

Artículos

La cooperación mexicana para el desarrollo: el poder suave de la política exterior

Mexican Development Cooperation: The Soft Power in Foreign Policy

Agustín García-López Loaeza

Director ejecutivo de la Amexcid

agustingl@sre.gob.mx



Resumen:

En este artículo se argumenta que, con el fin de articular el poder suave en la política exterior mexicana de manera efectiva, debe adoptarse un enfoque integral de la cooperación para el desarrollo. En particular, el artículo destaca la instrumentación de la cooperación económica y cultural como engranajes de los proyectos bilaterales y triangulares a favor del desarrollo allende las fronteras mexicanas.



Abstract:

This paper argues that Mexican development cooperation must take a comprehensive approach in order to effectively bring together Mexico's soft power and its foreign policy. The paper particularly underlines the implementation of economic and cultural cooperation as part of the inner workings of both bilateral and triangular development projects abroad.



Palabras clave:

Poder suave, visión integral, cooperación económica, cooperación cultural y educativa, diplomacia económica, diplomacia cultural.



Key Words:

Soft power, comprehensive vision, economic cooperation, cultural and educational cooperation, economic diplomacy, cultural diplomacy.

La cooperación mexicana para el desarrollo: el poder suave de la política exterior

Agustín García-López Loaeza

Introducción*

Cincuenta años después de la adopción de los *Ocho principios para la ayuda económica y la asistencia técnica*, fundamento de su cooperación internacional, en 2014 China destinó 3400 millones de dólares estadounidenses (USD) a cerca de 120 países, pero sólo canalizó alrededor de 7.5% por la vía de organismos multilaterales.¹ Es precisamente la irrupción de actores estatales —y no gubernamentales— como China, Brasil, India o Arabia Saudita, que no se insertan necesariamente en los regímenes internacionales de desarrollo construidos principalmente durante la posguerra, una de las causas de la fragmentación de la cooperación internacional, que se ha agravado recientemente por la retórica proteccionista y escéptica del multilateralismo, la globalización y la integración económica —el neoproteccionismo sajón—. Si bien la narrativa del neoproteccionismo proviene en parte del auge de la tecnología desde los años noventa, las plataformas políticas que la abanderan amenazan también con fragmentar los pilares del orden internacional; entre ellos, la cooperación internacional para el desarrollo.

* Agradezco la colaboración de Jessica Rodríguez, Eliezer Olivares, Esteban Álvarez y Daniel Tovar.

¹ OCDE, “Distribution of Net ODA”, en OECD.org, 2016, en <https://data.oecd.org/oda/distribution-of-net-oda.htm> (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2017).

Más aún, la pérdida de empleos como consecuencia de la revolución tecnológica e informática en las economías avanzadas, en conjunto con el estancamiento del ingreso familiar, fomentaron un desencanto con respecto a los procesos de interconexión global y el libre comercio, y alentaron la promoción de políticas económicas proteccionistas mediante las que, como mínimo, se buscó reajustar los acuerdos de libre comercio, pero que podrían, en un caso extremo, desatar una guerra comercial que elevaría los costos de transacción e impactaría de manera negativa el producto agregado global y el bienestar social.

Por otro lado, los flujos migratorios también han alimentado la narrativa neoproteccionista. La migración ocupó un lugar preponderante en las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2016, cuando las ideas sobre la posible construcción de muros, tanto metafóricos como físicos, el control de inmigrantes y el impacto de ello en los empleos dominaron las discusiones mediáticas. Ante las políticas migratorias de la administración estadounidense, el gobierno de México no sólo ha asignado a los consulados en Estados Unidos más de mil millones de pesos para reforzar la defensa legal de los connacionales mexicanos,² sino que ha logrado encauzar la forma en que Estados Unidos y México enfrentan los retos de la migración proveniente de los países del *Triángulo Norte de Centroamérica* (Guatemala, Honduras y El Salvador): no como un “problema” que debe contenerse, sino como un fenómeno social que responde a políticas de desarrollo, economía e inversión, mismas que, a su vez, coexisten con políticas allende las fronteras.

Ante estos desafíos, agradezco la confianza del presidente de la república, Enrique Peña Nieto, y del secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, para dirigir y administrar la Amexcid con la finalidad de articular la cooperación mexicana al exterior, y retomar una visión integral que va más allá de la cooperación técnica y educativa. En virtud de que México coopera con otros países para el desarrollo principalmente por tres razones (la solidaridad, la creación de bienes públicos globales y el legítimo

² Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), “Recursos extraordinarios para la protección de mexicanos en Estados Unidos de América”, 28 de febrero de 2017, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195660/reursos_extraordnarios_para_proteccio_n_de_mexicanos.pdf (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2017).

interés nacional), la cooperación mexicana no puede desempeñar el papel de *poder suave* de la política exterior sin la cooperación y la promoción económica y cultural como engranaje de la cooperación internacional para el desarrollo (CID). La cooperación en los ámbitos cultural y económico son fundamentales para llevar a cabo integralmente la compartición de conocimientos, tecnologías, competencias y buenas prácticas con otros países. Por ello, lo que Joseph S. Nye, Jr., conceptualizó como *poder suave* es central para que la cooperación mexicana cumpla con los objetivos que mandata la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID).

En la primera parte de este artículo, se describe la forma en que la CID se alinea con el concepto de *poder suave*, en particular, a través de la cooperación económica y cultural. La segunda se centra en la Amexcid, su historia y sus retos, principalmente los presupuestarios, y la manera en que es necesario recuperar una visión integral de la misma con el fin de fortalecer el poder suave de México, argumentando a favor de insertar la cooperación cultural como estrategia de desarrollo y propugnando la inclusión del sector privado en la cooperación económica.

La cooperación mexicana y el poder suave

A principios de los años noventa, Nye acuñó el concepto de *poder suave* o *soft power*—la habilidad de un país para persuadir a otro sin fuerza ni coerción— para rebatir la percepción de declive del poderío estadounidense.³ El poder que Nye confiere a la cultura, los ideales políticos y las políticas públicas se enraiza en la sociología económica de Max Weber, para quien la acción humana obedece a dos racionalidades: por un lado, la formal, que se basa en cálculos medibles de fines y medios, y por otro, la sustantiva, que hace referencia a nociones individuales o juicios de valor,

³ Primero presentó el concepto en *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (Nueva York, Basic Books, 1990), luego en *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone* (Oxford, Oxford University Press, 2002) y en 2004, en *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (Nueva York, Public Affairs). Para un recuento de la conceptualización del poder en las relaciones internacionales, véase David Baldwin, *Power and International Relations: A Conceptual Approach*, Princeton, Princeton University Press, 2016.

como la promoción de la democracia, la cultura nacional, el valor de la educación y el multilateralismo, entre otros.⁴ *El poder duro* está enmarcado en el concepto weberiano de *racionalidad formal*, mientras que *la racionalidad sustantiva* delimita el poder suave en la política exterior.

Ahora bien, Nye argumenta que en las relaciones internacionales la coerción y la retribución han cedido terreno a la atracción,⁵ ya que los regímenes surgidos durante la segunda mitad del siglo XX y la interdependencia actual de las economías elevaron los costos del *poder duro*. Es evidente, no obstante, que los poderes *suave* y *duro* se entrelazan inextricablemente,⁶ y que tanto la esencia del primero, la persuasión,⁷ como los componentes del segundo, gubernamentales (fuerzas armadas) e inherentemente nacionales (reservas de materias primas), conforman la política exterior mexicana.

Los poderes *suave* y *duro* se entretajan así en la cooperación de México para el desarrollo, bisagra de la política exterior y ejemplo de la sinergia entre la situación nacional y la cooperación con los países vecinos. Aunque la cooperación mexicana se sistematizó hace apenas seis años, con la entrada en vigor de la LCID y el establecimiento de la Amexcid como ente reductor de la dispersión y la incoherencia propias de la multiplicidad de actores involucrados, México contribuye a refozar las capacidades técnicas, científicas, económicas, culturales y educativas de sus socios estratégicos desde hace por lo menos diez décadas.⁸ En la medida en que sus valores políticos, la legitimidad de su política exterior y su cultura sean atractivos para otros países, el poder suave de México continuará siendo eficaz. Para ello, la cooperación mexicana desempeña un papel primordial, porque fortalece las capacidades mencionadas y abre espacios para

⁴ Max Weber, *Economía y sociedad* (trad. Juan Roura Parella *et al.*), México, Fondo de Cultura Económica, 2014, cap. 2.

⁵ Citado en Ernest J. Wilson, "Hard Power, Soft Power, Smart Power", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, núm. 1, marzo de 2008, p. 114. Véase J. S. Nye, "Soft Power", en *Foreign Policy*, núm. 80, otoño de 1990, p. 164.

⁶ J. S. Nye, *Soft Power*...

⁷ E. J. Wilson, *op. cit.*, p. 166.

⁸ Bruno Figueroa Fischer, *Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica*, México, SRE, 2016.

las empresas y la cultura del país. Esto es importante porque, como es el caso de las economías emergentes, el cariz bifacético de la cooperación mexicana obliga, como se verá a continuación, a echar mano de la cooperación económica y cultural a la par del intercambio de capacidades.

La cooperación económica como elemento central de la diplomacia económica

La diplomacia económica puede definirse como “el uso de la diplomacia con el objetivo de mejorar la prosperidad económica nacional, así como el uso de la influencia económica para aumentar la estabilidad política de una nación” o región.⁹ Cabe resaltar que, aunque usualmente el término se asocia a elementos coercitivos como las sanciones y los boicots comerciales o financieros (poder duro), la diplomacia económica se basa principalmente en instrumentos no coercitivos (poder suave) como el apoyo financiero mediante subvenciones, préstamos en condiciones favorables, fondos de apoyo y reestructuración de deuda, la promoción del comercio y la inversión privada, así como el apoyo para el acceso a organizaciones económicas internacionales, entre otros.¹⁰ Recientemente, el canciller de México Luis Videgaray señaló que la diplomacia económica tiene como objetivo la promoción del comercio, la atracción de la inversión, el apoyo a la internacionalización de las empresas nacionales, la atracción y el desarrollo de nuevas tecnologías, la cooperación económica y la promoción nacional.¹¹

Desde una perspectiva neorrealista, la diplomacia económica es una herramienta para fortalecer la posición política y la seguridad nacional en un mundo dominado por la interacción no sólo entre Estados, sino con

⁹ Véase Maaïke Okano-Heijmans, “Conceptualizing Economic Diplomacy: The Crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies”, en M. Okano-Heijmans, Peter A. G. van Bergeijk y Jan Melissen (eds.), *Economic Diplomacy: Economic and Political Perspectives*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2011, pp. 17.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Luis Videgaray Caso, “La diplomacia económica de México: antecedentes, estrategias y perspectivas”, en *Comercio Exterior Bancomext*, número 11, julio-septiembre de 2017, pp. 46-61.

organizaciones internacionales y actores transnacionales. En este sentido, es evidente que la cooperación económica se enmarca en el concepto de *diplomacia económica*, pues constituye aquellas acciones que, en el plano internacional, fomentan y mantienen el crecimiento y el desarrollo económico mundial mediante instrumentos de mercado, mientras que, en el plano nacional, busca atraer flujos extranjeros de capital, comercio e inversión.¹²

De esta manera, la cooperación económica tiene como objetivo explotar las sinergias entre el desarrollo propio y el internacional. Por ejemplo, la cooperación japonesa, que se remonta a los años sesenta, comenzó a enfocarse en el propio desarrollo económico mediante la promoción de sus exportaciones y empresas, y condicionó sus préstamos a la compra de materias primas y servicios japoneses, una práctica en pugna por países receptores como México.¹³ Posteriormente, en los años setenta, con la creación de su agencia de cooperación internacional (JICA, por sus siglas en inglés), Japón cambió su enfoque hacia consideraciones humanitarias y reducción de la pobreza, así como a la adquisición de recursos y de productos alimenticios. En los años ochenta y noventa se multiplicaron los objetivos de la ayuda internacional de Japón, en línea con la visión del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), incluyendo ámbitos como la democratización, reformas de mercado, derechos humanos, perspectiva de género y sostenibilidad ambiental.¹⁴ No obstante, de acuerdo con David Arase, la cooperación económica de Japón se orientaba a crear ventajas comparativas, para lo cual se dejaba a las compañías japonesas participantes desarrollar las propuestas de cooperación, situación que también les permitía expandir sus mercados. De manera similar, Japón orientó su

¹² Agustín García-López, "La cooperación económica y para el desarrollo", en Jorge Alberto Lozoya *et al.*, *La nueva política mexicana de cooperación internacional*, México, Miguel Ángel Porrúa/Imexi-SRE, 1999, pp. 135-164.

¹³ Keiichi Tsunekawa, *Objectives and Institutions for Japan's Official Development Assistance (ODA): Evolution and Challenges*, Tokio, JICA Research Institute (JICA-RI Working Paper 66), 2014, p. 4.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 4-5.

apoyo hacia el sudeste asiático para trasladar su sector manufacturero y con ello mantener su competitividad.¹⁵

De manera similar, China practica una política exterior llamada el *gran estilo de poder* (*da guo feng fan*), que busca el mutuo beneficio bajo el principio de ganar-ganar. Este país otorga préstamos y asistencia económica con el fin de ayudar a sus propias compañías y extraer recursos naturales o vender sus productos en el país receptor. Más aún, ha usado la cooperación otorgada para obtener apoyo político en cuestiones como Taiwán y Tíbet. Además, China ha incrementado sus proyectos de cooperación económica en África, con la consecuencia de que cada vez más países africanos han mostrado su intención de aprender el modelo de desarrollo chino; por ejemplo, mediante la adopción de zonas económicas especiales y la promoción de exportaciones intensivas en mano de obra, todo ello con la ayuda de préstamos, inversión y cooperación económica chinas.¹⁶

De manera distinta a Japón y China, Corea del Sur ha adoptado un modelo de cooperación económica que focaliza sus esfuerzos en compartir su modelo de crecimiento. Mediante el Programa de Intercambio de Conocimiento (KSP, por sus siglas en inglés), el gobierno coreano coopera en políticas públicas de desarrollo económico y creación de capacidades.¹⁷

En suma, la cooperación económica, desde la perspectiva del concepto de *diplomacia económica*, favorece la promoción del interés nacional y facilita oportunidades comerciales y de negocios en los países con los que se tienen acuerdos, dinámica que aporta beneficios adyacentes cada vez más reconocidos en el plano internacional. Por ello, una de las áreas de la Amexcid se dedica exclusivamente a este instrumento del poder suave de

¹⁵ Véase David Arase, *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid*, Londres, Lynne Rienner, 1995.

¹⁶ Yang Jiang, "'Great Power Style' in China's Economic Diplomacy: Filling the Shoes of a Benign Hegemon?", en M. Okano-Heijmans, P. A. G. Bergeijk y J. Melissen (eds.), *op. cit.*, pp. 63-82.

¹⁷ Kyu-Deug Hwang, "Korea's Soft Power as an Alternative Approach to Africa in Development Cooperation: Beyond Economic Interest-led Perspectives of Korea-Africa Relations?", en *African and Asian Studies*, vol. 13, núm. 3, 2014, pp. 249-271.

la política exterior y coadyuva a los objetivos de la cooperación mexicana para el desarrollo.

La cooperación cultural

La cooperación cultural no es propaganda. Se conoce bien el concepto de *diplomacia sutil* de Hans Morgenthau, al que normalmente se vincula la cooperación cultural;¹⁸ sin embargo, dicha simplicidad no reconoce el papel central de la cultura en la conservación del tejido social, la diversidad, las tradiciones y la memoria colectiva, así como en la configuración del servicio público. El valor político de la cultura exige que sea incluida en las estrategias de desarrollo y, por ende, en la política exterior. El éxito del binomio cultura-desarrollo se basa en sensibilizar a los actores de ambas esferas sobre los beneficios de la cooperación internacional y las líneas de trabajo que ofrecen los organismos multilaterales.¹⁹ Claro ejemplo de esta interconexión es el índice Elcano de presencia global, que cuantifica el posicionamiento internacional de los países en función de sus poderes *duro* y *suave*, incluyendo la cultura en este último rubro.²⁰

La cooperación cultural, entendida como las actividades diplomáticas para influir en las relaciones internacionales, ya mediante la promoción de la cultura nacional en el extranjero, o por medio del intercambio internacional de actores de la cultura,²¹ desempeña un papel central para el gobierno de México. Los programas de intercambio cultural, el otor-

¹⁸ Sin duda, una lectura errónea de *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (1948).

¹⁹ Véase UNESCO, Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, París, 20 de octubre de 2005, arts. 2, 12 y 14.

²⁰ La presencia *blanda* de México para 2016, según el índice, se compone de: turismo (5.3%), información (3.8%), ciencia (2.9%), migraciones (1.6%), *cultura* (1.1%), tecnología (0.9%), cooperación (0.8%), educación (0.6%) y deportes (0.4%). Véase Real Instituto Elcano, “Índice de presencia global”, en <http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/> (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2017). Las cursivas son del autor de este artículo.

²¹ Véase Jessica C. E. Gienow-Hecht y Mark C. Donfried (eds.), *Searching for a Cultural Diplomacy*, Nueva York, Berghahn Books, 2010.

gamiento de becas, los vínculos con periodistas, académicos y líderes de opinión, los programas de difusión de eventos culturales y la formación de artistas, expertos, entre otros,²² se inscriben en el *poder suave* de la política exterior. En este sentido, la Amexcid coadyuva a conseguir objetivos normalmente relacionados a la cooperación cultural, tales como: apoyar la exportación de bienes culturales y productos de las industrias creativas nacionales, favorecer el desarrollo de nuevos acuerdos culturales y educativos, atraer turismo extranjero, mejorar el tejido social propio y de los socios estratégicos, y promover una imagen positiva, informada y favorable del país.²³

Quizá el ejemplo clave de la cooperación cultural para el desarrollo es Francia, que ha promovido la cultura propia al exterior mediante instituciones como la Alianza Francesa (que data de 1883) y ha promovido el intercambio cultural y educativo, primero con los países que surgieron de la descolonización y luego de manera más extensa. Sin embargo, el paso más importante de Francia en materia de cooperación cultural fue la creación en 2009 de la Dirección General de la Mundialización, la Cultura, la Enseñanza y el Desarrollo Internacional (DGM), inmediatamente después de la crisis de principios de este siglo. La DGM, como pieza del engranaje del Ministerio de Relaciones Exteriores, vincula las redes culturales y científicas mediante foros de debates en la materia, e incluye a organismos internacionales, empresas, organizaciones no gubernamentales, entre otros, en sus estrategias de desarrollo. Asimismo, aunque Francia cuenta con la Agencia de Cooperación Francesa, esta dirección general tiene un campo de acción más global, utilizando el *poder suave* francés y las redes construidas por medio de la cultura, y coordina a sus propias instituciones nacionales. Con lo anterior, queda claro que también la cooperación cultural condiciona el éxito de otras ramas de la cooperación.

²² Said Saddiki, "El papel de la diplomacia cultural en las relaciones internacionales", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 88, diciembre de 2009, p. 109.

²³ Philippe Lane, *French Scientific and Cultural Diplomacy*, Liverpool, Liverpool University Press, 2013, p. 30.

El poder suave de la Amexcid

La cooperación mexicana relevante se remonta a principios del siglo XX²⁴ y más tarde fue reforzada con la creación del Instituto Mexicano para la Cooperación Internacional (Imexci) en 1998 y anclada mediante la LCID en 2011. Desde el primer acuerdo de cooperación en 1895 con El Salvador hasta la actualidad, “[l]a cooperación internacional mexicana se ha encontrado en el cruce del altruismo y la solidaridad, los intereses políticos y económicos, y la geopolítica”.²⁵ Es innegable que la Amexcid es el gran legado del Imexci y de los incesables y notables esfuerzos de dos de los diplomáticos mexicanos más brillantes: Rosario Green y Jorge Alberto Lozoya.

Cabe mencionar que la Amexcid, pendiente de la aprobación del reglamento interno, funciona ahora con cinco áreas bajo la guía de una dirección ejecutiva: planeación de la cooperación internacional, cooperación técnica y científica, Proyecto Mesoamérica, cooperación y relaciones económicas, y cooperación cultural y educativa. Para el cumplimiento de su mandato, el presupuesto de la Amexcid no ha escapado a las restricciones presupuestarias de la administración pública federal y padeció una reducción de su presupuesto de 31.5% de 2016 a 2017.²⁶ Una vez descontados los gastos de operación, las cuotas a organismos internacionales y gastos por traslado, el margen de acción presupuestaria es en promedio 10% del presupuesto asignado originalmente, lo que obliga a la Amexcid a innovar en su interacción con los diferentes actores de la cooperación mexicana (cabe recordar que la Amexcid no es ejecutora de proyectos), por ejemplo, haciendo deducibles de impuestos las aportaciones al Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Foncid).

Es menester mencionar que esta reducción de presupuesto no es exclusiva de México, sino un fenómeno cada vez más común en el mundo que podría empeorar de aprobarse la reducción propuesta por la nueva

²⁴ B. Figueroa Fischer, *op. cit.*, p. 25.

²⁵ *Ibid.*, p. 27.

²⁶ Según datos de la cuenta pública, el presupuesto asignado en 2016 fue de MXN 673 036 152; para 2017, MXN 461 314 097. Cabe resaltar que esta diferencia es aún mayor si se toma el presupuesto modificado/ejercido de 2016, el cual fue de MXN 694 227 652.

administración federal de Estados Unidos para la política exterior en el año fiscal 2018, equivalente a un tercio del total.²⁷ Además, el recorte de la ayuda ya era una tendencia previa en algunos países de la OCDE; por ejemplo, en términos de ayuda oficial para el desarrollo neta, Australia pasó de USD 3493 millones en 2015, a sólo 3049 millones en 2016; Canadá, de USD 4277 millones a 4088 millones; Dinamarca, de USD 2565 millones en 2015 a 2370.3 millones en 2016, y Holanda, de USD 5725.5 millones a 4975.8 millones, entre otros países. Más aún, en 2015, 13 de los 44 países sobre los que genera datos el CAD presentaron una disminución en su ayuda oficial para el desarrollo respecto de 2014.²⁸

En suma, es inevitable reformular la cooperación mexicana más allá de lo tradicional y utilizar herramientas heterodoxas para cumplir con el mandato de la Amexcid. En primera instancia, resulta imprescindible retomar una visión global de la cooperación mexicana, mediante la inclusión en sus estrategias de lo que Nye llama *poder suave*: la cooperación económica y la cooperación cultural.

En definitiva, la tarea principal de la Amexcid es asegurar que cada peso esté destinado al fortalecimiento de la política exterior de México por medio del desarrollo sostenible de sus socios estratégicos, principalmente en Centroamérica y el Caribe, ya que ello repercute en el desarrollo nacional. Para compartir sus capacidades, México debe maximizar el impacto de los recursos disponibles, bajo los principios de relevancia, eficacia y transparencia, con el objetivo de llegar al 2018 con una Amexcid resiliente, consolidada e integral —como lo demanda la situación internacional actual—.

La cooperación mexicana debe evitar el error político de fragmentarse rígidamente en nichos mutuamente excluyentes pues, como señala el secretario de Relaciones Exteriores Luis Videgaray, México busca fortalecer y construir lazos comerciales y de inversión, y considera la cooperación

²⁷ Bryant Harris, Robbie Gramer y Emily Tamkin, “The End of Foreign Aid as We Know It”, en *Foreign Policy*, 24 de abril de 2017, disponible en <http://foreignpolicy.com/2017/04/24/u-s-agency-for-international-development-foreign-aid-state-department-trump-slash-foreign-funding/> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2017).

²⁸ OCDE, “Net ODA”, en OECD Data, 2016, en <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2017).

cultural como una de las áreas de mayor oportunidad y factibilidad. En este sentido, la cooperación técnica y científica de la Amexcid debe complementarse con las siguientes acciones: insertar la cooperación cultural en las estrategias de desarrollo y propugnar la cooperación económica.

Insertar la cooperación cultural en las estrategias de desarrollo

Como se explicó previamente, la cultura debe formar parte de las estrategias de desarrollo de los socios cooperantes, así como de las entidades ejecutoras de los proyectos de la cooperación mexicana. No se trata únicamente de promover la cultura nacional en el exterior como medio de persuasión, sino de provocar condiciones para que diversos actores, gubernamentales o no, intercambien y formen creadores, artistas y educadores. Lo anterior, con el propósito doble de construir y atraer talento. Por ello, la Amexcid tiene que promover la transversalidad en los proyectos de la cooperación mexicana. A manera de ejemplo, la gastronomía mexicana no sólo refuerza la presencia del país en el exterior, sino que representa un área de oportunidad para fomentar el sector privado propio y de sus aliados, ya que induce no sólo el interés por la cultura mexicana, sino que abre la posibilidad de incrementar la demanda de productos mexicanos, el empleo de connacionales o la inserción de productores locales a las cadenas globales de valor.

Propugnar la cooperación económica

Como bien lo señala el canciller Luis Videgaray,²⁹ la Amexcid es la encargada de impulsar la diplomacia económica del Estado mexicano y por ello la agencia debe propugnar el papel que desempeña la cooperación económica y la promoción de las relaciones económicas bilaterales. En este sentido, el sector privado mexicano es un aliado en la cooperación mexicana y una prioridad para la política exterior de la presente administración, como lo demuestra el constante acompañamiento paralelo de mi-

²⁹ L. Videgaray Caso, *op. cit.*, p. 50.

siones comerciales y de negocios en las misiones diplomáticas de México en el exterior.³⁰ De manera que materializar la Alianza por la Sostenibilidad³¹ debe ser prioridad, no sólo para fomentar la prosperidad nacional de México, sino también la de sus aliados. En este contexto, la Amexcid coadyuvará a ProMéxico en la detección de incentivos para el sector privado, por ejemplo, identificando los mercados emergentes más promisorios para las empresas mexicanas y compartiendo el conocimiento de la Cancillería mexicana para tener acceso a los mercados donde los servicios mexicanos tienen mayor potencial de expansión. El acercamiento con el sector privado puede beneficiarse de los mecanismos y esquemas de cooperación internacional gracias a la información oportuna, la facilitación de contactos, la identificación de posibles fuentes de financiamiento y la canalización de sus demandas, y al asesoramiento para fortalecer su capacidad productiva y exportadora con un especial énfasis en la micro, pequeña y mediana empresa.³²

Desde la gestación del Imexci, se tenía como objetivo hacer de la cooperación internacional en México una herramienta del propio desarrollo económico, social, cultural y medioambiental, y se había constituido a la cooperación económica como una de las cuatro áreas fundamentales del Instituto. La Amexcid ha hecho suya esta visión: incorporar el propio desarrollo económico en los acuerdos de cooperación; aprovechar los acuerdos bilaterales y triangulares para promover las exportaciones mexicanas, así como aquellas industrias, productos y servicios en los que México tenga ventaja comparativa, y permitir a empresas mexicanas no sólo participar en proyectos de cooperación, sino también ser parte del diseño de las propuestas, buscando una posición de liderazgo en la región (en especial en Centroamérica) que fomente un dinamismo que, a futuro, pueda servir al sector manufacturero mexicano para disminuir sus costos de producción.

³⁰ *Idem.*

³¹ La Alianza por la Sostenibilidad (#AxS) es una iniciativa de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo que tiene como propósito establecer una plataforma de colaboración estratégica con el sector privado para impulsar proyectos de desarrollo orientados al cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

³² A. García-López, *op. cit.*

Lo anterior tiene repercusiones en el poder suave de la política exterior mexicana, ya que se guía por la visión de compartir las lecciones de éxito del modelo económico mexicano, que se caracteriza por ser defensor del libre comercio, la integración y el multilateralismo;³³ por ejemplo, la Amexcid es facilitador en el Programa Mesoamericano para el Uso Racional y Eficiente de la Energía (PMUREE), un mecanismo de articulación y coordinación regional para apoyar el uso racional y eficiente de la energía en la región mesoamericana. Este proyecto destaca porque tiene como objetivo apoyar la institucionalización y el establecimiento de estándares mínimos de eficiencia energética en Centroamérica, mediante la elaboración de los reglamentos técnicos de eficiencia energética, que estarán homologados con las normas mexicanas de eficiencia energética para la comercialización de luminarias, aires acondicionados, refrigeradores y automotores, así como el diseño de los mecanismos de certificación, normalización y verificación de la conformidad.³⁴ De esta manera, si bien el PMUREE coadyuva al desarrollo de Centroamérica mediante el fortalecimiento de capacidades y conocimientos en el tema de eficiencia energética, también contribuye al desarrollo de México, pues permite la expansión del sector eléctrico y electrodoméstico mexicano en la región.³⁵

Conclusiones

Es innegable que la Amexcid aún tiene grandes retos en materia de fortalecimiento institucional para lograr el objetivo de implementar una vi-

³³ Prueba de ello son los más de doce acuerdos de libre comercio que incluyen 46 países; los 32 acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones con 33 países, y los nueve acuerdos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración. Véase L. Videgaray Caso, *op. cit.*, p. 51.

³⁴ Estos reglamentos, al ser aprobados a través de los mecanismos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se vuelven vinculantes para todos los Países Miembros.

³⁵ Para México, el sector de maquinaria y equipo eléctrico es uno de los que más exportaciones genera, seguido del sector de maquinaria electrodoméstica. El PMUREE impulsa las exportaciones mexicanas de este sector a una región que ya recibe 24.1% del comercio total de México con América Latina. Véase International Trade Center, "List of Products Exported by Mexico", en Trade Map en http://www.trademap.org/Product_SelCountry_TS.aspx?nppm=1484 |||TOTAL|||2|1|1|2|1|1|1|1|1|1 (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2017).

sión global de la cooperación mexicana, mediante el fortalecimiento de la cooperación económica y cultural. En particular, es de destacarse la necesidad de fortalecer la formación de capital humano en la agencia, con miras a llegar al 2018 como una Amexcid resiliente, consolidada e integral, ante un eventual cambio estructural que podría afectar a gran parte del personal de la Agencia en ese año.³⁶

Los retos y las propuestas mencionadas en este artículo por supuesto implican un gran esfuerzo de parte de la Amexcid para el uso eficiente de los recursos. No obstante, en la coyuntura actual, sólo las agencias de cooperación que logren hacer más con menos son las que incidirán positivamente en la coordinación de su cooperación y en las regiones de interés estratégico. Es por ello que la Amexcid está tomando acciones en este sentido, mediante la creación de dos subcuentas generales en el patrimonio del Foncid dedicadas, por una parte, a programas y proyectos de cooperación cultural, gastronómica y turística, y, por otra, a programas y proyectos de cooperación económica y financiera. Dichas subcuentas permitirán contar con el mecanismo adecuado para el control, la ejecución y el seguimiento de recursos que tengan como propósito financiar estos dos rubros. Más aún, dada la naturaleza del Foncid,³⁷ estas dos subcuentas permitirán recibir aportaciones del sector privado y otros actores, siempre que estas aportaciones se dediquen exclusivamente a estos rubros, con lo que se da el primer paso hacia un involucramiento más estrecho del sector privado en proyectos de cooperación internacional y una reorientación de la cooperación mexicana hacia el fortalecimiento de las estrategias de diplomacia económica y cultural. Asimismo, en el ámbito regional, la Amexcid también realiza ya esfuerzos importantes en conjunto con el sector privado para promover el desarrollo en Centroamérica con una visión integral de la cooperación.³⁸

³⁶ De manera concreta, me refiero a las aproximadamente setenta plazas de personal experto contratados de manera externa que terminarían sus servicios en 2018.

³⁷ Por ejemplo, recientemente el Servicio de Administración Tributaria señaló que el Foncid tiene la facultad de expedir comprobantes fiscales deducibles de impuestos, lo cual es un incentivo al sector privado para aportar al Fondo.

³⁸ Además del ya mencionado PMUREE, destaca el proyecto “Prevención de la migración no acompañada de niños”, que se está desarrollando con Save the Children México en El Salvador, Guatemala y Honduras.

También se ha presentado la propuesta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la creación de la subfunción “cooperación internacional para el desarrollo” en la clasificación funcional del gasto, lo cual permitiría a la Amexcid atender con mayor eficacia el mandato establecido en la LCID que la faculta como órgano coordinador de la cooperación internacional. Además, con el objetivo de tener una adecuada clasificación de los recursos de cooperación desde la perspectiva económica del gasto en el presupuesto de egresos de la Federación, se ha propuesto la adición de partidas específicas en el clasificador por objeto del gasto, en las que las diversas instituciones de la administración pública federal puedan asignar e identificar los recursos que destinan para cooperación internacional para el desarrollo y ayuda humanitaria.

Finalmente, hay que mencionar el proceso de desarrollo institucional que ha permitido ampliar la acotada visión de la cooperación entendida casi exclusivamente desde el ámbito técnico y científico, la cual había sido uno de los vectores principales de los intercambios realizados por México a lo largo de su historia,³⁹ pero que en las últimas décadas se ha venido perfilando hacia una perspectiva integral, en la actuación de varias agencias de la cooperación internacional para el desarrollo en el mundo. Cuando la Unión Europea y México negociaron el Acuerdo Global México-UE, adoptado el 8 de diciembre de 1997, fueron más allá de una simple asociación comercial y plantearon el diálogo político y la cooperación entre las partes como un elemento fundamental del mismo. De esta manera, el Acuerdo dedicaba 31 artículos, de un total de 60, al apartado de cooperación entre las dos partes.⁴⁰ Dicha cooperación tenía una visión integral en la que no sólo cabía la cooperación técnica y científica, sino también la cooperación para el crecimiento económico, la proyección de la cultura y sus industrias, esfuerzos compartidos en materia ambiental, la defensa y promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento del Estado de derecho, la cooperación en materia de justicia, la equidad de género, entre otras; es decir, una visión integral de la cooperación internacional.

³⁹ Bruno Figueroa, *op. cit.*

⁴⁰ Se puede consultar el número y contenido de los artículos en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* del 28 de octubre de 2000, disponible en http://www.sice.oas.org/TPD/MEX_EU/Negotiations/Global_s.pdf (fecha de consulta: 9 de septiembre de 2017).

Desde junio de 2016, México y la UE renegocian la modernización del Acuerdo, la cual se espera que concluya este año con una diferencia fundamental: el vigor de la LCID. De esta manera, la cooperación técnica, educativa, científica, cultural y económica, condiciones *sine qua non* del poder suave de la política exterior, según Nye, tienen en la Amexcid, el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo los pilares para coordinar, operar, registrar y difundir la cooperación mexicana de manera exitosa.