
EL PAPEL DE MÉXICO EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO ENFOQUE DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: PERSPECTIVAS PARA LA AGENDA DEL G20 SOBRE DESARROLLO

ERNESTO SORIA MORALES*

PALABRAS CLAVE

Desarrollo; Grupo de los Veinte (G20); Cooperación internacional para el desarrollo; Política mexicana de cooperación internacional.

RESUMEN

México asumirá la Presidencia del Grupo de los Veinte (G20) a partir de noviembre de 2011. Ello brinda al país la oportunidad de consolidar su condición de “puente” entre dos grandes tradiciones de la cooperación internacional para el desarrollo —Norte-Sur y Sur-Sur— y contribuir a una agenda más amplia y estratégica que permita avanzar de la “eficacia de la ayuda” hacia la “eficacia del desarrollo”. Este cambio es una respuesta necesaria a las exigencias de un contexto internacional caracterizado por transformaciones en la economía global y en el reconocimiento de avanzar hacia enfoques más holísticos e incluyentes de la cooperación para el desarrollo para generar un mayor impacto.

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México y Magíster en Cooperación Internacional y Desarrollo por el IUDC/Universidad Complutense de Madrid. En la OCDE se ha desempeñado como consultor en cooperación internacional para el desarrollo y como Analista Senior de Políticas en la Unidad de Apoyo al Proceso Heiligendamm-L'Aquila.

ABSTRACT

Mexico will chair the Group of Twenty (G20) from November 2011. This provides Mexico with a unique opportunity to consolidate its “bridge” role between two major traditions of international development cooperation —North-South and South-South— and contribute to a broader and strategic agenda that goes beyond “aid effectiveness” towards “development effectiveness”. This change is a necessary response to an international context characterized by structural transformations in global economy and the recognition to the imperative to advance towards more holistic and inclusive approaches on development co-operation to produce greater impact.

Introducción

México posee una posición privilegiada en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Al mismo tiempo que participa activamente —como observador— en los trabajos del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE, fomenta de igual forma la cooperación Sur-Sur en ese y otros foros internacionales. A través de la nueva Ley mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) el país ha reafirmado su carácter dual, lo cual le permite situarse como actor “puente” entre dos grandes tradiciones, la cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur. La instrumentación de la LCID no sólo contribuirá a fortalecer la institucionalidad para la cooperación mexicana, sino también dotará al país de medios e instrumentos para fortalecer su doble papel; insertarse de manera estratégica en la arquitectura internacional de la cooperación para el desarrollo, y robustecer su contribución al desarrollo internacional.

Este paso en el fortalecimiento institucional de la cooperación mexicana se da en un contexto internacional caracterizado por transformaciones estructurales en la economía global que están reconfigurando la arquitectura internacional de la cooperación para el desarrollo. Asimismo, se presenta en un momento en el que, en muy diversos foros internacionales, se reconoce cada vez más la necesidad de aplicar enfoques más amplios sobre la manera de promover el desarrollo, que vayan más allá de la ayuda al desarrollo y con énfasis en el crecimiento económico como factor indispensable para reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En esos foros también se ha insistido que un amplio enfoque para el desarrollo debe ir acompañado de asociaciones más incluyentes que involucren no sólo a gobiernos del “Norte” y el “Sur”, sino también a otros actores relevantes como el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

Aunado a esto, la presidencia rotativa del Grupo de los Veinte (G20) que asumirá México en noviembre próximo le brinda la oportunidad para consolidarse como promotor y “puente” entre las dos grandes tradiciones de la cooperación internacional para el desarrollo. A través de la agenda de desarrollo de este mecanismo, que ha adoptado un enfoque holístico y complementario al de la ayuda, México podría contribuir a impulsar una agenda más amplia y estratégica de la cooperación internacional para el desarrollo para incidir en los diversos procesos en los que se debate sobre la adopción de un nuevo enfoque de la misma. El prestigio que el país ha adquirido como promotor del mutuo entendimiento y del diálogo internacional en mecanismos informales para la gobernanza global y, particularmente la incorporación del tema del desarrollo como una prioridad de la agenda del G20, ofrecen la coyuntura ideal para que México avance en su objetivo de promover un sistema internacional para el desarrollo más coherente e integrado y de superar los modelos tradicionales.

El cambiante panorama del desarrollo a nivel global

La experiencia ha demostrado que la ayuda por sí sola no es suficiente para fomentar el desarrollo y combatir la pobreza. Los problemas que enfrentan los países en desarrollo son cada vez más complejos y han adquirido múltiples dimensiones, lo cual ha enfatizado la necesidad de enfoques integrales que vayan más allá de la “ayuda” y que permitan transitar de la “eficacia de la ayuda” —centrada en la gestión eficiente de los recursos— hacia la “eficacia del desarrollo” —enfocada en el impacto generado—.

Dos factores fundamentales están influyendo en este replanteamiento. En primer lugar, las transformaciones estructurales en la economía global durante las últimas décadas, donde los polos de crecimiento se están trasladando hacia las economías emergentes y los países en desarrollo, generando con ello posibles nuevas fuentes de financiamiento, inversión, comercio y conocimientos así como esquemas innovadores. De acuerdo con la OCDE, más de la mitad del crecimiento económico a nivel mundial en los últimos 15 años ha sido generado por los países emergentes y en desarrollo. Actualmente, las economías de estos países representan alrededor del 49% del PIB global y según las proyecciones llegarán al 57% en 2030. Asimismo, se estima que estos países mantienen cerca del 37% del comercio mundial y que el comercio Sur-Sur, el cual se expande rápidamente, representa alrededor de la mitad de ese total. Como consecuencia se considera que estos países se convertirán en el motor del crecimiento mundial en la próxima década¹.

1. OECD: “Perspectives on Global Development, 2010: Shifting Wealth”. Junio 2010.

En la cooperación para el desarrollo esto se ha traducido en un papel y contribución más importantes de la cooperación Sur-Sur y de los denominados “donantes emergentes” entre los que se encuentra México. Se estima que la participación de la cooperación técnica y económica Sur-Sur, en el total de los flujos de cooperación al desarrollo a finales de 2009, aumentó alrededor de 10% (17 mil millones dólares). De hecho, los flujos de cooperación Sur-Sur registraron un aumento del 63% entre 2006 y 2008².

En segundo lugar, el impacto de las múltiples crisis globales de los últimos años (las crisis financiera, económica, alimentaria, energética y de cambio climático y más recientemente la del empleo) ha agudizado los problemas que muchos países en desarrollo enfrentan, particularmente los más pobres; ha frenado el progreso en el cumplimiento de los ODM, y ha impuesto una presión en los presupuestos de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) de los “donantes tradicionales”. De acuerdo con un informe conjunto del Banco Mundial y del FMI, a raíz de la crisis habrá 53 millones de personas más en condiciones de extrema pobreza en 2015 de las que habría habido de no producirse ésta³. La situación se agudiza debido al persistente encarecimiento de los alimentos que se está registrando en los mercados internacionales desde junio de 2010 y que ha llevado a la pobreza extrema a 44 millones de personas en los países en desarrollo⁴.

En ese contexto, se ha enfatizado la necesidad de poner en práctica esquemas que permitan aprovechar todos los medios disponibles para promover el desarrollo, incluyendo fuentes innovadoras de financiamiento; asociaciones más incluyentes; un mayor intercambio de conocimientos y fomento al mutuo aprendizaje; así como un mayor énfasis en las políticas públicas en sectores clave como educación, en la creación de capacidades, así como de condiciones favorables para el crecimiento económico, la inversión y el comercio.

El imperativo de un enfoque más amplio de la cooperación para el desarrollo

Si bien se reconoce que la ayuda, en forma de AOD, es y seguirá siendo una importante fuente de recursos para el desarrollo principalmente en los países más pobres, también se considera que en el contexto actual se requiere identificar

2. ECOSOC: “Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General”. Documento E/2010/93, Período de sesiones sustantivo de 2010, Nueva York, 28 de junio a 23 de julio de 2010.

3. BM y FMI: *The MDGs after the crisis*, 2010, p. 151.

4. BANCO MUNDIAL: “Food Price Watch”. 2011.

soluciones holísticas y más eficaces. Así por ejemplo, en el documento final de la pasada Cumbre de septiembre de 2010 sobre los ODM, se enfatizó la necesidad de redoblar los esfuerzos a todos los niveles para incrementar la coherencia de las políticas para el desarrollo y se reafirmó que el logro de los ODM exige políticas integradas que se refuercen mutuamente en un amplio espectro de cuestiones económicas, sociales y ambientales para el desarrollo sostenible⁵. En esa misma ocasión fue significativa la intervención del presidente estadounidense en la cual anunció la nueva política global de su país relativa al desarrollo y se refirió al cambio de enfoque que su administración pondrá en práctica mirando más allá de la ayuda al desarrollo y centrándose en el crecimiento económico como instrumento fundamental para combatir la pobreza y fomentar el desarrollo⁶.

Un enfoque más amplio para el desarrollo también ha sido planteado en el marco del G20, el cual se ha consolidado al nivel de líderes como foro principal para la cooperación económica internacional y su agenda se ha extendido para incluir el tema de desarrollo⁷. El denominado *Consenso de desarrollo de Seúl para un Crecimiento Compartido* así como su Plan de Acción Multianual (PAM), adoptados en la pasada Cumbre del G20 en Seúl de noviembre de 2010, plantean un enfoque basado en el crecimiento económico sustentable incluyente, así como en el intercambio de conocimientos en áreas clave para potenciarlo y promoverlo, como complemento a los objetivos sociales de los ODM y otros procesos relacionados⁸. De hecho uno de los nueve pilares del PAM es el referente al intercambio de conocimientos cuyo propósito es articular y fomentar las sinergias entre la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur, en particular a través de la cooperación triangular.

Recientemente la OCDE adoptó un marco estratégico que llevará a la organización a la adopción de un enfoque integral e incluyente sobre el desarrollo para contribuir a identificar soluciones más coherentes y efectivas. Este nuevo

5. AGONU: "Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio". Documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel del sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General de la ONU sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (A/RES/65/1).

6. OBAMA, Barak: "Discurso de los Estados Unidos de América en la Reunión Plenaria de Alto Nivel del sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General de la ONU sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio". Septiembre 22, 2010.

7. En la Cumbre del G20 celebrada en Toronto en junio de 2010 se incluyó el tema de desarrollo en la agenda y se decidió establecer un grupo de trabajo copresidido por Corea y Sudáfrica, encargado de elaborar la agenda sobre desarrollo así como un plan de acción a mediano plazo con miras a revisar el progreso en la Cumbre del G20 a celebrarse en Cannes en noviembre de 2011. Participan en el grupo, los miembros del G20, España, Singapur y Vietnam, así como los directivos de la Unión Africana y la NEPAD. El grupo recibe apoyo técnico de diversas organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el FMI, OMC, OIT, OCDE, PNUD y los Bancos Regionales de Desarrollo.

8. El Consenso de Seúl se encuentra disponible en http://media.seoulsummit.kr/contents/dlbo/e3_ANNEX1.pdf

enfoque implicará un diálogo más abierto y el impulso de asociaciones con los países en desarrollo; un uso más efectivo de la experiencia adquirida a través del CAD, del Centro de Desarrollo, así como de los programas regionales de la organización y, la incorporación de la dimensión de desarrollo al amplio espectro de sectores y áreas de especialización que ésta cubre. En este nuevo enfoque la coherencia de políticas para el desarrollo, así como los enfoques de gobierno integrado serán un aspecto clave para asegurar mayor impacto⁹. México ha expresado su pleno apoyo a este nuevo enfoque integral, subrayando la necesidad de superar los modelos tradicionales de ayuda al desarrollo para atender las prioridades y preocupaciones de los países en desarrollo¹⁰.

Asimismo, se espera que el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo a celebrarse en Busan en noviembre próximo, se constituya en un punto de inflexión que sienta las bases para un nuevo consenso sobre desarrollo. La reunión de Busan se ha trazado como objetivos establecer el papel que debe jugar la cooperación internacional para el desarrollo en un mundo cambiante, la inclusión de nuevos actores y su relación con otras fuentes de desarrollo¹¹. Además se prevé incluir en las discusiones la consideración de un enfoque más amplio que permita transitar de la eficacia de la ayuda hacia una visión que centre la atención en la eficacia del desarrollo.

Podría decirse que está surgiendo un consenso en diversos foros internacionales sobre la necesidad de superar los enfoques tradicionales y avanzar hacia una perspectiva más amplia sobre cómo promover el desarrollo. Esto, a partir de un enfoque que incorpore de manera integrada las múltiples dimensiones del desarrollo —política, económica, social, medioambiental, etc.— y se centre en las necesidades y realidades de los países en desarrollo. Con una perspectiva que vaya más allá de la ayuda y su gestión, y que cambie la noción de “donante-receptor” por una de asociación igualitaria e incluyente. Asimismo, que permita extraer lo mejor de las experiencias de las dos grandes tradiciones de la cooperación internacional para el desarrollo y promover una convergencia de enfoques basada en prioridades y principios compartidos con una mirada estratégica de largo plazo, más allá de 2015.

9. Desarrollo fue uno de los temas centrales de la reunión ministerial del Consejo de la OCDE de 2011. En la sesión denominada “Un nuevo paradigma para el desarrollo”, los ministros participantes endosaron un marco estratégico que establece las líneas generales de una estrategia que será desarrollada por el organismo para fortalecer su contribución al desarrollo. Véanse: OECD “50th Anniversary Vision Statement OECD” y “Secretary-General’s Strategic Orientations for 2011 and beyond”, disponibles en: www.oecd.org/mcm2011.

10. En la reunión Ministerial de la OCDE, la canciller mexicana destacó además que “se requieren mejores instrumentos y modalidades de cooperación que estimulen el crecimiento económico, la inversión, y la participación activa del sector privado”. Véase: SRE, Comunicado No. 184, disponible en: http://www.sre.gob.mx/csocia/social/contenido/comunicados/2011/may/cp_184.html

11. La página oficial del Foro de Alto Nivel es www.busanhlf4.org

Llevar adelante este proceso plantea diversas cuestiones ¿cómo consolidar ese consenso emergente en diversos foros? ¿Cómo lograr un mayor entendimiento sobre los componentes fundamentales de ese nuevo enfoque? ¿A través de qué foro o qué mecanismos? ¿Qué papel puede desempeñar México? Los siguientes apartados intentan esbozar algunos elementos para dar respuesta a estas interrogantes.

México como puente entre la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur

México ha adquirido prestigio como promotor de iniciativas para resolver las diferencias y facilitar el entendimiento común en el diálogo internacional. Un ejemplo reciente de ello es el diálogo ampliado del Grupo de los Ocho (G8) con las principales economías emergentes, llevado a cabo entre 2005 y 2010. México desempeñó un papel clave para coordinar las posiciones que frente al G8 tendrían en conjunto los cinco emergentes y también para conciliar diferencias entre ambos grupos. Su liderazgo contribuyó a que se consolidara el Grupo de los Cinco (G5)¹² y, en reconocimiento a esa labor, México fue designado como coordinador del G5 en Septiembre de 2007 en ocasión de la reunión de cancilleres de esos países celebrada en Nueva York. A partir de ese año, con el lanzamiento del “Proceso de Diálogo de Heiligendamm” (PDH) en la Cumbre del G8 en Alemania¹³, se logró consolidar un diálogo político, estructurado, en pie de igualdad y al más alto nivel entre el G8 y el G5, el cual incluyó como uno de sus cuatro pilares el tema de desarrollo. En ese marco, México —reafirmando su carácter dual en la cooperación para el desarrollo— contribuyó decisivamente a la construcción de un entendimiento común entre los enfoques de la cooperación Norte-Sur, abogada por el G8, y la Sur-Sur, por el G5.

El PDH inició con posiciones divergentes entre el G8 y el G5 en lo referente a la cooperación internacional para el desarrollo. Para el G8, el PDH contribuiría a diseminar sus mejores prácticas, estándares y marcos normativos. Es decir, ese diálogo político sería crucial para extender la agenda de la eficacia de la ayuda a los países del G5, considerados como “donantes emergentes”. Por su parte, los miembros del G5, encabezados por México, enfatizaron en todo momento su calidad de países en desarrollo y su resistencia a ser considerados como “nuevos donantes”. Para éstos las prioridades consistían en

12. El G5 fue integrado por Brasil, China, India, México y Sudáfrica. Para mayor información sobre los orígenes y evolución de este grupo puede consultarse su página oficial: www.groupoffive.org

13. Este proceso fue renombrado en 2009 como Proceso Heiligendamm-L'Aquila. Véase: <http://www.oecd.org/hap>

abrir un espacio político para incorporar los intereses del mundo en desarrollo en las discusiones del G8 y lograr el reconocimiento de las diferencias y particularidades de la cooperación Sur-Sur¹⁴. México, actuando como coordinador del G5, contribuyó a dar un equilibrio a la agenda y se desempeñó como mediador para facilitar el entendimiento común.

A través del PDH el G8 y el G5 coincidieron en tres prioridades fundamentales para sus respectivas agendas de desarrollo. Primero, en el cumplimiento de los ODM, el crecimiento económico sustentable y la paz y seguridad como condiciones indispensables para el combate a la pobreza. Segundo, la necesidad de colaborar para movilizar todos los recursos posibles a favor del desarrollo tomando como base el Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha sobre Financiamiento para el Desarrollo¹⁵. Y tercero, identificaron una serie de principios para la cooperación eficaz con estados en situación de fragilidad. Esto último, a través del intercambio de experiencias y de la consulta con instituciones africanas, como la Unión Africana y el Banco Africano de Desarrollo.

Un resultado relevante de este proceso fue el consenso alcanzado entre el G8 y G5 sobre la agenda de la eficacia de la ayuda. Considerando la diversidad de enfoques, estos dos grupos reiteraron su pleno compromiso con la aplicación de la Agenda de Acción de Accra (AAA), reconociendo que constituía una base común para el futuro de la cooperación para el desarrollo, incluyendo la cooperación Sur-Sur. De alguna manera el PDH contribuyó a allanar el camino para un proceso más incluyente. Más allá del marco de la AAA, ambos grupos coincidieron en el imperativo de continuar trabajando para avanzar de la eficacia en la ayuda hacia la eficacia en el desarrollo.

Quizás el logro más importante del PDH fue el entendimiento común alcanzado entre el G8 y G5 sobre las convergencias, diferencias, similitudes y complementariedades entre los diversos enfoques de la cooperación para el desarrollo. Ambos grupos reconocieron y valoraron las diferencias de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, concluyendo que eran mutuamente complementarias. El PDH permitió el reconocimiento de la cooperación triangular, como un importante vínculo con gran potencial para fomentar sinergias entre la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur. De hecho los socios de diálogo, a través

14. Véase: Documento de posición conjunta de Brasil, China, India, México y Sudáfrica, participantes en la Cumbre del G8 en Heiligendamm (<http://portal3.sre.gob.mx/groupfive/images/Heiligendamm/posicionG5-Heiligendamm.pdf>)

15. A lo largo de 2008 y 2009 la agenda del grupo de trabajo del PDH sobre desarrollo consideró las contribuciones que el G8 y G5 podrían hacer en otros procesos, tales como el III Foro de Alto Nivel celebrado en Accra, Ghana (2-4 septiembre 2008) y la Conferencia de Seguimiento sobre Financiamiento al Desarrollo (Doha, Qatar, 29 noviembre-2 diciembre 2008), entre otros.

de un intercambio de experiencias, identificaron y acordaron sobre un conjunto de principios de trabajo para una cooperación triangular eficaz¹⁶.

Adicionalmente el entendimiento común alcanzado a través del PDH tuvo efectos positivos que contribuyeron en gran medida a facilitar la adopción de un conjunto de principios fundamentales para promover políticas eficaces y responsables para el desarrollo sustentable, los cuales fueron reflejados en la Declaración Conjunta del G8 y el G5 “Promoviendo la Agenda Global”¹⁷.

El PDH concluyó en enero de 2010. Sin embargo, México continúa desempeñando de manera activa el papel de “puente” entre la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, particularmente en el marco del CAD¹⁸. Actuando desde su posición de observador, México ha sido reconocido por contribuir a una mayor sensibilidad y entendimiento del CAD respecto los “donantes emergentes”, lo cual ha facilitado la adopción de la declaración sobre las nuevas asociaciones en la cooperación internacional para el desarrollo¹⁹.

El diálogo sobre desarrollo, llevado a cabo a través de un mecanismo informal de gobernanza global como el PDH entre el G8 y el G5, así como la labor de México en el CAD, brindan un ejemplo del papel que el país está desempeñando como “puente” o promotor de un mutuo entendimiento entre las dos grandes tradiciones de la cooperación internacional para el desarrollo. La presidencia del G20 que asumirá México el próximo año le brinda una gran oportunidad para afianzar su rol de interlocutor y avanzar la agenda en torno a temas de gran relevancia global como el desarrollo y en particular la cooperación para el desarrollo.

La agenda de desarrollo del G20 y la cooperación mexicana para el desarrollo

El resurgimiento del G20 al nivel de líderes a finales de 2008 ha consolidado a este mecanismo como foro prominente de cooperación económica a nivel global. Primero para responder a las crisis financiera y económica y actualmente en

16. Los párrafos 4 al 12 en el Informe Final del PDH resumen el consenso generado entre el G8 y G5 en temas clave de la agenda internacional del desarrollo.

17. G8-G5: “Promoting the Global Agenda”, *Declaración conjunta*. Italia, 9 julio 2009.

18. Sobre el papel que ha desempeñado México en el diálogo entre el CAD y los donantes emergentes, véase BRACHO, Gerardo y GARCÍA-LÓPEZ LOAEZA, Agustín: “La reforma de la cooperación mexicana en el contexto internacional: los donantes emergentes y el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE”, *Quince años de la OCDE en México*, Instituto Matías Romero, SRE, Cuadernos de Política Internacional, Nueva Época, 17, México 2009, así como el artículo de los citados autores en esta Revista.

19. OCDE/CAD: “Welcoming New Partnerships in International Development Co-operation”, Declaración del CAD del 6 abril 2011. Ésta fue adoptada en la pasada reunión de alto nivel del CAD la cual contó con la participación de Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica.

la elaboración de políticas económicas globales. La reducción de la pobreza y el desarrollo global debían ser parte integral de dichas políticas y así lo han entendido los líderes. De hecho, estos son temas indispensables en la agenda amplia del G20 que permitirán mantener la legitimidad y credibilidad del grupo. Pero más importante aún, es el hecho de que promover la agenda de desarrollo permitirá acelerar el crecimiento en los países en desarrollo y revertir la tendencia de la desigualdad entre y dentro de los países. Como lo indica Kumar, sólo una globalización más equilibrada hará más relevante al G20 y sobre todo, lo hará más aceptable para muchas economías en desarrollo que no forman parte de él²⁰.

De acuerdo con Killen y Rogerson, la arquitectura global para el desarrollo, caracterizada por su constante cambio, es el resultado de una expansión institucional descontrolada que si bien es capaz de generar soluciones creativas para el bien común, incluida la reducción de la pobreza y el combate al cambio climático, presenta tres problemas mayores: 1) los apoyos no son predecibles; 2) un buen número de países padecen de una escasez crónica de ayuda y 3) la fragmentación de recursos y la etiquetación de los mismos genera altos costos de transacción y dificulta las decisiones a nivel nacional para su distribución²¹. En suma, la arquitectura global para el desarrollo —si es que existe como tal— está altamente fragmentada.

Desde algún tiempo se cuestiona la legitimidad y efectividad de dicha arquitectura. Esto se suma el hecho de que el enfoque tradicional de la ayuda, liderado y definido por los propios donantes, está siendo superado —como se ha planteado anteriormente— por una agenda de desarrollo holística que toma en cuenta otras visiones sobre el desarrollo así como otras fuentes de financiamiento, que reconoce el impacto de otras políticas en el desarrollo (comercial, inversiones, gobernabilidad, migración, transferencia de tecnología, entre otras) así como la importancia de incluir a otros actores como el sector privado y la sociedad civil.

En este contexto, el G20 como mecanismo de concertación al más alto nivel político, puede fungir como catalizador de asociaciones horizontales efectivas, al tiempo que representa una oportunidad para una mejor coordinación de los esfuerzos globales para el desarrollo y para articular los diferentes procesos actualmente en marcha. La diversidad de las experiencias, métodos de trabajo e incluso los niveles de desarrollo de los integrantes del G20 son un valor añadido más que una desventaja. Los miembros traen consigo sus experiencias

20. KUMAR, Rajiv: "A development agenda for the G-20". Policy Brief, *FRIDE, MOFAT y Club de Madrid*, Septiembre 2010.

21. KILLEN, Brenda, y ROGERSON, Andrew: "Global Governance for International Development: Who's in charge?", París, OECD, n.º 2, junio 2010.

y visiones, lo cual abre nuevas oportunidades de reforma —o articulación— de la arquitectura global de desarrollo y la ocasión ideal para tratar el tema de una forma más integral y como parte de una agenda más amplia que permita avanzar de la “eficacia de la ayuda” a la “eficacia del desarrollo”. Pero para que esta agenda pueda concretarse es indispensable, no obstante, que el G20 tome en cuenta las necesidades y experiencias de los países no-miembros, cuya participación es esencial para la recuperación y el crecimiento global.

La presidencia en 2012 es una oportunidad única para que México contribuya a avanzar el plan de acción multianual sobre desarrollo del G20 que se originó en Seúl, particularmente en el pilar de intercambio de conocimientos, el cual tiene como prioridades promover la cooperación Sur-Sur, Norte-Sur y la cooperación triangular con el objetivo último de “contribuir a la adopción y la adaptación de la soluciones más relevantes y efectivas para el desarrollo”²².

México tiene una posición privilegiada y un reconocimiento ganado que le da legitimidad para impulsar este tema. Como ya se señaló, el país ha jugado un papel clave para el entendimiento entre los “donantes tradicionales” y “donantes emergentes” que ahora forman parte del G-20, aunado al hecho de que el país ha participado como uno de los facilitadores del pilar sobre intercambio de conocimientos del Plan de Acción Multianual de Seúl.

Esta coyuntura permitiría a México consolidar su papel como promotor de: 1) la definición de un enfoque de la cooperación para el desarrollo que combine lo mejor de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur; 2) la promoción del intercambio de conocimientos y experiencias como una herramienta efectiva para el desarrollo a todos los niveles y 3) por ende, la promoción de soluciones y modelos innovadores, producto de este intercambio y diálogo abierto.

Más concretamente una de las prioridades de la presidencia mexicana para la agenda de desarrollo del G20, particularmente para avanzar en los trabajos del pilar sobre intercambio de conocimientos, podría incluir la definición de un marco estratégico e integrado para el desarrollo. Este podría basarse en prioridades y principios básicos de desarrollo compartidos entre la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, así como en un enfoque integral que tenga en cuenta una multiplicidad de actores y una diversidad de modalidades de cooperación y de fuentes de financiamiento.

En el corto plazo este marco podría servir de referencia para diseñar estrategias y acciones conjuntas, explotando los esquemas triangulares de cooperación ya

22. Plan de Acción Multianual en Desarrollo, Cumbre del G-20 de Seúl (Traducción libre de los autores)

existentes, con el fin de unir esfuerzos para generar capacidades y el clima propicio en los países en desarrollo para promover de manera integral programas que permitan crear fuentes sustentables de crecimiento económico, así como una mayor y más eficiente movilización de recursos para el desarrollo. A largo plazo esto podría contribuir a avanzar en las discusiones sobre la gobernanza global para el desarrollo y, en particular, para alcanzar una arquitectura de la cooperación internacional más articulada.

Conclusiones

El contexto económico global actual así como el reto de dar solución a problemas más complejos, han llevado a la comunidad internacional a reconocer la necesidad de ampliar el enfoque y el concepto de la cooperación internacional para el desarrollo. Para ser efectivo, ese nuevo concepto debe ser incluyente y construirse a partir de la combinación de lo mejor que pueden ofrecer las dos tradiciones de cooperación internacional. Por un lado, el proceso sobre la eficiencia de la ayuda y por el otro, las experiencias de la cooperación Sur-Sur.

Se trata de un esfuerzo que deberá conllevar a la identificación de convergencias, basado en un diálogo más incluyente, efectivo y horizontal, como el que en su momento se logró a través del Proceso de Diálogo del Heiligendamm entre el G8 y el G5, en el cual México desempeñó un papel clave. Ello debe enfocarse, además, a la articulación de asociaciones más efectivas aprovechando las experiencias de la cooperación triangular, donde la participación activa de los países en desarrollo sea un componente principal.

Como hemos visto, múltiples foros internacionales coinciden en el interés e importancia de promover esos vínculos y lograr avanzar en un enfoque tendiente hacia la definición de un concepto más amplio que podría ser el de la “eficacia del desarrollo”. Sin embargo, los esfuerzos han sido hasta ahora dispersos y los resultados magros.

El G20, como mecanismo de decisión y acción al más alto nivel político, parece el foro idóneo para articular los diversos procesos que apuntan a un enfoque más amplio de la cooperación para el desarrollo. En ese contexto, y ante los desafíos por avanzar en ese diálogo, México tiene una ocasión única para consolidarse como promotor de ese concepto y ese enfoque y al mismo tiempo insertarse de manera estratégica en la cambiante arquitectura internacional de la cooperación. El país goza de reconocimiento y legitimidad como interlocutor entre los donantes tradicionales y los “donantes emergentes” que deben ser aprovechados.