

El nuevo rostro de la cooperación internacional mexicana

Bruno Figueroa Fischer

México es un país solidario y generoso que ha hecho de la cooperación y colaboración económica, la asistencia humanitaria y el esfuerzo compartido por un mundo mejor, un testimonio claro de su responsabilidad global.

Somos un país que ha creado su propia Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo, convencidos de que podemos coadyuvar a superar la pobreza y reducir las brechas de desigualdad que aún dividen a los habitantes del planeta.

En la era de la globalización, el desarrollo de un país impulsa el desarrollo de toda la humanidad.

ENRIQUE PEÑA NIETO¹

La cooperación internacional para el desarrollo (CID) comprende las acciones que llevan a cabo los miembros de la comunidad internacional para apoyar, de manera solidaria, a los países que así lo requieren en sus esfuerzos por alcanzar mejores condiciones de vida para sus ciudadanos.

Históricamente, en su mayoría, la CID se concentraba en los llamados “donantes tradicionales”, reconocidos como los miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD)² de la Organización para la Cooperación y

¹ “Palabras del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo”, México, D. F., 15 de abril de 2014.

² El CAD tiene actualmente 29 miembros: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda,

el Desarrollo Económicos (OCDE), donde se acuña el concepto *asistencia oficial al desarrollo* (AOD).³ Sin embargo, los reacomodos de la economía internacional y, en particular, el crecimiento sostenido de las llamadas economías emergentes en los últimos años, entre las que se cuenta México, han vuelto más complejo el mapa de la CID, en el que cada vez participan más y diversos actores: países de ingresos altos, medios y bajos, empresas, fundaciones, sociedad civil, parlamentos, gobiernos locales y mundo académico.

Mientras que los países del Norte continúan apoyando el desarrollo a través de la AOD, los países del Sur cuentan con la capacidad de compartir sus experiencias en materia de políticas públicas por medio de la cooperación técnica. Algunos países en desarrollo, con mayores recursos institucionales (como China, Brasil, Indonesia, y por supuesto México), diversifican sus relaciones para incluir no solamente transferencias de conocimientos, sino apoyo de toda clase que va desde la formación de recursos humanos hasta la promoción del desarrollo de infraestructura mediante esquemas financieros innovadores.

México, como actor responsable de la comunidad internacional, y consecuente con haber adoptado la cooperación como un principio constitucional, participa de manera entusiasta en estos esquemas. Para ello, a través de la adopción en 2011 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) y, en particular, del establecimiento de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), se ha dotado al país de las herramientas que permiten instrumentar la cooperación de manera planificada y sistemática. Uno de los principales

Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Suecia, Suiza, Unión Europea.

³ La ayuda oficial para el desarrollo se compone de aquellos flujos oficiales destinados a países y territorios en desarrollo e instituciones de desarrollo multilateral, que cumplan con las siguientes características: a) ser otorgados ya sea por agencias oficiales, incluidos agencias y departamentos de gobiernos locales y estatales, o por sus agencias ejecutivas; b) tener como principal objetivo promover el desarrollo económico y el bienestar de los países beneficiarios, y c) ser de carácter concesional y conllevar un elemento de subsidio/gratuidad de por lo menos 25%, calculado contra una tasa de referencia de 10% por año (si el préstamo satisface este criterio, todo el monto del préstamo se reporta como AOD).

méritos de la LCID es que permite que la cooperación se convierta en parte integral de la política exterior del país, tanto en beneficio de los países que son socios de México, como de la población nacional, promoviendo que la cooperación internacional que recibimos sea eficaz y esté alineada con nuestras prioridades estratégicas en materia económica y social a nivel interno. A tres años de la adopción de la LCID y al haber transcurrido una tercera parte de la presente administración, la publicación de un número monográfico de la *Revista Mexicana de Política Exterior* (RMPE) dedicado a la CID y la Amexcid es oportuna para dar a conocer los principales cambios institucionales, la visión, la estrategia y las perspectivas de esta área de las relaciones exteriores de México, cuya relevancia, tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral crecerá, como es de esperar, en los próximos años.

En ese contexto, Juan Manuel Valle Pereña, director ejecutivo de la Amexcid, explora en su artículo “México como actor con responsabilidad global: una renovada política mexicana de cooperación internacional”, la importancia de la CID como instrumento de política exterior mexicana, en particular desde la perspectiva única de México como país de carácter dual, a la vez receptor y oferente de ayuda y cooperación, así como copresidente de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), cuya finalidad es maximizar la eficacia de los esfuerzos de cooperación.

Con base en la importancia de dirigir y coordinar de manera estratégica la CID para que genere resultados reales y perdurables, Valle Pereña reflexiona sobre los retos de la Amexcid, incluida la necesidad de dar a la CID un carácter geográfico más amplio. Además, discute la importancia de diseñar una estrategia para informar a la opinión pública mexicana sobre la forma en que estos esfuerzos contribuyen positivamente a la política exterior, a pesar de persistir múltiples retos y carencias al interior de México.

En el trabajo de quien asimismo suscribe esta Introducción, “Breve historia de la cooperación internacional de México”, hago lo que me parece un necesario e inédito recorrido histórico de las acciones de ayuda humanitaria y cooperación de México a lo largo del siglo XX, que muestra su evolución desde una cooperación a nivel bilateral y dentro del continente,

hasta una cooperación verdaderamente internacional que ha alcanzado continentes como África, Asia y Medio Oriente.

México tiene una larga tradición de solidaridad, apoyo y cooperación de todo tipo más allá de sus fronteras. Aunque la creación de la Amexcid ha girado la atención nacional e internacional sobre la cooperación para el desarrollo en su encarnación más moderna y bajo los principios de foros y reuniones que han tenido lugar ya en el siglo XXI, México ha sido oferente de cooperación internacional desde principios del siglo XX bajo las más diversas formas: monetaria, educativa, humanitaria, tecnológica, etcétera.

En “La construcción institucional de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, Daniela Borbolla Compean ofrece una muy necesaria descripción del desarrollo y la consolidación institucional de la Amexcid, de sus retos, y de las herramientas de que se vale para coordinar de manera efectiva la CID y cumplir con las responsabilidades de México como un actor con responsabilidad global.

Con el sustento legal que otorga la LCID, actualmente se está llevando a cabo un importante esfuerzo para consolidar el sistema mexicano de cooperación internacional, desde la creación de la Amexcid hasta el desarrollo de un programa que permita dar un sentido estratégico de mediano plazo a las acciones de cooperación, potenciando así los esfuerzos y generando una hoja de ruta para los mismos (el Procid); la creación de una base de datos sistemática que permita conocer de manera completa las cifras de oferta y recepción de cooperación en México (el Registro de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo, o Rencid), y de un fondo que permita financiar las acciones de México para la CID (el Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo, o Foncid). Cabe destacar que, fruto de estos esfuerzos, por vez primera, se hace público un ejercicio de contabilización pecuniaria de la CID mexicana, que da una idea de la dimensión de nuestros esfuerzos. Para 2012 se calcula un monto agregado de 277 073 094 dólares, que comprende tanto el estimado de valor de las acciones de cooperación técnica (no de transferencias financieras) como las aportaciones a organismos internacionales dedicados al desarrollo.

Tras haber alcanzado una mayor comprensión de la historia de la CID mexicana, y su cristalización e institucionalización en la Amexcid, se pasa a otro tema de suma relevancia para comprender la dirección que toman nuestras acciones de CID: la organización por parte de México de la Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, y su subsecuente aceptación de la copresidencia del foro. La reflexión en torno a la dirección que tomará México en su papel de copresidente de la AGCED es especialmente relevante de cara a la definición de la Agenda de Desarrollo Post 2015.

La invitación a México a ser anfitrión de esta reunión de alto nivel fue un reconocimiento de los Países Miembro de la AGCED al compromiso de México como actor global y responsable en la promoción del desarrollo sostenible e incluyente. Asimismo, dio la oportunidad de convocar a un evento de gran magnitud y de una inclusión inusitada, en el que participaron más de mil quinientos invitados de más de ciento cincuenta países que representaban, entre otros, a gobiernos (a nivel ministerial), sociedad civil, organizaciones internacionales, asociaciones filantrópicas y sector privado. A lo largo de sesiones plenarias, sesiones de enfoque y numerosos encuentros bilaterales y colectivos paralelos, la reunión permitió una discusión franca, abierta y efectiva que llevó a generar un consenso sobre el mensaje político de la reunión y las acciones que habrá que implementar a raíz de ella.

De esto, así como de las prioridades estratégicas de México como copresidente de la AGCED, trata el artículo “La Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo”, de Mauricio Escanero y Noel González Segura.

La creciente participación de México en la construcción de la agenda global para el desarrollo se enmarca en un proceso mundial más amplio, a saber, el incremento de la participación de las economías emergentes en la arquitectura internacional de la CID. Este proceso obliga a reformular la concepción tradicional del mundo dividido en países donantes del Norte y países receptores del Sur.

Se vuelve necesario replantearse preguntas sobre qué es la ayuda, quiénes son los donantes, cuáles son los términos de la recepción. La

interpretación tradicional institucional de ayuda Norte-Sur no responde a la situación actual, pero al analizar la naturaleza de los nuevos fenómenos ante los que estamos, se corre el riesgo de generar una narrativa de conflicto Norte-Sur o una que ignore las diferencias que sigue habiendo. Gerardo Bracho Carpizo, en su texto “La cooperación al desarrollo en transición: el desafío de los cooperantes del Sur”, abunda en el complejo tema de este cambiante escenario, en el que México juega un papel importante por su carácter dual como donante y receptor de cooperación.

En “Centroamérica y el Caribe: atención prioritaria de la cooperación mexicana regional”, Huitzilihuitl Herrada Pineda, Felipe Ulises Cuéllar y Jesús Schucry Giacomán Zapata exploran las responsabilidades de México como actor global en su región inmediata, Centroamérica y El Caribe, y nos presentan el caso concreto de cooperación de nuestra estrategia con esa región. El Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica y la Plataforma de Información Territorial del Caribe para la Prevención de Desastres son sólo algunos ejemplos de cómo, a través del diálogo, el fortalecimiento institucional y la cooperación Sur-Sur, México actúa con base en sus responsabilidades globales y regionales.

Asimismo, este número de la RMPE incluye un artículo de Andrés Albo Márquez, de la Fundación Banamex, “Alianza por Haití: ejemplo de colaboración entre sectores”, en el que se ilustra la diversidad de los actores involucrados en la cooperación internacional de México mediante el ejemplo exitoso de la colaboración en Haití, luego del terremoto que devastó ese país en 2010.

Me permito hacer un reconocimiento y agradecer a la embajadora emérita Rosario Green, ex canciller de México, por el valioso tiempo que dedicó a la entrevista que aparece en estas páginas, pero, sobre todo, por la aportación decisiva que ha hecho personalmente a la consolidación de la CID mexicana como parte de una política exterior moderna y a la altura de un país como el nuestro.

Como complemento de los artículos que comprenden este número de la RMPE, se incluyeron las reseñas de dos textos que dan cuenta de importantes tendencias dentro de la realidad contemporánea de la CID. Por una parte, Andrea Hurtado presenta el estudio *Receptores y contribuyentes:*

los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo, en el que se explora la problemática de una categoría de países cada vez más relegada de los flujos de AOD, así como los argumentos en favor de seguirles apoyando para garantizar un desarrollo global sustentable y verdaderamente incluyente.

Por otra parte, Mauricio Guerrero reseña el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*, publicado por la Secretaría General Iberoamericana. Este informe, de gran calidad analítica, constituye el único ejercicio de su tipo a nivel mundial. Ninguna otra región del mundo en desarrollo cuenta con un producto similar, por lo que dicha publicación completa la visión que brinda el CAD de la OCDE, que se concentra únicamente en la cooperación de los donantes tradicionales. Además de reunir y sistematizar en un solo tomo el conjunto de acciones de cooperación en la región, el Informe da a conocer aspectos cualitativos como los correspondientes al funcionamiento, la gestión y evaluación de las distintas modalidades de la CSS.

Para concluir la presentación de este número de la RMPE, es útil recordar que en 2015 vencerá el plazo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados en el año 2000. Si bien se han realizado avances importantes hacia la consecución de estos objetivos, también ha habido numerosas lecciones que aprender, y se presenta la necesidad de diseñar una nueva hoja de ruta para después de 2015, con la intención de cumplir los ahora llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible en el horizonte del año 2030.

En esta coyuntura particular, una cooperación para el desarrollo mejor dirigida y más eficaz puede transformar el mundo y elevar el nivel y la calidad de vida de cientos de millones de personas. Pero la cooperación sólo podrá tener éxito si los actores involucrados en la misma actúan de manera coordinada.

México, país con una larga historia de cooperación, como país de renta media está en una posición privilegiada para comprender con una visión amplia tanto la perspectiva de los proveedores como de los receptores. Ello, aunado al fortalecimiento de sus instituciones, políticas y acciones a favor de un desarrollo humano sostenible, como un país con

vocación global responsable, lo faculta para consolidarse como un actor influyente en la definición de la nueva agenda mundial del desarrollo hacia el año 2030.

Finalmente, no omito reconocer al Instituto Matías Romero y al equipo dedicado a la preparación de la *Revista Mexicana de Política Exterior*, hábilmente liderado por el embajador Alfonso de María y Campos Castelló, por su profesionalismo y apoyo irrestricto en la preparación del presente número.