

México como actor con responsabilidad global: una renovada política mexicana de cooperación internacional

*Mexico as an Actor with Global Responsibility:
A Renewed Mexican Policy of International
Cooperation*

Juan Manuel Valle Pereña

Director Ejecutivo de la Agencia Mexicana de Cooperación
Internacional para el Desarrollo, SRE
jvallep@sre.gob.mx

■

Resumen:

En este artículo se describe cuál es el papel de la cooperación internacional de México como instrumento privilegiado de una política exterior más ambiciosa y responsable promovida por la administración del presidente Enrique Peña Nieto. Se describe también cómo se inserta la cooperación mexicana en la nueva arquitectura internacional de la cooperación y cuáles son los retos de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo en este contexto.

■

Abstract:

This article describes the role that the Mexican cooperation for international development plays as a privileged tool of a more ambitious and responsible foreign policy promoted by the administration of president Enrique Peña Nieto. It also describes how the Mexican cooperation is embedded in the new architecture of international cooperation for development, and which challenges the Mexican Agency of Cooperation for International Development faces in this context.

■

Palabras clave:

Cooperación, Amexcid, Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, eficaz.

■

Key words:

Cooperation, Amexcid, Development Cooperation Law, effective.

México como actor con responsabilidad global: una renovada política mexicana de cooperación internacional

Juan Manuel Valle Pereña

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

ENRIQUE PEÑA NIETO
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

El camino recorrido

La cooperación internacional para el desarrollo (en adelante CID) es una expresión de solidaridad entre los pueblos y las naciones; de intercambio de conocimientos, de tecnología; competencias, buenas prácticas y recursos; de acciones que trascienden la ayuda humanitaria para impulsar con responsabilidad el desarrollo sostenido de los países. En el ámbito de la política exterior la CID se considera como un instrumento de *poder suave* que facilita e impulsa las relaciones diplomáticas a nivel bilateral, regional y mundial.

México cuenta con una larga tradición en materia de CID, que se remonta al menos setenta años en el pasado, lo que lo ha convertido históricamente en una nación que busca por este medio consolidar sus relaciones de amistad, asistencia y colaboración con el mundo. En México la CID se entiende como un mecanismo por medio del cual se promueven, multiplican, fortalecen y dinamizan los intercambios con el resto del mundo, a fin de propiciar un desarrollo económico y social compartido, tanto de los mexicanos como de los habitantes de otros países.

Para México la importancia de la cooperación es tal que inclusive se recoge en la Constitución como un principio normativo de la política exterior del país.¹

La CID ha sido y es, por tanto, un elemento fundamental del quehacer internacional de México, que ha ido ganando fuerza como un instrumento que contribuye en la consolidación de las políticas públicas y como un medio para fortalecer una presencia más involucrada y comprometida de México en el exterior con la búsqueda de respuestas y soluciones a los principales retos que enfrenta la humanidad.

A pesar de la tradición de la cooperación en México, es hasta los últimos años del siglo veinte cuando se dan los primeros pasos para su institucionalización. Así, desde inicios de la década de los noventa, la cooperación internacional en México transitó por un complejo proceso de configuración, que se cristalizó finalmente en 2011, con la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID).

Esta ley provee a la CID de un andamiaje legal e institucional que permite configurarla como política pública con perspectivas de largo plazo para servir al interés del país, contribuyendo con su crecimiento interno, así como a su participación en la arquitectura internacional de la cooperación.

Gracias a la Ley, la CID de México tiene ahora más orden y coherencia, ya que la misma exige que las acciones de cooperación que lleve a cabo el Estado mexicano estén alineadas con sus prioridades nacionales y con sus fortalezas como oferente de cooperación. La Ley dota al gobierno federal de los instrumentos necesarios para que haya una verdadera programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y monitoreo de las acciones y programas de CID que lleve a cabo el gobierno.

De manera destacada, la LCID crea la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), que se constituye como el

¹ En su artículo 89, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece a la CID como un principio normativo que debe guiar al Estado en su quehacer internacional.

pilar administrativo del sistema de cooperación internacional que se encarga de concertar, coordinar y promover todos los esfuerzos de las distintas entidades de la Administración Pública Federal en materia de cooperación internacional, así como de administrar el registro y el sistema de información de la CID en México.

Si bien la Amexcid no es la que ejecuta las acciones de cooperación, sí es el órgano encargado de darle coherencia y orden a la cooperación mexicana, a través de la alineación de las prioridades nacionales para el desarrollo con las capacidades del país. Por primera vez, se cuenta con un Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Procid) que permite alinear las acciones de cooperación y promover la transición de acciones aisladas, muchas veces aisladas y reactivas, a acciones ordenadas bajo una estrategia de país, que tengan resultados e impacto de largo plazo.

El camino recorrido en las últimas siete décadas en términos de CID le ha dado a México una invaluable experiencia que cristalizó en la LCID; ahora es tiempo de impulsar la cooperación internacional para lograr desarrollar todo su potencial.

El papel de la CID para un actor con responsabilidad global

Una meta central de la actual administración es la de fortalecer a México como un actor global responsable, con más presencia, compromiso y reconocimiento en el concierto de las naciones, acorde con su peso tanto en términos económicos, como con su historia y tradición diplomática. México debe destacarse como actor comprometido con el mundo, más involucrado, presente y reconocido en el sistema internacional.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND)² define lo que el gobierno entiende por un México con *responsabilidad global*:

² Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018*, p. 22, en <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf> (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2014).

Una fuerza positiva y propositiva en el mundo al servicio de las grandes causas de la humanidad. Un país cuya actuación global incorpore la realidad nacional y las prioridades internas, enmarcadas en las otras Metas Nacionales, para que éstas sean un agente definitorio de la política exterior. Una Nación que fortalezca su voz y su presencia en la comunidad internacional, recobrando el liderazgo en beneficio de las grandes causas globales.

La CID constituye una herramienta ideal que permite consolidar las relaciones de nuestro país no sólo con las naciones con las que tenemos una relación cercana, sino también con otras con las que aún debemos reforzar nuestros lazos de amistad y colaboración, reforzando la percepción de México como actor solidario, responsable y comprometido con el desarrollo en el mundo.

La SRE, en su Programa Sectorial 2013-2018, incluye a la CID como instrumento para lograr los objetivos que se plantea en materia de política exterior. El mundo actual enfrenta distintos retos del desarrollo que abarcan muy diversos ámbitos, desde la erradicación de la pobreza extrema, hasta la consolidación de modelos de crecimiento sustentable y sostenible. La CID es una herramienta útil para enfrentar esos retos y para llevar las oportunidades y la prosperidad a toda la población, y contribuir con ello a la estabilidad regional y mundial.

La gran relevancia que ha tomado la CID como instrumento de política exterior mexicana se combina a su vez con una arquitectura cambiante de la cooperación internacional y con los actuales retos del desarrollo. México como actor con responsabilidad global tiene un gran espacio de actuación y mucho que decir al respecto.

En primer término, es importante señalar que México ha transitado de manera gradual de ser un país principalmente receptor de ayuda internacional, a un país que por su importancia, peso económico y político se ha convertido en un cooperante dual, lo cual está reconocido en el artículo 1 de la LCID.

Al ser un país de renta media, México cada vez recibe menos cooperación de los países desarrollados, conocidos también como donantes tradicionales, que han ido concentrando sus recursos en los países menos

desarrollados. Al mismo tiempo, por su nivel de desarrollo, México se ha convertido en un importante cooperante del Sur.

El papel dual que México juega como donador y receptor de cooperación pone al país en una posición privilegiada para comprender las perspectivas y preocupaciones de muchos países que ofrecen o reciben cooperación: “Como nación que recibe y ofrece cooperación internacional, lo mismo conocemos las demandas de los países receptores que las responsabilidades de los donantes. [...] Creemos que la transferencia de conocimientos, tecnologías y mejores prácticas, es fundamental para acelerar el desarrollo de todas las naciones”.³

Esta dualidad ofrece además a México una visión particular sobre el papel que la cooperación internacional debe y puede desempeñar, tanto como herramienta para promover nuestro propio desarrollo, como plataforma que nos permita desempeñar un papel mucho más dinámico, activo y responsable en un mundo cada vez más interrelacionado: “No todos los países cuentan con recursos económicos para apoyar a otras naciones; sin embargo, todos cuentan con experiencias y casos exitosos de política pública que podrían compartir más allá de sus fronteras”.⁴

En esta perspectiva, para México la CID significa:

- Como país con retos internos en materia de desarrollo, nos permite coadyuvar en la construcción de capacidades nacionales, dirigidas a regiones y sectores estratégicos en los que la recepción de recursos financieros, materiales o de conocimientos de otros países contribuyen con los esfuerzos para la promoción del desarrollo integral de nuestro país. Si bien esta ayuda es cada vez menor en términos cuantitativos, tiene el gran valor de favorecer la transmisión y asimilación de tecnologías y conocimientos de vanguardia de otras naciones.

³ “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.

⁴ *Idem.*

- Como oferente de cooperación internacional, México principalmente intercambia información y comparte conocimientos en ámbitos específicos en los que tiene experiencia probada, promoviendo la formación de nuevas habilidades y capacidades en los países o regiones receptoras de nuestra cooperación. La fortaleza de México y de otros cooperantes del sur radica en el conocimiento de las problemáticas que los países en desarrollo enfrentan y los lazos históricos y culturales que los unen.

Al mismo tiempo que México consolida su estatus dual, en el plano internacional la arquitectura y concepción de la CID están cambiando sustancialmente.

La oferta de cooperación ya no sólo proviene de los donantes tradicionales en forma de recursos económicos para países de menores ingresos. En años recientes, las economías emergentes y los países de renta media han ingresado al mundo de la cooperación como importantes oferentes de cooperación, principalmente en forma de intercambio de conocimientos y buenas prácticas (*knowledge sharing*), aunque la llamada cooperación Sur-Sur está ampliando sus modalidades y rangos de acción.

También han surgido otros actores de la cooperación, actores no gubernamentales, como el sector privado, fundaciones, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, parlamentarios, academia, que han ido ganando un espacio en el mundo de la cooperación y que ahora son una voz importante que hay que tener en cuenta.

Finalmente, el entorno cambiante de la CID se combina con un momento coyuntural en el que se discute por un lado el avance en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos en el año 2000, y por otro la nueva agenda de desarrollo que guiará el actuar de las naciones a partir de 2015. En esta discusión un tema no menor es el financiamiento para el desarrollo, es decir, los recursos que serán necesarios para impulsar la nueva agenda y apoyar a los países en desarrollo a lograr las nuevas metas que se establezcan. La CID es y seguirá siendo un componente fundamental de financiamiento al desarrollo y un componente clave del “cómo” se logrará atender la Agenda de Desarrollo Post 2015.

En un momento tan relevante, tanto en lo interno como en lo internacional, México tiene mucho que decir como actor global responsable. El país tiene que

dar respuestas a estos retos que se dan en un contexto marcado por grandes necesidades internas e internacionales para promover el crecimiento y la insuficiencia de recursos financieros y materiales para atenderlos cabalmente.

México promueve de esta manera los principios de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED),⁵ la cual copreside junto con Países Bajos y Malawi y con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La AGCED busca precisamente maximizar el impacto de la cooperación por medio de la implementación de cuatro sencillos principios: apropiación nacional, enfoque basado en resultados, asociaciones incluyentes para el desarrollo y mutua transparencia y rendición de cuentas. Como recién nombrado copresidente de la Alianza, México promoverá la consolidación de un sistema de cooperación global sustentado en el monitoreo y la evaluación sistemáticos, con base en metodologías sólidas, para operar de manera enfocada en resultados y teniendo las herramientas necesarias para hacer una clara rendición de cuentas.

En la clausura de la primera reunión de alto nivel de la AGCED, llevada a cabo en México en abril 2014, el secretario de Relaciones Exteriores puntualizó: “El desarrollo es resultado de un proceso arduo y de la suma de muchas voluntades. Esta Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo nos ha permitido acercarnos más a nuestro objetivo compartido: materializar la cooperación en bienestar tangible para las sociedades”.⁶

⁵ La AGCED se crea durante el IV Foro Mundial sobre la Eficacia de la Ayuda llevado a cabo en Busan, Corea del Sur, y constituye un espacio de diálogo nuevo, que incluye reuniones a nivel ministerial e indicadores de monitoreo, para dar seguimiento a los compromisos que los donantes tradicionales y países receptores han adquirido desde la Declaración de París hasta la de Busan, para hacer más efectiva la cooperación que dan o reciben. En la AGCED participan gobiernos locales, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, parlamentarios y fundaciones.

⁶ “Versión estenográfica del mensaje del canciller José Antonio Meade en la clausura de la Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo”, México, D. F., 16 de abril de 2014, en <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/discursos/4004-version-estenografica-del-mensaje-del-canciller-jose-antonio-meade-en-la-clausura-de-la-reunion-de-alto-nivel-de-la-alianza-global-para-la-cooperacion-eficaz-al-desarrollo> (fecha de consulta, 3 de septiembre de 2014).

Esta afirmación refleja claramente la concepción que México tiene sobre la cooperación al verla como un instrumento que debe funcionar para el beneficio último de los individuos.

Otro tema que México impulsa en la agenda internacional y que se relaciona con la distribución de la CID y la Agenda de Desarrollo Post 2015, es la imperante necesidad de replantear la manera en que los países son clasificados. Actualmente, muchas decisiones, incluyendo la de ofrecer cooperación a algún país, se basan en una clasificación de los países hecha tan sólo observando un indicador que mide el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita. Esta forma de clasificación implica riesgos importantes por varias razones:

- Hay 105 países clasificados como países de renta media (PRM) con una heterogeneidad importante, por ejemplo, Venezuela, el primer país de esta clasificación, tiene un INB per cápita 12 veces superior al de Mauritania.⁷ En este grupo la diversidad de problemas y retos al desarrollo es tan grande como el número de países que lo integran. Más aún, la desigualdad que existe entre estos países se refleja también dentro de ellos.
- Además de la diversidad de retos al desarrollo que enfrentan los PRM, también son los países que concentran la mayor parte de su población viviendo en situación de pobreza. India, Indonesia y Nigeria tienen sumados más de mil millones de personas que viven por debajo de la línea internacional de pobreza (menos de dos dólares al día).

El riesgo de utilizar el INB per cápita como criterio para otorgar o no cooperación pone en evidencia, dadas las consideraciones anteriores, que los PRM tienen aún grandes problemas que deben enfrentar y, al mismo tiempo, que son menos elegibles para recibir apoyo para su desarrollo. Por ello, es urgente tener indicadores incluyentes que efectivamente re-

⁷ Los países clasificados por el Banco Mundial como países de renta media tienen un Ingreso Nacional Bruto per cápita que va de los 1045 a los 12 746 dólares.

flejen el estado del desarrollo de los países y los hagan susceptibles a la recepción de cooperación.

Por otro lado, y si efectivamente la prioridad en el diseño de los objetivos de desarrollo post 2015 es que nadie se quede atrás, es fundamental que se incluyan criterios de igualdad e inclusión en los nuevos objetivos, así como en las metodologías de evaluación de su cumplimiento. Por ello, México está impulsando, en el marco de la negociación de la agenda Post 2015, el diseño y uso de indicadores multidimensionales para medir el desarrollo, con el fin de evitar el uso de indicadores, como el INB per cápita, que pueden resultar en políticas públicas mal enfocadas.

Como actor con responsabilidad global, México tiene mucho trabajo por delante en materia de CID, para contribuir a que ésta tenga resultados contundentes y medibles, y que los recursos que los países destinen a la misma contribuyan efectivamente al desarrollo global y al bienestar de la población mundial. Al mismo tiempo, México está generando conciencia para que, sin que se distraigan recursos de los países de menores ingresos, los PRM sigan siendo elegibles como receptores de cooperación.

Los retos y visión de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Como se menciona anteriormente, la Amexcid, creada en septiembre de 2011, es la organización del gobierno de México que formula, alienta y coordina la política en materia de CID. Con base en la LCID, la Agencia ha sido provista de la estructura institucional y administrativa sobre la cual ha ido construyendo el andamiaje necesario para cumplir con mayor eficacia sus funciones y dar respuesta a las altas expectativas puestas en el tema de cooperación por parte del gobierno mexicano.

Los compromisos adquiridos por México en la agenda de la cooperación eficaz al desarrollo y el respaldo de nuestro país a los principios de la AGCED deben verse reflejados en la manera de implementar la política mexicana de CID. Como entidad coordinadora de la cooperación mexicana, la Amexcid debe ser coherente con los principios que México defiende en

el plano internacional y llevarlos a la práctica en su quehacer diario; éste es uno de los retos a los que la Agencia se enfrenta.

En este sentido, una de las tareas más urgentes para la Agencia es ajustar la manera en que la cooperación se ha llevado a cabo en México, de acuerdo con la coyuntura actual. El momento por el que atraviesa el mundo exige actuar en forma más estratégica para que los recursos tanto humanos como financieros que se dedican a la cooperación puedan tener resultados contundentes y puedan generar cambios que permanezcan en el tiempo.

Como receptor de cooperación, los recursos deben enfocarse en aquellos sectores prioritarios para el desarrollo nacional y en acciones que tengan efectos que perduren en el tiempo y que fortalezcan las capacidades nacionales, y que a su vez puedan compartirse con otros países y regiones. Se debe buscar una verdadera apropiación de los proyectos de cooperación que México recibe de otros países, dejando de lado los que no estén alineados con el PND.

Como oferentes de cooperación los retos son aún mayores. En primer lugar, México debe consolidar su papel como cooperante del Sur de acuerdo con sus propias capacidades. México ha logrado construir experiencias exitosas de desarrollo en varios campos que podrían ser replicadas en otros países. Entre los ejemplos más destacados se encuentran la construcción y el funcionamiento de órganos que son hoy en día referentes mundiales como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), el Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer). Otros ejemplos son las políticas públicas y los programas sociales en los que México ha sido pionero, como la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Sin lugar a dudas tenemos mucho que ofrecer, pero la tarea es encontrar formas más eficientes para compartir nuestras experiencias bajo los principios de una cooperación eficaz. Se deben romper inercias en la manera de llevar a cabo la cooperación. Hay que transitar de acciones aisladas y puntuales de cooperación, principalmente bilaterales, que corren el riesgo de resultar poco relevantes ante los grandes retos del desarrollo, a programas de cooperación regionales de mayor alcance a través de los

cuales se lleven las capacidades mexicanas destacadas a más beneficiarios, optimizando los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles para ello, y con mayores probabilidades de ser atractivas para potenciales socios en la cooperación, por ejemplo, fundaciones o donantes tradicionales.

Ante problemas comunes, lo más eficiente es buscar soluciones comunes. En esta lógica, la Amexcid busca promover entre las agencias ejecutoras de la cooperación, la transición hacia una oferta de soluciones de aplicación regional.

Para potenciar las capacidades de México como oferente de cooperación y los recursos disponibles, otra de las estrategias que la Agencia impulsará es el acompañamiento en los proyectos de mayor envergadura con cooperantes tradicionales y nuevos actores de la cooperación, que compartan los intereses de México y que complementen las fortalezas del país con sus propias experiencias. Esto será especialmente relevante para llevar programas de cooperación a regiones en las que México ha tenido hasta ahora poca injerencia como África y Asia. Como actor global, México busca ir más allá de América Latina, su zona tradicional de cooperación; sin embargo, reconoce que la forma eficiente de hacerlo es en asociación con otros actores. Uno de los primeros ejercicios que se están haciendo en este sentido es un proyecto de cooperación en África, en el que México, por medio del Coneval, ofrece a los gobiernos de distintos países africanos, entre ellos Marruecos, Sudáfrica, Ghana, Benin y Uganda, su experiencia en medición multidimensional de pobreza y evaluación de política social. En este proyecto, acompaña a México la Fundación Bill y Melinda Gates, que trabaja intensamente en África y que apoya proyectos que favorezcan el fortalecimiento institucional de países menos desarrollados. En el mediano plazo, el objetivo de este proyecto es poder establecer en el continente africano un centro de evaluación de política social dirigido por expertos africanos.

Si bien es cierto que México tiene una larga tradición en la CID y que ésta ha adquirido una gran relevancia en la presente administración como instrumento de política exterior, es necesario posicionar más la CID en la opinión pública mexicana. Éste es otro de los retos que enfrenta la Amexcid. En general, la población desconoce qué es exactamente la CID, cómo

funciona y cuáles son sus beneficios (especialmente en el papel de oferente de cooperación). Es común el argumento de que en México hay muchas carencias y por ello no es comprensible que destinemos recursos para apoyar a otros países.

Más allá de llevar a cabo una mayor difusión de las actividades y el trabajo de la Agencia en distintos medios, para crear una mayor conciencia y simpatía hacia la CID se deben tomar otras medidas. Una de ellas es trabajar con los jóvenes mexicanos en proyectos de cooperación, por ejemplo, a través de programas de voluntariado, para que de primera mano experimenten cómo funciona y atestigüen los beneficios que genera. De esta forma y a través de experiencias de vida se puede ir construyendo una noción más acertada de la cooperación y una afinidad hacia la misma, que se podrá replicar en las futuras generaciones.

Otro medio por el que se buscará fortalecer la vinculación de la población con la cooperación es a través de los consejos técnicos de la Amexcid, los cuáles están previstos en la LCID. Actualmente se cuenta con cinco consejos técnicos, integrados por representantes del sector privado, de la sociedad civil, académicos y científicos, gobiernos locales y personajes de alto nivel que, además de asesorar a la Agencia en temas específicos, serán voceros de la cooperación con la sociedad mexicana.

Lo que se busca es mostrar que si la CID está bien enfocada incide positivamente en la percepción y confianza de los habitantes y las autoridades de los países receptores hacia los países oferentes, lo que en última instancia mejora sus relaciones diplomáticas. Igualmente, el desarrollo de mediano plazo de los países, detonado por la CID, conlleva el fortalecimiento de los mercados y de las oportunidades de inversión y comercio entre países, lo que contribuye a crear círculos virtuosos en beneficio de ambas naciones.

Se están forjando las bases sobre las cuales se construirá en forma participativa e incluyente la nueva política de cooperación de México, que permitirá que la Amexcid sea un referente a nivel mundial, y México una autoridad en materia de cooperación internacional para el desarrollo.