

Sostener y compartir el desarrollo: la cooperación multilateral de México en una nueva era

*Judith Arrieta Munguía**

A pocos años de la fecha fijada para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), México, como país de renta media “alta” (PRMA), se enfrenta a una serie de retos y oportunidades que le demandan replantear su política exterior de cooperación multilateral. La “graduación” de México,¹ en 2007, como PRMA por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que limita la recepción de ayuda oficial para el desarrollo (AOD); la necesidad de mantener un crecimiento económico sostenido que se traduzca en un desarrollo real; su estatura como décimo contribuyente del Sistema de las Naciones Unidas; su prestigio en diversos ámbitos multilaterales, y

* La autora agradece la colaboración y el valioso apoyo de Hugo Rodríguez Nicolat, asesor a cargo de los asuntos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra, Suiza.

¹ Desde 2002 se fijaron cinco años para reubicarlo como país de renta media “alta” (PRMA), categoría que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM) y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), le otorga, junto a 37 países con un PIB de entre 3466 y 9400 dólares. Véase José Antonio Alonso, *Cooperación con países de renta media*, Madrid, Complutense, 2007, pp. 17-68.

la entrada en vigor, en abril de 2011, de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo que crea la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), entre otros factores, obligan a México a asumir un papel proactivo en el ámbito multilateral que le permita aprovechar sus potencialidades, pero también reducir las brechas de desigualdad en su interior.

En este contexto, el presente ensayo busca orientar, con apoyo de la Amexcid, la política exterior actual de cooperación multilateral hacia dos ejes de acción: a favor de un desarrollo económico de México más homogéneo y sustentable, y de una mayor proyección política de nuestro país como potencia media.

El primer eje de acción, orientado a los intereses de desarrollo económico nacional, busca que la importante y sostenida contribución financiera de México al Sistema de las Naciones Unidas brinde más beneficios y flujos de cooperación multilateral hacia nuestro país. De tal suerte que la cooperación internacional para el desarrollo (CID) contribuya en mayor medida a la construcción de capacidades productivas o, en su caso, humanas e institucionales, en los sectores rezagados y las pequeñas y medianas empresas (PYME), a fin de aumentar sus empleos e ingresos.

Para ello se propone revisar el enfoque y los mecanismos de recepción de cooperación multilateral. Por un lado, mediante el aprovechamiento de la doctrina del desarrollo, que ha cobrado mayor auge en la última década, tras el establecimiento de los ODM y principios para la efectividad de la cooperación, y el apuntalamiento de la cooperación Sur-Sur y triangular —creciente vehículo de países donantes— ante la escasez de AOD por el entorno de crisis. Por el otro, mediante el impulso de la cooperación económica y comercial —de acuerdo con nuestro nivel como PRMA—, con apoyo de alianzas tanto públicas como privadas y de otros actores que se asocien a esta empresa

de consolidación, necesariamente colectiva, del desarrollo de México. En ambos casos se deberán identificar proyectos con gran impacto social en temas transversales de la agenda mundial —como ODM, género, crecimiento verde, entre otros, donde cuenta menos el nivel de desarrollo—, por medio de nuestras misiones y representaciones en el exterior.

El segundo eje de acción busca incrementar la visibilidad y la proyección de nuestro país en el ámbito multilateral, el cual goza de un público amplio, mediante la difusión de la cooperación que México ha venido ofreciendo y una mayor influencia en los principales organismos internacionales (OI). Para ello, nuestras misiones deberán, por un lado, identificar vetas de oportunidad que permitan una mayor incorporación de mexicanos en OI, tanto en la toma de decisiones como a nivel técnico, así como atraer proyectos de cooperación triangular en complemento a nuestra cooperación Sur-Sur. Por el otro, establecer una mayor cooperación política y concertación con regiones como Centroamérica, el Caribe y África, con miras a facilitarles flujos de cooperación multilateral, que también faciliten plataformas de acción conjunta en temas del interés de México. En última instancia, se identificarán acciones que permitan a México estar a la cabeza de las economías emergentes, al impulsar el desarrollo de países de nuestro interés mediante una cooperación orientada más estratégicamente.

Ambos ejes de acción se apoyarán en el papel principal de la nueva Agencia Mexicana, de coordinación y capacitación en los planos interno y externo —con el respaldo de diversos socios—, así como de registro y evaluación de las acciones ejecutadas y las áreas potenciales de cooperación multilateral que se identifiquen.² Esto permitirá generar proyectos sustentables

² La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo reúne en una instancia desconcentrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Amexcid,

que atraigan las mejores prácticas internacionales y replicarlos al interior y exterior, con el debido reconocimiento internacional. De esta manera, un desarrollo más sólido y equitativo del país facilitará promoverlo y compartirlo en el exterior.

Finalmente, se analizarán algunos ejemplos por su interés para México y por la importancia que les otorgan los OI, donantes tradicionales y economías emergentes. Ello, con el objeto de identificar una gama más amplia de mecanismos de cooperación que ofrece el ámbito multilateral, y así transitar de nuestro relativo aislamiento a asociaciones estratégicas duraderas.

Algunos antecedentes: tras 65 años de cooperación multilateral, ¿dónde estamos?

Los estragos de la Segunda Guerra Mundial llevaron a que la Carta de las Naciones Unidas contemplara la cooperación internacional entre sus objetivos (artículo 1). Casi dos tercios de siglo después, el contexto de fragilidad económica y financiera mundial invita a dos reflexiones sobre la vigencia de la CID y, en especial, la que brindan los OI. La primera, en torno a la indiscutible revalorización —en medio del clima neoliberal— del apoyo estatal³ a los sectores más afectados por la crisis que

funciones de coordinación, capacitación, seguimiento y evaluación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo; celebración de convenios con el sector público e internacional; recaudación de fondos; identificación de opciones de cooperación y metodología; registro de actores, proyectos, montos, convenios e informes a nivel nacional, además de un sistema de información con base en el Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo, establecido en 2010 con apoyo del PNUD. Véase “Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, en *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 2011, arts. 2, 10, 27, 28, y 35.

³ En un sentido similar al enfoque de *policy space* que promueven la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y Joseph

inició en 2008 y, con ello, del desarrollo y la cooperación como formas de generar otro tipo de crecimiento más sustentable y equitativo. La segunda, respecto a la mayor estatura que han alcanzado algunos PRMA ante la crisis, al relanzar sus economías e incrementar su presencia en mercados externos, con apoyo de la cooperación que brindan a regiones de interés estratégico, respaldados por OI, y sin dejar de recibir CID de parte de éstos.

En efecto, entre los diversos tipos y formas de CID que fluyen a nivel bilateral, regional o *multilateral*⁴ —según la instancia que gestione los recursos—, destaca esta última por: carecer del condicionamiento de las dos primeras durante la Guerra Fría y, después, al sumarse requisitos de gobierno democrático, derechos humanos y libre mercado al país receptor; sustentarse en los derechos económicos y sociales que en los años sesenta introdujeron el diálogo Norte-Sur y hoy convergen en el derecho al desarrollo; impulsar con el nuevo siglo los ODM y, con ellos, el desarrollo como valor transversal y pilar de la reforma del Sistema de las Naciones Unidas; formar parte del Consen-

Stiglitz, Stephany Griffith-Jones y José Antonio Ocampo, *Time for a Visible Hand: Lessons from the 2008 World Financial Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

⁴ Entre los tipos de CID se distinguen: la cooperación científica, técnica, tecnológica, educativa, cultural, económica, comercial y financiera. Entre las formas o modalidades se encuentran: la cooperación *vertical* —de un donante del Norte a un receptor del Sur—; *horizontal* —con costos compartidos—; *triangular* —con dos donantes, Estados u OI y un receptor—, o más recientemente *Sur-Sur* —entre países en desarrollo—; o por *redes* —con múltiples actores—. Por el nivel de los donantes puede ser: *bilateral* —cuando involucra a dos países—; *regional* —limitada a una zona geográfica o grupo de países—, y *multilateral* —si interviene un organismo internacional, comúnmente del Sistema de las Naciones Unidas—. Para definiciones actuales véanse la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, art. 4, y Luz María de la Mora, “Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 89, marzo-junio de 2010, pp. 9-55.

so de Monterrey que en 2002 revisó el Consenso de Washington para financiar el desarrollo y los ODM; involucrar 35 programas, agencias especializadas y comisiones del propio Sistema, además de una docena de organismos conexos;⁵ interactuar con otros actores relevantes para el desarrollo como el G20, academia, *think tanks*, ONG, y foros público-privados; concentrar mejores prácticas; tener un crecimiento histórico superior a la CID bilateral, y ser cada vez más vehículo de donantes y PRMA para apuntalar su CID, incluido México.⁶

En este contexto, si se analiza la cooperación multilateral de México del último cuarto de siglo, se observa que ha sido ambigua, limitada y sin una clara conducción. En el plano externo, la ineludible estatura internacional de México —como NIC (nuevos países industrializados) en los años ochenta, economía emergente en los años noventa y PRMA con un desarrollo humano “alto” en el último lustro—⁷ lo ha convertido en un

⁵ Véanse ONU, “Organización y estructura”, en www.un.org/es/aboutun/structure/; Juan Pablo Prado Lallande, “El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: las reformas necesarias”, en María Cristina Rosas, *60 años de ONU: ¿qué debe cambiar?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Australian National University, 2005, pp. 209-210, que no considera a las instituciones de Bretton Woods, y el *United Nations Handbook 2008-2009: An Annual Guide for Those Working with and within the United Nations*, Renouf Publishing, 2008, pp. 191 y ss., que además incluye a bancos regionales de desarrollo.

⁶ La CID multilateral incluye a la Unión Europea, si bien representa aún un tercio del total donde prevalece la CID bilateral. Véase J. A. Alonso, *op. cit.*, p. 62. No obstante, países desarrollados como Reino Unido, ofrecen 50% de su CID por medio de OI. Véase Departamento para el Desarrollo Internacional, *Multilateral Aid Review: Ensuring Maximum Value for Money for UK Aid through Multilateral Organizations*, marzo de 2011, en: http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/mar/multilateral_aid_review.pdf. En el caso de México, 26 proyectos de cooperación triangular a América Latina, de un total de 178 en 2008, fueron con OI. Véase L. M. de la Mora, *op. cit.*, p. 45.

⁷ La pujanza petrolera mexicana en los años ochenta permitió desarrollar una importante CID hacia Centroamérica y colocó a México entre los nuevos países industrializados, mientras que su ingreso al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico y a la OCDE lo acercó

cooperante relevante hacia el Sur y miembro de foros donde conviven economías desarrolladas y emergentes —como Heiligendamm o el G20—, pero lo ha limitado como receptor de AOD, aunque mantiene desigualdades internas, al igual que otros países de renta media (PRM), que reducen sus logros sociales.⁸ Por ende, México enfrenta hoy mayores responsabilidades como donante, pero aún no ha aprovechado, a cabalidad, la CID que destinan OI a la “agenda global”, abierta a los PRMA.

En el plano interno, el régimen jurídico de la CID ha sido tardío e insuficiente. Hasta 1988 se incorporó en la Constitución (artículo 89, fracción X) como instrumento de política exterior, una década después contó con un decreto presidencial de corta vida y sólo en 2011 entró en vigor una ley en la materia, lo que derivó en un marco institucional débil y un mandato fragmentado entre diversas dependencias y la Cancillería, así como en su interior. En efecto, de una primera dirección general establecida en la SRE en 1971 se pasó a una dirección en jefe hasta 1985 que, sólo 10 años más tarde, se elevó a una subsecretaría.⁹ Ésta desembocó, en 1998, en el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (Imexci) que fue reemplazado, en el año 2000, por la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI), hasta crearse en 2011 la Amexcid.

a las economías más avanzadas. Más recientemente, el PNUD registra a México con un índice de desarrollo “alto”, en el lugar 57 con un PIB per cápita de 13 245 dólares. Véase PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*, Nueva York, PNUD, p. 145, en http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Complete.pdf.

⁸ Los PRM “alta” reciben sólo tres por ciento de la AOD bilateral destinada al conjunto de PRM que concentra dos tercios de la población más pobre del mundo. De hecho, en el caso de México, si se consideran variables como deuda, composición sectorial del PIB e indicadores de desigualdad y pobreza, ocuparía un lugar de PRM “baja”. Véase J. A. Alonso, *op. cit.*, pp. 47 y 68.

⁹ Véase L. M. de la Mora, *op. cit.*, p. 19.

En este marco, la URECI incorporó funciones de promoción económica y comercial, y centró su cooperación en materia científico-técnica y educativo-cultural. Sin embargo, sólo concentraba 38% de las actividades de CID de la Cancillería, al dividirse el resto entre las áreas a cargo de temas globales, Sistema de las Naciones Unidas, relación con ONG y otros poderes e instancias de gobierno, academia diplomática y Proyecto Mesoamérica,¹⁰ por no mencionar las oficinas geográficas. En consecuencia, las tres subsecretarías restantes también coordinaban actividades de cooperación con otras dependencias,¹¹ de las cuales 80 tienen sus propios mecanismos de CID.¹² Esto último, sin la suficiente supervisión de la Cancillería, que estaba a cargo de coordinar la cooperación en todos los niveles de gobierno, dictar lineamientos, recibir solicitudes, formular, registrar y difundir programas.¹³

No cabe duda de que al crearse la URECI sus funciones se centraron en el plano bilateral: a fin de atender el vasto entramado de convenios de cooperación científico-técnica y

¹⁰ Véase el Reglamento Interior de la SRE reformado el 4 de septiembre de 2009, arts. 16, 24, 27, 38 y 48.

¹¹ En primer lugar destaca la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos con 15% de las actividades de cooperación, seguida por las subsecretarías de América del Norte y América Latina y el Caribe, cada una con 12%. Véase Dirección General de Cooperación Técnica y Científica Internacional (DGCTCI), *La cooperación internacional para el desarrollo*, octubre de 2009, p. 27.

¹² Entre ellas, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Instituto Federal Electoral, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Secretaría de Desarrollo Social, que fungen como donantes, y el Banco de Comercio Exterior, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Diconsa, Financiera Rural, Fideicomiso de Riesgo Compartido, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Liconsa, Nacional Financiera y la Secretaría de la Reforma Agraria, como receptoras de cooperación. *Idem*.

¹³ Véase el Reglamento Interior de la SRE, art. 7, III, para las funciones de cooperación del secretario; art. 12 para URECI; art. 37 para la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural, y art. 41 para la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica Internacional.

educativo-cultural que desde los años sesenta se ampliaron con la aparición de nuevos Estados y procesos de integración, y aprovechar la creciente red de acuerdos comerciales suscritos desde los años noventa, mediante la promoción económica. En contraste, la cooperación multilateral ha tenido un papel más acotado, al privilegiarse las negociaciones de convenciones internacionales de nuestro interés.¹⁴ Si bien México participó, desde Dumbarton Oaks, en el reconocimiento de la CID como una herramienta para resolver problemas económicos, sociales y humanitarios, y ha desempeñado un papel destacado en los principales OI sobre estos temas, no ha tenido como objetivo crear asociaciones con esos organismos, más allá de los programas de cooperación correspondientes a nuestro país dentro de la región, al tiempo que ha sido difícil atraer CID, sin competir con países de menor desarrollo.

En este escenario, entender el potencial que ofrece hoy la cooperación multilateral para el desarrollo económico y social de México, y nuestra proyección al exterior, con un menor costo y mayores réditos, resulta necesario para la puesta en marcha de la Amexcid con una visión pragmática y estratégica.

La cooperación multilateral y el primer reto de la Amexcid: la recepción de CID para generar capacidades

En la coyuntura actual, donde la libertad que prevalece en diversos mercados no parece ser garante del desarrollo, cobran vigencia antiguos retos, como forjar mecanismos sustentables

¹⁴ Como la no proliferación de armas nucleares, el derecho del mar y, más recientemente, el medioambiente, los derechos de los migrantes y de la mujer, el lavado de dinero, entre otros. Véase Ulises Canchola Gutiérrez, “Práctica de México respecto del derecho internacional: consideraciones sobre la elaboración de un repertorio”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 78, julio-octubre de 2006, pp. 27-37.

de crecimiento nacional, sin una vuelta al asistencialismo, y lograr que la interdependencia que impone la geopolítica permita una mejor gestión de nuestros intereses. Frente a ambos retos, la cooperación multilateral se perfila como un instrumento idóneo: al acercar a nuestros sectores rezagados recursos y mejores prácticas que concentran los OI, ante los menguantes flujos de cooperación bilateral a partir de la graduación de México como PRMA. Tarea en la que la nueva Ley funge como un parteaguas al privilegiar la recepción de CID e incluir a los OI.¹⁵ Este giro hacia una gestión interna de los beneficios de la cooperación busca reforzar nuestras capacidades nacionales en concordancia con la corriente internacional en boga que identifica la *construcción de capacidades* como el siguiente paso para avanzar en los ODM.

Por ello, para esta tarea sustantiva de la Amexcid se propone un mayor aprovechamiento tanto de la *doctrina del desarrollo* en boga por el persistente entorno de crisis, como de la cooperación económica y comercial, que favorece en particular a las economías medias, como se verá a continuación.

La cooperación multilateral ante un nuevo paradigma mundial del desarrollo

En el plano normativo mundial, sin que exista una convención internacional sobre la CID,¹⁶ se puede decir que al fijarse los

¹⁵ El artículo 25, fracción V, de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo privilegia los flujos de cooperación internacional “para fortalecer la formación de recursos humanos en las áreas de mayor importancia estratégica para el desarrollo nacional”; el artículo 1 contempla la cooperación con organismos internacionales; el 13, la actualización con mejores prácticas, incluidos los OI, y el 31, la difusión estratégica de las áreas de oportunidad identificadas.

¹⁶ Más allá de los principios que dieron origen a la ONU, e incluso a la OCDE, además de un volumen gigantesco de acuerdos de cooperación de diversa índole, bilaterales y regionales.

ODM con el nuevo siglo, la *noción del desarrollo* cobró un nuevo aliento tras la debacle del Estado benefactor. Una de sus expresiones ha sido la construcción de nuevas pautas para mantener los compromisos de AOD (0.7 % del PIB) y hacerla más eficaz, con el respaldo cada vez mayor de las partes interesadas: desde Monterrey y su seguimiento en Doha —en 2002 y 2008— dentro del Sistema de las Naciones Unidas, pasando por Roma, París y Accra —en 2003, 2005 y 2008—, a iniciativa de la OCDE con apoyo del PNUD, e incluso por el G8 en Gleneagles en 2005. De tal suerte que ambas vías de reflexión —internacional e intergubernamental— convergieron, a fines de 2011, en Busán, con las de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, y en 2012, en el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo que el Consejo Económico y Social (ECOSOC) convoca cada dos años desde 2008 para avanzar en los ODM.¹⁷

Por otro lado, los magros avances en los ODM llevaron a su cuestionamiento en la Cuarta Conferencia sobre los Países Menos Avanzados, en Estambul, en mayo de 2011, por su enfoque social —que atrajo paliativos y la promoción mediática del donante—, sin crear capacidades productivas, humanas e institucionales que permitieran mejoras estructurales y empleos en los países más pobres desde una perspectiva sustentable.¹⁸

¹⁷ Estas pautas son: apropiación por los países en desarrollo, enfoque en los resultados, alianzas incluyentes para el desarrollo y transparencia y responsabilidad compartida, las cuales se adoptaron en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (HLF4) en Busán, Corea, del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011, véase *Busan Partnership for Effective Development Co-Operation*, en http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT-FINAL.ESP.PDF. Véanse los párrafos 9 y 19 de la Agenda para la Acción de Accra, de 2008, en www.aideffectiveness.org/busanhlf4 y el Foro de Cooperación sobre el Desarrollo (DCF212), en <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunc/2012dcf.shtml>.

¹⁸ Véanse los resultados de la Cuarta Conferencia sobre PMA en Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Outcome of the Fourth United

En forma paralela, en foros como el ECOSOC se ha comenzado a cuestionar si la lucha contra la pobreza debe reorientarse a los “pobres del mundo” o continuar en los países menos avanzados (PMA) que han progresado muy lentamente, al reconocerse que 72% de los pobres que viven con menos de 1.25 dólares al día se concentran en los PRM,¹⁹ la mayoría en América Latina. A esto se suma el impacto del cambio climático, las crisis financieras o humanitarias, las pandemias y otros desastres mundiales en el incremento de la pobreza o migración de pobres y desplazados a países más desarrollados.

De hecho, en este clima de creciente vulnerabilidad, donde la AOD resulta insuficiente y se ha perpetuado su dependencia, se han vuelto a revisar otros tipos de ayuda; tal es el caso de la *asistencia de emergencia* para situaciones urgentes y de corto plazo que, sin embargo, se ha prolongado indefinidamente sin permitir el paso a la llamada recuperación temprana, ni mucho menos a la reconstrucción —como en Haití—, así como de la *ayuda humanitaria* que tampoco ha logrado tener una vigencia limitada, frente a la CID que se orienta al mediano plazo. Esta situación ha generado desgaste en los donantes y una reflexión sobre el papel del “buen donante” y la importancia de la prevención de desastres y la reducción de riesgos,²⁰ además de revalorar la CID.

Nations Conference on the Least Developed Countries, A/66/134, 13 de julio, en http://www.un.org/wcm/webdav/site/ldc/shared/A_66_134.pdf.

¹⁹ Equivalentes a 960 millones de personas. Véase Ravi Kanbur y Andy Sumner, *Poor Countries or Poor People? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty*, Cornell University, febrero de 2011, pp. 2-12, en <http://kanbur.dyson.cornell.edu/papers/KanburSumnerPoorCountriesOrPoorPeople.pdf>.

²⁰ Los acuerdos de Cancún apuntalaron el papel de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, en [eird.org](http://www.eird.org). Véase también la página de Internet de Good Humanitarian Donorship, en <http://www.goodhumanitarianandonorship.org>.

Por su parte, la reciente atención a los PRM en el último lustro, sin ser un grupo organizado ante los diversos OI, ha llevado a reconocer la fragilidad de sus logros por su desigualdad interna, tema de la reunión de primavera de 2011 de las instituciones de Bretton Woods con el Sistema de las Naciones Unidas, donde se valoró también su papel en el estímulo de la demanda regional y en la cooperación Sur-Sur: al transferir conocimientos de más fácil aplicación, mayores flujos de cooperación en especie y cada vez más recursos financieros con menor condicionalidad.²¹ Este nuevo clima facilitará, sin duda, que sectores rezagados en PRM vuelvan a ser *sujetos de cooperación* —comunidades indígenas, niños de la calle, cinturones de miseria, jóvenes desempleados, localidades rurales marginadas expulsoras de migrantes, afectadas por desastres, entre otros—; todos éstos, focos latentes de inestabilidad en sistemas democráticos instaurados hace unas décadas en muchos PRM, a los cuales están abiertos proyectos de OI —bajo ODM, gobierno democrático, derechos humanos, medioambiente, entre otras prioridades—, donde cuenta menos el nivel de desarrollo del país.

En el caso de América Latina y el Caribe, la conformación de agrupaciones de países por su nivel de desarrollo abre la posibilidad de fondos adicionales a los destinados a la región, principalmente por España y OI. Además de Haití, único PMA de la región, países vulnerables, como “las pequeñas economías insulares”, “economías estructuralmente débiles” o “los países sin litoral” —en el Caribe, Mesoamérica y centro del Cono Sur, respectivamente—, han ido ganando el interés de

²¹ Véase Financing for Development, “Special High-Level Meeting of ECOSOC with the Bretton Woods Institutions, the World Trade Organization and the United Nations Conference on Trade and Development”, en <http://www.un.org/esa/ffd/ecosoc/springmeetings/2011/index.htm>.

donantes por su fragilidad ante el cambio climático y otros flagelos mundiales. De manera que la cooperación de PRM a estos países suele atraer cooperación triangular de OI, especialmente en proyectos con efecto multiplicador, como la capacitación de formadores mediante talleres o cursos regionales, lo que, además de permitir un número mayor de participantes sin costo para el país sede del evento, le brinda prestigio internacional.

Ciertamente, México puede aprovechar esta revaloración del desarrollo en el ámbito multilateral, mediante la CID, por medio de la Amexcid, ya sea para construir *capacidades productivas*: en el medio rural, agrícola, alimentario, energético o medioambiental —en particular en reciclaje de residuos, manejo de contaminantes, uso del agua—, así como en el fomento de PYME y microempresa, integración de cadenas de valor transnacionales, innovación y conectividad, o bien, *capacidades humanas e institucionales* en otras áreas de la agenda multilateral, como los ODM, la prevención de desastres, el desarrollo democrático —simplificación administrativa, descentralización, e-gobierno—, los derechos humanos —de minorías o grupos marginados, discapacitados, niños, jóvenes, género—, así como en el fomento de una cultura de la paz, el desarme convencional, la atención a víctimas, el registro de armas o desminado, entre otros.²²

Como se observa, estos rubros superan la concepción ortodoxa de la cooperación educativa y cultural o científica y

²² Todas, áreas cubiertas por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (artículo 1), bajo la erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social, protección del medioambiente, lucha contra el cambio climático y fortalecimiento de la seguridad pública y los derechos humanos. Al respecto, el acuerdo con el PNUD, de septiembre de 2011, construye una asociación con la Amexcid a fin de impulsar áreas de vanguardia aquí identificadas. Véase “Celebra el PNUD medio siglo en México”, en <http://www.undp.org.mx/spip.php?article1996>.

técnica, no menos importantes, pero que involucran, sobre todo, instancias educativas, tecnológicas y de investigación bajo convenios establecidos. Esto no ha impedido que se realicen proyectos al respecto entre el donante —multilateral o bilateral— con la dependencia u ONG mexicana, lo que hasta hace poco era de forma desarticulada y casi autónoma en el caso de las más de treinta oficinas de OI establecidas en México. No en balde, diversos OI cuentan con recursos propios o de donantes para estos rubros bajo un programa multianual, con una contrapartida del receptor, incluso en especie, mediante la cooperación horizontal que, finalmente, es la que mejor promueve el criterio de apropiación del proyecto. En todo caso, aun cuando el enfoque de *corresponsabilidad* es común a programas exitosos de combate a la pobreza en México —que todavía abarca más de un tercio de la población—, la experiencia y recursos de OI que canalice la nueva Agencia, sin tintes clientelares, permitirá, a su vez, una mejor rendición de cuentas.

En suma, tanto el contexto actual de revisión del desarrollo como los atributos de la cooperación multilateral podrán facilitar el mandato prioritario de la nueva Agencia, como receptor de CID para México. En efecto, la capacitación de las diversas dependencias y niveles de gobierno involucrados en la generación, manejo y seguimiento de proyectos,²³ y la canalización de los hoy dispersos recursos destinados a la cooperación,²⁴

²³ El Consejo Consultivo intersecretarial, a cargo de la SRE, deberá formular el programa de cooperación en consulta con gobiernos de los estados y municipios (artículo 15).

²⁴ Según el *Cuestionario Diagnóstico sobre Acciones de CID*, realizado por la SRE, 53% de las dependencias de la administración pública federal cuentan con recursos propios para la cooperación internacional, y siete por ciento de ellos son donantes. Véase DGCTCI, *op. cit.*, p. 25. Estos montos son difíciles de contabilizar al no haber un registro único. Véase L. M. de la Mora, *op. cit.*, p. 45. Por su parte, la Amexcid contará con un “fondo semilla”: del Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe, Programa de Acciones Estratégicas de México con

conforme a las pautas internacionales a favor de la eficacia —a fin de evitar duplicaciones, desvíos o su subutilización—,²⁵ permitirán un mayor número de proyectos de calidad y mejores políticas de desarrollo que, a su vez, atraigan el respaldo de OI.

Asimismo, dado que la Amexcid sólo podrá consultar al sector privado y a la sociedad civil organizada —fundaciones, academia, ONG—, al ser éstos indispensables para la operación de los proyectos y la construcción de capacidades, también deberá asegurar su adiestramiento por medio de los llamados “cooperantes”:²⁶ intermediarios en el sector público, nacional o extranjero, como aval institucional de los beneficiarios. Con ello, se fortalecerá la conformación de redes comunitarias que sustentan toda democracia participativa, tan necesarias en las situaciones de crisis o desastres, y se facilitará el tránsito de las poblaciones marginadas hacia emprendedores, que superen su rezago estructural y se integren en cadenas productivas que aprovechen el entorno liberal mundial. Sólo así, la nueva Agencia podrá promover una mejor infraestructura de proyectos, que atraiga insumos de OI; el cooperante, generar tecnologías y técnicas conforme a las mejores prácticas, y el beneficiario, sumar su compromiso con apoyo de los sectores, civil y privado.

el Caribe, y entre México e Iberoamérica, Fondo 22 México/OEA, y cofinanciamientos con la UE y países de la OCDE (artículos V transitorio y 2 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo), y podrá recibir recursos nacionales o del exterior (artículo 33), incluso en especie.

²⁵ Criterios contemplados en el artículo 1 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

²⁶ Sólo instancias académicas y de investigación públicas o dependencias gubernamentales pueden suscribir convenios como “cooperantes” con la Agencia. Véanse artículos 6, 10 y 15 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Instrumentos de CID de los PRM: el reto de consolidar el desarrollo económico

En el clima mundial de revaloración del desarrollo, donde la construcción de capacidades productivas se perfila como una de las vías para superar la dependencia de la AOD, cobran especial relevancia la cooperación económica, que promueve el *empren-dedurismo*²⁷ y la generación de PYME —principales fuentes de empleo en democracias estables con una amplia clase media—, y la cooperación comercial, que incluye la *ayuda para el comercio* y la *facilitación del comercio*, en áreas como desregulación, simplificación administrativa, modernización aduanera, capacitación sobre estándares sanitarios y de calidad, embalaje y diseño, certificación, registros y permisos, derecho mercantil, comercio electrónico, entre otras.²⁸ Ambas variantes son, sin duda, producto del estancamiento de la Ronda de Doha para el Desarrollo, en la OMC desde 2003, que ha puesto en entredicho la intención de sus miembros de convertir al libre comercio en el principal motor del desarrollo.

²⁷ Es decir, el desarrollo empresarial y un clima de negocios y asociaciones que fomentan oí como el Instituto de Capacitación Técnica de la Organización Mundial del Comercio, el Centro de Comercio Internacional (CCI), la UNCTAD, la Comisión Económica para América Latina, el Sistema Económico Latinoamericano, el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

²⁸ La *ayuda para el comercio* (*aid for trade*) apoya a los países en desarrollo en la gestión de políticas y reglamentos comerciales, infraestructura económica y relacionada con la provisión de servicios públicos, diversificación de exportaciones, especialmente de PYME, y ajustes por el proceso de liberalización, mientras que la *facilitación del comercio* (*trade facilitation*) se concentra en la armonización y la simplificación de las normas y los estándares, a fin de reducir costos de transacción asociados al comercio. Véanse OMC-OCDE, *Aid for Trade at a Glance 2011: Showing Results*, disponible en http://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/aid4trade11_s.htm, y la liga del BM sobre facilitación del comercio, en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/TRADE/0,contentMDK:20550369~menuPK:261317~pagePK:216618~theSitePK:239071,00.html>.

En el caso de la cooperación económica —presente en diversos convenios bilaterales de México con sus respectivas comisiones mixtas, incluido el Acuerdo de Asociación con la UE—, ya desde los años noventa la Comunidad Europea la contemplaba para países en desarrollo de mayor talla, con un carácter menos asistencial que la AOD, al involucrar el cofinanciamiento y la participación de los beneficiarios y sector privado bajo asociaciones o “partenariados” de beneficio mutuo. Por su parte, la cooperación financiera y técnica se reservó a los PMA, o a sectores atrasados en NIC —como el desarrollo de infraestructura o aprovisionamiento de insumos agrícolas—, por medio de ONG.²⁹ Ciertamente, la reflexión actual sobre la importancia de crear capacidades productivas retoma aspectos de la cooperación económica: por su menor costo y mayor apropiación, resultados más tangibles y duraderos, y mejor provecho del entorno liberal mundial.

En cuanto al papel del comercio en el desarrollo, la pujanza de las exportaciones, incluso de economías aún no liberalizadas como China, ha puesto en evidencia una nueva guerra comercial y el proteccionismo oculto de principales economías a sectores sensibles ante la irreversibilidad del libre mercado. Tal es el caso de la agricultura, donde los tratados de libre comercio de las últimas décadas han contemplado plazos mayores de liberalización a fin de fortalecer el sector antes de su plena apertura. Y si bien el comercio exterior ha sido un promotor indiscutible de crecimiento económico, éste ha sido mayor para los países con capacidad exportadora nacional, dada la volatilidad de la inversión extranjera directa, aunque menor que la inversión financiera. Es en este clima competitivo y cambiante que resurge la cooperación comercial y formas conexas, como vía para apun-

²⁹ Véase Reglamento (CEE) núm. 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992-2006, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia, arts. 6-9, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992R0443:ES:HTML>.

talar el sector externo de países en desarrollo, sin contravenir el marco internacional regulatorio vigente.

En el caso de México, la apertura de mercados y la atracción de inversiones han sido las prioridades de la política económica desde 1986. Sin embargo, este proceso de liberalización no ha tenido siempre el respaldo suficiente a la planta productiva nacional, en especial, las PYME,³⁰ que más de una vez no ha podido competir con importaciones o productos de transnacionales, en calidad o precios, y difícilmente ha incursionado en el mercado externo. No obstante, la tendencia actual a la descentralización y la subcontratación por la gran industria en el exterior —a fin de reducir costos, ampliar sus mercados, proveerse de insumos y mano de obra locales—, también ofrece mayores posibilidades de integrar a empresas menores en cadenas de valor mundiales, tal como lo promueven diversos OI.³¹

Es en esta doble función, de construcción de capacidades productivas e inserción en el mercado mundial, que la nueva Agencia podrá servirse de la cooperación económica contemplada en su mandato³² y sumar la cooperación comercial para pro-

³⁰ Para el impacto de la liberalización comercial en el sector productivo mexicano, véanse Alicia Puyana, *The Impact of Trade Liberalization and the Global Economic Crisis on the Productive Sectors, Employment and Incomes in Mexico*, Ginebra, International Centre for Trade and Sustainable Development (Issue Paper, núm. 15), 2010, y Kevin P. Gallagher, Timothy A. Wise y Enrique Dussel Peters, *El futuro de la política de comercio en América del Norte. Lecciones del TLCAN*, México, Porrúa, 2011, quienes plantean la necesidad de generar una prosperidad compartida. Hoy resulta también necesaria una política intersecretarial integral de inserción del sector informal más vigorosa, que abarca entre seis y siete millones de jóvenes, según datos de la OCDE de 2010, en actividades productivas.

³¹ Mediante programas como Latinpharma, Women in Trade, Women in Fashion, en el CCI; Biocomercio, Business Facilitation, Empretec, E-Tourism, Train for Trade, en UNCTAD, o el programa para PYME 2011 de la UE.

³² El artículo 23 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo incluye la cooperación económica y financiera junto a los tipos tradicionales de

mover alianzas público-privadas a nivel internacional³³ —particularmente en la creación de infraestructura e innovación en sectores rezagados— y ampliar la presencia de empresas mexicanas en licitaciones de OI.³⁴ Esto a fin de apuntalar nuestro lugar frente a economías emergentes que han sabido aprovechar ambos tipos de cooperación, a la par de la triangular de OI, para sus intereses económicos. Éste es el caso de la promoción de vacunas o medicamentos para los ODM, que en países como Brasil producen PYME,³⁵ lo que les ha permitido atraer conocimiento sin el costo que implican las patentes, además de una mayor proyección política internacional como países duales, receptores y donantes de CID.

Réditos externos de una política de cooperación multilateral: compartir y proyectar nuestras capacidades

La cooperación Sur-Sur y triangular que México ofrece no ha alcanzado, ciertamente, la proyección política de otras po-

cooperación, además de las funciones de cooperación a las áreas de promoción económica y relaciones económicas bilaterales dentro de la anterior URECI.

³³ En el contexto actual de crisis, las *public-private partnerships* (PPP) se sustentan en un mayor reconocimiento de la *responsabilidad social* del sector privado en el impulso de un *desarrollo sustentable*, sin que deje de significarles oportunidades de negocios y redes con actores económicos relevantes. Así lo promueven organismos empresariales con membresía mundial, tales como el Foro Económico Mundial (<http://www.weforum.org>) o el Consejo Mundial de Negocios para el Desarrollo Sustentable (<http://www.wbcsd.org>).

³⁴ Desde 2008, la SRE ha emprendido una importante promoción en materia de licitaciones en las cuales participan más de cuatrocientas cincuenta empresas mexicanas. Véase el portal <http://www.sre.gob.mx/index.php/oportunidades>.

³⁵ Principalmente genéricos. Véase también la exitosa promoción de vacunas desarrolladas en Brasil que realiza la Alianza GAVI con apoyo del PNUD, en <http://www.gavialliance.org>.

tencias medias; tampoco se ha desarrollado una estrategia de cooperación hacia regiones prioritarias en sectores sustantivos para el desarrollo, donde nuestro país tiene capacidad y experiencia, como es en materia de salud, telecomunicaciones, propiedad intelectual, derechos humanos, o incluso desarme, temas todos del ámbito multilateral, que goza de un público amplio —Estados, ONG, OI y hasta el sector privado— y por ende de una mayor repercusión, además de que ofrece dos vías principales para potenciar y proyectar nuestra oferta de cooperación.

Por un lado, al sumarse la cooperación triangular de principales OI a nuestros proyectos para países o regiones más atrasados no sólo se reducen costos, sino que se obtiene un efecto multiplicador y mayor visibilidad de nuestra ayuda, al tiempo que se abre una vía más para promover al sector privado mexicano. Por otro, la plataforma natural de negociación y cabildeo del ámbito multilateral facilita el desarrollo de la cooperación política con países estratégicos en Mesoamérica, el Caribe, África o PMA: al identificar áreas de cooperación multilateral de interés común, facilitarles flujos de CID y tender puentes con el Norte —bajo nuestra presencia en el G20 y liderazgo en otros foros mundiales—, con lo cual se obtienen posturas conjuntas en temas de nuestro interés y una mayor influencia en OI. De forma tal que al promover el desarrollo de los países más vulnerables, desde una perspectiva estratégica, México se coloque al frente de las potencias medias.

En este eje de proyección política —que se sustenta en el eje de desarrollo económico expuesto en la sección anterior— la Amexcid resulta un mecanismo idóneo para registrar proyectos exitosos de desarrollo en nuestros ámbitos rezagados y mejores prácticas en sectores nacionales de punta —además de nuestra oferta externa de CID—, junto con los expertos, empresas y cooperantes mexicanos involucrados en todos los casos, lo que permitirá difundir y reproducir, con el respaldo de OI, mayor

eficacia y alcance, nuestra experiencia y capacidad en países menos desarrollados. En este eje, nuestras misiones también deberán identificar vetas de oportunidad en principales OI: tanto proyectos de cooperación triangular que complementen la nuestra dirigida al Sur, como vías de cooperación política y concertación con regiones y países estratégicos, al igual que vacantes para incorporar un mayor número de mexicanos en la toma de decisiones, lo mismo que a nivel técnico, además de convocatorias a licitaciones en cada OI.

Hacia una cooperación Sur-Sur más eficaz: el papel de la cooperación multilateral

La nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo considera la cooperación internacional una prioridad estratégica, tanto para el desarrollo como para la política exterior mexicana. En este marco, bajo nuestro papel de oferente, promueve tanto una participación activa en los organismos de cooperación internacional para proyectos de gran impacto y largo alcance, como recursos materiales, financieros y humanos para apoyar a terceros países mediante la cooperación vertical, horizontal o triangular. Empero, la cooperación Sur-Sur no está contemplada en la Ley,³⁶ a pesar de que ésta ha cobrado vigor gracias a los PRM en el contexto de escasez de ayuda, lo que no

³⁶ Véanse artículos 4, 25, 34, 35 y 37 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ante esta omisión, la cooperación “vertical” —a un país de menor desarrollo— podría aplicarse en el sentido de la cooperación Sur-Sur entre un PRM y un PMA. La cooperación Sur-Sur fue acuñada por la Asamblea General de la ONU en 2003, si bien desde 1978, como resultado de la Conferencia de Buenos Aires, comenzó a registrarse como “cooperación técnica” entre países en desarrollo. Véase José Romero Keith y Juliana Lazagabaster, *Evaluación de efecto cooperación Sur-Sur (C-SS) en el PNUD-México*, México, PNUD, 2010, pp. 9 y ss., en erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=3862.

impide que la Amexcid oriente su oferta de CID mediante asociaciones estratégicas de forma que, a la asistencia técnica y en especie que suele donar México a países del Sur, se sumen recursos y mejores prácticas de OI, mediante la cooperación triangular.³⁷

Entre las prioridades que deberá atender una nueva colaboración triangular, sustentada en nuestras capacidades, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo establece, además de los ODM, la disminución de las asimetrías de desarrollo entre los países con base en el principio de solidaridad internacional en las áreas ya señaladas, las cuales coinciden con los sectores prioritarios identificados por los PMA en la recepción de cooperación Sur-Sur para el próximo decenio: salud, educación, formación profesional, agricultura, medioambiente, ciencia y tecnología, comercio e inversiones.³⁸

En el caso de los destinatarios susceptibles de cooperación triangular, además del entorno geopolítico mesoamericano y del Caribe, privilegiado junto con América Latina por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (artículo 24), resulta de interés estratégico considerar a los PMA y en especial a África, que concentra el mayor número de estos países. Esta región requiere de nuestra atención por razones éticas y compromisos asumidos en la COP16 y en la agenda de desarrollo del G20, pero también por el crecimiento económico alentador que ha mantenido en plena crisis. Lo anterior, con base en su vasto

³⁷ Véase *OECD Policy Dialogue on Development Co-operation, Triangular Cooperation: What Do We Know About It?*, septiembre de 2009, en <http://www.oecd.org/dataoecd/62/54/44652734.pdf>.

³⁸ Véase la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, arts. 1 y 25, y “Función complementaria de la cooperación Sur-Sur en la aplicación del presente Programa de Acción”, en Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2011-2020, A/CONF.219/3, 11 de mayo de 2011, pp. 50-51, en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.219/3>.

mercado —al que se suman necesidades alimentarias, situaciones de emergencia y crisis humanitarias— y en una nueva clase media y juventud que demandan bienestar y libertad, como se vio en la reciente Primavera árabe. De manera que, con menos recursos, los actuales donantes logran proyectos con impacto y proyección, además de promover negocios en alianza con interlocutores regionales y OI a fin de reducir riesgos.

No en balde, principales economías emergentes han dirigido su cooperación Sur-Sur a los PMA. Tal es el caso de la “Iniciativa IBSA” que lanzaron India, Brasil y Sudáfrica en 2003, con apoyo del PNUD e importantes réditos políticos.³⁹ Con un PIB per cápita menor al de México, han sabido aliarse con OI, sector privado y ONG para proyectar su cooperación, mediante una *agenda política* que abarca el empoderamiento de la mujer y los derechos humanos, ambos temas de interés de los principales donantes, y una *agenda global* que aprovecha los ODM —premio otorgado a IBSA en 2010— para vincular la erradicación del “hambre” (ODM 1) con el aprovisionamiento de materias primas excedentes, la “salud” —mortalidad materna/infantil, pandemias (ODM 4, 5 y 6)— con la venta de medicamentos a bajo costo, o la sostenibilidad del medioambiente (ODM 7) y los acuerdos de Cancún para promover sistemas de energía limpia —reciclaje, biocombustibles, hidroeléctricas, entre otros—, donde destaca Brasil.⁴⁰

³⁹ Al presentarse como “tres grandes democracias” interesadas en el bienestar de las regiones que representan, para lo cual cada una aportó un millón de dólares a un fondo fiduciario que administra el PNUD. Véanse IBSA Fund, en <http://tcdc2.undp.org/IBSA/Default.aspx>, y Daniel Flandes, *Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum*, Hamburgo, German Institute of Global and Area Studies, (GIGA Working Papers, núm. 57), 2007, en http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp57_flandes.pdf.

⁴⁰ En el caso de Haití, IBSA tiene diversos proyectos. Además de la reciente oficina de Unasur, es evidente el liderazgo de Brasil que rechaza ser catalogado

En ambas agendas, México puede aportar experiencia, promover sus intereses y recoger mayores réditos mediante una cooperación triangular más estratégica con OI. En la *política*, cuenta con programas que pudieran replicarse, ya sea en protección civil, derechos humanos, desarrollo social o capacitación electoral —que el IFE realiza con el PNUD desde hace 15 años, pero aún con poca visibilidad—. ⁴¹ En el caso de la llamada “agenda global”, resulta urgente avanzar la instrumentación en PMA del Fondo Verde —como parte de su credibilidad— e impulsar proyectos de adaptación para el cambio climático en Mesoamérica y África con apoyo de OI, universidades, ONG y alianzas público-privadas; además de identificar nuestra oferta de suministros en función de los ODM. ⁴² Finalmente, al vincular la interconectividad y asociación mundial (ODM 8) con la innovación, desarrollo de infraestructura y PYME, de manera transversal con los demás ODM, se lograría un impacto económico mayor en el empleo, competitividad y sectores rezagados de PMA.

Además de estas agendas, México puede ampliar su proyección regional en OI por medio de la promoción del español, uno de los seis idiomas oficiales de ONU, que hoy hablan 400 millones

como donante y se presenta como “socio del desarrollo”: en 2010 anunció la instalación de una planta hidroeléctrica con apoyo de su fuerza de mantenimiento de la paz, e incrementó su cooperación triangular con Canadá. Véase http://www.nsi-ins.ca/english/events/DAW/2_de%20Sousa.pdf.

⁴¹ La cooperación para la gobernabilidad democrática se inició hace 15 años con el IFE y el Trife, pero ha dado mayor visibilidad al trabajo en la materia de la oficina del PNUD en México. Véase J. Romero Keith y J. Lazagabster, *op. cit.*, pp. 18 y ss.

⁴² Como pudiera ser la creación de una planta de energía geotérmica con base en la capacitación a nueve países de África, iniciada en abril de 2011 por SENER, ONUDI e Italia. Véase Centro de Información de las Naciones Unidas, México, Cuba y República Dominicana, “Se lleva a cabo Seminario de Cooperación Triangular México-África del este, sobre energía geotérmica”, Comunicado No. 11/87, 15 de abril 2011, en www.cinu.mx/comunicados/2011/04/se-lleva-a-cabo-seminario-de-c/.

de personas y que carece de suficientes traductores e intérpretes calificados, tema en el que nuestro país puede posicionarse como alternativa al lugar predominante —y de alto costo— que tiene hoy España. Lo anterior, mediante la cooperación en la traducción de cursos, publicaciones y talleres que ofrecen OI, a cambio del debido reconocimiento, difusión de temas de nuestro interés, promoción de expertos y acceso gratuito a beneficiarios mexicanos.⁴³

Finalmente, el respaldo de OI también puede apuntalar la cooperación triangular de México con otros PRM o donantes hacia América Latina y el Caribe, vía la Amexcid. Éste podría ser el caso de los mecanismos triangulares existentes con Alemania, Japón y el Banco Centroamericano de Integración Económica, en gestión ambiental, mejora de cultivos y prevención de desastres; de los recursos que México destina a la Conferencia Iberoamericana, y del Fondo Conjunto México-Chile, dado el primer lugar que Chile ocupa como oferente en la región.⁴⁴

En todo caso, es un hecho que en el ejercicio de potenciar nuestra cooperación Sur-Sur, la transferencia de conocimiento resulta la principal moneda de cambio con aliados estratégicos,⁴⁵ dada la velocidad de los avances tecnológicos y del saber, y la riqueza que generan, rubro en el que destacan los OI al aportar conocimiento de vanguardia a menor costo, así como redes para compartirlo, difundirlo o generar diversos tipos de

⁴³ Tal fue el caso de la traducción al español que hizo el Instituto Matías Romero del curso en línea sobre cambio climático, elaborado por el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR). A este curso, impartido por primera vez en español en 2011 y dirigido a diplomáticos, funcionarios, universitarios y ONG, asistieron, sin costo alguno, nueve participantes mexicanos.

⁴⁴ Véase Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*, Madrid, SEGIB, 2010. Recientemente Brasil extendió su cooperación triangular con España a la región.

⁴⁵ Véase Wolfgang Fengler y Homi Kharas, *Delivering Aid Differently. Lessons from the Field*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2010.

alianzas hacia un nuevo tipo de desarrollo. Para ello, se deberá identificar nuestro valor agregado al mercado de CID como aliado en la cooperación triangular, en el que cada actor aporte sus ventajas comparativas y asuma la responsabilidad de la demanda de desarrollo del beneficiario.⁴⁶ De manera que nuestro prestigio en el ámbito multilateral, junto con la mayor solidez institucional, capacidad de negociación y visión de la Amexcid, faciliten asociaciones estratégicas por medio de OI, que a su vez sustenten plataformas de diálogo y acción conjunta en asuntos multilaterales de nuestro interés.

La cooperación política: instrumento del diálogo y concertación política

En la mayoría de los proyectos de cooperación de PRMA al Sur, más que los montos, suele tener mayor importancia el establecimiento de lazos privilegiados, institucionalizados o no, lo que requiere de un sustento de confianza y una perspectiva de largo plazo. No en balde la Unión Europea mantiene un diálogo político institucionalizado con sus principales socios, como parte de su política exterior sobre temas de interés común, donde el ámbito multilateral ocupa un lugar principal. Este diálogo político, llevado a un plano más tangible y duradero, se traduce en la cooperación política que implica la construcción de plataformas —en nuestro caso, Sur-Sur o Norte-Sur—,⁴⁷ en las que se ejerce

⁴⁶ Véase Comité Directivo del Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades, *Informe de Bogotá hacia Asociaciones para el Desarrollo Eficaces e Inclusivas*, marzo de 2010, en <http://www.oecd.org/dataoecd/0/39/45498672.pdf>.

⁴⁷ La *cooperación política europea* fue pionera, en 1970, al iniciar un diálogo político sobre asuntos de política exterior entre los miembros de la Comunidad Europea y luego extenderlo a socios como Estados Unidos, Canadá y Japón, por medio de la firma de “Declaraciones políticas”. Véase Nicholas Moussis, *Access to*

una mayor influencia con el respaldo de la cooperación al brindar un sentido de ganancia mutua y de vínculo más evidente.

Son varios los temas del ámbito multilateral, en particular de la agenda global, que se prestan a la cooperación política: ya sea a favor de la gobernabilidad mundial o regional, para construir una postura conjunta en OI, o para el aprovechamiento de fondos internacionales etiquetados. Muchos de estos temas se encuentran, a su vez, interrelacionados en ejes, como el que identifica el Foro Económico Mundial en torno al agua/alimentación/energía vinculado con el cambio climático;⁴⁸ o el eje seguridad humana/desarme/promoción de la paz; o el del desarrollo económico/infraestructura/innovación, los cuales tienen importancia estratégica para México.

En el primer eje, no cabe duda que Cancún marcó un nuevo ritmo en la agenda de diversos OI, en los cuales el cambio climático pasó a ocupar un lugar prioritario, como lo demuestra el debate al respecto en el Consejo de Seguridad,⁴⁹ su creciente centralidad en el ECOSOC y agencias conexas de corte económico y social, humanitario y de prevención de desastres, desplazamientos y migraciones, al tiempo que se ha ido afianzando entre las prioridades de AOD mediante el componente sustentable. En este eje, la cooperación política puede atraer el financiamiento a proyectos en zonas de nuestro interés —que hoy concentran China, India y Brasil—, como es el caso del CDM,

the European Union: Institutions and Policies, Rixensart, Edit-Eur, 1994, pp. 462, 492-494, 510-514.

⁴⁸ Véase Foro Económico Mundial, *Global Risks 2011*, Ginebra, Foro Económico Mundial, 2011, en <http://reports.weforum.org/global-risks-2011/>, que distingue ejes para superar las disparidades económicas e incrementar la prosperidad y la gobernabilidad, retomados en la agenda del G20 y promovidos por OI, tras la crisis múltiple financiera, energética y alimentaria.

⁴⁹ Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, 6587th Meeting (AM & PM), SC/10332, 20 de julio 2011, en <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10332.doc.htm>.

GEF, NAMA, o REDD-plus,⁵⁰ además de favorecer la construcción de plataformas de apoyo a las negociaciones en curso.

El segundo eje, relativo a la seguridad humana, no ha sido parte de la agenda tradicional de la CID mexicana, pese a que se encuentra presente en nuestro diálogo bilateral, regional y multilateral, así como en acuerdos de cooperación como los suscritos contra la delincuencia organizada.⁵¹ No obstante, la actual Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo la contempla en su artículo 1 a fin de promover el desarrollo humano sustentable mediante acciones que contribuyan —entre otros— al fortalecimiento de la seguridad pública. De hecho, en el ámbito multilateral, la cooperación en torno a la seguridad humana ya cuenta con diversos mecanismos que se prestan a la cooperación triangular y política: desde la realización de estudios y talleres con especialistas, ONG o funcionarios públicos, hasta la capacitación de fuerzas de seguridad,⁵² o en materia de promoción, establecimiento, construcción y mantenimiento de la paz, donde México ha incursionado poco.

En cuanto a la gobernanza económica mundial, vinculada al eje de desarrollo económico, la estabilidad macroeconómica de México y su papel desde la Conferencia de Monterrey de

⁵⁰ Véanse Mecanismo de Desarrollo Limpio, en *cdm.unfccc.int*, Fondo Global para el Medio Ambiente, en *www.thegef.org/gef/*; Acciones Nacionales Apropriadadas de Mitigación, en *sting.finanzascarbono.org/finanzas-carbono/futuro-mercado/namas* y Programa de las Naciones Unidas de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal, en *http://unfccc.int/files/methods_science/redd/application/pdf/tfd_investing_in_redd-plus_es_recommendations.pdf*.

⁵¹ Como el acuerdo de cooperación en la lucha contra el narcotráfico suscrito con Argentina en 2008. Véase “Se unen México y Argentina en lucha antinarco”, *Excelsior* (México, D. F.), 23 de noviembre de 2008, disponible en *http://selecciondeprensa.info/print.php?session=0&module=ImprimirCompleto&titular=39033*.

⁵² Como el Centro de Ginebra para la Política de Seguridad (*www.gcsp.ch*), el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (*http://www.unidir.org*), la Universidad para la Paz de ONU (*http://www.upeace.org*), entre otros.

2002, punto de referencia para el debate sobre el desarrollo, le brindan credenciales para forjar plataformas Norte/Sur: como país bisagra cercano al Norte sin posturas radicales del Sur, con una visión a favor del desarrollo mundial y el fortalecimiento del multilateralismo, tarea que se ve favorecida por la coyuntura actual, a partir de la integración de economías emergentes en foros de diálogo con el Norte, como el G20, G5-G8, o el propio Grupo de Ginebra.⁵³ De forma que incluso al interior de grupos como el G77, los PRMA comienzan a defender posturas más moderadas y a favor del uso óptimo de recursos, corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas,⁵⁴ entre otros principios característicos del Norte.

En el ámbito latinoamericano, ciertas prioridades regionales se prestan a la cooperación política dentro de OI como son el posicionamiento de los PRM, la migración, la defensa de los derechos humanos de minorías —indígenas, discapacitados, mujeres, por ejemplo— y el desarrollo sustentable, entre los principales. En el caso particular de los PRM, desde la Conferencia Intergubernamental de Madrid y el Consenso de El Salvador de 2007, se ha venido pugnando por que se consideren criterios adicionales al PIB per cápita en la asignación de la CID a estos países, que tomen en cuenta sus condiciones y retos emergen-

⁵³ El Grupo de Ginebra abarca a los principales contribuyentes de las Naciones Unidas, incluidos México (con el 2.356%) y Corea (2.26%) en los últimos años. Véase Secretaría de las Naciones Unidas, *Assessment of Member States' Contributions to the United Nations Regular Budget for the Year 2011*, ST/ADM/SER.B/824, 28 de diciembre de 2010, en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/824. Este grupo contempla un acercamiento a las principales economías emergentes. Véase también <http://www.g20.org> y www.groupoffive.org.

⁵⁴ Véase Penny Davies, "Aid Effectiveness and Non-DAC Providers of Development Assistance", agosto de 2008, en <http://www.ipc-undp.org/publications/southlearning/penny.pdf>.

tes.⁵⁵ Se trata, en todo caso, de temas que requieren de posturas conjuntas y que, por la vía de la cooperación, puede lograrse un mayor entendimiento hacia futuros acuerdos.

Es, ciertamente, a nivel subregional, en Centroamérica, donde el margen de cooperación política es mayor para México: por la asistencia técnica que acompañó siempre al proceso de Contadora y mecanismo de Tuxtla, y que hoy forma parte del Proyecto de Desarrollo Mesoamérica;⁵⁶ así como por la irrupción del Mercosur con una voz, en 2006, en la esfera multilateral —si bien el conjunto de la región se expresa en el Grupo América Latina y el Caribe (Grulac) o el Grupo de Río—, con lo que el diálogo de la subregión ante la ONU ha quedado relegado al Sistema de Integración Centroamericana. En este contexto, la cooperación política entre México y Centroamérica sobre asuntos multilaterales —migración, medioambiente, desarme, o aprovechamiento de la CID de principales OI— ha permitido a la Misión en Ginebra acercar posiciones en otros temas, bajo la lógica de una asociación para el desarrollo común, plataforma que también podría extenderse al Caribe en torno a la cooperación a Haití, a fin de sumar sinergias hacia su recuperación temprana, o a la reciente Alianza del Pacífico,⁵⁷ con una proyección multilateral.

⁵⁵ Véase *Conferencia Intergubernamental sobre Países de Renta Media*, en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Paginas/Conferencia%20Interministerial%20sobre%20Pases%20de%20Renta%20Media.aspx>; *II Conferencia Internacional de Cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media*, El Salvador, 3 y 4 de octubre de 2007, en [http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCs/SRed/2008/03/T023600002773-0-Consenso_de_El_Salvador_\(Oct_2007\).pdf](http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCs/SRed/2008/03/T023600002773-0-Consenso_de_El_Salvador_(Oct_2007).pdf); y Asamblea General de la ONU, Resolution Adopted by the General Assembly 63/223 Development Cooperation with Middle-Income Countries, A/RES/63/223, 3 de marzo de 2009, en http://www.un.org/en/development/desa/policy/publications/general_assembly/a_63_223.pdf.

⁵⁶ Véase <http://www.proyectomesoamerica.org>.

⁵⁷ Firmada por México, Perú, Chile y Colombia, en abril de 2011 (Panamá como testigo), a fin de alentar la integración regional, y un mayor crecimiento, desarro-

En resumen, la ampliación de la cooperación Sur-Sur que ofrece México al sumar la cooperación triangular de OI le ofrece la posibilidad de ganar mayor visibilidad y estatura como potencia media, al tiempo que su proyección como un país que confía en el multilateralismo le permitirá tender puentes de cooperación política en respaldo al diálogo Sur-Sur y Norte-Sur sobre temas prioritarios de la agenda “global”. Tareas, ambas, en las que la mayor presencia de funcionarios mexicanos en OI, en todos los niveles, deberán facilitar la identificación de los nichos de interés ya señalados por parte de nuestras misiones,⁵⁸ de suerte que el apuntalamiento de nuestra cooperación multilateral sirva también de instrumento a nuestra política exterior en esta esfera.

Consideraciones finales

La instauración de la Amexcid equipara a México con 21 potencias medias y países desarrollados que cuentan desde hace varios lustros con agencias equivalentes, las cuales representan 11% del total de órganos de cooperación internacional y a

llo y competitividad. Véase “Presidentes de Chile, Colombia, México y Perú crean la Alianza del Pacífico”, 3 de mayo de 2011, en http://embamex.sre.gob.mx/peru/index.php?option=com_content&view=article&id=343:presidentes-de-chile-colombia-mexico-y-peru-crean-la-alianza-del-pacifico&catid=28:comunicados-de-prensa&Itemid=89.

⁵⁸ La Amexcid cuenta con un portal donde publicita las vacantes a nivel directivo y profesional en OI (“Plazas vacantes en el Sistema de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales”, en <http://amexcid.mx/index.php/component/content/article/1414>), labor que refuerza con acercamientos a instancias académicas, la convocatoria anual para plazas de JPO-*Junior Professional Officers* (“Presentation of the JPO Programme”, en <http://www.jposc.org/content/programme/presentation-en.html>) y la promoción del programa de prácticas profesionales para traductores. Estas novedosas iniciativas podrán ser ampliadas por la Amexcid a practicantes y becarios, expertos y cooperantes.

la mayoría de los miembros del CAD de la OCDE.⁵⁹ Las presentes reflexiones en torno al potencial de la cooperación multilateral buscan acompañar este importante avance en nuestra política exterior de CID. En particular, apoyar su doble tarea de recibir y ofrecer cooperación, con una orientación más estratégica de la cooperación multilateral, de mayor eficacia e impacto, y una gama más amplia de mecanismos, tanto a nivel conceptual como práctico, que ofrece el ámbito multilateral.

Es un hecho que la tradicional división entre donante y receptor, política exterior e interior en las funciones del Ejecutivo Federal ha adquirido con la globalización una mayor complejidad e interdependencia. En el caso de la CID, en especial de la cooperación multilateral, esto se observa tanto en la tarea de difundir y replicar mejores prácticas internas en el exterior como de incrementar los beneficios de la cooperación que recibimos, principalmente en la capacitación de cuadros. En ambos terrenos a cargo de la Amexcid, los OI tienen mucho que aportar. Al mismo tiempo, en la esfera privada, la globalización obliga al uso creciente de redes con las partes interesadas, donde destacan los foros internacionales que agrupan al sector productivo y social para la formación de alianzas público-privadas hacia nuevas formas de desarrollo sustentable.

Por ello, en la recepción de cooperación, se identificaron herramientas que benefician a los PRMA, como la cooperación económica y la cooperación comercial, ante la coyuntura internacional actual que perfila la construcción de capacidades de diversa índole como el rumbo que deberán seguir los ODM con posterioridad al 2015 y que en México podrán acompañar nuestros programas de desarrollo hacia uno más incluyente y

⁵⁹ Entre ellos: Chile, Brasil, Perú, España, Turquía, Canadá, Corea, Francia, Luxemburgo, Australia, Suiza, Dinamarca, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Suecia, Países Bajos, y Estados Unidos. Véase DGCTCI, *op. cit.*, pp. 33-34.

sustentable. Mientras que, en la oferta de CID, se plantearon formas para apuntalar nuestra cooperación Sur-Sur con aquella triangular de OI, una mayor proyección política y visibilidad, además de sumar mejores prácticas y recursos que, en última instancia, puedan también beneficiar a nuestros cooperantes.

Y si bien se propone la cooperación política como un medio poco ortodoxo en respaldo a nuestros esfuerzos de concertación y diálogo político con países y regiones estratégicas en la esfera multilateral, el fin último es evidenciar las ventajas de construir plataformas de cooperación que acompañen este diálogo, que requieren menos recursos y más conocimientos o respaldo político: para que los países más vulnerables puedan sacar mayor provecho de la cooperación multilateral, entre otros temas, y México sumar aliados a asuntos de su interés, con mecanismos más tangibles que incrementen la confianza, generen vínculos más duraderos y un sentido de ganancia mutua.

En la medida que México consolide su desarrollo tendrá más que compartir al exterior. De entrada, cuenta con capacidad y experiencia en sectores prioritarios de la agenda multilateral aquí identificados, hasta hoy poco explotados. Por ello, este ensayo no podía dejar pasar el renovado clima que ofrece la Amexcid para revisar la cooperación multilateral, a fin de obtener más réditos de nuestras contribuciones al Sistema de las Naciones Unidas, y transitar de nuestro frecuente papel como “G1” a asociaciones estratégicas duraderas.