revista española de

desarrollo y cooperación

REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Edita
Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

EQUIPO EDITORIAL

DIRECCIÓN

Editor jefe Esteban Sánchez Moreno (*UCM*)
Editora adjunta Tahina Ojeda Medina (*Universidad Nebrija*)
Secretaria de redacción Kattya Cascante Hernández (*UCM*)

CONSEJO DE REDACCIÓN

Noé Cornago Prieto *(Universidad del País Vasco)*
Jorge Quindimil *(Universidad da Coruña)*
Carlos Teijo *(Universidad Santiago de Compostela)*
José Ángel Sotillo *(Universidad Complutense de Madrid)*
Mercedes Guinea Llorente *(Universidad Complutense de Madrid)*
Iria Noa de la Fuente Roldán *(Universidad Complutense de Madrid)*
Bernabé Malacalza *(Universidad Nacional de Quilmes - Argentina)*

CONSEJO ASESOR

Miguel Luque Talaván *(Universidad Complutense de Madrid)*
Mbuyi Kabunda Badi *(Universidad Autónoma de Madrid)*
Erika Rodríguez Pinzón *(Universidad Complutense de Madrid)*
María del Carmen Villarreal Villamar *(Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro – Brasil)*
Damián Paikín *(Universidad de Buenos Aires - Argentina)*
Javier Surasky *(Universidad Nacional de La Plata – Argentina)*
Luis Enrique Alonso Benito *(Universidad Autónoma de Madrid)*
César Rendueles *(Consejo Superior de Investigaciones Científicas)*
Daniela Guerra *(Universidad de la República - Uruguay)*
José Miguel Calvillo *(Universidad Complutense de Madrid)*
Julio Tereucán Angulo *(Universidad de la Frontera – Chile)*
Lorena Gallardo Peralta *(Universidad Complutense de Madrid)*
Marcela Sepúlveda Retamal *(Pontificia Universidad Católica de Chile - Chile)*
Joaquín M. Revert Roldán *(Universidad de Valencia)*
Gladys Lorena Terrazas *(Universidad Autónoma Gabriel René Moreno - Bolivia)*
Antonia Picornell Lucas *(Universidad de Salamanca)*
José Javier Navarro Pérez *(Universidad de Valencia)*

El listado de evaluadores externos de la REDC se encuentra disponible en la web del IUDC-UCM

ISSN: 1137-8875|D.L.: M-21909-1997

La REDC se encuentra en los siguientes índices, bases de datos, colecciones y resúmenes: Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanidades (RESH), LATINDEX, Ciencias Sociales y Humanidades del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (ISOC), Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas (DICE), Matriz de información para la evaluación de revistas (MIAR) y EBSCO.

Cómo contactar con el IUDC-UCM:

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM)

Calle Donoso Cortés nº 63- 3º izquierda, 28015 Madrid
Teléfono: (+34) 913946409
Correo electrónico: redc@ucm.es; https://www.ucm.es/iudesarrolloycooperacion/

Síguenos en:

revista española de

desarrollo y cooperación

nº 47

Enero-junio 2021

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

revista española de
desarrollo y cooperación

Número coordinado por:
Jorge Antonio Pérez-Pineda

Sumario

7.....Presentación
Jorge Antonio Pérez-Pineda

TEMA CENTRAL: X ANIVERSARIO DE LA AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

13.....La política de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Cuarta Transformación de México
Laura Elena Carrillo Cubillas

25.....La cooperación mexicana en el marco del Plan de Desarrollo Integral para el norte de Centroamérica: Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida
Mónica Pérez Egüis y Claudio Lara Angelino

39.....Acciones en materia de cooperación dentro del territorio nacional de México en el marco del Plan de Desarrollo Integral y la Política Migratoria
Gloria Sandoval Salas

49.....El Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo: cambios, retos y perspectivas
Luisa Solchaga y Gabriel Terrés

61.....La evolución de la política mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo hacia una política de Estado
Fabiola Soto Narváez y Carlos Castillo Pérez

75.....La cooperación mexicana en la encrucijada: el difícil camino hacia la AMEXCID
Gerardo Bracho Carpizo y Bruno Figueroa Fischer

nº47
Enero-junio de 2021

87.....La política exterior de México y la Cooperación Internacional para el Desarrollo a diez años de su ley y la AMEXCID
Juan Pablo Prado, Rafael Velázquez y Luis Antonio Huacuja

99.....El papel de la AMEXCID en la implementación de la Agenda 2030: evolución institucional para el desarrollo sostenible
Citlali Ayala Martínez

111.....Diez años de consolidación institucional de AMEXCID y el vínculo con otros actores
Jorge A. Pérez-Pineda, Elizabeth Vargas y Javier Urbano

123.....La cooperación internacional de las ciudades y los gobiernos locales a la luz de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo: diez años de dinamismo
Esther Pone Adame y Gabriela Sánchez Gutiérrez

135.....La cooperación internacional mexicana para el medio ambiente: un balance de la última década
Neydi Cruz y Simone Lucatello

145.....AMEXCID 2021: ¿Resiliencia ante la incertidumbre?
Bernadette Vega Sánchez y Carlos Cortés Zea

RESEÑAS

158.....Videojuegos y conflictos internacionales
Salvador Gómez-García

Presentación

JORGE ANTONIO PÉREZ-PINEDA*

Este monográfico de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* está dedicado a la conmemoración del décimo aniversario Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Desde perspectivas académicas, técnicas e institucionales, este número congrega distintas voces y visiones sobre temáticas clave para la cooperación mexicana.

En estos diez años la cooperación mexicana ha dado pasos importantes en el proceso de consolidación institucional de lo que ya se denomina el Sistema Mexicano de Cooperación Internacional, conformado además de su Agencia, por otros instrumentos como el Programa de Cooperación Internacional (PROCID), el Sistema de Información (SICID), el Registro Estadístico y de Seguimiento (RENCID), y en su momento, el Fondo de Cooperación (FONCID), dentro del marco que estableció la ley de cooperación internacional. Dichos avances, son congruentes con la trascendencia que guarda la cooperación internacional para México, por ejemplo, como un principio de su política exterior, tal y como se establece en la Constitución Mexicana, así como por el rol activo que juega México a nivel regional, internacional y en diversos espacios multilaterales, o bien por su papel de cooperante y socio dual. Todos estos aspectos permiten reconocer a México como un actor relevante para la gobernanza global y para el logro de las distintas agendas internacionales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Se debe recordar que la AMEXCID ha pasado por tres gobiernos distintos, pero también, en los últimos años, por una realidad cambiante y un contexto mundial con mucha incertidumbre para el país y la comunidad internacional. Todo ello, plantea una serie de retos y oportunidades para la cooperación internacional, los cuales, aluden también a la cooperación mexicana que siempre ha buscado adaptarse y contribuir al desarrollo, a través de sus políticas publicas públicas y andamiaje institucional. Entre estos retos, que van más allá de lo local, encontramos algunos como: la migración, el compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la pandemia de la COVID-19, limitaciones presupuestarias, entre otros, planteando la necesidad de contar con una cooperación más efectiva, coherente y de calidad, a pesar de la magnitud de los retos y la escasez de recursos para enfrentarlos.

En tal sentido, a 10 años de la promulgación de la ley de cooperación internacional y la creación de la AMEXCID, es necesario reflexionar sobre los avances obtenidos para la cooperación mexicana, analizar la coyuntura actual y repensar los cambios y ajustes que puedan requerirse,

* **Jorge Antonio Pérez-Pineda** es profesor e investigador en la Universidad Anáhuac México.

como por ejemplo, la nueva estructura orgánica de la AMEXCID (publicada en el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores el 14 de junio de 2021) y que, en conjunto, contribuyan a promover una cooperación más transparente, incluyente, propositiva, sostenible, eficaz, transformadora, que no deje a nadie atrás y comprometida con los retos del futuro.

El presente número se estructura en torno a dos grandes bloques de artículos que buscan aportar, desde distintas ópticas y voces, reflexiones y análisis sobre los logros, avances y perspectivas sobre la cooperación mexicana en estos últimos años. El primero, se nutre de aportes de funcionarios públicos que forman o formaron parte de la AMEXCID y del servicio exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. El segundo, incorporan reflexiones provenientes de la academia, representantes de organismos multilaterales y del ámbito parlamentario.

Cabe advertir que, a pesar de que aún quedan muchos aspectos y dimensiones por abordar sobre la cooperación mexicana, este monográfico hace un balance entre los temas más representativos y vinculados con la actualidad y la trayectoria de diez años de la AMEXCID y la ley de cooperación internacional mexicana.

La primera parte, la Dra. Laura Elena Carrillo, actualmente Directora Ejecutiva de la AMEXCID, introduce las principales líneas programáticas y avances en la renovación de la agencia bajo el gobierno actual desde la perspectiva de la denominada Cuarta Transformación. Seguidamente la Directora General de Planeación y Políticas Públicas de CID Mónica Pérez Egüis y Claudio Lara, presentan dos de los programas más emblemáticos de la administración actual, "Jóvenes construyendo el futuro" y "Sembrando Vida", como piezas angulares del Plan de Desarrollo Integral de la administración actual. En esa línea, se analiza la atención al fenómeno migratorio desde la óptica de la cooperación internacional para el desarrollo desde la Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica por parte de su titular, Gloria Sandoval Salas. Por su parte, Luisa Solchaga Directora de Cooperación Bilateral Técnica y Científica con Centroamérica y el Caribe y Gabriel Terrés Asesor de la Dirección Ejecutiva en la Agencia y miembro del servicio exterior, evalúan el Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo centrándose en sus cambios, retos y perspectivas. Después, se da paso a una revisión de "La Evolución de la Política Mexicana de CID hacia una Política de Estado", a cargo del Director General de Cooperación y Relaciones Económicas Carlos Castillo y la Directora de Planeación de la misma dirección, Fabiola Soto. Por último, Gerardo Bracho y el Embajador Bruno Figueroa, miembros del servicio exterior mexicano y ex funcionarios de la agencia, abordan con su conocimiento y larga trayectoria en la cooperación mexicana, los prolegómenos de la creación de la AMEXCID, centrando su trabajo en el periodo de 1990 a 2011.

La segunda parte, identifica temas y actores relevantes para la cooperación mexicana en los últimos 10 años. Citlali Ayala aborda el papel de la AMEXCID en la

implementación de la Agenda 2030. Juan Pablo Prado, Rafael Velázquez y Luis Huacuja contribuyen con su reflexión la política exterior mexicana y la cooperación a 10 años de su ley y la creación de la agencia. Jorge A. Pérez-Pineda, Elizabeth Vargas y Javier Urbano abordan la relación y avances institucionales con otros actores, como la academia, el sector privado y los migrantes. Neydi Cruz y Simone Lucatello reflexionan sobre la cooperación mexicana para el medio ambiente y realizan un balance de la última década. Esther Ponce y Gabriela Sánchez realizan un análisis sobre la cooperación internacional de las ciudades y los gobiernos locales a diez años de la ley de cooperación. Bernardette Vega y Carlos Cortés analizan la situación actual de la AMEXCID y los retos hacia el futuro.

Como se puede observar, los distintos trabajos proponen análisis y reflexiones que seguramente responderán a diversas interrogantes o cuestionamientos sobre los avances y las capacidades adquiridas en estos últimos 10 años para enfrentar los retos externos e internos para la cooperación mexicana y proyectarla hacia el futuro. Se ha buscado presentar un abanico de perspectivas plural y amplio que de muestra de las diversas voces que vienen trabajando en los temas de la cooperación mexicana.

Por último, quisiera agradecer la labor del equipo editorial de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* por la invitación a coordinar este monográfico, así como, a la AMEXCID por el apoyo institucional prestado a esta publicación académica.

tema central

X ANIVERSARIO DE LA AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

1

La política de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Cuarta Transformación de México*

The policy of International Development Cooperation in the Fourth Transformation of Mexico

La politique de coopération internationale au développement dans la quatrième transformation du Mexique

LAURA ELENA CARRILLO CUBILLAS**

PALABRAS CLAVE
Cooperación Internacional para el Desarrollo; Cuarta Transformación; Cooperación regional.

RESUMEN La Cuarta Transformación de México consolidó la Cooperación Internacional para el Desarrollo como una política exterior de nuestro país, eficaz para atender las prioridades regionales. Bajo esta visión, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo ha tenido que renovarse con la finalidad de enfrentar los retos de la actualidad, buscando el beneficio de la población mexicana y de sus principales países aliados. Este artículo da muestra de las acciones más sobresalientes que la Agencia ha llevado a cabo en los últimos años, las mismas que reafirman su papel como coordinadora de la cooperación internacional para el desarrollo de México.

KEYWORDS
International Cooperation for Development; Fourth Transformation; Regional cooperation.

ABSTRACT The Fourth Transformation in Mexico strengthened International Development Cooperation (IDC) as a foreign policy of our country, effective to address

* Articulo invitado.

** **Laura Elena Carrillo Cubillas** es directora ejecutiva de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Cuenta con licenciaturas en Comunicación y en Educación; maestrías en Historia y en Desarrollo Sustentable y un doctorado en Desarrollo Regional. Desde 2010 se integró al servicio público en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, como coordinadora del programa Niñas y Niños Talento. Además, es investigadora y docente en el nivel básico, medio y superior, ha participado como ponente y moderadora en conferencias y congresos en México y en el extranjero. Es autora de varias publicaciones en materia de Desarrollo, Cooperación, Educación y Políticas Públicas.

regional priorities. Under this vision, the Mexican Agency for International Development Cooperation (AMEXCID) has had to renew itself in order to face today's challenges, seeking to benefit the Mexican population and its main partner countries. This article provides a sample of the most outstanding actions that the Agency has carried out in recent years, which reaffirms its role as coordinator of the Mexican IDC.

MOTS-CLÉS

Coopération internationale pour le développement, Quatrième transformation, coopération régionale.

RÉSUMÉ La Quatrième Transformation au Mexique a renforcé la coopération internationale au développement (CID) en tant que politique étrangère de notre pays, efficace pour répondre aux priorités régionales. Dans le cadre de cette vision, l'Agence Mexicaine de Coopération Internationale pour le Développement (AMEXCID) a dû se renouveler afin de faire face aux défis d'aujourd'hui, en recherchant le bénéfice de la population mexicaine et de ses principaux pays partenaires. Cet article présente les actions les plus remarquables menées par l'Agence ces dernières années, qui réaffirment son rôle de coordinateur de la CID mexicain.

Introducción

La Cuarta Transformación de México trajo consigo una visión renovada para construir un México más equitativo, pacífico y próspero, en el que el bienestar de las personas esté en el centro de las prioridades gubernamentales, principalmente de aquellos sectores más vulnerables, para "no dejar a nadie atrás", tal y como lo enmarcan los propios Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas[1].

En este marco, y en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) ha afianzado la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) como una política exterior de México, eficaz para atender los desafíos de la actualidad.

Particularmente, desde el inicio del gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador a finales de 2018, la Agencia ha dado un mayor impulso a los proyectos de

1 En 2015, los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como hoja de ruta hacia un nuevo paradigma de desarrollo en el que las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas toman un rol central. La Agenda 2030 cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que reemplazan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y guiarán el trabajo de las Naciones Unidas hasta el año 2030.

cooperación internacional desde un enfoque humanista, interseccional y de bienestar social, toda vez que, además de dar continuidad a los programas ya existentes, introdujo nuevos y exitosos proyectos de oferta y recepción de cooperación internacional para el desarrollo en los que se prioriza beneficiar directamente a la población mexicana, así como a los países socios de México.

Prueba de ello son los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro que actualmente el gobierno de México implementa en Honduras y el Salvador, alineados al Plan de Desarrollo Integral (PDI), que fue elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Estos proyectos de cooperación buscan atender las causas estructurales de la migración irregular, con una perspectiva de desarrollo e integración.

En este sentido, la AMEXCID por primera vez se encuentra coordinando la implementación de dichos proyectos directamente en El Salvador y Honduras, en los que se busca que los apoyos económicos lleguen directamente a los beneficiarios, con el objetivo de hacer más eficiente la utilización de recursos y favorecer a un mayor número de personas.

De igual forma, la AMEXCID ha trabajado muy estrechamente con países cooperantes como Alemania, España, Estados Unidos, Japón, Reino Unidos, a fin de concretar proyectos de cooperación que beneficien a los mexicanos, principalmente a quienes más lo necesitan.

Por otra parte, el escenario que actualmente se vive, inesperado y complejo debido a la pandemia ocasionada por el nuevo coronavirus COVID-19, SARS-CoV2, ha marcado un hito en la historia contemporánea por los impactos que ha tenido en los sectores de salud, económico y social, con la urgencia de estrechar más que nunca los lazos de hermandad y de colaboración entre los países.

En este contexto, la Secretaría de Relaciones Exteriores, encabezada por el Canciller Marcelo Ebrard Casaubon, y la AMEXCID han apuntalado un sinnúmero de iniciativas para hacer frente a los embates de la pandemia no solo en México sino también en nuestros países socios.

Es así que la AMEXCID se ha afianzado a nivel internacional como un ente con capacidad de cooperación dual, responsable y eficiente, que responde a las necesidades tanto de las y los mexicanos, como de nuestros países vecinos en la región.

Considerando lo anterior, el presente texto, busca delimitar los aspectos más relevantes de la actual política de Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Cuarta Transformación. Para ello, este artículo inicia exponiendo los antecedentes de la CID mexicana, cuya institucionalización parte de la vocación solidaria de México; en una segunda sección se abordan los ajustes estratégicos al interior de la Agencia con los

que se robustece su papel de cooperante dual y, en tercer lugar, se mencionan las prioridades de la CID mexicana en la Cuarta Transformación respecto a los retos más inmediatos. Por último, se dan unas breves conclusiones.

Antecedentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México

El primer antecedente institucional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México se remonta al año de 1971, cuando fue creada la primera Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta Unidad Administrativa tenía como objetivo fomentar y coordinar la colaboración técnica que México pudiera recibir de otros países, así como la que nosotros pudiéramos brindar a otras naciones en este campo (Figueroa, 2014).

Otro de los momentos más destacados para la institucionalización de la cooperación internacional mexicana se dio en 1988, cuando esta adquirió rango constitucional al ser incluida en el artículo 89, fracción X, de nuestra Carta Magna, como uno de los ejes rectores de la política exterior de México.

Posteriormente, en 1998 se creó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores y punto focal nacional responsable del diseño y la conducción de la política mexicana en la materia. Esta iniciativa tuvo corta vida pues desapareció en diciembre del año 2000, sin embargo, conformó el antecedente institucional de la AMEXCID (Figueroa, 2014).

Fue en 2011, con la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), que se estableció el Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SMCID).

Es importante destacar que la vocación solidaria de México se ha manifestado incluso antes de su sistematización en 2011 con la LCID. Desde hace más de diez décadas, México ha reforzado las capacidades técnicas, científicas, económicas, culturales y educativas de otros países mediante la cooperación internacional (Figueroa, 2016).

La referencia más antigua de asistencia humanitaria registrada en los archivos de la Cancillería mexicana, es un donativo de 30 mil pesos para auxiliar a las víctimas del huracán que devastó el puerto de Galveston, Texas, en 1900. Esta misma cantidad se donó a Guatemala en 1902 por un terremoto, y la cifra aumentó a 30 mil dólares en 1906 a San Francisco, California, a causa de otro terremoto y un incendio. También, a pesar de la situación política y económica en la que se encontraba México, se destinaron 30 mil pesos en 1917 y 20 mil 800 pesos en 1919 a El Salvador, debido a los sismos que ocurrieron en ese país (Figueroa, 2014).

Desde ese momento se desplegaron otras acciones como la donación de una Escuela México para la reconstrucción de la ciudad de Chillán, Chile, después del terremoto de 1939, la cual cuenta con murales de los artistas mexicanos David Alfaro Siqueiros y Xavier Guerrero.

Otro ejemplo de cooperación fue el desarrollo de nuevas variaciones de cereales básicos —maíz, arroz y trigo— para el consumo humano durante la Revolución Verde, que México compartió con otros países de Asia y África para combatir la hambruna durante los años de 1940 (Valle, 2014). Además, históricamente, nuestro país ha acogido a millones de personas provenientes de todas partes del mundo que han solicitado refugio y, actualmente, destaca la ayuda que otorgamos año con año a nuestros países hermanos en América Latina, el Caribe y otras latitudes.

La AMEXCID en la Cuarta Transformación

A partir de la publicación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en 2011, la cooperación mexicana quedó sustentada en cinco pilares estratégicos, que son:

- La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID)
- La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)
- El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID)
- El Registro de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID)
- El Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID)[2]

Con la conformación de este sistema, México adquirió bases más sólidas para sumar al esfuerzo conjunto de los gobiernos, las organizaciones internacionales, la sociedad civil, la academia y el sector privado, a promover acciones que contribuyan al desarrollo humano sostenible, a fin de mejorar la calidad de vida de las personas a través

2 Con respecto al pilar financiero, el 6 de noviembre de 2020, el Diario Oficial de la Federación publicó el decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En específico, los artículos 34-39 y 42 del Capítulo I, referente a los Recursos de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Con esta reforma se eliminó la figura del fideicomiso que se tenía anteriormente, denominado Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Foncid), y se otorgó a la AMEXCID, directamente, la facultad de ejecutar los recursos de la cooperación internacional, a fin de asegurar la gestión de recursos financieros y la posibilidad de incluir aportaciones de otros actores como agencias, organismos, organizaciones de la sociedad y gobiernos locales. Cabe destacar que durante su existencia, el Foncid fue el principal mecanismo para la financiación de los proyectos y acciones de la cooperación internacional para el desarrollo mexicana.

de la transferencia, la recepción y el intercambio de información, conocimientos, bienes, tecnología y experiencias.

Años más tarde, bajo el mandato del Presidente Andrés Manuel López Obrador que inició en diciembre de 2018, la AMEXCID comenzó a encaminarse hacia una política de cooperación internacional novedosa, que busca el bienestar de las personas.

De esta manera, la Visión de la AMEXCID se ha enfocado en contribuir al desarrollo sostenible de México y de otros países, principalmente de Centroamérica, mediante la cooperación internacional, que encauce recursos, bienes, tecnología, conocimientos y experiencias, hacia zonas de mayor rezago y a quienes más lo necesitan; mientras que la Misión retoma el mandato de la Agenda 2030, de poner fin a la inequidad, la desigualdad y la exclusión, a través de la implementación de proyectos y programas de desarrollo sostenible que tengan como objetivo el bienestar social, el impulso a la ciencia y tecnología, el deporte, la cultura y la educación, desde una perspectiva de oferente y receptor de cooperación[3].

De igual forma, este año 2021, en el que la AMEXCID celebra su Décimo Aniversario, coincide con la reciente publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el Diario Oficial de la Federación (2021)[4].

Las necesidades actuales han conducido a acciones concretas de renovación, que debían reflejarse no solo en la identidad de la AMEXCID, sino también en su estructura. Por esta razón, en su Capítulo XI de los Órganos Administrativos Desconcentrados, el artículo 65 del Reglamento dispone que (DOF, 2021):

La dirección y administración de la AMEXCID estará a cargo de una Dirección Ejecutiva, la que se auxiliará de las siguientes unidades administrativas:

I. Dirección General de Política de Cooperación;
II. Dirección General de Planeación y Evaluación;
III. Dirección General de Operación de Proyectos en México;
IV. Dirección General de Ejecución de Proyectos en el Exterior, y
V. Dirección General de Ejecución de Proyectos Especiales de Cooperación Internacional.

Además, se dictan las funciones de la AMEXCID como coordinadora de la cooperación científica, educativa, tecnológica, deportiva, económica y empresarial, en ciudadanía, de asistencia humanitaria y ayuda internacional, conforme a lo previsto en la Ley de

3 La misión y visión de la AMEXCID están disponibles en el sitio https://www.gob.mx/amexcid, junto con información adicional relevante de la Agencia.

4 El Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores se publicó el 16 de junio de 2021 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Está disponible para su consulta en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5621170&fecha=14/06/2021.

Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Con esta reestructura institucional de la Agencia, México robustece su papel de cooperante dual, al ser al mismo tiempo oferente y receptor de cooperación internacional para el desarrollo.

Prioridades de la Cooperación Internacional de México en la Cuarta Transformación: escenario actual de la CID mexicana

Los objetivos, estrategias y acciones trazadas por la AMEXCID en la Cuarta Transformación que están en el escenario de la CID mexicana, buscan concretar una cooperación para el desarrollo enfocada a la instrumentación de programas y proyectos que beneficien directamente a la población de México y de nuestros países socios[5].

Con Centroamérica se impulsa el desarrollo económico, el bienestar social, la sostenibilidad ambiental y la gestión integral del riesgo, así como la gestión migratoria, para incidir en la reducción de la migración forzada proveniente, principalmente, de Guatemala, Honduras y El Salvador. Esto se ha logrado con el diseño de programas y proyectos en el marco del Plan de Desarrollo Integral.

En el Caribe destaca la cooperación con la Asociación de Estados del Caribe (AEC) para fortalecer el desarrollo sostenible en la región, y se continúa impulsando la cooperación de México con la Comunidad del Caribe (Caricom), para el fortalecimiento de capacidades en sectores como: salud, medio ambiente, gestión integral de riesgo de desastres, adaptación y resiliencia al cambio climático.

Asimismo, el trabajo de la AMEXCID sobresale por la continuidad brindada al Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PIDM), como mecanismo emblemático de los diez países que lo conforman, para revisar temas relevantes en los ejes económicos y sociales.

En América del Sur, la Alianza del Pacífico constituye el modelo de integración más avanzado en la región para profundizar la cooperación internacional a través de proyectos bilaterales con esos países. Destacan, principalmente, las relaciones estratégicas con Chile y Uruguay, que son referentes de las buenas prácticas de colaboración, en especial en el contexto actual para mitigar los efectos de la pandemia con proyectos impulsados gracias a los fondos conjuntos.

Con América del Norte hay una estrecha relación de cooperación técnica y científica con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), sobre todo, en proyectos de cooperación que se desarrollan en

5 Para conocer los logros más recientes de la AMEXCID, se recomienda consultar los Informes de Labores 2019 y 2020, disponibles en https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo-consultivo

materia de fortalecimiento de capacidades institucionales, protección civil, educación, salud y género.

Los socios tradicionales de la región europea —Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido— han sido elementales para los proyectos de cooperación bilaterales, que coadyuvan a los objetivos de desarrollo nacional. En particular, el Fondo Conjunto México-Unión Europea será esencial para apoyar iniciativas de salud y recuperación económica, como parte de la respuesta de México ante el COVID-19.

El acercamiento con los países miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) también es prioritario, a fin de desarrollar proyectos de impacto nacional, regional e interregional.

Lo mismo ocurre con los países de África y Medio Oriente, para el fortalecimiento de la cooperación extrarregional.

En el ámbito educativo, se continuará otorgando becas a extranjeros, especialmente de la región de Centroamérica y del Caribe, para así promover y apoyar el desarrollo de la región. Cabe destacar que, como parte del Programa de Becas, durante 2019 y 2020 se entregaron 722 becas a estudiantes extranjeros provenientes de 38 países para realizar estudios de nivel superior en México. Con estos apoyos se fortaleció el intercambio académico principalmente con China, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Chile, Perú y Honduras.

De igual forma, se busca fortalecer el Programa Escuelas México mediante acciones que favorezcan la educación de la niñez como una herramienta fundamental para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Actualmente existen 148 escuelas distribuidas en 17 países de la región.

Es importante destacar que a la fecha se encuentran vigentes 517 proyectos de cooperación internacional, de los cuales, 247 son de recepción, 140 de oferta, 106 son horizontales y 24 más son triangulares.

Plan de Desarrollo Integral. Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida

El Presidente Andrés Manuel López Obrador, desde el inicio de su gobierno, destacó la necesidad de impulsar el desarrollo del sur-sureste de México, de la mano con los países de Centroamérica.

Es por ello que el PDI de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, es una iniciativa innovadora que busca contribuir a alcanzar una migración regular, segura y ordenada y, de manera simultánea, atacar sus causas estructurales.

Para iniciar con el PDI, México propuso dos programas que han probado ser exitosos en nuestro país: Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro. Para su implementación en Honduras y El Salvador, México ha destinado 60 millones de dólares; algo sin precedentes en la historia de la cooperación en la región ya que los recursos se están entregando directamente del Gobierno de México a los beneficiarios. Hasta este momento, hay alrededor de 20 mil personas registradas en ambos programas y 6 mil 500 ya son beneficiarios[6].

Además, en línea con los retos planteados con la nueva visión de la migración, basada en el Pacto Global firmado en Marrakech y en el PDI, también se le instruyó a la AMEXCID colaborar con el Instituto Nacional de Migración y con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en la mejora al trato de los extranjeros migrantes en México, particularmente a niñas y niños.

De esta manera, la Agencia destinó 60 millones de pesos para mejorar las condiciones en las que México recibe a las personas migrantes. Este proyecto tiene dos vertientes principales: favorecer la protección del interés superior de niñas y niños migrantes, así como mejorar las condiciones de espera en los centros y albergues migratorios.

Iniciativas de cooperación internacional impulsadas para enfrentar el COVID-19

La cooperación internacional siempre ha sido un tema de gran importancia, sin embargo, hoy más que nunca, todos los países del mundo han tomado mayor conciencia de su trascendencia, ya que a través de ella ha sido posible afrontar de mejor manera los retos globales que se presentan.

Con esta visión, durante 2020, el Canciller Marcelo Ebrard Casaubón instruyó impulsar, desde la AMEXCID, iniciativas para hacer frente a los embates de la pandemia y los desastres naturales, no solo en México, sino también en otros países que lo han requerido[7].

En este contexto, desde la AMEXCID se apoyaron diecinueve proyectos mexicanos enfocados a la investigación y al desarrollo de pruebas y tratamientos contra COVID-19, con recursos provenientes de diversos instrumentos financieros, para fortalecer las capacidades nacionales en estas áreas.

6 Cifras actualizadas al 25 de mayo de 2021.

7 Para conocer las acciones que la AMEXCID emprendió para hacer frente a la pandemia por COVID-19, se recomienda consultar el Informes de Labores 2020, disponible en https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo-consultivo.

Además, la AMEXCID implementó la iniciativa Todos Juntos Contra el COVID-19, que busca atender las necesidades del personal médico y fortalecer el sistema de salud pública.

Por otro lado, y gracias a la labor diplomática de las Representaciones Mexicanas en el Exterior, se concretaron proyectos de colaboración con socios estratégicos, como Japón y la Unión Europea, entre otros. Con estos últimos, destaca la creación de un Fondo Conjunto por 3.6 millones de euros y la recepción de 5.6 millones de dólares por parte de Japón, que serán destinados a la compra y adquisición de insumos en atención a la emergencia sanitaria en nuestro país, así como el Programa Conjunto México-Japón del cual se donaron 90 mil artículos médicos de protección a diez países latinoamericanos.

En este contexto, como parte de la iniciativa Juntos por la Salud, bajo la coordinación del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición, Salvador Zubirán, hasta este momento se han donado 34 ventiladores mecánicos fabricados en México a nuestros países hermanos en el Caribe: Antigua y Barbuda, Belice, Guyana, Haití, República Dominicana, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago. De igual forma, a petición de Ecuador, México aprobó un donativo por 50 mil dólares provenientes del Fondo de Ayuda Humanitaria para apoyar a este país a mitigar el impacto por COVID-19.

Cabe destacar que ante los embates de desastres naturales que devastaron los hogares de miles de mexicanos en la región sur sureste del país, la AMEXCID gestionó apoyos en especie, tanto de países amigos que donaron alimentos y artículos de primera necesidad para atender a la población de Tabasco y Chiapas.

Conclusiones

Como afirma Figueroa (1989, p. 539), "la cooperación internacional es uno de los elementos que ha conducido a que las relaciones internacionales pasen a un nuevo plano en la historia y marquen un hito en la concepción de una nueva sociedad internacional".

Bajo esta idea, la colaboración que ha mantenido la AMEXCID durante sus primeros diez años de vida con diversos países del mundo con un carácter dual, como oferente y receptor de cooperación internacional, le han permitido posicionarse como un referente a nivel mundial.

Gracias a su solidez institucional, la AMEXCID cuenta con una amplia trayectoria y experiencia en la implementación de programas y proyectos de cooperación de oferta y recepción, así como de cooperación triangular. Particularmente, bajo la visión de la Cuarta Transformación, la AMEXCID ha contribuido a la integración de la nueva sociedad internacional de la que habla Figueroa, que busca el bienestar de los pueblos,

sin distinción alguna y con el mayor ánimo de apoyar a quienes más lo necesitan, atendiendo a las prioridades actuales y con miras a dar cumplimiento a los objetivos plasmados en la Agenda 2030.

Bibliografía

AMEXCID (2020): *Informe de labores de la AMEXCID 2019*, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Disponible en https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo-consultivo

AMEXCID (2020): *Informe de labores de la AMEXCID 2020*, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2020. Disponible en https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo-consultivo

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2020): Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones LCID, 6 de noviembre.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2011): Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 6 de abril. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_061120.pdf

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 16 de junio de 2021. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5621170&fecha=14/06/2021

FIGUEROA, BRUNO (2014): "Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000)", Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 102, septiembre-diciembre 2014, pp. 29-53. Consultada en abril de 2021, disponible en https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/figueroaf.pdf

— (2016): *Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000. Solidaridad, intereses y geopolítica*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

FIGUEROA, ULDARICIO (1989): *Manual de organismos internacionales*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.

VALLE, JUAN (2014): "México en la Cooperación Internacional para el Desarrollo", *Excélsior*, 3 de marzo. Consultado en abril de 2021, disponible en https://www.excelsior.com.mx/opinion/mexico-global/2014/03/03/946595

2

La cooperación mexicana en el marco del Plan de Desarrollo Integral para el norte de Centroamérica: *Jóvenes Construyendo el Futuro* y *Sembrando Vida**

Mexican Cooperation in the framework of the Comprehensive Development Plan for northern Central America: Jóvenes Construyendo el Futuro and Sembrando Vida

Coopération mexicaine dans le cadre du Plan de développement global pour le nord de l'Amérique centrale: les jeunes construisent l'avenir et sement la vie

MÓNICA PÉREZ EGÜIS Y CLAUDIO LARA ANGELINO**

PALABRAS CLAVE

Cooperación Internacional para el Desarrollo; Norte de Centroamérica; Desempleo; Agricultura; Migración.

RESUMEN En la última década, el crecimiento de la migración irregular proveniente del norte de Centroamérica ha demostrado al Gobierno de México la importancia de replantear su estrategia de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Actualmente, las iniciativas *Jóvenes Construyendo el Futuro* y *Sembrando Vida* contribuyen a la atención de las causas estructurales que ocasionan este fenómeno en El Salvador, Honduras y Guatemala.

* Recibido: 20 de abril de 2021; aceptado: 24 de mayo de 2021.

** **Mónica Pérez** es licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Realiza la Maestría en Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública. Actualmente es directora general de Planeación y Políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la AMEXCID.

Claudio Lara es licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM. Especializado en Seguridad Nacional e Inteligencia en el Instituto Nacional de Administración Pública. Actualmente es jefe de Departamento de Análisis en la Dirección General de Planeación y Políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la AMEXCID.

KEYWORDS
International Development Cooperation; Northern Central America; Unemployment; Agriculture; Migration.

ABSTRACT In the last decade, the growth of irregular migration from northern Central America has shown to the Government of Mexico the importance of rethinking its strategy of International Cooperation for Development. Currently, *Jóvenes Construyendo el Futuro* and *Sembrando Vida* initiatives contribute to address the structural causes that propitiate this phenomenon in El Salvador, Honduras and Guatemala.

MOTS CLÉS
Coopération Internationale au Développement; Nord de l'Amérique centrale; Chômage; Agriculture; Migration.

RÉSUMÉ Au cours de la dernière décennie, la croissance de la migration irrégulière du nord de l'Amérique centrale a démontré au Gouvernement mexicain l'importance de repenser sa stratégie de Coopération Internationale pour le Développement. Actuellement, les initiatives *Jóvenes Construyendo el Futuro* et *Sembrando Vida* contribuent à lutter contre les causes structurelles à l'origine de ce phénomène au Salvador, Honduras et Guatemala.

Introducción

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) ha reflejado a lo largo de su evolución conceptual un carácter multidimensional y dinámico en el que se manifiesta la importancia de conocer el contexto histórico y las necesidades específicas de la población y los territorios en los que se incide de manera conjunta (Duarte y González, 2014: 15). En México, el incremento de los flujos migratorios irregulares provenientes del norte de Centroamérica durante la última década propició una revisión de la estrategia de cooperación internacional en la región que derivó en un cambio de paradigma de la CID con base en el reconocimiento de incidir con mayor precisión e intensidad en la atención a problemáticas comunes.

Con la firme intención de promover desde un esquema de cooperación horizontal que supere las limitaciones de la cooperación tradicional, entendida de manera vertical como una relación entre el norte y el sur global, en la actualidad el Gobierno de México a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) busca contribuir de manera significativa a establecer una nueva forma de cooperar que sea sostenible y vaya más allá de los criterios que condicionan la oferta de CID a indicadores de crecimiento económico.

A diez años de su creación y bajo esta mirada transformadora, la AMEXCID ha sumado a sus objetivos otorgar un rostro más humano a la CID mexicana por medio de acciones concretas que repercutan de manera significativa en la vida de las personas y en particular de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Por esta razón, en diciembre de 2018 México se sumó al Plan de Desarrollo Integral (PDI) elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el propósito de promover el desarrollo y atender las causas estructurales que propician la migración forzada a través de las iniciativas *Jóvenes Construyendo el Futuro* y *Sembrando Vida.*

El presente artículo tiene como finalidad presentar el trabajo realizado por México en El Salvador, Honduras y Guatemala para la instrumentación de dichos proyectos. En un primer momento se brinda información destacada sobre el panorama de la migración irregular proveniente del norte de Centroamérica. Posteriormente, se ofrece una breve explicación sobre la reconfiguración de la CID mexicana en el marco de la creación del PDI. Después, se señalan los objetivos, componentes y características de los proyectos *Jóvenes Construyendo el Futuro* y *Sembrando Vida,* así como algunos criterios que han sido indispensables para su implementación. Finalmente, con base en los elementos presentados se ofrece una reflexión acerca del papel de la AMEXCID en la región.

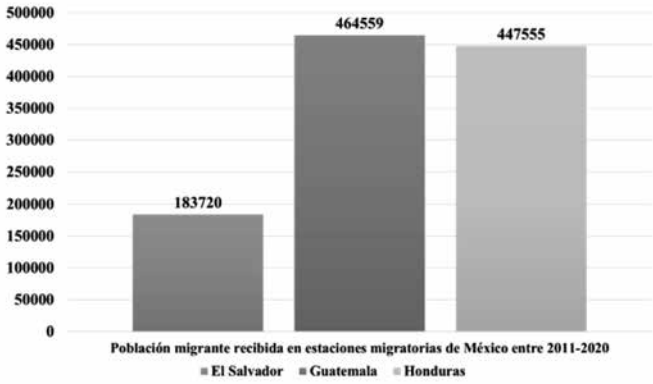
Migración irregular en México

La atención del fenómeno migratorio en México ha sido una constante que se ha abordado desde diversas instituciones nacionales como la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, así como por organismos del sistema de Naciones Unidas en México y organismos no gubernamentales. No obstante, el esfuerzo realizado por estas instituciones en la última década no se ha reflejado en la reducción de los flujos migratorios irregulares provenientes del norte de Centroamérica, lo cual ha comprobado no solo la necesidad de reformular la política migratoria nacional sino de atender integralmente dicho fenómeno a partir de una revisión de las contribuciones realizadas por México a la región desde la oferta de CID.

En el periodo 2012 - 2017, la AMEXCID destinó recursos por un monto aproximado de 120.4 millones de dólares para impulsar el desarrollo en los países del norte de Centroamérica en los rubros de construcción y ampliación de carreteras y puentes, asistencia técnica para la gestión de riesgos de desastres, seguridad nacional, monitoreo de la calidad del agua, innovación industrial y eficiencia energética. Sin embargo, el análisis de la cuantificación de la CID mexicana en relación con las tendencias de la migración forzada demostró que las acciones realizadas hasta ese momento no tenían un impacto sustancial en la reducción de los flujos migratorios, y por lo tanto eran insuficientes en relación con los resultados esperados.

Entre el año 2011 y 2020, México recibió un total de 1,095,834 personas migrantes provenientes del norte de Centroamérica que entraron al país de manera irregular y que fueron recibidas en las estaciones migratorias del INM, de las cuales 16.8% eran de nacionalidad salvadoreña (183,720 personas); 40.8% provenían de Honduras (447,555 personas); y 42.4% de Guatemala (464,559 personas) (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Población migrante proveniente del norte de Centroamérica recibida en estaciones migratorias de México entre 2011 y 2020 y desagregada por nacionalidad

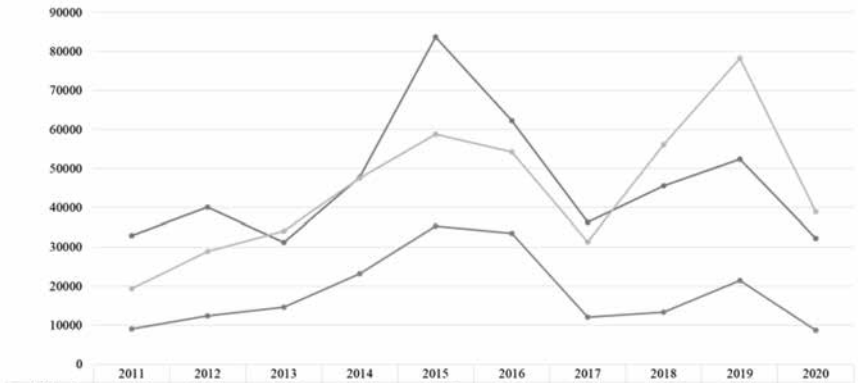


Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación.

Adicionalmente, al realizar un análisis de la tendencia de crecimiento del flujo migratorio desde estos países hacia México, encontramos que en el 2019 la migración proveniente del norte de Centroamérica creció un 148% respecto al año 2011. Para el mismo periodo, la población migrante proveniente de Guatemala aumentó un 59%; la población migrante proveniente de El Salvador creció un 136%; y la población migrante proveniente de Honduras aumentó un 304% (ver gráfico 2).

Al respecto, es preciso señalar que en los últimos tres años la migración irregular en la región se ha caracterizado por su organización bajo la modalidad de "caravanas", que en términos de movilidad colectiva provee a la población migrante de mayor asistencia y protección ante los riesgos asociados a la inseguridad durante el tránsito hacia los Estados Unidos de América (Astles, 2020: 2). Para la AMEXCID, la pertinencia de actuar urgentemente en el norte de Centroamérica resultaba evidente considerando que, entre octubre de 2018 y enero de 2021, ocho de las 12 caravanas migrantes que llegaron a la frontera sur de México se originaron en Honduras y cuatro en El Salvador, contabilizando un total de 55,144 personas migrantes que partieron o se sumaron a las caravanas desde estos países o en su trayectoria por Guatemala (ver gráfico 3).

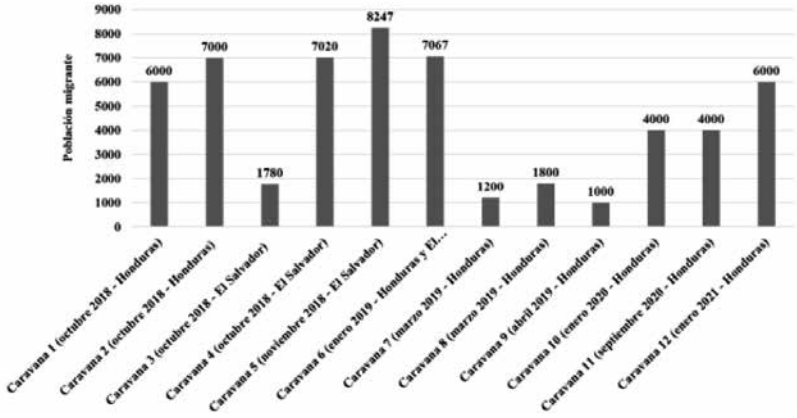
Gráfico 2. Población migrante por nacionalidad recibida en estaciones migratorias de México



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
El Salvador	9098	12397	14610	23131	35390	33531	12074	13325	21494	8670
Guatemala	32896	40060	31188	47794	83745	62278	36337	45607	52412	32242
Honduras	19340	28892	34110	47521	58814	54226	31349	56076	78232	38995

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación.

Gráfico 3. Caravanas migrantes procedentes del norte de Centroamérica con destino a Estados Unidos a través e México



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Internacional para las Migracioens y la Secretaría de Gobernación.

En este contexto, la participación de México en la Conferencia Intergubernamental para la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de diciembre de 2018 y la subsecuente firma del Pacto de Marrakech por parte de 164 Estados Miembros de Naciones Unidas, incluido México, toma mayor relevancia ya que a nivel internacional se reconoce mayoritariamente la necesidad de una gobernanza global que anteponga la protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes partiendo del hecho de

que ningún país puede afrontar el fenómeno migratorio de manera individual (SRE, 2018: 2).

De esta forma, el Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala Honduras y México elaborado por la CEPAL surge como una propuesta innovadora para cambiar la narrativa entorno a la migración forzada, y que identifica a la desigualdad, el rezago rural, el desempleo, los riesgos asociados al cambio climático, la violencia y la brecha salarial con los Estados Unidos de América como sus principales causas estructurales.

Por lo tanto, el PDI es un diagnóstico de las condiciones sociales y económicas que plantea la necesidad de llevar a cabo acciones de política pública y desarrollo para abordar la complejidad de los procesos migratorios entre México y los países del norte de Centroamérica. Con base en ello, el Plan presenta en sus primeras propuestas 30 recomendaciones organizadas en cuatro pilares estratégicos: a) desarrollo económico, b) bienestar social, c) sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático, y d) gestión integral de ciclo migratorio (CEPAL, 2019: 105).

Con base en estos cuatro pilares y atendiendo a recomendaciones específicas que abordaremos con mayor precisión en los apartados siguientes, los proyectos *Jóvenes Construyendo El Futuro* y *Sembrando Vida* fueron presentados por el Gobierno de México como una respuesta concreta a las propuestas contenidas en el PDI. El diseño, planeación e implementación de dichas iniciativas ha sido el resultado del análisis de las condiciones socioeconómicas en el norte de Centroamérica identificadas por la CEPAL y de los acuerdos y la estrecha colaboración entre los presidentes de México, El Salvador, Honduras y Guatemala.

La respuesta de México en el exterior

En 2019 nuestro país destinó recursos del Fondo México (un mecanismo financiero de cooperación regional) por un monto de 31 millones de dólares para El Salvador y 31 millones de dólares para Honduras con la finalidad de promover el desarrollo integral en la región. Para cumplir con este objetivo, el 20 de junio de 2019 el presidente Andrés Manuel López Obrador y el presidente salvadoreño Nayib Bukele, suscribieron una Carta de intención entre México y El Salvador en la ciudad de Tapachula, Chiapas para la instrumentación de los proyectos *Jóvenes Construyendo el Futuro* y *Sembrando Vida*; y de la misma manera y con el mismo fin, con el presidente hondureño Juan Orlando Hernández el 27 de julio de 2019 en la ciudad de Minatitlán, Veracruz.

Para la AMEXCID, estos acuerdos representaron acciones concretas en el replanteamiento de su estrategia de cooperación con el norte de Centroamérica que no solo implicó reorientar el interés de México hacia temáticas de bienestar social, sino

también reflejar su compromiso a través de los recursos asignados para el desarrollo de la región, que en un solo año (2019) representó la mitad del presupuesto total destinado por nuestro país al norte de Centroamérica entre 2012 y 2017.

Actualmente, la inversión del Gobierno de México en *Jóvenes Construyendo el Futuro* y *Sembrando Vida* asciende a 62 millones de dólares (mdd) para un año de operaciones de ambos proyectos. Por mutuo acuerdo con cada país, los recursos fueron repartidos como se señala en la tabla 1.

Tabla 1. Distribución presupestal por país

El Salvador	Honduras
31 millones de dólares: • 15,5 mdd para *Sembrando Vida.* • 15,5 mdd para *Jóvenes Contruyendo el Futuro.*	31 millones de dólares: • 20 mdd para *Sembrando Vida.* • 11 mdd para *Jóvenes Contruyendo el Futuro.*

Fuente: Elaboración propia con datos de la AMEXCID.

Asimismo, en colaboración con las autoridades de cada país, se determinó la población objetivo de los proyectos con base en la identificación de los principales departamentos y municipios con altos índices de pobreza, desempleo, violencia, afectados y vulnerables a los efectos del cambio climático y con antecedentes de flujo migratorio. De esta manera, se determinó beneficiar de manera directa a un total de 40,000 personas del norte de Centroamérica distribuidos de la siguiente forma:

- 20,000 beneficiarios en El Salvador.
  - 10,000 beneficiarios de *Sembrando Vida.*
  - 10,000 beneficiarios de *Jóvenes Construyendo el Futuro.*

- 20,000 beneficiarios en Honduras.
  - 10,000 beneficiarios de *Sembrando Vida.*
  - 10,000 beneficiarios de *Jóvenes Construyendo el Futuro.*

Adicionalmente, de acuerdo con la información proporcionada por las encuestas y censos más recientes realizados por los institutos nacionales de estadística de cada país, en promedio el número de personas por hogar en el norte de Centroamérica es de 4.3 habitantes. Por lo tanto, la AMEXCID ha proyectado beneficiar de manera indirecta a las familias de las y los beneficiarios durante la implementación de los proyectos, generando un impacto en la calidad de vida de aproximadamente 150,000 personas más.[1]

1 El Ministerio de Economía de El Salvador indicó que en 2007 se contabilizó un promedio de 4.2 personas por hogar en El Salvador. Para el mismo rubro, el Instituto Nacional de Estadística

Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida

Objetivos

El proyecto *Jóvenes Construyendo el Futuro* busca brindar oportunidades de capacitación para el trabajo a jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no cuentan con alguna actividad laboral con la intención de aumentar su empleabilidad e inclusión en el mercado de trabajo, la generación de liderazgo y la adquisición de herramientas para una mejor calidad de vida. Para lograrlo, el proyecto comprende apoyos económicos mensuales hasta por 8 meses; capacitación en centros de trabajo públicos, privados o sociales; y el otorgamiento de una constancia de capacitación con valor oficial que describe la formación recibida y las habilidades desarrolladas por los participantes.

En este sentido, el proyecto contribuye a las recomendaciones del PDI ya que:

- Promueve el desarrollo de habilidades técnicas y blandas en actividades productivas para jóvenes que contribuyen al desarrollo económico de sus países considerando las potencialidades de sus territorios de origen (recomendación 11).

- Ofrece oportunidades de capacitación laboral y la obtención de incentivos económicos a jóvenes que no trabajan y no estudian, con el objetivo de aumentar su empleabilidad gracias a un modelo de corresponsabilidad social a través de alianzas con los sectores público, privado y social (recomendación 22).

- Atiende causas estructurales de la migración en zonas rurales y urbanas como el desempleo, la desigualdad, la violencia y la pobreza (recomendación 26).

En el caso de Sembrando Vida, su objetivo es mejorar la calidad de vida de la población rural incentivando la producción y el autoconsumo de alimentos, la comercialización de excedentes y la generación de empleo mediante el otorgamiento de apoyos económicos mensuales hasta por 8 meses, apoyos en especie para la producción agroforestal (plantas, insumos, herramientas) y acompañamiento técnico por beneficiario para la implementación de sistemas agroforestales.

De esta forma, la iniciativa está alineada a las recomendaciones del PDI dado que:

- Establece sistemas de producción agroforestal sustentable que incluyen cultivos como el café, cacao y árboles frutales y maderables, los cuales combinan la producción de los cultivos tradicionales con el sistema de cultivos intercalados con el objetivo de incentivar la autosuficiencia alimentaria y recuperar la cobertura forestal del país (recomendación 2).

---

de Honduras presentó un promedio de 4.4 personas por hogar (2016); y el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala un promedio de 4.5 personas por hogar (2018).

- Otorga apoyos en especie que incluyen un paquete agrícola con semillas de hortalizas, árboles, agroquímicos, biofábricas, un paquete de herramientas y en algunos casos sistemas de riego, los cuales varían de acuerdo con el tipo de cultivo en cada territorio (recomendación 11).

- Fomenta el mejoramiento de prácticas productivas que permitan reducir la pobreza, mejorar los ingresos de los pobladores, fortalecer el desarrollo agrícola del campo e incrementar la productividad en zonas rurales a través de la organización productiva de la población y en un mediano plazo, generar procesos de valor agregado y comercialización (recomendación 17).

- Provee de acompañamiento técnico agrícola a los productores, realizado por extensionistas para atender aspectos técnico-productivos con el objetivo de gestionar con mayor eficiencia tiempo, recursos y producción para la implementación de los sistemas agroforestales (recomendación 24).

- Atiende causas estructurales de la migración en zonas rurales de municipios con altos índices de pobreza, afectados y vulnerables a los efectos del cambio climático, desigualdad y desempleo (recomendación 26).

Implementación

En cada una de las fases de instrumentación de los proyectos, la AMEXCID ha contado con la colaboración de autoridades nacionales de cada país. En el caso de El Salvador con el apoyo de la Oficina de la Comisionada Presidencial, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal, y la Dirección de Reconstrucción del Tejido Social del Ministerio de Gobernación. En el caso de Honduras, con la Secretaría de Agricultura y Ganadería de Honduras, el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de la Juventud.

Al respecto, vale la pena destacar que la AMEXCID ha dado un gran paso como entidad responsable de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo ya que, por primera vez en su historia, la Agencia implementa a nivel de territorio y en el exterior sus propios proyectos. Este hecho, en términos de consolidación institucional, representa un reto y una responsabilidad significativa ya que las acciones de la AMEXCID en El Salvador, Honduras y próximamente en Guatemala, materializan la Política Exterior de México en resultados tangibles en beneficio del desarrollo de la población que reside en departamentos con altos índices de flujo migratorio (Ver Tabla 2).

Lograr los objetivos y resultados esperados de los proyectos *Jóvenes Construyendo el Futuro* y *Sembrando Vida* ha requerido de esfuerzos de concertación, diseño y planeación considerables. A lo largo de su instrumentación han estado presentes criterios

cuyo cumplimiento han sido indispensables para el éxito de las metas establecidas. El primero de ellos ha sido adaptar las iniciativas a las necesidades de cada país y a las legislaciones locales en materia de trabajo, a la disponibilidad de documentos de identidad, domicilio, escolaridad (JCF) y propiedad (SV) que se solicitan a los participantes para sumarse a las iniciativas; así como a la identificación de las áreas geográficas de atención.

Tabla 2. Principales departamentos expulsores de migrantes en el norte de Centroamérica entre 205 y 2020

País	Departamentos	País	Departamentos
Honduras	Atlántida	El Salvador	Ahuachapán
	Choluteca		Cabañas
	Colón		Chalatenango
	Comayagua		Cuscatlán
	Copán		La Libertad
	Cortés		La Paz
	El Paraíso		La Unión
	Francisco Morazán		Morazán
	Lempira		San Miguel
	Ocotepeque		San Salvador
	Olancho		San Vicente
	Santa Bárbara		Santa Ana
	Valle		Sonsote
	Yoro		Usulután

Departamentos en los que actualmente operan los proyectos Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Internacional para las Migraciones.

En el caso de *Sembrando Vida*, el proyecto responde al contexto específico de cada país en cuanto a las características de la tierra, la producción agrícola de los sembradores, la conformación de su parcela y los factores ecológicos y medio ambientales para el desarrollo de los sistemas de producción agroforestales. Por su parte, *Jóvenes Construyendo el Futuro* ofrece una gama temática amplia de centros de trabajo que los participantes pueden seleccionar de acuerdo con sus intereses, proximidad y formación educativa.

Un segundo criterio ha sido la transferencia de recursos de manera directa a los beneficiarios. Bajo este esquema los recursos permanecen en México, por lo tanto, se garantiza su dispersión con total apego a la ley y a los principios de transparencia y rendición de cuentas que rigen el actuar de nuestras instituciones. El Banco de Bienestar es la entidad financiera responsable de gestionar los recursos y transferirlos a instituciones bancarias locales en cada país.

En este sentido, dado que los recursos económicos permanecen en México, todos los procesos de cooperación con Centroamérica son revisados por la Auditoría Superior

de la Federación a solicitud de la propia AMEXCID según un convenio de colaboración firmado en septiembre de 2019. De igual forma, la Agencia se encuentra en un proceso de colaboración directa con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para llevar a cabo evaluaciones técnicas independientes sobre la realización de los proyectos. Por su parte, la AMEXCID elaboró un Plan de Evaluación que contempla una Matriz de Indicadores para Resultados como principal instrumento de monitoreo de objetivos e indicadores de seguimiento.

El tercer criterio está relacionado con los registros de aspirantes, los cuales se realizan en plataformas electrónicas diseñadas para sistematizar la información recabada de ambos proyectos y que se complementa con el trabajo realizado por la AMEXCID a nivel de campo, no solo en los países receptores de la cooperación, sino también en territorio mexicano, identificando en estaciones migratorias y caravanas migrantes a posibles beneficiarios de los proyectos.

Es importante mencionar que los registros de *Sembrando Vida* son realizados por el personal de la AMEXCID a través de una plataforma vinculada a dispositivos biométricos, lo cual tiene el valor agregado de permitirnos un mayor acercamiento con la población y conocer de manera directa sus necesidades, inquietudes y opiniones. Por otra parte, si bien los registros de *Jóvenes Construyendo el Futuro* los realizan los propios participantes a través de una plataforma en internet diseñada para facilitar su uso y comprensión, los beneficiarios cuentan con canales de comunicación abiertos con la AMEXCID a través de monitores responsables de dar seguimiento puntual a sus actividades en los centros de trabajo donde se desempeñan.

Un criterio más que ha sido de vital importancia para la AMEXCID ha sido conocer el impacto de los proyectos en el ámbito de la migración forzada. Por esta razón, la Agencia elaboró encuestas de impacto (iniciales, de seguimiento y finales) que se realizarán de manera trimestral a los beneficiarios de *Jóvenes Construyendo el Futuro* y *Sembrando Vida* en cada país. La primera de ellas se realizó entre enero y febrero de 2021 y fue respondida por un total de 2,186 beneficiarios de Honduras y El Salvador.

Los resultados de este ejercicio nos permitieron conocer que el porcentaje de beneficiarios de *Sembrando Vida* en El Salvador que consideraban migrar antes de integrarse al proyecto se redujo un 54.9%, y en *Jóvenes Construyendo el Futuro* un 24.3%. En el mismo sentido, pero en el caso de *Sembrando Vida* en Honduras, se redujo un 54.6%; y en *Jóvenes Construyendo el Futuro* un 55%. Asimismo, se identificó que actualmente 2 de cada 3 beneficiarios de *Sembrando Vida* y *Jóvenes Construyendo el Futuro* en El Salvador y Honduras que tenían antecedentes migratorios ya no consideran la opción de migrar una vez incorporados a los proyectos.

Finalmente, un factor determinante en la programación de los proyectos en los tres países ha sido la emergencia sanitaria ocasionada por el virus COVID-19. En marzo

de 2020 la pandemia puso de manifiesto que el trabajo presencial que habíamos realizado hasta ese momento debía suspenderse temporalmente por la seguridad de las personas beneficiarias y de los equipos involucrados en las actividades de registro. No obstante, gracias al compromiso de los cuatros gobiernos hemos avanzado sustancialmente a la distancia y actualmente trabajamos la reanudación de tareas presenciales anteponiendo la seguridad de las personas.

Guatemala

Mención especial requiere el caso de Guatemala ya que derivado del proceso de cambio de Gobierno en dicho país llevado a cabo entre 2019 y 2020, los trabajos para la elaboración y la suscripción de la Carta de intención para la instrumentación del proyecto *Jóvenes Construyendo el Futuro* se vio retrasada y posteriormente suspendida debido a la pandemia mundial por COVID–19.

Sin embargo, el 04 de mayo de 2021 el Canciller Marcelo Ebrard y su homólogo de Guatemala, Pedro Brolo firmaron la Carta de Intención para iniciar los intercambios entre ambos países relativos al diseño y planeación de esta primera iniciativa. Actualmente la AMEXCID continúa trabajando con las autoridades de Guatemala para definir las características del proyecto con la finalidad de iniciar su implementación antes de que termine el año 2021.

Conclusiones

El Plan de Desarrollo Integral identificó las características y las áreas de oportunidad de la región, poniendo en la mira al fenómeno migratorio y los complejos desafíos que, en materia de política interior y exterior conlleva su atención. México se ha abocado a construir una nueva relación de cooperación con El Salvador, Honduras y Guatemala que profundice y fortalezca iniciativas comunes de desarrollo y procesos de integración a través de una nueva visión más humana y cercana en el diseño e implementación de proyectos de CID.

Para México ha sido evidente que ningún país puede enfrentar sus desafíos de manera aislada, que se requiere de unión y una estrategia moderna y eficaz como el PDI que nos permita atender las causas estructurales y multidimensionales de la migración irregular para fomentar el desarrollo económico y social de nuestros países, asegurando que nuestras acciones tengan un impacto duradero.

Sembrando Vida y *Jóvenes Construyendo el Futuro* en el norte de Centroamérica, son respuestas integrales, incluyentes y con un enfoque de Derechos Humanos que suma la participación de diversos actores de gobierno, sociedad civil y sector privado en áreas de oportunidad que propician el progreso y el bienestar de la población migrante, sus países de origen y la sociedad que los acoge.

Con esta visión de la CID, actualmente la AMEXCID busca potencializar el desarrollo dentro y fuera de México mediante una política de cooperación coherente con las fortalezas y necesidades nacionales de nuestros socios de cooperación. A pesar de que el contexto actual en el que se desenvuelve la CID se enfrenta a grandes retos como la pandemia por COVID-19 y la crisis económica que ha derivado de esta emergencia global, la Agencia ha buscado con mayor empeño promover y ejecutar una cooperación fundamentada en principios básicos como la solidaridad y la no condicionalidad.

Reiterando el valor de estos preceptos México realiza acciones estratégicas a través de proyectos como *Sembrando Vida* y *Jóvenes Construyendo el Futuro* para hacer frente a los desafíos regionales que hoy más que nunca requieren de nuestro compromiso para contribuir de manera significativa en la vida de las personas.

Bibliografía

ASTLES, JACINTA: Las caravanas migrantes explicadas, Organización Internacional para las Migraciones, San José, Costa Rica, 4 páginas.

CEPAL (2019): *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral. El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462720/34.Hacia_un_nuevo_estilo_de_desarrollo___Plan_de_Desarrollo_Integral_El.pdf

DUARTE HERRERA, L. K. Y GONZÁLEZ PARIAS, C. H. (2014): "Origen y evolución de la Cooperación Internacional para el Desarrollo", en Panorama, vol. 8, nº 15, pp. 117-131.

INE - GUATEMALA (2018): *Resultados del censo 2018,* Guatemala, disponible en: https://www.censopoblacion.gt/mapas

INE - HONDURAS (2016): *LIV Encuesta permanente de hogares de propósitos múltiples*, Honduras.

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE EL SALVADOR (2007): *VI Censo de población y V de vivienda*, El Salvador.

OIM - ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES (2019): *Caravanas Migrantes*, San José, Costa Rica, disponible en: https://rosanjose.iom.int/SITE/es/caravanas-migrantes

SEGOB - SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN DE MÉXICO (2011-2020): *Boletines estadísticos anuales de estadísticas migratorias 2011-2020*, Ciudad de México, México, disponibles en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

SRE - SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (2018): Comunicado nº 009, Ciudad de México, México.

3

Acciones en materia de cooperación dentro del territorio nacional de México en el marco del Plan de Desarrollo Integral y la Política Migratoria*

Actions regarding cooperation within the national territory of Mexico within the framework of the Comprehensive Development Plan and the Migration Policy

Actions concernant la coopération sur le territoire national du Mexique dans le cadre du Plan de développement global et de la politique migratoire

GLORIA SANDOVAL SALAS**

PALABRAS CLAVE
Migración; Planificación; Desarrollo; Derechos fundamentales.

RESUMEN En este artículo se analiza la intensificación de los flujos de personas que pretenden establecerse en los Estados Unidos de Norte América, generando a su paso, problemáticas y diversos desafíos para el Estado mexicano. En este sentido, el Gobierno de México ha diseñado un plan de desarrollo que aúna esfuerzos en materia de asistencia humanitaria, jurídica y apoyo a las personas solicitantes y refugiadas. A través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo se ejecuta este plan integrado a su vez en la planificación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y orientado a la mejora de las estaciones migratorias y albergues que operan en el territorio mexicano.

* Recibido: 30 de abril de 2021; aceptado: 24 de mayo de 2021.

** **Gloria Sandoval Salas** es directora general del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

KEYWORDS
Migration; Immigration stations; Shelters; Fundamental rights.

ABSTRACT This article analyzes the intensification of the flows of people who intend to settle in the United States of North America, generating problems and various challenges for the Mexican State in their wake. In this sense, the Government of Mexico has designed a development plan that combines efforts in humanitarian and legal assistance and support for applicants and refugees. Through the Mexican Agency for International Development Cooperation, this integrated plan is implemented in turn in the planning of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and aimed at improving the migratory stations and shelters that operate in the Mexican territory.

MOTS CLÉS
Migration; Postes d'immigration; Refuges; Droits fondamentaux.

RÉSUMÉ Cet article analyse l'intensification des flux de personnes qui ont l'intention de s'installer aux États-Unis d'Amérique du Nord, générant dans leur sillage des problèmes et des défis divers pour l'État mexicain. En ce sens, le Gouvernement mexicain a conçu un plan de développement qui combine les efforts d'assistance humanitaire et juridique et de soutien aux demandeurs et aux réfugiés. Par l'intermédiaire de l'Agence mexicaine pour la coopération internationale au développement, ce plan intégré est mis en œuvre à son tour dans la planification de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et vise à améliorer les stations migratoires et les abris qui opèrent sur le territoire mexicain.

La política migratoria de México

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) analiza los acontecimientos y acciones emprendidas por el Gobierno de México en la atención de los efectos producidos por el creciente fenómeno migratorio. Cuestiones, muchas de ellas, alineadas con los compromisos internacionales de los que México es parte y ante los que debe responder como garantía del tratamiento humano y solidario con las personas que migran o están de tránsito en el país.

La política migratoria actual de México tiene su origen en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (ONU, 2018). Este acuerdo tiene como primer objetivo la mejora de la cooperación sobre la migración internacional en todas sus dimensiones, y en segundo lugar, reafirmar la Declaración de Nueva York para los

Refugiados y los Migrantes (2016), donde se expresa "la voluntad política de los dirigentes mundiales de salvar vidas, proteger derechos y compartir la responsabilidad a escala mundial, y entre cuyos compromisos destacan la protección de los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes, independientemente de su condición" (CEPAL, 2016:5).

Suscrito por 164 Estados Miembros, en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular se reconoció la necesidad de una gobernanza global por la cual, ningún país debe afrontar el fenómeno migratorio de manera individual y anteponiendo la protección y el respeto de los derechos humanos de todas las personas. En este sentido la CEPAL elaboró y puso en marcha el Plan de Desarrollo Integral en el cual se analizan las condiciones sociales y económicas presentes en la región. En este plan se recogen unas recomendaciones que se cetran en cuatro pilares estratégicos: a) desarrollo económico, b) bienestar social, c) sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático, y d) gestión integral de ciclo migratorio (CEPAL, 2019:105). Para ello, se añade el requisito de un diseño de política pública, que permita atender las causas que originan el fenómeno migratorio entre México y los países del norte de Centroamérica.

Es por ello que, con el propósito de cumplimentar parte de las recomendaciones en materia migratoria contenidas en el Programa de Desarrollo Integral, la AMEXCID desarrolló el proyecto denominado "Rehabilitación de Estaciones Migratorias y Albergues". Este proyecto tiene por objeto el fortalecimiento y mejora de los mencionados centros, a fin de que los mismos cuenten con la capacidad de operación que permitan brindar un trato digno, con pleno respeto a los derechos humanos y la efectiva protección a la seguridad e integridad de toda la población migrante.

En 2019 México se vio envuelto en una compleja coyuntura que tocó las puertas en sus fronteras tanto del norte como del sur. Por un lado, la política del presidente de EE. UU., Donald Trump estableció en su plataforma de gobierno una acentuada concentración en la seguridad fronteriza-, lo que propicio cambios sustanciales en la migración al establecerse políticas más restrictivas y con incidencia directa en el territorio de otras naciones. Estos cambios generaron una mayor presencia de migrantes en las ciudades fronterizas del norte y sur de México.

Por otro lado, y como resultado de un recrudecimiento de los factores estructurales que originan la migración centroamericana (falta de empleo, violencia, cambio climático -corredor seco- y un incremento en el número de jóvenes sin oportunidades), los migrantes que deseaban llegar a los Estados Unidos de Norteamérica, se organizaron en grupos numerosos para emprender su éxodo en dirección al norte, circunstancia que propició que todas las fases de la migración internacional, entendiéndose por estas el origen, tránsito, destino y retorno se potenciaron y estuvieron presentes en México, haciendo mucho más compleja la gestión de ese fenómeno, así como las relaciones bilaterales con cada uno de los países implicados.

Para hacer frente a los retos que le planteaba la coyuntura migratoria y las nuevas medidas acordadas en Washington, D. C., el Gobierno de México adoptó, desde el inicio de su administración, una serie de medidas que permitirían atemperar esta realidad. Entre ellas, la adopción del Plan de Desarrollo Integral, que recoge la visión del presidente López Obrador. Dicha iniciativa tiene su origen en la declaración política suscrita por los presidentes de Guatemala, Honduras y México, y el vicepresidente de El Salvador (Gobierno de México, 2018). En ella, los cuatro líderes sentaron las bases para una cooperación regional que permita la generación de desarrollo y oportunidades a nivel local, contribuyendo con ello a la prevención de la migración irregular y al mismo tiempo atacando sus causas estructurales.

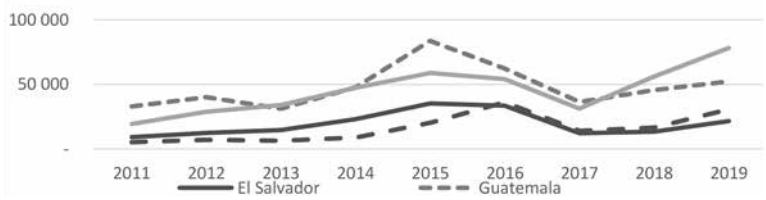
En dicha declaración, suscrita por los cuatro mandatarios, se definió a la migración como una fuente de progreso para los países de origen, tránsito y destino, por lo que ésta debía atenderse de manera integral, invirtiendo en programas que fortalezcan las capacidades de los cuatro y coadyuven a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ONU, 2015). Asimismo, los representantes de los cuatro países reconocieron que era necesario gestionar conjuntamente una buena gobernanza de la migración a fin de que sea segura, ordenada y regular. Acordaron también crear un fondo que permita financiar las iniciativas del Programa de Desarrollo Integral a fin de crear empleos y combatir la pobreza. Mediante dicho instrumento, los signatarios instruyeron a sus Cancillerías a trabajar de manera conjunta con la CEPAL.

Como parte de los acuerdos alcanzados con el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica, México incrementó significativamente su esfuerzo de aplicación de su ley a fin de reducir la migración irregular, incluyendo el despliegue de la Guardia Nacional en todo el territorio, en apoyo a las funciones del Instituto Nacional de Migración en la frontera sur del país, circunstancia que propició que el número de extranjeros presentados a la autoridad migratoria se incrementara significativamente. Esta situación generó una presión adicional a la capacidad instalada de estancias migratorias[1] y albergues ubicados en el sur y sureste de México, que tuvieron que hacer frente a la nueva demanda.

Como se puede apreciar en los gráficos anteriores, se incrementó la presencia de extranjeros también en el norte de México derivado de las devoluciones de migrantes por las autoridades estadounidenses bajo los Protocolos de Protección Migrantes (PPM).

1 De conformidad con la definición legal que la Ley de Migración (2011), una Estación Migratoria constituye la instalación física que establece el Instituto Nacional de Migración, como autoridad competente en la materia en México, para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su situación migratoria (Ley de Migración, 2011, artículo 3).

Gráfico 1. Personas migrantes presentadas ante la autoridad migratoria



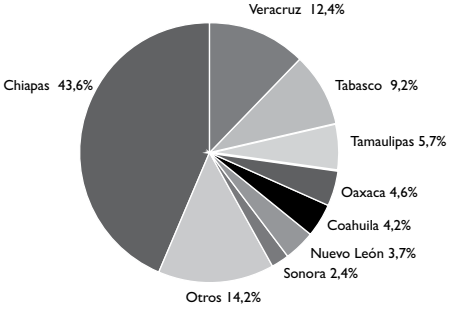
**La información se refiere a eventos de migrantes ingresados en las estaciones migratorias del INM bajo el procedimiento.*
Fuente: Gobierno de México (2019).

Gráfico 2. Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria según entidad federativa, enero-diciembre de 2018-2019

Entidad federativa	Enero-diciembre		
	2018	2019	Var. %
Total	**131.445**	**182.940**	**39,2**
Chiapas	58.860	79.838	35,6
Veracruz	13.111	22.630	72,6
Tabasco	13.287	16.817	26,6
Tamaulipas	7.799	10.405	33,4
Oaxaca	7.448	8.426	13,1
Coahuila	3.749	7.672	104,6
Nuevo León	3.835	6.827	78
Sonora	1.546	4.347	n.a.
Otros	21.810	25.978	19,1

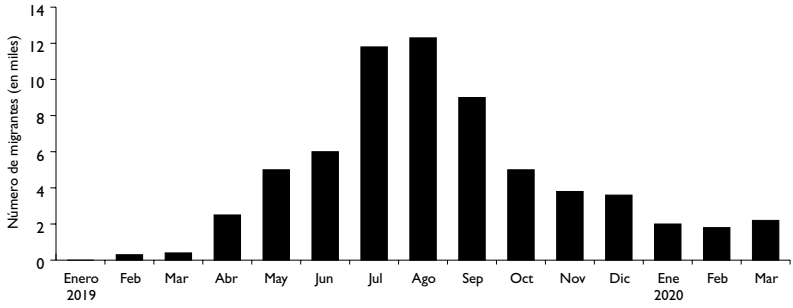
Fuente: Gobierno de México (2019).

Gráfico 3. Eventos extranjeros presentados ante la autoridad migratoria según entidad federativa, enero-diciembre 2019



Fuente: Gobierno de México (2019).

Gráfico 4. Migrantes devueltos a México por autoridades estadounidenses bajo los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP), enero 2019-marzo 2020



Fuente: Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC), "Details on MPP in Mexico Deportation Proceedings", consultado el 27 de abril de 2020.

En el gráfico 4 se observa que entre el mes de mayo y junio se recibieron más de 10.000 extranjeros, cifra que fue rebasada por mucho en los siguientes tres meses cuando se recibieron a 30.000 migrantes más que también esperaban resolución de sus trámites de asilo en territorio mexicano. En marzo de 2020 el mayor número de repatriados por PPM provino de Honduras (35%), seguidos de Guatemala (24%), Cuba (12.7%) y El Salvador (12.5%). Esta coyuntura generó mucha presión en los albergues y en los campamentos ubicados en esa región (Gobierno de México, 2019).

Mejora de las estaciones migratorias

La política migratoria requiere de un enfoque integrado de gobierno en el que todas las dependencias relacionen sus responsabilidades para analizar y poder determinar las oportunidades y desafíos que plantea la movilidad humana. Con el fin de acciones específicas para atender las particularidades de cada una de las fases del ciclo migratorio (origen, tránsito, destino y retorno) es preciso elaborar las políticas específicas. Una vez formuladas, estas deberan contemplar la finalidad de lograr una migración segura y ordenada, así como el debido respeto al derecho de las personas migrantes, disminuyendo el sentimiento de desaprobación y racismo.

En este sentido, la política implementada por el Gobierno mexicano en materia migratoria sigue los principios del respeto irrestricto de los Derechos Humanos de la población migrante de nacionales y extranjeros. Es obligado considerar el trato digno y solidario con las personas que carecen de un lugar de residencia temporal o permanente, como consecuencia de condiciones desfavorables en su país de origen. Reconocer estos derechos a la población migrante significa garantizar el trato igualitario entre connacionales y extranjeros y la solidaridad, especialmente a los grupos migratorios más vulnerables.

Es por ello que la Secretaria de Relaciones Exteriores, con la finalidad de coadyuvar al cumplimiento de los principios en los que se funda la política migratoria de nuestro país, desarrollo acciones coordinadas con los distintos niveles de gobierno y autoridades competentes, a fin de garantizar los derechos fundamentales de la población migrante, así como el cumplimiento de los compromisos y acuerdos internacionales, tales como el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y el Marco Integral Regional de Protección y Soluciones, que establecen la obligación a cargo de los estados firmantes de velar por el fortalecimiento de las instituciones encargadas de brindar estancia temporal a la población migrante, garantizando la asistencia humanitaria, jurídica y apoyo a las personas solicitantes y refugiadas, con atención diferenciada a mujeres, menores no acompañados y población con necesidades específicas".

En este sentido, la Secretaria de Relaciones Exteriores, a través de la AMEXCID, suscribió los convenios de cooperación para el diseño e implementación de un programa encaminado a la mejora de las estaciones migratorias y albergues de México. Con ello, se conseguían los dos objetivos al miemos tiempo. Por un lado, fortalecer las condiciones de funcionamiento y operación de estos centros. Por otro lado, mejorar las garantías de un trato digno, con pleno respeto a los derechos humanos y la efectiva protección a su seguridad e integridad. Específicamente, el proyecto se circunscribió en mejorar los servicios generales de diez estaciones migratorias de México ubicadas en los Estados de Chiapas, Tabasco, Veracruz, Ciudad de México, Baja California, Tamaulipas, Sonora y Coahuila. Estas estaciones, destinadas a brindar abrigo, asilo y refugio a migrantes, generando condiciones óptimas que permitieran mejorar la asistencia a la población migrante, la asistencia efectiva al ejercicio de los derechos humanos, la resolución de solicitudes de asilo y el otorgamiento de beneficios de protección complementaria, contribuyen a la dignificación de la condición de las personas migrantes y refugiadas a través de la promoción de una cultura incluyente basada en el respeto a los derechos humanos.

Este proyecto está todavía ejecutándose y una vez concluido y evaluados sus resultados será replicado en otros albergues y estaciones migratorias para extender esta buena práctica por todo el país.

Bibliografía

CEPAL (2016): "Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes", disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf

— (2019): *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral. El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462720/34.Hacia_un_nuevo_estilo_de_desarrollo___Plan_de_Desarrollo_Integral_El.pdf

GOBIERNO DE MÉXICO (2011): *Ley de migración*, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.inm.gob.mx/static/marco_juridico/pdf/Ley_de_Migracion_y_Reglamento.pdf

— (2019): *Estadísticas migratorias*, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas/Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, disponible en: http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2019.pdf

LEUTERT, S. (2020): "Protocolos de Protección a Migrantes: Implementación y consecuencias para los solicitantes de asilo en México", Escuela de Asuntos Públicos en Johnson, disponible en: https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/PRP-218_-Protocolos-de-Protección-a-Migrantes.pdf

ONU (2015): "Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible", Programa de las Naciones Unidas, Nueva York, disponble en: https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html

— (2018): "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", disponible en: https://www.un.org/en/conf/migration/statements.shtml

RUIZ SOTO, A. (2020): *Un año después del acuerdo Estados Unidos-México. La transformación de las políticas migratorias mexicanas*, Migration Policy Institute, Washington.

4

El Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo: cambios, retos y perspectivas*

The mexican system of international cooperation for development: changes, challenges and perspectives

Le système mexicain de coopération internationale pour le développement: changements, défis et perspectives

LUISA SOLCHAGA Y GABRIEL TERRÉS**

PALABRAS CLAVE
México; Cooperación internacional; AMEXCID; Política exterior; Servicio Exterior Mexicano.

RESUMEN Este año se celebra la primera década de la institucionalización del Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SMCID), resultado de un cúmulo de experiencias en materia de CID. Este artículo ofrece una imagen de su arquitectura institucional, del estado que guarda actualmente y esboza algunas propuestas y sugerencias para aprovechar las oportunidades que se perfilan en el horizonte cercano.

KEYWORDS
Mexico; International cooperation; AMEXCID; Foreign Policy; Foreign Service.

ABSTRACT This year marks the first decade of the institutionalization of the Mexican System for International Development Cooperation, which encompasses a myriad of ICD experiences. This article offers a comprehensive view of its institutional architecture, contents, and current situation, and outlines some ideas and proposals to take full advantage of the opportunities that are looming on the horizon.

* Recibido: 20 de abril de 2021; aceptado: 24 de mayo de 2021.

** **Luisa Solchaga** es maestra en Ciencia Política por la Universidad de Montreal y maestra en Estudios Internacionales y Diplomacia por el IMRED. Es miembro del Servicio Exterior Mexicano desde 1994 y actualmente es directora de Cooperación Bilateral Técnica y Científica con Centroamérica y el Caribe en la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

Gabriel Terrés es maestro en Desarrollo por The London School of Economics and Political Science y en Periodismo Político por la Escuela de Periodismo Carlos Septién. Actualmente es consejero del Servicio Exterior Mexicano adscrito a la AMEXCID.

MOTS CLÉS
Mexique; Coopération internationale; AMEXCID; Politique étrangère; Affaires étrangères.

RÉSUMÉ Cette année nous fêtions la première décennie du processus d'institutionnalisation du Système mexicain de coopération international pour le développement. Celle-ci est le résultat de l'agrégation des expériences accumulés pour le Mexique dans la matière. Ce texte offre une vision sur la construction de l'architecture institutionnel en analysant sa structure et les éléments intégratifs ainsi que son état actuel. Finalement, nous présentions quelques commentaires en guise de recommandations pour profiter des opportunités dans l'avenir.

Introducción

El 6 de abril de 2011 con la publicación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) en el Diario Oficial de la Federación, se institucionalizó el Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SMCID). Su arquitectura es resultado de la suma de acontecimientos históricos, visiones y posibilidades en el marco de la política exterior mexicana. Sin embargo, este proceso, que inició con incipientes acciones de ayuda humanitaria por parte de México en los albores del siglo XX y que le ha permitido consolidarse como un importante receptor y oferente de cooperación internacional para el desarrollo (CID), continúa avanzando para permitirle al país hacer frente a los retos que plantean la realidad nacional y el cambiante escenario internacional.

Este artículo, más que presentar un recuento histórico del SMCID, ofrece una imagen de su arquitectura institucional y del estado que guarda a una década de su creación. Analiza, por tanto, su estructura y los elementos que la integran. Posteriormente, esboza algunas propuestas y sugerencias para hacer frente y aprovechar las oportunidades que se perfilan en el horizonte cercano. Su contenido toma como base la experiencia de los propios autores y deriva de conversaciones sostenidas con algunos funcionarios que se han desempeñado como directores ejecutivos[1] y otros expertos también de la AMEXCID, así como la consulta de fuentes bibliográficas.

1 Se realizaron sendas entrevistas con los embajadores de México en Alemania, Rogelio Granguillhome Morfín (18 de abril de 2021) y Singapur, Agustín García-López Loaeza (22 de abril de 2021), así como con el Mtro. Gerardo Bracho Carpizo, (Miembro del SEM adscrito en la Delegación Permanente de México ante la OCDE (19 de marzo de 2021). Las opiniones de estos tres funcionarios vertidas en el resto del texto provienen de dichas conversaciones. A todos ellos y a Érika Ruiz S., muchas gracias por su tiempo y sus comentarios.

El Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SMCID)

Si bien se cuenta con registros de acciones de cooperación de México en el exterior desde principios del siglo XX, el SMCID es producto de un proceso de construcción institucional, no necesariamente lineal, que ha convertido en una palanca de su política exterior. En este sentido, la CID puede entenderse 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 (Valle, 2014). La CID le ha servido a México, por tanto, como herramienta de "poder blando" (*soft power*) para impulsar sus relaciones bilaterales con los países receptores y avanzar sus intereses nacionales.

En el ámbito global, México también ha tenido un papel muy activo en el diseño del marco internacional de CID[2], espacio que le ha permitido atender retos globales que no habría podido enfrentar de manera aislada, tales como el cambio climático, el desarrollo económico y social o la migración (Figueroa, 2014; Valle, 2014). Además, fiel a su papel de país dual en materia de CID, ha sido un decidido promotor de la cooperación sur-sur, como una forma de apoyo mutuo y horizontal entre países de ingresos y desarrollo similares, en proyectos diseñados para intercambiar capacidades y mejores prácticas en materia de ciencia y tecnología, educación, desarrollo, cultura, academia, etc.

Creación

La práctica mexicana de la CID se estructuró a partir de elementos nacionales e internacionales, en lo que podrían considerarse como pilares fundacionales:

- Pilar jurídico. La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) de 2011 es la piedra angular sobre la cual se erigen las demás columnas de esta estructura y ha tenido por objeto dotar al Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para realizar las acciones y programas de cooperación internacional para el desarrollo entre México y el resto del mundo (Art. 1, LCID). Su negociación y aprobación no fue fácil; su diseño, discusión en ambas Cámaras del Congreso y la incorporación de las modificaciones solicitadas posteriormente por el presidente de la República tomaron más de cuatro años (Green, 2014).

2 Por el reducido espacio de este texto no es posible ahondar sobre este punto, pero se sugiere consultar, entre otros, las siguientes publicaciones: Ponce *et al.* (2020) y *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº 102, septiembre-diciembre de 2014.

- Pilar institucional. La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) se creó el 28 de septiembre de 2011 como un órgano desconcentrado de la SRE, pero está concebida como uno de los principales instrumentos de la CID con autonomía técnica y de gestión (Arts. 6, 7 y 8, LCID). Entre otros, tiene el mandato de concertar, coordinar y estimular las acciones de CID desde una perspectiva de país oferente y receptor (Art. 10, LCID). Está encabezada por un/una director/a ejecutivo/a, a propuesta del titular de la SRE y designación del presidente de la República.

- Pilar para la coordinación. Un componente central para el trabajo que desarrolla la AMEXCID es el Consejo Consultivo, principal mecanismo de articulación y comunicación entre las entidades del Gobierno Federal en materia de CID (Art. 15, LCID). Está integrado por 18 Secretarías de Estado, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). Lo preside el titular de la SRE y tiene como mandato formular recomendaciones sobre el programa de CID, así como de proyectos e iniciativas derivados de este. Además, el Canciller, como presidente del Consejo Consultivo, puede convocar a reuniones de Consejos Técnicos en temas especializados (Art. 16, LCID).

- Pilar estratégico. El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) es el punto de partida para la planeación y ejecución de las acciones de CID, así como de las estrategias de recepción, transferencia e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias (Art. 23, LCID). Identifica las áreas prioritarias en materia de oferta de CID para México: principalmente Centroamérica y el resto de América Latina y el Caribe (Art. 24, LCID).

- Pilar estadístico. El Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID) brinda al Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SICID) datos de la oferta y recepción de la cooperación de diversas entidades y dependencias de la Administración Pública Federal (Art. 28, LCID). Es también un repositorio de los acuerdos de CID, así como de informes de cooperantes mexicanos y extranjeros, y evaluaciones de los resultados finales de las acciones de CID. Toda esta información resulta de gran utilidad para mejorar la gestión integral de las iniciativas de CID, desde su planeación hasta la evaluación de resultados.

- Pilar financiero. Las acciones de CID se financian con asignaciones presupuestarias federales, aportaciones (financieras y en especie) de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, así como de gobiernos subnacionales (estados y municipios de México) (Art. 33, LCID). Originalmente, todas las aportaciones se integraban en el Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID), pero, como se mencionará más adelante, este proceso fue modificado recientemente. De manera complementaria, la AMEXCID

está facultada para constituir fondos de CID para ejecutar acciones específicas (Art. 39, LCID).

El SMCID a una década

La bonhomía global que, en materia de CID, permitió la construcción de una robusta arquitectura institucional con base en los principios de eficacia y financiación del desarrollo sostenible al inicio de este siglo se ha ido erosionando e, incluso, podría pensarse que ha sido secuestrada por crecientes olas nacionalistas y populistas, así como por conflictos entre potencias. Prueba de ello fue la falta de una oportuna respuesta global para hacer frente a las tres crisis –económica, social y sanitaria– derivadas de la COVID-19 y para atemperar su impacto negativo en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El reto más amplio al que se enfrenta la CID es, por tanto, el escenario mismo en el que se desarrolla. Debido a que es difícil identificar estrategias de salida para aislarla, el reto, según el embajador Granguillhome, es adaptarla a esta nueva realidad y posiblemente la mejor forma para hacerlo es con flexibilidad y con una visión realista de este nuevo entorno internacional.

Por lo que se refiere a México, el 1 de diciembre de 2018 asumió la Presidencia de la República Andrés Manuel López Obrador, quien, desde su campaña, planteó "no solo un cambio de gobierno, sino lo que denominó un cambio de régimen que busca la *Cuarta Transformación de la vida pública del país* (énfasis nuestro) mediante nuevas formas de ejercer el poder y de relacionarse con la ciudadanía" (Gobierno de México, 2019: p. ix).

Es en este marco nacional e internacional que los pilares del SMCID han experimentado algunas modificaciones; entre ellas, destacan las siguientes:

- Pilar jurídico. Se han realizado dos cambios a la LCID. El 17 de diciembre de 2015 se creó la Secretaría de Cultura, misma que se incluyó como parte del Consejo Consultivo de la AMEXCID. Recientemente, el 2 de abril de 2020, se ordenó la extinción o terminación de todos los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos. Más adelante, el 6 de noviembre de 2020 se publicó un nuevo decreto que da cuenta de la reforma y derogación de diversas disposiciones de la LCID relativas al FONCID, al que se hará referencia más adelante.

- Pilar institucional. La directora ejecutiva de la AMEXCID ha propuesto modificaciones significativas a la estructura de la Agencia, reflejadas en el proyecto de Reglamento Interior de la SRE[3] 2021, orientadas a evitar la duplicidad de funciones entre las diferentes direcciones generales (DG) que la conforman

3 Proyecto publicado el 26 de marzo 2021 en la página de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, http://www.cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/51506; consultado el 9 de abril de 2021.

y lograr la especialización de las áreas. De igual forma, la estructura sugerida reconoce, por un lado, la escisión de la DG de Cooperación y Asuntos Culturales que, al inicio de este gobierno, dio origen a la Dirección Ejecutiva de Promoción Cultural. De igual forma, advierte de las nuevas responsabilidades que, en materia de promoción económica, se adjudicaron a la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos ante la desaparición de PROMÉXICO, también al inicio de este gobierno. La estructura propuesta mantendría cuatro áreas de trabajo con las siguientes denominaciones: la DG De Proyecto e Integración de Mesoamérica se convertirá en la DG de Política de Cooperación; la DG de Cooperación y Relaciones Económicas Bilaterales en la DG de Planeación y Evaluación; la DG de Cooperación Técnica y Científica en la DG de Operación de Proyectos en México (Recepción), y la actual DG de Planeación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en la DG para la Ejecución de Proyectos en el Exterior (Oferta). Incluso podría preverse la creación de una DG para atender la Ejecución de Proyectos Especiales de CID (AMEXCID, 2020 y SRE, 2021).

- Pilar de coordinación. El Consejo Consultivo, pese a la pandemia, mantuvo sus reuniones periódicas y se establecieron los siguientes Consejos Técnicos que sesionan con regularidad: (i) Social; (ii) Conocimiento e Innovación; (iii) Agua; (iv) Niñas y Niños; (v) Gobiernos Locales, y (vi) Cooperación y Diplomacia Deportiva.

- Pilar estratégico. El PROCID 2019-2024 fue elaborado de acuerdo con lo establecido en la LCID por la AMEXCID, con apoyo del Consejo Consultivo, y está en proceso de revisión por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se prevé su publicación en breve.

- Pilar estadístico. La AMEXCID ha llevado a cabo un profundo análisis de las herramientas existentes para la gestión y coordinación de la CID. El sistema de planificación, monitoreo y evaluación de los proyectos se fortaleció con el diseño de una caja de herramientas –que ya se encuentra en operación[4]–, y que permite asegurar una cooperación más eficaz, efectiva, pertinente y sostenible desde el planteamiento de las iniciativas hasta su conclusión (Informe de Labores SRE, 2020:125). Asimismo, desde 2014 la AMEXCID, con apoyo de la OCDE, ha desarrollado una metodología de cuantificación para contabilizar el total de los recursos humanos, financieros y técnicos que el conjunto de los cooperantes mexicanos destina a este propósito (AMEXCID, 2017). Una vez que concluya la actualización del RENCID podrá obtenerse la cuantificación de la CID mexicana para los años 2018, 2019 y 2020.

4 Proyecto disponible en el portal www.gob.mx/.amexcid/.documentos/.formatos-de-presentacion-de-proyectos-42811; consultado el 7 abril de 2021.

- Pilar financiero. Como ya se mencionó, en marzo 2020 el Ejecutivo ordenó la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos. Posteriormente, se reformaron y derogaron disposiciones de diversas leyes, incluida la LCID. En el Art. 2 del decreto de noviembre, se derogaron los artículos relacionados con el FONCID (Arts. 10.IX, 34, 35, 36, 38, 39 y 42, LCID). Se instruyó a la AMEXCID inscribir en el RENCID los montos de las asignaciones presupuestarias federales para la CID, así como para el financiamiento de proyectos específicos (modificó el Art. 28, LCID) y presentar a la SHCP y a la Secretaría de la Función Pública un informe anual sobre los recursos financieros recibidos y aplicados directamente por la propia Agencia (Art. 41, LCID). Asimismo, señala que los recursos para la CID los ejecutará la AMEXCID considerando a la cooperación internacional como parte de la política exterior de México (modifica Art. 37, LCID). Finalmente, como parte de este pilar, es pertinente señalar que la AMEXCID ha establecido fondos bilaterales con España, Chile y Uruguay para el desarrollo de acciones y proyectos de CID (todos se conservaron).

Propuestas y sugerencias para fortalecer el SMCID

Los retos y perspectivas del SMCID para la próxima década estarán definidos principalmente por dos variables: por un lado, las condiciones del sistema internacional—en las que se tiene poca incidencia—y, por otro, la capacidad que tenga el Gobierno de México (particularmente la SRE y la AMEXCID) para adaptar su arquitectura institucional y su operación ante este cambiante entorno y profundizar, en este contexto, la transformación del país.

Es innegable que la pandemia de la COVID-19 ha trastocado tanto al sistema internacional como a los Estados mismos. Los organismos internacionales tradicionales fallaron; simplemente no lograron articular una respuesta oportuna ante la catástrofe. Ahora bien, ¿podría decirse que falló la diplomacia, entendida como "instrumento epistemológico para establecer los ideales a los cuales dirigir los esfuerzos con otros países; definir soluciones a problemas comunes y acordar las responsabilidades resultantes"? (Salinas, Canchola *et al.*, 2021). O quizá será esta la única herramienta que permita restablecer el sistema multilateral y la cooperación que asegure a la humanidad ganar la carrera y descubrir nuevas curas y vacunas de acceso universal.

Dado que no es materia de este texto reflexionar sobre la transformación del sistema internacional, a manera de conclusiones se perfilan algunas propuestas y sugerencias para fortalecer al SMCID en este complicado escenario.

- Institucionalidad. A diez años de su creación, el mayor baluarte del SMCID es su institucionalidad, que además apuntala el papel de la AMEXCID, tanto en el ámbito interno como en el externo al convertirla en una poderosa palanca de la política exterior mexicana. Incluso, el nuevo artículo 37 de la LCID hace un claro reconocimiento al respecto, al considerar la CID como parte de la

política exterior de México. Por lo que se refiere a la estructura interna de la Agencia, el rediseño que ha planteado la actual directora ejecutiva permitirá mantener una estrecha coordinación con otras áreas de la Cancillería, además, insertar de mejor manera el diseño y gestión de los proyectos de CID que realiza esta administración.

- Recursos humanos. La AMEXCID debe asumir su compromiso (como lo establece la LCID) de tener permanentemente un equipo de funcionarios en las mejores prácticas de la CID. Además, se deben explorar mecanismos para evitar la alta rotación de personal que afecta la calidad y el seguimiento del trabajo que realizan las direcciones generales, apostando por una permanencia de expertos en el largo plazo. En este sentido, la incursión del Servicio Exterior Mexicano (SEM) en las tareas de AMEXCID debería ser un paso casi obligado en la carrera diplomática –tal como ocurre con el ámbito consular–.

- Es importante también fortalecer la vinculación de la Agencia con los agregados de cooperación en el exterior y para conseguirlo se sugieren: capacitación, creación de redes e intercambio de información. En este sentido, el embajador Granguillhome sugiere invertir en la capacitación de funcionarios jóvenes (Art. 13, LCID); promover que realicen pasantías en otras Agencias aliadas, y reclutar técnicos y académicos de otros países que fortalezcan las capacidades del SMCID. En segundo lugar, el embajador García López propone crear una red más estrecha con los funcionarios mexicanos en el exterior dedicados a la cooperación técnico-científica y cultural. Tercero, debido a que los temas de CID se trabajan en una gran diversidad de foros internacionales, Gerardo Bracho sugiere crear un repositorio de información que permita a los delegados mexicanos conocer, en tiempo real, qué posiciones presentan sus colegas en otros espacios—a fin de tener una política exterior más articulada y coherente.

- Agenda internacional. Es pertinente realizar un ejercicio de reflexión dentro de la propia Agencia y de la SRE para identificar aquellos temas de incidencia regional y/o global, en materia de CID, en los que México tendría una mayor oportunidad para impulsar soluciones o forjar acuerdos. Bracho sugiere que México también transmita con claridad qué puede esperar el mundo de su papel como país dual en materia de CID, así como refrendar su apego a los principios de la CID acordados por la comunidad internacional. Al tiempo, en el ámbito nacional, hay que fortalecer la narrativa que justifique su papel como oferente, en tiempos en que hay importantes necesidades dentro del país y se cuestionan con frecuencia las razones por destinar recursos al exterior.

- Coordinación interinstitucional. Es fundamental continuar fortaleciendo el papel de la AMEXCID y de la SRE como coordinadores nacionales en el SMCID

a fin de lograr una concatenación de políticas públicas, internas e internacionales, que nos permitan salir de las crisis actuales. Asimismo, la reactivación o instalación de consejos técnicos resulta de la mayor pertinencia para acercar a especialistas en momentos en los que se requiere de capacidades muy particulares para hacer frente a la cooperación técnica y científica que la pandemia de la COVID-19 demanda. Esa misma coordinación debe permear y fortalecerse en los niveles de ejecución de proyectos, donde su avance y resultados pasa por el buen grado de comunicación que exista entre las unidades dentro de la Agencia y aquellas de la APF que actúan como contraparte en los proyectos de oferta y demanda de cooperación de México.

- Financiamiento. Es importante fortalecer la autonomía de la AMEXCID en materia presupuestaria, privilegiando, en todo momento, la transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, la Agencia debe contar con recursos suficientes que le permitan actuar en momentos de emergencia y crisis humanitarias, además de orientar recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para los proyectos bilaterales, triangulares o regionales en los que México participa. Al mismo tiempo, deben considerarse fuentes adicionales de recursos provenientes de las OSC y/o del sector privado, como señaló el embajador Granguillhome.

- México, campeón de la cooperación triangular. La cooperación triangular se ha convertido en un mecanismo muy útil para el fortalecimiento de las capacidades nacionales que, además, le permite a México cooperar con otros países en beneficio del desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe. Gracias a esta modalidad, México se ha posicionado bilateralmente como un referente en la región y transitar cada vez más hacia esquemas de cooperación Sur-Sur con países de similar desarrollo. En otros casos, México continúa siendo un oferente neto de cooperación, como es el caso de los más de 150 proyectos y programas que se ejecutan con Centroamérica y el Caribe de forma bianual. En suma, México se ha consolidado como un socio estratégico de otros países oferentes de cooperación internacional con la finalidad de crear sinergias para ampliar el impacto de las iniciativas que se ejecutan, especialmente en Centroamérica y el Caribe (Cooperación Española México, 2019: 35).

Conclusiones

Para concluir, este año se celebra una década de la institucionalización del SMCID, que ciertamente no fue resultado de un evento fortuito; por el contrario, el Sistema es producto de un cúmulo de experiencias nacionales e internacionales en materia de CID. Como todas las instituciones, el SMCID es perfectible y deberá evolucionar adaptándose a los tiempos, así como a los marcos interno y externo en el que opera.

Su construcción es, por tanto, un proceso inacabado que debe seguir privilegiando el interés nacional, al tiempo que apuntale los objetivos de política exterior de la administración en turno. Se deberá asegurar, asimismo, la disponibilidad de recursos humanos y financieros necesarios que demanda la transformación de la AMEXCID en una Agencia con proyectos de corte social de largo alcance, cuyos resultados cumplan con criterios de calidad, eficacia, eficiencia para asegurar la sustentabilidad de los proyectos que cada vez se perfilan más en el horizonte de la cooperación mexicana en esquemas de cooperación sur-sur y triangular. Es responsabilidad de todos, particularmente de los miembros del SEM, que siga siendo una fuente permanente que abone al poder suave del país y beneficie a los mexicanos.

Bibliografía

AMEXCID: Cuantificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México, portal de internet, disponible en: https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2013/home.html; actualizado 28 abril 2017 y consultado el 26 marzo 2021.

— (2020): Informe de labores de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2020, SRE.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2020a): Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos, 2 de marzo de 2020.

— (2020b): Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones LCID, 6 de noviembre de 2020.

FIGUEROA, B. (2014): "Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000)", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº 102, septiembre-diciembre, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 31-53.

GOBIERNO DE MÉXICO (2019): Primer Informe de Gobierno 2018-2019, septiembre 2019.

GREEN, R. (2014): "Entrevista a Rosario Green, embajadora emérita de México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº 102, septiembre-diciembre, pp. 173-181.

Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 6 de abril 2011.

PONCE, E.; LUCATELLO, S.; HUACUJA, L. *et al.* (coords.) (2020): "Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, una perspectiva desde México", LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, 3ª ed., México.

SALINAS, D.; CANCHOLA, U. y LÓPEZ-PORTILLO, J. J. (2021): "Diplomacia en el cambio de época global", en *Foreign Affairs Latinamérica*, disponible en: https://revistafal.com/diplomacia-en-el-cambio-de-epoca-global/

SRE - SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (2020): Informe de labores, SRE.

— (2021a): *Proyecto de Reglamento Interior*, disponible en: http://www.cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/51506; consultado el 7 de abril de 2021.

— (2021b): Informes de labores, SRE.
VALLE PEREÑA, J. M. (2014): "México como actor con responsabilidad global: una renovada política mexicana de cooperación internacional", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº 102, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 18.

5

La evolución de la política mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo hacia una política de Estado*

The evolution of the International Cooperation for Development Policy of Mexico towards a State Policy

L'évolution de la politique mexicaine de coopération internationale pour le développement vers une politique d'État

FABIOLA SOTO NARVÁEZ Y CARLOS CASTILLO PÉREZ**

PALABRAS CLAVE
Cooperación; Internacional; Política; Pública.

RESUMEN La implementación la política de cooperación internacional para el desarrollo no es un proceso fácil para ningún país, especialmente para un país de renta media y de naturaleza dual como México. En este artículo se busca analizar la evolución de esta política desde su diseño, así como identificar los elementos clave para su eventual consolidación como Política de Estado.

KEYWORDS
Cooperation; International; Public; Policy.

ABSTRACT The implementation of the international cooperation for development policy is not an easy process for any country, especially for a middle-income and dual-nature country like Mexico. This article seeks to analyze the evolution of this policy from its design, as well as to identify the key elements for its eventual consolidation as a State Policy.

* Recibido: 20 de abril de 2021; aceptado: 21 de mayo de 2021.

** **Fabiola Soto** es maestra en Economía de la Universidad de Schmalkalden, Alemania, y con especialidad en Gobernanza Global del Instituto Alemán para el Desarrollo. Actualmente es la directora de Planeación en la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

Carlos Castillo es licenciado en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y maestro en Políticas Públicas por la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard. Actualmente es director general de Cooperación y Relaciones Económicas en la AMEXCID.

MOTS CLÉS
Coopération; Internationale; Politique; Publique.

RÉSUMÉ La mise en œuvre de la politique de coopération internationale pour le développement n'est un processus facile pour aucun pays, en particulier pour un pays à revenu intermédiaire et à double nature comme le Mexique. Cet article cherche à analyser l'évolution de cette politique depuis sa conception, ainsi qu'à identifier les éléments clés pour sa consolidation éventuelle en tant que politique d'État.

Introducción

En el contexto mexicano, la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) plasmada como un principio de política exterior constitucional, se entiende como una expresión de solidaridad entre los pueblos y las naciones, propiciando el intercambio de conocimientos, tecnología, competencias, buenas prácticas, recursos y acciones que trascienden para impactar las vidas de los beneficiarios de esta política. Como indican García-López y González (2019): "La cooperación internacional para el desarrollo, además de principio rector de la política exterior mexicana, cuyo fin es generar prosperidad compartida, inclusión y justicia social para el país y sus socios, es una herramienta eficaz para combatir retos como el cambio climático, la migración insegura y el crimen trasnacional" (p. 92).

El año 2011, representó un hito en la política de cooperación de México, a partir de la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID); el Gobierno de México ha implementado un Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMCID), que pretende generar un circulo virtuoso entre los mandatos legales, las estructuras programáticas, la evidencia generada, la coordinación efectiva y los recursos disponibles para la CID.

Figura 1. Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Propuesta en 2007, aprobada y en vigor desde 2011

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)	Sistema de Registro Nacional Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID)	Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID)	Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo
• Órgano desconcentrado de la SER, con autonomía técnica y de gestión • Creada en septiembre de 2011	• Capítulo I Art. 27 de la LCID	• Establece prioridades temáticas y geográficas • Revisado por el Consejo Consultivo de la AMEXCID	• Pilar financiero, administrado mediante un fidecomiso y cuenta con un Comité Técnico y Administración integrado por la SER, AMEXCID, SHCP

Fuente: AMEXCID (2016).

La operación del SIMCID se muestra como un mecanismo de engranes, donde existe interdependencia y complementariedad entre los mismos, lo que lleva a abordar de forma integral y holística la cooperación, con la misión dar congruencia y facilitar la implementación de esta política pública.

Sin duda el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas nacionales es una tarea clave para generar desarrollo dentro de un territorio. Como indica (Lahera, E, 2004 p. 8) " Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados"

En el caso de México, la Ley General de Planeación, rige y orienta el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas nacionales emanadas del PND y donde se contemplan la totalidad de los aspectos mencionados en el texto. No obstante, cumplir con ello, no significa el éxito generalizado de las políticas.

En el caso de la política exterior de México, está claro que los beneficiarios de esta política pública son los actores nacionales; no obstante, la constante interlocución y concertación con entes externos hace que la política exterior no sea fácilmente comprendida dentro del abanico de políticas públicas nacionales; generalmente por la paradoja que supone justificar inversiones de recursos en el exterior para beneficio nacional.

De igual forma, la joven política de CID, enfrenta los mismos retos, por lo que en este artículo pretende hacer un análisis sobre la política de cooperación plasmada en el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) 2021-2024, contrastando con el PROCID 2014-2018 y buscando elementos para responder a la pregunta ¿La política de CID se encamina a una política de Estado en México?

La CID como política pública

Retomando a Prado, "la CID es un ejercicio que en varios países (especialmente aquellos con una política exterior más activa y estructurada) aspira a constituirse en una política pública de Estado consolidada, a efecto de que sea capaz de aportar con mayor determinación y predictibilidad insumos a favor de la política exterior, en sintonía con los intereses nacionales" (2014: 3).

En el caso de México, con una política exterior proactiva, con la experiencia de entregar cooperación desde principios del Siglo XX y con un marco jurídico habilitador para potenciar la Política de CID en concordancia con el papel dual de México. Existe todo el potencial de consolidar esta política como una Política de Estado.

Cabe señalar que, con el diseño actual de política en materia de CID, México se posiciona a nivel global como una actor relevante, innovador y comprometido con el desarrollo internacional, siendo uno de los pocos países del Sur global en contar con una política específica en CID y el único en América Latina en conseguir posicionar a la CID a nivel de la planificación nacional de un país.

Evidentemente la política de CID se encuentra supeditada a la política exterior[1]; sin embargo a partir de la promulgación de la LCID la cooperación se transforma, de un pilar de la política exterior a una política pública nacional, que deriva de Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Esta política denominada "Especial"[2], se coloca de manera transversal al resto de las políticas públicas de México plasmadas en los programas sectoriales de las dependencias y entidades de la Administración Pública federal (APF). Ello refiere una visión integradora, donde todos los sectores de la APF de manera coordinada, y atendiendo también sus prioridades sectoriales, contribuyen a la cooperación internacional en ambos sentidos; para beneficio propio o del de terceros países.

Figura 2. Alineación Estratégica PROCID 2021-2024[3].

Fuente: Elaboración propia.

1 El Art. 15 de la LCID indica que el "El Consejo Consultivo de la AMEXCID se constituye con el propósito de contribuir a la formulación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, o su equivalente, y de la política pública en esta materia, cuya definición es responsabilidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores".

2 De acuerdo con el Art. 26 de la Ley General de Planeación. - Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia responsable de coordinar la elaboración y ejecución de cada uno de estos programas.

3 Cabe aclarar que, a la fecha de elaboración de este artículo, el PROCID 2021-2024 a pesar de haberse concluido con su diseño desde enero de 2020, no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, no obstante, la AMEXCID y la SRE continúan trabajando conforme a los Procesos de dictamen/aprobación y publicación de programas derivados del PND 2019-2024, de la mano de todas las instancias involucradas para su pronta publicación.

No obstante, es importante mencionar que si bien todas las dependencias de la APF están en posibilidad de participar en esta política, la LCID no considera de forma explícita la participación de otros actores del desarrollo, que son igualmente relevantes para detonar y catalizar intervenciones eficaces desde una perspectiva multiactoral[4].

Consciente de ello y de su rol como instancia de seguimiento del ODS17[5], la AMEXCID ha sido proactiva en integrar diversas visiones de desarrollo y en detonar alianzas estratégicas mediante la institucionalización de espacios de interlocución que nutren, fortalecen e impulsan la cooperación internacional. Desde 2014, AMEXCID instaló cinco de los denominados Consejos Técnicos[6] logrando interesantes alianzas con el sector privado, académico, social, con los gobiernos locales y con líderes de opinión. En 2016 se formalizó una alianza interinstitucional dedicada al tema del agua. Durante la actual administración, en 2019 se ha logrado construir sobre las bases previas, alianzas que toman en consideración el punto de vista de la niñez y el deporte.

Figura 3. Vinculación estratégica de la AMEXCID 2014-2020[7]

**Antes conocido como Consejo Técnico Académico y Científico*
Fuente: Elaboración propia con fuentes no publicadas de la AMEXCID.

Con esta visión integradora, la Agencia Mexicana facilitó las condiciones necesarias para que el PROCID 2021-2024 se construyera de forma participativa y plasmara una política pública que refleje las visiones e intereses de todos los actores involucrados.

4 México considera actores claves del desarrollo a los Gobiernos subnacionales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, la academia y los parlamentarios.

5 Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, la AMEXCID contribuye al reporte de 17 indicadores de seguimiento a la Agenda de Desarrollo 2030 y participa como miembro en el Comité Ejecutivo Nacional y en el Comité Técnico Especializado de la Agenda 2030.

6 De conformidad con el Art. 4 numeral XIII de la LCID, los Consejos Técnicos se definen como "los Consejos para la atención de temas específicos de la cooperación internacional que pueden ser propuestos por el Consejo Consultivo".

7 A la fecha de elaboración de este artículo los Consejos Técnicos empresarial, social y de Alto Nivel, están pendientes de reinstalar.

En ese tenor, se llevó a cabo un proceso de consultas donde de forma estructurada, se discutió la orientación de la política de CID, en un espacio de reflexión y co-construcción. En ese contexto, socios de la AMEXCID: donantes, expertos, académicos, organizaciones civiles, gobiernos locales, funcionarios y representantes del sector privado, expresaron sus puntos de vista, mismos que quedaron sintetizados y plasmados en el PROCID propuesto por la Secretaría de Relaciones Exteriores a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su publicación.

El documento, a nivel de sus objetivos rescata de forma explícita el perfil de cooperante dual que mantiene México al recibir y otorgar cooperación para el desarrollo dándole esa posición estratégica y privilegiada de interlocutor, facilitador y articulador de acuerdos globales.

Tabla 1. Cooperación internacional otorgada por México 2011-2018

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	218
Cuantificación de la CID otorgada por México (APF)	268 mdd	277 mdd	551* mdd	288.6 mdd	207.06 mdd	287.9 mdd	317.6 mdd	146 mdd*

**Datos para 2018 preliminares.*
Fuente: Elaboración propia con información de AMEXCID.

El primer objetivo planteado aborda la recepción de cooperación internacional para el desarrollo como complemento de las políticas públicas nacionales, haciendo énfasis en orientar de forma estratégica la CID a las regiones geográficas nacionales que han sufrido mayores rezagos. En ese contexto, se menciona a la región Sur-sureste del país como una prioridad para dirigir la cooperación internacional. Este elemento es diferenciador con respecto al PROCID 2014-2018, que únicamente acotaba la recepción de CID al apoyo de las políticas públicas adoptadas en el PND de manera general.

Un segundo objetivo, retoma la oferta de cooperación de México, que está presente en América Latina y replica los mandatos de la LCID posicionando a Centroamérica como la región geográfica prioritaria para otorgar cooperación y, de igual forma se evidencia que México invertirá recursos significativos para lograr un desarrollo sostenido e incluyente de conformidad con el Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica elaborado por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). En este sentido, si bien el PROCID 2014-2018 coincide con la prioridad geográfica, el nuevo PROCID puntualiza más concretamente los países específicos donde se centrará México, así como el marco teórico de referencia para la implementación.

Consecuencia de lo anterior replicaciones la réplica de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro que son emblemáticos; no sólo por el tamaño de su inversión, 31 millones de dólares para cada uno de los países centroamericanos (Honduras y El Salvador) y 15 millones de dólares para Guatemala, sino por la forma en la son implementados. Con ellos, la AMEXCID ha extendido su mandato, encaminando su operación hacia la implementación directa de los proyectos en el terreno.

Un tercer objetivo en el nuevo PROCID, visibiliza la influencia de México en la arquitectura global del desarrollo en el marco de mecanismos y foros internacionales pertinentes para nuestro país. En ese sentido, El PROCID 2014-2018, aunque incluía estrategias y líneas de acción dedicadas a esta labor, no consideraba a nivel de objetivo la incidencia de México a nivel global. En contraste el PROCID actual plantea esta tarea a nivel de un objetivo prioritario, lo que le da realce. No obstante, acota la participación de México a un selecto grupo de mecanismos en los que se considera la participación.

El cuarto objetivo atiende el tema de fortalecimiento institucional buscando la continuidad en la edificación de la AMEXCID, dando cumplimiento a la LCID e innovando de manera sostenida la gestión y los procesos de nuestra cooperación. En este objetivo, ambos documentos de política pública convergen dándole relevancia significativa a este tema potenciando la gestión eficaz de la cooperación de México.

Un quinto objetivo, también es compartido en ambos documentos de política pública, el referente a la promoción cultural, económica y turística de México en el mundo. El PROCID 2014-2018 rindió cuentas sobre ello, no obstante estas funciones han quedado fuera del mandato de la AMEXCID y se ha trasladado a otras áreas de la Cancillería.[8]

En ese sentido, vale la pena subrayar que, bajo estas nuevas condiciones, la AMEXCID podrá concentrar sus esfuerzos operativos en su mandato principal; coordinar, concertar y estimular la cooperación internacional para el desarrollo; y con ello se posicionará como una institución congruente y enfocada a generar desarrollo.

Tabla 2. Comparación de objetivos de política pública entre PROCID 2014-2018 y el 2021-2024

PROCID 2014-2018	PROCID 2021-2024
1. Fortalecer los instrumentos, herramientas y capacidades del sistema de CID mexicano para una mejor gestión de la cooperación.	1. Contribuir a alcanzar los objetivos generales de la política interior en materia de paz, Estado democrático y de derecho, bienestar social y desarrollo económico de la población mexicana, con apoyo de la cooperación internacional recibida.
2. Ampliar y promover la cooperación internacional para el desarrollo hacia países y regiones estratégicas (Cooperación Sur-Sur y Triangular).	2. Lograr que la política mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo contribuya al desarrollo humano sostenible de nuestros socios, con prioridad en las poblaciones de Centroamérica y el Caribe.
3. Mantener relaciones estratégicas con oferentes de cooperación para atraer recursos y capacidades en beneficio nacional alineándose con las prioridades nacionales.	3. Contribuir al cumplimiento de las agendas regionales y globales de desarrollo mediante la participación activa de México en foros y mecanismos de cooperación.
4. Incrementar la presencia de México en el mundo mediante la promoción de fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural.	4. Fortalecer la gestión eficaz de la Cooperación Internacional para el Desarrollo mediante la institucionalización de instrumentos, herramientas, metodologías y capacidades al servicio del Sistema Mexicano de CID.
	5. Promover a México a través de la diplomacia cultural y acciones de promoción económica y turística para impulsar el crecimiento económico y la marca país.

Fuente: Elaboración propia con base en PROCID 2014-2018 y borrador de PROCID 2021-2024.

8 El PROCID 2021-2024 fue elaborado bajo la normativa vigente, plasmada en el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. No obstante, las atribuciones relativas a la promoción económica, comercial, turística y cultural ya han sido trasladadas fuera de la AMEXCID a otras áreas de la Cancillería.

Analizando con más detalle el nuevo PROCID, debemos resaltar y mencionar que en definitiva la administración actual, ha innovado respecto a las temáticas abordadas por la cooperación mexicana. En esta oportunidad, además de observar los sectores que por ley se abordan y los sectores clásicos de la cooperación mexicana, existe una intención clara de diversificar los temas para incidencia en el desarrollo y claramente también se atienden las temáticas insignia de esta administración, como son la migración y el combate a la corrupción.

Además de lo anterior, destaca el compromiso de la AMEXCID con la Agenda de Desarrollo 2030, que influye de manera directa en los proyectos de la oferta de cooperación y que la alineación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) figura en los documentos de planificación de los proyectos de cooperación, dando contenido a nuevos esfuerzos nacionales por abonar al cumplimiento de las metas.

Figura 4. Prioridades temáticas de la política de CID y su evolución

** PROCID 2014-2018 contempla un Gobierno cercano y moderno, democratizar la productividad y perspectiva de género como ejes transversales.*
*** PROCID 2021-2024 contempla la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres, niñas y adolescentes, el pleno respeto y la promoción de los derechos humanos y combate a la corrupción como temáticas transversales.*
Fuente: Elaboración propia.

La figura 4 evidencia la ampliación de temas que son prioritarios para esta administración y ello representa una acción afirmativa para incidir en el desarrollo de forma diferenciada y pertinente en los contextos actuales y para la Agenda Política vigente. En contraste el PROCID 2014-2018 aún conserva las prioridades temáticas tradicionales de la cooperación mexicana y que resultaban evidentes de abordar al tiempo de su diseño.

Como se puede abstraer de las primeras páginas de este artículo, la Política Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aunque joven, contiene elementos fundamentales para lograr posicionarla como una Política de Estado, vinculando a todos los actores de la sociedad mediante una planificación progresiva que retoma los elementos exitosos de políticas implementadas previamente.

No obstante, toda política pública debe estar acompañada de recursos para su implementación y claramente los flujos financieros sostenidos, son vitales para la consecución de los objetivos planteados. Adicionalmente, la cooperación y sobre todo la Cooperación Sur-Sur debe transitar a un esquema de presupuestos predecibles y plurianuales que puedan facilitar una planificación multianual de las iniciativas.

En este sentido, aún existen una serie de retos con respecto al financiamiento en la política de cooperación mexicana y remontarlos es condición necesaria para consolidar de forma contundente a esta política pública:

- El financiamiento es crucial para el éxito de cualquier intervención de política pública, si bien mucha de la cooperación otorgada por México es medida en términos del *valor de los expertos*[9] adscritos a las dependencias de la APF y otro tanto es medido por las erogaciones realizadas mediante las partidas presupuestarias dedicadas al pago de viáticos y pasajes aéreos, ello no resulta suficiente.

- Es necesario que la cooperación cuente con un presupuesto dedicado a esta actividad, que pueda ser gestionado por la AMEXCID, y que de él se puedan apoyar los proyectos e iniciativas de CID de todas las dependencias y entidades de la APF.

- Con dicho recurso se debería estar en posibilidad de continuar innovando en la implementación de los proyectos y programas, permitiendo la compra de equipo, la contratación de más servicios y el pago a expertos en caso de que así se requiera.

- Será de vital importancia generar un nuevo mecanismo de gestión financiera[10], a consecuencia de la extinción del Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID), que sea congruente con la cooperación, que permita agilidad y eficacia para el pago de insumos y servicios, que posibilite la integración de recursos de múltiples fuentes de financiamiento, garantizando una gestión oportuna, así como transparencia y adecuada rendición de cuentas hacia nuestros socios y el público en general.

Adicionalmente, existen oportunidades en la mejora de la gestión de la política de CID:

---

9 Es el valor del tiempo invertido por cada experto/funcionario participante en un proyecto de cooperación, según sus percepciones salariales. Fuente: Guía de términos del RENCID, no público.

10 El 6 de noviembre de 2020 el Diario Oficial de la Federación publicó el decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En específico, los artículos 34-39 y 42 del Capítulo I, referentes al Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuyo fideicomiso está en proceso de extinción.

- Si bien es cierto que la política de cooperación está subordinada a la política exterior, será de gran valor hacer efectiva la "autonomía técnica y de gestión", plasmada en el artículo ocho de la LCID proporcionando a la AMEXCID mayor libertad operativa y enfocándola a procesos que se traduzcan en una gestión más eficiente de las acciones de cooperación.

- Sin duda, un aspecto vital para esta política es contar con una estructura orgánica acorde a los objetivos que se busca conseguir. Para ello, será necesario contar con una plantilla operativa óptima en la AMEXCID, para conducir la CID con una estructura diseñada acorde con los objetivos plasmados en el PROCID.

- La comunicación estratégica es crucial para el logro de objetivos de la AMEXCID para todos los países es difícil explicar porque los recursos públicos que provienen de los bolsillos de contribuyentes responsables, son erogados en favor de un tercer país. Esta dificultad se hace más evidente para los países emergentes o de carácter dual como México, que enfrenta rezagos nacionales importantes, pero que son comprometidos con el desarrollo internacional.

- En ese tenor se deberá implementar una estrategia de comunicación que difunda, instruya y conscientice sobre los frutos generados por la cooperación en territorio nacional, y posicione los beneficios que la oferta de cooperación trae a México y al mudo.

- Aunado a ello, y como menciona Carrillo, (2019) *"México se encuentra comprometido con la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo, por lo cual suscribe sus nuevos esfuerzos a sus cuatro principios reconocidos internacionalmente…"*, para concretarlo se deberá proseguir con una planificación con base a resultados, evaluar las iniciativas, propiciar un ambiente favorable para la inclusión de nuevos actores y acrecentar los esfuerzos sobre una mayor transparencia y rendición de cuentas. Sin duda, estos aspectos continuaran, posicionado a la cooperación de México en el ámbito global.

- Finalmente, y no menos importante es contar con una política pública estructurada, pero flexible, que sea capaz de reaccionar de forma efectiva a escenarios adversos, en el contexto de emergencias o desastres. Esta condición ha quedado evidenciada durante la pandemia por COVID-19, donde la AMEXCID ha logrado reaccionar para convertir su cooperación en una más adecuada y pertinente a las condiciones existentes.

Conclusiones

Los argumentos expuestos, permiten concluir que la política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México se encamina a una consolidación institucional

gradual como una política de Estado. La progresividad en el proceso de la planeación de la política es también un aspecto crucial para edificar en los cimientos existentes evitando rehacer o redefinir los instrumentos de política ya consolidados.

Es evidente que, a pesar de los avances, la política de CID necesariamente deberá contar con un mecanismo de financiamiento *ad hoc* para echar a andar la maquinaria de engranes definidos como: Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo, implementando la política de forma efectiva. Lo que se antoja como un reto para el país, no sólo para la cooperación, sino para todas las políticas del PND que sufren un contexto de austeridad republicana y de pandemia. No obstante, existe margen para avanzar generando un diálogo con las autoridades hacendarias y parlamentarias responsables de aprobar el presupuesto de egresos, con miras a posicionar la cooperación en la agenda presupuestal y darle mayor consistencia a esta política pública.

Bibliografía

AMEXCID (2018): *Libro Blanco: Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2012-2018"*, disponible en: https://transparencia.sre.gob.mx/amexcid/libros-blancos

— (2018): Cuantificación de la Cooperación Mexicana, disponible en: https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/cuantificacion-de-la-cooperacion-mexicana

CARRILLO, L. E. (2019): "La política de cooperación internacional para el desarrollo de México", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 14 de noviembre.

CEPAL (2019): *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral. El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462720/34.Hacia_un_nuevo_estilo_de_desarrollo___Plan_de_Desarrollo_Integral_El.pdfDOF – Diario Oficial de la Federación —— (2014): Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342827&fecha=30/04/2014

— (2018): Ley General de Planeación, última reforma del 16 de febrero de 2018, disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf*

— (2020): Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, última reforma del 6 de noviembre, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_061120.pdf

GARCÍA-LÓPEZ, A. y GONZÁLEZ, N. (2019): "La gobernanza de la Cooperación Internacional para el Desarrollo", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 19, nº 1, pp. 85-92.

LAHERA, E. (2004): "Política y políticas públicas", CEPAL, Santiago de Chile, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/1/S047600_es.pdf

SHCP – SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2019a): *Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques_transversales/Guia_programas_derivados_PND_2019_2024.pdf

— (2019b): *Proceso de dictamen/aprobación y publicación de programas derivados del PND 2019-2024*, México.

— (2019c): *Criterios para elaborar, dictaminar, aprobar y dar seguimiento a los programas derivados del plan nacional de desarrollo 2019-2024*, disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques_transversales/Criterios_programas_derivados_PND_2019_2024.pdf

PRADO, J. (2014): "La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 59, nº 222, UNAM, México.

6

La cooperación mexicana en la encrucijada: el difícil camino hacia la AMEXCID*

Mexican cooperation at the crossroads: the difficult road to AMEXCID

La coopération mexicaine à la croisée des chemins: la route difficile vers AMEXCID

GERARDO BRACHO CARPIZO Y BRUNO FIGUEROA FISCHER**

PALABRAS CLAVE
AMEXCID; Cooperación Internacional para el Desarrollo; Política exterior de México.

RESUMEN Este ensayo aborda la institucionalización de la cooperación internacional de México de 1990 a 2011. Parte de los profundos cambios que en lo externo (fin de la guerra fría) y en lo interno (cambió de modelo económico), colocaron a México en una posición paradójica: país del Sur con afiliaciones en organismos del Norte. Hace un recuento de la evolución de su sistema de cooperación internacional en esos años y de cómo finalmente buscó atajar ese desafío: tratando de mediar entre las tradiciones de Cooperación del Norte y del Sur y avanzando en la institucionalización de su sistema de cooperación que culmina con la creación de la AMEXCID.

KEYWORDS
AMEXCID; International Development Cooperation; Mexico's foreign policy.

ABSTRACT This essay deals with Mexico's institutional making of its international cooperation from 1990 to 2011. It starts by analyzing how profound changes abroad (the end of the Cold War) and at home (a new economic model) placed Mexico in a paradoxical position: as a country of the South affiliated to Northern organizations. It recounts the evolution of its international cooperation system during this period and examines how it finally dealt with this challenge: seeking to mediate between Northern and Southern traditions of cooperation and institutionalizing its system through the creation of the AMEXCID.

* Recibido: 16 de abril de 2021; aceptado: 19 de mayo de 2021.

** **Gerardo Bracho** es maestro en Estudios del Desarrollo por la Universidad de Sussex y miembro del Servicio Exterior Mexicano.

Bruno Figueroa es maestro en Administración Pública por la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA) y embajador del Servicio Exterior Mexicano.

MOTS CLÉS
AMEXCID; Coopération Internationale au Développement; Politique étrangère du Mexique.

RÉSUMÉ Cet essai aborde l'institutionnalisation de la coopération internationale du Mexique de 1990 à 2011. Des transformations majeures à l'extérieur (fin de la guerre froide) et à l'intérieur (nouveau modèle économique), ont placé le Mexique dans une position paradoxale : pays du Sud affilié aux organisations du Nord. Il touche l'évolution de son système de coopération internationale au cours de ces années, et comment il a finalement voulu relever ce défi, cherchant à servir de médiateur entre les traditions de coopération du Nord et celles du Sud, et avancer vers l'institutionnalisation de son système de coopération qui aboutit à la création de l'AMEXCID.

Introducción

En el momento histórico del fin de la guerra fría y de la adopción de un modelo económico neoliberal, México tuvo la oportunidad de constituir una agencia de cooperación internacional por la que pudiera proyectar de manera más eficaz su política de cooperación, un componente importante de su diplomacia. Estuvo a punto de hacerlo cuando en 1998 creó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI). Sin embargo, y a pesar de que la cooperación mexicana seguía creciendo en complejidad – sobre todo en Centroamérica y el Caribe - esto no ocurrió hasta 2011, con la fundación de la AMEXCID.

Existían en realidad, desde los años ochenta, condiciones objetivas que permitían a México constituir una agencia de cooperación internacional. Pero los distintos gobiernos que tuvieron en sus manos la conducción de la política exterior vieron quizás más las complejidades que los beneficios de un esfuerzo que requería además de una coordinación interna en la materia casi inexistente. La naturaleza dual de México como oferente y receptor de cooperación o ayuda, y de país con un pie en la lógica de los países del Norte, sobre todo a partir de su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el otro anclado en el Sur, agregaron una complejidad que no invitaba a lanzarse a tal aventura. Este artículo explora este desarrollo, partiendo del corte histórico que significó el derrumbe del socialismo en el mundo, para aterrizar en cómo avanzó México para adaptarse al cambiante escenario internacional y los pasos que dio para institucionalizar su sistema de cooperación internacional que culminaron con la adopción de la Ley Mexicana de Cooperación Internacional en 2011.

Por lo tanto, este artículo tiene como objetivo rescatar el contexto histórico en el que surgió la AMEXCID como paso necesario para entender su primera configuración institucional, evaluar su acción y mejor proyectar su futuro. Se buscará probar que la

falta de claridad en la definición del lugar de México en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y la falta de continuidad en las acciones, retrasó por lo menos un par de décadas la constitución de la Agencia.

Del fin de la Guerra Fría al desafío de los 'donantes emergentes del Sur'

El sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo que emergió de la Posguerra cristalizó en dos tradiciones que se desarrollaron paralelamente: la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) Norte-Sur (CNS) y la Cooperación Sur-Sur (CSS) entre las economías en desarrollo. Esta última modalidad, que arrancó en la Conferencia de Bandung (1955), se concretó en los foros de la Organización de las Naciones Unidas, destacando el Plan de Acción de Buenos Aires sobre Cooperación Técnica y Científica (PABA) en 1978. Nacido del contexto postcolonial, cuando las relaciones entre países del Sur brillaban por su ausencia, la agenda de la CSS abarcó inicialmente todo tipo de lazos entre países del Sur, incluyendo aquellos motivados por la ganancia (comercio e inversiones). Luego se fue decantando para denotar en la práctica flujos concesionales del mismo tipo que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Si bien los préstamos blandos han figurado en un principio como instrumento de las relaciones económicas entre países del Sur, por razones legales (prohibiciones constitucionales contra gasto público en el exterior), institucionales (falta de coordinación entre los Ministerios de Finanzas y las Cancillerías) y de otro tipo, la "cooperación financiera" ha quedado sumergida en la agenda de la CSS. En contraste, la cooperación técnica y científica acaparó la agenda de la CSS. El PABA adquirió mucha influencia, estimulando la cooperación técnica y científica y fomentando instituciones ad-hoc para canalizarla en las cancillerías o en las nuevas agencias de cooperación.

El fin de la guerra fría trastocó la arquitectura de la CID y contribuyó a consolidar el paradigma económico dominante de desarrollo capitalista que venía fraguándose desde principios de los años ochenta. De un modelo basado en el papel rector del Estado, a un paradigma neoliberal enfocado en abrir paso a las fuerzas reguladoras del mercado. Ello incidió en las dos modalidades de la CID. Por un lado, los donantes tradicionales –organizados en el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE– se ajustaron al credo liberal. Por otro lado, el neoliberalismo en ascenso, erosionó el estatalismo de las agendas del Sur institucionalizadas en la Organización de las Naciones Unidas. Si bien el PABA siguió estimulando la cooperación entre países del Sur, la CSS, perteneciente al paradigma de las "economías emergentes", perdió visibilidad y dimensión política. Hasta 2019 la Organización de las Naciones Unidas no volvió a convocar una conferencia importante de CSS.

El colapso del socialismo llevó a un mundo unipolar dominado por los Estados Unidos de América (EUA) que imponían los principios del mercado y la democracia liberal. Este escenario de unicidad (Fukuyama, 1992), preocupante para muchos,

encarnaba, una promesa loable, la expectativa de enfocar la CID --que la guerra fría había subordinado a la geopolítica-- al *desarrollo* y a sumar a todos los países en un esfuerzo común; promesa que cristalizó en la adopción de la Agenda de la Organización de las Naciones Unidas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000.

A la postre, este mundo unipolar duró poco. Ya para principios del siglo XXI, era perceptible que la globalización, alimentada por la desregulación y la privatización, generaba diferentes resultados en el mundo en desarrollo. Por un lado, dejaba atrás a multitud de economías que no podían mantener el ritmo de la competencia global. Por otro lado, facilitó el despegue de un pequeño grupo de países liderados por la locomotora china, cuyo peso en la economía internacional y en los flujos de comercio e inversión, incluidos los concesionales de cooperación para el desarrollo, empezaron a escalar potencialmente. Brasil, China, India, Turquía y otras potencias, sin dejar su condición de países en desarrollo, iniciaron importantes programas de cooperación. Nacía así un nuevo actor, "el donante emergente del Sur", que la narrativa de la CID, construida sobre el binario Norte-Sur, no parecía capturar. Ambas tradiciones, CNS y CSS, enfrentaron el desafío que representaban los donantes emergentes a su manera y entraron en pugna entre sí. Fue en este ambiente de intensos cambios e incertidumbre en el que México jugó un papel singular y cuando creó la AMEXCID.

Esfuerzos de México por acoplarse al escenario cambiante de la CID

Al principio de la Posguerra (Bretton Woods, 1945) en San Francisco y Nueva York, México jugó un papel importante en la consolidación de la agenda de la CID. Más adelante, en los años setenta, participó activamente en las agendas y organizaciones del Sur, liderando la lucha por un Nuevo Orden Económico Internacional más favorable a los países en desarrollo y sumándose con entusiasmo al paradigma de la CSS y a la agenda del PABA. No obstante, a principios de los ochenta, México jugó el papel de doble protagonista del fin de esa era global. En la cumbre de Cancún (1981) sonó el ocaso de la agenda Norte-Sur y, la debacle de la deuda externa (1982), el fin del modelo estatal de desarrollo (Figueroa, 2016).

Al final de la Guerra Fría, México se encontraba transitando, junto a buena parte del planeta hacia el nuevo modelo neoliberal de desarrollo. Como parte de esa transición, acordó en 1991 el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Norteamérica y Canadá e ingresó, en 1994, en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Estos eventos impactaron en su política de CID. Para empezar, considerando que participar en la meca de los países en desarrollo era incompatible con su membrecía en la OCDE, México abandonó el Grupo de los 77 (G77). Al mismo tiempo, Manuel Tello, entonces Canciller, advirtió que "México seguirá defendiendo sus posiciones como país en desarrollo de acuerdo con su interés nacional". En otras

palabras, México ingresaba a un club de países ricos, pero seguiría actuando internacionalmente como lo que era: *un país en desarrollo*. Se encontraba así en una posición incómoda: con un pie en el Norte y otro en el Sur, bajo el riesgo de quedarse aislado.

México ingresó a la OCDE, pero no al CAD donde participaría como observador pues no calificaba como donante. Se suponía que, al ingresar a la OCDE, México, país dual que generaba y recibía ayuda, buscaría *fortalecer* su perfil de oferente, avanzando en la institucionalización de su sistema de cooperación con el apoyo del CAD. ¿Cómo haría para compaginar este compromiso implícito con su realidad de país en desarrollo y su pertenencia a la tradición de la CSS? Por varios años, la Cancillería vaciló entre dos posiciones. La primera, esquivar dicho desafío y no participar en el CAD; la segunda, por el contrario, abogaba por participar en el CAD para fortalecer el perfil mexicano de cooperante y mediar entre el Comité y otros países de la tradición de CSS.

En enero de 1997, México dio un paso importante en esta última dirección organizando con el CAD un diálogo de alto nivel en la Ciudad de México entre los miembros del Comité y catorce "donantes no miembros del CAD". En la reunión, considerada "la primera en su tipo", los ocho países no miembros que venían de la tradición de CSS (entre ellos México, Brasil, y China) aceptaron participar como "donantes incipientes". Aunque los cooperantes del Sur encontraron provechoso aprender de las experiencias del CAD, el diálogo se truncó debido a la reticencia de algunos donantes tradicionales a invertir recursos en proselitismo con "cooperantes de bajo calado". Cinco años después, en 2002, México fungió nuevamente como mediador al alojar en Monterrey una gran Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre Financiación al Desarrollo. Si bien abordó el tema desde diversos ángulos (impuestos, inversiones etc.), el "Consenso de Monterrey" se enfocó en los donantes del CAD, a quienes llamó a cumplir con su compromiso de otorgar el 0.7% de su PIB anual como AOD (ONU, 2002). En contraste, la CSS apenas se mencionó.

Tres años después, la arquitectura de la CID pasaba por un proceso de profunda transformación. Las potencias del Sur habían saltado ya a la palestra internacional y empezaba a conocérseles como "donantes emergentes". El CAD, ansioso por cooptarlos, entre otras medidas, buscó atraerlos a su agenda sobre la *efectividad* de la ayuda (2003), vista como complementaria a la de Monterrey, concentrada en el tema de la *oferta*. En 2005 los invitó al segundo Foro sobre la Efectividad de la Ayuda que congregó a casi 100 países, así como organizaciones multilaterales y de la Sociedad Civil. El objetivo era adoptar una "Declaración de París" (DP) que, con el fin de contribuir a alcanzar los ODM, fijaba metas concretas para aumentar la eficacia de la CID. Dichos compromisos atañían a los donantes, a los receptores o a ambos a la vez. Al caer tardíamente en la cuenta que tendrían que cumplir dichos compromisos como "donantes", los cooperantes del Sur reaccionaron mal. No veían problema en dialogar, aprender y cooperar, otra cosa era asumir responsabilidades concretas. En el paradigma binario Norte Sur de posguerra, la CNS entrañaba responsabilidades, mientras que la CSS era "voluntaria". Cada país implicado respondió a su manera.

Por su parte, la Cancillería mexicana solicitó una carta al presidente del CAD, en la que se aclaraba que la DP "no era legalmente vinculante".

El malentendido diplomático contribuyó a precipitar un cambio en la posición de México ante el CAD y ante una agenda de la CID en ebullición. Mientras el CAD intentaba cooptar a las potencias emergentes del Sur, los foros del Sur en la Organización de las Naciones Unidas revivían la narrativa de la CSS que protegía su identidad. Resurgió, así la polémica entre el Norte y el Sur, que parecía reproducir, en nuevas condiciones, las pugnas de los años setenta. México estaba de nuevo en el ojo del huracán, pero desde otra perspectiva: comulgaba como antes en la CSS, pero ahora era también miembro de la OCDE y observador del CAD.

En contraste con otros, México no estaba incrementando sensiblemente su CID, pero figuraba entre las potencias emergentes y como tal participó en los nuevos foros de dialogo tipo Norte-Sur, el llamado Proceso de Heiligendamm y el G20. Como miembro de la OCDE, economía emergente y potencia regional, México asumió dos objetivos complementarios: contribuir a renovar el paradigma de la CID de la posguerra tendiendo un puente entre la CNS y CSS, por un lado, y fortalecer su propio perfil de cooperante, por otro. En cuanto al primero, entre otras cosas, México contribuyó a extraer a la agenda de la eficacia de la lógica binaria de donantes y receptores para introducir una tercera figura, el cooperante del Sur, con personalidad propia y compromisos diferenciados; si bien los donantes tradicionales no tardaron en reinventarse también como "cooperantes" diluyendo así sus responsabilidades (Bracho, 2015). En cuanto al segundo, México avanzó en un proceso de institucionalización que desembocó en la AMEXCID como se explica en el siguiente apartado.

El camino a la institucionalización: del mecanismo de Tuxtla a la AMEXCID

El Gobierno mexicano no se preocupó por estructurar o sistematizar su cooperación internacional para el desarrollo antes de los años noventa, a pesar de que su volumen y complejidad fue creciendo en las dos décadas anteriores. La introducción en la constitución mexicana de la CID como uno de los principios rectores de la política exterior, en 1988, no motivó un interés particular por institucionalizar dicha cooperación, a pesar de que se tornaba jurídicamente obligatoria; quizás porque se consideró que ya se practicaba ampliamente y no requería de cambios en su ejecución. El establecimiento de agencias de cooperación bajo la influencia del PABA por parte de Brasil (ABC) y de Chile (AGCI) tampoco generó, en su momento, un efecto de imitación.

El canciller Fernando Solana (1988-1993) fue el primero en crear una arquitectura que reuniera, bajo un solo paraguas, la multiplicidad de acciones de cooperación con Centroamérica y compilar, de manera regular, la información detallada relativa

a dichas acciones. Así nacieron el Programa, el Fondo y la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCA). Esta última, constituida en 1990 por decreto presidencial, era una comisión intersecretarial encabezada por la Cancillería.

Pocos meses después tendría lugar, en Tuxtla Gutiérrez, la primera cumbre entre México y Centroamérica que instituiría el mecanismo que lleva el nombre de dicha ciudad (1991). Se conjugó entonces una visión de integración económica, basada en la liberalización comercial y económica, acorde con la filosofía del momento, y cooperación en todos los frentes. El Acuerdo General de cooperación, uno de tres acordados en la primera cumbre, nombraba a la CMCCA como representante de México en el ámbito de su competencia. En 1999, tras la tercera Cumbre de Tuxtla (julio de 1998), la Comisión puso en marcha con el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) el primer programa de cooperación con enfoque regional, que se conocería más adelante como "Programa Mesoamericano de Cooperación" (PMC) vigente cuando se creó la AMEXCID.

Esta muy apretada síntesis del desarrollo de la cooperación de México con sus vecinos del Sur durante la década de los noventa explica por qué se consideró necesaria la consolidación de las estructuras administrativas y legales que canalizaran dicha cooperación. La Cancillería mexicana, influida por el espíritu del PABA al igual que otras "economías emergentes", concentraría más tiempo y energías en la cooperación técnica y científica, la más importante por número de acciones, más no así por valor monetario, que correspondía a la cooperación financiera, manejada enteramente por las autoridades hacendarias.

En 1996 la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la SRE elaboró una propuesta de ley para la cooperación internacional no reembolsable. Es decir, no tocaba la cooperación que generase deuda pública, responsabilidad exclusiva de la Secretaría de Hacienda. Aunque dicha ley no prosperó, cabe destacar que proponía establecer un Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que incluía una Agencia, las instituciones receptoras de cooperación internacional, un Fondo, un Registro y un Programa Especial. Esto es, se precisaba como agencia de carácter dual, tanto como emisora de cooperación, como receptora.

La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional sería un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, y tendría como responsabilidad la "planificación, gestión, administración, gasto y control de los recursos provenientes o destinados a la cooperación internacional no reembolsable". Contaría con un director ejecutivo, un auditor interno y un comité técnico compuesto por representantes de distintas secretarías, y representantes de los sectores académico, empresarial, laboral y social. Cabe notar que en ese proyecto se evitó escrupulosamente el término de "donante", subrayando así la naturaleza específica de México en el ámbito de la cooperación, en contraste con los miembros del CAD que ofrecían ayuda al mismo tiempo, como vimos, al año siguiente México alojó una conferencia internacional en

la que aceptó identificarse como "donante no miembro del CAD". Este titubeo sobre su identidad, entre su ser y su deber ser, refleja bien su identidad indeterminada entre el Norte y el Sur (Figueroa, 2016).

A comienzos de 1998 toma posesión, como Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Rosario Green, quien vincularía su nombre a dos instituciones centrales de cooperación: el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), y la AMEXCID más adelante. Como narraría ella después, entendía la importancia de la cooperación dentro de la política exterior mexicana, y decidió darle una estructura. Crear una agencia a través de una ley a la mitad de un gobierno era arriesgado. Se inclinó entonces por un Instituto, similar al Instituto Matías Romero, que tuviera autonomía de gestión, aunque no financiera, como órgano desconcentrado de la SRE. Así nació en 1998 el IMEXCI, por decreto presidencial que, en la visión de progresión de su gestora, se convertiría eventualmente en una agencia.

No hubo discusión epistemológica sobre la cooperación y su eventual diferencia con la CID; Rosario Green entendía por cooperación internacional el conjunto de acciones de política exterior donde había beneficio mutuo entre otorgante y receptor, en los ámbitos técnico y científico, cultural, educativo y económico, aún en las acciones de promoción. Es decir, no se apartaba de la visión de la CMCCA, para la cual un foro empresarial o un festival cinematográfico constituían acciones de cooperación. Por ello el IMEXCI estuvo constituido por cuatro direcciones generales que abarcaban tanto la CID en su sentido estricto y como es generalmente entendida hoy, como las labores de promoción comercial y de inversiones de México, y la cultural. Se agregó una dirección general para la cooperación con Centroamérica y el Caribe. Se constituyó asimismo un Consejo Consultivo similar al planteado por el proyecto de ley de 1996.

El IMEXCI introdujo dos novedades importantes en sus tareas. Por un lado, desarrolló el primer esfuerzo de contabilización de la cooperación internacional mexicana en términos monetarios y, por otro lado, desarrolló un sistema de gestión y administración de proyectos, que incluía su evaluación. La cooperación financiera, lamentablemente, no figuró en ese primer inventario en valor de la CID mexicana.

El primer Gobierno de la alternancia del México contemporáneo modificó sus prioridades y, en al año 2000, desapareció el IMEXCI. Las responsabilidades en torno a la CID regresaron, como en el pasado, al escritorio de un subsecretario o de un jefe de unidad.

Centroamérica fue no obstante objeto de interés prioritario por parte de los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón, quienes crearían o modificarían esquemas de cooperación con la región, teniendo como columna vertebral las reuniones cumbres del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, de donde emanarían mandatos en las áreas política, de seguridad, económica, y de cooperación.

El gran proyecto del presidente Fox para la región fue el Plan Puebla Panamá (PPP), ambicioso programa de integración y desarrollo integral del sur de México a Panamá, inscrito como un capítulo del Mecanismo de Tuxtla. Para ello se creó una Comisión Ejecutiva, un Grupo Técnico Interinstitucional, y una Comisión de Alto Nivel de Promoción y Financiación. La oficina nacional de México se alojó en la Presidencia de la República en sus primeros dos años, luego fue transferida a la Cancillería, en la Subsecretaría para América Latina y el Caribe.

El PPP no respondió a las expectativas que había suscitado en la región, porque la mayoría de los recursos mexicanos se destinaron a proyectos nacionales en el sur del país.

Felipe Calderón decidió reformular la cooperación regional con Centroamérica a través de un nuevo esquema, igualmente subordinado a las cumbres de Tuxtla: el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica ("Proyecto Mesoamérica"). Vio la luz en 2009, y se mantiene vigente hasta el presente día. Integra todos los esquemas de cooperación de México a nivel regional, en una vasta gama temática que abarca desde la construcción de infraestructura carretera a la facilitación comercial, la protección del medio ambiente o la educación para la prevención de desastres. Cuenta con un Secretariado permanente en San Salvador.

De manera simultánea, el Acuerdo de San José, manejado enteramente por la SHCP, siguió generando recursos para la ejecución de los proyectos de infraestructura de Centroamérica y el Caribe, por al menos una decena de millones de dólares al año entre 2000 y 2010. La SRE no participaba en las decisiones sobre el destino de los recursos ni en su gestión, siempre en manos de las autoridades hacendarias del país.

En 2006 Rosario Green fue electa senadora por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y dentro de la Cámara Alta fue nombrada presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores. Desde esa posición concibió el proyecto de ley que crearía la AMEXCID, debido a que su proyecto de seis años atrás (el IMEXCI) había desaparecido; lo negoció dentro del Senado y con la Cámara de Diputados para su aprobación en 2010. Se enfrentó a resistencias de parte del PAN, el partido en el poder, así como de la Presidencia de la República y de la propia Cancillería. Finalmente, la ley fue promulgada y la Agencia cobró vida en noviembre de 2011. Sin la visión y el tesón de Rosario Green, México quizás seguiría sin una agencia de cooperación internacional para el desarrollo en el presente.

Conclusiones

El camino que llevó a la constitución de la AMEXCID fue accidentado. Estas páginas dan cuenta de un proceso que tuvo titubeos, avances y retrocesos, a pesar de que la cooperación internacional mexicana se mantenía como un componente esencial de

la política exterior, sobre todo frente a Centroamérica y el Caribe, aunque no ignoró otras regiones del Sur. Se ha sugerido que, a nivel conceptual, el carácter dual de esta cooperación y la membresía de México en la OCDE complicaron la tarea.

Por otra parte, es cierto que la constitución de una agencia no figuró en el programa de política exterior de ningún presidente ni de un canciller; lo más cercano fue el IMEXCI, que sobrevivió apenas de 1998 a 2000. Al no ser la cooperación internacional una prioridad al más alto nivel, la CID mexicana careció, en las dos décadas de estudio (1990 – 2010), de una fuente robusta de recursos. El Plan Puebla-Panamá fue quizás el ejemplo más acabado de construcción de un andamiaje de cooperación ambicioso, pero con precarios recursos. Sin ellos, se antojaba difícil constituir una agencia de cooperación. Cuando por fin, tras varios años de negociación desde el poder legislativo, nace la AMEXCID en 2011, la instrucción presidencial fue de no dotarla de recursos adicionales a los que ya destinaba la SRE para la cooperación internacional. Con esta señal equívoca, comienza a partir de ese momento, la historia presente de la CID mexicana.

Bibliografía

BRACHO, G. (2015): *In Search of a Narrative for Southern Providers: The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda*, Deutches Institut für Entwicklungspolitik, disponible en: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_1.2015.pdf

FIGUEROA, B. (2016): *Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000. Solidaridad, intereses y geopolítica*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

FINANCE CENTER FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION (2017): "Changing Roles of South-South Cooperation in the Global Development System towards 2030", disponible en: https://www.unsouthsouth.org/2017/10/10/changing-roles-of-south-south-cooperation-in-the-global-development-system-towards-2030-fcssc-2017/

FUKUYAMA, F. (1992): *El fin de la historia y el último hombre*, Davinci, Barcelona.

LOZOYA, J. A. (coord.) (1999): *La nueva política mexicana de cooperación internacional*, Instituto Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo, México.

ONU (2000): Conferencia para la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Nueva York.

— (2002): I Conferencia de Financiación al Desarrollo, Monterrey.

Revista Mexicana de Política Exterior, México y la Cooperación Internacional para el Desarrollo, nº 102, septiembre-diciembre de 2014.

7

La política exterior de México y la Cooperación Internacional para el Desarrollo a diez años de su ley y la AMEXCID*

Mexico's foreign policy and international development cooperation 10 years after its law and the AMEXCID

La politique étrangère du Mexique et la coopération internationale au développement 10 ans après sa loi et l'AMEXCID

JUAN PABLO PRADO, RAFAEL VELÁZQUEZ
Y LUIS ANTONIO HUACUJA**

PALABRAS CLAVE
México; Cooperación internacional para el Desarrollo; AMEXCID.

RESUMEN En 2011 la cooperación internacional para el desarrollo (CID) de México tuvo un punto de inflexión con la promulgación de la Ley de CID y la creación de la Agencia de CID. Tras 10 años, el objetivo de este artículo es hacer un balance de la Ley y Agencia de CID mexicanas para identificar sus logros más destacados y sus limitaciones más relevantes. El texto concluye que, a una década de ese emblemático año, queda latente la pregunta dedicada al impacto de esa Ley y de los mandatos que de ésta emanan, en particular sobre su facultad para constituir un medio con el suficiente potencial e idoneidad para hacer de la CID de México un mecanismo capaz de atender a sus propósitos.

* Recibido: 19 de abril de 2021; aceptado: 21 de mayo de 2021.

** **Juan Pablo Prado** es profesor-investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y del Consejo Directivo del Centro de Estudios sobre la Política Exterior de México (CESPEM).

Rafael Velázquez es profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Baja California. Miembro del SNI y presidente del CESPEM.

Luis Antonio Huacuja es profesor de posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro de la Red Mexicana de Estudios en CID.

KEYWORDS
Mexico; International Development Cooperation; AMEXCID.

ABSTRACT In 2011, Mexico's international development cooperation (IDC) had a turning point with the enactment of the IDC Law and the creation of the IDC Agency. After 10 years, the objective of this article is to take stock of the Mexican IDC Law and Agency to identify its most outstanding achievements and its most relevant limitations. The text concludes that, a decade after that emblematic year, the question is about the impact of that Law, in particular about its faculty to constitute a medium with sufficient potential and suitability to act as the CID of Mexico a mechanism capable of serving its purposes.

MOTS CLÉS
Mexique; Coopération internationale; AMEXCID.

RÉSUMÉ En 2011, la coopération internationale au développement (CID) du Mexique a connu un grand tournant avec la promulgation de la Loi CID et la création de l'Agence CID. Après 10 ans, l'objectif de cet article est de faire un bilan de la Loi et de l'Agence mexicaine CID afin d'identifier ses réalisations les plus remarquables et ses limites les plus notables. Le texte conclut qu'une décennie après cette année emblématique, la question demeure quant à l'impact de la loi et de ses mandats, notamment sa capacité à constituer un moyen doté d'un potentiel et d'une adéquation suffisants pour faire de la CID du Mexique un mécanisme capable de servir ses objectifs.

Introducción

La cooperación internacional para el Desarrollo (CID) ha sido históricamente una actividad clave en el marco de la política exterior de México. Un avance importante en esta materia fue la publicación, en 2011, de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID). Este instrumento jurídico posibilitó, en ese mismo año, el surgimiento de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), cuyo fin principal es coordinar y planear de manera más eficaz los esfuerzos del gobierno mexicano en materia de cooperación.

En este contexto, el décimo aniversario de este cuerpo normativo y de la fundación de la AMEXCID resulta un momento propicio para hacer una reflexión en torno a la cooperación internacional de México, la Ley, la Agencia y sus implicaciones generales en la política exterior. En este sentido, el objetivo central de este artículo es hacer un breve balance en el marco de este decenio para identificar sus logros más destacados y sus limitaciones más relevantes. El argumento que guía el texto es que la ley citada ha sido pertinente para la institucionalización de la cooperación y ha

mostrado avances importantes. Sin embargo, existen algunas áreas de oportunidad en el marco de la legislación e instrumentación de su contenido. En este contexto, la ley requiere de ciertas adecuaciones para ser más efectiva en cuanto a sus objetivos, la atención integral de su contenido y de cara a los nuevos retos nacionales y globales.

El artículo está dividido en tres partes. La primera, analiza a la CID en el marco de la política exterior de México. La segunda, revisa los principales aspectos de la ley, plantea los antecedentes, vicisitudes y particularidades del proceso legislativo, así como, las modificaciones e implementación de la LCID a 10 años de su publicación. La última, revisa el primer decenio de la instrumentación de esta legislación, en especial de la AMEXCID, e identifica sus principales logros y cuentas pendientes.

Política exterior y cooperación internacional de México

Uno de los ejes principales de la política exterior de México ha sido la cooperación internacional. A lo largo de su historia, los diferentes gobiernos desplegaron esfuerzos para contribuir al desarrollo global. Durante la época del Porfiriato y después de la etapa revolucionaria, el país inició con sus primeros pasos en esta práctica. Por ejemplo, Porfirio Díaz otorgó ayuda a Centroamérica ante desastres naturales y Lázaro Cárdenas donó una escuela a una población de Chile en 1939, luego de un devastador terremoto (Figueroa, 2014). Después de la Segunda Guerra Mundial, México, en función de sus crecientes capacidades internas, se convirtió en un importante promotor del desarrollo. En primera instancia, el país ingresó a las principales instituciones de la posguerra, lo que implicó participar en mecanismos de cooperación multilaterales. Más adelante, la estabilidad económica y política permitió financiar labores de ayuda internacional, particularmente hacia Centroamérica. En los años setenta y principios de los ochenta, la riqueza petrolera permitió otorgar ayuda financiera y material a los países de la región. Sin embrago, la crisis económica que se desató en los años ochenta impidió que México contara con las capacidades necesarias para ejercer una cooperación más amplia.

En esos años, México proyectó una política exterior basada en la colaboración con otros actores. Por ejemplo, el gobierno recibió a miles de refugiados políticos de diferentes países debido a la persecución que sufrían; envió ayuda humanitaria a regiones que experimentaron desastres naturales; donó asistencia financiera, e instrumentó ejercicios de cooperación técnica, educativa, científica y de otra naturaleza a naciones de menor desarrollo; otorgó créditos e infraestructura, promovió intercambios culturales, etc., los cuales se convirtieron en una pieza fundamental de la política de cooperación internacional de México (Velázquez, 2020). El principal destino de esos ejercicios colaborativos fue Centroamérica y el Caribe.

En la historia reciente dos hechos impactaron de manera determinante en el sustento jurídico e institucionalización de la cooperación como parte sustantiva de la

política exterior de México. El primero fue la inclusión de la CID como un principio rector de la conducta exterior en la Constitución mexicana en 1988. El artículo 89 establece que el presidente está a cargo de dirigir la política exterior apegado a esos principios, uno de los cuales es la CID. Por lo tanto, los presidentes están obligados, jurídicamente, a proyectar una política exterior basada en la CID. La segunda fue la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), en 2011 y la consecuente creación de la AMEXCID.

En el decenio 2011-2021, México ha convertido a la CID en uno de los principales mecanismos para sumarse a las acciones globales en favor del desarrollo. Por ello, ha participado en la adopción de esta práctica como una actividad común para alcanzar metas conjuntas. En el sexenio de Enrique Peña Nieto, uno de los pilares de su política exterior fue efectivamente la CID (Prado, 2019). El mismo Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 incluía esta actividad como un eje importante de política pública. En la administración del presidente López Obrador, la cooperación internacional es un componente destacado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Desde el inicio de su sexenio, el presidente propuso el Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica, cuyo objetivo central es invertir en los países de esa región para promover desarrollo económico y evitar la migración. En este marco, México se propuso donar cada año, a partir de 2019, 30 millones de dólares a ciudadanos de El Salvador, Honduras y Guatemala para ese fin, tal y como se menciona más adelante.

A pesar de estos apoyos, en estos 10 años la actividad presenta algunas limitaciones. En primer lugar, el principal obstáculo ha sido el tema presupuestal. Es decir, la AMEXCID enfrenta restricciones financieras internas para desplegar una política de cooperación más amplia. En el marco de la pandemia por la Covid-19, estas limitaciones han aumentado. Asimismo, es necesaria la adecuación de la Ley para que se acople a las nuevas necesidades y a la dinámica nacional e internacional actual.

Creación y evolución de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

A principios de marzo de 2007, la excanciller y entonces senadora, Rosario Green Macías, presentó la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) por la que se crea la AMEXCID.

La negociación y la celebración de nuevos compromisos internacionales de México en el mundo, aunado al creciente y cada vez más complejo papel de la cooperación mexicana, que ubica al país como oferente, receptor y partícipe en la cooperación triangular, fueron parte de los argumentos de la exposición de motivos de la iniciativa (SEGOB, 2007).

En el proceso de revisión en la Cámara de Diputados se hicieron distintas modificaciones al proyecto inicial, que fueron aceptadas por el Senado mexicano. Sin embargo,

la incomprensión del Poder Ejecutivo, encabezado por Felipe Calderón Hinojosa, derivó en el veto a la LCID propuesta, a la que, con un formalismo legal excesivo, se juzgó como inviable en términos constitucionales e invasiva en cuanto a la división de poderes, entre otros calificativos que denotan confusión entre la política exterior, en sentido estricto, y la acción exterior, que de manera más amplia involucra a distintos actores que contribuyen a hacer más efectiva aquella.

Las observaciones al proyecto de ley formuladas por el Ejecutivo fueron recibidas en el Legislativo en septiembre de 2010, por lo que se procedió a una nueva revisión del proyecto y, aunque hubo inconformidades sobre el fondo y el tono de las mismas, el proyecto se aprobó con las modificaciones del caso el 15 de diciembre de 2010, para propiciar su promulgación y dar vida a la LCID, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2011, misma que entró en vigor 10 días después. La LCID, además de crear a la AMEXCID, previó diversos instrumentos de gestión: un Programa (PROCID), un Fondo (FONCID), un Registro (RENCID), con miras a la conformación de un "Sistema" de CID (Granguillhome y Tripp, 2013). Lo anterior implicó la modificación del Reglamento Interior de la SRE en septiembre de 2011.

A lo largo de diez años, la LCID, la AMEXCID y sus instrumentos de gestión encumbran un largo e inacabado proceso de implementación. Desde entonces, la Ley ha sufrido dos modificaciones: la primera, de carácter cosmético, en 2015, por la que se sustituyó al entonces Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) por la hoy Secretaría de Cultura, como parte del Consejo Consultivo de la Agencia. La segunda modificación, más profunda y significativa, fue en 2020, por la que se eliminó el FONCID, brazo financiero de la AMEXCID.

La eliminación del FONCID es parte de la iniciativa que determinó la desaparición de 109 fideicomisos públicos, con el argumento de su supuesta ineficacia y opacidad. Sin embargo, en el caso específico del FONCID, y tal como estaba previsto en la misma Ley, contaba con reglas claras de operación, además de estar sujeto al escrutinio y revisión, tanto de la Secretaría de Hacienda como de la Secretaría de la Función Pública.

En aras de continuar fortaleciendo las acciones de CID, y con el compromiso de diseñar un presupuesto con enfoque de Agenda 2030, la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados recomendó considerar los recursos provenientes, tanto del "Fondo México", como del FONCID para las acciones y programas de CID, de acuerdo al promedio ejercido en el último año[1]. Sin embargo, esta recomendación fue desestimada por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. En la eliminación del FONCID se mencionó reiteradamente que lo que desaparecía era el mecanismo, pero no los recursos. No obstante, estos no fueron considerados como un activo en

1 Observaciones de la Comisión de Relaciones Exteriores al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021 [2020]: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Presupuesto-y-Cuenta-Publica/Opinion-de-las-Comisiones-Ordinaria-PEF-2021/(offset)/30

la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2021 y, por lo tanto, tampoco en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el mismo periodo.

Si hace 10 años los parámetros que influyeron en la LCID fueron en parte los relacionados con la agenda de eficacia de la ayuda al desarrollo, hoy el imperativo lo constituyen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aunado a la pandemia por la Covid-19 que azota al mundo y trastoca de manera importante las iniciativas tendientes a lograr un mejor desarrollo y a combatir la desigualdad en el planeta. Lo anterior debería traducirse en una necesaria adecuación legislativa de la LCID (Prado, 2020), de cara a los nuevos retos medioambientales y sanitarios a escala global, que abone a consolidar una política exterior de Estado conforme a los retos presentes.

A una década de la ley y la AMEXCID

Desde el año 2011, gracias a la LCID, la cooperación que despliega el Gobierno Federal ha sido objeto de distintas transformaciones, aunque, a la par, en esta década se detectan inercias e incluso retrocesos en su actuar. En primer lugar, la AMEXCID constituye el principal efecto de la Ley en cuestión, cuya creación data del 27 de septiembre del 2011; un acierto para el perfeccionamiento de la institucionalización de la colaboración mexicana. Sin embargo, en aquel momento, la SRE no aprovechó la oportunidad para configurar una nueva estructura organizacional, adaptada al contenido y espíritu de la Ley en comento. En cambio, se optó por mantener a la entonces Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI) -una instancia cuyo origen data del año 2000-, bajo el denominativo de la AMEXCID. Desde entonces la AMEXCID ha sido objeto de algunas adecuaciones internas, aunque inconclusas, insuficientes y sin el debido aval legal para su correcta operatividad (Prado, 2019; 1125). En enero de 2020 la AMEXCID anunció una reestructuración de su organigrama y el 26 de marzo de 2021 la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) incluyó en su portal el anteproyecto del nuevo Reglamento Interior de la SRE, en donde en el artículo 66 hace referencia a la estructura que regirá a la AMEXCID a partir del 14 de junio, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación para su plena vigencia[2].

Frente a ello, es de resaltar al menos tres elementos centrales: a) La LCID cumplió su cometido al logar que en el sexenio 2019-2024 la AMEXCID mantenga su existencia como organismo desconcentrado de la Cancillería, lo cual se percibe como un logro de la institucionalización de la cooperación nacional; b) por primera vez la Agencia cuenta con una estructura propia, diseñada de manera adaptativa a la orientación de la cooperación mexicana del sexenio en turno, con instancias inéditas; y c) La AMEXCID aumenta el número de oficinas que la componen, con cinco Direcciones

2 El 24 de febrero de 2012, la Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica se adscribió a la AMEXCID.

Generales, dos Direcciones y una inédita Coordinación de proyectos; esta última a cargo de un diplomático de carrera[3]. Esto conlleva a que, gracias al nuevo Reglamento en vigor, la AMEXCID finalmente supera el desfase de 20 años que acarreó su "ADN institucional", cuyo origen se procreó durante el gobierno de Vicente Fox[4].

Figura 1. Nuevo organigrama de la AMEXCID

Fuente: Secretaría de Gobernación, "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", 14 de junio, 2021.

Otra cuestión sobre la Ley es la creación del PROCID (documento que define las prioridades, criterios de asignación, temas, parámetros de evaluación, etc. de la cooperación en el sexenio en turno). El primer PROCID (2014-2018) fue elaborado en la administración del presidente Enrique Peña Nieto, aunque, al momento presente, el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador no ha publicado este documento orientador de la política nacional en la materia. Esto implica un desfase temporal, hasta ahora, de dos años y medio; suceso que repercute también en el contenido de los informes semestrales y anuales de la AMEXCID, dado que el PROCID y sus indicadores son la base metodológica de su contenido.

Sobre el Registro Nacional de CID (RENCID), la AMEXCID debe informar periódicamente sobre las actividades en el ramo. Un efecto positivo de la Ley es que desde el año 2013 la AMEXCID publica los datos del RENCID (recursos económicos oficiales dedicados a financiar la oferta mexicana de CID). Esta base de datos cuenta con información anual, del 2011 al 2017, lo que al día de hoy supone un desfase de más de cuatro años, que impide contar con información actualizada sobre este importante tema, en contrasentido con la Ley. Es decir, del 2018 a la fecha se desconoce la

3 Si bien una primera revisión de este organigrama se aprecia adecuado, se considera fundamental que la LCID, una vez actualizada, defina los requisitos de los titulares de las Direcciones Generales que conformarán a la AMEXCID, con el propósito de asegurar su alineamiento con el perfil especializado de tales cargos, tal y como lo señala la Ley respecto a las características que debe acreditar la Dirección Ejecutiva de la AMEXCID.

4 Primero, con la Subsecretaría para Relaciones Económicas y Cooperación Internacional y, posteriormente con la URECI, la cual cambió de siglas para crear a la AMEXCID.

cuantía de recursos, destinos y rubros en los cuales el gobierno financia y dirige su cooperación con presupuesto público. A este respecto, es también importante señalar que la LCID hace alusión a que el RENCID debe incluir los montos de colaboración provenientes del exterior, asunto en el que tampoco se detecta información constante y comparable en años recientes.

Respecto al FONCID, tal y como se describió en el apartado anterior, fue derogado, sin que al momento actual se tenga claridad respecto a la entidad depositaria y gestora de sus recursos[5]. Lo descrito es relevante en virtud de que, como se alertó en el inicio del artículo, el principal esquema de cooperación mexicana en el actual sexenio se compone de una inédita oferta de alrededor de 100 millones de dólares anuales, a repartirse en partes iguales, entre ciudadanos de El Salvador, Honduras y Guatemala -principales expulsores de migrantes a Estados Unidos, vía México- (Presidencia de la República, 21 junio 2019). Este viraje en el ofrecimiento de la CID de México se explica por factores domésticos y externos, que pretenden evitar que tales desplazamientos humanos generen amenazas políticas y comerciales desde la Casa Blanca hacia México, tal y como ha ocurrido previamente. Tal donación de recursos amerita mayor claridad en las reglas operativas, informes presupuestales y evaluaciones de resultados de los dos programas ("Sembrando Vida" y "Jóvenes Construyendo el Futuro"), puestos en marcha en esa triada de países mediante los recursos púbicos señalados, tal y como la Auditoría Superior de la Federación (ASP) señaló el 22 de febrero de 2021[6].

Como corolario de esta sección, es un hecho que la existencia de la Ley del 2011 configura la expresión más vigente y álgida de la conducción legal de la cooperación mexicana, aunque, al mismo tiempo, subyacen pendientes normativos e institucionales a ese respecto, como una reforma integral en las funciones y organigrama de la AMEXCID, profesionalización del nuevo personal que la compone, así como el cabal cumplimiento de distintas disposiciones establecidas en la Ley, como el PROCID, el RENCID y la instancia que presumiblemente reemplace al FONCID; mecanismos que una década atrás fueron definidos como los "cuatro pilares" (Granguillhome, 2011: 14) del novedoso "Sistema de CID" de México (Tripp y Vega, 2011), pero que en 2021 parecen que no cuentan con suficiente respaldo por parte de la autoridad.

5 El último dato sobre los recursos del FONCID fue la utilización de 60 millones de pesos para remozar distintas estaciones migratorias a cargo del Instituto Nacional de Migración (SRE, 26 de julio, 2019); una actividad ajena al ejercicio de CID.

6 La ASP, además de señalar que la AMEXCID no recibió ninguna solicitud por parte de los países de Mesoamérica respecto a la aplicación de ambos programas, el dictamen señala que se comenzaron a dispersar los recursos en los países beneficiarios "...sin demostrar que se haya llevado a cabo una evaluación física, legal y financiera de la viabilidad de dichos programas, ni que se contara con mecanismos que permitieran garantizar que las solicitudes de dichos programas cumplieran con todos los requisitos necesarios para su aprobación". Asimismo, el documento subraya que "no se definieron medidas para dar seguimiento a los programas, por lo que no se acreditó el avance de todas las actividades efectuadas en 2019 para la implementación de los programas "Sembrando Vida" y "Jóvenes Construyendo el Futuro" en El Salvador y Honduras" (ASF, 2021: 53).

Conclusiones

La LCID es un acierto en el proceso de fortalecimiento legal e institucional de la política mexicana de CID. Su contenido es una obligación jurídica que el gobierno federal debe cumplir, en particular considerando que esta actividad constituye un principio rector de la política exterior mexicana. A partir del 2011, esta Ley activa distintos procesos tendientes a reforzar la capacidad gubernamental para ofrecer, recibir y, en definitiva, coordinar acciones de CID con países, organismos multilaterales y actores privados mediante esquemas bilaterales, multilaterales, regionales y triangulares. Sin embargo, desde entonces, la cooperación mexicana ha sido objeto de diversas adecuaciones, aunque, a la par, se detectan inercias y retrocesos en su actuar, cuyas expresiones más representativas se abordan en este texto.

A una década de ese emblemático año queda latente la pregunta dedicada al impacto de esta Ley y los mandatos que de ésta emanan, en particular sobre su facultad para constituir un medio con el suficiente potencial e idoneidad para hacer de la CID de México un mecanismo capaz de atender a sus propósitos. Un año después de que la Ley referida entró en vigor, la AMEXCID preguntó a diversos especialistas en qué sentido ésta podría ser concebida como un ejemplo para otros países. Al respecto, Prado indicó que la respuesta dependería de la manera en que el gobierno en turno aplicase su contenido de manera completa e integral (AMEXCID, 2011). Esta aspiración, a 10 años de distancia, permanece latente, con indiscutibles avances y, a la par, cuentas pendientes, en donde el debilitamiento del Sistema de CID es el ejemplo más claro a este respecto.

De ahí que se considere necesario vigorizar los esfuerzos para honrar el contenido de la Ley o, en su caso, aprovechar los primeros 10 años de la misma para realizar un ejercicio de evaluación y de adecuación, en donde participe el gobierno federal, autoridades estatales, sociedad civil y academia, con el fin de identificar sus fortalezas y debilidades. De esta manera se podrá definir la vigencia y pertinencia de los diversos instrumentos que componen a la cooperación internacional mexicana –incluyendo a la Ley misma, a la AMEXCID, etc.- a efecto de actualizar y fortalecer a este componente de la política exterior del país.

Bibliografía

AMEXCID (2011): "Interview with Four Experts on International Development Cooperation", en *AMEXCID Blog*, disponible en: https://www.gob.mx/amexcid/articulos/interview-with-four-experts-on-international-development-cooperation-idc

ASF - Auditoría Superior de la Federación (2021): "Informe Individual del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019. Sector Relaciones

Exteriores", disponible en: https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Informes_simplificados/2019_ficha_GB_a.pdf

CÁMARA DE DIPUTADOS (2010): "Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores con Proyecto de Decreto por el que se expide la LCID", en Gaceta Parlamentaria, nº 3162-II, México.

CONAMER (2021): Reglamento Interior de la SRE (Anteproyecto), México.

FIGUEROA, B. (2014): "Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000)", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº 102.

GARZÓN, L. E. (2011): "El andamiaje jurídico e institucional de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 28.

GRANGUILLHOME, G. (2011): "La política mexicana de cooperación internacional y su nueva institucionalidad", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 28.

GRANGUILLHOME, G. y TRIPP, J. O. (2013): "La política mexicana de cooperación internacional: de la inocuidad a la relevancia", en González, G. y Pellicer, O. (coords.), *La política exterior de México. Metas y obstáculos*, ITAM, Siglo XXI, México.

HUACUJA, L. A. (2020): "Antecedentes, implementación y pendientes de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de cara a la nueva agenda internacional", en Ponce, E. *et al.*, *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo*, REMECID/Cámara de Diputados, México.

PRADO, J. P. (2014): "La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 59, nº 222.

— (2019): "México y la cooperación internacional para el desarrollo, 2012-2018, *Foro Internacional*, nº 237-238.

— (2020): "La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México: de la pertinencia a su necesaria adecuación", en Camarillo, L. A. y Velázquez Flores, R., *El marco jurídico de la política exterior de México*, CIDE/AMEI/UABC, México.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2019): "Centroamérica recibirá los primeros 100 millones de dólares en inversión para el desarrollo", comunicado del Gobierno de México, disponible en: https://www.gob.mx/presidencia/prensa/centroamerica-recibira-los-primeros-100-mdd-en-inversion-para-el-desarrollo-anuncia-presidente-lopez-obrador-205939

SEGOB – SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2007): Iniciativa con proyecto de decreto que expide la LCID, Sistema de Información Legislativa, México.

SRE – SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (2019). "La SRE contribuye a la mejora de condiciones en centros y albergues migratorios", comunicado del Gobierno de México, disponible en: https://www.gob.mx/sre/prensa/la-secretaria-de-relaciones-exteriores-contribuye-a-la-mejora-de-condiciones-en-centros-y-albergues-migratorios

— (14 de junio, 2021): "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", Diario Oficial de la Federación, México.

TRIPP, J. O. y VEGA, B. (2011): "Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación Sur-Sur y triangular de México", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 28.

VELÁZQUEZ, R. (2020): "La política de cooperación internacional para el desarrollo de México: objetivos y limitaciones", en Ponce, E. *et al*., *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo*, REMECID/Cámara de Diputados, México.

8

El papel de la AMEXCID en la implementación de la Agenda 2030: evolución institucional para el desarrollo sostenible*

The role of AMEXCID in the implementation of the 2030 Agenda: institutional evolution for sustainable development

Le rôle de l'AMEXCID dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030: évolution institutionnelle pour le développement durable

CITLALI AYALA MARTÍNEZ**

PALABRAS CLAVE
AMEXCID; Agenda 2030; Desarrollo sostenible; Gobernanza global.

RESUMEN Este texto analiza las características de la AMEXCID en la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible considerando sus capacidades de concertación, coordinación y movilización de recursos de la cooperación internacional. Se realiza un análisis institucional tomando en cuenta los atributos de la agencia bajo la perspectiva de la gobernanza global el nuevo institucionalismo y el poder suave.

KEYWORDS
AMEXCID; Agenda 2030; Sustainable development; Global governance.

ABSTRACT This text analyses the characteristics of AMEXCID in the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development, considering its capacities for dialogue, coordination and mobilisation of international cooperation resources. An institutional analysis is undertaken, bearing in mind the attributes of the agency from the perspective of global governance, new institutionalism and soft power.

* Recibido: 20 de abril de 2021. Aceptado: 24 de mayo de 2021.

** **Citlali Ayala** es profesora-investigadora del Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora. Coordinadora general de la Red Mexicana en Cooperación Internacional y Desarrollo (REMECID).

MOTS CLÉS
AMEXCID; Agenda 2030; Développement durable; Gouvernance mondiale.

RÉSUMÉ Ce texte analyse les caractéristiques de l'AMEXCID dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable en considérant ses capacités de dialogue, coordination, et de mobilisation des ressources de la coopération internationale. Une analyse institutionnelle est effectuée en tenant compte des attributs de l'agence dans la perspective de la gouvernance mondiale, du nouvel institutionnalisme et du soft power.

Introducción

El proceso de institucionalización de la cooperación mexicana para el desarrollo cuenta con más de dos décadas de historia, aun cuando la cooperación mexicana tiene cien años detrás. Este año se celebran diez años del establecimiento de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Si bien antes de ella la cooperación fue conducida por una Subsecretaría de Cooperación Internacional y una Unidad de Relaciones Económicas y de Cooperación Internacional, el antecedente de creación institucional descentralizado más relevante se encuentra en el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI). Como señala Soria, "a finales de 1997 no se logró crear una agencia mexicana de cooperación, pero sí se lograron establecer las bases para consolidar el proceso de fortalecimiento institucional de la cooperación mexicana iniciado en 1990" (Soria, 2008: 47) y la creación del IMEXCI en 1998 fue resultado de los avances registrados por el país a lo largo de una década.

Después de un largo y sinuoso camino de construcción del andamiaje institucional, con la entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de los Estados Unidos Mexicanos el 10 de abril de 2011, queda conformada la AMEXCID, establecida formalmente el 28 de septiembre de 2011 (Figueroa, 2016, 23). Diez años después de la entrada en vigor de la ley, la agencia ha logrado consolidar su papel como coordinador de la cooperación mexicana para el desarrollo e impulsor del desarrollo sostenible con un papel proactivo que acompaña a la misión de la Oficina de la Presidencia de la República a través de tareas específicas que sostienen los intereses prioritarios de la política exterior mexicana, a través de la concertación con actores multilaterales, organizaciones de la sociedad civil.

El argumento central de este capítulo señala que el papel de la AMEXCID en la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible parte de la participación de México en si implementación como actor global y articulador del consenso mundial de la Agenda 2030 y lo que desde la gobernanza global permite materializar la Agenda. Así, la AMEXCID contribuye a la consolidación de México como coordinador de

política exterior, política global y enlace de actores a favor del desarrollo sostenible. Esto es analizado en una primera parte bajo la perspectiva de la gobernanza global para, en una segunda parte, analizar la implementación específica bajo la perspectiva del nuevo institucionalismo y el poder suave. Ello permite valorar el capital político de la AMEXCID en los procesos globales de toma de decisiones, así como su papel coordinador y promotor del desarrollo en alianzas incluyentes. Por último, se ofrecen algunas áreas de oportunidad para la agencia mexicana en torno a su función sustantiva y a la exitosa implementación de la Agenda hacia 2030.

La AMEXCID como actor global en la implementación de la Agenda 2030

A lo largo de sus diez años de existencia, la cooperación mexicana para el desarrollo ha tenido una evolución estructural, política, y operativa, misma que se explica con la creación de la AMEXCID, como con el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) establecido por la LCID. Con éste, se materializó la política de cooperación al desarrollo que por décadas funcionó como política *de facto* y, si bien no está constituida explícitamente como una política sectorial ni transversal de la administración pública, opera como ambas en enlace con la administración pública federal en su conjunto. También en coordinación con los gobiernos subnacionales en coordinación con la Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER). Asimismo, en su estructura se creó la Dirección de Formulación de Política de Cooperación, con funciones especialmente relevantes para la maduración institucional y política de la agencia. Si bien es conocido que la cooperación internacional para el desarrollo es un principio de política exterior responsabilidad del ejecutivo y asignada a la Secretaría de Relaciones Exteriores, "el papel que juega la Dirección General de Coordinación Política confirma la consideración de la relocalización de la autoridad desde la teoría de la gobernanza global" (López-Vallejo, 2016:482), donde los gobiernos estatales, provinciales, municipales, están inmersos en procesos de gobernanza como legitimadores de la acción de los órdenes de gobierno y para complementar las tareas del Estado desde la vocación local.

Desde la misión de la Agencia, además de fortalecer su papel como enlace político y administrativo de la cooperación desde y para México, también sumó a sus acciones y narrativa, primero, la relevancia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU, 2000), y segundo, la importancia de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos (ONU, 2015). Esto añade valor al capital político de México como actor global que es, miembro de la OCDE, del G20, co-convocante de foros de diálogo de alto nivel como Financiación del Desarrollo y el Grupo Amigos de Monterrey, articulador principal y brazo financiero del Proyecto Mesoamérica, las reuniones COP sobre medio ambiente, y la Alianza Global para la Cooperación Eficaz del Desarrollo (AGCED), entre 2002 y 2018. La AMEXCID se presentó de manera constante como la institución de un país con capacidad dual, beneficiario y proveedor del Sur, coherente

con una política exterior de un país con responsabilidad global. Primero, durante los mandatos de los expresidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto.

La incursión de la AMEXCID en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se puede analizar de diferentes maneras, obteniendo un balance positivo y gradual. Fundamentalmente, la AMEXCID ha venido realizando un trabajo de transversalización de la Agenda, así como de convergencia con la agenda internacional. Ésta se evidencia en la conjunción de la narrativa de la Tercera Conferencia Internacional de Financiación al Desarrollo, en Addis Abeba en 2015 (ONU, 2015).

Una manera de reconocer esa incursión es verla como un proceso y, otra, como un resultado de política pública, aunque ambos pueden ser posibles de forma simultánea. Como proceso, la Agencia acompaña la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, respeta las facultades que tienen la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Oficina de Presidencia de la República para la implementación de la Agenda 2030 en el nivel federal, acompaña la participación de México en el exterior en actividades de intercambio de experiencias nacionales, delimitando sus tareas a la integración del enfoque del desarrollo sostenible, la observación de los ODS en los resultados de la política de cooperación, así como en de iniciativas públicas y privadas que empujan a lograr las metas.

Por otro lado, la Agenda como resultado de las actividades propias y en colaboración, deriva en acciones y resultados de desarrollo económico y social, de desarrollo de capacidades individuales, institucionales y del tejido social, así como de fortalecimiento institucional. Con ello, al tomar responsabilidad de la Agenda 2030, la AMEXCID logra lo siguiente:

- La incorporación de la narrativa del desarrollo sostenible a la política de cooperación en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el PROCID

- El acompañamiento a la plataforma de código abierto para el monitoreo y el seguimiento de los ODS con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Coordinación de la Estrategia Digital de la Presidencia de la República, así como la colaboración con el sector privado, la sociedad civil y los gobiernos ejecutores de la Agenda (https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/la-agenda-2030-y-la-amexcid)

- La realización de actividades específicas con agencias de donantes tradicionales y agencias multilaterales (como la GIZ y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para contribuir a la incorporación de los aspectos fundamentales del desarrollo sostenible (como equidad de género, sustentabilidad, derechos humanos, entre otros) en las iniciativas, programas y proyectos de cooperación.

- La integración de los ODS en la región mesoamericana, para el desarrollo de capacidades para el monitoreo y la evaluación del cumplimiento de los objetivos.

- El desarrollo de una estrategia de creación de alianzas inclusivas, multi-actor, que materializan el ODS 17 sobre alianzas para el desarrollo sostenible.

Con lo anterior, es posible afirmar que, como resultado del proceso, se coadyuva a la transversalización de dichos aspectos a la política y a la práctica de la cooperación mexicana. Además, suma a actores del sector privado, la sociedad civil, científica y académica, con lo cual, la agencia aumentó la interlocución y la calidad de la coordinación con actores no gubernamentales, así como gubernamentales diferentes a los ministerios de primera línea.

Llegados a este punto, se puede afirmar que, desde la perspectiva de la gobernanza global, el papel de la AMEXCID como articulador y partícipe de dichos espacios multilaterales, constatan que el contexto de globalización favorece las relaciones de gobernanza entre los actores; que el enfoque multiactor que promueve la AMEXCID coincide con la interrelación de actores de diferentes formas, intensidades, diversidad de temas y con el objetivo de producir bienes públicos de preferencia globales; señala la importancia de trabajar en cerrar la brecha entre la alta política y la baja política, pues cualquier actor puede tener la autoridad en algún momento y ejercer poder (López-Vallejo, 2016: 474).

De acuerdo con el Informe de Avance y Resultados 2018 de la AMEXCID, a partir del mandato del PROCID 2014-2018, México mantuvo diálogos e iniciativas de colaboración con China, Alemania y el Grupo de Trabajo de Desarrollo del G20 para presentar el Informe Voluntario Nacional e intercambiar experiencias en torno a la implementación de la Agenda. Asimismo, la participación en foros regionales y multilaterales sumaron el papel de México en los mecanismos de coordinación interinstitucional al respecto (PROCID, 2018: 7-9).

El poder suave y el nuevo institucionalismo como aporte de la AMEXCID

Desde las teorías de las relaciones internacionales y la ciencia política, el primer referente para comprender el papel de la AMEXCID se encuentra en el poder suave, el cual Villanueva Ulfgard ilustra en la agencia como poseedor del capital de buena reputación en negociaciones de cuestiones globales complejas y que, a través del desarrollo de capacidades de los responsables de gestionar las acciones y proyectos de cooperación, tanto en la SRE como en las dependencias de gobierno, "fortalecen el sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo" (Villanueva,2017: 118). En seguro término, el nuevo institucionalismo señala que "el desarrollo de las

normas internacionales se da a partir del surgimiento de la norma impulsada por los organismos internacionales, así como de la internalización de normas e instituciones internacionales" (Zamudio y Culebro, 2016: 444 - 445). En el caso de la Agenda 2030, no obstante, la falta del carácter vinculante, su adopción por parte del gobierno mexicano y la elaboración de una estrategia nacional y la emisión de los informes voluntarios, con la participación de la SER y de la AMEXCID como órganos coordinadores y ejecutores, su mandato se materializa en su integración programática vertida en proyectos de largo alcance con agencias de cooperación como España, Alemania, entre otros, y organismos internacionales. En ese sentido, la AMEXCID recurre a sus canales institucionales y normativos para resolver problemas de acción colectiva, el ejercicio de los principios, reglas y toma de decisiones de la Agenda 2030.

Es posible apreciar entonces que el andamiaje institucional nacional hace posible que la AMEXCID acompañe y coordine la creación de alianzas multi-actor para el desarrollo, como es el caso de la Alianza para la Sostenibilidad, así como el trabajo que tiene programada el área de gobernanza del PNUD en México. Con ello y otros programas de la AMEXCID, se concretaría en el largo plazo el ODS 17 sobre las Alianzas para el desarrollo sostenible. El trabajo conjunto de la AMEXCID con PNUD es muestra de un trabajo de largo aliento, estrecha coordinación, alcance local, nacional y regional, llegando, por ejemplo, a la región mesoamericana, y que busca intencionalmente la plena observancia de los ODS y de la aplicación de un enfoque multidimensional del desarrollo. Asimismo, este trabajo hermanado tiene como valor agregado la revitalización del multilateralismo llevado a terreno vía proyectos de cooperación.

La contribución al robustecimiento del sistema mexicano de cooperación para el desarrollo tiene una trayectoria de más de los diez años con que hoy cuenta la AMEXCID, da cuenta de la evolución de la relación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el cual se tiene vigente desde 2013 el Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD y cuya especial contribución a partir de la entrada en vigor de la Agenda 2030 es la implementación del ODS 17 "Revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible". En su tercera etapa, el programa busca se logre una alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 desde los principios de la política exterior mexicana, en particular el relacionado a la cooperación internacional para el desarrollo (PROCAP, 2019).

En congruencia con el trabajo de la agencia, el programa con PNUD continúa el desarrollo de capacidades institucionales para la cooperación de la CID, fortalecer la dualidad del país, promover las alianzas estratégicas para el desarrollo y apoyar la implementación del Plan de Desarrollo integral (PROCAP, 2019). Asimismo, la modalidad de la cooperación sur-sur es prioridad de la agenda mancomunada. El enfoque del desarrollo sostenible tiene un manejo transversal, mientras que la gobernanza efectiva y la democracia son el enfoque político que se promueve. Hasta aquí es posible reconocer la facultad de interlocución de la agencia basada en valores políticos, con plena observancia de los principios de la cooperación mexicana (sostenibilidad,

costos compartidos y complementariedad), así como de la cooperación sur-sur en su paradigma actual, tanto por la vía bilateral como por la multilateral. Al realizar un trabajo orientado a las alianzas para el desarrollo sostenible, la colaboración AMEXCID-PNUD alimenta, tanto como proceso como resultados, al ODS 17 y a la misión de la agencia al respecto.

Con la SEGIB, la AMEXCID también ha creado una línea de trabajo multilateral en donde, además de contribuir al registro de las acciones de cooperación y a las tendencias en monitoreo y evaluación, se da un acompañamiento al trabajo multilateral en la región iberoamericana, de especial interés de la Agencia. Ambas instituciones han plasmado el compromiso para implementar la Agenda 2030 y que la cooperación sur-sur y triangular lleven implícita la integración de los ODS y el enfoque del desarrollo sostenible en programas, proyectos y resultados.

Sobre la cooperación regional, la AMEXCID ha desarrollado programas regionales y otros de carácter bilateral en América Latina y el Caribe en los cuales destaca la orientación a determinados ODS o a varios en su conjunto. Esto es visible en el Proyecto Mesoamérica, en el Plan de Desarrollo Integral del Norte de Centroamérica, en la Alianza del Pacífico y en la participación en proyectos de cooperación sur-sur y triangular. Más allá de indicar si los resultados contribuirán al logro de las metas de los ODS, se ha buscado que la formulación de los programas y proyectos incorpore la visión del desarrollo sostenible y señale explícitamente los ODS a los que contribuye.

Al respecto, el programa Mesoamérica sin Hambre es muestra del trabajo de la cooperación triangular multilateral y regional de México en Centroamérica y el Caribe, que coadyuva a la seguridad alimentaria, aunque su vinculación no sea explícita con la Agenda 2030. A través del trabajo coordinado de la AMEXCID con la agencia de la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura (FAO por sus siglas en inglés), se diseñan e implementan instrumentos normativos para la seguridad alimentaria y nutricional, así como el desarrollo rural en Belice, Colombia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Panamá y República Dominicana.

Por otro lado, con más de doce años de existencia, el Proyecto para el Desarrollo y la Integración de Mesoamérica da cuenta de la forma en que incorporó la Agenda 2030 y anteriormente los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desde 2017, el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla acordó trabajar a través de esquemas multisectoriales y en alianzas público-privadas para cumplir con la Agenda 2030, además de articular las acciones regionales de los diferentes actores como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) (PNUD, 2019), donde se promueve otra convergencia de agendas regionales con el respaldo de los Estados observadores y asociados, regionales y extra regionales. Asimismo, los proyectos de los ejes económico y social observan los ODS en su reporte y monitoreo, en la rendición de cuentas del proyecto y orientar esfuerzos para la coordinación institucional cuya comunicación

y cooperación lleven a la región a "una coordinación integrada y a la consolidación de procesos de integración" (*Ibid*.:42).

Otro ejemplo de la forma en que la AMEXCID ha contribuido a la Agenda 2030 es a través del trabajo con la agencia de cooperación internacional alemana (GIZ). La Alianza por la Sostenibilidad se presentó como un prototipo de acción de la AMEXCID con el sector privado, tema que no se va ahondar en este espacio, pero del que solamente se desea enfatizar que, en concordancia con las conferencias de Financiación para el Desarrollo, se buscó impulsar el papel del sector privado de forma integrada con organizaciones multilaterales y agencias de cooperación, en torno a "trabajo decente y crecimiento económico, innovación e infraestructura, ciudades y comunidades sostenibles, y producción y consumo responsable" (Pérez-Pineda y Cruz, 2020:125). Se reitera aquí la convergencia de agendas globales y su permeabilidad en el desarrollo nacional, local y regional. Además de contribuir a los bienes públicos globales, generar y compartir información y experiencias, "presenta la posibilidad de construir herramientas para la medición de los avances del sector privado en la implementación de la Agenda" (*Ibid*.:130).

En el caso de España, también se dio una colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) y la Secretaría de Economía en la capacitación de 122 funcionarios públicos, integrantes de la sociedad civil organizada, academia, y organizaciones internacionales, en coordinación con el INEGI (PROCID 2018). Dada la diversidad de los ODS y su interconectividad, dicha colaboración abordó ámbitos clave como "datos y estadísticas de desarrollo y desigualdad, trabajo no remunerado, estadísticas de género, sistemas de referencia geocéntrica, transición democrática y el intercambio de conocimientos al respecto con otros países en desarrollo" (*Ibid*.:17).

Los ejemplos aquí ofrecidos confirman el poder suave de la agencia mexicana en la movilización de recursos financieros adicionales a los proporcionados por los gobiernos, vía alianzas multiactor, como la confianza en su solidez institucional y normativa para dar continuidad a los diálogos e iniciativas conjuntas con sociedad civil, sector privado y academia.

Posibles áreas de oportunidad de la Agencia

Si bien la AMEXCID es un agente coadyuvante de la SRE y del gobierno federal para la coordinación de esfuerzos nacionales y la interlocución con actores no gubernamentales en torno a la Agenda 2030, es importante señalar que la gobernanza de los ODS requiere del uso de todo en andamiaje sistémico creado para su implementación en México y en su coordinación con el sistema mundial. El papel de la agencia mexicana en tal tarea no es protagónico, no obstante, es una pieza clave para la canalización de recursos y acercamiento de actores de diversa índole, así como para lograr la coherencia de políticas de desarrollo. Con los proyectos y las acciones emprendidas para la integración del espíritu de la Agenda 2030 en la AMEXCID, así como su comprobado fortalecimiento institucional, todavía existen desafíos importantes.

Entre ellos se pueden mencionar ahondar en el debate del desarrollo sostenible, la coordinación con las políticas sectoriales de la administración pública federal y en particular con las sociales, hacer de la cooperación para el desarrollo una política transversal y social, así como fortalecer y dinamizar los canales de trabajo conjunto con actores de la sociedad civil, el sector privado, la academia y los gobiernos subnacionales. La Agenda 2030 marca una hoja de ruta, México tiene la maquinaria institucional para el monitoreo, la implementación y el reporte de los informes voluntarios nacionales (y subnacionales).

La agencia se ha pronunciado como entidad impulsora del ODS 17 sobre Alianzas mundiales para el desarrollo sostenible. En ese sentido, ha mostrado su músculo para que permee la política global en las acciones de cooperación. El PROCID (2019-2024) pone a la Agenda 2030 como centro del contexto internacional de la estrategia del gobierno en curso en materia de cooperación internacional para el desarrollo; recalca la necesidad de la apropiación nacional de la Agenda y de que la interlocución con donantes integre la visión de la Agenda en la cooperación sur-sur, triangular y norte-sur.

Al coordinar un diálogo bilateral y multilateral sobre el tema, al gobierno actual le que quedarán solamente seis años para que el siguiente gobierno concluya el trabajo hacia 2030, por lo cual, más allá de contabilizar, monitorear y reportar indicadores, la AMEXCID tendrá que reforzar su papel de coordinador e integrador del desarrollo sostenible en todas sus acciones, políticas, normativas y operativas. El aspecto financiero se presenta como desafío mayor, sobre todo al no tener ya fideicomisos y fondos de cooperación, mismos que fueron derogados en 2020 y de los cuales no hay certidumbre.

Se puede concluir que la AMEXCID promueve el desarrollo sostenible y ha integrado los ODS a sus programas y proyectos emblemáticos, inclusive, que hay un propósito de generar y acompañar alianzas estratégicas para el desarrollo con un enfoque incluyente. La SRE hace uso de los recursos institucionales que tiene, incluyendo a Dirección General para Temas Globales, en la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos y la AMEXCID. La responsabilidad de la Agenda 2030 inició en la Presidencia de la República. Los cambios que sucedan a nivel federal pueden afectar a su alcance, no obstante, la AMEXCID tiene un propósito claro y, en principio, tiene poca susceptibilidad a los cambios del entorno. Solo es necesario garantizar se mantengan sus bases conforme a la LCID y sus recursos financieros.

Bibliografía

AMEXCID (2015): La Agenda 2030, disponible en: https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/la-agenda-2030-y-la-amexcid

— (2018): Documento Logros del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018, México.

AMEXIC (2021) Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2019-2024), Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

FAO (2019): Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades, AMEXCID-Programa de las Naciones Unidas.

FAO-AMEXCID (2014): Programa Mesoamérica sin Hambre, disponible en http://www.fao.org/in-action/mesoamerica-sin-hambre/elprograma/es/

FIGUEROA, B. (2016): *Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000. Solidaridad, intereses y geopolítica*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

LÓPEZ-VALLEJO, M. (2016): "Gobernanza global", en Schiavon *et al.*, *Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI, interpretaciones críticas desde México*. AMEI, BUAP, CIDE, Colegio de San Luis, IPAEP, UANL, México, pp. 473-492.

PÉREZ-PINEDA, J. A. y CRUZ, L. (2020): "El sector privado mexicano y la Agenda 2030, el caso de la Alianza por la Sostenibilidad", en Ayala, C. y Sosa, G. (coords.), *La Agenda 2030. Diagnóstico, avances y oportunidades en México*, Colección Contemporánea, Cooperación Internacional y Desarrollo, Instituto Mora, Ciudad de México, pp. 122-141.

PNUD – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2019): Decálogo de la Cooperación Sur-Sur y triangular del Proyecto Mesoamérica", PNUD-Proyecto Mesoamérica-Instituto Mora.

PORRAS, F. (2020a): "Retos y oportunidades de gobernanza en los ODS", en Ayala, C. y Sosa, G. (coords.), *La Agenda 2030. Diagnóstico, avances y oportunidades en México*, Colección Contemporánea, Cooperación Internacional y Desarrollo, Instituto Mora, Ciudad de México, pp. 19-39.

— (2020b): "La metagobernanza y las alianzas de múltiples interesados", en Ayala, C. y Sosa, G. (coords.), *La Agenda 2030. Diagnóstico, avances y oportunidades en México*, Colección Contemporánea, Cooperación Internacional y Desarrollo, Instituto Mora, Ciudad de México, pp. 23-46.

SORIA, E. (2008): "La política mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el periodo 1988-2007: propuestas para la construcción de una política integral", en Schmukler, B.; Ayala, C. y Sánchez, G. (coords.), *Cooperación internacional para el desarrollo en México, hacia una agencia participativa*, Instituto Mora y Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 23-104.

VILLANUEVA, U. (2017). "La AMEXCID como brazo ejecutor del poder suave mexicano", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº 111, pp. 65-84.

ZAMUDIO, L. y CULEBRO, E. (2016): "El nuevo institucionalismo en las relaciones internacionales", en Schiavon *et al.*, *Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI, interpretaciones críticas desde México*. AMEI, BUAP, CIDE, Colegio de San Luis, IPAEP, UANL, México, pp. 435-452.

9

Diez años de consolidación institucional de AMEXCID y el vínculo con otros actores*

Ten years of institutional consolidation of AMEXCID and the link with other actors

Dix ans de consolidation institutionnelle d'AMEXCID et le lien avec d'autres acteurs

JORGE A. PÉREZ-PINEDA, ELIZABETH VARGAS
Y JAVIER URBANO**

PALABRAS CLAVE
Actores; Cooperación; Academia; Sector privado; Migración.

RESUMEN En el marco de los diez años de la promulgación de la ley de cooperación internacional para el desarrollo en México, de la creación de su Agencia (AMEXCID) y del resto de pilares que conforman el marco institucional y el sistema de la cooperación mexicana, se aborda la experiencia de la agencia con tres actores clave para una cooperación mexicana más eficaz. El artículo reconoce así la importancia del diálogo y alianzas multiactor.

KEYWORDS
Actors; Cooperation; Academy; Private sector; Migration.

ABSTRACT Under the ten years framework from the approval of the law of international development cooperation in Mexico, the creation of its Agency (AMEXCID),

* Recibido: 21 de abril de 2021; aceptado: 24 de mayo de 2021.

** **Jorge A. Pérez-Pineda** es doctor en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid, profesor-investigador de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac México. Coordinador de la Network of Southern Think Tanks (NEST) Capítulo México.

Elizabeth Vargas es doctora en Derecho Internacional y Relaciones Internaciones por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, profesora-investigadora del Departamento de Estudios Internacionales del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México. Fue coordinadora de la Red Mexicana de Cooperación Internacional y Desarrollo (REMECID) de junio de 2018 a marzo de 2021.

Javier Urbano Reyes es doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en relaciones internacionales, profesor-investigador del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana (DEI-UIA); coordinador de la línea migración en tránsito, comunidades de origen e integración de la Maestría en Estudios sobre Migración del DEI-UIA.

and pillars of the Mexican system of cooperation, it is addressed the experience of the agency with three key actors for an effective cooperation, Academy, private sector and migrants. The paper recognizes the relevance of the multiactor partnerships and dialogue.

MOTS CLÉS
Acteurs; Coopération; Académie; Secteur privé; Migration.

RÉSUMÉ Dans le cadre du dixième anniversaire de la promulgation de la Loi sur la coopération internationale au développement au Mexique, de la création de son Agence (AMEXCID) et des autres piliers qui constituent le cadre institutionnel et le système de coopération mexicain, cet article aborde l'expérience de l'agence avec trois acteurs clés pour une coopération mexicaine plus efficace. L'article reconnaît l'importance du dialogue et des partenariats multiacteur.

Introducción

La aprobación de la ley mexicana de cooperación internacional para el desarrollo, fue un paso clave en la institucionalización de la cooperación mexicana. De especial importancia sería la delimitación de las acciones de cooperación mexicana y los instrumentos para un sistema de cooperación más eficaz, tales como el pilar administrativo, el financiero, el estadístico, el de información, y el programático. Dentro de ellos, la ley establecería en su artículo 15, la relación con las distintas entidades gubernamentales sujetas a la ley en la conformación de su Consejo Consultivo. Entre ellas, la posibilidad de colaboración con otros actores como: gobiernos locales, academia, sociedad civil, o sector privado.

En el contexto del 10 aniversario de la ley mexicana de cooperación y de la creación de la AMEXCID, uno de los temas que se vuelve relevante, es la inclusión de diversos actores, particularmente en concordancia con la agenda internacional de las ultimas dos décadas. A partir de la Agenda 2030, esta consideración se volvería más importante en una agenda multiactor, multinivel y universal. Tomando esto en consideración, parece relevante analizar cómo ha sido el vínculo de la cooperación mexicana con diversos actores al incorporarlos a sus actividades. Más allá de la ley, la existencia del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID), sería una guía valiosa en la planificación del trabajo con otros actores. Dentro de este, la creación y evolución de los Consejos Técnicos, reforzaría la implementación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) a través de otros actores.[1]

1 El PROCID 2014-2018, plantea la inclusión de cinco Consejos Técnicos, que buscarían incluir a otros actores y dar un espacio de diálogo y participación en concordancia con los artículos 4, 16 y 19 de la ley: 1-Académico y científico, 2-Empresarial, 3-Gobiernos locales, 4-Social, y 5-de Alto nivel. Para 2019 se sumarian el "Consejo de las niñas y niños de AMEXCID", y se renombraría el Académico, como, "Consejo Técnico del Conocimiento y la Innovación" (AMEXCID, 2020:59).

Así, el presente texto, incorpora un breve análisis que recoge los avances de la cooperación mexicana, en su vínculo con tres actores relevantes. La primera sección revisa este vínculo con la academia, a través de la experiencia de la Red Mexicana de Estudios en Cooperación Internacional y Desarrollo (REMECID). Una segunda parte centrada en la evolución de la participación del sector privado, y por último, la tercera parte, se centra en los migrantes. Tres actores muy diversos, pero cuyo vínculo es de vital importancia para una mayor y mejor cooperación. Por último, se incluyen una serie de reflexiones finales sobre la colaboración con otros actores.

La AMEXCID y su vínculo con el sector académico: el caso de la REMECID

Uno de los principios de la Política Exterior reconoce a la CID como una de sus actividades fundamentales de la cuál deriva la cooperación académica. Si bien México desde hace por lo menos tres décadas registra acciones en esa materia, los predecesores de la AMEXCID, la denominaron como cooperación educativa. Sobre la distinción entre estas, según palabras de Barreto (2016), la educativa implica a todo el sector educativo; abarca la educación básica, la secundaria, las currículas conjuntas, el reconocimiento de grados, entre otras acciones que se llevan a cabo con otros gobiernos; en tanto, la cooperación académica se centra en las acciones de educación superior en las que las instituciones de ese nivel son los actores principales. Su objetivo es el fortalecimiento del capital humano y la generación de vínculos con las Instituciones de Educación Superior (IES), entendidas también como actores para el desarrollo, sobre todo de manera local-regional y en su proyección internacional (AMEXCID, 2020: 52). Cabe hacer notar que las IES, ya desde hace por lo menos dos décadas, han evolucionado en cuanto a su percepción y accionar respecto de la cooperación que, de ser un fin, se han convertido en un medio para el fortalecimiento institucional y la internacionalización (Sebastian, 2002).

Desde su origen, hace una década, las herramientas que la Agencia utiliza para ejercer la cooperación académica, son: los programas de becas, proyectos específicos, foros como las Cumbres de rectores, los encuentros de Instituciones de Educación Superior y la capacitación. De acuerdo a esto, destaca el Programa de becas y movilidad académica que se convierte prácticamente en el principal eje del gobierno mexicano a través de la AMEXCID. De los cuales se enfatizan los siguientes puntos:

- La contribución a la formación de capital humano mediante las becas que se han otorgado a estudiantes, investigadores y docentes de distintas partes del mundo[2].

2 Durante el periodo 2013-2017 y de acuerdo a los datos del Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID), los montos totales destinado para la CID serian de 547.7 Millones de Dólares (MDD) para 2013 y 317.6 para 2017, siendo estos los años de mayor presupuesto. Este seria menor en 2014 y 2016 con 288.6 y 287.9 MDD respectivamente.

- La vinculación que se genera con las instituciones académicas tanto mexicanas como extranjeras y cuyo objetivo radica en la promoción de la cooperación en el ámbito académico, la movilidad estudiantil, las pasantías y estudios superiores.

- Una vertiente que se puede tomar como parte de la dimensión académica, son los cursos internacionales de capacitación y especialización dirigida a mexicanos. Según el informe 2019 de la Agencia, fueron 435 personas las beneficiadas. Los proveedores fueron China, España, India, Japón, Singapur y Tailandia (AMEXCID, 2019: 54).

- Un rubro en el que confluyen las sinergias de colaboración es la Estrategia de Fortalecimiento de capacidades, que para el 2019 contó con socios como la Agencia Alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (GIZ), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB). Esta estrategia finalmente se inserta como cooperación académica (AMEXCID, 2019: 56).

Cabe destacar que, así como la AMEXCID ha abierto canales de comunicación con la sociedad civil, el sector empresarial y con organismos y actores gubernamentales internacionales, también lo ha hecho con actores del sector académico constituidos en redes. Uno de esos actores es la Red Mexicana de Estudios en Cooperación y Desarrollo A.C. (REMECID) la cual, a siete años de su creación, se ha convertido en referente en CID mexicana al agrupar aproximadamente a 80 de los académicos de las principales universidades del país y practicantes de distintas organizaciones.

De este vínculo entre la AMEXCID y la REMECID se destacan particularmente, dos Congresos: Universidad de Guadalajara (UdeG, 2017) y Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ,2019), y una serie de nueve Webinars (Instituto Mora/REMECID, 2020) que contó con la representación y /o participación institucional de la AMEXCID, o bien de la Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE) y de organismos del Sector público[3]. De manera tangencial, otro espacio que mostraría una vinculación intersectorial y multiactor, fue el de la publicación del libro "Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Una Perspectiva desde México" en su segunda (2019) y tercera edición (2020), con la Red, el Centro de Gestión en Cooperación Internacional y Desarrollo (CGCID) y el apoyo de la Cámara de

Siendo el más bajo el 2015 con 207.6 MDD. De estos totales, el porcentaje destinado al rubro de becas a estudiantes extranjeros varía de la siguiente forma: 2013 con 3.6%; 2014 con 7.4%; 2015 con 11.4%; 2016 con 6.8% y 2017 con 6.7%, los montos equivalen a una media de 3,641 becas otorgadas anualmente.

3 Cabe hacer notar que dichas actividades al tiempo que cumplen las acciones de difusión, extensión y debate de la CID; se conforman como un espacio de nexo triangular entre la función pública, la academia y el sector social, éste último siempre presente en cada uno de los espacios.

Diputados. Adicionalmente, en las convocatorias que ha lanzado la AMEXCID sobre conversatorios, mesas de diálogo, talleres, etc., ha contado con la participación del sector académico especializado en CID, de los cuales, una buena parte de ellos, forman parte de la REMECID.

Otro ejemplo del camino en la relación entre ambas instancias fue la invitación que hizo la AMEXCID en septiembre de 2019 para que miembros de la red, participaran en la Consulta Multiactor del PROCID 2019-2024, correspondiente al actual gobierno de la Cuarta Transformación. La sinergia propiciada dio finalmente como resultado el borrador del PROCID. En este documento se reconoce que la CID en México, se encuentra en el proceso de ajuste a las demandas de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 así como a un contexto complejo (SRE, 2021:1).

La AMEXCID en su vínculo con el sector privado

En los diez años de consolidación institucional de AMEXCID se ha dado la posibilidad de construir gradualmente una relación cada vez más amplia y estratégica con el sector privado. De ella, se podrían identificar tres fases: la primera en los años previos a la creación de la AMEXCID, donde se darían pasos para la inclusión privada a través de iniciativas como el proyecto de la "Asociación Público-Privada Taishin" (2003-2008) entre Japón, México y El Salvador[4], o la "Alianza México por Haití" (2010-2011), (Albo, 2014; Pérez-Pineda, 2014; Sánchez, 2013; SRE, 2011). Una segunda fase, que implicó el desarrollo de un "Marco de colaboración con el sector privado para la Cooperación internación para el desarrollo" (AMEXCID, 2015), el establecimiento de un "Consejo Técnico Empresarial", "Diálogos con el sector privado" y una estrategia puntal en torno a la "Alianza Por la Sostenibilidad" (AMEXCID 2018:26-29 y 42-59; Pérez-Pineda 2017)[5]. Por último, el estado actual del vínculo con el sector privado, que es reconocido como un actor clave para la cooperación mexicana en distintos espacios y proyectos en dónde la Agencia participa, tales como: los Consejos Técnicos, la Agenda 2030, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz del Desarrollo (AGCED), o el Consejo Empresarial Mesoamericano del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (AMEXCID 2020)[6].

4 Al respecto véase: https://www.jica.go.jp/english/our_work/thematic_issues/south/project04.html y https://obras.expansion.mx/soluciones/2014/04/04/proyecto-taishin-una-app-innovadora-con-participacion-mexicana

5 En este periodo, se identifican un par de proyectos relevantes: "Luz en Casa Oaxaca" para iluminación en poblaciones rurales, y el "Proyecto de cooperación triangular Alemania-México-Guatemala y Honduras para fomento de Pymes en la plataforma ANTAD.biz" (AMEXCID 2018).

6 Véase:https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/sI7kq_PROCID%202019-2024%20%20V1%201.pdf; y http://www.proyectomesoamerica.org/index.php/noticias/20-noticiaspm/articulos-noticias/670-realizan-primera-reunion-de-la-comision-ejecutiva-con-el-consejo-empresarial-mesoamericano-cem

Estas etapas pre y post AMEXCID estarían enmarcadas por las distintas agendas de "Financiación del Desarrollo", "Efectividad de la ayuda" y "Derechos humanos", dónde el sector privado iría adquiriendo mayor protagonismo. De esta manera destacarán, por el reconocimiento al sector privado como actor y socio de la cooperación y el desarrollo, algunas cumbres y reuniones, tales como: La Cumbre de Monterrey (2002); la "Declaración de Busan sobre Eficacia de la Ayuda" en 2011; las reuniones de la AGCED (2014 y 2016); la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); o la reunión de PABA+40 en 2019. Estas subrayan la importancia de colaborar a través de Alianzas Público-Privadas[7].

Tomando en cuenta lo anterior, se identifican algunos de los avances de la relación de AMEXCID con el sector privado, en consonancia con la(s) agenda(s) internacional(es), y se plantean algunos retos sobre el vínculo entre estos actores. Respecto a los avances, de manera general y dado el antecedente referido en la primera etapa identificada, se puede afirmar que la relación de la cooperación mexicana con el sector privado ya venia sucediendo antes de la creación de la AMEXCID, aún cuando este no fuera de manera programática, sino coyuntural, como se apreciaría en los casos previos al 2011.

Con un antecedente importante en torno a la relevancia de las Alianzas Público-Privadas[8], la existencia de una ley de cooperación y una agencia ya establecida, hacia el 2013, se pasaría a una relación más estratégica con el sector privado. Así, en el marco del "Proyecto de cooperación para el fortalecimiento institucional", entre AMEXCID y la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ), destaca la "Alianza por la Sostenibilidad" (AxS) (GIZ, 2015). Entre los principales avances de la AxS en la segunda etapa referida, se identifican: contar con una estrategia clara de colaboración e inclusión del sector privado y de diversos actores relevantes para la cooperación mexicana[9]; dar contenido a las actividades del consejo técnico empresarial, integrar los diálogos y marco de colaboración con el sector privado en una sola estrategia, identificar ODS relevantes para México y para el sector privado mexicano, estableciendo cinco comités en torno a ellos (ODS 4,7,11,12 y el último relacionado con los ODS 3,8, y 10); seleccionar proyectos concretos para la implementación de la Agenda 2030 y la sistematización del proceso y la experiencia (AMEXCID, 2018; Pérez-Pineda y Cruz, 2020).

---

7 A nivel nacional se destaca la promulgación de la "Ley mexicana de Asociaciones Público-Privadas" en 2012, que facilitaría las asociaciones entre distintos órganos de gobierno y el sector privado.

8 En tal contexto, se realizaría el primer diagnóstico en torno a las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo en México, por CIDEAL y Promotora Social México, en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en la que participarían diversos expertos, así como personal de la agencia. (CIDEAL y PSM 2013)

9 El PROCID 2014-2018 sería un instrumento clave en el vínculo con el sector privado y otros actores. Señala en su punto I.5 "Principios y lineamientos de México en materia de CID", y en concordancia a la Declaración de Busan (2011), la consideración del principio de "Inclusión", y en cuanto tal, la incorporación de distintos actores en la formulación de políticas, proyectos y acciones de la CID mexicana.

Respecto a la etapa actual y próximos años de la agencia, en consonancia con el trabajo que se ha venido haciendo con este actor, se destacan los siguientes aspectos: 1- la importancia de dar continuidad al vinculo con sector privado en las estrategias de cooperación mexicana, 2- crear estrategias especificas que incluyan a los distintos tipos de sector privado, según su tamaño, sector o características (Transnacional, Pyme, Fundaciones, Cooperativas, etc.), 3- cuantificar y evaluar la relevancia del sector privado en la cooperación mexicana, y 4- contar con instrumentos (proyectos, guías, protocolos, etc.) y canales de colaboración con el sector privado (diálogo, estrategias, políticas, etc.).

La AMEXCID y la migración

Por lo que se refiere a la movilidad humana, la política actual del Estado mexicano es pendular. Se mueve entre enunciados que pretenden definir un nuevo abordaje, pero al mismo tiempo no manifiesta la voluntad de cambiar las estructuras de administración migratoria ni define espacios de colaboración con actores alternativos, lo que impide un cambio real. El abordaje por lo tanto se refiere a la *gestión de procesos migratorios más que a actores puntuales o a modificaciones institucionales*.

Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) plantea supuestos que reducen los alcances de los programas en la materia. Un enunciado inicial, plantea "… en rigor, la política migratoria es un asunto soberano de cada país…" (PND, 2019:4), frase que no corresponde con las características propias de la migración, que es uno de los asuntos donde menos tiene sustancia el principio *soberano* dada la condición de fenómeno en donde concurren intereses y responsabilidades de las naciones vinculadas por los circuitos migratorios.

Otra afirmación enuncia: "Al contrario de lo que se ha afirmado durante décadas, la emigración no es un asunto irresoluble, sino una consecuencia de políticas de saqueo, empobrecimiento de las poblaciones y acentuación de las desigualdades, y sus efectos pueden contrarrestarse con desarrollo y con bienestar" (PND, 2019:31). En primer lugar, la migración no se puede *resolver* al ser consubstancial a la humanidad por lo que la resolución se refiere a las motivaciones de la movilidad, especialmente la que se da en condiciones de desventaja social (Urbano,2020). En segundo lugar, *contrarrestar los efectos de la migración* es un equívoco, pues la migración bien administrada es una incuestionable herramienta de desarrollo (Agenda 2030), de ahí se debería referir a *potenciar los beneficios de la movilidad migratoria global.*

En dicho contexto, uno de los instrumentos relevantes es la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo que, aunque no enuncia a la migración, lo hace a través de la competencia conferida a la AMEXCID relativa a la elaboración del PROCID, en su artículo 10. El PROCID invoca objetivos regionales y temáticos. Por ejemplo, ubica como prioridad regional Centroamérica, el resto de los países de América Latina y

el Caribe, que concuerda con el interés en materia de migración con Guatemala, El Salvador y Honduras. En segundo lugar, se plantean objetivos temáticos prioritarios entre los que destacan salud, educación, protección del medio ambiente y la prevención de desastres, pero en donde no aparece en principio la migración.

En tal sentido, para contextualizar el tema de la migración, a 10 años de la promulgación de la ley, se señalan algunos elementos de los últimos dos PROCID que ejemplifican avances y la forma en que se ha tratado este actor/temática. En el de 2014-2018, AMEXCID sigue los lineamientos de la Ley de Cooperación, pero en materia de movilidad migratoria donde uno de sus enunciados (estrategia 2.2, fomento de los flujos de cooperación internacional en materia educativa) uno de cuyos objetivos (2.2.4) refiere la idea de "impulsar programas para atender las necesidades de los migrantes", lo que plantea dos interrogantes: a) si las estrategias de cooperación se refieren a migrantes en tránsito, asentados, inmigrados, retornados (Durand, 2018); b) si la educación atiende a necesidades formativas para la integración al mercado laboral, si es para formación estrictamente educativa o si se refiere a poblaciones específicas como mujeres, niños, etc.

En el diseño de los nuevos planes de cooperación la administración López Obrador presentó diferentes iniciativas que buscan "cambiar el paradigma" sobre la gestión migratoria teniendo como base el Plan de Desarrollo Integral (PDI) "a efecto de impulsar acciones tendientes a la generación de desarrollo en la región, que contribuyan a la mitigación de las causas estructurales que propician la migración irregular". En el plan se aprecian dos conceptos orientadores. Por un lado, la vinculación de la migración con el desarrollo (Agenda 2030); por otro lado, se plantea el objetivo de *mitigar las causas estructurales* de la migración, que supone interpretarla como un proceso de largo plazo.

Finalmente, en el PROCID 2019-2024 se enfatiza en conceptos como "cambio estructural" y "mejoramiento de los estándares de vida de la población de origen", lo que implican compromisos de alta complejidad, ya que, para ser operativa, debe estar acompañada de una reorientación en el uso de recursos o en la transformación de las instituciones responsables de la gestión migratoria, por dar sólo dos ejemplos.

Por ello, la intencionalidad de la política migratoria mexicana se dirige a la actualización de lo normativo para atender estrategias como la gestión fronteriza o la actualización de temas como el refugio y el retorno, lo que deja fuera el fortalecimiento de los procesos organizativos de las comunidades retornadas o deportadas, inhibiendo el potencial de los *dreamers* ya asentados en México, además de los alcances de una colaboración más sólida con la diáspora mexicana inmigrada en Estados Unidos. El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), un actor básico como vínculo con las poblaciones inmigradas no aparece como instrumento coordinación y gestoría, de ahí la necesidad de dotarle de competencias relativas al retorno y la reintegración, convirtiéndolo en un actor que *acompaña* a los migrantes mexicanos, no sólo en el asentamiento en Estados Unidos.

Finalmente, otros actores no menos relevantes son las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las cuales han consolidado una visión integral del proceso migratorio mexicano por su trabajo en campo. Su alta especialidad en la atención de las demandas emergentes de la población migrante (asilo, protección, gestoría, desarrollo local, niños y niñas, población LGTBII+, etc.) lo constituyen en un sector clave en el desarrollo de nuevas iniciativas que deben adaptarse a las dinámicas de cambio de estas poblaciones. Generar una sinergia entre el IME y las OSC cubriría claramente la gestión institucional con la operatividad de los programas de atención a estas poblaciones desde lo local.

Conclusiones

A diez años de la aprobación de la ley mexicana de cooperación internacional para el desarrollo y en el marco de la consolidación institucional de la AMEXCID, se ha observado un avance importante en la inclusión y participación de actores no estatales en las acciones y actividades de cooperación mexicana. Muestra de ello, son los distintos espacios, proyectos e iniciativas que se abordaron aquí. De estas, y entorno a los tres actores revisados, se pueden destacar los siguientes aspectos:

- Para la academia, se mostró en perspectiva, la alternativa complementaria que significan las redes temáticas como actores dispuestos a colaborar, incidir y aportar dada su experiencia en investigación y en la práctica de CID. Sin embargo, sería deseable y pertinente una mayor participación de este tipo de redes especializadas. Para tal efecto, se requiere de más nexos y espacios para escuchar su voz. Los recién referidos, hasta ahora, siguen siendo limitados.

- Respecto al sector privado, ha sido relevante la transición de una colaboración coyuntural a una inclusión mas estratégica y formal, la creación de espacios de diálogo y colaboración, así como del diseño de proyectos específicos que contribuyen al logro de los ODS. Derivado de lo anterior, se puede decir, que el balance de la relación del sector privado con AMEXCID ha sido positivo, aunque con un gran potencial aún por conocer si se piensa en el abanico de formas, modalidades y herramientas de colaboración con el sector privado más allá de las APP.

- En cuanto al último actor, la narrativa actual ciertamente plantea objetivos de cambio en la política de cooperación para el desarrollo en la vertiente de la movilidad migratoria, pero carece de sustento, pues no aborda la construcción de los mecanismos, las herramientas, no define claramente los medios disponibles ni los necesarios para este "cambio de paradigma" de ahí que lo único que aparece en la política migratoria actual son las estrategias de contención y represión fronteriza.

Bibliografía

ALBO, A. (2014): "Alianza por Haití: ejemplo de colaboración entre sectores", *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº 102 pp. 131-139.

AMEXCID (2015a): *Marco de colaboración con el sector privado para la cooperación internacional para el desarrollo*, AMEXCID, GIZ, México.

— (2015b): *Construcción de una estrategia de colaboración de AMEXCID con el sector privado*, AMEXCID, GIZ, México.

— (2018): *La Alianza por la Sostenibilidad: un prototipo de la AMEXCID para la vinculación con el sector privado*, SRE, AMEXCID, GIZ, México.

— (2019): Informe de labores de la AMEXCID 2019, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, disponible en: https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo-consultivo

— (2020): Informe de labores de la AMEXCID 2020, SRE, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, disponible en: https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo-consultivo

BARRETO, I. (2016): "La cooperación académica en AMEXCID y la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica", entrevista a la subdirectora de Programas Especiales para América Latina de la AMEXCID, febrero de 2016, México.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2011): Decreto por el que se expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 6 de abril.

DURAND, J. (2018): "Política migratoria: diagnóstico y pronóstico", en Schiavon, J. A.; Velázquez Flores, R. y Garza Elizondo, H. (eds.), *La política exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y propuestas*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Nuevo León, México.

FUNDACIÓN CIDEAL Y PROMOTORA SOCIAL MÉXICO (2013): *Alianzas Público Privadas para el Desarrollo en México: Una apuesta de futuro*, CIDEAL, PSM, AECID, México.

NYE S. J. (2016): *El poder suave. La clave del éxito en la política internacional*, Universidad Iberoamericana, México.

PÉREZ-PINEDA, J. A. (2014): "New Forms of Cooperation with the Private Sector: Mexico for Haiti Alliance", en Lázaro, L; Ayala, C. y Müller, U., *Global Funds and Networks: Narrowing the Gap between Global Policies and National* Implementation, Nomos, Baden, pp. 237-247

— (2017): "El sector privado en el cumplimiento de los ODS, la experiencia mexicana", EN *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 40, pp. 93-103.

PÉREZ-PINEDA, J. A. Y CRUZ GARCIA, L. (2020): "El sector privado mexicano y la Agenda 2030. El caso de la Alianza por la Sostenibilidad", en Ayala, C. y Sosa, G., *La Agenda 2030: diagnóstico, avances y oportunidades en México*, Instituto Mora, pp. 120-139.

PRESIDENCIA DE LA RPÚBLICA (2019): Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, disponible en: https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf

SÁNCHEZ, J. C. (2013): "Alianza México por Haití", en *Alianzas público-privadas para el desarrollo en México: una apuesta de futuro*, Promotora Social México/Fundación CIDEAL, México, pp. 231-237.

SEBASTIAN, J. (2002): "Oportunidades e iniciativas para la cooperación iberoamericana en Educación Superior", en *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 28.

SRE - SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (2011): Informe Anual de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2011, SRE, AMEXCID, México.

— (2021): Borrador del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2019-2024, disponible en: sI7kq_PROCID 2019-2024 V1 1.pdf (sre.gob.mx) el 16 de abril.

URBANO REYES, J. (2020): *Migración y desarrollo, propuestas para una gestión alternativa de la política migratoria en México*, Universidad Iberoamericana, Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana y Desarrollo, México.

VILLANUEVA, C. (2017): "Construyendo el poder suave de México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº 111, pp.5-19.

10

La cooperación internacional de las ciudades y los gobiernos locales a la luz de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo: diez años de dinamismo*

The international cooperation of cities and local governments in light of the International Cooperation for Development Law: ten years of dynamism

La coopération internationale des villes et des collectivités locales à la lumière de la loi sur la coopération internationale au développement: dix ans de dynamisme

ESTHER PONE ADAME
Y GABRIELA SÁNCHEZ GUTIÉRREZ**

PALABRAS CLAVE
Gobiernos locales; Ciudades; Cooperación internacional; Desarrollo.

RESUMEN Este artículo analiza los antecedentes y perspectivas de la cooperación internacional entre ciudades y gobiernos locales a la luz Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo promulgada en 2011. Explora ejemplos de cooperación descentralizada y de hermanamientos entre ciudades destacando la contribución de la Ley, a través del andamiaje institucional, jurídico y financiero, al dinamismo de territorios y ciudades para la construcción de sociedades solidarias, incluyentes y en paz.

* Recibido: 19 de abril de 2021; aceptado: 24 de mayo de 2021.

** **Esther Ponce Adame** es profesora de asignatura en el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y fundadora del Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID).

Gabriela Sánchez Gutiérrez es profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones "José María Luis Mora" (Instituto Mora). Actualmente es directora general de dicho instituto.

KEYWORDS
Local governments; Cities; International cooperation; Development.

ABSTRACT This article analyzes the antecedents and perspectives of international cooperation between cities and local governments in light of the International Development Cooperation Law enacted in 2011. It explores examples of decentralized cooperation and twinning between cities, highlighting the contribution of the Law, through the institutional, legal and financial scaffolding, to the dynamism of territories and cities for the construction of solidary, inclusive and peaceful societies.

MOTS CLÉS
Gouvernements locaux; Villes; Coopération internationale; Développement.

RÉSUMÉ Cet article analyse les antécédents et les perspectives de la coopération internationale entre les villes et les gouvernements locaux à la lumière de la loi sur la coopération internationale au développement promulguée en 2011. Il explore des exemples de coopération décentralisée et de jumelage entre villes, en mettant en évidence la contribution de la loi, à travers le et l'architecture institutionnelle et financier, au dynamisme des territoires et des villes pour la construction de sociétés solidaires, inclusives et pacifiques.

Antecedentes

Hace 30 años asistíamos al auge de las ciudades y con ello de la cooperación descentralizada. Las respuestas a las crisis económicas, sociales, ambientales estaban en las ciudades y, en general, en los territorios locales que con gran capacidad de resiliencia generan alternativas a los cambios que se viven en el sistema global en su conjunto. La cooperación internacional (CI) entre gobiernos locales se volvía uno de los instrumentos para compartir resultados, experiencias o, articular agendas regionales o globales en aras de intereses, necesidades o fines comunes.

De ese momento a la fecha la participación de los gobiernos locales en la cooperación internacional para el desarrollo (CID) se ha modificado sustancialmente, produciéndose, en algunos casos, formas de actuación de carácter estratégico en su relación con otros actores en el exterior; al tiempo que, al interior, promueven mecanismos de coordinación interinstitucional tanto con el gobierno nacional como con otros actores y sectores.

Analizar y visibilizar esta cooperación resulta importante en un momento en el que en México se conmemoran los diez años de la entrada en vigor de la Ley de

Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID). Dicha ley institucionalizó un sistema de cooperación internacional en México[1], conformó mecanismos e instrumentos que, en algunos casos, han impulsado la cooperación descentralizada[2] y, en general, la cooperación internacional para el desarrollo local (CIDL)[3]; además de facilitar el diálogo y la complementariedad de intereses entre municipios, estados y federación.

La LCID y los gobiernos locales

A una década de la promulgación de la LCID vale la pena recordar las palabras de la Senadora Rosario Green, en 2007, al presentar la iniciativa en el Senado de la República:

> "Con la presente iniciativa se trata de dar cauce con sentido de proyecto nacional al concurso de un enorme contingente de instituciones mexicanas, toda vez que además de la participación del gobierno federal a través de sus distintas secretarías y organismos descentralizados, también registra en este ámbito una actividad creciente de gobiernos de estados, municipios, universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, organismos empresariales, artistas, intelectuales, fundaciones y entidades de fomento y desarrollo, en fin, de numerosas personas físicas y morales que tienen capacidad para hacer aporte a la cooperación internacional o que requieren de ella..." (Green, 2007).

En efecto, el enfoque inicial de la LCID era esencialmente incluyente de la multiplicidad de actores que, de una u otra forma, son partícipes de las acciones de CID. Cabe señalar que esta iniciativa de ley provenía de Partido Revolucionario Institucional, por lo que, en la oposición, dio lugar a un largo proceso legislativo, no exento de múltiples debates y deliberaciones. Finalmente, en 2010, el entonces presidente Felipe Calderón interpuso una serie de observaciones a esta iniciativa de Ley, uno de cuyos planteamientos centrales fue:

1 Con la ley se conforma un sistema que estaba articulado por cinco pilares para la gestión de la CID: la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID); el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID); el Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID) y el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCID), ya extinto.

2 La cooperación descentralizada es el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo participativo. Una de las principales riquezas de la cooperación descentralizada es que se trata de un espacio para propiciar los intercambios técnicos. Véase *El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas* (SRE, 2020).

3 Referirse a la cooperación internacional para el desarrollo local permite integrar, clasificar y explicar la multiplicidad de actores, acciones y formas de actuación que a nivel de los territorios locales se expresa. Para mayor referencia del concepto véase *Fundamentos y actuación de la cooperación descentralizada y para el desarrollo local* (Ponce Adame, 2018).

> "la cooperación internacional para el desarrollo es un principio normativo que debe observase por parte del Ejecutivo Federal en la dirección de la política exterior, y que el Decreto acota o restringe el alcance del mismo, más allá de los límites impuestos por el propio texto constitucional, por lo que lo traduce en una invasión a la esfera de su competencia. Asimismo, afirma que la facultad del Congreso para legislar en esta materia se da, en todo caso, en el ámbito federal, pero no puede, en ejercicio de facultades implícitas, expedir una Ley General que distribuya competencias entre los diversos órdenes de Gobierno en materia de cooperación internacional para el desarrollo" (Secretaría de Gobernación, 2010).

Lo anterior supuso que, en el marco legal aprobado se restaba el reconocimiento a la participación de otros actores, como los gobiernos estatales y municipales, quedando solo como sujetos de esta Ley las dependencias de la Administración Pública Federal.

Diversos foros, jornadas de trabajo y seminarios, en los que se dieron cita muy diversos actores, permitieron identificar algunas de las principales preocupaciones y preguntas de los gobiernos locales en cuanto a la LCID, entre ellas: ¿Cuál es el papel que los gobiernos de los estados deberán jugar en el marco de la ley? ¿La CD será tomada en cuenta o cada entidad seguirá por su propio rumbo? ¿Los gobiernos locales podrán continuar presentando proyectos de manera directa a las diferentes agencias de cooperación internacional con base en sus necesidades o habrá cambios a partir de la puesta en marcha de la AMEXCID? ¿Cómo impulsar el papel de las ciudades y de otras escalas locales en la CID en un momento que los Objetivos de Desarrollo del Milenio hacían un llamado a los actores locales como agentes centrales para su cumplimiento? ¿Cómo podían continuar apoyándose de mecanismos de cooperación transfronteriza producto de procesos de libre comercio?

No fueron pocas las inquietudes y dudas que proliferaron en los múltiples debates y todo ello no impidió, en modo alguno, que las ciudades y los gobiernos locales continuaran su cada vez más activa participación en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo local a diez años de creación de la AMEXCID

Actualmente se cuenta con la LCID que desde la gestión pública requirió abrir espacios de participación de los diversos actores de la cooperación internacional, a través de la creación de un conjunto de Consejos Técnicos, entre ellos, el Comité Técnico de Gobiernos Locales, creado en 2012 en el marco del Consejo Consultivo de la AMEXCID, cuyo objetivo es institucionalizar la relación entre la Agencia y los gobiernos locales y hacer más amplia su participación en los procesos y acciones que la agencia lleva a cabo como cabeza de sector de la política mexicana de cooperación.

Con el establecimiento del Consejo se da un paso importante en avanzar, primero, en la letra y, paulatinamente, en el diseño y gestión de la CID hacia mecanismos de coordinación intergubernamental e interinstitucional.

A partir del Consejo y del trabajo coordinado promovido por la AMEXCID y la Dirección General de Coordinación Política (DGCP) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) se han realizado estudios que dan cuenta de la participación de los gobiernos subnacionales en la CID; se ejecutan acciones para el fortalecimiento de sus capacidades; se conforma un espacio de diálogo institucional en temas de la agenda global y se abren canales de frecuentes de CIDL.

El andamiaje institucional que provee la Ley ha tenido también una repercusión directa en la CD entre gobiernos locales. A partir de los fondos conjuntos que se acuerdan con países socios, se han financiado proyectos cooperación descentralizada sur-sur (CDSS) y bilateral; por ejemplo, con el Fondo Conjunto de Cooperación entre México y Chile se impulsaron acciones para la mejora de movilidad, o el uso eficiente del agua en la Ciudad de México y en la región Metropolitana de Santiago[4]. Igualmente, se financió desde el programa de Cooperación Descentralizada México-Francia, el proyecto *Desafíos Urbanos e Innovación Ciudad de México-París*; o el proyecto de AZ "Angouleme-Zapopan: Hacia un Clúster Trasnacional de la Imagen".

Como queda reflejado en el *Mapeo de proyectos y acciones de cooperación internacional de los gobiernos subnacionales en México*[5], en estos 10 años tienen mayor alcance mecanismos tradicionales, como los acuerdos de hermanamiento; tal es el caso de la cooperación que realizan Guanajuato e Hiroshima, Japón, cuyo acuerdo de hermanamiento se transforma en acciones de mayor alcance en esquemas de CD (AMEXCID & PNUD, 2018). Otro caso, es el hermanamiento firmado por la ciudad de Seocho y la Alcaldía Cuauhtémoc para realizar cooperación técnica en materia de transparencia, movilidad y desarrollo sustentable (DGCP, 2020)[6].

---

4 Ejemplo son los siguientes proyectos: *Mitigación al Cambio Climático mediante el Fomento al Uso de Bicicletas Públicas en Santiago de Chile y la Ciudad de México*; o bien se han promovido acciones que repercuten en la economía local como el proyecto sobre *Competitividad de la vid y los vinos de Aguascalientes y el sector caprino en la región metropolitana de Chile; Internacionalización del Ecosistema Emprendedor México-Chile entre el gobierno de la Municipalidad de Santiago y el gobierno del Municipio de Zapopan, Jalisco.*

5 El Mapeo al que se hace referencia es el primer estudio que realiza en México sobre la identificación de proyectos y acciones de CID que se realiza o participan gobiernos estatales y municipales; este estudio surge de la solicitud que en su momento hizo la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE), estudio fue coordinado y publicado por publicado por AMEXCID y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Véase la publicación (AMEXCID & PNUD, 2018) *Mapeo,* 191p. https://www1.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesGobernabilidadDemocratica/css/MAPEOFINAL_HR_310518-compressed.pdf

6 El acuerdo constituye el primer instrumento que forma una alcaldía –bajo esa figura- y en el marco del artículo 20° de la Constitución Política de la Ciudad de México que la concibe como una ciudad global.

Cabe destacar también el fortalecimiento de mecanismos formales y funcionales de cooperación transfronteriza como ha sido el caso de la Megaregión Sonora- Arizona[7]; o el aprovechamiento, en los estados del norte de país, de fondos provenientes del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) y de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos[8].

Experiencias más recientes muestran las mayores capacidades de los gobiernos locales en cooperación descentralizada, actuando desde asociaciones de municipios, como es el caso de la cooperación entre el Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos (SIMAR)[9] y la Comunidad Tarbes-Lourdes-Pirineos en Francia, y de la suscripción de SIMAR de la Carta de Intención de Cooperación con la Asociación Intermunicipal de Municipio del Norte de la Unión ASINORLU de El Salvador, con el propósito de intercambiar experiencias en los campos de la formación, investigación e innovación (DGCP, 2020).

Ahora bien, aún hay retos en esta materia, como señala la Dirección General de Coordinación Política (DGCP) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER) (2020), de los más de 1.600 acuerdos de hermanamiento de largo alcance[10] registrados, un 40% no se aterriza en acciones concretas. Por tanto, es necesario superar la idea de actos protocolarios o instrumentos asistencialistas para avanzar hacia herramientas que beneficien el desarrollo local.

En esta década se puede dar cuenta de acciones que las ciudades y los gobiernos locales mexicanos realizan en el marco de la CIDL[11]. Por ejemplo, con instancias multilaterales, fondos globales o con fundaciones. En el primer caso, hay diversos ejemplos de proyectos o acciones de cooperación con el Sistema de Naciones Unidas como ONU-Hábitat; el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS); o con instituciones de la banca multilateral como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial; asimismo, proyectos de cooperación que se impulsan por agencias nacionales de cooperación como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), la Deutsche Gesellschaft für Internationale

7 Esta Megaregión cuenta con mecanismos como Administración de Emergencias Arizona Mexico; el Comité de Administración de Emergencias Departamento de Transporte de Arizona; el Comité de Agronegocios y Vida Silvestre; Comisión sobre Ganadería y Mercadotecnia Arizona, entre otros.

8 En el marco de estos mecanismos de cooperación bilateral entre México y EE. UU se han apoyado una serie de proyectos de infraestructura y medio ambiente en la frontera norte.

9 Organismo descentralizado conformado por 10 municipios de Jalisco y Michoacán encargado del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

10 De este total, 63% suscritos a nivel estatal y 37% a nivel municipal; de estos, 62% corresponde a Acuerdos de Cooperación Específica y el 38% a Acuerdos de Hermanamientos.

11 Ver cita 2 de este artículo.

Zusammenarbeit (GIZ) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)[12].

Las ciudades y gobiernos locales también son socios de proyectos de cooperación impulsados por actores privados, como la *Iniciativa Salud Mesoamérica* ejecutado por el BID en el estado de Chiapas y los países de Centroamérica con fondos de las fundaciones Bill &Melinda Gates y Slim; o del *Programa 100 Ciudades Resilientes* de la fundación Rockefeller[13].

Otro ejemplo es el Foro Mundial Urbano de Abu Dhabi, Emiratos Árabes Unidos, en cuya edición de febrero 2020 participó Acapulco con un proyecto sobre tratamiento de aguas residuales; siendo elegida entre las 10 ciudades finalistas de 600 ciudades participantes; o la iniciativa conjunta que Ciudad de México, Barcelona, Bogotá y Buenos Aires promueven para celebrar la diversidad cultural y enriquecer la cultura mediante una plataforma de cooperación entre ciudades iberoamericanas[14].

La CID que ejecutan los gobiernos locales abarca también sectores como el científico y tecnológico, o áreas de competitividad e innovación; como el *Fondo Alberta-Jalisco* para la generación de productos tecnológicos, mediante el intercambio de tecnología entre compañías jaliscienses y de Alberta, Canadá; o el acercamiento científico entre INAOE y CINESPA[15] para impulsar el *Desarrollo Científico Bilateral Ciencia, Tecnología e Innovación*, a partir del apoyo que dio la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos del Estado de Puebla.

Se observa el impulso de cooperación científica en respuesta a emergencias sanitarias como la Covid-19 y, en general, para ofrecer resultados de investigación ante desafíos globales mediante la colaboración en redes de carácter horizontal, como las acciones emprendidas por la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México (SECTEI) en el marco de la RED ECOs de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación[16].

En la actualidad, los impactos territoriales de la pandemia han resignificado la cooperación técnica entre ciudades tanto a nivel de la CDSS y la bilateral; así como desde

---

12 Para más información sobre las diversas experiencias que se mencionan revisar el citado estudio *Mapeo de proyectos y acciones de cooperación internacional de gobiernos subnacionales en México (2018)*.

13 Ver *Mapeo (ìdem)*.

14 Ver #CULTUREcovid19 | Cultura 21 (agenda21culture.net).

15 Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (INAOE) Centro de Investigaciones Especiales de la Universidad de Costa Rica (CINESPA).

16 Experiencias recientes son las acciones emprendidas por la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México (SECTEI) en el marco de la RED ECOs de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación. Ver *La UNESCO y la SECTEI apuestan por la Ciencia para hacer frente a la pandemia por COVID-19*.

las redes de ciudades y GL. Durante el 2020 y 2021, diversas ciudades y gobiernos locales mexicanos participaron en foros bilaterales, regionales o globales con ciudades europeas, americanas, asiáticas, africanas, para el intercambio de ideas y de aprendizaje mutuo[17].

Asimismo, forjan alianzas con organizaciones de la sociedad civil, comunidades, universidades y/o fundaciones privadas en el país y en el exterior, y a nivel nacional han aprovechado espacios como la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE) para fortalecer su interlocución con otros actores de la CID.

Conclusiones

El dinamismo y la complejidad que adquiere la participación de las ciudades en la CIDL determina formas de actuación en múltiples configuraciones, que implica trabajo asociativo en redes interregionales y transnacionales; formulación e implementación conjunta de proyectos; establecimiento de protocolos y acciones de acogida y recepción de población migrante y solicitante de refugio o asilo; colaboración con el sector privado, académico, social; difusión de experiencias referenciales, de innovación social, tecnológica o científica. En suma, son acciones que contribuyen a mejorar condiciones de salud, creación de infraestructura, gestión y movilidad urbana, planificación, vivienda, contaminación ambiental, cohesión social, desarrollo científico y tecnológico, competitividad e innovación, entre otras.

En contextos nacionales e internacionales contrapuestos de oportunidades y enormes desafíos, los territorios locales se emplazan, tanto espacios neurálgicos de reproducción de procesos de desarrollo como lugares de procuración y reivindicación de los derechos humanos y la provisión de los bienes públicos globales como el aire, el agua, el medio ambiente, la salud, la ciencia, la paz y, por tanto, actores centrales en el cumplimiento de las agendas globales de cooperación y desarrollo[18].

17 Municipios y estados mexicanos se dieron cita virtualmente en encuentros realizados por Metropolis, C40, Alianza Eurolatinoamericana de cooperación entre ciudades (AL-LAS); Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (FLACMA), Observatorio de la Cooperación Descentralizada; Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM); Sisters Cities; GL por la Sustentabilidad (ICLEI); o aquellos organizados en el seno de Ciudades y GL Unidos (CGLU), como la reunión de su Consejo Mundial en Guangzhou en noviembre de 2020; o la reunión en Seúl, Corea del Sur de alcaldes y funcionarios de 40 ciudades del mundo ante la crisis del COVID el 19 en junio de 2020, cuyo resultado fue la Declaración de Seúl que propone una organización internacional de ciudades para unir esfuerzos en contra de enfermedades infecciosas; entre otros. Asimismo, los eventos que desde la virtualidad organizaban las alcaldías y GL, como los encuentros entre la ciudad de Nueva York y la de México para la atención a la salud mental en el contexto de Covid-19.

18 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y de las demás agendas globales como el Acuerdo de París, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Nueva Agenda Ur-

Por tanto, es fundamental el papel activo y protagónico de los gobiernos locales, las ciudades y su ciudadanía en el marco de la cooperación descentralizada y la cooperación internacional en su conjunto. Para lograrlo se perfilan varios desafíos, entre ellos:

- El fortalecimiento de los gobiernos locales para mejorar sus prácticas de cooperación internacional para el desarrollo. Ello implica el desarrollo de capacidades institucionales y técnicas para la gestión de programas y proyectos.

- Visibilización de las experiencias de CI que llevan a cabo las ciudades y gobiernos locales a través de la identificación de áreas de oportunidad tanto en la oferta, en la demanda y beneficios mutuos.

- Adaptación del marco jurídico que incluya la participación de los gobiernos subnacionales como actores clave y estratégicos de la CID, generando un arreglo institucional ad hoc.

- Reconocimiento de la relevancia que tienen los programas y fondos de cooperación en el impulso de la cooperación descentralizada, o en la participación de instancias de gobiernos subnacionales en la CID.

- Fortalecimiento de los mecanismos de comunicación y coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal.

- Gestión del conocimiento a través de mecanismos de sistematización de la información cuantitativa y cualitativa para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la CID.

- Impulso a la medición y evaluación de la cooperación para mostrar sus impactos sobre el bienestar y la mejora de las condiciones de vida de la población y sensibilizar a la ciudadanía y a otros actores sobre los beneficios que tiene la CI para el desarrollo de las ciudades.

- Comunicación a la ciudadanía de los resultados de la CID.

- Generación de esquemas multiactor, intergubernamental e intermunicipales novedosos para la puesta en marcha de acciones y proyectos de CID.

En suma, la experiencia acumulada por la AMEXCID y los gobiernos locales puede jugar un papel esencial para enfrentar estos desafíos y para impulsar a estos actores como agentes de pleno derecho en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.

bana, la Agenda para la Acción de Addis Abeba, la Agenda 21 de la cultura y el Pacto Mundial sobre Migración.

Bibliografía

AMEXCID Y PNUD (2018): *Mapeo de proyectos y acciones de cooperación internacional de gobiernos subnacionales en México*, México.

DGCP - Dirección General de Coordinación Política, SRE (2020): Conversatorio IGLOM. El Programa de Internacionalización de Ciudades y 'El ABC para la Internacionalización de las ciudades mexicanas', Ciudad de México.

GREEN, R. (2007): "Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo", Gaceta del Senado, nº 74, XV Legislatura, segundo período ordinario, México.

PONCE ADAME, E. (2018): "Fundamentos y actuación de la cooperación descentralizada y para el desarrollo local", en Ponce, E. *et al*., *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo*, REMECID/Cámara de Diputados, México.

SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, G. (2009): "La iniciativa de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo: ¿pasos hacia una nueva institucionalidad mexicana?", en Ayala, C. y Pérez-Pineda, J. A. (coords.), *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?*, Instituto Mora, FLACSO México y CIDEAL, México.

SEGOB - SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2010): "Oficio con el que remite las Observaciones que el Presidente de la República hace al Decreto por el que se expide la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo", oficio nº SEL/UEL/300/413/10, México.

SRE - SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (2020): *El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas*, Instituto Matías Romero, México.

11

La cooperación internacional mexicana para el medio ambiente: un balance de la última década*

A balance of the Mexican international environmental cooperation over the last decade

Coopération internationale mexicaine pour l'environnement: un bilan de la dernière décennie

NEYDI CRUZ Y SIMONE LUCATELLO**

PALABRAS CLAVE
AMEXCID; Cooperación internacional; Medio ambiente.

RESUMEN A través de la cooperación internacional ambiental en su sentido amplio (político, técnico y financiero) México ha ido fortaleciendo su agenda nacional ambiental, a la vez que se posicionó como un referente regional y global en la materia. Este artículo recorre el papel de México como receptor y oferente de cooperación para el medio ambiente entre 2010 y 2020, analizando también el papel de la Agencia Mexicana de Cooperación internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

KEYWORDS
AMEXCID; International cooperation; Environment.

ABSTRACT Through international environmental cooperation in its broader scope (political, technical, and financial), Mexico has been strengthening its national environmental agenda, while positioning itself as a recognized global and regional player in this field. This article reviews the dual role of Mexico as donor / recipient during the period 2010-2020. It also analyzes the role of AMEXCID in promoting environmental cooperation.

* Recibido: 16 de abril de 2021; aceptado: 20 de mayo de 2021.

** **Neydi Cruz** es investigadora del Instituto Mora-CONACYT (Ciudad de México), de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Anáhuac de Cancún. Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto Mora.

Simone Lucatello es profesor-investigador del Instituto Mora-CONACYT (Ciudad de México). Maestro en Relaciones Internacionales por la London School of Economics and Political Science (LSE) y doctor en Ciencias Ambientales por la Universidad Internacional de Venecia, Italia.

MOTS CLÉS
AMEXCID; Coopération internationale; Environnement.

RÉSUMÉ Grâce à la coopération environnmental internationale au sens large (politique, technique et financier), le Mexique a renforcé son programme environnemental national, tout en se positionnant comme un acteur mondial et régional reconnu en la matière. Cet article passe en revue le rôle du Mexique offreur- destinataire de coopération pour l'environnement dans la période 2010-2020, en analysant le rôle de l'Agence mexicaine pour la coopération internationale au développement (AMEXCID) dans le champ.

Introducción

México, país de renta media, se desempeña como un actor global en materia ambiental desde hace más de medio siglo y en diferentes niveles: el país ha suscrito más de cien acuerdos internacionales ambientales[1] desde los años 70' del siglo pasado y su papel regional como actor de cooperación en materia ambiental ha ido creciendo de forma vigorosa. En algunas dimensiones ambientales específicas, como el caso del cambio climático, la calidad del aire y la biodiversidad, México se ubicó a la vanguardia en la promoción y realización de varias iniciativas globales que le han permitido proyectar su rol de facilitador y constructor de consenso global en estos temas.

En este artículo, los autores revisan el papel de México como receptor y donante de cooperación internacional para el desarrollo (CID) en el sector ambiental, y analizan brevemente el rol de la AMEXCID en ello. La recepción y la oferta de cooperación ambiental, está sujeta a diferentes variables, mecanismos, y procesos multinivel y multi-actor. Si bien la Agencia tiene atribuciones y responsabilidades que le competen de manera exclusiva tras la adopción de la Ley en la materia, la política de CID es de carácter transversal dentro de la Administración Pública Federal (APF)[2]; y su gestión práctica sobresale del ámbito gubernamental federal. En tal sentido, y de forma muy resumida, el andamiaje institucional de la AMEXCID se circunscribe a su papel de coordinador, ventana de formalización e integración de datos –especialmente alrededor de los mecanismos de negociación y concertación política; siempre de la mano con las áreas políticas de la Cancillería y las áreas internacionales de las dependencias que, a su vez, coordinan a las áreas técnicas. Bajo esta premisa, la agenda "verde" de México va más allá del ámbito técnico y científico, formando parte fundamental de acciones y actividades en ámbitos de acuerdos comerciales, diálogos políticos y acuerdos con países de todas las regiones del mundo además de decenas de organismos internacionales en la materia.

1 De los cuales se estiman unos 70 vigentes y en operación.

2 Tan solo el Consejo Consultivo de la AMEXCID está integrado por 18 Secretarías, un Consejo y una Comisión Nacionales.

México y la cooperación "verde": visión como política pública

México participa en acciones de cooperación para el medio ambiente desde varias décadas tanto a nivel bilateral, como multilateral contribuyendo a realizar iniciativas y proyectos a escala regional y global. La cantidad de áreas y programas en la que el país es activo en materia ambiental es innumerable, pero de manera general, las áreas reconocidas a nivel internacional y de mayor alcance de México han sido: agua, biodiversidad, bosques, calidad del aire y cambio climático (López Vallejo, 2014: 3).

Antes de analizar la última década de acción y con la intención de hacer un resumen conciso de la participación de México en acciones ambientales, destacamos que: en los años 70 México participa activamente, a través de la "diplomacia ambiental", en la Conferencia Internacional sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972 y en conferencias sobre pesca y conservación de especies, comercio de especies amenazadas y sobre contaminación de los mares, jugando un papel en la creación de dicho régimen. La siguiente etapa de los años 80 hasta el 2000, fue una época en la que México se incorpora al libre mercado a través de su entrada al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) y las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en 1994. Una característica de esta etapa es la inserción de México en el contexto global ambiental y en las grandes cumbres globales, como La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Rio de Janeiro en 1992 y otras en materia de sustentabilidad. La participación de México se apega principalmente a la postura de los países desarrollados que proponían instrumentos para la protección y vigilancia ambiental, la creación de instituciones ambientales locales, regionales y globales (Sosa-Lucatello, 2016 :3)

La firma y ratificación de varios acuerdos ambientales como por ejemplo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), obligan a México a revisar internamente sus propias políticas ambientales, frente al deterioro del medio ambiente. Ejemplo evidente son las acciones en materia de calidad de aire en las ciudades y de las acciones de cooperación para implementar mecanismos de respuestas a la contaminación atmosférica y a la salud de los ciudadanos (López Vallejo, 2014: 5). De 2000 a la fecha, la agenda ambiental nacional se acopla a la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a las agendas de seguimiento de Rio+20, de cambio climático y muchas otras, en línea con la efervescencia global sobre temas ambientales y protección del planeta (Lucatello, 2015: 192).

Una manera de entender la cooperación internacional ambiental, y su vinculación con el desarrollo nacional ambiental de México, es a través de un breve recorrido por los instrumentos de planeación de Gobierno, como es el caso del Plan Nacional de desarrollo (PND) y diversos marcos programáticos (como el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) y los programas sectoriales correspondientes a medio ambiente y recursos naturales (PROMARNAT), y las relaciones exteriores.

En su visión a 2030, el PND 2007-2012 consideraba a México como "un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente" (Poder Ejecutivo, 2007: 25). También contempla la participación de México en la agenda ambiental multilateral, así como aprovechar ventajosamente la cooperación internacional para lograr los objetivos de gobierno (Poder Ejecutivo, 2007: 298). Por su parte, el PND 2013-2018 establecía que la política exterior se basaría en la cooperación internacional para el desarrollo y que se debía propiciar el crecimiento y el desarrollo económicos, a la vez de asegurar que los recursos naturales continúen proporcionando los servicios ambientales de los que depende el bienestar (Diario Oficial, 2013: 43). Este PND hace mención expresa al interés por incrementar los alcances de la cooperación internacional que México otorga, al tiempo que señala que los retos globales, tales como el cambio climático y el desarrollo sustentable, requieren de una labor diplomática rigurosa y profesional[3].

En ruptura completa con los paradigmas y el discurso de las décadas anteriores, en el PND 2019-2024 se indica que el gobierno de México está comprometido a impulsar el desarrollo sostenible, entendido como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Presidencia de la República, 2019: 37). Las acciones ambientales se caracterizarían por reconocer el neoliberalismo como corriente destructiva del medio ambiente y que han llevado hasta ahora a una condición de no retorno para la restauración de los ecosistemas. La idea es iniciar una transición ambiental que debe orientar la política de desarrollo del país y su institución ejecutora, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT, 2020). Característica de esta transición es una política de emergencia, restauración y conservación de los elementos vitales-naturales del país como el aire limpio y respirable, bosques y agua, transición energética, alimentos sanos, hábitat apropiado entre otros (SEMARNAT, 2020: 9). Las acciones de cooperación internacional se orientan en función de esta nueva agenda, que, en temas como la cooperación energética, han resultado controversiales.

México, socio receptor y oferente: un panorama de acciones de cooperación en la última década

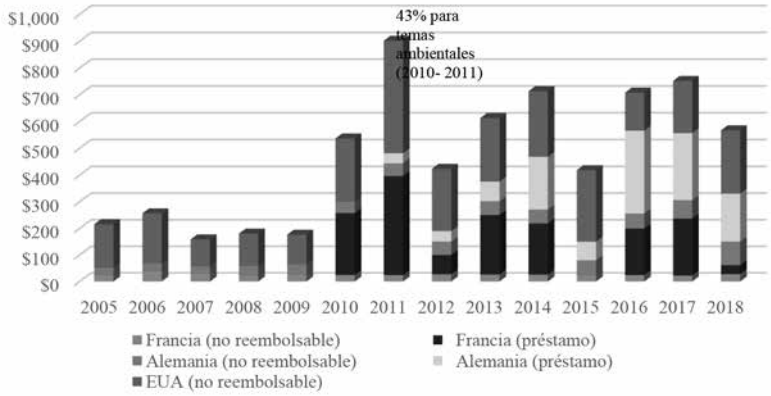
En ese contexto, a continuación, se presenta un análisis de México y la *Ayuda Verde*: un panorama de proyectos y fondos recibidos de 2005 a 2018 para todos los sectores y específico para medio ambiente. De acuerdo con los datos disponibles de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre 2005

3 La actividad internacional de SEMARNAT 2013-2018 tenía tres objetivos rectores: a) incidir efectivamente en las decisiones internacionales dirigidas a garantizar la sustentabilidad y conservación de los bienes globales comunes; b) posicionar a México como país líder en la agenda global, y c) fortalecer las capacidades de gestión ambiental (técnica, científica, financiera, y económica) (Lendo, 2018).

y 2018, México recibió un total de 7,364 millones de dólares en ayuda oficial para el desarrollo[4] (AOD) proveniente de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Del total, 38% fueron préstamos o créditos, y el resto, cooperación no reembolsable. Las instituciones del sector público fueron el canal del 61% de la AOD recibida entre 2005 y 2018; sin embargo, destaca que tan solo entre 2016 y 2018, la AOD destinada a México a través de instituciones del sector privado (123 millones de dólares) significó el 9% de todo el periodo desde 2005. Es decir, la colaboración multiactor y la participación privada en objetivos de desarrollo, entre ellos el desarrollo sostenible, fue consolidándose.

Los tres principales socios oferentes de AOD para México en estos 19 años (gráfico 1) fueron Estados Unidos de América (EUA), Alemania y Francia, siendo estos dos últimos quienes otorgaron a partir de 2010[5] el 95% de los créditos bilaterales del periodo, que corresponden en su mayoría al sector ambiental.

Gráfico 1. Principales oferentes de AOD (2005-2018) en todos los sectores



Fuente: Elaboración propia con datos de CRS.stat, de la OCDE.

La AOD destinada a temas ambientales ha sido en promedio un 10% para todos los sectores[6]. Sin embargo, llegó a significar el 43% en 2010 y fue creciendo por los préstamos para política climática. La SEMARNAT y sus órganos desconcentrados, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), fueron actores clave en la negociación de compromisos reembolsables para proyectos de política pública asociados al desarrollo sustentable –agua, áreas naturales protegidas, biodiversidad

4 La cooperación no reembolsable se destinó 61% al sector público (federal y local), 9% a instituciones de sector privado y sociedad civil.

5 Entre 2005 y 2009, los préstamos bilaterales fueron de Japón ($127 mdd) y España ($0.61 mdd).

6 Los principales socios de la cooperación ambiental a México son Alemania, EUA y Francia.

y cambio climático. A pesar de que el monto total de los préstamos ingresa a los recursos de la administración federal, el porcentaje no reembolsable sí es destinada directamente a los propósitos *verdes* para los que se otorgó dicho préstamo, si bien el monto no es significativo, en comparación con las cuentas nacionales, es importante en la gestión y operación de parques nacionales, metas forestales, ciudades sostenibles o políticas climáticas, incluidas la energía renovable, por mencionar algunos.

México se posicionó, entre 2010 y 2018, como uno de los principales socios de la cooperación ambiental bilateral y multilateral. El país llegó a formar parte de 118 acuerdos multilaterales ambientales (AMUMAS) y convenios específicos de colaboración en los diversos temas del sector (áreas naturales protegidas, agua, biodiversidad, bosques, clima, seguridad ambiental, entre otros); de ellos, 65 fueron instrumentos vinculantes y el resto no vinculantes, a los que se les da seguimiento y que también enmarcan la cooperación ambiental (Lendo, 2018).

Por su parte, la cooperación fronteriza, fundamental para cualquier país en temas ambientales como de seguridad, ha sido eje de la actividad internacional de México. Más de 136 proyectos de infraestructura ambiental fronteriza, financiados a través del Banco de Desarrollo del América del Norte (BDAN) y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF), han beneficiado a millones de personas en la región norte de México en temas de agua y saneamiento, calidad del aire, gestión de residuos sólidos, energía limpia y renovable, e, infraestructura urbana básica (NADB, 2021). Sin embargo, los proyectos multilaterales y de la frontera norte no son gestionados de la mano con AMEXCID, por no ser cooperación técnica.

La interacción del sector ambiental federal se amplía a la coordinación directa con otras unidades administrativas de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para los temas de las convenciones de Naciones Unidas, lo relacionado con la Comisión Internacional de Límites y Aguas con EUA o la cooperación en el marco del ACAAN, los asuntos fronterizos con Guatemala y Belice, los foros políticos, negociaciones comerciales, visitas de estado o validación jurídica de acuerdos, entre otros. La coordinación con AMEXCID es principalmente en torno al cumplimiento de los acuerdos de las comisiones mixtas, la cooperación técnica[7] y sin duda, la cooperación triangular. De los casi 300 proyectos de cooperación ambiental que se desarrollaron entre 2013 y 2018 (bilateral y regionalmente) con 23 países, México recibió el 41%, fue oferente en el 39%, otro 7% fueron cooperación triangular, y un 13% horizontal (cofinanciamiento y cooperación sur-sur) – destacando en esta última modalidad,

7 Por ejemplo, formación de capacidades, elaboración de estudios técnicos, diseño de políticas públicas y análisis metodológicos para: Biomasa; Bosques, recursos e incendios forestales; Cambio climático; Difusión científica y tecnológica; Economía sostenible y servicios ambientales; Ecosistemas marinos y costeros; Emisiones del carbono; Gestión de residuos sólidos; Manejo de áreas protegidas terrestres, marinas y acuáticas; Manejo y uso sostenible de recursos naturales y diversidad biológica; Ordenamiento ambiental del territorio; Política y estrategia ambiental; Prevención y control de la contaminación atmosférica, o aplicación de la legislación ambiental.

una cuarentena de proyectos de cooperación en materia ambiental con EUA y Canadá derivado del entonces TLCAN[8]. AMEXCID participó de manera tangencial en la mayoría de los bilaterales (especialmente con América Latina, el Caribe y con otros con socios europeos).

Ejemplos del papel puente de México son la adopción de la Ley de Cambio Climático con la cooperación con el Reino Unido (primer país en contar con un instrumento así y México el primer en desarrollo), que después se extendió por la región latinoamericana y del Caribe con cooperación mexicana. Igualmente, México fue el primer país del sur en presentar a Naciones Unidas su contribución prevista y determinada a nivel nacional (iNDC), lo que supuso que, el *modelo mexicano* de iNDC fuera referente en la región tras la cooperación del sector ambiental sobre la experiencia (SRE; 2015).

De esta forma, la cooperación internacional se apalancó como la vía para apoyar los esfuerzos nacionales, al tiempo que se atendían los retos globales junto a otros actores para beneficio propio y global. La participación de México en el ámbito multilateral sobresalió no sólo en los foros de Naciones Unidas, sino en mecanismos regionales como el G-20, donde México promovió con Alemania la agenda de crecimiento verde; la conformación del Instituto Global de Crecimiento Verde (GGGI); la Alianza del Pacífico en la que se creó el Grupo de Medio Ambiente y Crecimiento Verde; y por supuesto, la incorporación de capítulos de desarrollo sostenible en acuerdos comerciales, sobresaliendo aquellos con América del Norte, la Unión Europea y la Asociación Transpacífica.

El papel de la AMEXCID en el contexto anterior se relaciona más con el carácter de México como oferente de colaboración "verde" y en menor medida como receptor. Por otro lado, la SEMARNAT participa en el Consejo Consultivo de la AMEXCID[9] y lidera, junto con la SRE, los grupos de trabajo intersecretariales de cambio climático, fronteras, océanos, entre otros.

Considerando entonces que la cooperación ambiental también abarca a los foros multilaterales (ONU), la relación fronteriza, los acuerdos comerciales y los foros políticos –que no son competencia directa de la Agencia–, la interacción de la AMEXCID con la cooperación ambiental de México depende de múltiples variables y actores. Además, su actuación es fundamentalmente operativa, tal y como se describió en las páginas anteriores, en la celebración de Comisiones Mixtas e intercambios de expertos principalmente. Es por ello que, el reporte detallado de datos al Registro Nacional de Cooperación para el Desarrollo (RENCID) queda

8 Fuente: experiencia de la autora, con estadísticas aproximadas de las acciones y proyectos de cooperación en los que participó la SEMARNAT.

9 El primer consejo técnico adoptado en el marco del Consejo Consultivo de la AMEXCID fue el Consejo Técnico del Agua en 2015.

limitada a la capacidad institucional (de personal y de sistematización) del sector ambiental, además, que no es un instrumento de gestión útil para cualquier instancia sino solo de recopilación de la oferta de cooperación bilateral. Es decir, la cooperación sur-norte, o en esquemas regionales, de cofinanciamiento, de contrapartida o incluso de cooperación reembolsable (muy presentes en la cooperación ambiental) no son consolidados.

Conclusiones

La capacidad de México de aprovechar su participación (y pago de cuotas) en organismos internacionales ambientales (multilaterales y regionales) y la estrecha colaboración bilateral para el desarrollo sostenible tuvo un impacto positivo en el fortalecimiento de la agenda nacional ambiental. La cercanía política y técnica con diversos actores internacionales se reflejó en el posicionamiento del país y de funcionarios mexicanos en instituciones de la agenda global ambiental. Se crearon instituciones como la AMEXCID, se robustecieron políticas públicas, se diseñaron normas, se lograron avances técnicos -y más importantemente, se sentaron compromisos vinculantes. La cooperación internacional se alinea a las prioridades políticas sexenales, pero también sobrepasa temporalmente a muchas de las administraciones, logrando que no sea tan sencillo eliminar esfuerzos por completo y empujando al país a dar continuidad a responsabilidades de gran escala. El liderazgo de México en negociaciones multilaterales de sustentabilidad y medio ambiente se refleja en la cooperación bilateral y regional con beneficios nacionales y globales.

Bajo la actual administración (2018-2024) se pretende, en términos de narrativa y de actuación programática, romper con los esquemas de gestión de política pública – incluida la ambiental – con el pasado "neoliberal". Esta nueva visión, forjada en la idea de una transformación societal, pasa por redefinir el papel del Estado como rector y gestor de los asuntos públicos, entre ellos los problemas medioambientales. como son los ambientales. Sin embargo, en el medio de la pandemia y de una recuperación económica lenta e incierta, la relación de México con el medio ambiente y la cooperación ambiental se encuentra en una fase crítica y de poca claridad. El uso de recursos naturales como el petróleo y las políticas de extractivismo intensivo, además de la implementación de mega-proyectos de infraestructura nacional sin consistentes análisis de impacto ambiental, constituyen un desafío enorme para el Estado y su relación de "custodio" y protector del medio ambiente nacional y global.

El papel de liderazgo ambiental impulsado a nivel federal en épocas anteriores está dando paso a otras fases y nuevos criterios de actuación en cooperación internacional (incluso la ambiental), que responden a las características de gestión de proyectos más local, con mayor relevancia del sector privado en el ámbito del financiamiento sostenible o el activismo social.

Bibliografía

BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA DEL NORTE: "Nuestro impacto en México", disponible en: https://www.nadb.org/es/nuestro-impacto/region/mexico

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2013): Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

LENDO, E. (2018): *Estrategia internacional*, entrevista personal realizada por Neydi Cruz, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 30 de noviembre.

LÓPEZ, M. (2014): "La agenda ambiental mexicana ante la gobernanza global y regional", en *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. 4, nº 7, San Luis Potosí.

LUCATELLO, S. (2015): "México y la agenda mundial de medioambiente en el escenario posterior a 2015", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº 103, pp. 189-217.

PODER EJECUTIVO FEDERAL: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Estados Unidos Mexicanos.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2019): Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Estados Unidos Mexicanos.

SEMARNAT - SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RESURSOS NATURALES (2015): "Se organizó en México Taller preparatorio sobre INDC´s rumbo a la COP21, 28 de agosto de 2015", comunicado en Poyecto Mesoamérica, disponible en: http://www.proyectomesoamerica.org/index.php/comunicaion/seccion-noticias?option=com_content&view=article&id=134&catid=20&Itemid=138.

— (2020): Agenda de Transiciones Ambientales, 2020, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/558512/AGENDA_4T_OK.-.pdf

SOSA, G. y LUCATELLO, S. (2016): *La eficacia de la cooperación internacional para el medioambiente: dimensiones y alcances en México*, Instituto Mora, Ciudad de México.

12

AMEXCID 2021: ¿Resiliencia ante la incertidumbre?*

AMEXCID 2021: Resilience against uncertainty?

AMEXCID 2021: Résilience face à l'incertitude?

BERNADETTE VEGA SÁNCHEZ
Y CARLOS CORTÉS ZEA**

PALABRAS CLAVE
Resiliencia; Cooperación Internacional para el Desarrollo; Cooperación Sur-Sur; México.

RESUMEN En el 2021, México se enfrenta a desafíos que amenazan las aspiraciones universales de desarrollo sostenible. En un contexto marcado por la incertidumbre, este artículo reflexiona sobre la resiliencia del sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo a fin de adaptarse, generar resultados de manera responsable e incidir en la reconfiguración de la arena internacional.

KEYWORDS
Resilience; International Development Cooperation; South-South Cooperation; Mexico.

ABSTRACT In 2021, Mexico faces challenges that threaten universal aspirations for sustainable development. In a context marked by uncertainty, this paper reflects on the resilience of the Mexican International Development Cooperation's System to adapt itself, produce results, and influence the reconfiguration of the international arena.

MOTS CLÉS
Résilience; Coopération Internationale pour le Développement; Coopération Sud-Sud; Mexique.

RÉSUMÉ En 2021, le Mexique affronte de défis qui menacent les aspirations universelles du développement durable. Dans un contexte marqué par l'incertitude, cet

* Recibido: 21 de abril de 2021; aceptado: 24 de mayo de 2021.

** **Bernadette Vega** es maestra en Desarrollo Internacional por la Universidad de Pittsburgh y becaria Fulbright-García Robles, actualmente es directora de Análisis e Investigación en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República en México.

Carlos Cortés es doctor en Ciencias Económicas y Cooperación Internacional por la Universidad Paris Saclay y maestro en Estudios del Desarrollo por la Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne, actualmente es oficial nacional de Gobernanza Efectiva y Democracia en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

article réfléchit sur la résilience du système mexicain de coopération internationale pour le développement afin de s'adapter, générer de résultats responsiblement et influencer la reconfiguration de l'arène internationale.

Introducción

Los retos que definen la actual configuración global de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) distan mucho de los que estaban vigentes hace diez años, cuando se aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) y se creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Las expectativas eran altas para un país México considerado como cooperante emergente; un país con una importante historia como socio dual de la cooperación (receptor y oferente de CID), miembro de la OCDE, multilateralista por excelencia y con un papel tradicionalmente de puente entre los cooperantes del norte y los del sur. En una década, disponemos de mayores hallazgos sobre la complejidad del horizonte propuesto por el desarrollo sostenible; dinámicas y modalidades de CID consideradas incipientes en ese entonces confirmaron su lugar y relevancia; nuevas asociaciones y partenariados surgieron, a veces en competencia, a veces en complementariedad con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); y el paradigma de desarrollo se transformó con la aprobación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en 2015 (ONU, 2015).

La pandemia de COVID-19 puso en evidencia que la cooperación y la coordinación internacional no son, usualmente, el primer reflejo de los gobiernos para responder a las crisis compartidas. Demostró también, que los avances hacia el desarrollo sostenible son aún frágiles y reversibles, y que, en momentos de crisis, la centralización de la toma de decisiones y la movilización nacional de recursos financieros (en contextos generalizados de restricciones presupuestarias) son prioritarios frente al multilateralismo y la asignación de recursos para la CID (Robertson, 2020). A lo largo del 2020, mientras el mundo enfrentaba una crisis para la que no estaba preparado, el cálculo de los recursos necesarios para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y superar la crisis continuaba ampliándose—1 billón de dólares adicionales a los 2.5 billones anuales pre-COVID (OECD, 2020c)—, se registró por primera vez un incremento en la pobreza extrema a nivel global, se profundizó la desigualdad y se retrasó la lucha contra el cambio climático.

Ciertamente, el establecimiento del sistema mexicano de CID apalancó la consolidación de México como socio cooperante. Diez años después, es pertinente cuestionar la capacidad del sistema mexicano de CID para enfrentar la adversidad y la incertidumbre. En pocas palabras ¿hasta qué grado cuenta con la resiliencia necesaria para adaptarse y enfrentar los retos del desarrollo sostenible? El presente artículo fue construido con el método hipotético-deductivo, resultado de la observación, las pistas de investigación, las fuentes institucionales, así como de la experiencia y trayectoria

de la autora y el autor trabajando en la construcción de la ingeniería nacional y la posición multilateral de la cooperación mexicana durante los últimos quince años.

En la primera parte, discutiremos los vientos de cambio en la cooperación internacional para el desarrollo, a partir del concepto de resiliencia y el análisis de la presión experimentada por distintos sistemas de cooperación, la política que se vislumbra detrás de la medición de sus flujos y la urgencia de establecer una cooperación responsable. En la segunda, se revisan las oportunidades de México para incidir en la nueva agenda de la Cooperación Sur-Sur (CSS), con base en el estudio de la burbuja de los países emergentes, el probable último auge de la CSS y las implicaciones para México.

Vientos de cambio en la Cooperación Internacional para el Desarrollo

Sistemas de cooperación bajo presión

Normalmente, los sistemas nacionales de cooperación al desarrollo subsisten bajo la presión doméstica de recortar los presupuestos de ayuda, a la vez que sortean las presiones internacionales para cumplir con los compromisos de financiamiento y expectativas de resultados. Después de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19, la presión sobre la CID es mayor y demanda una evaluación de la resiliencia de los sistemas a dos niveles: de la gobernanza, principios, dinámicas y estándares internacionales, así como de la maquinaria y las funciones desempeñadas por sus protagonistas a nivel nacional.

Para los fines de este texto y en el marco de los sistemas adaptativos complejos, se entenderá por sistema resiliente, aquel robusto ante las tensiones (que puede absorber y recuperarse) y tiene la capacidad de aprender y adaptarse o transformarse si es necesario (Kupres y Foden, 2017; OCDE 2014).

En abril de 2020, los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) reconocieron la presión que la pandemia podría imponer en las finanzas públicas, pronunciándose a favor de redoblar esfuerzos para proteger los presupuestos de AOD (OECD, 2020a). No obstante, el Reino Unido anunció un recorte temporal de sus montos de cooperación al desarrollo del 0.7 al 0.5 por ciento del ingreso nacional.

A un año del compromiso, las estimaciones iniciales indican que 16 países del CAD incrementaron sus presupuestos para apoyar a los países en desarrollo en sus respuestas a la pandemia (OECD, 2021). En términos generales, se mantuvieron los programas que estaban en proceso, la flexibilidad en las asignaciones presupuestales permitió redirigir fondos e incluso recaudar recursos adicionales; no obstante, "sacudió prácticas de trabajo, asociaciones y modelos de negocio" (OECD, 2020b). Los cooperantes del Sur no fueron la excepción. México suspendió durante varios meses sus iniciativas

prioritarias, entre ellas, la dispersión de recursos de los dos programas insignia en el marco del Plan de Desarrollo Integral para el norte de Centroamérica y el sur-sureste de México (PDI): Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida[1] que tiene como característica toral la transferencia de recursos directo a beneficiarios (SRE, 2020a). En este sentido, socios de cooperación a nivel global enfrentarán el desafío de revisar de manera conjunta si los diseños de programas que fueron pausados aún son relevantes en un escenario de recuperación pospandemia e incluso si el *modus operandi* es pertinente para enfrentar retos de carácter global.

La política detrás de la medición

Paralelo al debate entre la continuidad y la emergencia, resurgió la discusión sobre inversión pública global, en el entendido de que los retos más apremiantes para el desarrollo sostenible, como la salud pública global y el combate al cambio climático, son comunes a todos los países y requieren de la suma de recursos y conocimientos, universales en las fuentes de inversión y globales en sus beneficios (Glennie, 2020). En esta lógica, la frontera entre la AOD y la contribución a bienes públicos globales se ha vuelto cada vez más difusa (Gavas y Pleeck, 2021). Recobraron centralidad las controversias alrededor del ingreso per cápita como indicador de elegibilidad de un país para recibir AOD; la misma resiliencia de la medición de la ayuda; la pertinencia de las metas de financiamiento por parte de países desarrollados; las pocas oportunidades para que los países de renta media accedan a financiamiento concesional; y las vulnerabilidades que emergen o se recrudecen derivadas de la adquisición de deuda.

Aunque ciertos debates se disfrazan de discusiones técnicas alejadas de la realidad mexicana, las implicaciones políticas pueden ser profundas. El proceso de modernización de la AOD resolvió ciertas inconsistencias en el registro de flujos provenientes de los miembros del CAD, aunque no incluye la totalidad de flujos. Mediciones alternativas como *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD) y el *Finance for International Development* del Centro para el Desarrollo Global, entre otros (Rogerson y Ritchie, 2020), se interpretan por sus proponentes como iniciativas innovadoras para reflejar la diversidad de contribuciones, objetivos y actores del financiamiento al desarrollo, más allá de la CID. El TOSSD, una de las más avanzadas, ha generado respuestas polarizadas: se reconoce la sofisticación de la propuesta estadística, la ambición de la cobertura (que incluyó a la CSS) y la integralidad de la medición. Sin embargo, también es calificada como un ejercicio innecesario o ilegítimo y que pone en riesgo la validez y la relevancia de la AOD (Oxfam y ActionAid, 2020). En cualquier

1 Jóvenes Construyendo el Futuro ofrece "capacitación laboral e incentivos económicos a jóvenes de entre 18 y 29 años que no trabajan ni estudian con el fin de incorporarlos al mercado laboral mediante un modelo de corresponsabilidad entre los sectores público, privado y social" (SRE, 2020b). Por su parte, Sembrando Vida está dirigido a "agricultores de pequeña escala para establecer sistemas productivos agroforestales, combinando la producción de los cultivos tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables, y el sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF)" (AMEXCID, 2020).

caso, el registro de flujos más allá de la CID anticipa transformaciones significativas en los incentivos para cooperar.

El próximo año, 2022, se cumple el vigésimo aniversario del Consenso de Monterrey, en un contexto marcado por la necesidad de movilizar de manera urgente flujos innovadores de financiamiento. México ha mantenido un liderazgo en este proceso basado tanto en su vocación multilateralista, como en su perfil distintivo de puente y conciliador entre tradiciones (e.g. en Naciones Unidas, G20 y OCDE). Queda la duda si el país querrá formar parte de los arquitectos de esta nueva fase de la agenda de financiación y asegurar la resonancia en las políticas nacionales como esfuerzo de todo el gobierno.

La urgencia de una cooperación responsable

La búsqueda de coherencia para el desarrollo entre las políticas domésticas e internacionales pasó de ser una propuesta vanguardista a un acto de responsabilidad. La coherencia, de hecho, se sumó como sexto criterio de evaluación de intervenciones de desarrollo. En papel, países miembros de la OCDE se han comprometido a impulsar políticas nacionales amigables con los países en desarrollo como parte del trabajo hacia el cumplimiento de los ODS. No obstante, la complejidad de diseñar políticas que puedan balancear las prioridades e intereses domésticos, los objetivos internacionales acordados y los intereses de futuras generaciones hace que "los efectos en países desarrollados sean comúnmente olvidados" (OECD/EC-JRC (2021). Los sistemas de indicadores nacionales difícilmente contemplan indicadores que permitan monitorear efectos en otros países.

La dificultad de la coherencia de políticas resuena en la falta de coordinación entre los diferentes actores del desarrollo, incluso dentro del mismo gobierno, para impulsar iniciativas en esencia multisectoriales para problemas multidimensionales. Sin embargo, comprometerse requeriría invertir en capacidad institucional para buscar esa coherencia (OECD, 2020a). México, aun como país de renta media, debiera ser responsable de revisar la coherencia entre políticas y regulaciones, por ejemplo, en materia migratoria. La cooperación mexicana busca "mitigar las causas estructurales que propician la migración irregular" (AMEXCID, 2019). Pero la realidad es que la ejecución de programas como Sembrando Vida, Jóvenes Construyendo el Futuro y la mejora de estaciones migratorias atiende, en el corto plazo, aspectos muy limitados del fenómeno. Urge la acción colaborativa de parlamentarios, sociedad civil, sector privado y academia para que paralelamente al despliegue de iniciativas de CID, se revise la legislación en materia de migración, asilo y refugio en México. Un ejercicio similar merece las políticas de género, energética y ambiental de México y los posicionamientos y proyectos de CID en materia de cambio climático.

En 2021 también se celebra el décimo aniversario de la agenda de la eficacia de la Ayuda que obliga a reflexionar sobre la "pérdida de *momentum* en el debate" (Sánchez

Cano, 2021). Si bien, los principios son conocidos y avalados por la mayoría de los cooperantes tradicionales, la agenda ha fallado en su proyecto de involucrar a otros oferentes de cooperación y le ha costado entregar resultados concretos para el cumplimiento de la Agenda 2030. La incógnita sigue siendo si los países que respaldan la agenda internalizaron sus principios y los han puesto en práctica en el terreno. México fue un país partícipe y protagonista en momentos clave de la Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo. La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo incluye una primera versión de los principios de la eficacia; el país, representado por la AMEXCID, copresidió el mecanismo durante el periodo 2014-2016 y la versión actualizada de sus principios están asimilados en los instrumentos programáticos de la política nacional de CID[2].

Frente a la decadencia de la norma a nivel internacional (Brown, 2020), la eficacia (i.e. la capacidad para alcanzar objetivos) se mantendrá como uno de los grandes dilemas de la CID. Si no ¿cómo explicar que después de tantos años de intercambios de cooperación, sigamos sin obtener los resultados esperados en materia de desarrollo? Y en el caso de México, ¿cómo explicar la perpetua falta de evidencia robusta de la eficacia de la cooperación mexicana? ¿Hasta qué grado el sistema mexicano puede aprender y adaptarse si no existe la base de evidencia para tal fin?

En este sentido, la vocación multilateral de México tiene efectos ambivalentes. Así como podría ejercer presión para lograr que la práctica refleje el discurso, en ocasiones hace más evidente la disonancia con respecto a la realidad. La agenda de la eficacia es un ejemplo: en línea con los principios de transparencia y mutua rendición de cuentas, hubo intentos institucionales serios, incluso antes de 2011, para establecer un registro sistemático de datos, asegurar su publicación anual—aunque a nivel agregado— introducir prácticas más rigurosas de monitoreo y evaluación, e incluso, involucrar a otros actores vía Consejos Técnicos de la AMEXCID, a pesar de que no son sujetos de la Ley. Aunque los resultados fueron modestos, ¿cómo se espera afrontar el retroceso en la publicación anual de los desembolsos de CID? ¿Cómo dar cuenta, con transparencia y rigor, del avance de las iniciativas de cooperación en el Triángulo Norte y sus efectos? ¿Cuál es la estrategia de largo plazo que asegure sostenibilidad que conecte con otras iniciativas de CID? Para todos estos temas, México tendrá el reto de pronunciarse, enfrentar en colectivo–desde parlamentarios hasta sociedad civil—la responsabilidad que supone ser cooperante y, en caso de retomar un papel en la reconfiguración global de la CID, asegurar la congruencia entre los posicionamientos en Nueva York y París y la acción desde la AMEXCID y el resto de la SRE.

2 Apropiación, gestión orientada a resultados, alianzas incluyentes, transparencia y mutua rendición de cuentas.

México en la nueva agenda de Cooperación Sur-Sur

La burbuja de los países emergentes

Hace diez años, México se montaba en la segunda ola de la CSS con el establecimiento de su Sistema de CID. La proliferación de las agencias de cooperación (o intentos) en el Sur, no obstante, resulta de la marea ocasionada por el impulso de los países emergentes. Las relaciones internacionales del inicio del nuevo siglo estuvieron marcadas por las expectativas que generaron China, India y Brasil, flanqueados por una Rusia y países emergentes como Sudáfrica y México que aspiraban a formar parte del anunciado nuevo orden económico internacional (Jaffrelot, 2008).

Gozando del capital político que les otorgó un crecimiento económico sostenido, las *economías emergentes* reconfiguraron la arena de la CID. En un periodo de diez años, actualizaron la narrativa de la Cooperación Técnica entre países en desarrollo de los años setenta y alimentaron la esperanza de que su CSS evitaría las peores prácticas de los proveedores de la AOD (Easterly & Pfutze, 2008). Los montos destinados a la CSS se triplicaron en cuatro años, pasando de $11.4 en 2010 a $32 billones de USD en el 2014, lo que representó alrededor del 17.5% de los flujos totales de CID (Benn & Luijkx, 2017). En suma, forjaron un consenso suave sobre la supuesta eficacia de la CSS (ante la falta de evidencia para probarlo).

De ahí que las principales organizaciones internacionales hayan puesto en marcha estrategias para apoyar el impulso de los países emergentes. Por una parte, destaca el proceso de Heiligendamm como parteaguas del diálogo entre el G8 y el llamado G5 (Bracho, 2015). Por otra, la apuesta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo entre 2008 y 2013 para firmar acuerdos estratégicos de cooperación con Brasil y China en 2010, México[3] y Sudáfrica en 2011, India, Turquía e Indonesia en 2012 y Rusia en 2015 (Vega, 2020).

Intentando contrarrestar el espacio ganado por los *BRICS*, México integró el grupo MIKTA en el 2013 (junto con Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia). Sin embargo, la crisis del 2008 ya había pinchado la burbuja que especulaba a favor del éxito económico y político de los países emergentes—y su inacabada institucionalidad de cooperación—. Una burbuja que, con la pandemia por COVID-19 terminó de desintegrarse, dejando a China como la opción más prometedora. En camino de convertirse en la economía más importante antes del final de la década (Sekhon, 2021), China parece ser la única a la altura de las expectativas generadas alrededor de estos países. México, como el resto, está obligado a considerar esta variable si pretende influir en la reconfiguración de las relaciones internacionales posteriores a la pandemia.

3 El Acuerdo Marco de colaboración entre el PNUD y el Gobierno de México da origen, entre otros, al Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD en 2013 que ha permitido la contratación de un tercio del personal que colabora en la Agencia.

La probable última ola de la Cooperación Sur-Sur

Presumiblemente, pasarán muchos años antes de que la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur pase el relevo. En 2019, más que reposicionar el debate sobre la contribución de la CSS, PABA+40 rompió con la segunda ola y despejó el camino para *reinventarse o morir*.

En su calidad de cooperante del Sur, México tiene frente a si la posibilidad de incidir en el futuro de esta tradición, con base en su experiencia y mejores prácticas. Fundamentalmente, en contribuir a la resiliencia de la agenda de la CSS. Emma Mawdsley (2019) identifica pistas que anunciarían el advenimiento de la CSS 3.0. Durante la próxima década, la tercera ola de la CSS se caracterizaría por sistemas nacionales de CID más orientados a resultados y menos guiados por enfoques de solidaridad internacional. En esta lógica, los países se encontrarían con mayores dificultades para defender los principios de no-interferencia, a causa de las condicionalidades exigidas a los países receptores o incluso, los requerimientos de rendición de cuentas y procesos de evaluación. Así, la CSS 3.0 terminaría por distinguirse cada vez menos de la cooperación tradicional.

Corolario de la surestización de la AOD (Mawdsley, 2018), la frontera entre los cooperantes tradicionales y los del Sur es cada vez más borrosa. Por su parte, la gama de instrumentos cada vez más amplia y nos invita a reconsiderar las categorías y los diferenciadores de la cooperación mexicana. En un nuevo ecosistema global de la cooperación ¿cómo entenderemos el perfil de Turquía o México? Países que han fungido como puentes entre las dos tradiciones. ¿Cómo evolucionará el rechazo de los cooperantes del sur a crear estándares estadísticos para la CSS, aún en Naciones Unidas (Waisbich, 2021) que pudieran ayudar a confirmar su relevancia? O ¿cómo asimilar a los donantes árabes[4] con el llamado Sur Global? Los instrumentos financieros islámicos son la punta de lanza de una cooperación regional que muy poco tiene que ver con la clásica cooperación técnica y científica. Brasil, otrora líder de la segunda ola de la CSS, rompe filas, se proyecta en la OCDE en un par de años, pero sin la solidez presupuestal o la determinación de lustros atrás.

India parece haber abandonado sus aspiraciones de liderazgo en el Sur Global acotándolas al ámbito regional, a fin de apalancar su acceso a nuevos mercados y su búsqueda de fuentes de energía y recursos naturales (Purushothaman, 2021). En línea con las perspectivas a largo plazo de la segunda economía más grande en el mundo, China continúa empujando las fronteras de la CSS -y de la CID en general-. En los próximos años, habrá que estar atentos a tres señales claves: el robustecimiento de su modelo de cooperación al desarrollo (la centralidad de la iniciativa *Belt and Road* y el alcance de la nueva Agencia china de Cooperación Internacional para el Desarrollo); sus compromisos prometedores con el combate al cambio climático, la transparencia y

4 Desde el 2013, los montos destinados por Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Turquía, Catar y Kuwait a la cooperación al desarrollo, son mayores que la AOD ofrecida por algunos de los donantes tradicionales más importantes -Noruega, Países Bajos, Canadá, Australia o Nueva Zelandia.

los principios de la cooperación eficaz; así como el aumento de sus montos de CID y un énfasis mayor en los bienes públicos globales (Cichocka et al., 2021).

Implicaciones para México

Toda nueva configuración tiene como base una historia que no compite en montos invertidos, sino en términos de intercambio de conocimientos y prácticas, del sello multilateral, de construcción de mecanismos regionales de cooperación y de la apuesta a la construcción de institucionalidad mediante un sistema nacional de CID que para algunos fue ejemplo y modelo—más allá de lo que permite ver la evidencia—. Hay triunfos significativos y algunos datan de antes de la creación de la AMEXCID: los acuerdos de San José, el papel de México en la construcción del Consenso de Monterrey, el Proyecto Mesoamérica, los esfuerzos de asistencia humanitaria, la pertenencia al CAD como miembro observador, el diseño de una metodología propia para cuantificar sus montos de CID, la Alianza del Pacífico, los fondos conjuntos de CSS, y la apuesta por sumar las ventajas de la cooperación tradicional y la CSS vía cooperación triangular, uno de los esquemas con más visibilidad de la tercera ola de la CSS.

Desde el primer día de la entrada en funciones del gobierno actual se percibió una sensación de ruptura para concentrar los esfuerzos en las iniciativas insignia de cooperación con Centroamérica. El PDI es, al mismo tiempo, una de las apuestas más ambiciosas de la cooperación de nuestro país y una jugada de alto riesgo. Ante la voluntad de atender las causas de la migración con la CID con programas de transferencias monetarias incondicionadas, no nos queda sino reconocer su carácter *sui géneris:* se trata de la exportación de dos programas sociales recientemente implementados en México, diseñados a partir del postulado que considera a la eliminación de intermediarios y condicionalidades como la mejor estrategia para alcanzar sus objetivos.

La incompatibilidad *a priori* del PDI tanto con los principios revindicados tanto por los donantes tradicionales, como por los cooperantes del sur, no es argumento para desechar la innovación. Al contrario, introduce nuevas líneas de investigación sobre el devenir de la CSS y los desafíos a los que se enfrentará. Uno de ellos es, sin duda, el uso de transferencias financieras, instrumento ya utilizado en intervenciones humanitarias y, en palabras de Roberta Jacobson, recientemente considerado por Estados Unidos para enfrentar el fenómeno migratorio (Hesson y Spetalnick, 2021). Toda innovación requiere reflexión crítica de la experiencia, más aún si parte de programas apenas introducidos en México, y, en este caso, del reto que implicará abordar las interconexiones entre lo humanitario, el desarrollo y la paz, que invariablemente presentes en el contexto regional de México y Centroamérica.

Conclusiones

En 2021, la AMEXCID se enfrenta a un contexto global marcado por la incertidumbre y que pondrá a prueba la resiliencia del sistema mexicano de CID. Más allá de los

discursos o los documentos, serán los resultados los que decidan la pertinencia de un sistema con diez años de antigüedad. Su resiliencia, anticipamos, se probará en la capacidad de adaptación de sus iniciativas y arreglos institucionales, en la innovación desde lo aprendido sobre lo que funciona y lo que no, en la comprensión del desarrollo sostenible (y su Agenda 2030) como una apuesta de cambio sistémico, difícilmente atribuible a proyectos aislados y de corto plazo.

Con la revisión realizada de las tensiones que pondrán a prueba la resiliencia del sistema mexicano, proponemos que cualquier reforma a la LCID como la sugerida en 2017 para incluir los conceptos vinculados a la Agenda 2030 necesita ir acompañada de una revisión constante del paradigma, la estrategia, los procesos y la normatividad que permita operar recursos del presupuesto con mayor eficacia, agilidad y transparencia, sin menoscabo de la innovación. Ejemplo de ello son las recomendaciones recurrentes de técnicos mexicanos para fortalecer instrumentos nacionales para calcular el valor de los viáticos y ponderar la contribución de los expertos que participan en los intercambios de cooperación (AMEXCID, 2018). Para construir resiliencia será fundamental capitalizar la institucionalidad existente, reducir la burocratización, aumentar la trazabilidad de los flujos, consolidar las capacidades de los cooperantes mexicanos, aplicar herramientas que permitan ajustar y mejorar las intervenciones, co-crear con actores diversos para aprovechar las aportaciones diferenciales y afianzar la conexión de la cadena que va desde el beneficiario hasta la representación diplomática en los espacios encargados de la transformación del sistema internacional de cooperación, donde la voz mexicana es no sólo valorada, sino extrañada cuando está ausente.

Coincidimos con las voces—cada vez más diversas—que consideran que los desafíos derivados de la pandemia acelerarán la reconfiguración del paradigma donante-receptor, hacia un modelo de cooperación internacional entre todos los países (Prizzon, 2020). La crisis sanitaria rompió las barreras de los modelos que hasta ahora habían regido a la CID, incluso la CSS—vimos a China enviando ayuda a Italia para enfrentar la crisis sanitaria—. El futuro pertenecerá a aquellos que respondan a los dilemas que emergen de la acción global colectiva, con innovación responsable, que otorgue valor al aprendizaje. En este sentido, los actores relevantes en el país tienen la tarea de garantizar que el sistema mexicano de CID sea resiliente para prosperar en la complejidad que se avecina.

Bibliografía

ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU (2019): "Buenos Aires Outcome Document of the Second High-level United Nations Conference on South-South Cooperation", disponible en: https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2019/10/N1911172.pdf

AMEXCID (2018): Informe de Rendición de Cuentas de Conclusión de la Administración 2012-2018, disponible en: https://transparencia.sre.gob.mx/

amexcid/images/stories/2018/AMEXCID-informe-rendicion-de-cuentas0218.pdf
— (2019): Informe de labores de la AMEXCID 2019, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, disponible en: https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo-consultivo
— (2019b): "Sembrando Vida arranca en El Salvador", 8 de noviembre, disponible en: https://www.gob.mx/amexcid/prensa/sembrando-vida-arranca-en-el-salvador
BENN, J. Y LUIJKX, W. (2017): "Emerging Providers' Onternational Cooperation for Development", OECD Development Cooperation Working Papers, nº 33, París, disponible en: https://doi.org/10.1787/15d6a3c7-en
BRACHO, G. (2015): *In Search of a Narrative for Southern Providers: The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda*, Deutches Institut für Entwicklungspolitik, disponible en: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_1.2015.pdf
BROWN, S. (2020): "The Rise and Fall of the Aid Effectiveness Norm", en *The European Journal of Development Research*, nº 32, pp. 1.230-1248.
CICHOCKA, B.; MITCHELL, I. Y RITCHIE, E. (2021): "Three Key Shift on Development Cooperation in China's 2021 White Paper", en *Center for Global Development*, 9 de febrero.
EASTERLY, W. Y PFUTZE, T. (2008): "Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22, nº 2, pp. 29-52.
FOLASHADÉ, S. (2014): *Les "clubs" de puissances "émergentes": fonctions objectives et usages stratégique*s, Institut d'Études Politiques de Paris, Ecole Doctorale de Sciences Po, París.
GAVAS, M. Y PLEECK, S. (2021): "Global Trends in 2021: How COVID-19 Is Transforming International Development", en *Center for Global Development*, 2 de marzo.
GLENNIE, J. (2020): "Is Investing in a Global Public the Future of Aid?", en *Bond*, 7 de diciembre.
JAFFRELOT, C. (2008): *L'enjeu mundial, les pays émergents*, Presses de Sciences Po, París.
KUPERS, R. Y FODEN, M. (2017): "Learning for Resilience and Complex Thinking. Agenda Setting Scoping Studies. Summary Report", en *The Resilience Shift*, disponible en: https://www.resilienceshift.org/publication/an-engineering-curriculum-for-resilience-and-complex-systems-thinking/
MAWDSLEY, E. (2018): "The 'Southernisation' of Development?", en *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 59, nº 2, pp. 173-185.
— (2019): "South-South Cooperation 3.0? Managing the Consequences of Success in the Decade Ahead", en *Oxford Development Studies*, vol. 47, nº 3, pp. 259-274.
OECD (2014): "Guidelines for Resilience Systems Analysis: How to Analyse Risk and Build a Roadmap to Resilience", OECD, París.
— (2020a): "DAC High Level Meeting Communiqué 2020", disponible en: https://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/dac-high-level-meeting-communique-2020.htm

— (2020b): "Development Cooperation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience", OECD, París.
— (2020c): "Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet", OECD, París.
— (2021): "COVID-19 Spending Helped to Lift Foreign Aid to an All-time High in 2020 but More Effort Needed", OECD, París.
OECD/EC-JRC (2021): "Understanding the Spillovers and Transboundary Impacts of Public Policies: Implementing the 2030 Agenda for More Resilient Societies", OECD, París.
OXFAM Y ACTION AID (2021): "Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) Game Changer or Mirage?", en *Oxfam Discussion Papers*, marzo.
PRIZZON, A. (2020): "How Coronavirus Is Accelerating a New Approach to International Cooperation", en *ODI*, 26 de marzo.
PURUSHOTHAMAN, C. (2021): "Indian Development Cooperation: Aiming High, Falling Short", en Purushothaman, C., *Emerging Powers, Development Cooperation and South-South Relations*, Springer International Publishing, Cham, pp. 157-198.
ROBERTSON, J. (2020): "Diplomacy and Global Governance after COVID-19: Prepare for Change", en *The Interpreter*, 18 de agosto.
ROGERSON, A. Y RITCHIE, E. (2020): "ODA in Turmoil: Why Aid Definitions and Targets Will Come Under Pressure in the Pandemic Age, and What Might Be Done About It", en *Center for Global Development*, 15 de diciembre.
SANCHEZ CANO, J. (2021): "Development Cooperation Effectiveness: 10 Years After Busan", en *Global Partnership for Effective Development Cooperation Blog*, 4 de febrero.
SEKHON, M. (2021): "Emerging Markets: the Post-Pandemic Promise", en *Franklin Templeton Blog*, 7 de abril.
SER - SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (2020a): "México reanuda la entrega de recursos de programas sociales para El Salvador y Honduras", comunicado nº 293, 4 de octubre.
— (2020b): "México avanza en la ejecución del programa Jóvenes construyendo el Futuro en El Salvador", comunicado nº 330, 28 de octubre.
VEGA, B. (2020): "Sistematización del Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD (PROCAP) 2013-2019. Informe Final", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ciudad de México. Documento interno no publicado.
WAISBICH, L.T. (2021): "The 'Measurement Politics' of South-South Cooperation", India-UK Development Partnership Forum, disponible en: https://www.iukdpf.com/iukdpf-report-the-measurement-politics-of-south-south-cooperation/

reseñas

Videojuegos y conflictos internacionales

ANTONIO CESAR MORENO CANTANO
Y ALBERTO VENEGAS RAMOS

Heroes de Papel Studies, 2020.

Espen Aarseth saludaba, de forma reciente, las dos primeras décadas de la revista *Game Studies* (Aarseth, 2021) y su importancia para consolidar un campo que, a principios de siglo, se consideraba emergente. Aunque la longevidad de los estudios sobre el juego (digital o analógico) es muy superior, esta década -jalonada de acontecimientos excepcionales- vive una efervescencia de investigaciones que tienen a los juegos digitales como su eje conductor, un fenómeno que era habitual en el ámbito internacional pero que ha ido calando en autores y editoriales españolas.

Las librerías (físicas o virtuales) presentan un amplio conjunto de obras recientes en castellano como *Pensar el juego. 25 caminos para los game studies* coordinada por Víctor Navarro Remesal, *Identidad Gamer: Videojuegos y construcción de sentido en la sociedad contemporánea* de Daniel Muriel o *Ideological Games* coordinada por Paula Velasco Flores y Antonio Flores Ledesma. Una producción a la que se suma, junto a otras, *Videojuegos y conflictos internacionales* de Antonio César Moreno Cantano y Alberto Venegas Ramos. Dos autores que despuntan -en este preciso momento- por su productividad y solvencia en el ámbito académico y divulgativo sobre los videojuegos y su relación con nuestro pasado y presente. En el último año han consolidado una producción en diferentes editoriales que se interroga, de forma individual o colectiva, sobre la construcción del pasado a través de los juegos digitales en *Pasado Interactivo* de Alberto Venegas, problemas sociales y temáticas vinculadas con el presente de las sociedades occidentales en *Videojuegos del presente. La realidad en formato lúdico* (coordinado por Antonio Cesar Moreno y Salvador Gómez) y *La vida en juego. La realidad a través de lo lúdico* (coordinador por Alberto Venegas y Antonio César Moreno). Además del inminente, *Protestas interactivas. El videojuego como medio de reivindicación política y social* que aparecerá publicado, en 2021, en la colección Ludografías de la editorial Shangrila.

Se ha señalado este amplio contexto porque es difícil reseñar la obra *Videojuegos y conflictos internacionales* fuera de este escenario. Por ello, se puede señalar el acierto de los autores para identificar algunas de las vetas más fértiles y ricas que ofrecen los videojuegos en el escenario contemporáneo, y analizarla dentro de un vasto proyecto de trabajo. En este caso, su mirada se dirige a la forma en que los videojuegos reflejan el mundo en que vivimos en su clave internacional y, a pesar del atractivo de la temática, había tres grandes desafíos a los que debían enfrentarse. El primero ofrecer la información suficiente, para el lector menos informado, sobre los 10 escenarios que presentan: crisis humanitarias y conflictos bélicos en África, la crisis de los Rohingya o el ascenso de China en Asia o el videojuego de guerra en Estados Unidos entre otros. El segundo desafío era hablar de videojuegos (se analizan en profundidad 10 títulos concretos) que presentasen estos temas sin que su sugestivo potencial convirtiese cada capítulo en una reseña descontextualizada de un videojuego de "algo que sucede en alguna parte". El tercer desafío

envuelve a los otros dos y reside en la dificultad de combinar de forma equilibrada ambos contenidos. Por un lado, la información sobre el escenario internacional y, por otro lado, sobre la propuesta ludonarrativa que presenta cada uno de los títulos. Y el resultado es satisfactorio. Por ello, se puede afirmar que la madurez de esta obra no se encuentra sólo en los conocimientos plasmados en las páginas de este libro, sino en su capacidad para dosificarlos y presentarlos con el ritmo adecuado.

Más allá de este significativo acierto, el recorrido temático que se propone reconoce la naturaleza multidimensional de los videojuegos en el escenario comunicativo contemporáneo y su capacidad para incorporar conflictos internacionales que se encuentran en la periferia de las agendas mediáticas (capítulos 1, 2, 3 y 4 por ejemplo), su capacidad para debatir en la construcción de imaginarios que, en la actualidad, son campos de batalla cultural como en Estados Unidos o China (capítulos 7 y 8) o de recodificar las lecturas del pasado que condicionan el presente de algunos países (capítulo 10). Se configura, de este modo, una aportación muy necesaria al conocimiento de los cambios comunicativos que nuestra sociedad ha experimentado en las últimas décadas. Esta obra nos permite alcanzar, en definitiva una mayor comprensión de los videojuegos como "agentes de los asuntos domésticos y extranjeros a partir de la creación de espacios virtuales no controlados por los Estados", por lo que supone un recurso inestimable en el análisis de la cooperación al desarrollo.

Salvador Gómez-García[1]

1 **Salvador Gómez-García** Profesor titular de la Universidad de Valladolid.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- La extensión del trabajo será de entre 5.000 y 8.000 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español, en inglés y en francés, que no excederá de 5 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla. En la medida de lo posible, todos los gráficos, cuadros y tablas deberán entregarse en formato editable, no en imagen.
- Las notas irán siempre a pie de página.
- Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

LIBROS: APELLIDOS del autor, nombre: *Título del libro*, editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.

ARTÍCULOS: APELLIDOS del autor, nombre: "Título del artículo", *Nombre de la revista,* número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.

- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie "Desarrollo y Cooperación"
Coediciones IUDC-Los Libros de la Catarata

OJEDA, Tahina; VILLARREAL, María del Carmen: *Pensamiento crítico latinoamericano sobre desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2021.

OTERO, Eva; EGEA, Julia: *¿Para qué servimos los cooperantes?*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2020.

GARCÍA BURGOS, Jorge (coord.), *La cooperación española con África subsahariana*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2019.

ALONSO, José Antonio; AGUIRRE, Pablo y SANTANDER, Guillermo: *El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2019.

BENDELAC, Leticia y MARTÍN, Guillermo: *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2019.

BRINGEL, Breno M. y DOMINGUES, José Maurício: *Brasil. Cambio de era: crisis, protestas y ciclos políticos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2018.

SOTILLO, José Ángel: *El ecosistema de la cooperación. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2017.

CARBALLO DE LA RIVA, Marta (coord.): *Género y desarrollo: cuestiones clave desde una perspectiva feminista*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2017.

SOTILLO LORENZO, José Ángel y AYLLÓN PINO, Bruno (coords.): *Las transformaciones de América Latina. Cambios políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2017.

LEGARRETA BILBAO, Josu: *La cooperación vasca al desarrollo (Euskadi, 1985-2000). Memorias,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.

NARROS, Andrés: *La comedia de la cooperación internacional,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.

GÓMEZ, Carlos: *El colapso de los microcréditos en la cooperación al desarrollo,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.

ECHART, E.; CABEZAS, R. y SOTILLO, J. A. (coords.): *Manual para la elaboración de investigaciones en cooperación para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.

OJEDA, Tahina: *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.

ALONSO, José Antonio, BRINGEL, Breno, CORNAGO, Noé, ECHART, Enara, PRADO LALLANDE, Juan Pablo, OJEDA, Tahina (coord.), SOTILLO, José Ángel (dir.) y SURASKY, Javier: *Antología del Desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2015.

AYLLÓN, Bruno, OJEDA, Tahina y SURASKY, Javier (coords.): *Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina,* IUDC- Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.

PREBISCH, Raúl: *Los caminos del desarrollo. Lecciones*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.

BARDI, Ugo: *Los límites del crecimiento retomados*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.

RÍOS, Xulio (coord.): *Las relaciones hispano-chinas. Historia y futuro*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.

SANTAMARÍA, Antonio y GARCÍA BURGOS, Jorge (coords.): *Regreso al futuro. Cultura y desarrollo en África*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.

AYLLÓN, Bruno y OJEDA, Tahina (coords.): *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.

POSTEL-VINAY, Karoline: *G-20. Laboratorio de un mundo emergente*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.

PÉREZ GALÁN, Beatriz (ed.): *Antropología y desarrollo. Discurso, práctica y actores*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.

CAPARRÓS, Neus; RAYA, Esther; LARRAZ, Irene, PEÑA, Giovanna Brito: *La experiencia de la cooperación al desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.

El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.

Evaluación de proyectos de Ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.

LEYRA, Begoña: *Las niñas trabajadoras. El caso de México*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.

SOTILLO, José Ángel: *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2011.

DE LA FUENTE, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional: El papel de los Gobiernos locales y regionales,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.

ECHART, Enara, CABEZAS, Rhina y SOTILLO, José Ángel (coords.): *Metodología de Investigación en Cooperación para el Desarrollo,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.

AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (coords.): *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.

FONSECA JR, Gelson: *El interés y la regla, Multilateralismo y Naciones Unidas.* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.

RODRÍGUEZ MANZANO, Irene y TEIJO GARCÍA, Carlos (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzle,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2009.

CÁRDENAS, Laura.: *Comunicación y construcción de ciudadanía. Aportes para el desarrollo,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2009.

TOLEDANO, Juan Manuel; GUIMARAES, João; ILLÁN, Carlos; FARBER, Vanina: *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.

ECHART, Enara: *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.

COSCIONE, Marco: *El comercio justo. Una alianza estratégica para el desarrollo de América Latina,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.

PUERTO, Luis Miguel (coord.): *Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.

RODRÍGUEZ MANZANO, Irene: *Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad, desarrollo y paz,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.

DÍAZ ABRAHAM, Leonardo: *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.

DERVIS, Kemal y PAJÍN, Leire: *Un mundo en cambio. Diálogos para el desarrollo,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2007.

ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2007.

CAIRO, Heriberto; PRECIADO, Jaime; y ROCHA, Alberto (eds.): *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2007.

SOTILLO, José Ángel y AYLLÓN, *Bruno: América Latina en construcción. Sociedad, política y relaciones internacionales,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.

BERNABÉ, Javier (coord.): Periodismo preventivo. Otra manera de informar sobre las crisis y los conflictos internacionales, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.

ECHART, Enara y SANTAMARÍA, Antonio (coords.): *África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África Subsahariana,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.

CARBALLO DE LA RIVA, Marta (coord.): *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.

SOTILLO LORENZO, José Ángel: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.

ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, *Kamala: Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2005.

IGLESIA-CARUNCHO, *Manuel: El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005.

FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.

LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.

CHANG, Ha-Joon: R*etirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.

DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviables. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2003.

Números anteriores de la REDC

REDC 46 - Julio-diciembre 2020: *El desarrollo sostenible y la agenda 2030.*

REDC 45 - Julio-diciembre 2019: *La cooperación europea y el papel del voluntariado internacional.*

REDC 44 - Enero-junio 2019: *30 Años de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.*

REDC 43 - Julio-diciembre 2018: *La cooperación Sur-Sur a 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires.*

REDC 42 - Enero-junio 2018: *Desigualdades sociales y desarrollo tras la gran recesión.*

REDC 41 - Segundo semestre 2017: *Universidades y Cooperación para el Desarrollo.*

REDC 40 - Primavera-verano 2017: *Sector privado y desarrollo.*

REDC 39 - Invierno 2017: *El desarrollo a debate.*

REDC 38 - Verano 2016: *Comunicación para el desarrollo.*

REDC 37 - Invierno 2016: *El rol estratégico de los territorios en la cooperación descentralizada en el Agenda Post-2015.*

REDC 36 - Primavera-verano 2015: *La cooperación Sur-Sur descentralizada de Brasil: experiencias y prácticas.*

REDC 35 - Invierno 2015: *Innovaciones pedagógicas en Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional para el Desarrollo.*

REDC 2014: Número monográfico extraordinario: *XXV Aniversario de la Convención de los derechos del niño: balance y perspectivas.*

REDC 34 - Verano 2014: *Trabajo decente y desarrollo.*

REDC 33 - Invierno 2013: *Pueblos indígenas y cooperación internacional para el desarrollo.*

REDC 32 - Verano 2013: *Derecho a la alimentación, cooperación y soberanía global alimentaria en tiempos de crisis global.*

REDC 31 - Invierno 2013: *Desarrollo urbano sostenible: hacia la nueva agenda urbana del siglo XXI.*

REDC 30 - Verano 2012: *Integración y desarrollo en Centroamérica.*

REDC 29 - Invierno 2012: *FONPRODE y la cooperación financiera para el desarrollo.*

REDC - 2011: Número monográfico extraordinario: *Microfinanzas y desarrollo: reflexiones en el marco de la cumbre mundial del microcrédito.*

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

☐ España (suscripción normal)	27 euros
☐ España (suscripción de apoyo)	30 euros
☐ Europa	30 euros
☐ Resto del mundo	40 euros

Datos personales

Nombre y apellidos _____

Empresa / Institución _____

Dirección _____ Tel. _____

Código postal _____ Ciudad _____

Correo electrónico _____ Factura: Sí ☐ No ☐ CIF _____

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

☐ Transferencia bancaria
☐ Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
☐ Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja _____

Dirección de la Agencia _____

Código postal _____ Ciudad _____ Provincia _____

Código entidad	Código sucursal	Dígito control	Número de cuenta

Muy Señores Míos:

Les ruego que, a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la Revista Española de Desarrollo y Cooperación que se les presentará a nombre, por un valor de Atentamente,

Fecha _____ Firma

Enviar a:
IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 63. 3ª PLANTA IZQUIERDA. 28015 MADRID. ESPAÑA
TELÉFONO: (+34) 91 394 64 09