸ Además, los cursos buscaron responder a los sectores prioritarios de JICA y a las prioridades de la cooperación mexicana en la región.

Además, la asociación colaborativa México-Japón favoreció la pertinencia de los cursos al expresar y utilizar adecuadamente las ventajas comparativas de cada socio, lo que añadió más valor a la asociación trilateral a si los cursos hubieran sido realizados de forma bilateral. Lo anterior se debe a, por ejemplo, la reducción de los costos de transacción, al evitar por parte de Japón la contratación de traductores o expertos, utilizando la ventaja mexicana en la similitudes socioeconómicas, de lengua, historia y cultura con sus países vecinos. Asimismo, las similitudes existentes entre el sistema de salud de Veracruz, cuyo personal brindó la capacitación en tres de los proyectos del caso de estudio, y los de buena parte de los países caribeños y centroamericanos participantes, favoreció la pertinencia al responder de mejor manera a las necesidades de las instituciones de salud participantes y a sus retos en salud reproductiva. Por todo lo anterior, esta última sub-dimensión recibe un 4.5 (desempeño de bueno a excelente) en la escala seguida en esta tesis.

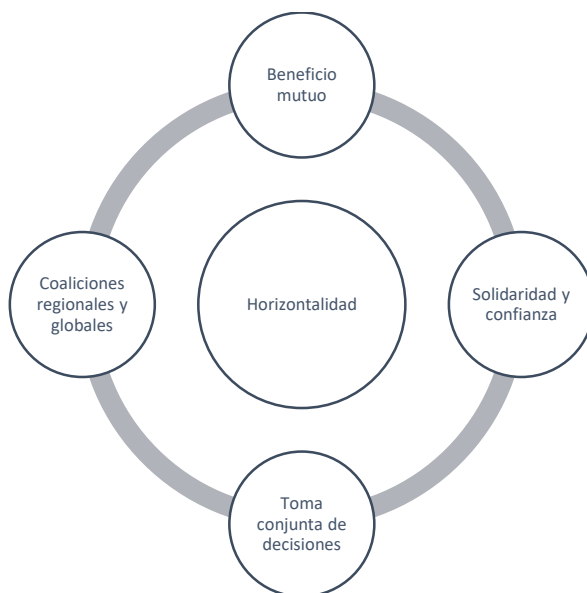
De esta forma, la apropiación nacional, aunque no exenta de retos, es una dimensión presente en las iniciativas triangulares del caso de estudio y recibe un puntaje global de 3.7 en la escala de la NeST (desempeño de medio a bueno), resultado del promedio de los puntajes recibidos por cada sub-dimensión. A partir de este análisis, se considera que la eficacia de la CTri es alta en relación a la pertinencia (4.5 puntos), a la alineación a las prioridades nacionales (4) y la no condicionalidad (4), mientras que la cooperación de acuerdo a la demanda (3) y la apropiación democrática (3) presentan áreas de oportunidad debido a la baja inclusión de los países beneficiarios en la definición y planeación de los Cursos Internacionales.

⁵²⁸ Japan International Cooperation Agency, Terminal Evaluation, International Training Course on Reproductive Health [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/project/term/latin_america/mexico_2002_1.html

Dimensión 2. Horizontalidad, Solidaridad, Igualdad y Complementariedad

Esta dimensión parte de la naturaleza mutuamente benéfica de la CSS, también presente en la CTri, así como de la importancia de construir asociaciones horizontales, basadas en la complementariedad, la solidaridad, la confianza y la igualdad entre las partes, las cuales dejan atrás los esquemas tradicionales donante-receptor. Para esto, otra base es el compromiso mutuo, a partir del cual los socios acuerdan participar y compartir sus responsabilidades en todas las fases del ciclo del proyecto.⁵²⁹ El gráfico 6 muestra las sub-dimensiones asociadas a esta dimensión (véase el Anexo 1 para mayor información sobre los criterios de análisis sugeridos).

GRÁFICA 6 HORIZONTALIDAD Y SUS SUB-DIMENSIONES



Fuente: elaboración propia con base en el Anexo 1.

En lo que respecta a la **sub-dimensión de beneficio mutuo (ganar-ganar-ganar)**, los socios de los Cursos Internacionales, en especial aquellos en desarrollo, se beneficiaron del aprendizaje mutuo al compartir experiencias, técnicas y conocimientos sobre la forma en

⁵²⁹ A partir de Neissan Besharati y Carmel Rawhani, *South Africa and the DRC: Evaluating a South-South partnership for peace, governance and development*, op. cit. y Global Partnership Initiative on Effective Triangular Co-operation, *Triangular Co-operation in the Era of the 2030 Agenda. Sharing evidence and stories from the field* [en línea]. Dirección URL: http://www.oecd.org/dac/triangular-co-operation/2020_03_04_Final_GPI_report_BAPA%2040.pdf [consulta: 20 de diciembre de 2020].

la que en sus respectivos contextos nacionales y locales atienden las problemáticas de salud reproductiva atendidas en los cursos. Además, Japón y México también tuvieron experiencias de aprendizaje mutuo en la forma en la que cada uno llevaba a cabo la cooperación al desarrollo, sus procesos, metodologías, burocracia, formas de operación, visiones, etc.

Así también, el JMPP parte de la identificación de las ventajas que la asociación trilateral tiene para cada socio, como una forma de mostrar su valor añadido frente a otras modalidades de cooperación. De esta forma, para los países beneficiarios la principal ventaja identificada es la mejora cualitativa de la oferta recibida mediante una mezcla de los recursos japoneses y mexicanos, así como el aumento de la efectividad de la cooperación debido a las similitudes en sus condiciones de desarrollo con México. Para nuestro país, los principales beneficios del JMPP derivan del aprovechamiento del *know-how* de JICA y de la reducción de costos en la implementación a través del costo compartido con Japón. Por su parte, para este país la CTri apuntala sus objetivos de colaboración al contribuir al desarrollo de capacidades tanto de los países beneficiarios como de México, al permitir el incremento y diversificación de recursos y al darle la oportunidad de difundir experiencias exitosas de su oferta bilateral.⁵³⁰

Estos beneficios esperados para cada socio fueron más allá de los planeados en algunos de los proyectos. Por ejemplo, al finalizar los Cursos Internacionales en Salud Reproductiva, la evaluación final realizada (2003) dio cuenta del apoyo activo del Ministerio de Salud de El Salvador, uno de los países beneficiarios, para diseminar en toda la nación los programas en salud reproductiva elaborados en el curso a nivel prefectura.⁵³¹ Así también, en el proyecto para la Prevención y Control del CaCU en los Estados del Sur de México se identificaron factores adicionales de impacto, como la diseminación de los resultados del proyecto (adquisición de técnicas para la toma correcta de muestras citológicas) en otras entidades federativas del país que no participaron directamente en las capacitaciones, a través del trabajo de la Secretaría de Salud.⁵³² Lo anterior indica el surgimiento de impactos

⁵³⁰ JICA, *Guía de Gestión de Cursos Internacionales en México dentro del Japan Mexico Partnership Programme*, op. cit.

⁵³¹ Japan International Cooperation Agency, Terminal Evaluation, International Training Course on Reproductive Health [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/project/term/latin_america/mexico_2002_1.html [consulta: 16 de mayo de 2016].

⁵³² Japan International Cooperation Agency, Terminal evaluation. Project for Prevention and Control of Uterine Cervical Cancer in the Southern States of Mexico, op. cit.

positivos inesperados como resultado de los cursos, lo que apuntaló el beneficio esperado de los socios. Por estas razones, esta primera sub-dimensión se califica con un puntaje de 5 en la escala de la NeST al llevar a beneficios mayores a los esperados para todos los socios involucrados.

La confianza entre los socios, otra de las sub-dimensiones consideradas, tuvo un buen desempeño (con un puntaje de 5), ya que se implementaron mecanismos que favorecieron una comunicación eficaz entre las mismas instituciones del gobierno de México participantes y entre éstas y JICA. Dichos mecanismos refieren a los Comités Conjuntos de Coordinación Interinstitucional establecidos para cada curso, donde se toman las decisiones más importantes con respecto a su planeación, implementación y seguimiento. Por su parte, la comunicación con los países socios se realizó a través de las embajadas respectivas, las oficinas locales de JICA y el contacto directo con los participantes de los cursos. Las embajadas de México se encargaron de realizar consultas para la identificación de prioridades, anunciaron a los socios las acciones a emprender, difundieron y dieron seguimiento a las convocatorias, enviaron las candidaturas a la AMEXCID y anunciaron los resultados a las instituciones del país socio.⁵³³ De esta forma, las embajadas mexicanas y las oficinas locales de JICA tuvieron un papel central como canales de comunicación con los países participantes en los cursos.

En este mismo sentido, como se mencionó anteriormente, la relación de colaboración entre México y Japón es de larga data, con un Acuerdo de Cooperación Técnica firmado desde 1986, lo que también es un factor esencial para generar confianza. Además, en esta misma década JICA comenzó a tener contacto con los Servicios de Salud de Veracruz (1989), actor central en tres de los proyectos del caso de estudio y con el que JICA ha tenido desde aquel entonces una larga experiencia en la colaboración en materia de salud reproductiva. Lo anterior se muestra en el hecho de que los cursos tienen como antecedentes proyectos de cooperación bilateral implementados en el estado.

Por su parte, **en la tercera sub-dimensión, toma conjunta de decisiones, recursos compartidos y división del trabajo,** puede afirmarse que se dieron discusiones técnicas/misiones exploratorias preliminares entre los socios. Como se mencionó, Japón y México realizaron estudios de diagnóstico conjuntos en torno a los países con mayores

⁵³³ Con base en entrevista a funcionario de la AMEXCID, Ciudad de México, 2016.

problemas en el área de salud a atender en los cursos, estos resultados guiaron la selección de los participantes. Asimismo, en los registros de discusión de los cursos (documento rector del proyecto) se establecieron claramente las responsabilidades y aportaciones de cada parte (socios oferentes), las cuales fueron de naturaleza semejante en cada proyecto, según las prioridades delimitadas en el JMPP. El cuadro 10 muestra la división de recursos y responsabilidades para cada socio.

CUADRO 10 RECURSOS Y RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS ENTRE LOS SOCIOS DE LOS CURSOS INTERNACIONALES

Socio	Recursos y responsabilidades
JICA	Asesoría técnica y recursos financieros para la ejecución, así como apoyo logístico mediante sus oficinas en los países beneficiarios. Gastos de invitación, como boletos de avión, transporte interno, seguro de vida, viáticos y hospedaje de los becarios.
AMEXCID – SER	Gastos de capacitación: - Coordinación - Difusión de la convocatoria, logística y apoyo en la autorización de visas de cooperantes para todos los participantes, realización de trámites relacionados, todo esto a través de las embajadas mexicanas. - Aportación de recursos presupuestales para boletos de avión, hospedaje, viáticos y seguro de viaje de participantes del curso.
Institución Mexicana Ejecutora (IME) En los cursos internacionales en salud reproductiva, la IME es el CNEGSR de la SSA.	- Ofrecimiento de sus tecnologías o conocimientos especializados en el sector abordado en los cursos. - Gastos de capacitación (instalaciones, materiales didácticos y de laboratorio, papelería, pago de ponentes, transporte interno). - Organización y ejecución del curso (definición del lugar y tiempo de realización, elaboración del currículo y la convocatoria) - Coordinación de la recepción de los becarios y logística de otras actividades con respecto a su viaje y estancia (seguro de viaje y de gastos médicos, viáticos) - Conducción de la evaluación de los cursos con los becarios - Preparación del informe técnico y financiero -Expedición de constancias de participación a los becarios. Las Secretarías de Salud de las entidades federativas mexicanas participantes apoyaron en los cursos con la transmisión de conocimientos, técnicas y habilidades, así como con el uso de instalaciones, materiales, etc.

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios de México y Japón; JICA, *Guía de Gestión de Cursos Internacionales en México dentro del Japan Mexico Partnership Programme (JMPP)*, 2011; Registro de Discusiones entre la Representación en México de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y las Autoridades del Gobierno Mexicano sobre el “Curso Internacional en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, con Énfasis en la Prevención del Embarazo”, en el marco del esquema de capacitación para Terceros Países del Programa Conjunto México-Japón (JMPP), 22 de septiembre de 2015, documento compartido con la autora.

A partir de los lineamientos del JMPP, se espera que, en cada Curso Internacional, además de las responsabilidades definidas en el cuadro 10, las partes brinden una aportación financiera para la ejecución del curso en un 50% México y 50% Japón. Estos porcentajes

reflejan la horizontalidad que busca el programa de socios del JMPP.⁵³⁴ Sin embargo, esto en la práctica aún no es así. Si bien las instituciones mexicanas realizan una valiosa aportación en términos de logística, contenido de los cursos e intercambio de conocimientos y experiencias, en el plano financiero las aportaciones mexicanas pueden llegar a ser inferiores a las japonesas. Por ejemplo, en la primera edición del Curso Internacional para la Prevención del Embarazo Adolescente, las aportaciones monetarias de Japón representaron el 86.72% del presupuesto autorizado para 2016 (pago de vuelos, hospedaje, viáticos, gastos operativos, etc.), mientras que las mexicanas (AMEXCID y CNEGSR) fueron del 13.28%.⁵³⁵ La diferencia entre los porcentajes desembolsados por cada país se debe en parte a la misma división de las responsabilidades, ya que Japón cubre actividades que pueden representar mayores inversiones en términos monetarios, como el pago de vuelos, viáticos y hospedaje, mientras que México cubre acciones de gran valor técnico pero menor coste económico, como preparación del diseño curricular, la coordinación académica, la selección de instructores, etc. Esta situación se repite en otras ediciones de los Cursos Internacionales y pone en evidencia los retos que aún tiene México para asegurar recursos financieros para su CTRi y Sur-Sur, más allá de sus aportaciones técnicas.

Por su parte, la toma de decisiones también se realizó de forma conjunta en los cursos a través del Comité Inter-institucional de Coordinación (CIC), presente en todos los proyectos triangulares bajo el JMPP. Dicho Comité está compuesto por las diversas instituciones de los socios oferentes y se encarga de establecer los principales acuerdos entre las partes y decidir los temas más importantes para la formulación, implementación y evaluación de los cursos. El CIC es el principal ente rector, no obstante los países beneficiarios de los cursos no formaron parte del mismo, solo está restringido a los socios oferentes.

En relación a la **complementariedad**, principio que en la CTRi refiere al uso complementario de las fortalezas y ventajas comparativas de los socios, los Cursos Internacionales son implementados en instituciones mexicanas consideradas como centros de referencia tecnológica regional en sus respectivos campos, por tanto, los conocimientos

⁵³⁴ JICA, *Guía de Gestión de Cursos Internacionales en México dentro del Japan Mexico Partnership Programme (JMPP)*, 2011.

⁵³⁵ Registro de Discusiones entre la Representación en México de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y las Autoridades del Gobierno Mexicano sobre el “Curso Internacional en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, con Énfasis en la Prevención del Embarazo”, en el marco del esquema de capacitación para Terceros Países del Programa Conjunto México-Japón (JMPP), 22 de septiembre de 2015, documento compartido con la autora.

que comparten reflejan una ventaja técnica comparativa en el desarrollo sectorial de la región.⁵³⁶ La complementariedad entre los socios también se ve presente en la división de las responsabilidades antes mencionada, ya que partió de sus respectivas ventajas comparativas, lo que favorece una definición clara de los roles de cada parte.

Por lo anteriormente descrito, la tercera sub-dimensión, toma conjunta de decisiones, recursos compartidos, división del trabajo y complementariedad, recibe un puntaje de 3.5, ya que si bien presenta un buen desempeño en cuestiones como la existencia de mecanismos para la toma conjunta de decisiones y la clara definición de las responsabilidades de los socios, aun presenta áreas de oportunidad en la inclusión de los países beneficiarios en estos mecanismos y en el completo cumplimiento por parte de México de estas responsabilidades. La **sub-dimensión de coaliciones políticas regionales y globales** no se analizó, ya que escapa del nivel de análisis de esta tesis (nivel asociación de colaboración y proyecto).

De esta forma, el beneficio mutuo (5 puntos) y la confianza (5 puntos) son importantes factores de eficacia de la asociación de cooperación México-Japón. Sin embargo, la inclusión de los países beneficiarios es un reto aún presente, así como el que las instituciones mexicanas logren cumplir cabalmente con sus obligaciones financieras. De ahí que la dimensión de horizontalidad recibe un puntaje global de 4.5, mostrando ser un área de alta eficacia para la asociación triangular del caso de estudio.

Dimensión 3. Desarrollo de Capacidades, Autosuficiencia, Sostenibilidad y Aprendizaje

Esta dimensión hace referencia al principio de que la CSS, y también la CTri, promueven una reducción en la dependencia del exterior de los países socios, mediante el desarrollo de las capacidades locales. La cooperación debe prever una estrategia de salida en lugar de perpetuar la ayuda.⁵³⁷ Asimismo, la CTri promueve el aprendizaje conjunto y el intercambio de conocimiento para el desarrollo sostenible. A través de intercambios horizontales y la co-creación de soluciones, todos los socios se benefician de intercambiar sus conocimientos,

⁵³⁶ JICA, *Guía de Gestión de Cursos Internacionales en México dentro del Japan Mexico Partnership Programme (JMPP)*, 2011.

⁵³⁷ A partir de Neissan Besharati y Carmel Rawhani, *South Africa and the DRC: Evaluating a South-South partnership for peace, governance and development*, op. cit.

capacidades y fortalezas.⁵³⁸ El gráfico 7 muestra las sub-dimensiones asociadas y analizadas en esta sección (véase el Anexo 1 para revisar los criterios de análisis sugeridos).

GRÁFICA 7 DESARROLLO DE CAPACIDADES Y SUS SUB-DIMENSIONES



Fuente: elaboración propia con base en el Anexo 1.

Las **sub-dimensiones de desarrollo de capacidades e intercambio de conocimiento/ experiencias exitosas** poseen una gran relevancia en el marco del caso de estudio y reciben ambas un puntaje de 5 en la escala de la NeST. Lo anterior debido a que estos proyectos de cooperación tuvieron como su principal objetivo proveer capacitación, intercambiar experiencias, técnicas y conocimientos con los países participantes, para contribuir al desarrollo de capacidades técnicas y de gestión (al nivel individual, social e institucional) de los especialistas e instituciones de los países beneficiarios y de las entidades federativas mexicanas involucradas. Así, las iniciativas del caso de estudio proveyeron capacitación, por un lado, a personal operativo, y por el otro, a personal de gestión con poder de toma de decisiones, como forma de asegurar la sostenibilidad y eficacia de la colaboración a través del fortalecimiento de capacidades en todos los niveles. Por mencionar un ejemplo, en el Proyecto para la Detección y Control del CaCU en los Estados del Sur de México, la transferencia de conocimiento y técnicas se hizo a especialistas involucrados en todo el proceso del Programa de CaCU, es decir, desde citólogos, técnicos de tinción, colposcopistas

⁵³⁸ Global Partnership Initiative on Effective Triangular Co-operation, *Triangular Co-operation in the Era of the 2030 Agenda*. Op. cit.

e histopatólogos, hasta coordinadores jurisdiccionales de los programas estatales de CaCU.⁵³⁹ La experiencia positiva en este proyecto favoreció la planeación de un proyecto subsiguiente, los Cursos Internacionales en Salud Reproductiva, donde las capacidades desarrolladas se compartieron con otros países.

Asimismo, el Programa Conjunto México-Japón (JMPP), en el cual se enmarcan los proyectos del caso de estudio, tiene su razón de ser en el interés de ambos países por contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los países de América Latina y el Caribe para coadyuvar al logro de las metas sectoriales establecidas en sus planes nacionales de desarrollo.⁵⁴⁰ Los Cursos Internacionales de Capacitación, una de las modalidades de ejecución del JMPP, se vuelven así instrumentos esenciales para cumplir los objetivos señalados.

De igual forma, los cursos representaron instrumentos valiosos para escalar la cooperación bilateral Japón-México en salud reproductiva hacia los países de la región e incluso hacia diversos estados de la República Mexicana, mediante el **intercambio de experiencias exitosas**, una de las prioridades del gobierno japonés. Además, existe evidencia de que los especialistas e instituciones participantes en los cursos aplicaban los conocimientos adquiridos o tenían planes de hacerlo. Por ejemplo, en el caso de los Cursos Internacionales en Salud Reproductiva (1999-2003) se aplicó un cuestionario y encuesta a 34 de los 56 becarios (evaluación final), de los cuales 25 respondió que al 2003 se encontraba aplicando en la práctica el conocimiento adquirido, mientras que los nueve restantes indicaron que estaban dispuestos a aplicarlo, pero que habían enfrentado limitantes financieras y burocráticas en sus instituciones.⁵⁴¹

Por lo tanto, casi todas las organizaciones beneficiarias de estos cursos estaban planeando o en efecto conduciendo un programa de salud reproductiva al finalizar los mismos, objetivo del proyecto, lo que indica un nivel medio de eficacia. Sin embargo, la mayor parte de las organizaciones beneficiarias del sector salud carecían de suficientes

⁵³⁹ Japan International Cooperation Agency, Terminal evaluation. Project for Prevention and Control of Uterine Cervical Cancer in the Southern States of Mexico, op cit.

⁵⁴⁰ JICA, *Guía de Gestión de Cursos Internacionales en México dentro del Japan Mexico Partnership Programme (JMPP)*, 2011.

⁵⁴¹ Japan International Cooperation Agency, Terminal Evaluation, International Training Course on Reproductive Health [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/project/term/latin_america/mexico_2002_1.html [consulta: 16 de mayo de 2016].

recursos financieros y materiales para asegurar la diseminación de las técnicas transferidas.⁵⁴² Por lo anterior, la aplicación y diseminación del conocimiento intercambiado en los cursos no estuvo asegurada en todos los casos. No obstante, al realizar la evaluación final de los cursos en comento (en 2003), al menos tres países, El Salvador, Honduras y Guatemala, estaban planeando e implementando sus propios programas de salud reproductiva, principal objetivo de la capacitación proveída en los cursos. Lo que indica que en efecto los expertos de estos países estaban aplicando las habilidades y técnicas adquiridas en la CTri. Los resultados en este aspecto son mixtos y no se encontró información adicional que permita dar cuenta de la sostenibilidad de estos cursos a años después de su finalización.

Asimismo, dentro de los planes y estrategias de Japón para participar en proyectos de CTri está el interés en promover el desarrollo de capacidades de los proveedores emergentes para gestionar y ofertar cooperación al desarrollo. A través del acompañamiento que JICA brindó a México en la gestión de los Cursos Internacionales contribuyó al fortalecimiento de las capacidades de nuestro país como proveedor de CSS y triangular, así como al fortalecimiento institucional de la AMEXCID, otras de las prioridades de Japón definidas en sus políticas de asistencia por país para México.⁵⁴³

En lo que refiere a la sub-dimensión de **sostenibilidad de los proyectos (al nivel de los procesos y resultados)**, en el diseño de los cursos se estableció como uno de los criterios para la selección de los participantes que estos fueran especialistas con poder de toma de decisiones, por lo que se incluyeron no sólo expertos en el área operativa y técnica sino también funcionarios al nivel gerencial (como en el caso de los directores nacionales de los programas de cáncer cérvico uterino), de modo que esta selección favoreciera la posterior aplicación del conocimiento adquirido, su institucionalización y respaldo político que garantizara su sostenibilidad.

De igual forma, para participar en todos los Cursos Internacionales previstos en el JMPP, incluidos los del caso de estudio, es un requisito que las instituciones y expertos asistentes presenten un plan de acción a desarrollar en sus respectivos espacios de trabajo una vez finalizada la capacitación. Este plan debe formar parte de un proyecto institucional que asegure la aplicación de los conocimientos adquiridos en acciones concretas en el país

⁵⁴² *Ibíd.*

⁵⁴³ JICA, Estados Unidos Mexicanos, Política de Asistencia por País, *Plan de Desarrollo de Proyectos* [en línea] 2018. Dirección URL: <https://www.mx.emb-japan.go.jp/files/000438206.pdf> [consulta: 25 de diciembre de 2020].

beneficiario. Los Cursos Internacionales contribuyen al desarrollo y perfeccionamiento de dicho plan y al finalizar cada edición del curso éste es monitoreado por las instituciones de México y Japón conforme a las medidas establecidas en el Registro de Discusiones, Minuta y Matriz de diseño del Proyecto (PDM) de cada curso.

Entre las actividades de monitoreo se encuentra la realización de videoconferencias y encuestas y el establecimiento de un cronograma de actividades para el seguimiento hasta la próxima edición del curso, así como la definición de un tutor de la IME para cada becario participante.⁵⁴⁴ Sin embargo, no en todos los cursos del caso de estudio se consideró realizar visitas de campo a los países beneficiarios, una acción que podría asegurar una mayor sostenibilidad y mejor seguimiento del proyecto.⁵⁴⁵ Para contribuir a la sostenibilidad y eficacia de los cursos, las autoridades de México y Japón deben asegurar que en cada edición de los cursos participen las mismas instituciones que enviaron becarios a la edición anterior, por lo que brindan preferencia a las solicitudes provenientes de éstas.⁵⁴⁶ No obstante, su interés y continuidad no siempre se aseguran, lo que pone en riesgo la sostenibilidad de los proyectos, el cumplimiento de sus objetivos y el logro de resultados de desarrollo.

Adicionalmente, la sostenibilidad en las iniciativas y la **autosuficiencia** se vio afectada por la presencia, durante el tiempo de implementación, de un experto japonés en la Secretaría de Salud de Veracruz, quien permanecía en el estado para brindar asesoría y se marchaba al terminar el proyecto. De acuerdo a funcionarios de JICA México, desde la Agencia se han hecho esfuerzos para dejar atrás esta práctica, ya que puede causar dependencia en el país receptor. De igual forma, a pesar de que eran sostenibles los aspectos organizacionales y técnicos de la parte mexicana, la continuación de los cursos no lo era desde una perspectiva financiera, ya que las instituciones mexicanas ejecutoras (IME) no tenían recursos suficientes para seguir recibiendo becarios y compartir costos con Japón. Las restricciones presupuestarias se subsanaron en cierta medida con un uso flexible de los presupuestos regulares de las IME (salarios para ponentes, uso de instalaciones, materiales),

⁵⁴⁴ JICA, *Guía de Gestión de Cursos Internacionales en México dentro del Japan Mexico Partnership Programme (JMPP)*, 2011.

⁵⁴⁵ Entrevista a funcionaria del CNEGSR, Ciudad de México, 2016.

⁵⁴⁶ Minuta de conversaciones sobre el Programa de Capacitación a Terceros Países para la formulación de la “Segunda edición del Curso Internacional en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, con énfasis en la prevención del embarazo”, 2017, documento compartido con la autora; Minuta de conversaciones sobre el Programa de Capacitación a Terceros Países para la formulación de la “Tercera edición del Curso Internacional en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, con énfasis en la prevención del embarazo”, 2018, documento compartido con la tesista.

pero es un factor que reduce de forma importante la sostenibilidad y la eficacia de la CTri.⁵⁴⁷ En el capítulo cuatro ya se había reflexionado sobre la necesidad de que las IME (instituciones de la administración pública federal y estatal) cuenten con presupuestos y mandatos específicos para realizar CSS y triangular, de modo que se asegure su eficacia y continuidad.

Igualmente, para garantizar la sostenibilidad de los resultados de la colaboración es importante que los conocimientos y técnicas transmitidos sean institucionalizados e integrados a las políticas públicas o a los programas de trabajo de las instituciones beneficiarias. Este es el caso del proyecto de los estados del sur de México, donde los siete estados participantes establecieron la prevención y control del CaCU como prioridad en sus políticas estatales, además de que la Secretaría de Salud federal comenzó a implementar cursos de capacitación en estados no participantes en el proyecto, como forma de diseminar los resultados.⁵⁴⁸ No obstante, el cambio de prioridades en las políticas de cooperación de Japón y México, analizadas al inicio de este capítulo, ha llevado a que la colaboración en salud reproductiva ya no sea una prioridad, lo que ha puesto en riesgo la sostenibilidad de los resultados obtenidos y los procesos desarrollados en los proyectos del caso de estudio. Por estas razones, al sub-dimensión de sostenibilidad y autosuficiencia recibe una valoración de 2.5 puntos en la escala de la NeST (de desempeño pobre a regular).

Por su parte, la **sostenibilidad de la asociación de cooperación** puede garantizarse si la CTri favorece el establecimiento de relaciones de trabajo de largo plazo, institucionalizadas y fortalecidas, que vayan más allá de las iniciativas puntuales de colaboración. Este es el caso de la relación México-Japón. Países que establecieron relaciones diplomáticas desde 1888 y que cuentan con ejercicios de colaboración al menos desde la década de los cincuenta del siglo XX. Al inicio del capítulo cuarto ya se hizo un breve recuento de esta historia y una presentación de sus principales instrumentos jurídicos y normativos, entre los que destacan el Acuerdo de Cooperación Técnica de 1986 y el JMPP del 2003.

⁵⁴⁷ Japan International Cooperation Agency, Terminal Evaluation, International Training Course on Reproductive Health [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/project/term/latin_america/mexico_2002_1.html

⁵⁴⁸ *Ibíd.*

Situación semejante existe para el caso de la relación de Japón con el estado de Veracruz, particularmente con la Secretaría de Salud estatal y los SESVER, la cual data al menos de finales de los años ochenta y que se ha consolidado a lo largo del tiempo mediante la ejecución de diversos proyectos de cooperación técnica en la entidad en áreas más allá de la salud. Para el gobierno de Japón, estos antecedentes favorecieron un amplio entendimiento de la cooperación japonesa por parte del sector salud de Veracruz, lo que a su vez favoreció una gestión fluida de los cursos y contribuyó a la eficiencia de la CTri.⁵⁴⁹ Por estas razones, la sub-dimensión de sostenibilidad de la asociación se califica con el puntaje más alto en la escala de la NeST (5 puntos).

La sub-dimensión de **ayuda desligada y uso de los recursos locales** se puntúa con un 3. No se encontró evidencia alguna que indicara que la cooperación estuviera ligada a alguna condición, material o recurso determinado unilateralmente por Japón. Además, en los documentos de los proyectos se pudo constatar el uso de los sistemas y recursos mexicanos para la planeación y ejecución de los Cursos Internacionales. Los países beneficiarios estuvieron excluidos.

De esta forma, el desarrollo de capacidades y el intercambio de conocimientos son dos importantes factores de eficacia de la CTri del caso de estudio, ya que fueron la razón de ser de esta cooperación y se desarrollaron con éxito. Si bien existen diversos mecanismos que buscan garantizar la sostenibilidad de los resultados y de la asociación, hay diversas áreas de oportunidad que deben atenderse, como la insuficiencia de recursos financieros en las IME y en la AMEXCID para realizar CSS y triangular. Por lo anterior, esta tercera dimensión recibe un puntaje global de 4.4 (alta eficacia debido al buen desempeño de la mayor parte de las áreas evaluadas).

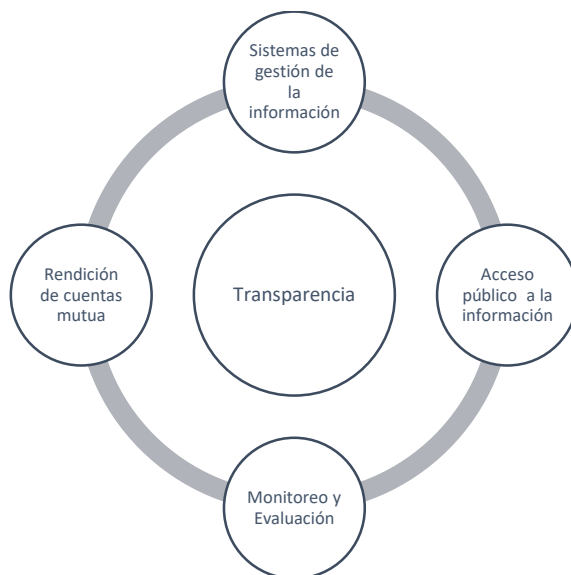
Dimensión 4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Gestión de la Información

En la CTri todos los socios son responsables y deben rendir cuentas por los compromisos y los acuerdos asumidos. Asimismo, las partes acuerdan compartir información sobre sus actividades de cooperación triangular de acuerdo a estándares que permitan su monitoreo,

⁵⁴⁹ Japan International Cooperation Agency, Terminal Evaluation, International Training Course on Reproductive Health [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/project/term/latin_america/mexico_2002_1.html

evaluación y rendición de cuentas mutua.⁵⁵⁰ Estas prioridades se reflejan en las sub-dimensiones de la gráfica 8. Para mayor información sobre los criterios de análisis sugeridos para cada una de ellas véase el Anexo 1.

GRÁFICA 8 TRANSPARENCIA Y SUS SUB-DIMENSIONES



Fuente: elaboración propia con base en el Anexo 1.

En relación a la **primera sub-dimensión, sistemas de gestión de la información y reporte**, en el capítulo cuatro ya se presentó el estado de los sistemas de Japón y México, destacando el primero por su alto grado de desarrollo, al ser un donante consolidado del CAD-OCDE. Por el lado de México, el RENCID, si bien es un importante ejercicio para el registro y la cuantificación de la cooperación mexicana, aún tiene importantes áreas de oportunidad por atender, particularmente en el detalle y la frecuencia de la información proveída. Véase el capítulo cuarto para mayor información al respecto.

Asimismo, el marco jurídico e institucional que encuadra este caso de cooperación, particularmente el JMPP y los acuerdos de cooperación establecidos para cada proyecto (registros de discusión y minutas) prevén que los socios recopilen, analicen y sistematicen información con regularidad sobre sus proyectos triangulares. La mayoría de los documentos resultantes son públicos en la página web de JICA, o bajo solicitud expresa al gobierno

⁵⁵⁰ Global Partnership Initiative on Effective Triangular Co-operation, *Triangular Co-operation in the Era of the 2030 Agenda*. Op. cit.

mexicano. Esta sub-dimensión obtiene un puntaje de 3.5 en la escala de la NeST (de desempeño regular a bueno), ya que a pesar del gran desarrollo de los mecanismos japoneses de gestión de la información, los de nuestro país, aunque presentan grandes avances, aún tienen importantes áreas de oportunidad que atender.

En cuanto a la **sub-dimensión de transparencia y acceso público a la información**, Japón es el socio que posee mecanismos más desarrollados en esta área, ya que en la página web de JICA es posible encontrar gran parte de la información sobre los proyectos en los que participa (Matrices de diseño del proyecto o PDMs, información general, evaluaciones...). Por el lado de México, la información sobre sus actividades de cooperación (particularmente información detallada y específica sobre proyectos) no es de acceso público, las evaluaciones y PDMs no están publicados en la página web de la AMEXCID, como ya se discutió en el capítulo cuarto. No obstante, es posible tener acceso a dicha información mediante solicitudes de acceso a la información a través de las plataformas del Instituto Nacional de Transparencia (INAI, antes IFAI) o vía solicitud directa a los funcionarios relevantes. Sin embargo, estos mecanismos dependen de largos procesos burocráticos, de la buena disposición del funcionario(a) para compartir la información solicitada y de que en efecto cuenten con los documentos de los proyectos, ya que la alta rotación de personal en las instituciones mexicanas puede dificultar el seguimiento de los mismos. Por lo anterior, esta sub-dimensión se califica con un 3 en la escala de la NeST (desempeño regular).

En lo que refiere al **monitoreo y evaluación de las iniciativas de cooperación**, este tema también ya fue tratado a profundidad en el capítulo cuarto en el que se explicó que en efecto existen mecanismos y procesos, particularmente por parte de JICA, que permiten la evaluación conjunta de los proyectos y en especial de los Cursos Internacionales, por ello, esta dimensión recibe un puntaje de 4 (buen desempeño), a pesar de que los mecanismos de evaluación mexicanos aún presentan importantes áreas de oportunidad. Un ejemplo de las herramientas existentes que favorecen la evaluación es la Matriz de Diseño del Proyecto (PDM por sus siglas en inglés), la cual incluye el objetivo superior, el objetivo específico, el grupo meta, los resultados esperados del curso y las actividades a realizar.⁵⁵¹ La realización

⁵⁵¹ JICA, *Guía de Gestión de Cursos Internacionales en México dentro del Japan Mexico Partnership Programme (JMPP)*, 2011

de una PDM permite que los proyectos sean en sí mismos evaluables debido a que contienen objetivos bien definidos y resultados esperados claros.

Adicional a la PDM, al finalizar los cursos la Institución Ejecutora Mexicana (IME), particularmente el CNEGSR, debe preparar un informe financiero y técnico, el cual incluye las evaluaciones realizadas en referencia al aprendizaje y nivel de satisfacción de los participantes (evaluación de los objetivos, programa y temas del curso), seguimiento al plan de acción y otras actividades de evaluación que se hayan efectuado al cierre. Este informe es también un ejercicio de rendición de cuentas, particularmente de las instituciones mexicanas a JICA, ya que permite la comprobación de los gastos efectuados.⁵⁵² Este último punto además de evaluación toca la **cuarta sub-dimensión de rendición de cuentas mutua y revisiones conjuntas**, la cual recibe una valorización de 3.5 en la escala de la NeST, ya que a pesar de que buena parte de los mecanismos de evaluación analizados en esta sección contempla las revisiones conjuntas de los avances, la rendición de cuentas no es mutua, ya que son las instituciones mexicanas las que primeramente rinden cuentas a JICA por los gastos realizados.

En esta sección no se entrará en detalles sobre los mecanismos de evaluación de la CTri que ha diseñado JICA (véase capítulo cuatro). Pero en lo que respecta a los Cursos Internacionales cabe agregar que, según los lineamientos de JICA, para su evaluación se debe conformar un Comité de Evaluación, en el cual se revisan los avances de la PDM y se identifican lecciones aprendidas para mejorar las siguientes ediciones de los cursos. Estas actividades se llevan a cabo en una Junta de Evaluación, convocada por el Comité Inter-institucional de Coordinación y celebrada al finalizar todas las ediciones de los cursos. Además de esto, se deben realizar actividades de evaluación final para conocer los resultados e impactos generados del curso (recopilación de información, entrevistas, misiones de los exbecarios, etc.) y en su caso se organiza un seminario de seguimiento para confirmar los impactos del curso e identificar demandas de los países beneficiarios para un posible nuevo curso.⁵⁵³

Después de esto, la IME (o CNEGSR) publica el informe final (evaluación final) de la ejecución el curso, en el que se deben reflejar los resultados de la Junta de Evaluación. El

⁵⁵² *Ibíd.*

⁵⁵³ *Ibíd.*

proceso de evaluación finalizaría con una evaluación ex post para verificar los impactos y nivel de sostenibilidad del curso después de más de cinco años de haber terminado. Particularmente se evalúan los impactos generados de la implementación de los planes de acción de los ex becarios.⁵⁵⁴ Los países beneficiarios no participan en estos mecanismos y procesos, solamente se les informa de los resultados de la evaluación, por lo que no existe una **evaluación conjunta ni una rendición de cuentas múltiple**. Lo anterior solo sucede en el marco de la colaboración entre oferentes Japón- México.

En resumen, la evaluación de los Cursos Internacionales contempla cuatro tipos de evaluaciones: Evaluación ex ante, Evaluación anual, Evaluación Final y Evaluación Ex post. Dichas actividades son realizadas bajo el marco de los criterios de evaluación del CAD-OCDE, por lo que reflejan la primacía de Japón en su definición, aunque las evaluaciones sean conjuntas. Además, cabe mencionar que a pesar de la previsión de todos estos mecanismos, las evaluaciones de los Cursos Internacionales privilegian en la práctica la realización de balances financieros y diagnósticos técnicos (informes), mientras que se carece de las bases para realizar análisis de impacto y sostenibilidad.⁵⁵⁵ Véase el capítulo cuatro para mayor información sobre los mecanismos de evaluación de JICA.

Cabe mencionar que estos mecanismos han visto un mayor desarrollo después de la firma del JMPP, por lo que, de acuerdo a funcionarios de JICA y del gobierno mexicano entrevistados, no fueron realizadas todas las fases o tipos de evaluación previstos en las iniciativas del caso de estudio.⁵⁵⁶ Lo anterior se debe a que, de acuerdo a funcionarios de JICA México, las evaluaciones de iniciativas triangulares comenzaron hacia 2012, especialmente en proyectos de medio ambiente y desarrollo rural.

A pesar de esto, según información de un funcionario de la AMEXCID entrevistado, el primer Curso Internacional en CaCU de 2005 fue de los primeros en contar con una matriz de diseño del proyecto, a partir de la metodología del marco lógico, herramienta útil para su

⁵⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵⁵ De acuerdo a entrevista a funcionario de la AMEXCID, Ciudad de México, 2016.

⁵⁵⁶ A pesar de estas declaraciones por parte de los funcionarios entrevistados, en su página web JICA reporta una evaluación terminal de los Cursos Internacionales en Salud Reproductiva 1999-2003, realizada en 2003, al finalizar este proyecto. Véase Japan International Cooperation Agency, Terminal Evaluation, International Training Course on Reproductive Health [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/project/term/latin_america/mexico_2002_1.html Así también, existe una amplia documentación sobre ejercicios de evaluación ex ante, final y ex post del Proyecto para la Detección y Control del CaCU en los Estados del Sur de México, aunque este proyecto es un caso distinto, ya que no se considera como tal una iniciativa triangular por parte de Japón sino un proyecto de cooperación técnica bilateral.

evaluación. Sin embargo, hacia el año 2016 funcionarios de JICA México declararon que aún se encontraban en conversaciones con AMEXCID para lograr aplicar el esquema del ciclo del proyecto en los cursos internacionales y poder mejorar los ejercicios de monitoreo y evaluación.

Por estas razones, a pesar de que Japón y el JMPP plantean diversos mecanismos y procesos para asegurar la evaluación y monitoreo de su CTri, en el terreno aún existen diversas áreas de oportunidad para asegurar que estos mecanismos se apliquen en realidad en su totalidad. Asimismo, para mejorar la eficacia es necesaria una mayor inclusión de todos los países socios en los procesos de M&E, de modo que se balanceen las perspectivas de JICA, se amplíe su componente Sur-Sur y se asegure la rendición de cuentas múltiple. Para ello, también será necesario un mayor fortalecimiento de las capacidades de México y de los países beneficiarios para realizar actividades de evaluación sistematizadas.

De esta forma, la transparencia, la existencia de sistemas de gestión de la información y los mecanismos de M&E son factores de eficacia de la colaboración a partir del avanzado desarrollo de estos por parte de Japón. Sin embargo, a pesar de que existen mecanismos de evaluación conjuntos, en los que México participa ampliamente, falta una mayor apropiación y liderazgo por parte de México y de los países beneficiarios, para asegurar una rendición de cuentas múltiple. Por lo anterior, esta dimensión recibe un puntaje global de 3.5 en la escala de la NeST.

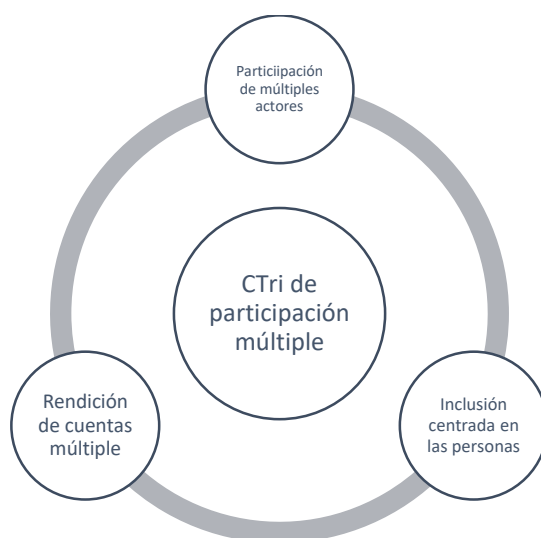
Dimensión 5. Cooperación Triangular de Participación Múltiple: Asociaciones Inclusivas

La cooperación triangular busca responder a las necesidades y objetivos de todas las partes, el involucramiento de múltiples actores como socios del desarrollo impulsa el intercambio de conocimiento y favorece la búsqueda de soluciones innovadoras para el desarrollo sostenible.⁵⁵⁷ A través de la conformación de asociaciones inclusivas la CTri busca responder a las necesidades de las personas y grupos más vulnerables, así como integrar las perspectivas de diversos actores no tradicionales (sociedad civil, gobiernos sub-nacionales, fundaciones, etc.) con el objetivo de no dejar a nadie atrás.

⁵⁵⁷ Global Partnership Initiative on Effective Triangular Co-operation, *Triangular Co-operation in the Era of the 2030 Agenda. Sharing evidence and stories from the field*, op cit.

Por lo anterior, esta dimensión analiza la eficacia de la CTri a través de tres sub-dimensiones: la participación de múltiples actores, la inclusión centrada en las personas y la rendición de cuentas múltiple (véase gráfica 9 y Anexo 1 para mayor información sobre sus criterios de análisis asociados).

GRÁFICA 9 COOPERACIÓN TRIANGULAR DE PARTICIPACIÓN MÚLTIPLE Y SUS SUB-DIMENSIONES



Fuente: elaboración propia con base en el Anexo 1.

Las definiciones tradicionales de CTri, ya exploradas en el primer capítulo, dan cuenta de una cooperación triangular conformada por un proveedor de CSS, un socio beneficiario y un donante del Norte u organización internacional. Sin embargo, enfoques contemporáneos permiten la inclusión de nuevos actores del desarrollo y métodos de trabajo. Por ello, una CTri eficaz parte de la participación de múltiples actores e incluye gobiernos junto a organizaciones multilaterales, sociedad civil, el sector privado, la academia, los gobiernos locales y regionales, etc. Sobra decir que el 40% de los proyectos trilaterales registrados en el repositorio de la OCDE cuentan con la inclusión de múltiples actores.⁵⁵⁸

El involucramiento de todos estos actores en iniciativas de CTri es esencial para cumplir los ODS, y de manera particular la Agenda 2030 reconoce el gran papel que tienen las regiones y las ciudades para aterrizar localmente los ODS y contribuir así a su

⁵⁵⁸ *Ibíd.* p. 13 y 62.

cumplimiento. Véase el primer capítulo para mayor información sobre la CTri de participación múltiple y el papel de los gobiernos sub-nacionales en ésta.

En este marco, la eficacia de los proyectos del caso de estudio es alta en relación a la **sub-dimensión de participación de múltiples actores**, ya que ésta recibe un puntaje de 4.5 en la escala de la NeST (de buen desempeño a excelente). Lo anterior se debe a que en todas las iniciativas estuvo presente la participación de actores no estatales y no centrales, como los gobiernos sub-nacionales. De esta forma, hubo participación de gobiernos estatales, como el de Veracruz, a través de sus Secretarías de Salud; de algunas universidades y centros de investigación japoneses, como *Kyorin University* y la *Kurashiki University of Science and Arts*; de hospitales, centros y asociaciones médicas japonesas y mexicanas, como el *Chubu Hospital* de Okinawa, la Sociedad Japonesa de Citología Clínica, la Sociedad Médica en Citología y Colposcopia de México, el Hospital General de México, el IMSS y el ISSTE; y organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas de salud reproductiva como Mexfam e IPAS México, entre otros.

La naturaleza y el nivel de involucramiento de estos actores fueron muy distintos, en la mayoría de los casos consistió en la participación de expertos provenientes de estas instituciones en la provisión de la capacitación o como receptores de la misma. Por ejemplo, en los Cursos Internacionales de Salud Reproductiva, la parte operativa fue dada por los SESVER pero también por algunas ONGs como Mexfam, de acuerdo a una funcionaria entrevistada del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva. Éste también fue el caso de los Cursos para la Prevención del Embarazo Adolescente, donde el contenido también fue impartido por organizaciones de la sociedad civil reconocidas en el área, como IPAS México y de nuevo Mexfam, entre otras, las que complementaron el *expertise* de las instituciones gubernamentales organizadoras. Además de esto, en estos cursos hubo módulos sobre el papel de la sociedad civil en la salud sexual y reproductiva de la población adolescente.

Entre todos estos actores, destaca el papel desempeñado por el gobierno del estado de Veracruz, a través de sus Servicios de Salud, en la provisión de la capacitación en tres de los proyectos considerados. Como ya se mencionó, personal médico y de gestión veracruzano fue capacitado por JICA en ejercicios de cooperación bilateral anteriores, por lo que a través de los SESVER fue posible el escalamiento y disseminación de estas experiencias exitosas

hacia otras entidades federativas mexicanas y países de América Latina y el Caribe. Así también, en tres de los proyectos estudiados hubo visitas de campo a instituciones públicas de Veracruz, de modo que los participantes aprendieran de la experiencia de los SESVER. Caso distinto fueron los Cursos para la Prevención del Embarazo Adolescente, los cuales incluyeron en su primera edición una visita al estado de Morelos para conocer las instalaciones del Hospital de la Mujer de Yauhtepec y del Centro de Atención Integral a la Salud del Adolescente, además de que se presentó el Programa de Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes de este estado. No obstante, el estado de Morelos no tuvo un papel tan protagónico como el desarrollado por Veracruz en los demás cursos.

De esta forma, según información de un funcionario de la AMEXCID entrevistado, Veracruz incluso participó en las evaluaciones realizadas (ex ante, técnico-financiera e insumo de diagnóstico de desempeño del curso) en los proyectos de salud reproductiva y CaCU, pero particularmente en aquellos aspectos donde estuvo involucrado directamente y en las ediciones de los cursos que el estado coordinó. Por estas razones, el papel de los Servicios de Salud de Veracruz se considera clave en la eficacia de las iniciativas triangulares del caso de estudio. No obstante, no se puede hablar de la existencia de una **rendición de cuentas múltiple a nivel doméstico**, dado que el resto de las evaluaciones realizadas en los cursos fueron hechas únicamente por México y Japón (este punto ya se exploró en la dimensión 4) y por tanto esta sub-dimensión recibe un puntaje 2.5 en la escala de la NeST (de desempeño pobre a regular).

Mención particular merece el Proyecto para la Detección y Control del CaCU en los Estados del Sur de México y sus Cursos Internacionales. El proyecto inició con las supervisiones de los ex becarios veracruzanos a los diferentes estados que participaron, además de que Veracruz les compartió sus experiencias exitosas y conocimientos. Sin embargo, la dinámica de monitoreo a estos estados siempre fue en acompañamiento y supervisión del líder japonés del proyecto, quien daba la pauta de cómo realizar el monitoreo. Asimismo, los gobiernos de los otros estados también participaron activamente en la organización de los cursos y en el aprendizaje mutuo. En cada edición anual de los Cursos Internacionales, un gobierno estatal diferente tomaba el liderazgo para su organización.⁵⁵⁹

⁵⁵⁹ Secretaría de Salud de Veracruz, Servicios de Salud de Veracruz, solicitud de información con número de folio 00255612 vía INFOMEX Veracruz, 2012.

Por estas razones, la activa participación del gobierno de Veracruz no se considera un ejercicio de cooperación descentralizada, sino que más bien se ubica como un caso de CTri de múltiples actores, que sucede junto a la participación de los diversos actores antes mencionados, en el marco de una CTri entre gobiernos centrales Japón- México- países beneficiarios.

Como ya se mencionó, el proyecto de cooperación técnica de los estados del Sur permitió el intercambio de experiencias exitosas de la cooperación bilateral Japón-México en el estado de Veracruz, hacia otros estados de la república. Por esta razón, esta iniciativa se considera un ejercicio triangular que sigue una variante del modelo de cooperación Norte-Sur-Sur (donante tradicional-proveedor de CSS– otra región al interior del mismo proveedor de CSS), en el cual los resultados exitosos de una relación bilateral de cooperación (donante tradicional-país proveedor del Sur), implementados en una región dada de éste, pueden replicarse a otras regiones similares al interior del mismo (véase gráfica 4). De ahí su inclusión en el caso de estudio. El papel desempeñado por los SESVER da cuenta de la importancia de los gobiernos estatales como actores del desarrollo y como protagonistas y catalizadores de la CTri.

No obstante, en el marco de la cooperación mexicana, aún existen diversas áreas de oportunidad relativas a la participación sub-nacional, las cuales deben tomarse en cuenta para amplificar su eficacia. Entre los principales retos se encuentra que los gobiernos sub-nacionales deben avanzar en la incorporación de la CSS y la CTri en sus planes de desarrollo locales en consulta con otros actores locales (ONGs, sector privado, etc.); es necesario preparar informes de avance de la CID de los gobiernos sub-nacionales; falta un mayor registro de las actividades de cooperación de estos gobiernos, ya que el RENCID concentra preferentemente iniciativas del gobierno federal; se deben fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos sub-nacionales para que puedan diseñar y ejecutar intervenciones que respondan a sus necesidades; y es importante consolidar el Consejo de Gobiernos Locales de la AMEXCID.⁵⁶⁰

En cuanto a la **sub-dimensión de inclusión centrada en las personas**, los proyectos estudiados, a pesar de que buscaban la atención de problemáticas de salud reproductiva, no tuvieron entre sus objetivos, indicadores o resultados esperados la promoción de la igualdad

⁵⁶⁰ AMEXCID, Ejercicio de Monitoreo de la Eficacia de la Cooperación Sur- Sur, Informe Final.

de género, ni fueron en todos los casos permeados por una perspectiva de género ni un enfoque multicultural, de ahí que esta sub-dimensión recibe un puntaje de 3 en la escala de la NeST (desempeño regular). Así, de acuerdo a funcionarios de la AMEXCID entrevistados, el componente de género estuvo ausente de los cursos internacionales en salud reproductiva y en CaCu, ya que el enfoque era más operativo y clínico. Sin embargo, la perspectiva de género estuvo presente, junto a consideraciones sobre multiculturalidad, en el contenido de la primera edición de los Cursos para la Prevención del Embarazo Adolescente.

Así también, cabe mencionar que los primeros Cursos Internacionales realizados en 1999 surgieron bajo la influencia de las Conferencias Internacionales de El Cairo, Beijing y el Consenso de Montevideo, referentes esenciales de la salud reproductiva y los derechos sexuales y reproductivos, en el marco de la agenda mundial de la igualdad de género (véase primer capítulo). Esta cuestión es central para mejorar la eficacia de los mismos debido a que la salud reproductiva es un área de gran importancia en la promoción del empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género, como ya se mencionó en el primer capítulo. No puede haber una salud reproductiva integral sin la inclusión de la perspectiva de género.

De esta manera, la participación de múltiples actores es un importante factor de eficacia de la CTri México-Japón, particularmente debido al gran papel desempeñado por el gobierno de Veracruz en la provisión de la capacitación y el intercambio de experiencias. Sin embargo, la inclusión de los actores no tradicionales participantes en la rendición de cuentas y la consideración de la perspectiva de género y el enfoque multicultural son áreas de oportunidad que deben mejorarse para lograr que la CTri contribuya a no dejar a nadie atrás. Por estos motivos, la dimensión de asociaciones inclusivas recibe una valorización global de 3.3 puntos en la escala de la NeST.

Dimensión 6. Eficacia y eficiencia del Desarrollo y Gobernabilidad

Esta dimensión refiere a la eficacia y eficiencia de la CTri en alcanzar resultados de desarrollo (la metodología de la NeST usa ambos términos como intercambiables pero da prioridad a la palabra “eficiencia”, dado que “eficacia” es un concepto asociado al CAD-OCDE). Para ello la cooperación debe ser flexible y adaptable al contexto local, debe existir eficiencia en tiempos y costos y coordinación y complementariedad entre las partes involucradas. Asimismo, es importante la coherencia de políticas para asegurar que lo que se gana en

términos de desarrollo con la CTri no se afecte con políticas emprendidas en otras áreas más allá de la cooperación.⁵⁶¹ Así también es un requisito que exista una gobernabilidad adecuada que asegure la institucionalización y el marco jurídico propicio para la cooperación (véase gráfica 10).

GRÁFICA 10 EFICACIA Y EFICIENCIA DEL DESARROLLO Y SUS SUB-DIMENSIONES



Fuente: elaboración propia con base en el Anexo 1.

Las similitudes socioeconómicas, lingüísticas y culturales entre México y los países beneficiarios favorecieron la **adaptación al contexto local (primera sub-dimensión)** del contenido de los Cursos Internacionales. Además, las similitudes existentes entre el sistema de salud del estado de Veracruz y los de los países de Centroamérica y el Caribe, en aquellos proyectos donde personal médico veracruzano proveyó la capacitación y compartió sus experiencias, brindaron mayor eficacia a los Cursos al permitir una asimilación exitosa de estos conocimientos por parte de los participantes. Asimismo, en el JMPP está previsto que el currículo y el presupuesto para cada edición del curso se revisen de acuerdo a los avances en materia de capacitación de cada país, cinco meses antes del inicio de la nueva edición.⁵⁶²

⁵⁶¹ Neissan Besharati, Carmen Rawhani y Ornela Garelli-Rios (compiladores), *A Monitoring and Evaluation Framework for South-South Cooperation*, op. cit.

⁵⁶² Registro de Discusiones entre la Representación en México de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y las Autoridades del Gobierno Mexicano sobre el "Curso Internacional en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, con Énfasis en la Prevención del Embarazo", en el marco del esquema de capacitación para Terceros Países del Programa Conjunto México-Japón (JMPP), 22 de septiembre de 2015, documento compartido con la autora.

Por lo anterior, la flexibilidad de adaptación de los cursos al contexto local y a las necesidades de los becarios puede garantizarse.

No obstante, algunos países, por ejemplo en los Cursos Internacionales sobre Salud Reproductiva, tuvieron dificultades para poder participar activamente. De acuerdo a un funcionario de la AMEXCID entrevistado, a Belice no le fue posible terminar el curso debido a la falta de personal calificado en el país (hacían funciones dobles), mientras que Nicaragua carecía de colposcopistas que pudieran atender las capacitaciones.⁵⁶³ Por lo que los cursos, si bien tomaron en consideración las necesidades de capacitación y los retos de salud presentes en los países participantes, no siempre partieron de sus realidades administrativas, operativas e institucionales, que permitieran a los becarios concluir los cursos satisfactoriamente.

Asimismo, en esta sub-dimensión es posible analizar el papel financiero de México a la luz de los objetivos del JMPP. Como ya se mencionó anteriormente, el JMPP establece que tanto México como Japón deberán contribuir un 50-50 con los gastos financieros de los proyectos triangulares. Sin embargo, esta premisa no se ajusta al contexto local mexicano en donde las dependencias de la APF y estatal participantes carecen del presupuesto financiero suficiente para cumplir con esta obligación. Como ejemplo se encuentran los porcentajes cubiertos por cada socio para el desarrollo de los Cursos de Capacitación sobre Embarazo Adolescente, donde Japón cubrió el 86.72% del presupuesto autorizado para 2016, mientras que México cubrió el 13.28%.⁵⁶⁴ Así que si bien esta obligación financiera, al estar incluida en el JMPP, contribuye a la horizontalidad de la asociación, no responde al contexto local mexicano. Por estos motivos, esta primera sub-dimensión recibe un puntaje de 3.5 en la escala de la NeST (de desempeño regular a bueno).

Por otro lado, en lo que respecta a la **sub-dimensión de Gestión basada en resultados, eficiencia en tiempos y costos y burocracia reducida**, para la realización de los Cursos Internacionales existe un proceso de gestión bien institucionalizado, el cual sigue diversas fases: Estudio preliminar, formulación, formalización, implementación, monitoreo y evaluación durante la implementación y la evaluación final. De igual forma, este proceso

⁵⁶³ Entrevista a funcionario de la AMEXCID, Ciudad de México, 2016.

⁵⁶⁴ Registro de Discusiones entre la Representación en México de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y las Autoridades del Gobierno Mexicano sobre el “Curso Internacional en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, con Énfasis en la Prevención del Embarazo”, en el marco del esquema de capacitación para Terceros Países del Programa Conjunto México-Japón (JMPP), 22 de septiembre de 2015, documento compartido con la autora.

cumple con los tiempos establecidos en la estricta planeación de los años fiscales japoneses.⁵⁶⁵ Si bien el contar con procesos de gestión y temporalidades claramente definidos es un importante factor de eficacia, para funcionarios de las instituciones ejecutoras mexicanas entrevistados “trabajar con JICA representaba un gran reto debido a la alta rigurosidad de sus procesos y a la presión por cumplir el trabajo en sus tiempos y plazos, lo cual era difícil debido a su amplia carga de trabajo regular.”⁵⁶⁶ Mecanismos simplificados y menos burocráticos por parte de JICA podrían facilitar la colaboración con las instituciones ejecutoras mexicanas, las cuales no tienen a la CTri como parte de sus funciones establecidas, por lo que cuentan con menos recursos para poder ejecutarla, incluido el tiempo y los recursos humanos.

De igual forma, en la mayoría de los proyectos del caso de estudio los resultados esperados se expresaron en acciones medibles y se establecieron indicadores y fuentes de verificación, todos los cuales se plasmaron en la Matriz de diseño del proyecto (PDM), que a su vez sirvió de base para la evaluación de los avances. Así también, en los Cursos Internacionales hubo una adecuación del diseño curricular, organización y métodos para la transferencia de conocimiento para contribuir al logro de resultados y al alcance de los objetivos planteados, como se pudo constatar en la revisión de los documentos de cada proyecto y en su contenido curricular. Sin embargo, es necesario fortalecer el enfoque orientado a resultados en los proyectos de cooperación de México, garantizando que cuenten con indicadores y metas de monitoreo y evaluación (véase la cuarta dimensión para mayor información sobre los retos de M&E).⁵⁶⁷

Adicionalmente, en relación a la eficiencia en tiempos y costos, las iniciativas triangulares del caso de estudio lograron implementarse y alcanzar sus objetivos a nivel de los proyectos debido a un uso eficiente de los insumos proveídos por las partes. Los recursos brindados por los socios en ocasiones fueron insuficientes, como las aportaciones financieras mexicanas mencionadas anteriormente, o los recursos humanos japoneses para cubrir todas las regiones y socios involucrados en los proyectos. Sin embargo, la complementariedad entre los mismos favoreció su eficiencia. Un ejemplo de esto se encuentra en el Proyecto para

⁵⁶⁵ JICA, *Guía de Gestión de Cursos Internacionales en México dentro del Japan Mexico Partnership Programme (JMPP)*, 2011.

⁵⁶⁶ Entrevista a funcionaria del CNEGSR, Ciudad de México, 2016.

⁵⁶⁷ AMEXCID, *Ejercicio de Monitoreo de la Eficacia de la Cooperación Sur- Sur*, Informe Final.

la Detección y Control del CaCU en los estados del Sur de México, en el que la coordinación entre la Secretaría de Salud federal y las secretarías estatales participantes resultó en una contribución muy valiosa para paliar la carencia de suficiente personal japonés en los siete estados.⁵⁶⁸ Por todo lo anterior, esta sub-dimensión se califica con un 3.5 en la escala de la NeST (desempeño regular a bueno).

En referencia a la **sub-dimensión de coordinación, armonización y complementariedad**, los socios oferentes de los Cursos Internacionales tienen como premisa, a partir de los lineamientos del JMPP, proporcionar a los países beneficiarios asistencia técnica complementaria a los cursos, mediante el envío de expertos o la realización de pasantías, entre otros esquemas de cooperación trilateral o bilateral.⁵⁶⁹ Lo anterior con el fin de amplificar los beneficios alcanzados con los cursos y favorecer una mayor coherencia e integralidad en sus enfoques de desarrollo. Un ejemplo de esto se encuentra en un proyecto de salud materno-infantil desarrollado por JICA en diversas comunidades rurales de Guatemala (2011-2015), ya mencionado anteriormente en este capítulo. Tal proyecto se vio complementado con el envío de expertos veracruzanos que compartieron sus experiencias en la materia, obtenidas a partir de su participación en la cooperación bilateral y triangular con JICA. Por estas razones, y otras que se expondrán en los siguientes párrafos, esta sub-dimensión recibe una valorización de 4 en la escala de la NeST (buen desempeño).

En esta misma sub-dimensión es importante resaltar la existencia de diversos mecanismos y entes de coordinación entre los socios para la implementación de los Cursos Internacionales. Estos a su vez son muestra del alto grado de institucionalización presente en la asociación México-Japón, señal de su avanzada **governabilidad (última sub-dimensión de análisis)**. En este marco destaca el Comité de Planeación del JMPP, que se encarga de autorizar la elaboración de la propuesta ante el gobierno japonés, el Consejo Técnico, que selecciona a los becarios participantes en los cursos, así como el Comité Inter-institucional de Coordinación (CIC) de cada proyecto, el cual es el principal ente de toma conjunta de decisiones, planeación e implementación de los Cursos Internacionales.⁵⁷⁰

⁵⁶⁸ Japan International Cooperation Agency, *Terminal Evaluation, Project for Prevention and Control of Uterine Cervical Cancer in the Southern States of Mexico*, op. cit.

⁵⁶⁹ *Ibíd.*

⁵⁷⁰ JICA, *Guía de Gestión de Cursos Internacionales en México dentro del Japan Mexico Partnership Programme (JMPP)*, 2011.

Así también, el modo de trabajo de JICA, el cual favorece la descentralización de sus representaciones en los países socios, favoreció la armonización, complementariedad, coordinación y gestión de los proyectos triangulares, lo que trajo como resultado beneficios para la eficacia de los mismos. No obstante, los déficits que aún existen en la coordinación entre las mismas instituciones mexicanas, entre la AMEXCID y las instituciones implementadoras de la administración pública federal o estatal, es un factor que resta eficacia a la CTri (véase el capítulo cuatro para mayores detalles sobre las áreas de oportunidad de la CID de México).

La **gobernabilidad** de los Cursos Internacionales también se refleja en la existencia de un marco jurídico propicio que encuadra la relación/iniciativa de cooperación y de una relación institucionalizada entre las partes. El Acuerdo Conjunto México-Japón (JMPP), ya descrito anteriormente, es el principal mecanismo que encuadra la CTri entre los socios. Aunque, como ya se mencionó, el involucramiento de los mismos en iniciativas triangulares ha tenido como base la existencia de una relación de larga data y bien institucionalizada a partir de acuerdos anteriores, como el Acuerdo de Cooperación Técnica signado en los años ochenta. Estos instrumentos se aterrizan en los Cursos Internacionales mediante la firma de un Registro de Discusiones, el cual formaliza los cursos y define sus contenidos así como los acuerdos de colaboración y responsabilidades específicas entre las instituciones de los socios. A partir de la segunda edición del curso se firma una Minuta entre las partes, con base en el Registro de Discusiones.⁵⁷¹ Lo anterior muestra una alta gobernabilidad en la asociación trilateral del caso de estudio, particularmente a partir de la relación entre los oferentes, de ahí que esta sub-dimensión recibe un puntaje de 4.5 en la escala de la NeST (de buen desempeño a excelente).

La última sub-dimensión de análisis, **coherencia de políticas para el desarrollo**, es un importante factor de eficacia para la asociación de CTri del caso de estudio, por lo que recibe un puntaje de 4 en la escalada de la NeST, dado que los proyectos buscan contribuir al logro de los ODM y ODS, particularmente aquellos orientados a la salud (ODM 5 y ODS 3). Por lo que sus objetivos y el contenido curricular de los cursos se alinean con las metas

⁵⁷¹ JICA, *Guía de Gestión de Cursos Internacionales en México dentro del Japan Mexico Partnership Programme (JMPP)*, 2011.

establecidas en este marco global para el desarrollo sostenible. No se profundizará más en este aspecto dado que ya fue estudiado en el capítulo dos.

De esta forma, la eficacia y eficiencia de la CTri se potencializa a partir de su flexibilidad y adaptación al contexto local de los países beneficiarios, su eficiencia en tiempos y costos, la coordinación, armonización y complementariedad entre los socios, así como de su gobernabilidad y coherencia con otras políticas de desarrollo. No obstante, aún persisten retos en términos de procesos burocráticos ampliados y en una gestión basada en resultados que aún debe hacerse más latente en las PDM y evaluaciones de cada proyecto. Por lo anterior, esta dimensión recibe un puntaje global de 3.9 en la escala de la NeST (de desempeño regular a bueno).

Recapitulación de resultados

El análisis de la eficacia de la CTri del caso de estudio muestra que la asociación trilateral cuenta con importantes factores de eficacia en las seis dimensiones de análisis, como es el caso del desarrollo de capacidades e intercambio de conocimiento. No obstante, la asociación de cooperación no puede considerarse altamente eficaz (desempeño excelente o puntaje 5 en la escala de la NeST) ya que en la mayoría de las dimensiones y sub-dimensiones existen áreas de oportunidad que condicionan la calidad de sus relaciones, procesos y resultados.

Si bien en todas las dimensiones se observan resultados positivos, estos deben en muchos casos matizarse. Por ejemplo, en la sub-dimensión de monitoreo y evaluación existen avanzados mecanismos y procedimientos puestos en práctica para la realización de actividades de este tipo; sin embargo, estos provienen primeramente de JICA y carecen de una inclusión mayor de las perspectivas y retroalimentación de los países beneficiarios. Además, México tiene aún importantes retos para consolidar una política integral de evaluación propia de la cooperación que oferta. Así también, se han logrado avances para que la horizontalidad en la asociación se consolide, con la puesta en marcha de mecanismos para la toma conjunta de decisiones y las responsabilidades compartidas; sin embargo, estos solo aplican para la relación México-Japón, lo que deja fuera a los países beneficiarios. Por lo tanto, los resultados del análisis son mixtos. Para una recapitulación de los principales

factores de eficacia y áreas de oportunidad por cada dimensión de análisis, véase la Figura 2 y la Figura 3, respectivamente.

FIGURA 2. FACTORES DE EFICACIA POR DIMENSIÓN DE ANÁLISIS

Apropiación Nacional	Horizontalidad	Desarrollo de capacidades	Transparencia	Participación Múltiple	Eficiencia y Gobernabilidad
<ul style="list-style-type: none"> • Participación activa de receptores en intercambio de conocimientos y experiencias. • Apropiación multinivel (papel del gobierno de Veracruz). • Alineación a prioridades nacionales. • No condicionalidad y soberanía nacional • Alta pertinencia de los cursos y sus temáticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficio mutuo (aprendizaje mutuo, mejora de la oferta, beneficios inesperados). • Alta confianza (comunicación eficaz, relación de larga data). • Mecanismos para la toma conjunta de decisiones. • Complementariedad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de capacidades como prioridad. • Intercambio de experiencias exitosas. • Evidencia de aplicación del conocimiento adquirido. • Fortalecimiento de México como proveedor. • Sostenibilidad de la asociación. • Ayuda desligada y recursos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de gestión de información y reporte (Japón, México avance parcial). • Transparencia y acceso público a la información (Japón, México avance parcial). 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación triangular múltiple y multinivel. • Participación de múltiples actores (gobiernos subnacionales, hospitales, OSC, etc.). • Importante papel de gobiernos subnacionales - Veracruz 	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptación de los cursos al contexto local. • Procesos de gestión y temporalidades definidas. • Eficiencia en tiempos y costos (aunque existieron dificultades para cubrir todas las necesidades financieras). • Coordinación y complementariedad. • Avanzada gobernabilidad. • Coherencia de políticas (Agenda 2030).

Fuente: elaboración propia.

FIGURA 3. ÁREAS DE OPORTUNIDAD POR DIMENSIÓN DE ANÁLISIS

Apropiación Nacional	Horizontalidad	Desarrollo de capacidades	Transparencia	Partición múltiple	Eficiencia y gobernabilidad
<ul style="list-style-type: none"> Definición de los cursos por parte de proveedores sin inclusión de receptores. Percepción sobre el valor de la Ctri en instituciones participantes aún debe mejorarse (se ve como una carga extra). 	<ul style="list-style-type: none"> Responsabilidades y recursos compartidos desiguales. Falta de inclusión de receptores en la gestión de la Ctri. 	<ul style="list-style-type: none"> Carencia de recursos por parte de los receptores para diseminación de técnicas transferidas. No se garantiza la sostenibilidad de las iniciativas y la autosuficiencia. 	<ul style="list-style-type: none"> Carencia de evaluación conjunta y rendición de cuentas múltiple. M&E (existen mecanismos pero deben fortalecerse). 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de rendición de cuentas múltiple a nivel doméstico. Inclusión centrada en las personas (No inclusión de perspectiva de género) 	<ul style="list-style-type: none"> Retos en recursos financieros y capacidades administrativas de los países en desarrollo para participar en los cursos. Necesario fortalecer enfoque orientado a resultados. Procesos altamente burocráticos.

Fuente: elaboración propia.

Es importante leer los resultados en su conjunto, dado que la transversalidad de muchas de las sub-dimensiones y sus criterios de análisis asociados impide tener un panorama completo de la eficacia de la asociación trilateral si se mira cada dimensión en particular. Lo anterior debido a que los procesos sobre los que se busca dar cuenta implican, afectan y condicionan a otros. Esta transversalidad e interrelación volvió más complejo el análisis, por lo que es necesario que la metodología de la NeST, y otros marcos para evaluar la eficacia de la CTri, avancen hacia nuevas propuestas que permitan capturar la riqueza y alcance de cada principio de la CSS y triangular (sub-dimensiones) y su interrelación con los otros a lo largo del ciclo del proyecto.

Propuestas al respecto surgieron dentro de las instituciones impulsoras de la NeST, pero no llegaron a materializarse debido a que los promoventes de la red disminuyeron el impulso que se le estaba dando a esta iniciativa, lo que impidió que se le diera continuación y se siguiera fortaleciendo. En futuras investigaciones será importante valorar el comportamiento de las dimensiones y sub-dimensiones en las diferentes etapas en las que se gestiona un proyecto. Lo anterior con el fin de analizar si su continuidad permanece a lo largo

del ciclo de gestión o si existen momentos en los que se presentan irregularidades, debido a determinados factores, entre los que puede resaltar la rotación de personal, etc.

En este marco, se resalta la existencia de áreas de oportunidad en la gestión de los proyectos triangulares, tanto en México como en otros países en desarrollo, los cuales son importantes factores que condicionan la eficacia de los mismos. La gestión de proyectos es por tanto un elemento transversal que se recogió en diversas dimensiones del marco de análisis de esta tesis para dar cuenta de mejor manera de la realidad de la cooperación mexicana. Mejorar la gestión y las capacidades institucionales para ello de los países socios es esencial para avanzar hacia una CTri más eficaz.

Por otro lado, como ya se mencionó, el análisis de la eficacia del caso de estudio pone su interés en el nivel de los procesos y relaciones involucradas. Por esta razón, las subdimensiones no consideran criterios de análisis que busquen dar cuenta de los resultados e impactos alcanzados por los proyectos trilaterales.

No obstante, es importante mencionar que los resultados e impactos en el desarrollo asociados a los proyectos del caso de estudio, en los casos donde existe información y en los que se realizaron evaluaciones que pudieran dar cuenta de ello, son mixtos, en una suerte de mezcla de impactos positivos, resultados no concluyentes y retrocesos.⁵⁷² Por ejemplo, en la evaluación final del Proyecto para la Detección y Control del CaCu en los Estados del Sur de México se preveía que el objetivo superior del proyecto, es decir, contribuir a reducir las tasas de mortalidad por CaCU, no se cumpliría si se mantenían las bajas tasas de reducción presentes en aquel momento (2007).⁵⁷³ Ante esto surge una pregunta, ¿Condicionan resultados e impactos como estos la eficacia de la asociación trilateral y sus procesos?

Alcanzar resultados de desarrollo está en efecto vinculado con la calidad de la asociación, la cual a su vez se ve influida por diversos procesos (cómo se inicia el proyecto, cómo se estructura, gestiona y financia y cómo los socios se relacionan entre sí). Así, la CTri puede contribuir al logro de cualquier ODS, dependiendo del enfoque específico de cada

⁵⁷² Es pertinente hacer la aclaración de que los impactos en el desarrollo no pueden atribuirse a un solo proyecto de cooperación, ya que intervienen diversos factores externos a los mismos que pueden afectar los resultados de forma positiva o negativa.

⁵⁷³ Japan International Cooperation Agency, Terminal evaluation. Project for Prevention and Control of Uterine Cervical Cancer in the Southern States of Mexico, op. cit.

proyecto, sin embargo, los resultados estratégicos y el valor añadido de la asociación trilateral típicamente contribuye a alcanzar el ODS 17, asociaciones para el desarrollo.⁵⁷⁴

De esta manera, el valor añadido de la CTri, frente a otras modalidades, se encuentra justamente en la promoción y el fortalecimiento de las relaciones entre los distintos socios, ya que promueve la articulación y colaboración entre actores e impulsa alianzas multi-actor y multinivel.⁵⁷⁵ A partir de este argumento puede afirmarse que independientemente de los resultados e impactos en el desarrollo de los proyectos del caso de estudio, el análisis realizado en esta tesis da cuenta de la existencia de factores de eficacia que garantizan beneficios en el nivel de los procesos y la asociación trilateral, los cuales tienen valor en sí mismos. Tal es el caso de la sostenibilidad de la asociación entre México y Japón, la cual es de larga data y se basa en la confianza y la complementariedad entre las partes. La amplia experiencia trabajando en conjunto en proyectos de cooperación bilateral y triangular ha permitido un mayor entendimiento entre los socios y sus formas de trabajo, lo cual es una condición esencial para lograr resultados de desarrollo, incluso más allá del caso de estudio. De esta forma, esta tesis busca resignificar la importancia del análisis de la eficacia y de la obtención de logros y beneficios al nivel de la asociación de cooperación y sus procesos, como condición esencial para una CTri que contribuya al logro de los ODS.

Para cerrar esta sección, cabe mencionar que la metodología y la matriz de indicadores de la NeST para medir la eficacia de la CSS es una propuesta de relevancia global muy útil para ser adaptada, complementada y utilizada en la evaluación de la eficacia de la CTri. Lo anterior no sólo por su legitimidad Sur-Sur sino también por su amplitud, flexibilidad y contenido, en los cuales se conjugan principios e indicadores de otras metodologías, tanto del Norte como del Sur global. De esta forma, el marco de análisis de esta tesis, basado en la metodología de la NeST y complementado con las otras metodologías y propuestas revisadas en el capítulo cuarto, responde adecuadamente a la naturaleza de la CTri en la que se conjugan ambos paradigmas, el Norte-Sur y el Sur-Sur.

⁵⁷⁴ OECD, *Toolkit for Identifying, Monitoring and Evaluating the Value Added of Triangular Co-operation*, op. cit.

⁵⁷⁵ PIFCSS, *Desafíos de la cooperación triangular en Iberoamérica: identificando buenas prácticas para fortalecer su gestión*, op. cit.

5.5. Conclusiones del capítulo

Este último capítulo permitió profundizar el análisis del caso de estudio a partir de una revisión de sus antecedentes, de la cooperación mexicana en materia de salud y de las motivaciones de los socios para cooperar. Elementos que permitieron el posterior análisis de la eficacia de la asociación trilateral y sus proyectos a partir de la aplicación de las dimensiones, sub-dimensiones y criterios de análisis definidos a lo largo de esta tesis (Anexo 1).

Así, los antecedentes de las iniciativas triangulares en salud reproductiva del caso de estudio se encuentran en la cooperación brindada por Japón a México desde la década los noventa para hacer frente a la mortalidad materna y al CaCu en el estado de Veracruz. De esta cooperación bilateral destacan dos proyectos antecedentes: Mejoramiento de la salud materno-infantil en la jurisdicción sanitaria X de San Andrés Tuxtla, Veracruz (1995-1999) y el Proyecto de Salud para la Mujer en la Prevención del CaCu (1999-2004). La cooperación triangular tiene como uno de sus motores el interés por intercambiar con otros países de la región las experiencias exitosas alcanzadas en estos proyectos bilaterales.

En este capítulo también se hizo un análisis de la cooperación mexicana en materia de salud con los países de América Latina y el Caribe, para identificar la posición que ocupa la salud reproductiva en la oferta general de México en el ámbito de la salud hacia su región más próxima. Los resultados de este análisis muestran que la salud reproductiva ocupa un lugar marginal, sin embargo, entre los pocos proyectos desarrollados en las diversas modalidades en las que México coopera se encuentran los proyectos triangulares (cursos internacionales de capacitación en salud reproductiva), que conforman el caso de estudio de esta tesis, los cuales fueron introducidos en esta misma sección. Japón destacó en este análisis como uno de los principales socios de nuestro país en cooperación en salud reproductiva, principalmente en la modalidad triangular.

Después de esto, se proveyó una reflexión sobre las motivaciones que impulsan a México y Japón para colaborar en salud reproductiva bajo esquemas triangulares. En tal análisis se destacó la importancia que Japón otorga a compartir los resultados exitosos de su colaboración bilateral a otros países de la región inmediata de su socio mediante la CTri. De esta forma, Japón cubre Centroamérica (y otros países de América Latina) en su cooperación

trilateral con México y comparte los avances dados entre estos dos socios en la atención de problemas de salud reproductiva, ampliando el impacto y alcances de la cooperación inicial, al mismo tiempo en que se reducen costos de implementación.

Además, se destacó la importancia que Japón otorga a la cooperación en salud materna e infantil y al fortalecimiento de los sistemas de salud, como unas de las áreas prioritarias de su diplomacia global en salud. No obstante, se destacaron aquí los cambios en las prioridades de la cooperación entre México y Japón con la llegada de la Cuarta Transformación al gobierno federal mexicano y los ajustes en la oferta japonesa. Por el lado de Japón, las prioridades transitan hacia la colaboración para el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas en el sector automotriz y en el combate al cambio climático, mientras que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador pone el énfasis en la cooperación en temas migratorios con los países del Triángulo Norte. Esta situación reduce las posibilidades de dar continuidad a la colaboración en salud reproductiva. La pandemia de COVID-19 abre también un nuevo frente a considerar, debido a la necesidad de orientar recursos para combatir este mal y sus efectos sobre la salud y la economía global.

Finalmente, la última sección de este capítulo presentó los resultados del análisis de la eficacia de la asociación trilateral del caso de estudio, donde se identificó la existencia de importantes factores de eficacia al nivel de la asociación triangular y sus procesos, como el desarrollo de capacidades, el intercambio de conocimiento, la apropiación nacional y la horizontalidad, a la par en que se identificaron áreas de oportunidad en términos de rendición de cuentas múltiple, evaluación y transparencia, por mencionar algunas.

El mensaje final de este quinto capítulo se centró en la importancia de resignificar el valor añadido de la CTri al nivel de las asociaciones, relaciones y procesos, los cuales generan beneficios y valor en sí mismos, más allá de los impactos que las iniciativas de cooperación tienen en el desarrollo. El análisis y el fortalecimiento de la eficacia de la CTri al nivel de sus asociaciones y procesos es esencial para que ésta se consolide como medio de implementación efectivo de la Agenda 2030.

6. Consideraciones finales

El **objetivo central** de esta tesis fue analizar la eficacia de la cooperación triangular Japón-México-diversos países de América Latina en salud reproductiva (1999-2018), a partir del estudio de cuatro subunidades de análisis, es decir, de cuatro proyectos que conforman el caso de estudio: tres Cursos Internacionales de Capacitación y un proyecto de cooperación técnica. Dichas iniciativas fueron las siguientes:

- Cursos Internacionales de Capacitación en Salud Reproductiva (1999-2003).
- Proyecto para la Detección y Control del Cáncer Cérvico Uterino en los Estados del Sur de México (2004-2011).
- Cursos Internacionales de Capacitación en el contexto del Proyecto para la Detección y Control del Cáncer Cérvico Uterino en los Estados del Sur de México (2007-2011).
- Cursos Internacionales de Capacitación en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, con un énfasis en la prevención del embarazo adolescente (2016-2018).

A través de este análisis se buscó identificar los principales factores que influyen en la calidad de las relaciones y procesos de la asociación de cooperación y que favorecen el logro de los objetivos definidos y los resultados esperados. Para llegar a este objetivo general se construyó un marco analítico y de evaluación de la eficacia de la CTri que refleja la naturaleza, lógica y características tanto de la cooperación Norte-Sur como de la Sur-Sur. Las matrices con las dimensiones, sub-dimensiones y criterios de análisis construidas para esta labor pueden encontrarse en el Anexo 1. Así, este marco de análisis se utilizó para la valoración empírica del caso de estudio, es decir, sirvió para valorar la eficacia de las subunidades de análisis (proyectos en materia de salud reproductiva), con el fin de extraer conclusiones sobre la eficacia al nivel de la asociación trilateral (México- Japón- América Latina y el Caribe en salud reproductiva) y cumplir así el objetivo general de la tesis.

Este objetivo responde a la pregunta de investigación de esta tesis ¿Qué factores favorecen la eficacia de la cooperación triangular México-Japón-América Latina y el Caribe en materia de salud reproductiva (1999-2018)? Una respuesta tentativa a esta pregunta, es decir, **la hipótesis** que guió esta investigación, refiere a que la asociación triangular entre México, Japón y América Latina en materia de salud reproductiva (1999-2018) se caracteriza por su eficacia debido a la preexistencia de relaciones entre el primer y el segundo oferente

definidas por la generación de confianza (larga historia de colaboración y desarrollo de mecanismos para la toma de decisiones, la comunicación y la rendición de cuentas), así como por el impulso de asociaciones multi-actor y multinivel basadas en los principios normativos de esta modalidad de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) (desarrollo de capacidades, complementariedad, solidaridad, etc.).

Para responder a esta pregunta de investigación la tesis estuvo conformada por cinco capítulos. En el primero se definió el marco histórico, teórico y conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo y sus modalidades, entre las que se encuentra la CTri. El segundo capítulo amplió esta reflexión inicial al marco contextual de la CID y de la salud reproductiva en México y América Latina, en el que se presentó la arquitectura de la cooperación internacional que enmarca el caso de estudio, particularmente la Agenda 2030 y sus ODS, como los objetivos de desarrollo que impulsan esta colaboración trilateral.

Por su parte, el tercer capítulo exploró el estado de la evaluación de la eficacia de la CID tanto en el paradigma Norte-Sur como en el Sur-Sur. En el primer caso se presentó la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, con una revisión de los foros de Roma, París, Accra y Busán, mientras que en el segundo caso se analizó la experiencia de la SEGIB para el registro y sistematización de la cooperación en Iberoamérica. Así también, en este capítulo se revisó la metodología de la NeST para la evaluación de la eficacia de las asociaciones y procesos Sur-Sur, base del marco de análisis de esta tesis. De esta forma, la revisión de las metodologías para la evaluación de la CID revisadas en este capítulo sirvió de base para la construcción de las matrices de dimensiones, sub-dimensiones y criterios de análisis de la eficacia de la CTri presentadas en el Anexo 1. Con esto se dio cumplimiento al objetivo secundario de esta tesis, ya anunciado al inicio de esta sección.

El cuarto capítulo permitió un primer acercamiento al caso de estudio al analizar el rol de los socios que conforman la asociación de cooperación, es decir, Japón, México y los países de América Latina y el Caribe. Asimismo, en este capítulo se hizo una revisión de las metodologías, mecanismos y políticas que ha desarrollado tanto Japón como México para la evaluación de su oferta de cooperación, los cuales también sirvieron para complementar el Anexo 1 antes mencionado. Este capítulo resaltó también el aporte único de Japón al desarrollo de la modalidad triangular de la CID, debido a las prácticas y experiencias que han caracterizado sus incursiones trilaterales de forma sistemática, como es su apoyo a la creación

de Centros de Excelencia, su asociación con los mismos para amplificar la cooperación hacia terceros países, entre otros, lo que lo diferencia de otros donantes del CAD-OCDE.

A partir de estos avances, el quinto capítulo entró de lleno al análisis del caso de estudio, mediante la revisión de sus antecedentes, la introducción a los proyectos estudiados y el análisis de la eficacia de la asociación triangular y sus procesos a través de la aplicación de las dimensiones, sub-dimensiones y criterios de análisis contenidos en el Anexo 1. Con estas reflexiones se dio cumplimiento al objetivo central de esta tesis: Analizar la eficacia de la cooperación triangular Japón-México-diversos países de América Latina en salud reproductiva.

Los principales resultados de este análisis dieron cuenta de la presencia de diversos factores de eficacia en la asociación trilateral, como es el caso del intercambio de conocimientos y experiencias exitosas y el desarrollo de capacidades. Al mismo tiempo se identificaron diversas áreas de oportunidad que condicionan la eficacia de la misma en el logro de los objetivos de desarrollo, particularmente en las sub-dimensiones de transparencia, evaluación, rendición de cuentas múltiple, cooperación de acuerdo a la demanda, entre otras (véase capítulo quinto).

Adicionalmente, este análisis permitió identificar que la asociación trilateral del caso de estudio es asimétrica, ya que la relación establecida entre México y Japón en su calidad de oferentes sobrepasa y eclipsa la asociación que estos tienen con los países beneficiarios. Esto se debe al carácter de México como país de renta media y a la horizontalidad que el gobierno de Japón ha buscado en su asociación estratégica con nuestro país. La mayor capacidad que posee México para apropiarse de la iniciativa, ejercer liderazgo, compartir sus experiencias, técnicas y conocimientos, debido a su posición de líder regional y de proveedor emergente de CSS, resaltó también frente a las capacidades disminuidas de los países beneficiarios, los cuales si bien sí compartieron sus experiencias y conocimientos, tuvieron una menor apropiación y agencia en las diversas fases del ciclo de los proyectos.

A partir de esto puede afirmarse que los principales factores de eficacia identificados que apuntalan la CTri están presentes en la asociación México- Japón y dejan fuera a los países beneficiarios. Tal es el caso de la rendición de cuentas, la evaluación, la apropiación, la toma conjunta de decisiones, los recursos compartidos, la sostenibilidad, la confianza, la comunicación y la horizontalidad, entre otros. Por ejemplo, en el caso de la confianza, ya se

ha indicado anteriormente que Japón y México poseen una relación de cooperación de larga data, incluida la colaboración entre Japón y el estado de Veracruz, lo que favorece la confianza entre los socios, la mejor adecuación a sus modos de trabajo y la eficiencia en tiempos y costos. Así también, para la evaluación y la rendición de cuentas existen diversos mecanismos y procedimientos puestos en marcha entre Japón y México, pero los países beneficiarios no se incluyen en ellos ni se toman en cuenta sus perspectivas.

Estos argumentos permiten verificar la hipótesis principal de esta investigación, la cual correctamente asumía, como ya se mencionó, que los principales factores de eficacia de la asociación triangular son las relaciones bilaterales establecidas entre México y Japón. Ante ello, es necesario que la asociación trilateral como tal se fortalezca, no solo a partir de relaciones bilaterales, mediante una mayor inclusión de las perspectivas y aportes de los países beneficiarios en todas las fases del ciclo del proyecto, de una forma que incremente su liderazgo y apropiación.

No obstante, la relación establecida entre México y los países beneficiarios, particularmente aquellos de Centroamérica, es también muy cercana y prioritaria. Al mismo tiempo en que está repleta de similitudes y coincidencias que favorecen a la eficacia de la asociación. Por ejemplo, el compartir un lenguaje común y problemáticas de desarrollo similares permite la reducción de costes y favorece el intercambio de experiencias exitosas en la CTri. La participación del estado de Veracruz en tres de los proyectos del caso del estudio resalta, ya que las mayores similitudes existentes entre el sistema de salud del estado y los sistemas de salud de los países socios, como los centroamericanos, favoreció aún más la adecuación de la cooperación al contexto local. Sin embargo, aún persisten áreas de oportunidad importantes que atender para asegurar que la relación entre estos países en desarrollo contribuya a la eficacia de la asociación trilateral tanto como la relación entre proveedores. Entre las áreas de oportunidad identificadas en el capítulo quinto está la necesidad de garantizar financiamiento suficiente para la CTri y CSS, la mayor profesionalización de las agencias y demás dependencias que participan en proyectos de cooperación, el desarrollo de mecanismos de evaluación y seguimiento, el fortalecimiento de capacidades para garantizar la sostenibilidad de la cooperación y la aplicación del conocimiento adquirido, etc.

Lo anterior permitiría mejorar la eficacia de la CTri en sub-dimensiones como la cooperación de acuerdo a la demanda, la rendición de cuentas múltiple, la transparencia, la sostenibilidad y la evaluación, entre otras. Así también, un fortalecimiento de la asociación trilateral podría contribuir a ampliar su rol transformador, en los términos descritos en el capítulo cuarto (capacidad para romper con las estructuras verticales tradicionales de la CID), que como se indicó anteriormente se apuntala particularmente por la asociación de mayor horizontalidad construida entre México y Japón, estando ausente aún en la vinculación de estos con los países beneficiados, donde algunas prácticas jerárquicas aún permanecen (como en el caso de la toma de decisiones, de la cual los beneficiarios no son partícipes).

No obstante, a pesar de considerar a la relación bilateral México-Japón como el principal pilar de eficacia de la CTri, cabe mencionar que existen importantes retos que deben atenderse para asegurar una mayor horizontalidad, un mayor liderazgo por parte de México como oferente y una mayor inclusión de las perspectivas mexicanas en la colaboración. Por ejemplo, en el capítulo quinto se identificaron las áreas de oportunidad presentes en sub-dimensiones como transparencia, evaluación, rendición de cuentas mutua y recursos compartidos, entre otras.

Si bien en todas estas áreas la CTri puede ser eficaz, debido a que existen lineamientos, mecanismos y procedimientos claramente definidos en el JMPP o en los modos de trabajo establecidos entre Japón y México, lo cierto es que la mayoría de estos han sido diseñados por Japón. En el caso de la transparencia y evaluación, Japón posee mecanismos avanzados para asegurar la disponibilidad pública de la información, así como para evaluar y monitorear su oferta colaborativa, los cuales son puestos a disposición de la CTri con México. Sin embargo, México como oferente aún presenta grandes retos para fortalecer sus sistemas de gestión de la información y generar su propia estrategia de evaluación, los cuales permeen su participación en esquemas triangulares.

En relación a la horizontalidad, las responsabilidades compartidas es un importante factor de eficacia identificado en el capítulo cinco, ya que tanto México como Japón asumen responsabilidades que cumplen con sus ventajas comparativas respectivas. Sin embargo, en términos de costos compartidos, la horizontalidad que busca el mismo JMPP no se logra en el caso de estudio, ya que las aportaciones monetarias mexicanas son mucho menores.

Buscar la horizontalidad entre un donante tradicional y un proveedor del Sur puede ser controvertido, dado que muchos proveedores emergentes no buscan en sus políticas de CID equiparar a los donantes CAD, sino proveer CSS a su manera y a partir de sus propios recursos disponibles. Si bien este argumento es válido, México debe decidir qué papel le otorga a la CID como política de Estado, ya que la voluntad política y la participación en iniciativas de colaboración debe ir acompañada de presupuestos claramente definidos y suficientes, no solo para la AMEXCID sino también para el resto de las instituciones de la administración pública que participan como ejecutoras de los proyectos.

No obstante, el papel central de México como oferente en el caso de CTri estudiado en esta tesis es digno de resaltarse, ya que las IME, incluidos los SESVER, desempeñaron un papel activo, de liderazgo y crucial en la transmisión de conocimientos y técnicas. En este marco, cabe mencionar que la participación y el rol asumido por México no puede considerarse de forma homogénea. Es importante resaltar la participación diferenciada de cada institución mexicana involucrada. Por una parte, la AMEXCID colaboró en la gestión de los Cursos Internacionales, pero asumió un rol más de intermediaria y coordinadora. Mientras que la planificación, gestión e implementación de los proyectos, así como el intercambio de conocimiento, estuvo a cargo de la Secretaría de Salud mediante el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.

Además, el desempeño de México también contó con la participación activa del gobierno del estado de Veracruz, a través de sus Servicios de Salud, cuyo personal médico en tres de los proyectos estudiados fue el encargado de proveer la capacitación en distintas áreas de la salud reproductiva a otros estados de la república y países participantes. A pesar de que la participación de Veracruz se restringe a la capacitación y no se extiende a otras fases del ciclo del proyecto permite cuestionar la definición tradicional de cooperación triangular, como ya se presentó en el capítulo quinto.

De esta forma, la asociación trilateral del caso de estudio es una muestra de CTri multi-actor y multinivel, que contó con la activa participación de gobiernos no centrales, pero también de organizaciones de la sociedad civil, universidades, hospitales, entre otros actores. Estos planteamientos permiten corroborar la segunda variable de la hipótesis, la cual indica que la asociación de CTri se caracteriza por el impulso de asociaciones multi-actor y multinivel basadas en los principios normativos de esta modalidad de la Cooperación

Internacional para el Desarrollo (CID) (desarrollo de capacidades, complementariedad, solidaridad, etc.). Así, la CTri México-Japón- ALyC en materia de salud reproductiva (1999-2018) es eficaz debido en parte a las aportaciones hechas por los actores no gubernamentales y no centrales que también forman parte de ella. Por ejemplo, el gobierno del estado de Veracruz permitió escalar la cooperación bilateral proveída por Japón a México hacia otros estados de la República y hacia los países receptores de los proyectos del caso del estudio, con esto generando factores de eficacia como la adaptación al contexto local (por la cercanía existente entre la realidad de este estado y la de los países participantes), el desarrollo de capacidades y el intercambio de conocimiento (por las capacitaciones que brindó en los cursos internacionales), la confianza (por la relación de larga data existente entre los funcionarios públicos y personal médica de Veracruz con Japón en proyectos anteriores desde los años 80 del siglo XX), entre otros.

El papel de otros actores no tradicionales como ONGs que trabajan temas de salud reproductiva o universidades y asociaciones médicas es también relevante, debido a su rol en el intercambio de conocimientos y la capacitación proveída. No obstante, es muy importante que la cooperación mexicana avance hacia el fortalecimiento de estos actores como plenos actores del desarrollo y de la CID, a partir de su mayor inclusión en la definición de la política nacional en la materia, pero también mediante el fortalecimiento de sus capacidades para ofertar y participar en ejercicios de CSS y triangular.

Para un mayor entendimiento de estas conclusiones, el cuadro 11 presenta el esquema de comprobación de la hipótesis, para lo cual se partió de la aplicación de las dimensiones y sub-dimensiones de análisis del marco desarrollado en esta tesis para medir la eficacia de la CTri (Anexo 1).

CUADRO 11. ESQUEMA DE COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Variables de la Hipótesis	Explicación por nivel de análisis
<p>La asociación triangular entre México, Japón y América Latina en materia de salud reproductiva (1999-2018) se caracteriza por su eficacia debido:</p> <p>1) A la preexistencia de relaciones entre el primer y el segundo oferente definidas por la</p>	<p>Nivel de la asociación bilateral</p> <p>La hipótesis de investigación se reafirma debido a que en el análisis se encontraron múltiples factores de eficacia en la relación bilateral México-Japón, incluso más allá de la confianza, que apuntalan la eficacia de la asociación trilateral, correspondientes a 5 de las 6 dimensiones de análisis del marco analítico de esta tesis (Anexo 1), a saber:</p> <p>FACTORES DE EFICACIA:</p>

<p>generación de confianza (larga historia de colaboración y desarrollo de mecanismos para la toma decisiones, la comunicación y la rendición de cuentas).</p>	<p>Horizontalidad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alta confianza (comunicación eficaz, relación de larga data). - Mecanismos para la toma conjunta de decisiones. - Complementariedad <p>Desarrollo de Capacidades</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de capacidades como prioridad en los cursos internacionales y en el JMPP. - Intercambio y disseminación de experiencias bilaterales exitosas, escalamiento de la cooperación. - Fortalecimiento de México como proveedor. - Sostenibilidad de la asociación. - Ayuda desligada y recursos locales. <p>Transparencia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistemas de gestión de información y reporte (Japón, México avance parcial). - Transparencia y acceso público a la información (Japón, México avance parcial). <p>Asociaciones Inclusivas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación de múltiples actores (gobiernos sub-nacionales, hospitales, OSC, etc.). - Importante papel de gobiernos sub-nacionales por ser beneficiarios de la cooperación bilateral - Veracruz <p>Eficiencia y Gobernabilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adaptación de los cursos al contexto local. - Procesos de gestión y temporalidades definidas (Japón). - Eficiencia en tiempos y costos (aunque existieron dificultades para cubrir todas las necesidades financieras). - Coordinación y complementariedad. - Avanzada gobernabilidad por acuerdos bilaterales y triangulares que enmarcan la CTri. - Coherencia de políticas (Agenda 2030). <p>ÁREAS DE OPORTUNIDAD:</p> <p>A pesar la existencia de importantes factores de eficacia, existen áreas de oportunidad que se deben atender para asegurar una mayor eficacia de la asociación trilateral. Así, la dimensión de Apropiación nacional presenta retos, dado que los países proveedores asumieron la definición de los proyectos del caso de estudio sin considerar plenamente las prioridades de desarrollo y realidades de los países beneficiarios, lo que derivó en afectaciones para su correcta participación en los cursos de capacitación. También hay sub-dimensiones de análisis dentro de otras dimensiones (como la rendición de cuentas múltiple o el monitoreo y la evaluación) que fueron dominadas por la relación bilateral México-Japón y que restaron eficacia a la cooperación trilateral, dado que se excluyeron a los países receptores de estos procesos, cuando su participación es esencial para garantizar la calidad de los mismos. Es importante que a pesar de los beneficios y la eficacia que genera la asociación bilateral entre proveedores se avance en la integración plena de los países receptores en los mecanismos de toma de decisión, comunicación, evaluación, etc., que rigen a los cursos internacionales del caso de estudio.</p>
<p>2) Al impulso de asociaciones multi-actor y multinivel basadas en los principios normativos de esta modalidad de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) (desarrollo de capacidades,</p>	<p>Nivel de la asociación trilateral</p> <p>FACTORES DE EFICACIA:</p> <p>Asociaciones inclusivas</p> <p>La CTri México-Japón-ALyC en materia de salud reproductiva (1999-2018) configura una asociación de colaboración multi-actor y multi-nivel, es decir, va más allá del esquema tradicional de las asociaciones triangulares conformadas por tres actores clave, la mayoría de los cuales son gobiernos centrales u organizaciones internacionales. En este caso de estudio, si bien la asociación</p>

<p>complementariedad, solidaridad, etc.).</p>	<p>trilateral está marcada por los dos países proveedores (México y Japón) y por los países socios de América Latina y el Caribe, más allá de estos elementos del triángulo (trinomio base) hay otros actores no tradicionales que también le dan forma. En este caso de estudio, los actores que sobresalen son gobiernos subnacionales, particularmente el del estado de Veracruz, ONGs en el sector de la salud reproductiva, universidades y sociedades médicas. Los tres últimos actores tuvieron un papel relevante en el intercambio de conocimiento, dado que participaron en las capacitaciones previstas a los países participantes en los cursos internacionales. El caso del gobierno de Veracruz es distinto, ya que el papel desempeñado por sus funcionarios públicos y en particular por el personal médico de los SESVER permitió escalar la cooperación bilateral proveída por Japón a México hacia otros estados de la República y hacia los países receptores de los proyectos del caso del estudio, con esto generando factores de eficacia para la asociación trilateral que permiten la comprobación de la hipótesis.</p> <p>Los factores de eficacia generados son: diseminación de experiencias bilaterales exitosas, la adaptación al contexto local (por la cercanía existente entre la realidad de este estado y la de los países participantes), el desarrollo de capacidades y el intercambio de conocimiento (por las capacitaciones que brindó en los cursos internacionales), la confianza (por la relación de larga data existente entre los funcionarios públicos y personal médica de Veracruz con Japón en proyectos anteriores desde los años ochenta del siglo XX), entre otros.</p> <p>ÁREAS DE OPORTUNIDAD:</p> <p>Sin embargo, a pesar de los factores de eficacia identificados, existen áreas de oportunidad importantes que deben mejorarse para asegurar que la asociación trilateral integre realmente y tome en cuenta las perspectivas y ventajas comparativas del resto de los otros actores del desarrollo involucrados. Tal es el caso de la falta de una rendición de cuentas múltiple a nivel doméstico, dado que la mayoría de las evaluaciones realizadas en los cursos fueron hechas únicamente por México y Japón sin contar con la participación del gobierno de Veracruz u otros actores. Además, los proyectos del caso de estudio no tuvieron entre sus objetivos, indicadores o resultados esperados la promoción de la igualdad de género, ni fueron en todos los casos permeados por una perspectiva de género ni un enfoque multicultural.</p> <p>Como se analizó en el capítulo primero, al menos desde inicios del siglo XXI tanto en la CSS como en la CTri ha crecido, la participación de actores no tradicionales, los cuales se consideran esenciales para el cumplimiento de la Agenda 2030, ya que los Estados y las organizaciones internacionales no son los únicos que pueden y deben contribuir a alcanzar soluciones para el desarrollo. Estos actores no gubernamentales y/o no centrales contribuyen a movilizar mayores conocimientos, experiencia, tecnologías y recursos financieros para fortalecer las iniciativas de colaboración. Por esto, su importante papel se reconoce e impulsa en el ODS 17 de Alianzas para el Desarrollo y en las metodologías analizadas en el capítulo tercero como importantes factores de eficacia para la CID y la CSS (asociaciones inclusivas). La CTri México-Japón- ALyC en salud reproductiva no es ajena a esta realidad, al contrario la impulsa y se beneficia de ella por su contribución a la eficacia de la asociación triangular.</p> <p>Véanse los resultados de la dimensión 5 del marco de análisis, “Cooperación triangular de participación múltiple: Asociaciones Inclusivas”, para mayor información.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, esta tesis buscó contribuir a la generación de un mayor conocimiento empírico sobre la CTri, particularmente la de México, como forma de contribuir a evidenciar su importante papel como medio de implementación de la Agenda 2030, puesto a disposición

de los proveedores emergentes como México, pero también de los gobiernos locales y estatales, actores clave en la localización de esta Agenda. México no debe perder de vista la relevancia de la CTri como instrumento de su política exterior para la promoción de su desarrollo nacional y de la Agenda 2030 pero también de fortalecimiento de su presencia regional y global.

La amplia experiencia con la que cuentan México y Japón en la implementación de iniciativas triangulares puede contribuir no solo al fortalecimiento de sus incursiones particulares sino de la CTri en general, contribuyendo a que verdaderamente logre erigirse como la tercera generación de la CID, en donde a partir de su origen particular como puente entre la CNS y la CSS, pueda consolidar su legitimidad como modalidad de colaboración a favor de resultados de desarrollo tangibles para los países beneficiarios y del incremento de capacidades entre todos los actores involucrados, robusteciendo al sistema de CID en su conjunto.⁵⁷⁶ Lo anterior sin olvidar la necesidad de que la CTri logre realmente cumplir con su potencial transformador, en el sentido de romper con las estructuras verticales características de la CID tradicional, para lo cual es esencial la promoción de una mayor eficacia en las iniciativas emprendidas, como se buscó resaltar en esta tesis.

En este sentido, el fortalecimiento de la CTri también requiere de avances en el diseño de metodologías y mecanismos que permitan su evaluación constante. Para ello, tales mecanismos deben tomar en consideración la naturaleza Sur-Sur y Norte-Sur que se conjuga en la cooperación trilateral, las perspectivas de ambos paradigmas fueron incluidos en las matrices de dimensiones, sub-dimensiones y criterios de análisis de la eficacia de la CTri presentados en el Anexo 1.

A este respecto, el marco de análisis propuesto ofrece un valor añadido a esta tesis, ya que además de ser útil en el análisis de la eficacia del caso de estudio, y por tanto en la generación de mayor evidencia empírica sobre la CTri, contribuye a su vez a hacerle frente a la necesidad de mayores instrumentos y marcos metodológicos para la evaluación y monitoreo de la CTri, ante la posibilidad de replicarse en el análisis de otros casos de cooperación trilateral. México, como ya se mencionó, debe avanzar en la definición de sus propias estrategias y mecanismos para la evaluación de su oferta de cooperación, y la academia puede asumir un papel central en este desarrollo.

⁵⁷⁶ Juan Pablo Prado Lallande, “La cooperación triangular en América Latina, análisis y propuestas,” op. cit.

En relación a la sostenibilidad de la CTri del caso de estudio, si bien en el capítulo quinto se identificaron diversos factores de eficacia en este aspecto, lo cierto es que el cambio de prioridades tanto para Japón (fortalecimiento de pymes) como para México (nuevo enfoque en la migración centroamericana) ha detenido la CTri en salud reproductiva, sin perspectivas de continuación. A lo anterior también contribuye la pandemia global por Covid-19, la cual presenta nuevos retos en la salud global y el desarrollo que los países deberán hacer frente.

No obstante, la salud reproductiva es un importante pilar para lograr el desarrollo de nuestros países y comunidades, ya que se entrelaza con el cumplimiento de otros ODS, como la igualdad de género. Además, la pandemia misma pone en riesgo los avances alcanzados en esta materia, como el acceso a anticonceptivos modernos y la reducción de la muerte materna, condiciones esenciales para el desarrollo sostenible. Por esta razón, se recomienda a los gobiernos de México y de Japón aprovechar la larga experiencia que poseen en la cooperación técnica en este campo de la salud para continuar sus esfuerzos bilaterales y triangulares a favor del derecho a la salud sexual y reproductiva y del fortalecimiento de nuestros sistemas de salud. Sin salud el desarrollo humano y sostenible no puede ser garantizado.

Finalmente, la pandemia global de Covid-19 también traerá importantes consecuencias para los debates en torno a la CID y a su eficacia desarrollados a lo largo de esta tesis, así como sobre el papel que los países en desarrollo, particularmente los proveedores del Sur, tienen en estos y en la recuperación ante la crisis sanitaria y económica. La pandemia ha puesto aún más de manifiesto las debilidades de la gobernanza de la cooperación internacional, haciendo más evidente la necesidad de reconstruir el paradigma y la práctica actual de la CID, como se analizó en el segundo capítulo.⁵⁷⁷ Los países en desarrollo como México tienen un rol muy importante en asegurar que la redefinición y el papel que asuma la cooperación internacional para el desarrollo, la CSS y la CTri, ante los retos globales que la pandemia ha acrecentado, sea inclusivo y ponga a las personas y al planeta en el centro. La apuesta por una mayor eficacia de la CID para alcanzar resultados de

⁵⁷⁷ Debapriya Bhattacharya y Sarah Sabin Khan, Rethinking Development Effectiveness: Perspectives from the Global South, [en línea] *Southern Voice*, Ocassional Paper Series N° 59, 2020. Dirección URL: <http://southernvoice.org/wp-content/uploads/2020/06/Rethinking-Development-Effectiveness-Bhattacharya-and-Khan-2020.pdf> [consulta: 6 de enero de 2021].

desarrollo y no dejar a nadie atrás ve en la crisis por Covid-19 un llamado de alerta y una oportunidad que no se debe dejar pasar.

7. Referencias bibliográficas

11 Economía, *Video Modelos de Desarrollo Económico* [en línea], 2015. Dirección URL: <https://www.youtube.com/watch?v=ic4c442S1fs> [consulta: 13 de noviembre de 2016].

4th High Level Forum on Aid Effectiveness, *Busan Partnership for Effective Development Co-operation* [en línea], 2011. Dirección URL: http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/03/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf [consulta: 14 de mayo de 2016].

Abdel-Malek, Talaat, *The Global Partnership for Effective Development Cooperation: Origins, Actions and Future Prospects*, German Development Institute, MGG, Centre for Global Cooperation Research, Bonn, 2015.

Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, *Manual de Cooperación Internacional Descentralizada*, Colombia, ACI, 2012, Quinta Versión. Dirección URL: http://acimedellin.org/Portals/0/Images/pdf_publicaciones/manual_de_cooperacion_2012.pdf, [consulta: 15 de agosto de 2014].

Agencia de Cooperación Internacional de Japón, *Proyectos de Cooperación Técnica JICA México, Proyecto: "Prevención y Control del Cáncer Cérvico Uterino en los Estados del Sur de México,"* [en línea], 2pp., s/fecha, Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/pdf/proyecto02.pdf> [consulta: 29 de enero de 2014].

Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. *Hacia una cooperación más eficaz. Informe de Progreso de 2019 de la Alianza Global. Mensajes clave- partes I y II* [en línea]. Dirección URL: http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2019/07/GPEDC_2019-Report_Glossy_ES_print.pdf

Alonso José Antonio y Santander, Guillermo, "Triangular Cooperation: Change or Continuity?" *The European Journal of Development Research*, [en línea], 2021. Dirección URL: https://link.springer.com/epdf/10.1057/s41287-021-00370-8?sharing_token=WgK6sclYXIACbLMGiFoOj1xOt48VBPO10Uv7D6sAgHufRkQg0m4TZDp8qQPhNx5pLULX4yEq6HIeS0oRW6WzQSHEBOK_-TtrpYfQsZCwwD_rVLG83AzN7h3n04RfvzI56Wxs1PsTh5qTvSRmBspsqjhu6BslYLP5HxJzBPerEw8%3D [21 de julio de 2021].

AMEXCID y GPEDC, *Measuring the effectiveness of South-South Cooperation* [en línea] 2020. Dirección URL: <https://www.effectivecooperation.org/content/measuring-effectiveness-south-south-co-operation> [consulta: 16 de diciembre de 2020].

AMEXCID, 2016, *Oferta de Cooperación Técnica 2016*, RENCID [en línea]. Dirección URL: <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2016/index.html>

AMEXCID, *Cooperación con Mesoamérica y el Caribe* [en línea], 2015. Dirección URL: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/ique-hacemos/cooperacion-con-mesoamerica-y-el-caribe> [consulta: 10 de marzo de 2016].

AMEXCID, *Ejercicio de Monitoreo de la Eficacia de la Cooperación Sur- Sur*, Informe Final.

AMEXCID, *Formato de presentación de proyectos* [en línea], 2015. Dirección URL: <http://www.amexcid.gob.mx/index.php/component/content/article/2116> [consulta: 12 de abril de 2016].

AMEXCID, *Formatos de presentación de proyectos* [en línea], 2020. Dirección URL: <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/formatos-de-presentacion-de-proyectos-42811> [consulta: 30 de agosto de 2020].

AMEXCID, *Herramientas de planeación, monitoreo y evaluación* [en línea], 2016, Dirección URL: <http://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/herramientas-de-planeacion-monitoreo-y-evaluacion> [consulta: 21 de abril de 2016].

AMEXCID, JICA. *Cooperación Sur-Sur y Triangular que se impulsa desde México. Hacia una nueva solidaridad entre Japón y México con enfoque post-ODMs*, 2013.

AMEXCID, *México y Japón apoyan a países de América Latina ante la pandemia por COVID-19* [en línea] 24 de julio de 2020. Dirección URL: México y Japón apoyan a países de América Latina ante la pandemia por COVID-19 | Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx) [consulta: 11 de diciembre de 2020].

AMEXCID, *México y Japón difunden técnicas mínimamente invasivas entre cardiólogos latinoamericanos*, 2019 [en línea]. Dirección URL: <https://www.gob.mx/amexcid/prensa/curso-internacional-de-generalizacion-de-las-tecnicas-minimamente-invasivas-enfocadas-en-el-metodo-tri?idiom=es> [consulta: 28 de noviembre de 2020].

AMEXCID, *Oferta de cooperación técnica en 2014* [en línea]. Dirección URL: <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2014/index.html> [consulta: 8 de febrero de 2017].

AMEXCID, Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID). *Proyectos de Oferta de Cooperación Técnica 2013 a países de América Latina y el Caribe*, 2013.

AMEXCID, Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID). *Proyectos de Oferta de Cooperación Técnica 2014 a países de América Latina y el Caribe*, 2016.

AMEXCID, *Se negocia la nueva cartera de proyectos en el marco del Programa Mesoamericano de Cooperación para el bienio 2015-2016* [en línea], 2014. Dirección URL: <http://www.amexcid.gob.mx/index.php/comunicacion-/comunicados/2144-se-negocia-la-nueva-cartera-de-proyectos-en-el-marco-del-programa-mesoamericano-de-cooperacion-para-el-bienio-2015-2016> [consulta: 10 de marzo de 2016].

AMEXCID, *Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, [en línea], 2014. Dirección URL: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/acerca-de-la-amexcid/sistema-mexicano-de-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo> [consulta: 20 de marzo de 2016].

Anders, Molly y Edwards, Sophie, *UK proposal on aid for overseas territories withdrawn at DAC, but sparks debate* [en línea], Devex, 1 de noviembre, 2017. Dirección URL: <https://www.devex.com/news/uk-proposal-on-aid-for-overseas-territories-withdrawn-at-dac-but-sparks-debate-91438> [consulta: 12 de diciembre de 2018].

Asemeja y SESVER, *Impacto de la cooperación entre México y Japón en el área de la salud*, presentación de power point compartida con la autora, s.f.

Ashoff, Guido, “Cooperación triangular de Alemania en América Latina: contexto, enfoque, perfil y experiencias” [en línea], ponencia presentada en el Taller del *Foro Europa-América Latina. Cooperación Sur-Sur: regionalizando la agenda del desarrollo de América Latina*, Bogotá, FRIDE, Universidad Nacional de Colombia y Enlaza Colombia, 6 de marzo, 2009. Dirección URL: http://www.fride.org/uploads/Ponencia_Ashoff_esp_feb09.pdf. [Consulta: 18 de octubre de 2014]

Ayllón Pino, Bruno, Ojeda Medina, Tahina y Bancet, Alice, *La cooperación Sur-Sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda* [en línea], documento de trabajo N°27, IUDC-UCM, 2013. Dirección URL: https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2014-03-12-DT27_CSS_Gobernanza.pdf [consulta: 9 de enero de 2017].

Bancet, Alice, *Análisis de la Cooperación Triangular: Discursos y prácticas de los países del CAD/OCDE sobre una modalidad en construcción* [en línea], Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Universidad del País Vasco y Universidad de Murcia, Serie Documentos de Trabajo, enero de 2012. Dirección URL: https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2013-11-16-Alice_Bancet_final.pdf [consulta: 2 de abril de 2021].

Besharati, Neissan Alessandro, *A Year after Busan: Where is the Global Partnership Going?* [en línea], occasional paper N° 126, Economic Diplomacy Programme, p. 21, Johannesburgo, Sudáfrica, African Institute of International Affairs, 2013, Dirección URL: file:///C:/Users/Valeria/Downloads/saia_sop_136_besharati_20130219.pdf [consulta: 20 de agosto de 2014].

Besharati, Neissan Alessandro, *Common Goals and Differential Commitments. The Role of Emerging Economies in Global Development*, Discussion Paper 26/2013 [en línea], Johannesburg, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2013, Dirección URL: http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_26.2013.pdf [consulta: 9 de septiembre de 2014].

Besharati, Neissan Alessandro, Moilwa, Matshediso, Khunou, Kelebogile y Garelli Ríos, Ornela (compiladores), *Developing a Conceptual Framework for South-South Co-operation*, [en línea] SAIIA, Wits School of Governance, Oxfam Sudáfrica, 2015. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/general-publications/891-developing-a-conceptual-framework-for-south-south-co-operation/file>.

Besharati, Neissan y Rawhani, Carmel, *South Africa and the DRC: Evaluating a South-South partnership for peace, governance and development*, [en línea], Occasional Paper 235, SAIIA, Johannesburg, 2016. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/occasional-papers/south-africa-and-the-drc-evaluating-a-south-south-partnership-for-peace-governance-and-development> [Consulta: 26 de Julio de 2016].

Besharati, Neissan, Rawhani, Carmel y Garelli Ríos, Ornela (compiladores), *A Monitoring and Evaluation Framework for South-South Cooperation* [en línea], Working paper, NeST Africa, Wits School of Governance, Oxfam South Africa, SAIIA, 2017. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/general-publications/1186-a-monitoring-and-evaluation-framework-for-south-south-cooperation/file> [consulta: 16 de mayo de 2017].

Besharati, Neissan, *Welcome to NeST Africa!* [en línea], South African Institute of International Affairs, 2016. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/news/welcome-to-nest-africa> [consulta: 29 de abril de 2016].

Bosch, David Llistar, *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur. Los Problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*, Barcelona, Icaria, 2009.

Bhattacharya, Debapriya y Khan, Sarah Sabin, *COVID-19: A game changer for the Global South and international cooperation?* [en línea] 2020, *OECD Development Matters*. Dirección URL: <https://oecd-development-matters.org/2020/09/02/covid-19-a-game-changer-for-the-global-south-and-international-cooperation/> [consulta: 6 de enero de 2021].

Bhattacharya, Debapriya y Khan, Sarah Sabin, *Rethinking Development Effectiveness: Perspectives from the Global South*, [en línea] *Southern Voice*, Occasional Paper Series N° 59, 2020. Dirección URL: <http://southernvoice.org/wp-content/uploads/2020/06/Rethinking-Development-Effectiveness-Bhattacharya-and-Khan-2020.pdf> [consulta: 6 de enero de 2021].

Bracho, Gerardo, *In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda*, [en línea], Discussion Paper 1/2015, DIE, MGG, Boon, 2015. Dirección URL: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_1.2015.pdf[consulta: 11 de junio de 2016].

Bray, Freddie y Piñeros, Marion, *Cancer patterns trends and projections in Latin America and the Caribbean: a global context* [en línea], Salud Pública de México, vol. 58, N°2, 2016. Dirección URL: <http://www.scielosp.org/pdf/spm/v58n2/0036-3634-spm-58-02-00104.pdf> [consulta: 22 de abril de 2017].

Brazilian Agency for Cooperation (ABC), *Reference Platform for Measurement of Cooperation and Development-related Exchange Flows between Developing Countries* [en línea] 2015. Dirección URL: http://unctad.org/meetings/en/Contribution/gds_stats_2015d06_Contribution_Brazil2_en.pdf y http://unctad.org/meetings/en/Contribution/gds_stats_2015d06_Contribution_Brazil_en.pdf [consulta: 12 de enero de 2017].

BRICS Policy Center, Articulação SUL y Agência Brasileira de Cooperação, *Caminhos para Construção de Sistemas e Processos de Monitoramento e Avaliação da Cooperação Sul-Sul*, Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2017. Dirección URL: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/7237/doc/949025681.pdf> [consulta: 3 de agosto de 2017].

Brun, Élodie, “La cooperación Sur-Sur de Brasil, Chile y Venezuela: interés y pérdida de esencia”. En Rafael Domínguez y Simone Lucatello (coord.) *Repensar el desarrollo desde el pasado de la cooperación internacional. Enfoques críticos alternativos*, revista *cidob d’afers internacionals*, 120, diciembre 2018, pp. 171-194.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo* [en línea], Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2011, última reforma DOC-17-12-2015. Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_171215.pdf.

Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> [consulta: 23 de marzo de 2016].

Capote Negrin, Luis G., *Epidemiology of Cervical Cancer in Latin America*, [en línea], Ecancer Medical Sciencia, 2015. Dirección URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4631571/> [consulta: 13 de abril de 2017].

Carrasco Girón, Gisela, “Cooperación Trilateral Sur-Sur al desarrollo: por una descolonización de la solidaridad”. En Rafael Domínguez y Simone Lucatello (coord.) *Repensar el desarrollo desde el pasado de la cooperación internacional. Enfoques críticos alternativos*, revista *cidob d’afers internacionals*, 120, diciembre 2018.

Castro Arachu, *Challenges posed by the COVID-19 pandemic in the health of women, children and adolescents in Latin America and the Caribbean* [en línea] UNICEF, UNDP, 2020. Dirección URL: https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/desafios-de-la-pandemia-de-covid-19-en-la-salud-de-la-mujer--de-.html [consulta: 27 de diciembre de 2020].

CEDAW, *Shadow Report on the Status of Girl’s, Adolescents and Women Reproductive Rights in Mexico*, [en línea], 2012. Dirección URL: <http://www.catedradh.unesco.unam.mx/papiit/> [consulta: 2 de abril de 2015]

Centro de Información en Reproducción Elegida & Red de Abogad@s por la Defensa de la Reproducción Elegida, *Niñas y Mujeres sin Justicia. Derechos Reproductivos en México* [en línea], México, D.F., 2015. Dirección URL: <http://informe2015.gire.org.mx/#/inicio>, [consulta: 29 de noviembre de 2015].

CEPAL, *Grupo de Tareas para la Medición de la Cooperación Sur-Sur (GTMSS)* [en línea]. Dirección URL: <http://cea.cepal.org/sites/default/files/cea8-gtareas-cuantificacion-cooperacion-sur-sur.pdf> [consulta: 12 de enero de 2017].

CEPAL, *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador- Guatemala- Honduras- México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL*, [en línea] 2019. Dirección URL:

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Plan%20de%20desarrollo%20integral.pdf> [consulta: 2 de mayo de 2021].

CEPAL, *Propuesta de medición de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe a través de un Sistema de Cuentas de Satélite* [en línea], 2016. Dirección URL: http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/semcn2016_s5-alberto-malmierca_0.pdf [12 de enero de 2017].

Chadwick, Vince, *Donors agree to new rules on untied aid and eligibility* [en línea], Devex, 26 de octubre, 2018. Dirección URL: <https://www.devex.com/news/donors-agree-to-new-rules-on-untied-aid-and-eligibility-93737> [consulta: 12 de diciembre de 2018].

Chaturvedi, Sachin, “South-South Cooperation: Theoretical Perspectives and Empirical Realities”, *South Views*, South Centre, 2018.

CNEGSR, *Cáncer de Cuello Uterino* [en línea], 2016. Dirección URL: http://cnegsr.salud.gob.mx/contenidos/Programas_de_Accion/CancerdeMujer/CaCu/introduccion.html [consulta: 29 de diciembre de 2016].

Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, *Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* [en línea], 2012. Dirección URL: https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf [consulta: 17 de enero de 2018].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Los Objetivos para el Desarrollo Sostenible en Centroamérica y la República Dominicana. Visualizando Desafíos, viabilizando compromisos*, [en línea] 2018. Dirección URL: <https://www.cepal.org/fr/node/45304> [consulta: 15 de febrero de 2020].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Objetivos de desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe* [en línea], Dirección URL: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mdg/noticias/paginas/6/35556/P35556.xml&xsl=/mdg/tpl/p18f-st.xsl&base=/mdg/tpl/top-bottom.xsl> [consulta: 21 de septiembre de 2014].

CONAPO, *Situación de la Salud Sexual y Reproductiva. República Mexicana*, [en línea] 2016. Dirección URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/237216/Cuadernillo_SSR_RM.pdf [consulta: 22 de septiembre de 2019].

Cornish, Lina, *The biggest funding trends from latest donor data*, [en línea], Devex, 2017. Dirección URL: https://www.devex.com/news/the-biggest-funding-trends-from-latest-donor-data-89416?mkt_tok=eyJpIjoiTVdJMVpUY3lOaIF3T1dSbSIsInQiOiIydzRVcXRiNGdCYWMwRTBmMWRIRWFdXC9HOHJKV2tQTjc5ZG1nMWppRDBrdGZHUUtKXpSR1wvXC9hSUNxXC82ckdNTmRBaHNodEVpbUJLaUMwa3cxalcrZmV6VFFPVnJNaDJUdGpxOU9pRmFKbVVvRGIKQ0hcLzI0dDZySEI4MUVPVmJUIn0%3D [consulta: 10 de enero de 2017].

Costa Vázquez, Karin, Xiaojing, Mao y Shuai, Yao, *The Choice of Development Cooperation Modalities. Lessons from Traditional Donors and South- South Partners to China*, UNDP, CAITEC, 2016.

Cruz García, Neydi Sagnité y Lucatello, Simone, “México como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1960 y 2005”, [en línea], *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 105, México, CRI-UNAM, septiembre-diciembre 2009. Dirección URL: <http://www.journals.unam.mx/index.php/rri/article/view/18168> [consulta: 9 de septiembre de 2014].

De la Mora Sánchez, Luz María, “Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional,” [en línea], *Revista Mexicana de Política Exterior*, 89, 2010, p.30. Dirección URL:

<http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n89/01mora.pdf> [consulta: 10 de marzo de 2016].

Development Co-operation Directorate (DCD-DAC), *DAC Glossary of Key Terms and Concepts, Official Development Assistance (ODA)*, [en línea], Organisation for Economic Co-operation and Development, Dirección URL: http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#Aid_Activity, [consulta: 7 de septiembre de 2014].

Development Initiatives, *ODA Modernisation, Background paper*, Septiembre 2017.

Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, SRE, *Glosario de la Cooperación Internacional Mexicana. Consolidando el lenguaje de la CID mexicana*, 2011.

Donor Tracker, *Global Health at a Glance* [en línea]. Dirección URL: <https://donortracker.org/sector/global-health> [consulta: 10 de diciembre de 2020].

Donor Tracker, *Japan at a glance* [en línea] 2020. Dirección URL: <https://donortracker.org/country/japan> [consulta: 10 de diciembre de 2020].

Donor Tracker, *Japan commits up to US\$238 million in ODA loans to strengthen Mongolia's COVID-19 response* [en línea] 5 de noviembre de 2020. Dirección URL: <https://donortracker.org/policy-updates/japan-commits-us238-million-oda-loans-strengthen-mongolias-covid-19-response> [consulta: 11 de diciembre 2020].

Donor Tracker, *Japan Global Health* [en línea] 2020. Dirección URL: <https://donortracker.org/node/606> [consulta: 10 de diciembre 2020].

Donor Tracker, *Japan Global Health*, [en línea] 2017. Dirección URL: <https://donortracker.org/countries/japan/global-health> [consulta: 24 de febrero de 2017].

Donor Tracker, *What are Japan strategic priorities?* [en línea], 2017. Dirección URL: https://donortracker.org/countries/japan?gclid=CjwKEAiAirXFBRCQyvL279Tnx1ESJAB-G-QvPvqP6beYB22-iqDYP8bHg7V8Up9Cy-lR39V0R29NGhoCEd3w_wcB [Consulta: 24 de febrero de 2017].

Edwards, Sophie, *OECD-DAC members unable to reach a consensus on private sector instruments* [en línea], Devex, 13 de diciembre, 2018. Dirección URL: <https://www.devex.com/news/oecd-dac-members-unable-to-reach-a-consensus-on-private-sector-instruments-93967>.

Flamand, L., Moreno, C. y Arriaga, R. *Cáncer y desigualdades sociales en México 2020*, [en línea], México, El Colegio de México, 2021. Dirección URL: <https://desigualdades.colmex.mx/cancer-desigualdades-mexico-2020>, [consulta: 6 de abril de 2021].

Garelli- Rios, Ornela, *Análisis de la Eficacia de la Cooperación México-Costa Rica. Caso de estudio: "Texto didáctico multimedia de reproducción de bovinos dirigido a productores, 2014-2016"* [en línea] 2018, Oxfam México y NeST. Dirección URL: <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Caso%20de%20estudio%20Me%CC%81xico%20Costa%20Rica.pdf> [consulta: 22 de diciembre de 2020].

Garelli, Ornela, Huitrón, Analilia y Besharati, Neissan, *La Eficacia de la Cooperación México- El Salvador: entre su institucionalidad y desafíos operativos*, Oxfam México, 2016.

GIRE, *Muerte Materna*, 2020. Dirección URL: <https://muerte-materna.gire.org.mx/#/> [consulta: 15 de febrero de 2020].

GIZ (2011) Triangular Cooperation. Internal Orientation, citado en Julia Lagendorf y Lena Lázaro, “Initiation of Triangular Cooperation”, *Triangular Cooperation. A Guideline for Working in Practice*, Nomos/GIZ, 2012.

GIZ, *Fondo regional para la cooperación triangular en América Latina y el Caribe*, 2018. Dirección URL: <https://www.giz.de/en/worldwide/11821.html> [consulta: 10 de junio de 2018].

GIZ, *Fondo regional para la cooperación triangular en América Latina y el Caribe. Criterios y Procedimiento, 2016*. Dirección URL: <https://www.giz.de/en/downloads/giz2016-es-criterios-y-procedimiento.pdf> [consulta: 10 de junio de 2018].

Global Partnership for Effective Development Cooperation, *About the Global Partnership Monitoring* [en línea]. Dirección URL: <https://www.effectivecooperation.org/landing-page/gpedc-monitoring-methodology> [consulta: 16 de diciembre de 2020].

Global Partnership for Effective Development Cooperation, *About the Partnership* [en línea]. Dirección URL: <http://effectivecooperation.org/about/about-the-partnership/> [consulta: 6 de abril de 2020].

Global Partnership for Effective Development Co-operation, *Effective Development Co-operation Background* [en línea], Dirección URL: <http://effectivecooperation.org/effective-development-co-operation-background/> [consulta: 19 de septiembre de 2014].

Global Partnership for Effective Development Cooperation, *Global Partnership Monitoring 2.0* [en línea]. Dirección URL: <http://effectivecooperation.org/monitoring-country-progress/global-partnership-monitoring-2-0/> [consulta: 6 de abril de 2020].

Global Partnership for Effective Development Co-operation, *The Monitoring Framework of the Global Partnership for Effective Development Co-operation, Indicators and Targets*, [en línea]. Dirección URL: <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2015/05/GPEDC-Monitoring-Framework-10-Indicators.pdf> [consulta: 14 de mayo de 2016].

Global Partnership Initiative on Effective Triangular Co-operation, *Triangular Co-operation in the Era of the 2030 Agenda. Sharing evidence and stories from the field* [en línea]. Dirección URL: http://www.oecd.org/dac/triangular-co-operation/2020_03_04_Final_GPI_report_BAPA%2040.pdf [consulta: 20 de diciembre de 2020].

Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation, *Voluntary Guidelines for Effective Triangular Cooperation* [en línea]. Dirección URL: <https://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2019/08/VOLUNTARY-GUIDELINES-FOR-EFFECTIVE-TRIANGULAR-COOPERATION.pdf> [consulta: 8 de abril de 2019].

Global Partnership por Effective Development Co-operation, *Global Monitoring* [en línea]. Dirección URL: <http://effectivecooperation.org/about/global-monitoring-framework/> [consulta: 14 de mayo de 2016]

Gómez Galán, Manuel y Sanahuja, José Antonio, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL, 1999.

GPEDC, *The Global Partnership Monitoring Framework for 2030* [en línea]. Dirección URL: <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2017/10/Concept-note-Global-Partnership-Monitoring-Framework-2030.pdf> [6 de abril de 2020].

Green, Mike, *Opinion: Humanitarian challenges rely on aid rules being valued and strengthened*, Devex, 3 de noviembre, 2017.

Gundermann Kröll, Hans, “El método de los estudios de caso”, en María Luisa Tarrés (coord.) *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, 2013.

Gutiérrez Canet, Agustín, “Y seguimos en Honduras,” [en línea], *Milenio*, 11 de marzo de 2021. Dirección URL: <https://www.milenio.com/opinion/agustin-gutierrez-canet/sin-ataduras/y-seguimos-en-honduras> [11 de abril de 2021].

Halvorson-Quevedo, Raundi, *Beyond aid: Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD), a statistical measure for the SDG era*, ponencia presentada en el NeST Technical Workshop for updating the M&E framework for SSC [en línea], Ciudad de México, 28 de septiembre de 2016. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/speeches-presentations-other-events-materials/1120-2016-09-27-nest-mexico-event-ms-raundi-halvorson-quevedo> [consulta: 9 de diciembre de 2016].

Herrera, Mario, Mortalidad Materna en el Mundo [en línea], *Revista Chilena de Obstetricia y Ginecología*, vol. 68, n. 6, Santiago, 2003. Dirección URL: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-75262003000600015#img11 [consulta: 13 de mayo de 2016].

Hirst, Mónica, “América Latina y la cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas,” en Bruno Ayllón Pino y Javier Surasky (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad*, (pp. 17-39), IUDC-Ed. Los libros de la Catarata, 2010

Honda, Shunichiro, *Japan's Triangular Cooperation Mechanism. With a Focus on JICA's Activities* [en línea], JICA Research Institute, 2014. Dirección URL: https://jica-ri.jica.go.jp/publication/assets/Triangular%20Cooperation%20Mechanisms_2_for%20web.pdf [consulta: 25 de abril de 2016].

Hosono, Akio, South-South/ Triangular Cooperation and Capacity Development [en línea], sin fecha. Dirección URL: <https://www.cbd.int/financial/southsouth/japan-scalingup.pdf> [consulta: 24 de julio de 2021].

Hopwood, Bill, Mellor, Mary y O'Brien, Geoff, “Sustainable Development: Mapping Different Approaches,” [en línea], *Sustainable Development* 13, 38-52, 2003. Dirección URL: http://www.dse.ufpb.br/tarcisio/Artigos/Sustainable_development_mapping_different_aproaches.pdf [consulta: 17 de noviembre de 2016].

Ibargüen Tinley, Lorena y Stroeyer Rasmussen, Julie, *Cooperación Internacional en Salud: antecedentes, presente y futuro*, Cuadernos de Cooperación Internacional, México, Instituto Mora, Universidad Iberoamericana, 2016.

INEGI, *Estadísticas a propósito del día internacional de la mujer* [en línea], 2017. Dirección URL: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/mujer2017_Nal.pdf [consulta: 13 de abril de 2017].

INEGI, *Metodología de Indicadores de la Serie Histórica Censal*, 2016. Dirección URL: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpvsh/doc/metodologia_indicadores.pdf [Consulta: 26 de marzo de 2017].

IPAS, *Manual de Consejería Anticonceptiva. Guía para fortalecer los servicios de anticoncepción en los sitios de salud* [en línea] 2019. Dirección URL: <https://ipasmexico.org/wp-content/uploads/2019/01/manual-de-consejeria-anticonceptiva-2019.pdf> [consulta: 22 de septiembre de 2019].

Japan International Cooperation Agency y Secretaría de Salud, *Proyectos de Cooperación Técnica de JICA México, Proyecto: "Prevención y Control del Cáncer Cérvico Uterino en los Estados del Sur de México,"* [en línea]. Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/pdf/proyecto02.pdf> [consulta: 21 de abril de 2016]

Japan International Cooperation Agency, *2013, año que conmemora 3 aniversarios de JICA en México*, [en línea] 2013. Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/office/others/anniversary.html> [consulta: 16 de abril de 2016].

Japan International Cooperation Agency, *40 aniversario de Intercambio México-Japón: Se han capacitado alrededor de 4,500 becarios mexicanos y japoneses*, [en línea], Publicaciones, Boletín Informativo JICA-México, No. 53 febrero-marzo 2012. Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/office/others/boletin18.html> [consulta: 15 de abril de 2016]

Japan International Cooperation Agency, *About Impact Evaluation*, [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/impact/about.html [consulta: 23 de abril de 2016].

Japan International Cooperation Agency, *Actividades en México. Principales Modalidades*, [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/index.html> [Consulta: 15 de abril de 2016].

Japan International Cooperation Agency, *Countries and Regions*, [en línea], 2021. Dirección URL: <https://www.jica.go.jp/english/countries/index.html>, [consulta: 11 de abril de 2021].

Japan International Cooperation Agency, *Country-Program Evaluation*, [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/program/country/index.html [consulta: 23 de abril de 2016].

Japan International Cooperation Agency, *Evaluations*, [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/index.html [consulta: 22 de abril de 2016].

Japan International Cooperation Agency, *Japan- Mexico Partnership Programme, Proyectos Trilaterales*, [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/jmpp02.html> [consulta: 16 de abril de 2016].

Japan International Cooperation Agency, *Japan- Mexico Partnership Programme, Envío de Expertos Mexicanos*, [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/envio.html> [consulta: 16 de abril de 2016].

Japan International Cooperation Agency, *Japan- Mexico Partnership Programme, Cursos Internacionales de Capacitación*, [en línea], 2016. Dirección URL: http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/tctp_mex.html [consulta: 16 de abril de 2016].

Japan International Cooperation Agency, *Japan-Mexico Partnership Programme* [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/jmpp.html> [Consulta: 15 de abril de 2016].

Japan International Cooperation Agency, *JICA Guidelines for Operations Evaluation*, [en línea], JICA Evaluation Department, 2014. Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/guides/c8h0vm000001rfr5-att/guideline_2014.pdf [consulta: 24 de abril de 2016].

Japan International Cooperation Agency, *JICA profile*, [en línea], 2015. Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/publications/brochures/c8h0vm000000k9k0-att/jicapofile_en.pdf [consulta: 18 de abril de 2016].

Japan International Cooperation Agency, *JICA's Operation in the Health Sector- Present and Future* [en línea] 2013. Dirección URL: https://www.jica.go.jp/english/our_work/thematic_issues/health/c8h0vm00005zn19g-att/position_paper.pdf [consulta: 14 de mayo de 2017].

Japan International Cooperation Agency, *JICA's Support for South-South and Triangular Cooperation. For inclusive and dynamic development* [en línea]. Dirección URL: http://www.jica.go.jp/activities/issues/ssc/ku57pq000004zw8p-att/pamphlet_en_01.pdf [consulta: 18 de abril de 2016].

Japan International Cooperation Agency, *Operations Evaluation in JICA* [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/about.html [consulta: 22 de abril de 2016].

Japan International Cooperation Agency, *South-South and Triangular Cooperation*, [en línea], 2014. Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/thematic_issues/south/activity.html [consulta: 18 de abril de 2016].

Japan International Cooperation Agency, *Standard Indicator Reference* [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/indicators/index.html [consulta: 23 de abril de 2016].

Japan International Cooperation Agency, *Terminal Evaluation, International Training Course on Reproductive Health* [en línea], Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/project/term/latin_america/mexico_2002_1.html [consulta: 16 de mayo de 2016].

Japan International Cooperation Agency, *Terminal Evaluation, Project for Prevention and Control of Uterine Cervical Cancer in the Southern States of Mexico* [en línea], 2007. Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/project/term/latin_america/c8h0vm000001rz7x-att/mex_2007_02.pdf [consulta: 16 de mayo de 2016].

JICA Research Institute, *Discussing the Normative Framework of Japan's Bilateral Development Cooperation With Distinguished Fellow Sakiko Fukuda-Parr*, [en línea], 2017. Dirección URL: https://www.jica.go.jp/jica-ri/news/topics/20170117_01.html [consulta: 10 de febrero de 2017].

JICA, *Process Analysis* [en línea] 2020. Dirección URL: https://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/process.html [consulta: 26 de julio de 2020].

JICA, *Estados Unidos Mexicanos, Política de Asistencia por País, Plan de Desarrollo de Proyectos* [en línea] 2015. Dirección URL: <http://www.mx.emb-japan.go.jp/files/000128238.pdf> [consulta: 9 de febrero de 2017].

JICA, *Estados Unidos Mexicanos, Política de Asistencia por País, Plan de Desarrollo de Proyectos* [en línea] 2018. Dirección URL: <https://www.mx.emb-japan.go.jp/files/000438206.pdf> [consulta: 25 de diciembre de 2020].

JICA, *Guía de Gestión de Cursos Internacionales en México dentro del Japan Mexico Partnership Programme (JMPP)*, 2011.

JICA, *Health Programs and Projects* [en línea] 2020. Dirección URL: https://www.jica.go.jp/english/our_work/thematic_issues/health/study.html [consulta: 11 de diciembre de 2020].

JICA, *JICA Annual Report 2019* [en línea] 2019. Dirección URL: https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2019/c8h0vm0000f7nzvn-att/2019_all.pdf [consulta: 11 de diciembre de 2020].

JICA, *Programas de Co-Creación del Conocimiento (KCCP por sus siglas en inglés) Cursos Colectivos y Regionales Año Fiscal Japonés 2017* [en línea] 2017. Dirección URL: <https://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/becas01.html> [consulta: 7 de mayo de 2017].

JICA, *Resumen del proyecto* [en línea] 2017. Dirección URL: <https://www.jica.go.jp/project/spanish/guatemala/003/outline/index.html> [consulta: 6 de mayo de 2017].

Karam Enríquez, Verónica Astrid, *Tratados Bilaterales*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Embajada de México en Japón- Embajada del Japón en México, 2008.

Kato, Hisashi, Mackey, Tim K. y Heng, Yee K, Japan's Health Diplomacy: Projecting Soft Power in the Era of Global Health [en línea] *Global Health Governance*, vol. III, n.º. 1, 2019. Dirección URL: [Spring-2019-Issue.pdf \(shu.edu\)](#) [consulta: 6 de diciembre de 2020].

Keohane, Robert O., y Nye, Joseph S. (traducción de Heber Cardoso Franco) , *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección estudios internacionales, 1988, 1ra edición, p. 41 (El trabajo original se publicó en 1977).

Kindornay, Shannon y Morton, Bill, *Development effectiveness: towards new understandings*, [en línea], Issues Brief, Development Cooperation Series, The North-South Institute, 2009, pp. 1, 5. Dirección URL: <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2012/10/2009-Development-effectiveness-towards-new-understandings.pdf> [consulta: 1 de mayo de 2016].

Krasner, Stephen D., “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables,” *International Regimes*, Cornell University Press, 1983.

Legendorf, Julia y Lázaro, Lena, “Initiation of Triangular Cooperation”, *Triangular Cooperation. A Guideline for Working in Practice*, Nomos/GIZ, 2012.

Lemaresquier, Thierry, “El marco de referencia actual de la cooperación internacional para el desarrollo y la nueva plataforma de acción para los PRM”, en Ayala Martínez, Citlali y Pérez Pineda, Jorge A. *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿Hacia dónde vamos?*, Instituto Mora/Flasco México/CIDEAL, México D.F., 2009.

Lewis, Marle J., *A Situation Analysis of cervical cancer in Latin America & the Caribbean* [en línea], Panamerican Health Organization, 2004. Dirección URL: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=3595&Itemid=3637&lang=es [consulta: 13 de mayo de 2016].

Little, Richard, “International Regimes”. En John Baylis, Steve Smith y Patricia Owens (eds.), *The Globalization of World Politics*, Oxford, UK, Oxford University Press, 2014, sexta edición, pp. 289-303.

Lopes Corrêa, Márcio, *Quantification of South-South cooperation and its implications to the foreign policy of developing countries*, South Centre, Policy Brief, 41, 2017. Dirección URL: https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2017/07/PB41_Quantification-of-South-South-cooperation-and-its-implications-to-the-foreign-policy-of-developing-countries_EN.pdf [consulta: 3 de agosto de 2017].

López Chacón, Lorena, *La evolución del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda: inclusión de donantes no-CAD y sus implicaciones en la arquitectura de la cooperación internacional (2003-2012)*, tesis de maestría, México, Instituto de Investigación José María Luis Mora, 2012.

Lucatello, Simone, La cooperación internacional en tiempos del coronavirus, *Foreign Affairs Latinoamérica*, El impacto mundial del covid-19, julio/septiembre 2020. Dirección URL: <https://revistafal.com/numeros-antteriores/fal-20-3/> [consulta: 4 de julio de 2021].

Luijckx, Willem y Benn, Julia, “Emerging providers ‘international cooperation for development’”, [en línea], OECD Development Co-operation Working Paper 33, 2013. Dirección URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/15d6a3c7-en.pdf?expires=1560447626&id=id&accname=guest&checksum=28A6303E5BA7BA800FDB707B75308218> [consulta: 13 de junio de 2019].

Malacalza, Bernabé, “La cooperación sur-sur 40 años después”, [en línea], España, *El País. com*, 28 de marzo de 2019. Dirección URL: https://elpais.com/elpais/2019/03/27/planeta_futuro/1553687608_667151.html [consulta: 17 de junio de 2019].

Malacalza, Bernabé, *Más allá de la renta: Iberoamérica y la cooperación internacional al desarrollo en un mundo en cambio*, AECID, Madrid, 2019.

Malacalza, Bernabé, “Cooperación al desarrollo y relaciones internacionales: un campo de estudio en debate”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 125, 2020, pp. 209-228.

Martín, Jesús, Médicos Veracruzanos colaboran en proyectos de salud con japoneses, [en línea], *Quadratin*, 2013. Dirección URL: <https://veracruz.quadratin.com.mx/Medicos-veracruzanos-colaboran-en-proyectos-de-salud-con-japoneses/> [consulta: 6 de mayo de 2017]

Martínez Carazo, Piedad Cristina, “El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica,” *Pensamiento y Gestión*, núm. 20, 2006.

Masters, Lesley y Grant, Catherine, *Symposium on Trilateral Cooperation*, IGD, UNISA, 27 de Octubre, 2015, Pretoria, Sudáfrica.

MDG Monitor, *MDG Progress Report of Latin America and the Caribbean in 2015* [en línea], 2015. Dirección URL: <http://www.mdgmonitor.org/mdg-progress-report-latin-america-caribbean-2015/> [consulta: 13 de mayo de 2016].

MDGMonitor, *Improve Maternal Health*, [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.mdgmonitor.org/goal5.cfm> [consulta: 21 de septiembre de 2014].

Meeks, Polly, *Reporting debt relief as ODA: civil society shut out, bad rules to be locked in?* [en línea] Eurodad, 21 de noviembre, 2018. Dirección URL: <https://eurodad.org/debt-relief-ODA> [consulta: 12 de diciembre de 2018].

Mícher Camarena, Martha Lucía (compiladora), *Derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Avances y retos a 20 años de las Conferencias Mundiales de El Cairo y Beijing*, México, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Andar, 2015, primera edición.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo de El Salvador [en línea]. Dirección URL: <http://cooperacion.reee.gob.sv/> [consulta: 12 de enero de 2017].

Ministry of Foreign Affairs of Japan y Nomura Research Institute Ltd., *Third Party Evaluation Report 2012, Evaluation of Triangular Cooperation, Summary*, [en línea], 2013. Dirección URL: http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/FY2012/text-pdf/tc_summary.pdf [consulta: 12 de marzo de 2017].

Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Annual Report on Japan’s ODA Evaluation 2015*, [en línea], 2015. Dirección URL: http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/annual_report_2015/index.html [consulta: 24 de abril de 2016].

Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Annual Report on Japan’s ODA Evaluation 2015*, [en línea], 2015. Dirección URL: http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/annual_report_2015/index.html [consulta: 24 de abril de 2016].

Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Annual Report on Japan’s ODA Evaluation 2015*, [en línea], 2015. Dirección URL: http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/annual_report_2015/index.html [consulta: 24 de abril de 2016].

Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Evaluation on Japan’s Support for Regional Cooperation. A Case Study of Central America. Summary Report* [en línea], 2007. Dirección URL: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/FY2006/text-pdf/region.pdf> [consulta: 24 de abril de 2016].

Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan’s Global Issues Initiative (GII) on Population and AIDS* [en línea], 2014. Dirección URL: http://www.mofa.go.jp/policy/pop_aids/gii/gii.html [consulta: 14 de mayo de 2017].

Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Official Development Assistance (ODA). 6. Latin America and the Caribbean* [en línea]. Dirección URL: https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2017/html/honbun/b3/s2_2_6.html [consulta: 1 de abril de 2021].

Mitchell, Ian y Ritchie, Euan, *How Should UK Development Finance Count as Aid?* [en línea], Center for Global Development, 2018. Dirección URL: <https://www.cgdev.org/blog/how-should-uk-development-finance-count-aid> [consulta: 12 de diciembre de 2018].

MOFA, *Annual Report on Japan's ODA Evaluation 2019* [en línea] 2019. Dirección URL: https://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/pdfs/odareport2019_en_single.pdf [consulta: 26 de julio de 2020].

MOFA, *Japan's Strategy on Global Health Diplomacy* [en línea] 2013. Dirección URL: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000005946.pdf> [consulta: 6 de diciembre de 2020].

MOFA, *México* [en línea]. Dirección URL: <http://www.mofa.go.jp/files/000142703.pdf> [consulta: 10 de diciembre de 2016].

MOFA, *ODA Evaluation Guidelines, 12th Edition* [en línea], 2019. Dirección URL: https://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/basic_documents/pdfs/guidelines12th.pdf [consulta: 25 de julio de 2020].

Moreno Brid, Juan Carlos y Hesse, Valeska, “La cooperación internacional para el desarrollo en el contexto global actual”, en Citlali Ayala Martínez y Jorge A. Pérez Pineda (coord.), *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿Hacia dónde vamos?*, CIDEAL/Instituto Mora/FLACSO-México, 2010.

Murillo, Raúl, Herrera, Rolando, Sierra, Mónica S. y Forman, David, Cervical Cancer in Central and South America: Burden of disease and status of disease control [en línea], *Cancer Epidemiology, The International Journal of Cancer Epidemiology, Detection and Prevention*, 2016. Dirección URL: [http://www.cancerepidemiology.net/article/S1877-7821\(16\)30108-4/pdf](http://www.cancerepidemiology.net/article/S1877-7821(16)30108-4/pdf) [consulta: 22 de abril de 2017].

Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* [en línea], El Cairo, 1994. Dirección URL: <http://www.un.org/es/development/devagenda/population.shtml> [consulta: 1 de marzo de 2015].

Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* [en línea], El Cairo, 1994, Dirección URL: <http://www.un.org/es/development/devagenda/population.shtml>, [consulta: 1 de marzo de 2015].

Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015* [en línea]. Dirección URL: <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/odm/Doctos/InfONU2015.pdf> [consulta: 20 de enero de 2015].

NeST Africa, *A Monitoring and Evaluation Framework for South-South Cooperation*, [en línea], SAIIA, 2016. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/speeches-presentations-other-events-materials/1148-the-journey-towards-developing-a-common-framework-for-evaluating-ssc/file> [consulta: 26 de enero de 2017].

Network of Southern Think Tanks, *Inception Document, Beijing*, 2014 (No publicado al 26 de enero de 2017).

Nivia-Ruiz, Fernando, La cooperación internacional Sur-Sur en América Latina y el Caribe: Una mirada desde sus avances y limitaciones hacia un contexto de crisis mundial, [en línea], *Revista de Economía del Caribe*, vol. 5, pp. 188-236, p.193, 2010. Dirección URL: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/viewFile/1256/796> [Consulta: 9 de marzo de 2015].

Observatorio Cooperación Internacional, *Desarrollo* [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.observacoop.org.mx/index.php/practicas/desarrollo> [consulta: 13 de noviembre de 2016]

OCDE, *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud: México 2016* [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.oecd.org/els/estudios-de-la-ocde-sobre-los-sistemas-de-salud-mexico-2016-9789264265523-es.htm> [consulta: 2 de abril de 2017].

Ochoa Bilbao, Luis y Prado Lallande, Juan Pablo, “Cosmopolitismo, constructivismo y liberalismo institucional: diálogo teórico en torno a la cooperación internacional para el desarrollo”, *Araucaria, Revista de Filosofía, Política y Humanidades*, núm. 37, 2017, pp. 273-299.

OECD, *Boosting South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness. Telling the Story of Partners Involved in more than 110 Cases of South-South and Triangular Cooperation*, 2010 [en línea]. Dirección URL: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/46080462.pdf> [Consulta: 10 de mayo de 2020].

OECD, *Cancer Care: Chart Set, Cervical cancer mortality, 2011 to 2011 (or nearest year)* [en línea]. Dirección URL: [https://www.oecd.org/health/health-systems/Cancer%20care%20\(chart%20set\).pdf](https://www.oecd.org/health/health-systems/Cancer%20care%20(chart%20set).pdf) [consulta: 22 de abril de 2017].

OECD, *DAC Criteria for Evaluating Development Assistance*, [en línea]. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm> [10 de mayo de 2016].

OECD, *DAC High Level Meeting 2016* [en línea]. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/dac-hlm.htm> [consulta: 9 de diciembre de 2016]

OECD, *Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries* [en línea] 2018. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2017-detailed-summary.pdf> [consulta: 1 de abril de 2021].

OECD, *Development finance of countries beyond the DAC* [en línea] 2019. Dirección URL: <https://www.oecd.org/dac/stats/non-dac-reporting.htm> [consulta: 13 de junio de 2019].

OECD, COVID-19 spending helped to lift foreign aid to an all-time high in 2020 [en línea], 2021. Dirección URL: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2020-detailed-summary.pdf> [consulta: 31 de julio de 2021].

OECD, *Enabling Effective Triangular Co-operation*, OECD Development Policy Papers, [en línea] Diciembre 2019. Dirección URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5fc4501e-en.pdf?expires=1586661604&id=id&accname=guest&checksum=77E90303CF67C0BE76150D84196955F0> [consulta: 12 de abril de 2020].

OECD, *Evaluation Systems in Development Co-operation: 2016 Review*, [en línea], OECD Publishing, 2016, Paris. Dirección URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/evaluation-systems-in-development-co-operation_9789264262065-en#page3 [consulta: 24 de febrero de 2017].

OECD, *Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness*, [en línea]. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm> [consulta: 14 de mayo de 2016].

OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2021. Disbursements, Commitments, Country Indicators* [en línea] OCDE publishing 2021, p. 232. Dirección URL: https://www.oecd-ilibrary.org/development/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries_20743149 [consulta: 1 de abril de 2021].

OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2019: Disbursements, commitments, country indicators* [en línea] OCDE publishing 2019, p. 2012. Dirección URL: https://read.oecd-ilibrary.org/development/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-2019_fin_flows_dev-2019-en-fr#page214 [consulta: 21 de septiembre de 2019].

OECD, *HLF1: The First High Level Forum on Aid Effectiveness, Rome* [en línea]. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/hlf-1thehighlevelforumonaideffectivenessrome.htm> [consulta: 10 de mayo de 2016].

OECD, *Paris Declaration and Accra Agenda for Action* [en línea]. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm> [consulta: 7 de enero de 2017].

OECD, *Statistics on resource flows to developing countries, Table 25. ODA Receipts and Selected Indicators for Developing Countries and Territories*, [en línea] 2016. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm> [consulta: 1 de septiembre de 2016].

OECD, *Task Team on South-South Cooperation*, [en línea]. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/taskteamonsouth-southco-operation.htm> [consulta: 14 de mayo de 2016].

OECD, *Task Team on South-South Co-operation, the Task Team on South-South Co-operation at a Glance* [en línea]. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45539861.pdf> [consulta: 14 de mayo de 2016].

OECD, *The Global Partnership Initiative on Effective Triangular Co-operation (GPI)* [en línea]. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/triangular-cooperation/the-global-partnership-initiative-on-effective-triangular-co-operation.htm#> [consulta: 7 de abril de 2020].

OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, [en línea], 2005 y 2008. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> [consulta: 12 de mayo de 2016].

OECD, *Toolkit for Identifying, Monitoring and Evaluating the Value Added of Triangular Co-operation* [en línea] 2018. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/TOOLKIT%20-%20version%20August%202018.pdf> [consulta: 11 de abril de 2020].

OECD, *Triangular co-operation repository of projects* [en línea]. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-co-operation-repository.htm>

OECD. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management* [en línea], 2002. Dirección URL: <https://www.oecd.org/dac/2754804.pdf> [consulta: 4 de enero de 2017].

OECD/DAC Network on Development Evaluation, *Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria. Definitions and Principles for Use* [en línea], 2019. Dirección URL: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf> [consulta: 22 de marzo de 2020].

OECD-DAC, *Dispelling the myths of triangular co-operation- Evidence from the 2015 OECD Survey on triangular co-operation* [en línea], 2016. Dirección URL: http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD_Triangular_co-operation_survey_report_2016.pdf [consulta: 26 de diciembre de 2016].

OECD-DAC, *Triangular Co-operation. Findings from a 2015 Survey, Factsheet*, [en línea], DAC Global Relations, 2016. Dirección URL: <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/Updated%20Triangular%20co-operation%20fact%20sheet.pdf> [consulta: 26 de diciembre de 2016].

Oficina de la Presidencia de la República, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de Avances 2015*, [en línea], México, 2015. Dirección URL: <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/odm/Doctos/InfMex2015.pdf> [consulta: 20 de septiembre de 2015].

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, [en línea], New York, Ginebra, 2006. Dirección URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf> [consulta: 20 de noviembre de 2015].

Olivares Alonso, Emir, “Fondos para Centroamérica se usaron en la restauración de estaciones migratorias,” [en línea], *La Jornada*, 10 de marzo de 2021. Dirección URL: <https://www.jornada.com.mx/2021/03/10/politica/010n3pol> [consulta: 11 de abril de 2021].

Organisation for Economic Co-operation and Development, *DAC HIGH LEVEL MEETING FINAL COMMUNIQUÉ 16 DECEMBER 2014*, [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.PDF> [consulta: 06 de Octubre de 2015].

Organisation for Economic Co-operation and Development, *DAC List of ODA Recipients* [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/stats/daclist.htm> [consulta: 11 de abril de 2015].

Organisation for Economic Cooperation and Development, *DAC List of ODA Recipients. Effective for reporting on 2014, 2015 and 2016 flows*, [en línea], 2015. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf> [consulta: 24 de abril de 2016].

Organisation for Economic Cooperation and Development, *DAC List of ODA Recipients. Effective for reporting on 2018, 2019 and 2020 flows*, [en línea], 2018. Dirección URL: https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_En.pdf [consulta: 1 de junio de 2018].

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Development aid rises again in 2015, spending on refugees doubles*, [en línea], 13 de abril de 2016. Dirección URL: <http://www.oecd.org/newsroom/development-aid-rises-again-in-2015-spending-on-refugees-doubles.htm> [consulta: 15 de abril de 2016].

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Development aid rises again in 2015, spending on refugees doubles*, [en línea], 13 de abril de 2016. Dirección URL: <http://www.oecd.org/newsroom/development-aid-rises-again-in-2015-spending-on-refugees-doubles.htm> [consulta: 15 de abril de 2016].

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Development aid rises again in 2016, 2016 preliminary ODA figures* [en línea], 2017. Dirección URL: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf> [consulta: 11 de mayo de 2017].

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries* [en línea], 2018. Dirección URL: <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2017-detailed-summary.pdf> [consulta: 15 de abril de 2018].

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Development aid drops in 2018, especially to neediest countries* [en línea], 2019. Dirección URL: <http://www.oecd.org/newsroom/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm> [consulta: 10 de abril de 2019].

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2013: Disbursements, commitments, country indicators* [en línea] OCDE publishing,

2014. Dirección URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-2014_fin_flows_dev-2014-en-fr#page3 [consulta: 20 de agosto de 2014]

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Improving Partnerships for Effective Development: The Working Party on Aid Effectiveness* [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/improvingpartnershipforeffectivedevelopmenttheworkingpartyonaideffectiveness.htm>, [consulta: 20 de septiembre de 2014].

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Introduction to Official Development Assistance (ODA)*, [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/stats/intro-to-oda.htm>, [consulta: 7 de septiembre de 2014].

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Is it ODA?* [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf> [consulta: 7 de septiembre de 2014].

Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD and the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness* [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/oecdandthefourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm> [consulta: 20 de agosto de 2014].

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Outcomes of the 2014 OECD DAC High Level Meeting (HLM). Making OECD DAC statistics fit-for-purpose in a post-2015 world* [en línea]. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/Outcomes%20of%20the%202014%20OECD%20DAC%20HLM.pdf> [consulta: 06 de Octubre de 2015].

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Statistics on resource flows to developing countries, DAC Members' Net Official Development Assistance in 2016* [en línea], 2017. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>.

Organisation for Economic Co-operation and Development, *The 0.7% ODA/GNI target- a history*, [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm> [consulta: 6 de Octubre de 2015].

Organisation for Economic Co-operation and Development, *The High Level Fora on Aid Effectiveness: A history*, [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm#Rome>, [consulta: 20 de agosto de 2014].

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2015: Disbursements, commitments, country indicators* [en línea] OCDE publishing 2015. Dirección URL: https://www.oecd-ilibrary.org/development/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-2015_fin_flows_dev-2015-en-fr [consulta: 12 de diciembre de 2018]

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2016: Disbursements, commitments, country indicators* [en línea] OCDE publishing 2016, p. 49. Dirección URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-2016_fin_flows_dev-2016-en-fr#page51 [consulta: 10 de diciembre de 2016].

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2017: Disbursements, commitments and country indicators*, [en línea], OCDE publishing 2017. Dirección URL: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/geographical->

distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-2017_fin_flows_dev-2017-en-fr#.WRUjruU1-00#page211 [consulta: 11 de mayo de 2017].

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2018: Disbursements, commitments, country indicators* [en línea] OCDE publishing 2018. Dirección URL: https://read.oecd-ilibrary.org/development/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-2018_fin_flows_dev-2018-en-fr#page52 [consulta: 10 de septiembre de 2018].

Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Co-operation Profiles, [en línea], 2021. Dirección URL: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2dcf1367-en/1/3/1/2/index.html?itemId=/content/publication/2dcf1367-en&_csp_=177392f5df53d89c9678d0628e39a2c2&itemIGO=oecd&itemContentType=book&_ga=2.40161956.729311766.1627768592-1088104312.1627768592#section-d1e4726 [consulta: 31 de julio de 2021].

Oddone, N. y Álvarez, M. “La creciente importancia de la paradiplomacia en América Latina: Motivos para su abordaje académico y su vinculación con las fronteras” [en línea] *Revista sobre Fronteras e Integración Regional*, vol. 24, núm. 4, 2019 pp. 8-13, Dirección URL: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/viewFile/15816/21921926937> [consulta: 3 de abril de 2021].

Ojeda Medina, Tahina, “Localización de los objetivos de desarrollo sostenible en espacios fronterizos y cooperación Sur-Sur transfronteriza en América Latina”, [en línea], *Revista sobre Fronteras e Integración Regional*, vol. 24, núm. 4, 2019 pp. 27-38, Dirección URL: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/viewFile/15816/21921926937> [consulta: 3 de abril de 2021].

Organización de las Naciones Unidas. *Documentación de las Nacionales Unidades: Guía de Investigación, el medio ambiente*, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>, [consulta: 6 de septiembre de 2014].

Organización Mundial de la Salud, *Salud Reproductiva. Proyecto de estrategia para acelerar el avance hacia el logro de los objetivos y metas internacionales de desarrollo*, [en línea], EB113/15 Add.1, 2013. Dirección URL: http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/EB113/seb11315a1.pdf [consulta: 20 de septiembre de 2014].

Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud, *Salud en las Américas Edición 2017. Resumen: Panorama Regional y Perfiles de País*, [en línea] 2017. Dirección URL: <http://www.bvs.hn/docum/ops/Salud.Americas.2017.pdf> [consulta: 29 de febrero de 2020].

Organización Panamericana de la Salud, *Cáncer en las Américas, Perfiles de País*, 2013, México [en línea], 2013. Dirección URL: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9010%3A2013-cancer-americas-country-profiles-2013&catid=1872%3Acancer-content&Itemid=40084&lang=es [consulta: 14 de mayo de 2016].

Organización Panamericana de la Salud, *Clasificación estadística internacional de enfermedades y problemas relacionados con la salud (CIE-10)*, [en línea], vol. 1, 10ª revisión, Washington D.C, OPS, 1995, pp. 1171-1172. Dirección URL: <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/6282/Volume1.pdf?sequence=1> [consulta: 29 de noviembre de 2015].

Organización Panamericana de la Salud, *Mortalidad por cáncer está decayendo en algunos países de las Américas*, según nuevo informe de la OPS/OMS, [en línea], 2013. Dirección URL: http://www.paho.org/uru/index.php?option=com_content&view=article&id=775:mortalidad-cancer-decayendo-algunos-paises-americas-segun-nuevo-informe-ops-oms&Itemid=340 [consulta: 13 de mayo de 2016].

PATH, *VPH y el cáncer de cuello uterino* [en línea]. Dirección URL: <http://www.rho.org/aps/learn-basics.htm> [consulta: 13 de mayo de 2015].

Pauselli, Gino, “Teoría de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa,” *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, núm. 1, vol. 2, 2013, pp. 72-92.

Pérez Pineda, Jorge A. y Huitrón Morales, Analilia, *Debate sobre la Medición y Evaluación de la Cooperación Sur-Sur: consideraciones para la cooperación mexicana*, Oxfam, 2018. Dirección URL: https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Debate%20Medicio%CC%81n%20CSS_.pdf

Pérez, Beatriz Olivia, Veracruz, entre los estados con mayores casos de cáncer cervicouterino, alertan oncólogos, *XEU Noticias*, 25 de septiembre de 2018. Dirección URL: <https://www.xeu.mx/nota.cfm?id=990811> [consulta: 29 de febrero de 2020].

Pierrri Gonsebatt, Gastón, *Nuevo contexto de la cooperación internacional. SEGIB y OEA: ¿Una alternativa de ayuda al desarrollo para Iberoamérica?* [en línea], Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, Fundación Instituto OMG, 2009. Dirección URL: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009d/628/Modalidades%20de%20la%20Cooperacion%20Internacional%20para%20el%20Desarrollo.htm> [10 de octubre de 2014].

PIFCSS, *Desafíos de la cooperación triangular en Iberoamérica: identificando buenas prácticas para fortalecer su gestión*, Serie documentos de trabajo [en línea] 2020. Dirección URL: <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/files/documentos/publicaciones/informe-Cooperacion-Triangular-ES-FINAL.pdf> [consulta: 21 de diciembre 2020].

PIFCSS, *Desafíos de la cooperación triangular en Iberoamérica: identificando buenas prácticas para fortalecer su gestión* [en línea] Serie Documentos de trabajo, 2020. Dirección URL: <http://www.cooperacionsursur.org/es/biblioteca/publicaciones-del-pifcss/2126-estrategia-de-medio-prazo-2020-2024.html> [consulta: 6 de junio de 2020].

PIFCSS, *Informe Final, Taller “Informe de la CSS en Iberoamérica 2016 y SIDICSS”* [en línea], 2015. Dirección URL: <http://www.cooperacionsursur.org/images/docs-programa/2016/taller-SIDICSS-mexico2015.pdf> [consulta: 16 de enero de 2017].

PIFCSS, *Informe Final, Taller “Reflexión práctica de criterios para el monitoreo, seguimiento y evaluación en la CSS”* [en línea] 2015. Dirección URL: <http://www.cooperacionsursur.org/images/docs-programa/2016/taller-reflexion-salvador2015.pdf> [consulta: 16 de enero de 2017]

PIFCSS, *Valorización de la CSS: Avances y retos en Iberoamérica* [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.cooperacionsursur.org/images/DT-09-Valorizacion-CSS-Avances-y-Retos.pdf> [consulta: 17 de enero de 2017].

PIFCSS, *Valorización de la CSS: Estudios de caso Brasil, Chile y México* [en línea] 2016. Dirección URL: <http://www.cooperacionsursur.org/images/DT10-Valorizacion-CSS-Estudios-de-Caso.pdf> [consulta: 17 de enero de 2017].

Plancarte, Teresa, GIZ México, en el Panel “Estrategias, procesos y mecanismos de evaluación para la Cooperación Sur-Sur y Triangular”, 4 de junio de 2018, SRE, Ciudad de México.

Pradilla, Alberto, “Apoyos de México a Centroamérica alcanzan el 6% de lo planeado a más de un año de su anuncio”, [en línea], *Animal Político*, 11 de febrero de 2021. Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/2021/02/apoyos-mexico-centroamerica-planeado/> [consulta: 11 de abril de 2021].

Prado Lallande, Juan Pablo y Ochoa Bilbao, Luis “El sistema de cooperación internacional para el desarrollo frente a la securitización y la crisis económica global”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 105, septiembre-diciembre 2009. Dirección URL: <http://www.journals.unam.mx/index.php/rri/article/view/18166>, [consulta: 15 de agosto de 2014].

Prado Lallande, Juan Pablo, “La Cooperación Sur-Sur de México como instrumento de política exterior,” en Bruno Ayllón (editor) *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur*, 1ª Ed., Quito, Editorial IAEN, 2016.

Prado Lallande, Juan Pablo, “México. La cooperación Sur-Sur y triangular. El dinamismo vuelto desafío,” en Bruno Ayllón y Tahina Ojeda (coords.) *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, Los libros de la catarata, IUDC-UCM, 2013.

Juan Pablo Prado Lallande, La cooperación para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones [en línea], *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LIX, núm. 222, UNAM, 2014. Dirección URL: https://www.academia.edu/11098509/La_cooperaci%C3%B3n_internacional_para_el_desarrollo_de_M%C3%A9xico_Un_an%C3%A1lisis_de_sus_acciones_institucionalizaci%C3%B3n_y_percepciones [consulta: 21 de agosto de 2021].

Prado Lallande, Juan Pablo “La cooperación triangular en América Latina, análisis y propuestas” [en línea], *Latin American Journal of International Affairs* vol. 4, n° 2, 2012. Dirección URL: https://www.academia.edu/17427288/La_cooperaci%C3%B3n_triangular_en_Am%C3%A9rica_Latina_An%C3%A1lisis_y_propuestas [consulta: 14 de agosto de 2021].

Prado Lallande, Juan Pablo, “La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México. De la pertinencia a su necesaria adecuación.” En Laura Alicia Camarillo Govea, Rafael Velázquez Flores, Jorge A. Schiavon y Dámaso Morales Ramírez (editores), *El Marco Jurídico de la Política Exterior de México*. México, Universidad Autónoma de Baja California Sur, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2020.

Juan Pablo Prado Lallande, “México y la cooperación internacional para el desarrollo: El viraje de Peña Nieto a López Obrador”, [en línea] en Ana Covarrubias Velasco, Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (editores), *Fundamento Internos y Externos de la Política Exterior de México (2012-2018)*, El Colegio de México A.C. y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., México, 2020. Dirección URL: https://www.academia.edu/44369818/M%C3%A9xico_y_la_cooperaci%C3%B3n_internacional_para_el_desarrollo_El_viraje_de_Pe%C3%B1a_Nieto_a_L%C3%B3pez_Obrador [consulta: 7 de agosto de 2021].

Prado Lallande, Juan Pablo, Mexico’s Role in Development Cooperation: Bridging North and South [en línea], *United Nations University- Centre for Policy Research*, 2015. Dirección URL: http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/news/2015/UNUCPR_MexicosRoleinDevelopmentCooperation_Lallande_.pdf [consulta: 24 de marzo de 2016].

Prado Lallande, Juan Pablo, “Reconfigurando la Cooperación Internacional para el Desarrollo: La Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe”, [en línea] *Revista Espacio Tiempo*, 9, 2015. Dirección URL: https://www.academia.edu/38375327/Reconfigurando_la_cooperaci%C3%B3n_internacional_para_el_desarrollo_la_cooperaci%C3%B3n_triangular_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_El_Caribe [consulta: 8 de agosto de 2021].

Juan Pablo Prado Lallande y Christian Freres, Renovando alianzas del desarrollo en Iberoamérica. La cooperación triangular hispano-latinoamericana, [en línea], *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur* vol. 1, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2016. Dirección URL: <https://www.segib.org/?document=cuadernos-tecnicos-de-trabajo-sobre-cooperacion-sur-sur-vol-1> [consulta: 22 de agosto de 2021].

Proceso, El cáncer cervicouterino es la segunda causa de muerte femenina en México, alerta un especialista, 8 de agosto de 2018. Dirección URL: <https://www.proceso.com.mx/546150/el-cancer-cervicouterino-es-la-segunda-causa-de-muerte-femenina-en-mexico-alerta-un-especialista> [consulta: 29 de febrero de 2020].

Procuraduría Federal del Consumidor, *Cuidarte también es amar. Anticonceptivos modernos*, [en línea] 2019. Dirección URL: <https://www.gob.mx/profeco/documentos/cuidarte-tambien-es-amar-anticonceptivos?state=published> [consulta: 22 de septiembre de 2019]

Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, *Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica* [en línea], Documento de trabajo N° 8, PIFCSS, 2015. Dirección URL: <http://www.cooperacionsursur.org/images/docs-programa/doc-8-PIFCSS-guia-ct-2015.pdf> [consulta: 20 de enero de 2017].

Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, *Glosario Iberoamericano de términos comúnmente utilizados en la gestión de la cooperación Sur-Sur, Cooperación Sur-Sur, Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral* [en línea]. Dirección URL: <http://www.cooperacionsursur.org/informacion-del-programa/glosario-de-terminos.html> [consulta: 8 de mayo de 2016].

Quiróga Martínez, Rayén, *Naturaleza, Culturas y Necesidades Humanas. Ensayos de transformación* [en línea], PNUMA. Universidad Bolivariana, México-Santiago de Chile, 2003. Dirección URL: http://www.materialesambiente.net/base/RayenQuiroga_NaturalezaCulturaNH.pdf [consulta: 13 de noviembre de 2016]

Rampa, Francesco y Bilal, Sanoussi, *Emerging economies in Africa and the development effectiveness debate* [en línea], Discussion paper, European Centre for Development Policy Management, 107, 2011. Dirección URL: <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/DP-107-Emerging-Economies-Africa-Development-Effectiveness-Debate-2011.pdf> [consulta: 2 de enero de 2017].

Registro de Discusiones entre la Representación en México de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y las Autoridades del Gobierno Mexicano sobre el “Curso Internacional en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, con Énfasis en la Prevención del Embarazo”, en el marco del esquema de capacitación para Terceros Países del Programa Conjunto México-Japón (JMPP), 22 de septiembre de 2015, documento compartido con la autora.

Río+20, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, *el futuro que queremos* [en línea], Dirección URL: http://www.un.org/es/sustainablefuture/pdf/spanish_riomas20.pdf, [consulta: 1 de abril de 2015].

Rodriguez, Gilberto M.A. y Kleiman, Alberto, Covid-19: ¿una nueva oportunidad para el multilateralismo?, *Foreign Affairs Latinoamérica*, El impacto mundial del covid-19, julio/septiembre 2020. Dirección URL: <https://revistafal.com/numeros-antteriores/fal-20-3/> [consulta: 4 de julio de 2021].

Romero María Elena y García, Alejandro “De las seguridades japonesas: un enfoque crítico de cooperación nipona.” En Rafael Domínguez y Simone Lucatello (coord.) *Repensar el desarrollo desde el pasado de la cooperación internacional. Enfoques críticos alternativos*, revista *cidob d’afers internacionals*, 120, diciembre 2018, pp.51-72.

Ruiz Sanjuán, Sara y Cunego, Aram, *Manual para la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda en la cooperación descentralizada española*, [en línea], Valencia, Fundación MUSOL, s/fecha, Dirección URL: caongd.org/index.php?option=com_docman&task=doc...gid, [consulta: 30 de enero de 2014].

Sachs, Jeffrey D., Health in the developing world: achieving the Millennium Development Goals, *Bulleting of the World Health Organization*, vol. 82, número 12, 2004. Dirección URL: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2623094/pdf/15654410.pdf> [consulta: 23 de noviembre de 2015].

SAIIA, *NeST technical working group meeting, “Defining, measuring and reporting South-South Co-operation,”* [en línea], 2015. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/events/nest-technical-working-group-meeting-defining-measuring-and-reporting-southsouth-cooperation> [consulta: 29 de abril de 2016].

SAIIA, *NeST technical working group meeting: Developing indicators to measure the quality, of South-South relations and processes* [en línea], 2015. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/events/nest-technical-working-group-meeting-developing-indicators-to-measure-the-quality-of-south-south-relations-and-processes> [consulta: 29 de abril de 2016].

SAIIA, *NeST Technical Workshop for updating M&E framework for SSC* [en línea] 2016. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/events/nest-technical-workshop-for-updating-m-e-framework-for-ssc> [consulta: 26 de enero de 2017].

SAIIA, *Network of Southern Think-Tanks Technical Workshop*, [en línea], 2015. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/events/network-of-southern-think-tanks-technical-workshop> [consulta: 29 de abril de 2016].

Sánchez, Gabriela, participación en la Primera Mesa de Trabajo sobre la necesidad de adecuación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo a los retos de la Agenda 2030, miércoles 20 de abril de 2016, Cámara de Diputados, Ciudad de México.

Sanín, María Clara y Prado, Juan Pablo, *Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur e Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* [en línea], Task Team on South-South Cooperation and 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, 2011. Dirección URL: https://www.academia.edu/42924483/Programa_Iberoamericano_de_Fortalecimiento_de_la_Cooperaci%C3%B3n_Sur_Sur_e_Informe_de_la_Cooperaci%C3%B3n_Sur_Sur_en_Iberoam%C3%A9rica_Estudio_de_caso [consulta: 7 de agosto de 2021].

Santander Campos, Guillermo (coord.), *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2011.

Schiavon Ermani, Raffaella, Mortalidad materna: un problema de salud pública y de derechos humanos, en Martha Lucía Mícher Camarena (compiladora), *Derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Avances y retos a 20 años de las Conferencias Mundiales de El Cairo y Beijing (175-201)*, 1ª edición, México, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Andar, 2015.

Secretaría de Salud de Veracruz, Servicios de Salud de Veracruz, solicitud de información con número de folio 00255612 vía INFOMEX Veracruz, 2012.

Secretaría de Salud, *Cáncer de Cuello Uterino*, 8 de septiembre de 2015. Dirección URL: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/cancer-de-cuello-uterino> [consulta: 29 de febrero de 2020].

Secretaría de Salud, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, *Cáncer de Cuello Uterino*, [en línea] 2016. Dirección URL: http://cnegsr.salud.gob.mx/contenidos/Programas_de_Accion/CancerdeMujer/CaCu/introduccion.html [consulta: 13 de abril de 2017].

Secretaría de Salud, Programa Cáncer de la Mujer, *Defunciones de mujeres de 25 años y más por tumor maligno cérvico-uterino, 2000-2015* [en línea]. Dirección URL: <http://cnegsr.salud.gob.mx/contenidos/descargas/CaCu/MortalidadCaCu2000a2015.pdf> [consulta: 22 de abril de 2017].

Secretaría de Salud, *Sistema Mesoamericano de Salud Pública* [en línea] 2015. Dirección URL: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/sistema-mesoamericano-de-salud-publica?idiom=es> [consulta: 7 de mayo de 2017].

Secretaría General Iberoamericana, *2015 Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, [en línea], SEGIB, 2015, p. 28. Dirección URL: <http://www.informesursur.org/> [consulta: 13 de noviembre de 2015].

Secretaría General Iberoamericana, *Cooperación Sur-Sur, Informe de la Cooperación en Iberoamérica 2016* [en línea]. Dirección URL: <http://www.informesursur.org/wp-content/uploads/2016/11/ESP-web.pdf> [consulta: 7 de mayo de 2017].

Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019* [en línea]. Dirección URL: <https://www.informesursur.org/> [consulta: 30 de mayo de 2020].

Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2016*, [en línea] SEGIB, 2016. Dirección URL: <http://segib.org/wp-content/uploads/informeCSS-ES-20161.pdf> [consulta: 19 de enero de 2017].

Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015* [en línea], SEGIB, 2015, p. 28. Dirección URL: <http://www.informesursur.org/> [consulta: 13 de noviembre de 2015]

Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017* [en línea], SEGIB, 2017, p. 53. Dirección URL: <http://www.informesursur.org/> [consulta: 16 de mayo de 2020]

Secretaría General Iberoamericana, *Report on South-South and Triangular Cooperation in Ibero-america 2020* [en línea], 2021. Dirección URL: <https://informesursur.org/en/report/report-of-south-south-and-triangular-cooperation-in-ibero-america-2020/> [consulta: 7 de agosto de 2021].

Secretaría Técnica de Cooperación Internacional Ecuador, *Metodología de Evaluación de la Cooperación Sur-Sur* [en línea]. Dirección URL: https://issuu.com/seteci/docs/metodologia_de_evaluacion_de_la_css [consulta: 12 de enero de 2017].

Secretaría Técnica de Cooperación Internacional Ecuador, *Subsistema registro, seguimiento y evaluación* [en línea]. Dirección URL: http://www.cooperacionsursur.org/images/docs/SETECI_Ecuador.pdf [consulta: 12 de enero de 2017].

SEGOB, SRE, CONAPO, UNFPA, Informe de Ejecución. Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo 1994-2009, Síntesis Ejecutiva [en línea]. Dirección URL: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Informe_de_Ejecucion_Programa_de_Accion_de_la_Conferencia_Internacional_sobre_la_Poblacion_y_el_Desarrollo_1994-2009 [consulta: 14 de mayo de 2016].

SELA, *Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*, [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.sela.org/es/cumbres-regionales/tuxtla/cooperacion-y-la-integracion/> [consulta: 10 de marzo de 2016].

SELA, *Programa Mesoamericano de Cooperación continuará apoyando acciones regionales en salud en 2015 y 2016*, [en línea], 2014. Dirección URL: <http://sursur.sela.org/listado-de-noticias/2014/12/programa-mesoamericano-de-cooperacion-continuara-apoyando-acciones-regionales-en-salud-en-2015-y-2016/> [consulta: 10 de marzo de 2016].

Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, México, Planeta, 2000, primera edición

Sidiropoulos, Elizabeth, *BAPA+40: Learning from the Global South* [en línea], SAIIA, 20 de marzo de 2019, Dirección URL: <https://saiia.org.za/research/bapa40-learning-from-the-global-south/> [consulta: 12 de junio de 2019].

SIODM, *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Veracruz de Ignacio de la Llave* [en línea], México, 2016. Dirección URL: <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/cgi-win/odmsql.exe/LEF030,E> [consulta: 25 de enero de 2016].

SIODM, *Objetivos de Desarrollo del Milenio* [en línea], México, 2016. Dirección URL: <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/> [25 de enero de 2016].

SIODM, *Serie histórica. 5. Mejorar la Salud Materna, Razón de mortalidad materna* [en línea], 2016. Dirección URL: <http://www.objetivosdesarrollodemilenio.org.mx/cgi-win/odmsql.exe/SHIODM005000100010,26,E> [consulta: 26 de marzo de 2017].

SISCA, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Centroamérica y República Dominicana. Estado de avance* [en línea], 2013. Dirección URL: https://www.academia.edu/17262735/Los_Objetivos_de_Development_del_Milenio_en_Centroam%C3%A9rica_y_Rep%C3%ABblica_Dominicana._Estado_de_avance [consulta: 2 de abril de 2017].

Smith, Matthew y Chiwandamira, Daniel, *Review of Trilateral Development Cooperation activities in South Africa*, Final Report, Volumen I, 29 de septiembre de 2015.

Solheim, Erik, *The Sustainable Development Goals and Development Co-operation* [en línea], OECD Insights. Debate the issues, 16 de febrero de 2016. Dirección URL: <http://oecdinsights.org/2016/02/16/the-sustainable-development-goals-and-development-co-operation/> [consulta: 16 de febrero de 2016].

SRE, *Acuerdo sobre cooperación técnica entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno del Japón* [en línea]. Dirección URL: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/JAPON-COOP.TECNICA.pdf> [consulta: 4 de febrero de 2017].

SRE, *Sembrando Vida es una realidad en El Salvador*, [en línea], 29 de octubre de 2020. Dirección URL: <https://www.gob.mx/sre/prensa/sembrando-vida-es-una-realidad-en-el-salvador?idiom=es> [consulta: 10 de abril de 2021].

SRE, *México avanza en la ejecución del programa “Jóvenes construyendo el Futuro” en El Salvador*, [en línea], 28 de octubre de 2020. Dirección URL: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-avanza-en-la-ejecucion-del-programa-jovenes-construyendo-el-futuro-en-el-salvador?state=published> [consulta: 10 de abril de 2021].

Steensen, Suzanne, Development Co-operation Directorate, OECD, *ODA modernisation, Total Official Support for Sustainable Development and blended finance*, ponencia presentada en el NeST-UNCTAD Technical Work meeting “Defining, measuring and reporting South-South Co-operation” [en línea] Ginebra, 17 de diciembre de 2015. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/speeches-presentations-other-events-materials/965-2015-12-17-nest-steensen/file> [consulta: 7 de junio de 2016].

Sugiyama, Hurako, Yamaguchi, Ayaka y Muramaki, Hiromi, *Japan’s Global Health Policy. Developing a Comprehensive Approach in a Period of Economic Stress* [en línea], CSIS Global Health Policy Center, HGPI Global Health Policy Center, JICA, 2013. Dirección URL: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/130506_Sugiyama_JapanGlobalHealth_web.pdf [consulta: 14 de mayo de 2017].

Surasky, Javier, *La Cooperación Sur-Sur en América Latina como herramienta decolonial* [en línea] Congreso FLACSO-ISA, Buenos Aires, 2014. Dirección URL: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/5a8b53d0-a3c4-4009-9ff0-397fca136c1.pdf> [consulta: 1 de abril de 2021].

Sustainable Development Knowledge Platform, *México*, [en línea] 2016. Dirección URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2016/mexico> [consulta: 24 de julio de 2016].

Tarp, Kristoffer Nilaus y Cold-Ravnkilde, Signe Marie, *An emerging development agenda in flux. Addressing the Dilemmas in South-South Cooperation*. DIIS Policy brief, Danish Institute for International Studies, Septiembre 2015.

Task Team on South-South Cooperation, *Estudios de Caso* [en línea], Dirección URL: <http://www.southsouth.org/es/seccion/show?id=20> [consulta: 14 de mayo de 2016].

Task Team on South-South Cooperation, *Qué hacemos?*, [en línea], Dirección URL: <http://www.southsouth.org/es/seccion/11/what-we-do> [consulta: 14 de mayo de 2016]

Task Team on South-South Cooperation, *Unlocking the Potential of South-South Cooperation. Policy Recommendations from the Task Team on South-South Cooperation*, [en línea] 2011, OECD. Dirección URL: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/TT-SSC%20Policy%20Recommendations.pdf> [consulta: 10 de mayo de 2020].

The World Bank, *New country classifications by income level* [en línea]. Dirección URL: <http://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-2016> [consulta: 10 de julio de 2016].

The World Bank, *World Bank Country and Lending Groups* [en línea]. Dirección URL: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> [consulta: 14 de enero de 2018].

UN WOMEN y UN *Department of Economic and Social Affairs, Progress on the Sustainable Development Goals. The Gender Snapshot 2019*, 2019. Dirección URL: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2019/09/progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2019> [consulta: 15 de febrero de 2020].

UN Women, *Women and Sustainable Development Goals*, 2019. Dirección URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2322UN%20Women%20Analysis%20on%20Women%20and%20SDGs.pdf> [consulta: 15 de febrero de 2019].

UN, *Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators, Annex IV. Final list of proposed Sustainable Development Goal indicators* [en línea], 2016. Dirección URL: <http://unstats.un.org/sdgs/indicators/Official%20List%20of%20Proposed%20SDG%20Indicators.pdf> [consulta: 29 de diciembre de 2016].

Unceta Satrustegui, Koldo, “Desarrollo, Subdesarrollo, Maldesarrollo y Postdesarrollo. Una mirada transdisciplinaria sobre el debate y sus implicaciones,” *Carta Latinoamericana. Contribuciones en Desarrollo y Sociedad en América Latina*, número 7, 2009. Dirección URL: <http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/455/CartaLatinoAmericana07Unceta09-1.pdf> [consulta: 15 de noviembre de 2016].

United Nations Development Programme China y Goss Gilroy Inc. Consultants, *International Development Evaluation: Comparing DAC and Non-DAC Approaches*, Diciembre, 2014.

United Nations Development Programme, *Human Development Report 1990*, [en línea], Oxford University Press, NY, 1990. Dirección URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf [consulta: 16 de noviembre de 2016].

United Nations Development Programme, *Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, [en línea], UNDP, 2010. Dirección URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/270/hdr_2010_en_complete_reprint.pdf [consulta: 16 de noviembre de 2016].

United Nations General Assembly, *Buenos Aires Outcome Document of the Second High Level Meeting on South-South Cooperation*, A/73/L.80, 8 de abril de 2019.

United Nations, *Indicators for monitoring the Millennium Development Goals. Definitions, Rationale, Concepts, and Sources*, [en línea], 2012. Dirección URL: <http://mdgs.un.org/unsd/mi/wiki/MainPage.aspx> [consulta: 1 de diciembre de 2015].

United Nations, *SDG Indicators. Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, [en línea], 2018. Dirección URL: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/> [consulta: 17 de enero de 2018].

United Nations, Sustainable Development Goals Platform, *Outcome Document- Open Working Group on Sustainable Development Goals*, [en línea], Dirección URL: <http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>, [consulta: 21 de septiembre de 2014].

UNOSSC, *African countries are developing the First African South-South Cooperation (SSC) Report [en línea]*, 7 de noviembre, 2018. Dirección URL: <https://www.unsouthsouth.org/2018/11/07/first-african-south-south-cooperation-report/> [consulta: 13 de diciembre de 2018].

Uribe Iregui, Rafael, *Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo – CTPD* [en línea] Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Programa de Relaciones Internacionales, 2009. Dirección URL: https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/node/publication/field_attached_file/pdf-_cooperacion_tecnica_entre_paises-_pag._web-_10-15.pdf [consulta: 2 de abril de 2021].

Uscanga, Carlos, “La Cooperación Triangular México- Japón”, [en línea], *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28, 2011. Dirección URL: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/287235> [consulta: 1 de agosto de 2021].

Vasilachis de Gialdino, Irene, “La investigación cualitativa”, en Irene Vasilachis de Gialdino (coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*, Barcelona, Gedisa, 2006.

Vega Sánchez, Bernadette, AMEXCID, Evaluaciones de la Cooperación Sur-Sur en América Latina, participación en el marco del encuentro *Experiencias en evaluación de políticas públicas y cooperación internacional ante la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, México, Club de Banqueros, Semana de la Evaluación en México, 25 de mayo de 2016.

Vega, Andrea “Pagar en FUCAM o esperar en hospitales públicos, las opciones para mujeres con cáncer”, *Animal Político*, 27 de febrero de 2020. Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/2020/02/fucam-opciones-mujere-cancer/> [consulta: 29 de febrero de 2020].

Vázquez, Karin, Khan, Mak y Izmetiev, Artemy, Innovating Triangular Cooperation [en línea] *Development Cooperation Review*, 2019. Dirección URL: <http://dspace.jgu.edu.in:8080/jspui/handle/10739/2759> [consulta: 24 de julio de 2021].

World Health Organization, *Human papillomavirus (HPV) and cervical cancer*, [en línea] 2016. Dirección URL: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs380/en/> [consulta: 13 de abril de 2017].

World Health Organization, *Trends in maternal mortality: 1990 to 2015. Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, World Bank Group and the United Nations Population Division*, [en línea], Ginebra, World Health Organization, 2015. Dirección URL: <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/monitoring/maternal-mortality-2015/en/> [consulta: 12 de enero de 2016].

WHO, Official Development Assistance (ODA) for medical research and basic health sectors as a % of gross national income (GNI) and as a % of all ODA, by donor country [en línea], 2021. Dirección URL: <https://www.who.int/observatories/global-observatory-on-health-research-and-development/indicators/official-development-assistance-for-medical-research-as-a-percent-of-gross-national-income-and-as-a-percent-of-all-oda-by-donor-country> [consulta: 31 de julio de 2021].

Xalma, Cristina, *Generando Indicadores para la Cooperación Sur-Sur. Una mirada al trabajo realizado desde el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*, [en línea], documento de trabajo N°4, SEGIB, PIFCSS, 2013. Dirección URL:

http://www.cooperacionsursur.org/images/descargas/2014/marzo/Generando_indicadores_2014.pdf [consulta: 9 de mayo de 2016].

s/a, “Cámara de Diputados aprueba dictamen sobre extinción de fideicomisos y se turna al Senado,” [en línea], *Canal del Congreso*, 8 de Octubre de 2021. Dirección URL: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13635/Camara_de_Diputados_aprueba_dictamen_sobre_extincion_de_fideicomisos_y_se_turna_al_senado_de_la_Republica [consulta: 31 de julio de 2021].

s/a, “Aprueba Senado, en lo general, extinción de 109 fideicomisos”, [en línea], Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República, 21 de octubre de 2020. Dirección URL: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49479-aprueba-senado-en-lo-general-extincion-de-109-fideicomisos.html> [consulta: 31 de julio de 2021].

8. Anexos

8.1. Anexo 1. Criterios de análisis de la eficacia de la cooperación triangular

Este marco de análisis para la CTri, como ya se indicó en el capítulo tres, está basado en la matriz de indicadores propuesta por la NeST para medir la eficacia y calidad de las asociaciones y procesos Sur-Sur (CSS), tanto en su versión de 2015 como en su versión actualizada y mejorada de 2016.⁵⁷⁸ Asimismo, para la elaboración de estos criterios de análisis se han tomado como base estudios de caso donde el marco de la NeST ha sido aplicado para el análisis de casos empíricos concretos mediante la utilización de versiones simplificadas y ajustadas del mismo.⁵⁷⁹

De igual forma, para responder a los objetivos de esta tesis la matriz de indicadores de la NeST ha sido adecuada para evaluar la eficacia en asociaciones de cooperación triangular, para lo que ha sido adicionada con nuevos indicadores y criterios seleccionados a partir de la revisión de literatura referente en este ámbito y de otras metodologías existentes para evaluar la cooperación al desarrollo en

⁵⁷⁸ Véase Neissan Alessandro Besharati, Matshediso Moilwa, Kelebogile Khunou y Ornela Garelli Ríos (compiladores), Developing a Conceptual Framework for South-South Co-operation [en línea], *NeST Africa*, Working Document, SAIIA, Oxfam, Wits School of Governance, 2015, pp.29-45. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/news/nest-dialogue-emerging-partners-in-africas-development> [consulta: 29 de abril de 2016]. Neissan Besharati, Carmen Rawhani y Ornela Garelli-Rios, *A Monitoring and Evaluation Framework for South-South Cooperation*, [en línea], SAIIA, 2017. Dirección URL: <https://saiia.org.za/research/a-monitoring-and-evaluation-framework-for-south-south-cooperation/> [consulta: 26 de enero de 2017].

⁵⁷⁹ Véase Neissan Alessandro Besharati y Carmel Rawhani, *South Africa and the DRC: Evaluating a South-South partnership for peace, governance and development*, [en línea], Occasional Paper 235, SAIIA, Johannesburg, 2016. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/occasional-papers/south-africa-and-the-drc-evaluating-a-south-south-partnership-for-peace-governance-and-development> [Consulta: 26 de julio de 2016]. Neissan Besharati, Carmel Rawhani, Jason Stearns y Gizem Sucuoglu, *South-South peacebuilding: Lessons and insights from Turkey and South Africa's support to fragile states* [en línea], Occasional Paper 254, SAIIA, Center on International Cooperation, Johannesburg, 2017. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/occasional-papers/1175-south-south-peacebuilding-lessons-and-insights-from-turkey-and-south-africa-s-support-to-fragile-states-2> [consulta: 3 de mayo de 2017]. Ornela Garelli Ríos, Analilia Huitrón Morales y Neissan Alessandro Besharati, *La eficacia de la cooperación para el desarrollo México-El Salvador: entre su institucionalidad y sus desafíos operativos*, Oxfam México, Ciudad de México, 2016. Ornela Garelli- Rios, *Análisis de la Eficacia de la Cooperación México-Costa Rica. Caso de estudio: "Texto didáctico multimedia de reproducción de bovinos dirigido a productores, 2014-2016"* [en línea] 2018, Oxfam México y NeST. Dirección URL: <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Caso%20de%20estudio%20Me%CC%81xico%20Costa%20Rica.pdf> [consulta: 22 de diciembre de 2020].

sus distintas modalidades, tanto en el paradigma Norte-Sur como en el Sur-Sur (SEGIB, Japón, CAD-OCDE, Declaración de París, Agenda de Acción de Accra, AGCED).

Las matrices presentadas a continuación contienen dimensiones, subdimensiones y criterios de análisis que pueden ser útiles para el análisis de la eficacia de la CTri en general. Sin embargo, al momento de aplicar dichos criterios en un análisis empírico su selección dependerá de su factibilidad, pertinencia, disponibilidad de información, entre otros factores, privilegiando el uso de un selectivo, más manejable y simplificado marco de criterios que responda a las características del caso de estudio, como se observa en el capítulo quinto. Por esto, para su aplicación práctica estos criterios son flexibles a sufrir modificaciones de acuerdo a las necesidades de evaluación, disponibilidad de datos y particularidades del caso de estudio. Asimismo, cabe aclarar, al igual que como se menciona en la misma metodología desarrollada por la NeST,⁵⁸⁰ que muchas de las dimensiones, subdimensiones y criterios de análisis se encuentran interrelacionados y vinculados los unos con los otros, o como en el caso de la apropiación que son transversales, por lo que algunos criterios podría formar parte de varias dimensiones y subdimensiones de análisis, además de aquellas en las que han sido originalmente colocados.

Para una lista de preguntas de evaluación y posibles métodos de recopilación de información para cada dimensión de análisis, véase la propuesta de matriz de indicadores de la NeST,⁵⁸¹ las preguntas y métodos ahí presentados fueron empleados en la realización del análisis de la eficacia del caso de estudio de esta tesis.

⁵⁸⁰ Neissan Alessandro Besharati, Matshediso Moilwa, Kelebogile Khunou y Ornela Garelli Ríos (compiladores), *Developing a Conceptual Framework for South-South Co-operation*, op. cit., p. 29.

⁵⁸¹ *Ibíd.*

Dimensión 1. Apropiación Nacional

Sub-dimensiones	Criterios de análisis
1) Cooperación de acuerdo a la demanda	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de proyectos/programas basada en la solicitud del país beneficiario y/o en la iniciativa del segundo oferente (evidencia de la solicitud hecha por el socio-receptor). • Nivel y naturaleza de la participación del país receptor y del segundo oferente en el desarrollo del proyecto/programa (participación activa). • Definición del proyecto a partir de un análisis previo del problema.
2) Apropiación democrática	<ul style="list-style-type: none"> • Los socios en desarrollo de la iniciativa triangular ejercen liderazgo sobre sus estrategias nacionales de desarrollo y las traducen en programas operativos orientados a resultados, los cuales poseen estrategias prioritarias definidas.⁵⁸² • Los gobiernos de los países en desarrollo trabajan de cerca con los parlamentos/ congresos y las autoridades sub-nacionales en la preparación, implementación y monitoreo de las políticas y planes nacionales de desarrollo, con el involucramiento de las OSC.⁵⁸³ • La CTri promueve la capacidad de los países en desarrollo para contribuir al intercambio de conocimientos y constituirse en verdaderos socios de la cooperación y no en meros receptores de la misma (horizontalidad).⁵⁸⁴ • Disponibilidad de información sobre las características, beneficios específicos y el valor de la cooperación para todas las instituciones participantes.⁵⁸⁵
3) Alineación a las prioridades nacionales	<ul style="list-style-type: none"> • La estrategia de desarrollo del segundo oferente y de los socios receptores incorpora la CID, la CSS y la triangular. • Los proyectos/ iniciativas de CTri están alineadas a las prioridades y estrategias nacionales (y estatales/locales) de los países receptores. • % de los desembolsos de ayuda que han sido emitidos de acuerdo a la programación acordada en marcos anuales o multianuales.⁵⁸⁶
4) No condicionalidad, respeto por la soberanía nacional	<ul style="list-style-type: none"> • La formulación de los proyectos/ programas está basada en el marco acordado de cooperación trilateral o bilateral. • Ausencia de condicionalidades en políticas públicas y de cualquier otro tipo (políticas, económicas, comerciales, etc.) (tácitas o implícitas).

⁵⁸² Basado en OECD, Paris Declaration, op cit, p. 3.

⁵⁸³ Basado en OECD, AAA, op.cit. p. 16.

⁵⁸⁴ PIFCSS, Guía Orientadora, op. cit.

⁵⁸⁵ A partir de PIFCSS, *Desafíos de la cooperación triangular en Iberoamérica*, op. cit.

⁵⁸⁶ OECD, Paris Declaration, op. cit. p. 10).

5) Pertinencia ⁵⁸⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos del proyecto de CTri responden a las prioridades de desarrollo de los países beneficiarios. • El contenido de la capacitación es consistente con las necesidades y políticas del país beneficiario (de sus instituciones participantes) y de los países proveedores, así como con sus estrategias de cooperación respectivas. • La participación conjunta de los proveedores y el aprovechamiento de sus ventajas comparativas respectivas añade mayor valor al proyecto a si hubiera sido realizado bajo el esquema bilateral.
--------------------------------------	---

Dimensión 2. Horizontalidad, Solidaridad, Igualdad y Complementariedad

Sub-dimensiones	Criterios de análisis
6) Beneficio mutuo/ganar-ganar- ganar- ganar	<ul style="list-style-type: none"> • El documento del acuerdo de CTri tiene beneficios establecidos para cada país socio (particularmente aquellos en desarrollo). • Los beneficios establecidos entre los países socios en los acuerdos de CTri han sido alcanzados (*niveles: políticas, político, socioeconómico, estratégico). • Evidencia de experiencias de aprendizaje mutuo por parte de los socios de la CTri. • Existencia de beneficios más allá de los establecidos formalmente, no sólo para los países socios sino también para otros actores involucrados (gobiernos sub-nacionales, comunidades, ONGs...).
7) Solidaridad y Confianza	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de intereses comunes, objetivos, principios y enfoques entre los socios, ya sea en su política doméstica o exterior. • Frecuencia y calidad de la comunicación entre los socios (canales adecuados y efectivos de comunicación) y entre éstos y sus actores sectoriales y territoriales. Comunicación orientada a consensos (decisiones tomadas de común acuerdo).⁵⁸⁸ • Duración y calidad de la asociación de cooperación para el desarrollo entre los socios (incluidos actores multinivel participantes más allá del trinomio base) que contribuya a la generación de confianza.
8) Toma conjunta de decisiones, recursos compartidos y división del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de discusiones técnicas, misiones exploratorias o evaluaciones conjuntas preliminares. • Existencia de mecanismos para la toma conjunta de decisiones. • Proporción de recursos humanos del segundo oferente/ socio receptor en actividades de gestión/técnicas/no calificadas. • Proporción de los costos ejecutados/presupuestados asumidos por cada socio.

⁵⁸⁷ Con base en JICA y JMPP, *Cursos Internacionales dentro del marco del Japan-Mexico Partnership Programme (JMPP). Lineamientos para su evaluación*, 2012, pp. 4-5.

⁵⁸⁸ PIFCSS, Guía Orientadora, op. cit.

Complementariedad	<ul style="list-style-type: none"> • El documento del acuerdo de cooperación triangular tiene responsabilidades y contribuciones definidas y delimitadas para cada socio de acuerdo a sus ventajas comparativas respectivas, contribuyendo a una definición clara de los roles de cada parte y sus instancias respectivas (de ejecución, de coordinación, etc.). Uso adecuado de las fortalezas complementarias de los socios.⁵⁸⁹ • Las responsabilidades y contribuciones definidas en el documento de cooperación para cada socio se han cumplido durante la implementación del proyecto. • Las líneas estratégicas o áreas concertadas de actuación, como reflejo de la convergencia de intereses, necesidades y objetivos de los socios, están claramente definidas en el acuerdo de cooperación. • Visibilidad de todos los actores (se reconoce la participación de todos los socios y lo que cada uno aporta, incluido el socio-receptor). Los resultados del proyecto y la cooperación son dados a conocer a los actores relevantes.⁵⁹⁰
9) Coaliciones políticas regionales y globales	<ul style="list-style-type: none"> • Evidencia de posiciones conjuntas tomadas en foros multilaterales y regionales (países en desarrollo) así como de acciones conjuntas emprendidas en dichos foros. • La CSS y la CTri favorecen las relaciones entre países de una misma región y promueven y/o fortalecen procesos de integración regional.⁵⁹¹

⁵⁸⁹ A partir de PIFCSS, Guía Orientadora, op. cit. y OECD, *Toolkit for Identifying, Monitoring and Evaluating the Value Added of Triangular Co-operation*, op. cit.

⁵⁹⁰ A partir de PIFCSS, Guía Orientadora, op. cit.

⁵⁹¹ *Ibíd.*

Dimensión 3. Desarrollo de Capacidades, Autosuficiencia, Sostenibilidad y Aprendizaje

Sub-dimensiones	Criterios de análisis
10) Desarrollo de capacidades (individuales e institucionales)	<ul style="list-style-type: none"> • Número de iniciativas de desarrollo de capacidades dentro de un acuerdo dado de CTri. • El proyecto de cooperación promueve el desarrollo de capacidades técnicas y de gestión/ institucionales en los dos socios en desarrollo y en los socios no gubernamentales/sub-nacionales. • Número de personas capacitadas/ o la parte dedicada al intercambio de conocimiento dentro de las iniciativas/proyectos de CTri enfocados en el desarrollo de capacidades. • Evidencia de la aplicación del conocimiento adquirido mediante la iniciativa de CTri. • Cambios en el comportamiento y prácticas institucionales y políticas como resultado de la aplicación del conocimiento obtenido en la CTri. • Evidencia de que la iniciativa triangular favorece el desarrollo de capacidades institucionales e individuales en el socio emergente para ofertar y gestionar la CSS y CTri (tanto a nivel nacional como sub-nacional). • Ausencia de unidades paralelas para la implementación de los proyectos.⁵⁹²
11) Intercambio de conocimiento y tecnología Intercambio de experiencias exitosas	<ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de conocimiento y de soluciones prácticas que aprovechan las similitudes en los contextos nacionales y hacen uso de lo mejor que la CSS y la CNS pueden ofrecer.⁵⁹³ • Número de instrumentos, sistemas, técnicas y tecnología adoptados de los intercambios. • Capacidad mejorada de los socios para absorber y adaptar tecnología y capacidades que satisfagan sus necesidades específicas de desarrollo. • Capacidades tecnológicas en los países en desarrollo que han sido creadas o fortalecidas. • Capacidad mejorada de los socios para la co-creación de soluciones innovadoras e innovación tecnológica e institucional a partir del intercambio de conocimientos. • Los proyectos/ iniciativas de cooperación triangular implican el intercambio de experiencias exitosas (scaling up).

⁵⁹² Con base en OECD, *Paris Declaration*, op. cit., p.9.

⁵⁹³ OECD, *Toolkit for Identifying, Monitoring and Evaluating the Value Added of Triangular Co-operation*, op. cit.

	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción entre los socios de que se ha intercambiado conocimiento en el proyecto (si/no).⁵⁹⁴ • Ejemplos concretos de aprendizajes conjuntos e intercambios de conocimiento.⁵⁹⁵ • Evidencia/ejemplos de que las lecciones aprendidas y capacidades desarrolladas alimentan actividades o proyectos futuros.⁵⁹⁶ • Ejemplos donde la experiencia del proyecto ha contribuido a cambios en las instituciones de los socios (reuniones, percepciones del personal, reglamentos modificados, planeación, etc.).⁵⁹⁷
12) Ayuda desligada y uso de los sistemas, capacidades y recursos locales	<ul style="list-style-type: none"> • Grado en el que la CTri no está ligada a ninguna modalidad, condición, materiales, instituciones o recursos humanos predeterminados de un país proveedor específico. • % de ayuda atada con referencia al total de la ayuda. • La CTri contribuye a reducir los riesgos de la ayuda atada. • Grado de uso del marco de resultados y sistemas/instituciones/recursos humanos y materiales/procedimientos locales de los países receptores por parte de los proveedores de la CTri.
13) Sostenibilidad (de resultados y de procesos) y autosuficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Los resultados obtenidos en el proyecto son adecuados para cumplir sus objetivos.⁵⁹⁸ • El personal de las instituciones beneficiarias no presenta un alto grado de movilidad, lo que permite que el personal capacitado continúe reforzando, aplicando y transmitiendo los conocimientos y técnicas adquiridos en la capacitación. • Evidencia de que la iniciativa triangular y el personal capacitado cuenta con respaldo político, institucional y presupuestario que permita la transmisión y aplicación del conocimiento adquirido.⁵⁹⁹ • Evidencia de que los métodos, técnicas y conocimientos transmitidos mediante la capacitación han sido institucionalizados. • Las capacidades/experiencias fortalecidas en el socio-receptor han sido incorporadas dentro de sus políticas públicas y los beneficiarios de la iniciativa participan activamente en la misma.⁶⁰⁰ • Ejemplos de actividades de seguimiento diseñadas e implementadas después de seis meses de finalizado el proyecto.⁶⁰¹

⁵⁹⁴ OECD, *Toolkit for Identifying, Monitoring and Evaluating the Value Added of Triangular Co-operation*, op. cit.

⁵⁹⁵ *Ibíd.*

⁵⁹⁶ *Ibíd.*

⁵⁹⁷ *Ibíd.*

⁵⁹⁸ JICA, *Cursos Internacionales*, op. cit.

⁵⁹⁹ *Ibíd.*

⁶⁰⁰ A partir de PIFCSS, *Guía Orientadora*, op. cit.

⁶⁰¹ *Ibíd.*

Generación de ingresos domésticos	<ul style="list-style-type: none"> • Número de actividades de seguimiento una vez finalizado el proyecto a partir de las recomendaciones surgidas de los informes de monitoreo y evaluación.⁶⁰² • Evidencia de que los socios receptores brindan un mantenimiento adecuado a los equipos donados. • Evidencia de que los países socios en desarrollo crecen sin dependencia y se hacen cargo de las iniciativas de desarrollo a través de una diversificación de sus medios de movilización nacional de recursos. Los países oferentes facilitan esto.
14) Sostenibilidad de la asociación de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • La iniciativa triangular favorece el establecimiento de relaciones de trabajo de largo plazo entre los actores involucrados para darle seguimiento al proyecto y/o más allá de los límites del mismo (intercambios en otras áreas como comercio, política exterior, etc.)⁶⁰³ • Grado de institucionalización/formalización de la asociación de cooperación. • La iniciativa triangular favorece el fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre los socios (primer y segundo oferente/ segundo oferente y países en desarrollo). • Ejemplos de la continuación de la cooperación más allá de la duración del proyecto.⁶⁰⁴

Dimensión 4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Gestión de la Información

Sub-dimensiones	Criterios de análisis
15) Sistemas de gestión de la información y reporte	<ul style="list-style-type: none"> • Los socios cuentan con marcos institucionales, capacidad y voluntad política para recopilar, analizar, simplificar y publicar información con regularidad. • Existencia de un registro nacional de la CID que los socios en desarrollo ofertan y reciben (que incluya actividades de distintos actores más allá del gobierno central y sus agencias, como en el caso de gobiernos sub-nacionales). • Detalle y frecuencia de la información sobre CTri que es publicada: <ul style="list-style-type: none"> a. Memorandos de entendimiento, acuerdos contractuales, registros de discusión, documentos de planeación b. Enfoque sectorial y geográfico de las iniciativas de Ctri c. Tipo, modalidad e instrumentos de la cooperación para el desarrollo d. Estatus de implementación y plazos establecidos

⁶⁰² *Ibíd.*

⁶⁰³ Con base en OECD, *Toolkit for Identifying, Monitoring and Evaluating the Value Added of Triangular Co-operation*, op. cit.

⁶⁰⁴ *Ibíd.*

	<ul style="list-style-type: none"> e. Resultados y desempeño de las actividades de CTri/reportes de evaluación f. Datos desagregados (gasto financiero presupuestado y desembolsado/ datos desagregados por sexo, sector, lugar) g. Información sobre adquisiciones: licitaciones, contratistas h. Otra información detallada en torno a los proyectos
16) Transparencia y acceso público a la información	<ul style="list-style-type: none"> • Evidencia de la existencia de centros/ fuentes/ plataformas/ mecanismos que permitan el acceso a la información sobre CTri (por ejemplo páginas web). • Existencia de mecanismos normativos (leyes) que garanticen el acceso público a la información sobre cooperación al desarrollo (incluida la CTri). • Evidencia del escrutinio de la información por parte del Congreso, las OSC, los medios de comunicación y la academia.
17) Monitoreo y evaluación para el aprendizaje⁶⁰⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de sistemas de M&E efectivos y de calidad (a nivel nacional/institucional/proyecto) con criterios de evaluación efectivos. • Las actividades de M&E se llevan a cabo en todas las etapas del ciclo del proyecto (ex ante, punto de partida, implementación, evaluaciones de impacto posteriores). • Los proyectos son en sí mismos evaluables (en los planes de los proyectos se define su propósito, alcance, insumos, disponibilidad de evidencia objetiva para el monitoreo de resultados, resultados esperados, identificación de actores relevantes, indicadores).⁶⁰⁶ • Existencia de mecanismos de calidad para la evaluación conjunta de programas/ proyectos de CTri. • Evidencia de capacidad en el segundo oferente y socio-receptor para la realización de las actividades de M&E (por ejemplo, competencias, presupuesto, tiempo). • Evidencia de que los socios utilizan los resultados de los procesos de M&E para formular políticas y programas, y promover mejoras y aprendizajes en los proyectos implementados y en otros similares – el conocimiento se genera a partir del M&E. • Evidencia de que la evaluación se realiza en colaboración/comunicación con las agencias ejecutoras, particularmente del segundo oferente y el receptor, y el mejoramiento de los proyectos se conduce en consistencia con los sistemas, políticas y prioridades del país receptor⁶⁰⁷
18) Rendición de cuentas mutua y	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de mecanismos de revisión que aseguren la rendición de cuentas mutua. • Los resultados de las evaluaciones son públicas por parte de los socios para asegurar la rendición de cuentas sobre la implementación de los proyectos a los actores interesados (ciudadanos).⁶⁰⁸

⁶⁰⁵ Ciertos criterios de esta sección fueron construidos a partir de JICA, *JICA Guidelines for Operations Evaluation*, [en línea], 2014. Dirección URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/guides/c8h0vm000001rfr5-att/guideline_2014.pdf [consulta: 4 de abril de 2016].

⁶⁰⁶ JICA, *JICA Guidelines for Operations Evaluation*, op cit.

⁶⁰⁷ Con base en JICA, *JICA Guidelines for Operations Evaluation*, op.cit.

⁶⁰⁸ *Ibíd.*

revisiones conjuntas	<ul style="list-style-type: none"> Los países llevan a cabo evaluaciones mutuas con regularidad (técnicas y políticas) del progreso en la implementación de los compromisos acordados.
-----------------------------	---

Dimensión 5. Cooperación Triangular de Participación Múltiple: Asociaciones Inclusivas

Sub-dimensiones	Criterios de análisis
19) Participación de múltiples actores	<ul style="list-style-type: none"> La CTri alienta la participación efectiva de múltiples actores como gobiernos sub-nacionales, sector privado, academia, fundaciones, sociedad civil, etc. La CTri favorece el establecimiento de asociaciones para el desarrollo innovadoras. Existencia de marcos de políticas, mecanismos legales, arreglos institucionales, plataformas para el diálogo inclusivo y la acción conjunta en la CTri entre diferentes actores estatales y no estatales (en los países en desarrollo de la asociación triangular) (existencia de un ambiente propicio para las OSC de acuerdo a los indicadores de Busán). Número y tipo de los actores/organizaciones que participan en las consultas y actividades de CTri (tomando la igualdad de género en consideración) Naturaleza de la participación de los actores no estatales/sub-nacionales en las diferentes fases de la cooperación. Evidencia de que los actores sub-nacionales/ no estatales proveen insumos y ejercen influencia sobre la programación, la formulación de políticas y los procesos de implementación de la CTri. Frecuencia y calidad de la participación (si las consultas en realidad se llevan a cabo y la participación es significativa y fructífera).
20) Inclusión centrada en las personas No dejar a nadie atrás	<ul style="list-style-type: none"> La CTri promueve una inversión transformadora para mejorar las condiciones socio-económicas de las personas más pobres y de aquellas que ven sus derechos vulnerados. Cantidad de recursos asignados hacia el alivio de la pobreza y la inclusión social, con enfoque de género. Número de acciones (% de recursos asignados) de CTri enfocadas en personas en situación de marginalización y vulnerabilidad. El enfoque de derechos humanos, género y multiculturalidad permean todas las fases del ciclo del proyecto, incluidos sus objetivos. Participación activa en el ciclo del programa de actores no estatales/ sub-nacionales, favorecida por medios inclusivos que favorecen el empoderamiento de estos actores. Inclusión de los grupos de población en situación de marginalización en la planeación e implementación de la iniciativa de CTri.

	<ul style="list-style-type: none"> • Los socios de la CTri toman en consideración los estándares laborales, agrarios, sociales, de seguridad y medioambientales de los socios en desarrollo (el que sea mejor).
21) Rendición de cuentas a nivel doméstico (múltiple)	<ul style="list-style-type: none"> • Los actores sub-nacionales/no gubernamentales de la iniciativa de CTri participan en las evaluaciones de los proyectos. • Los progresos en la implementación de los proyectos son evaluados y reciben sugerencias para su mejoramiento por parte de los beneficiarios de la cooperación, la sociedad civil y/o las cámaras legislativas. Estos actores son informados de los resultados de las evaluaciones y de la aplicación de sus recomendaciones.

Dimensión 6. Eficacia y eficiencia del Desarrollo y Gobernabilidad

Sub-dimensiones	Criterios de análisis
22) Flexibilidad y adaptación a los contextos locales	<ul style="list-style-type: none"> • La CTri es flexible y se adapta al contexto local. • Existencia de elementos en el proyecto que refieren al contexto local específico. • Evidencia de adaptación y cambio a medida que el proyecto se desarrolla. • Evidencia de la ampliación/asimilación exitosa de las actividades del proyecto por parte del socio local (adaptación de herramientas, sistemas o tecnologías al contexto local). • La transferencia de técnicas, conocimientos y experiencias probadas exitosas responde al contexto local del socio receptor. • La CTri contribuye al impulso y diseminación de buenas prácticas locales, incluso en el nivel global.⁶⁰⁹ • Ejemplos de la captura del conocimiento local para alcanzar los objetivos del proyecto.⁶¹⁰
23) Gestión basada en resultados, eficiencia en tiempos y costos, burocracia reducida	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de un mecanismo de financiación para la CTri definido para el proyecto en el acuerdo de cooperación o anterior al proyecto específico. • Los socios de la CTri crean de forma conjunta soluciones a los desafíos del desarrollo que son innovadoras, accesibles, flexibles y basadas en el contexto. • Proporción entre los costos presupuestados y reales.

⁶⁰⁹ OECD, *Toolkit for Identifying, Monitoring and Evaluating the Value Added of Triangular Co-operation*, op. cit.

⁶¹⁰ *Ibíd.*

	<ul style="list-style-type: none"> • Promedio de la relación entre el costo directo ejecutado (presupuestado) por el primer oferente, por el segundo oferente y por el receptor respectivamente.⁶¹¹ • Relación entre el tiempo planeado y el tiempo real de implementación. • Promedio de tiempo transcurrido entre el momento de la aprobación y el de inicio de la actividad.⁶¹² • Duración promedio de los proyectos/iniciativas (de las fechas de comienzo a las de término). • Grado de retrasos burocráticos. • Número/monto de proyectos ofrecidos/recibidos por sector entre el total/monto total de proyectos ofrecidos/recibidos por país.⁶¹³ • Tiempo y costos de las actividades de CTri comparadas con aquellas de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur en proyectos y contextos similares. • El proceso de planificación está guiado por los logros/resultados esperados y todas las actividades y recursos planteados se corresponden directamente con alguno de los resultados programados.⁶¹⁴ • Los resultados se expresan en acciones medibles y se establecen indicadores y fuentes de verificación, preferiblemente aquellos utilizados por el socio-receptor para medir la consecución de sus propias políticas.⁶¹⁵ • En cursos internacionales: adecuación del diseño curricular, organización y métodos para la transferencia de conocimiento para contribuir al logro de resultados/alcance de los objetivos planteados.⁶¹⁶ • Los socios en desarrollo poseen marcos de evaluación del desempeño transparentes y susceptibles de ser monitoreados para medir el progreso en las estrategias nacionales de desarrollo y los programas sectoriales.⁶¹⁷
24) Coordinación, armonización y complementariedad:	<ul style="list-style-type: none"> • Evidencia de una mayor coordinación de sus actividades entre los socios, incluso en otras áreas fuera de la CTri, para llevar a una mayor coherencia en sus enfoques de desarrollo.⁶¹⁸ • Existencia de un mecanismo de coordinación nacional estructurado en el país receptor con respecto a la cooperación de los socios de desarrollo. • Participación de los proveedores de la CTri en los mecanismos de coordinación de la cooperación para el desarrollo del socio receptor.

⁶¹¹ A partir de SEGIB, 2015 Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015.

⁶¹² *Ibíd.*

⁶¹³ Con base en Cristina Xalma, *op. cit.*

⁶¹⁴ PIFCSS, *Guía Orientadora*, *op. cit.*

⁶¹⁵ *Ibíd.*

⁶¹⁶ JICA, *Cursos Internacionales*, *op. cit.*

⁶¹⁷ Basado en OECD, *Paris Declaration*, *op. cit.*, p. 10.

⁶¹⁸ OECD, *Toolkit for Identifying, Monitoring and Evaluating the Value Added of Triangular Co-operation*, *op. cit.*

<p>-Entre las agencias nacionales y otros actores participantes -Entre las agencias de los tres socios involucrados -Con otros socios de desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las agencias nacionales de los países proveedores y receptores se encuentran coordinadas y son coherentes con respecto a su cooperación para el desarrollo con otros países socios. • Existencia de una agencia nacional centralizada para la coordinación de las actividades de cooperación al desarrollo (segundo oferente y socio receptor). • Existencia de mecanismos de articulación en diferentes niveles (político, conducción, ejecución) entre los socios de la CTri y los diferentes actores involucrados.⁶¹⁹ • Existencia de un mecanismo de coordinación interno entre cada socio y sus respectivas agencias participantes (de CID y ejecutoras) en una iniciativa triangular, así como con otros actores involucrados en la cooperación (OSC, gobiernos locales, empresas, etc.). • Procedimientos y requisitos simplificados por parte de los proveedores.⁶²⁰ • Descentralización y mayor responsabilidad de las oficinas en los socios receptores de los agencias de cooperación de los países proveedores.⁶²¹ • % de acciones como trabajo analítico, misiones a países recetores, procedimientos de gestión financiera y adquisiciones, y revisiones de portafolio, revisiones de diagnóstico, que son realizadas conjuntamente entre los proveedores.⁶²² • Existencia de programas, procedimientos e incentivos por parte de los países proveedores para alentar un cambio en el comportamiento de su personal que favorezca la transformación hacia la armonización/coordinación.⁶²³ • % de la ayuda que es proveída mediante enfoques basados en programas (uso de arreglos y procedimientos comunes)⁶²⁴
<p>25) Coherencia de políticas para el desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La política exterior y doméstica de los proveedores de cooperación no afectan de forma negativa a otros países en desarrollo (políticas en materia de migración, seguridad, comercio, ayuda, inversión). • La CSS y Ctri contribuyen a los bienes públicos globales y al logro de los ODSs bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. • Evidencia de que los resultados de los proyectos de CTri están alineados con las metas de los ODS.⁶²⁵

⁶¹⁹ A partir de PIFCSS, Guía Orientadora, op. cit.

⁶²⁰ Con base en Talaat Abdel-Malek, op.cit., p. 56.

⁶²¹ *Ibíd.* pp. 62-63.

⁶²² *Ibíd.* pp. 66, 72.

⁶²³ *Ibíd.* pp. 72-73

⁶²⁴ OECD, Paris Declaration, op. cit. p. 10.

⁶²⁵ OECD, *Toolkit for Identifying, Monitoring and Evaluating the Value Added of Triangular Co-operation*, op. cit.

<p>26) Gobernabilidad 626</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de un marco jurídico propicio (nacional-bilateral-triangular) que encuadre la relación/iniciativa de cooperación. • Definición de objetivos explícitos, sectores, regiones y países prioritarios. • Existencia de una relación institucionalizada entre las instituciones responsables y participantes en la CTri, incluidos los actores sub-nacionales y no gubernamentales. • Metodología y mecanismos para la cuantificación de la CID (recursos financieros y otros criterios) • Existencia de un programa nacional de CID.
---	--

⁶²⁶ Con base en Juan Pablo Prado Lallande, La Gobernabilidad de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México, [en línea], Revista Española de Desarrollo y Cooperación, 28, 2011, p. 58. Dirección ULR: https://www.academia.edu/11097316/La_Gobernabilidad_de_la_Cooperaci%C3%B3n_internacional_para_el_desarrollo_de_M%C3%A9xico?auto=download [consulta: 4 de abril de 2016].

8.2. Anexo 2. Lista de funcionarios entrevistados

Entrevistados (as) ⁶²⁷	DEPENDENCIA	FECHA Y LUGAR DE ENTREVISTA
Entrevistado 1 Entrevistado 2	Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, AMEXCID	12 de febrero de 2016, Ciudad de México
Entrevistado 3	Dirección General de Planeación, AMEXCID	23 de febrero de 2016, Ciudad de México
Entrevistado 4	Subdirección de Registro, Dirección General de Planeación, AMEXCID	7 de marzo de 2016
Entrevistado 5	Subdirección de Cooperación para Asia-Pacífico, DGCTC, AMEXCID	Marzo 2016 9 de Junio de 2015, Ciudad de México
Entrevistado 6 Entrevistado 7 Entrevistado 8	Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Salud	23 de febrero de 2016, Ciudad de México
Entrevistado 9	Departamento de Cooperación con Centroamérica, Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Salud	4 de marzo de 2016, Ciudad de México
Entrevistado 10	Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Salud	4 de marzo de 2016, Ciudad de México
Entrevistado 11	Departamento de Salud Reproductiva, Servicios de Salud de Veracruz	1 de marzo de 2016, Xalapa, Veracruz
Entrevistado 12	Coordinación Estatal de Cáncer Cérvico Uterino, Servicios de Salud de Veracruz	8 de enero de 2015, Xalapa, Veracruz
Entrevistado 13	Dirección de Planificación Familiar, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	2 de marzo de 2016, Ciudad de México
Entrevistado 14	Dirección de Cáncer de la Mujer, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	4 de abril de 2016, Ciudad de México

⁶²⁷ Los nombres de las personas entrevistadas no han sido incluidos para respetar su confidencialidad.

Entrevistado 15 Entrevistado 16	Oficina de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón en México (JICA México)	19 de febrero de 2016, Ciudad de México
Entrevistado 17	Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur, Secretaría General Iberoamericana	9 de mayo de 2016, vía email
Entrevistado 18	AMEXCID	4 de agosto de 2020, entrevista vía Zoom
Entrevistado 19	AMEXCID , Cooperación Triangular con Alemania	Agosto de 2020, entrevista vía Zoom
Entrevistado 20	Ex funcionaria de la AMEXCID, cooperación triangular con Japón	Agosto de 2020, entrevista vía Zoom

8.3. Anexo 3. Ejemplo de batería de preguntas para entrevistas

Preguntas realizadas a funcionarios del gobierno de Veracruz⁶²⁸

- ¿A qué programas de cooperación pertenecen los proyectos del caso de estudio?
- ¿Con qué tipo de acuerdo de cooperación se iniciaron los proyectos?
- ¿Existieron comisiones conjuntas? ¿Para qué proyectos? ¿Cómo funcionaron?
- ¿Fueron los proyectos solicitados por México (Veracruz)? ¿Por los países beneficiarios?
- ¿De qué manera, por qué medio y en qué nivel se hizo la solicitud?
- ¿Están claramente identificadas las prioridades y estructuras de los socios para la coordinación de la CID?
- ¿Hace el Plan Nacional y Estatal (Veracruz) de Desarrollo referencia a la CID?
- ¿Cómo se identifican, evalúan y satisfacen las necesidades estatales y nacionales?
- ¿Está la cooperación enfocada a resultados que satisfacen las necesidades y prioridades de México y Veracruz?
- ¿Están los proyectos alienados con el Plan Nacional y Estatal de Desarrollo?
- ¿Existen en Veracruz estructuras orientadas a resultados? ¿Fueron tomadas en cuenta en los proyectos?
- ¿Existen condicionalidades de política pública (políticas, económicas) como parte de la cooperación o puesta en práctica de los proyectos?
- ¿Cuáles son las condicionalidades? (naturaleza, tipo, de facto/tácitas)
- ¿Existen mecanismos formales de comunicación? ¿Cuáles son? ¿Cómo es la comunicación entre los países socios y Veracruz?
- ¿Existe una comunicación regular y eficiente entre los socios?
- ¿Participó personal veracruzano en las discusiones y misiones ex –ante? ¿Cómo fue su participación?
- ¿Cuáles fueron las responsabilidades asumidas por México?
- ¿Qué tan frecuente los socios conducen revisiones del proyecto de cooperación? ¿En el nivel técnico o político? ¿Han sido revisiones y evaluaciones conjuntas o individuales? ¿La Secretaría de Salud de Veracruz ha participado en estas revisiones y evaluaciones? ¿De qué manera, como evaluadora o sólo como parte de la evaluación?
- ¿Cómo se han llevado a cabo las evaluaciones? ¿Ha habido reuniones de evaluación entre los socios? ¿Ha participado Veracruz?
- ¿Los resultados de las reuniones de revisión han sido traducidos en acciones y cambios programáticos?
- ¿El proyecto o la asociación de cooperación contribuyeron al desarrollo de capacidades locales (estatales) de gestión de la cooperación? O ¿fueron creadas estructuras paralelas por parte del primer oferente para la gestión del proyecto?
- ¿Los proyectos incluyen actividades de intercambio de conocimiento y tecnología?

⁶²⁸ Para el resto de funcionarios, esta batería básica se ajustó para responder a sus respectivos cargos y áreas de expertise.

- ¿Cuántas personas recibieron capacitación? ¿Fueron las personas capacitadas únicamente del estado de Veracruz?
- ¿Existe un ambiente apto para la adaptación e implementación del conocimiento?
- ¿Ha sido aplicado el conocimiento adquirido? ¿Con respecto a qué prácticas, políticas públicas o instituciones?
- ¿Están las actividades de cooperación atadas a bienes, materiales, recursos humanos y organizaciones de un país específico?
- ¿En qué grado son usados los sistemas locales durante el ciclo del proyecto?
- ¿La intervención contribuye a la cadena de valor del país receptor (de Veracruz) (industrias, productos, recursos humanos, etc.)?
- ¿Las instituciones receptoras (la Secretaría de Salud de Veracruz y los SESVER) continúan los esfuerzos de desarrollo por sí mismas?
- ¿Tiene el proyecto implementado un impacto sostenible y/o ha provocado cambios sostenibles?
- ¿La capacitación recibida por personal médico veracruzano permitió la transferencia y adopción de nuevas técnicas y conocimientos que siguen siendo empleados en la labor de la Secretaría de Salud y que han sido adoptados formalmente como su forma de trabajo?
- ¿Existe un punto central de información para capturar las actividades de cooperación?
- ¿Se cuentan con recursos humanos adecuados para compilar, analizar y reportar la información/datos?
- ¿Qué tipo de reportes y en qué formatos están disponibles? ¿Quiénes tienen acceso a ellos? ¿Con qué frecuencia la información se encuentra disponible? ¿Cuál es el nivel de detalle de la información?
- ¿Cuáles de los socios cuentan con estos sistemas de información (primer oferente, segundo oferente, países beneficiarios)? ¿Cuenta también Veracruz con un sistema de gestión de la información de los proyectos de cooperación en los que participa?
- ¿Qué tan formal es? ¿De qué manera funciona?
- ¿Existen estructuras, mecanismos, recursos humanos y financieros adecuados para monitorear y evaluar las actividades de cooperación? ¿Existen también en Veracruz o sólo a nivel nacional?
- ¿Existen reportes de M&E, integrales, empíricos y concluyentes?
- ¿Cuáles fueron las agencias o actores que participaron como socios ejecutores o implementadores de la CNS y CTri? ¿Fue el papel de Veracruz? ¿Hubo otros gobiernos locales involucrados?
- ¿Cómo se negociaron los proyectos entre todos los gobiernos involucrados? ¿Cómo se aprobaron y acordaron? ¿Cómo se llegó a la formalización de los mismos, con memorandos de entendimiento u otro tipo de acuerdos? ¿Qué estructura institucional?
- ¿Hubo un acuerdo de financiamiento? ¿De qué manera y como parte de qué programas JICA desembolsó los recursos? ¿Los recursos fueron desembolsados al gobierno de México? ¿Se le dieron recursos a Veracruz? ¿ya sea financieros o en

especie? ¿Qué instituciones en México fueron las que recibieron y administraron directamente el recurso?

- ¿De qué manera la CTri entre México y Japón, y las responsabilidades y acciones realizadas por cada parte, contribuyen al desarrollo de México como proveedor? ¿Qué actividades realizó y qué responsabilidades asumió Japón y por otro lado México? ¿Cómo se dividieron las responsabilidades? ¿Estuvo en el interés de Japón favorecer la CSS de México? ¿Cuáles fueron los intereses de México y de Veracruz?
- ¿Tuvieron los proyectos enfoque de género en su planeación, diseño y ejecución? ¿El enfoque de género y el empoderamiento de las mujeres beneficiarias fue establecido como una prioridad de los proyectos, como uno de sus objetivos?
- A estas preguntas se sumaron otras que buscaron obtener información sobre aspectos específicos de cada proyecto, como el número de becarios beneficiados, áreas y personas involucradas, anécdotas, preguntas particulares para subsanar lagunas de información en torno a datos leídos en los documentos de los proyectos, etc.