

# EVOLUCIÓN, BALANCE Y PROSPECTIVA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

## VISIÓN MEXICANA DE LA POLÍTICA, LA VINCULACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y LA GESTIÓN

Citlali Ayala Martínez, Jorge A. Pérez-Pineda  
y Sergio Vázquez Meneley  
(coordinadores)



*contemporánea*  
cooperación internacional y desarrollo

Evolución, balance y prospectiva de  
la cooperación internacional para el desarrollo.  
Visión mexicana de la política, la vinculación  
interinstitucional y la gestión

Citlali Ayala Martínez, Jorge A. Pérez-Pineda  
y Sergio Vázquez Meneley  
(coordinadores)

Ayala Martínez, C.; Pérez-Pineda, J. A. y Vázquez Meneley, S. (coords.).  
(2025). *Evolución, balance y prospectiva de la cooperación interna-  
cional para el desarrollo. Visión mexicana de la política, la vinculación  
interinstitucional y la gestión*. Instituto Mora.

DOI: <https://doi.org/10.59950/IM.194>



Esta obra está bajo una licencia internacional  
[Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

EVOLUCIÓN, BALANCE Y PROSPECTIVA  
DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
PARA EL DESARROLLO  
VISIÓN MEXICANA DE LA POLÍTICA,  
LA VINCULACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y LA GESTIÓN

Citlali Ayala Martínez, Jorge A. Pérez-Pineda  
y Sergio Vázquez Meneley  
(coordinadores)

*contemporánea*  
cooperación internacional y desarrollo

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA  
SECRETARÍA DE CIENCIA, HUMANIDADES, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

CIP INSTITUTO MORA. BIBLIOTECA ERNESTO DE LA TORRE VILLAR

NOMBRES: Ayala Martínez, Citlali | Pérez-Pineda, Jorge A | Vázquez Meneley, Sergio.

TÍTULO: Evolución, balance y prospectiva de la cooperación internacional para el desarrollo : visión mexicana de la política, la vinculación interinstitucional y la gestión / Citlali Ayala Martínez, Jorge A. Pérez-Pineda y Sergio Vázquez Meneley (coordinadores).

DESCRIPCIÓN: Primera edición | Ciudad de México : Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2025 | Serie: Colección Contemporánea. Serie Cooperación internacional y desarrollo.

PALABRAS CLAVE: México | Cooperación internacional | Desarrollo | Política | Gestión.

CLASIFICACIÓN: DEWEY 327.17 EVO.b | LC HD2965 E4

Imagen de portada: yaseen22100, Día Mundial de las Habilidades Juveniles, 2025, en <[freepik.com/premium-photo/world-youth-skill-day-253601860.htm#from\\_element=cross\\_selling\\_photo](https://freepik.com/premium-photo/world-youth-skill-day-253601860.htm#from_element=cross_selling_photo)>.

Este libro fue evaluado por el Consejo Editorial del Instituto Mora y se sometió al proceso de dictaminación en sistema doble ciego siendo aprobado para su publicación.



La publicación de esta obra contó con el apoyo de la Red Mexicana de Cooperación Internacional y Desarrollo, A. C.

Primera edición, 2025

D. R. © Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora  
Calle Plaza Valentín Gómez Farías 12, San Juan Mixcoac,  
03730, Ciudad de México  
Conozca nuestro catálogo en <[www.mora.edu.mx](http://www.mora.edu.mx)>

ISBN 978-968-9749-17-2 PDF acceso abierto

ISBN 978-968-9749-15-8 Rústica

Hecho en México  
*Made in Mexico*

## ÍNDICE

Siglas y acrónimos	9
Presentación <i>Gabriela Sánchez Gutiérrez</i>	15
Introducción <i>Citlali Ayala Martínez, Jorge A. Pérez-Pineda y Sergio Vázquez Meneley</i>	25
<b>SECCIÓN 1. POLÍTICA DE COOPERACIÓN</b>	
Cambios en la visión geopolítica de la cooperación para el desarrollo: evolución y perspectivas desde México <i>Noel González Segura, Michelle Ruiz Valdes y Mariana Jiménez Canet Atilano</i>	35
La guerra entre Rusia y Ucrania: entre la pandemia y la militarización de la cooperación internacional <i>María Cristina Rosas González</i>	58
Evolución política e institucional de la cooperación mexicana para el desarrollo 2011-2023: una transformación sincrónica frente al sistema internacional <i>Fabiola Soto Narváez y Citlali Ayala Martínez</i>	105

México y América Central, cooperación internacional  
para el desarrollo hacia el hambre cero  
*Ana Paula Sandoval Motilla* 132

Las perspectivas de la cooperación mexicana al 2030  
y más allá: ¿espacio para el optimismo?  
*Gerardo Bracho y Bruno Figueroa* 148

## SECCIÓN 2. VINCULACIÓN DE ACTORES DEL DESARROLLO Y TEMAS NODALES PARA LA COOPERACIÓN MEXICANA

Las dinámicas de cooperación internacional ambiental  
en el gobierno de AMLO (2019-2023), ¿populismo verde,  
pragmatismo ecológico o desinterés?  
*Simone Lucatello* 179

La cooperación internacional de México en transformación:  
innovaciones en metas e instrumentos  
*Iván Roberto Sierra Medel* 198

Actores, temas y sus formas de colaboración en la  
cooperación mexicana contemporánea  
*Jorge A. Pérez-Pineda, Citlali Ayala Martínez*  
*y Sergio Vázquez Meneley* 226

## SECCIÓN 3. GESTIÓN, MEDICIÓN Y EVALUACIÓN (NUEVOS ENFOQUES, PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS)

Evolución institucional de la AMEXCID y los retos  
para la cooperación mexicana en el marco de la 4T  
*Jorge A. Pérez-Pineda y Sergio Vázquez Meneley* 243

La gestión de proyectos de cooperación para el desarrollo  
en México, ¿pasos hacia la innovación o el estancamiento?  
*Citlali Ayala Martínez y Sergio Vázquez Meneley* 270

Evaluación de la Cooperación Sur-Sur en Centroamérica: experiencias y aprendizajes de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2018-2024 <i>Raquel Apodaca, Ana Luisa Guerra</i> y <i>Miriam Ordoñez Balanzario</i>	299
Prácticas y resultados de la cooperación en entornos cambiantes <i>Bernadette Vega y Ulrich Müller</i>	323
Conclusiones generales <i>Citlali Ayala Martínez, Jorge A. Pérez-Pineda</i> y <i>Sergio Vázquez Meneley</i>	363
Sobre las autoras y los autores	373



## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

4T	Cuarta Transformación.
AAAA	Agenda de Acción de Addis Abeba.
AF	agricultura familiar.
AGCED	Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (GPI, por sus siglas en inglés).
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
AMLO	Andrés Manuel López Obrador.
ANP	áreas naturales protegidas.
ANVCC	Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático.
AOD	asistencia oficial al desarrollo.
BEI	Banco Europeo de Inversiones.
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BMUV	Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Seguridad Nuclear y Protección al Consumidor.
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo.
CARICOM	Comunidad del Caribe.
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.
CENAPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina.

CFE	Comisión Federal de Electricidad.
CID	cooperación internacional para el desarrollo.
CIEP	Centro de Investigación Económica y Presupuestaria.
CIF	Clasificación Integrada de Seguridad Alimentaria en Fases.
CNS	Cooperación Norte-Sur.
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
COFEPRIS	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.
COMIXTA	Comisión Mixta.
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal.
CONAHCYT	Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías.
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
COTECH	Cooperation Technology.
COTECI	Consejo Técnico del Conocimiento y la Innovación.
CSC	Corredor Seco Centroamericano.
CSS	Cooperación Sur-Sur.
CSST	Cooperación Sur-Sur y Triangular.
CT	Cooperación Triangular.
CTC	Cooperación Técnica y Científica.
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.
DG	Dirección General.
DGCTC	Dirección General de Cooperación Técnica y Científica.
DGPE	Dirección General de Planeación y Evaluación.
EML	Enfoque de Marco Lógico.
EPA	Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos.
EUA	Estados Unidos de América.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FONCID	Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
G-20	Grupo de los 20.
G-77	Grupo de los 77.
GPR	gestión para resultados.
GPRD	gestión para resultados de desarrollo.

GTZ/GIZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
IA	inteligencia artificial.
IADG	Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
IAEG	Grupo Inter Agencial de Expertos.
IKI	Iniciativa Internacional de Protección del Clima.
IMEXCI	Instituto Mexicano para la Cooperación Internacional.
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
INADEM	Instituto Nacional del Emprendimiento.
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
INDRE	Instituto Nacional de Diagnóstico y Referencia Epidemiológica.
INE	Instituto Nacional Electoral.
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
INFOAMEXCID	Sistema de Información de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
INSAN	inseguridad alimentaria y nutricional.
JCF	Jóvenes Construyendo el Futuro.
JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón.
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
MEYA	Estrategia de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje.
MIR	matrices de indicadores para resultados.
MML	metodología de marco lógico.
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional.
MSH	Mesoamerica sin Hambre.
NGP	nueva gestión pública.
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OEA	Organización de Estados Americanos.

OIM	Organización Internacional para las Migraciones.
OMC	Organización Mundial del Comercio.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OSC	organización de sociedad civil.
PABA	Plan de Acción de Buenos Aires.
PAN	Partido Acción Nacional.
Parlatino	Parlamento Latinoamericano y Caribeño.
PBR-SED	Programa Basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño.
PDI	Plan de Desarrollo Integral.
PEMEX	Petróleos Mexicanos.
PIB	producto interno bruto.
PICC	Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático.
PIFCSS	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.
PM	Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
POA	programas operativos anuales.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PROCAP	Programa de Cooperación AMEXCID-PNDU.
PROCID	Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
PROFOSC	Proyecto para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
REMECID	Red Mexicana de Estudios en Cooperación Internacional y Desarrollo.
RENCID	Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
RISRE	Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
RPC	República Popular China.
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional.
SECIHTI	Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación.
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana.
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SICA	Sistema de Integración Centroamericana.
SICID	Sistema Mexicano de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.
SNU	Sistema de las Naciones Unidas.
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores.
SV	Sembrando Vida.
TDR	términos de referencia de la evaluación.
TLC	Tratado de Libre Comercio.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
T-MEC	Tratado México-Estados Unidos-Canadá.
TNC	Triángulo Norte de Centroamérica.
TOSSD	Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sustentable.
UE	Unión Europea.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
UNOCSS	Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur.
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos.
URECI	Unidad de Relaciones Económicas y de Cooperación Internacional.
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
ZOPP	Metodología de Proyectos Orientada a Objetivos.



## PRESENTACIÓN

Gabriela Sánchez Gutiérrez

Este libro tiene como propósito central ofrecer un balance analítico de la cooperación internacional mexicana para el desarrollo, tanto desde la perspectiva de la política en la materia, como de sus prácticas. Este balance abarca, primordialmente, el periodo que inicia con la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en 2011 y que llega hasta nuestros días. La intención es vislumbrar la perspectiva de la cooperación mexicana desde la voz de diversos expertos, que identifican algunas prioridades que, sin duda alguna, impactarán en el futuro de la cooperación. Comprender la importante contribución de este libro supone, necesariamente, situarlo en el momento internacional y nacional en que nos encontramos.

A lo largo del tiempo múltiples acuerdos internacionales, tratados o convenciones se han logrado concretar, sobre todo luego de la segunda guerra mundial, y se han establecido compromisos de los distintos países para dar atención a problemáticas específicas vinculadas a temas del desarrollo, tales como la igualdad de género, el cambio climático y el cuidado del medioambiente, el financiamiento al desarrollo, los procesos de movilidad humana, el acceso al agua, la salud, entre muchos otros. En 2015 se adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que traza un horizonte a alcanzar a través de 17 objetivos y, al mismo tiempo, orienta en la actualidad las estrategias y políticas de cooperación internacional.

En 2025 se llevará a cabo la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en Qatar, la cual tendrá como objetivo primordial promover el desarrollo social y la justicia, en el marco de la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su continuación (Global

Policy Watch [Observatorio de Políticas Globales], 2025). La primera cumbre en la materia se llevó a cabo en Copenhague, en 1995. Esta cumbre, junto con la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que también se llevará a cabo en 2025, serán fundamentales para dar seguimiento a la Cumbre del Futuro que se celebró en septiembre de 2024 en Nueva York, cuyo resultado fue el Pacto para el Futuro, documento de las Naciones Unidas que establece un plan de acción para abordar los desafíos globales.<sup>1</sup> El pacto establece temas estratégicos como los siguientes: desarrollo sostenible y financiación del desarrollo; paz y seguridad internacionales; ciencia, tecnología, innovación y cooperación digital; juventud y generaciones futuras y transformación de la gobernanza mundial. Sin duda, estos temas engloban problemáticas fundamentales que marcarán la ruta a seguir después del año 2030.

El mundo ha cambiado mucho desde 1995, cuando se celebró la Primera Cumbre sobre Desarrollo Social en Copenhague: hay casi 4.000 millones de personas más, y se observa un aumento de tensiones geopolíticas, creciente fragmentación geoeconómica, intensificación de los efectos del cambio climático, cambios demográficos, disrupción tecnológica, amenaza de pandemias, guerras y conflictos, y una arquitectura financiera internacional que ya no responde adecuadamente a las necesidades de financiación del desarrollo (CEPAL, 2024).

Cada día vemos con más horror los efectos que sufre la población a raíz de guerras como la de Rusia-Ucrania, Israel-Palestina, Sudán, Yemen. Se considera que luego de la segunda guerra mundial no habíamos tenido tal cantidad e intensidad de conflictos de manera simultánea. Se estima que una de cada seis personas en el mundo ha estado expuesta a un conflicto en los últimos doce meses (Colomina, 2023). Estos conflictos impactan, de manera directa, la agenda de la cooperación internacional y, por supuesto, tienen repercusiones negativas para el desarrollo sostenible de las poblaciones más pobres de los países del Sur Global.

Las brechas de desigualdad se han incrementado; por ejemplo, el PIB per cápita creció tan sólo la mitad en los países más vulnerables en

<sup>1</sup> Para más información sobre el Pacto para el Futuro, visítese el sitio de la Organización de las Naciones Unidas, <https://www.un.org/es/summit-of-the-future/pact-for-the-future>

comparación con las economías más avanzadas; enfrentamos crisis alimentarias importantes; una de cada diez personas sufre hambruna mientras que más de 1 000 millones de platos de alimentos se desperdician todos los días. Hay retrocesos en la cobertura sanitaria y la vacunación: 4.5 billones de personas no están protegidas por ningún servicio de salud; al menos 14.3 millones de niños y niñas no han recibido ninguna vacuna y muchos sistemas educativos han disminuido en las habilidades matemáticas y lectoras (Pacto Mundial, Red Española, 2024).

También han aumentado los llamados techos de cristal, ya que, a pesar de que las mujeres representan 40% de la fuerza de trabajo a nivel mundial, sólo 27.5% ocupa posiciones directivas. Aunado a lo anterior, es ineludible señalar que el acceso al agua se complica cada vez más en el mundo. Las crisis climática y de la biodiversidad incrementan las temperaturas de manera importante en el planeta (Pacto Mundial, Red Española, 2024), por lo que estamos presenciando todos los días desastres “naturales” que han generado pérdidas humanas, materiales y de los ecosistemas en muy diversas regiones del planeta.

En este contexto, quiero enfatizar algunos aspectos que resultan preocupantes cuando pensamos en prospectiva. El primero de ellos tiene que ver con el hecho de que Donald Trump asumió la presidencia de Estados Unidos de América en enero de 2025, lo cual tendrá serias implicaciones en muchos sentidos y para todo el planeta, entre otras, su política migratoria y la profundización de la confrontación entre China y Estados Unidos, lo cual impactará, necesariamente, tanto las agendas domésticas como las internacionales, tal y como señalan, en esta obra, Bracho y Figueroa en su texto.

El segundo aspecto tiene que ver con las problemáticas que enfrentan las juventudes. Es cada vez más frecuente encontrar una profunda desesperanza en muchos de nuestros jóvenes por la imposibilidad de creer en un futuro mejor. Aunado a ello, se observa un deterioro importante en la salud mental de las personas, la sobremedicación, la imposibilidad de regular las emociones, las adicciones. Podríamos incluso hablar en ocasiones de la pérdida del sentido de la vida. Y, finalmente, un tercer aspecto, vinculado con el anterior, es la normalización del miedo, de la inseguridad, del discurso de odio y de las expresiones violentas en nuestras sociedades. Normalización profundamente peligrosa.

Otro aspecto a considerar es la crisis del multilateralismo y del Estado de derecho a nivel internacional. El informe 2023-2024 de Amnistía Internacional reporta la creciente represión y violación a los derechos humanos y la cada vez más frecuente infracción internacional de las normas establecidas, en un contexto en el que las superpotencias están compitiendo cada vez más por la supremacía. En este informe Agnès Callamard señala que muchos Estados no están respetando los valores fundacionales de la humanidad que están contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Amnistía Internacional, 2024).

La crisis del multilateralismo y de la gobernanza internacional es una problemática crucial. Vemos cómo los países poderosos actúan independientemente del marco normativo internacional. Y la Organización de las Naciones Unidas se muestra impotente frente a los nuevos conflictos. La tendencia parece ser la acción unilateral, por lo que es posible explicar el incumplimiento de objetivos, metas y compromisos internacionales.

En lo que respecta a la situación que guarda la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) reconoce que en 2024 sólo se había cumplido 28% de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en América Latina. También identifica la marcada heterogeneidad en el alcance de los indicadores y las metas en cada uno de los ODS y la necesidad urgente por aumentar el ritmo, a nivel mundial, para lograr un avance significativo ya que 33% de los indicadores y 32% de las metas muestran un retroceso respecto al punto de partida establecido en 2015. En suma, a seis años de cumplirse el plazo establecido, el informe global de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) revela que sólo 17% de las metas de los ODS están avanzando; la mitad muestra un progreso mínimo o moderado y más de un tercio está estancado o retrocediendo (Naciones Unidas, 2024).

El panorama no es alentador, particularmente cuando pensamos en la cooperación internacional para el desarrollo. ¿Qué tipo de cooperación internacional requerimos en la actualidad?, ¿para qué tipo de desarrollo?

México es un reflejo de los grandes desafíos que estamos enfrentando a nivel mundial, aún así, el país ha hecho grandes esfuerzos por lograr el cumplimiento de la Agenda 2030 y de los ODS. En su “Cuarto Informe Nacional Voluntario 2024. Agenda 2030 para el desarrollo

sostenible”, específicamente en el ODS 1, relativo a la reducción de la pobreza, y el objetivo 10, sobre la reducción de las brechas de desigualdad, México reportó que se aumentó el salario mínimo general de 88.4 pesos diarios, es decir 4.9 dólares, en 2018 a 248.9 pesos diarios, lo que equivalió a 14 dólares en 2024. Específicamente en la Zona Libre de la Frontera Norte pasó de 88.4 pesos diarios, es decir 4.9 dólares en 2018 a 374.9 pesos diarios, aproximadamente 21.1 dólares en 2024. Ello ha permitido recuperar el poder adquisitivo del salario mínimo en 110% y cubrir 1.73 veces la línea de pobreza por ingresos, establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Secretaría de Economía, 2024).

Aunque México reportó un avance de 70.4% en el cumplimiento de los ODS (Naciones Unidas, 2024), enfrentamos, por otra parte, una importante disminución en el Estado de derecho, sobre todo en algunos estados del país, donde se manifiestan expresiones de ingobernabilidad y presencia del crimen organizado, además de la inseguridad pública que se vive día a día.

Conforme el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas, publicado por la Secretaría de Gobernación en 2024, durante 2023 cada día hubo 25 personas de entre 0 y 17 años que se reportaron como desaparecidas, no localizadas o localizadas en este país. Por cada 100 niñas, niños y adolescentes en este rango de edad, una fue hallada sin vida de un total de casi mil personas reportadas como desaparecidas o no localizadas en este mismo año (REDIM, 2024).

Vale la pena mencionar también que el “Marco de Cooperación 2020-2025 México Naciones Unidas” estableció lineamientos generales para desarrollar un plan de trabajo conjunto entre el gobierno mexicano y las 29 agencias, fondos y programas del Sistema de Naciones Unidas. En este marco se identificaron compromisos en materia de derechos humanos, desarrollo sostenible, igualdad de género, cambio climático, reducción de riesgos de desastre, prevención del delito, justicia y migración.

El gobierno de la presidenta Claudia Sheinbaum (2024-2030) enfrentará desafíos muy importantes en materia de política exterior y de cooperación internacional para el desarrollo. Entre ellos, tanto la renegociación del Tratado México, Estados Unidos y Canadá como la política migratoria del presidente Trump. Ya se ha recibido la advertencia de la deportación masiva de inmigrantes indocumentados. Se calcula que re-

siden aproximadamente 11 000 000 de personas indocumentadas y que los planes de deportación masiva podrían afectar a 20 000 000 de familias entre las que se encuentran también las que ya tienen la ciudadanía estadounidense. La pregunta es si nuestro país está listo para enfrentar la magnitud de las deportaciones masivas y los retos en el ejercicio y garantía de los derechos humanos de las personas.

Ante este complejo y dinámico contexto internacional y nacional, este libro representa una importante contribución ya que nos ofrece, desde distintas perspectivas, elementos para un análisis de la cooperación internacional mexicana, de su evolución a lo largo del tiempo y de los cambios y continuidades que se han observado en la política mexicana en la materia.

Los textos que componen la primera sección de este libro nos permiten reflexionar sobre el contexto internacional, los cambios en las prioridades en México y, consecuentemente, su impacto en la política mexicana de cooperación internacional. Si bien el sistema mexicano de cooperación internacional se estructuró formalmente a partir de 2011, año de la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, hay que decir, como lo afirman Bracho y Figueroa, que este sistema es aún muy joven. La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID) apenas cumplió diez años en 2021; sin embargo, el dinamismo generado a lo largo de tres gobiernos –Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador– ha permitido el desarrollo de importantes capacidades de cooperación técnica, particularmente en materia de transferencia de conocimiento y experiencia en diversos campos del desarrollo.

En esta misma línea de reflexión, un tema relevante en la evolución de la cooperación internacional mexicana es su institucionalización, lo que ha permitido no sólo la creación de la AMEXCID, sino del resto de los pilares estratégicos que conformaron el sistema. Esta institucionalización fue afianzando la voluntad política para la cooperación mexicana en el carácter dual de México, como receptor y oferente. Sin embargo, las y los autores de este libro coinciden en que a partir de 2018 la cooperación internacional dejó de ser una prioridad de la política exterior. Soto y Ayala señalan en su texto que el gobierno de López Obrador no se preocupó por mantener el liderazgo regional y global en torno a la ayuda oficial y la financiación al desarrollo. Enfatizan también que se perdió interlocución con los donantes tradicionales.

Es importante mencionar que, en este mismo sexenio, la AMEXCID pasó de ser una instancia coordinadora de la cooperación mexicana, a una instancia implementadora de la misma, particularmente en algunos países de Centroamérica a través de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro. ¿Cuál es el balance respecto de este giro en la política mexicana de cooperación internacional?, ¿cuáles son los aciertos y los errores identificados?

Lo cierto es que la tensión entre las prioridades internas y las de otros países determinó, en gran medida, el giro en la política mexicana de cooperación internacional durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador.

En la segunda sección del libro, que aborda la vinculación de actores y temas nodales de la cooperación internacional, Lucatello plantea, que durante los últimos años, esta se ha caracterizado por un enfoque aislacionista y pragmático que ha limitado de manera importante el compromiso con el multilateralismo. Además señala que ha habido un impacto negativo en la cooperación internacional en materia ambiental. Aunado a ello, Pérez Pineda, Ayala y Vázquez señalan en su texto los temas estratégicos que implican la participación de diversos actores, tales como la salud y la migración, la economía solidaria y la consolidación de capacidades institucionales. La vinculación entre actores y temas es una perspectiva de análisis que permite comprender también la evolución de la cooperación internacional mexicana.

Finalmente, la tercera sección del libro nos ofrece aproximaciones sobre la gestión y evaluación de la cooperación internacional, destacando los avances que en esta materia han sido posibles durante los últimos años.

Es de destacar que una virtud importante de este libro es la diversidad de sus autoras y autores, pues se trata de personas que son servidoras públicas, expertas o académicas, lo cual aporta perspectivas muy relevantes en cada uno de los textos. Asimismo, el abordaje histórico que contiene la mayoría de los capítulos es fundamental para la comprensión de la evolución y de los cambios en la política de cooperación internacional. Estos cambios tienen que ver con los principios y premisas que rigen las prioridades de la política (la tensión entre lo interno y lo externo), los actores, las áreas temáticas y geográficas prioritarias, las estrategias de diseño, planeación y evaluación de la cooperación internacional, la institucionalidad, normatividad y los recursos disponibles para la cooperación internacional. Todo ello ofrece un panorama amplio de la complejidad de

las relaciones de cooperación que México ha experimentado en los últimos años y que merece, sin duda alguna, un riguroso análisis.

Si bien los textos fueron escritos antes de las elecciones de 2024, y no se sabía aún del triunfo de la presidenta Claudia Sheinbaum y la continuidad de la llamada Cuarta Transformación en México, ni del triunfo de Donald Trump como presidente de Estados Unidos para el periodo 2025-2028, lo cierto es que el corte de caja que plantea este libro aporta elementos sustanciales que permiten caracterizar la evolución de la cooperación internacional y trazar perspectivas que ayudan a imaginar el futuro de la misma. El gobierno de Sheinbaum tendrá que enfrentar la amenaza de la política migratoria de los Estados Unidos, la incertidumbre sobre los términos de negociación del Tratado México, Estados Unidos y Canadá, y las diversas crisis de países de El Caribe y Sudamérica que, sin duda alguna, tendrán impacto en México.

A lo largo del libro, se vislumbran al menos cinco temas que, desde mi punto de vista y con carácter de urgencia, debieran guiar la reflexión sobre la política mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo:

1. La vigencia del derecho internacional y una nueva gobernanza, lo cual implica, entre otras cosas, una reforma profunda del Sistema de las Naciones Unidas.
2. La guerra, la paz y la solución pacífica de controversias y conflictos.
3. La agenda ambiental: calentamiento global y desastres.
4. La movilidad humana: el derecho a migrar y a no migrar.
5. La inteligencia artificial, sus oportunidades y riesgos.

Este libro se publica en un momento muy oportuno, el inicio del gobierno de Claudia Sheinbaum en México y la formulación de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, los escenarios y recomendaciones aquí expuestas, son una valiosa contribución para repensar las perspectivas de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo.

Ante los cambios y transformaciones que vivimos en nuestros días, el deseo es que las ideas aquí vertidas, lejos de trazarnos un único horizonte, abran nuestra mente a la imaginación, a la creatividad, a la invención de nuevas formas y estrategias de cooperación internacional que respondan, de manera más contundente y efectiva a los problemas estratégicos que enfrenta México y el mundo en la actualidad.

## REFERENCIAS

- Amnistía Internacional (24 de abril de 2024). *La situación de los derechos humanos en el mundo. Informe 2023-2024 de Amnistía Internacional*. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/04/flagrant-rule-breaking-by-governments-and-corporate-actors/> [Consulta: 3 de enero de 2025].
- CEPAL (30 de abril de 2024). *La próxima Cumbre de Desarrollo Social es una oportunidad para mejorar las condiciones sociales en el mundo, acelerar el progreso de la Agenda 2030 y fortalecer la cooperación internacional*. <https://www.cepal.org/en/pressreleases/next-summit-social-development-opportunity-improve-social-conditions-world-accelerate> [Consulta: 2 de enero de 2025].
- Colomina, C. (diciembre de 2023). *El mundo en 2024: diez temas que marcarán la agenda internacional*. Barcelona Center for International Affairs. <https://www.cidob.org/publicaciones/el-mundo-en-2024-diez-temas-que-marcaran-la-agenda-internacional>. [Consulta: 3 de enero de 2025.]
- Global Policy Watch [Observatorio de Políticas Globales] (2025). *Hacia la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social 2025*. <https://www.globalpolicywatch.org/esp/?p=916> [Consulta: 2 de enero de 2025.]
- Naciones Unidas (2024). *Los ODS en América Latina y el Caribe: Centro de gestión del conocimiento estadístico. Datos, estadísticas y recursos institucionales para el seguimiento de la Agenda 2030*. <https://agenda2030lac.org/estadisticas/avance-regional-metas-ods.html> [Consulta: 5 de enero de 2025.]
- Naciones Unidas-México (14 de julio de 2024). *El Informe Nacional Voluntario ODS que pone México como un buen ejemplo mundial en la rendición de cuentas*. <https://mexico.un.org/es/274184-el-informe-nacional-voluntario-ods-que-pone-mexico-como-un-buen-ejemplo-mundial-en-la> [Consulta: 5 de enero 2025.]
- Pacto Mundial. Red Española (2024). *¿En qué situación se encuentran los ODS de la Agenda 2030?* <https://www.pactomundial.org/noticia/en-que-situacion-se-encuentran-los-ods-de-la-agenda-2030/> [Consulta: 5 de enero de 2025.]
- REDIM [Red por los Derechos de la Infancia en México] (30 de agosto de 2024). *Niñez y adolescencia desaparecida en México, derechos de infancia y adolescencia en México*. <https://blog.derechosinfancia.org.mx/2024/08/30/ninez-y-adolescencia-desaparecida-en-mexico-a-30-de-agosto-de-2024/#:~:text=Lo%20anterior%20tiene%20especial%20relevancia,localizadas%20en%20M%C3%A9xico%20durante%202023> [Consulta: 6 de enero de 2025.]
- Secretaría de Economía (2024). *4º Informe Nacional Voluntario, México 2024. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (p. 26). <https://www.economia.gob.mx/secna2030/invol/INVMX2024Espanol.pdf> [Consulta: 3 de enero de 2025.]



## INTRODUCCIÓN

Citlali Ayala Martínez, Jorge A. Pérez-Pineda  
y Sergio Vázquez Meneley

A catorce años de la consolidación institucional de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) en México, se cuenta hoy en día con instituciones e instrumentos sólidos, como su agencia y su política de cooperación, así como con una serie de experiencias con actores no gubernamentales, locales y sociales que evidencian la experiencia de una práctica propia con la que se cuenta desde hace varias décadas

Aunque desde 1994 México es un país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), mas no del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), ciertamente posee un fuerte compromiso con los países del Sur, sin detrimento de otras latitudes, formas o dinámicas de cooperación; es un país que ha flexibilizado su normatividad dando un mayor margen de maniobra a los actores locales; es un país en que los problemas del desarrollo han transitado de los ámbitos tradicionales hacia la seguridad, la integración de enfoques indispensables como el género, el medioambiente y los derechos humanos, entre otros. Frente a este escenario, es posible afirmar que no sólo es un país de renta media que se adapta al entorno mundial, sino que también ha evolucionado en políticas, metodologías de gestión, medición y evaluación; transversalización de aspectos sectoriales que han fortalecido su dualidad como oferente y socio estratégico de cooperación para el desarrollo. No obstante, se identifican, por un lado, procesos y decisiones que han representado turbulencia al quehacer cotidiano de la CID (tales como la desaparición del FONCID y otros fondos, a la necesidad de reinventarse y continuar dando lugar a las prioridades presidenciales regionales), y, por el otro, no perder la brújula en la evolución de la CID mexicana en capa-

ciudades institucionales, en adaptarse y estar a la vanguardia de lo que se discute en foros internacionales, pese a cierta pérdida de liderazgo entre los países estratégicos del Sur Global.

Bajo ese contexto, y bajo escenarios nacionales e internacionales con dinámicas de cambio relevantes, es pertinente realizar un balance de la cooperación mexicana desde la visión de la política, la evolución de las capacidades de gestión de los diferentes actores, así como desde la forma en que las relaciones interinstitucionales se han sofisticado. Este contexto se encuentra enmarcado, por un lado, en el escenario local, por el cierre de un ciclo del gobierno actual con el consecuente proceso electoral, por el otro, un escenario internacional pospandemia, a siete años del término de la Agenda 2030, y con factores desestabilizadores en lo global con repercusión en lo local.

El objetivo central de esta obra es ofrecer un análisis de la cooperación mexicana para el desarrollo, no sólo desde sus políticas y sus prácticas, sino también desde la vinculación entre academia y diversos interlocutores de la práctica y ejecución de la cooperación. Ello, a fin de vislumbrar la perspectiva de la cooperación mexicana con base en evidencia y en la voz de sus diversos expertos. Así, se espera responder a distintas interrogantes que se pueden agrupar en tres grandes ámbitos, tal y como refiere el título de esta obra.

El primero se centra en la evolución, que busca responder, entre otras cuestiones a: ¿cómo ha evolucionado y cómo se ha diferenciado la CID en el sexenio actual?, ¿qué clase de limitaciones es necesario superar en lo instrumental, lo financiero y lo político? El segundo eje gira en torno al balance, centrado en preguntas como: ¿qué valoración se puede hacer de la cooperación mexicana al presente?, ¿cómo se pueden valorar las fortalezas y debilidades en lo institucional (gubernamental y social): ¿cómo se pueden construir alianzas incluyentes entre los diversos actores de la cooperación mexicana desde un enfoque pos-2030? Y, por último, perspectiva alrededor planteamientos como: ¿qué oportunidades y factores de riesgo se presentan para la cooperación mexicana en los próximos años?, o ¿cómo se podría hablar de una cooperación regional que contribuya al desarrollo desde la horizontalidad y con recursos de diferente tipo?

Para contestar estas preguntas, tanto académicos como tomadores de decisiones de la cooperación mexicana realizarán un análisis de lo que sucede a nivel nacional y subnacional, considerando también lo metodo-

lógico y lo conceptual, asumiendo que la práctica mexicana es dinámica y cambia y que se pueden ofrecer elementos de análisis y posibles recomendaciones tanto a una futura administración, a académicos, como a los actores sociales involucrados en los temas del desarrollo.

Así, el texto se ha estructurado en tres grandes secciones que buscan integrar los tres elementos antes mencionados, que, a su vez, sirven de hilo conductor en cada sección. La primera, dedicada a la política de cooperación, refiere a la evolución, balance y prospectiva de la política mexicana de cooperación, y está integrada por cinco textos que a continuación se detallan.

Noel González, Michelle Ruiz y Mariana Jiménez analizan la evolución histórica del sistema de cooperación internacional desde los espacios de diálogo político en que se consolidó el papel dual de la cooperación mexicana, identificando la cooperación transaccional como el carácter de la cooperación contemporánea. Identifican el fortalecimiento institucional y el impulso de las alianzas estratégicas, así como la autonomía presupuestaria y de gestión para contar con una cooperación realmente eficaz. El enfoque geográfico, tanto con los socios del norte como con Centroamérica, sigue desempeñando un papel fundamental, junto con la necesidad de factores de innovación tecnológica y vinculación con las actividades comerciales y la Agenda 2030, para poder hablar de una visión holística del desarrollo desde la política mexicana de cooperación al desarrollo.

Posteriormente, el texto de María Cristina Rosas nos permite ver que el contexto importa, y mucho, para recordar el papel originario de la cooperación internacional: la eliminación del conflicto y la consecución de la paz, para poder entonces hablar de la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible. La autora permite constatar que el desarrollo se busca aun en contextos de conflicto, violencia y adversidades contra la salud, y que la cooperación es tan amplia, rica y diversa, que en medio de ellas es capaz de ofrecer soluciones que tendrán que convivir en el conflicto, la violencia y la reticencia de ciertos gobiernos para acceder a negociaciones de paz. Así, la autora permite conocer los sistemas de salud de Ucrania y Rusia, las condiciones laborales y salariales, y fenómenos de migración antes y durante la guerra de Rusia contra Ucrania. La historia contemporánea de los conflictos, junto a los problemas económicos y la ayuda humanitaria acontecida durante la pandemia de 2020 a 2022, permiten entender las intenciones económicas, territoriales y demográficas que pueden existir detrás de los conflictos. Al igual que

en otros ámbitos, el conocimiento científico, las condiciones poblacionales y la geopolítica y la geoeconomía tienen un papel más que relevante cuando se habla de cooperación en un entorno de conflicto.

En un siguiente capítulo, Fabiola Soto y Citlali Ayala hacen un análisis de los hitos recientes que han rodeado la política mexicana de CID, recordando a los lectores aquellos momentos cumbre que han forjado tanto la política internacional como los lineamientos contemporáneos de la cooperación para el desarrollo. Así, es posible observar cómo las reuniones de alto nivel, el proceso del Plan de Acción de Buenos Aires renovado en 2019, la implementación de la Agenda 2030, la discusión del apoyo total oficial para el desarrollo sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés) más allá de la ayuda, y las alianzas para la cooperación eficaz, acompañaron la lógica de la política mexicana de cooperación de los gobiernos que precedieron al actual. Asimismo, las autoras dan cuenta del proceso de fortalecimiento institucional y las decisiones de cambio estructural reciente, así como de la reducción presupuestaria, de fondos financieros y del carácter de los programas emblemáticos del gobierno actual, marcando una diferencia a los anteriores. La comprensión de este panorama de los tres últimos gobiernos, en ese vaivén mundial y nacional, permiten apreciar los cambios de prioridades, de intenciones e intereses, y del carácter de la cooperación mexicana, en un momento clave para el cambio que se aproxima.

Un siguiente texto, de la autoría de Ana Paula Sandoval, permite al lector adentrarse en la región prioritaria para México, argumentando que el compromiso del país se ha afianzado en los temas de desarrollo igualmente prioritarios para la región. Así, señalando los avances y los retos que ha enfrentado el Corredor Seco Centroamericano y la estrategia de Hambre Cero, el texto permite conocer la forma en que los espacios de diálogo político, interlocución de diferentes formas de cooperación y utilización de estrategias contra el hambre, pueden dar resultados exitosos siempre y cuando se de una serie de condiciones geográficas, demográficas, políticas y ambientales. Por supuesto, las gestiones políticas y el compromiso financiero, acompañando a una serie de acciones participativas de los principales beneficiarios, resultan indispensables para contar con un referente a lo largo del tiempo en la cooperación mexicana para el desarrollo.

El último texto que compone esta sección es el de Bruno Figueroa y Gerardo Bracho, con experiencia en la diplomacia mexicana estrecha-

mente vinculada a la CID, cuestionan, con base en las vivencias y gestiones de los últimos años, si hay espacio para el optimismo cuando al futuro de la cooperación mexicana se refiere. Los autores permiten conocer de primera mano procesos y resultados de negociaciones de alto nivel relacionadas con el desarrollo, reconociendo avances y retrocesos tras las decisiones gubernamentales de los años recientes. Discusiones en torno al CAD de la OCDE, a la financiación del desarrollo, potenciales y amenazas para el alcance de la Agenda 2030 y la visión geopolítica de actores como China, ofrecen elementos para un análisis realista del futuro de la cooperación mexicana. También explican el papel de los países del Sur Global, identificando retos clave para la conformación de alianzas exitosas, posibilidades para la cooperación Sur-Sur y Triangular, y otros más para la construcción de una posible narrativa pos-2030. La equidad entre socios, la atención de la pobreza y el comportamiento de los países donantes, nuevos donantes y proveedores del Sur, son también aspectos de interés considerados por los autores, dotando de elementos de análisis sobre el actual multilateralismo y la vigencia de un paradigma de desarrollo sostenible.

La segunda sección hace una revisión de actores y temas del desarrollo a través de sus formas de vinculación con y en la cooperación internacional mexicana, tomando como referente la evolución, balance y prospectiva en torno a ellos, destacando los siguientes: un primer texto, elaborado por Simone Lucatello, respecto a la dinámica que se ha observado en la cooperación internacional ambiental en el presente sexenio, y que identifica al menos tres diferentes enfoques que podrían explicar la manera en que se ha abordado el tema ambiental en el actual gobierno, es decir, el populismo verde, el pragmatismo ecológico o el desinterés.

El siguiente documento, de la autoría del embajador Iván Sierra, hace una revisión de la cooperación internacional mexicana en transformación, haciendo un recuento de los aspectos innovadores en metas e instrumentos que se observan de la cooperación mexicana en el presente sexenio, destacando particularidades en proyectos y experiencias novedosas, por su alcance, los montos comprometidos, los actores, los organismos y países involucrados, así como la relevancia del tema migratorio, dentro del que se destaca la importancia de la gestión diplomática y el desarrollo de capacidades.

Finalmente, la segunda sección cierra con un breve análisis en torno a la relevancia de actores y temas para la cooperación mexicana en

los próximos años. Los autores de este capítulo, coordinadores de esta publicación, hacen una taxonomía de los actores internacionales que se involucran en la cooperación para el desarrollo, a fin de entender el enfoque multiactor que se ha promovido tanto en la Agenda 2030 como en el proceso PABA+40 y el paradigma actual de la sostenibilidad.

La tercera sección se elaboró teniendo como objeto de observación y análisis a la cooperación mexicana en la actual administración federal, para dentro de ella identificar los cambios y continuidades, concretamente en lo referente a los medios y las herramientas empleados para activar a la cooperación para el desarrollo como un pilar fundamental de la política exterior de México, teniendo en cuenta las funciones de gestión, medición y evaluación. En el primero de estos capítulos, Jorge Pérez y Sergio Vázquez analizan la evolución de la institucionalidad de la cooperación, partiendo de la creación de la Agenda Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), e identificando sus principales hitos en las tres administraciones, principalmente en la correspondiente a 2018-2024, en la que se presentaron cambios considerables con base en los intereses y prioridades del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

En el siguiente capítulo, Citlali Ayala y Sergio Vázquez abren la discusión sobre las metodologías y herramientas para la gestión de la cooperación para el desarrollo en México, remarcando los progresos que se han conseguido desde la AMEXCID, así como desde otros actores de la cooperación internacional, pero también sobre la necesidad de innovar con herramientas que vayan acorde con las acciones de Cooperación Sur-Sur y Triangular que oferta México a otros países. Enseguida, Raquel Apodaca, Ana Luisa Guerra y Miriam Ordóñez presentan ejemplos de cómo se ha dado seguimiento y, sobre todo, evaluado a los diversos programas y proyectos de cooperación para el desarrollo, analizando los avances y los retos que conlleva para México como un cooperante dual (receptor y oferente). Finalmente, Bernadette Vega y Ulrich Müller revisan la evolución de la cooperación mexicana, y presentan los desafíos a considerar en los próximos años, teniendo en cuenta las agendas internacionales del desarrollo y la cooperación, así como las prioridades temáticas y geográficas en el contexto internacional.

En la última parte de este libro, se presentan unas breves conclusiones por parte de los coordinadores de esta obra, con el objetivo de esbozar algunas recomendaciones para la política de cooperación para el

desarrollo en México en los próximos años, sobre todo, frente a la actual administración federal 2024-2030. Esta obra es producto colectivo y de trabajo por parte de las y los asociados de la Red Mexicana de Estudios en Cooperación Internacional para el Desarrollo (REMECID, A. C.), la cual ha cumplido su primera década de existencia y, respondiendo a una de sus misiones, a través de esta obra se proveen insumos académicos auxiliares para la toma de decisiones y conducción de la cooperación internacional para el desarrollo de México.

En esta obra también se agradece a las instituciones, autores y expertos que colaboraron en este libro desde distintas perspectivas y con su amplia experiencia, principalmente desde la academia y el gobierno, a fin de continuar con la reflexión y el fortalecimiento de la cooperación mexicana para los próximos años. En particular al Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT), hoy Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI), por su constante compromiso con la divulgación y el conocimiento, apoyando iniciativas como la del presente texto.

Es importante acotar que los textos que conforman esta obra fueron escritos al iniciar el gobierno de Claudia Sheinbaum, a finales de 2024, por lo cual es posible que tanto los datos como algunas aseveraciones de los autores correspondan tanto al contexto nacional como internacional de ese momento. Asimismo, los cambios drásticos que ha sufrido el sistema de cooperación internacional para el desarrollo con las decisiones de donantes importantes como Estados Unidos no pudieron ser incluidos en esta publicación. Es el mismo caso con la desaparición de instituciones la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), como resultado de algunas decisiones de mandatarios en México y Estados Unidos. No obstante, gran parte de las autoras y los autores se encuentran realizando investigaciones actuales relacionadas con los temas aquí tratados, a disposición de los interesados.



SECCIÓN 1.  
POLÍTICA DE COOPERACIÓN



# CAMBIOS EN LA VISIÓN GEOPOLÍTICA DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DESDE MÉXICO

Noel González Segura, Michelle Ruiz Valdes  
y Mariana Jiménez Canet Atilano

## INTRODUCCIÓN

México es, por historia y convicción, un país solidario. De acuerdo con los principios de política exterior establecidos en nuestra Carta Magna, promueve una paz y seguridad internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la resolución pacífica de las controversias y, especialmente de interés para el presente trabajo, la cooperación internacional para el desarrollo (CID) como instrumento para promover el desarrollo económico y social del país, pero también de nuestros socios.

La evolución de la cooperación internacional mexicana, sin perder sus objetivos principales, se enmarca en sus diferentes contextos históricos. Los autores del presente ensayo consideramos que la CID podría dividirse, de manera muy esquemática, en las siguientes fases: después de la segunda guerra mundial y los procesos de descolonización (1945-1989); posguerra fría (1989-2019), hasta llegar al momento actual (2020 al día de hoy), momento en que consideramos que los cambios en el contexto están generando una nueva tendencia para la CID en el mundo que se caracteriza por ser más transaccional, y en particular para América Latina y México.

En efecto, consideramos que ha habido, en los últimos tres o cuatro años, un cambio de la mayor importancia en cuanto a la lógica de la CID, derivada de los cambios en el ámbito económico, político, geopolítico, sanitario y hasta militar internacional.

Cuando antes imperaba un enfoque más “de principio” (el desarrollo es un fin en sí mismo), hemos transitado a un enfoque más “transac-

cional”, sobre la base del beneficio mutuo. Este enfoque “transaccional” se caracteriza por la búsqueda y concreción de resultados que contribuyan no sólo a los intereses de los Estados receptores, sino también al de los oferentes, tanto en términos económicos como estratégicos. En el caso de Europa, por ejemplo, es cada vez más claro que la cooperación internacional debe apoyar a la “autonomía estratégica” del bloque, es decir, ser coherente con objetivos como el aprovisionamiento energético y de materias primas proveniente de países considerados afines (*likeminded*). En el caso de México, es claro que la prioridad de la CID está enfocada tanto a promover la movilización de recursos para el crecimiento y desarrollo nacionales, como a hacer frente a retos como el de la migración internacional, haciendo frente a las causas estructurales que generan los movimientos de población masivos en la región de América Latina y el Caribe.

En el presente trabajo, como lo señala el título, los autores hacemos una revisión sintética de los cambios en la visión geopolítica de la CID en los periodos históricos antes esbozados, para enfocarnos en las que consideramos las principales características del sistema de la CID contemporáneo. Derivado de lo anterior, haremos una serie de recomendaciones para delinear cuáles son algunas de las prioridades que podrían establecerse para el futuro de la CID mexicana, y en particular para la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), entidad encargada por la normatividad vigente de diseñar, implementar, medir y evaluar la política de cooperación del país.

## EVOLUCIÓN Y FUTURO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: DESDE LA POSGUERRA HASTA LAS TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS

La CID ha evolucionado significativamente desde sus orígenes en el periodo posterior a la segunda guerra mundial. Inicialmente centrada en abordar problemas económicos, sociales, culturales y humanitarios, y promoviendo los derechos humanos (Unceta, 2000). En este apartado se aborda la evolución de la CID a partir de tres momentos clave: el fin de la segunda guerra mundial y la descolonización (1945-1989); posguerra fría (1989-2019), hasta llegar al momento actual (2020 al día de hoy). En cada uno de ellos se resaltan factores que han contribuido a sus cambios.

*Del fin de la segunda guerra mundial al fin de la guerra fría*

La asistencia para el desarrollo como institución formal surge después de la devastación y crisis humanitarias heredadas de la segunda guerra mundial. Con un antecedente directo en la Sociedad de Naciones, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) institucionaliza a la cooperación como parte de sus propósitos y principios.

En el contexto de la guerra fría, la CID se concebía como una herramienta de las dos potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética (Zavaleta, 2012), en que la rivalidad Este-Oeste determinó los destinos de la ayuda. De acuerdo con la literatura, el Plan Marshall se puede considerar como el proceso embrionario de la cooperación vertical (esquema tradicional donante-receptor) (Ayala y Molina, 2014).

Por otro lado, si bien la cooperación entre países en desarrollo puede ser trazada desde décadas antes, el surgimiento del concepto de Cooperación Sur-Sur (CSS) acompaña al establecimiento del movimiento de los No-Alineados, luego de la conferencia de Bandung en 1955. En el contexto del conflicto bipolar Este-Oeste, se desarrolló un sistema de contrapesos en el cual un grupo de países (de reciente creación) buscaría, por un lado, la neutralidad frente a la política de bloques y, por el otro, la promoción de una coexistencia pacífica.

Posteriormente, la adopción de la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados (Resolución 328.1 promovida por México en 1974), de la que se deriva el llamado al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), que, por cierto, hace un llamado temprano a que los países desarrollados consagren 0.7% de su producto interno bruto (PIB) para la asistencia al desarrollo, está directamente vinculada con la búsqueda de un sistema internacional que asegure un crecimiento económico más justo e incluyente.

En ese contexto, en 1978 se llevó a cabo la Conferencia de Buenos Aires, primer gran esfuerzo para sistematizar la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD). Con la Conferencia de Buenos Aires, la CTPD se define como una fuerza decisiva para compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo y alcanzar la autosuficiencia nacional y colectiva.

*La conceptualización “moderna” de la CID: 1990-2019*

En la década de los noventa se comienza a separar el concepto de desarrollo de la visión meramente economicista y geopolítica que lo había caracterizado; surge el concepto de “desarrollo humano”, que busca ubicar a las personas en el centro de las acciones a través del fortalecimiento de sus capacidades (PNUD, 1990).

Después de la guerra fría, el sistema multilateral se reactivó con una serie de conferencias internacionales organizadas por la ONU, que trataron temas clave como el medioambiente, los derechos humanos y el desarrollo social (Lindgren-Alves, 2018).<sup>1</sup> Un evento significativo en este periodo fue el ataque a las Torres Gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, un punto de inflexión de la época. Este acontecimiento precedió a la importante Conferencia Internacional sobre Financiación al Desarrollo Monterrey 2002.

Dicha conferencia es particularmente relevante en el contexto del presente capítulo, ya que por primera vez considera, de manera conjunta –“holística”– todas las fuentes de los que los países en desarrollo pueden echar mano para financiar su desarrollo, que incluyen tanto recursos privados (inversión, deuda), como públicos (gasto público), y notablemente, la CID (González y Miranda, 2017; González y García-López, 2019).

En este contexto histórico el debate se centra, sobre todo, en la Cooperación Norte-Sur (CNS), y la “obligación” de los países occidentales, directamente vinculada con los procesos de colonización, para apoyar a que los países recientemente descolonizados puedan avanzar de manera rápida. En ese contexto se consolida el compromiso de un gran número de donantes para destinar 0.7% de su PIB para la CID, y a mediados de los años 2000, surge la Agenda de la Eficacia, que buscó despolitizar la asistencia al desarrollo, así como fortalecer los sistemas nacionales, consagrando el principio de “apropiación nacional”.

La CSS se ve, en contraste, como una acción voluntaria, resultado de la solidaridad, que busca compartir experiencias exitosas entre países con similares retos de desarrollo, y en beneficio mutuo. Sin embargo,

<sup>1</sup> Las grandes conferencias internacionales del sistema de la ONU que se llevaron a cabo fueron: Medio Ambiente Desarrollo (Río, 1992), Derechos Humanos (Viena, 1993), Población y Desarrollo (Cairo, 1994), Desarrollo Social (Copenhague, 1995), Mujer (Beijing, 1995), Asentamientos Humanos (Hábitat II) (1996) (Lindgren-Alves, 2018).

desde la Conferencia del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) de 1978, un número significativo de actores se centran en la necesidad de mejorar la gestión de la cooperación, proveer recursos predecibles para su implementación y volver los resultados transparentes, con rendición de cuentas para los ciudadanos, como cualquier política pública (UNOSSC, 1978; González y Prado, 2018).

Al mismo tiempo, pese a la importancia de la narrativa sobre el valor de la CID, voces críticas (Cruz, 2008) ponen en duda la contribución de la asistencia “tradicional” al crecimiento en los países en desarrollo. Desde los países del Sur, la principal crítica a los esquemas tradicionales de la asistencia internacional es que la visión economicista contribuyó al rezago de millones de personas, debido a que el crecimiento económico se convirtió en el fin y no un medio para alcanzar el desarrollo desde una concepción más amplia y humana. Por ello, se incluyeron dimensiones sociales y culturales que complementan el concepto.

La década del 2000, y posiblemente hasta 2019, está marcada por lo que de acuerdo con el PNUD es el “ascenso del Sur”. Es decir que, a través del crecimiento económico sostenido de los países del Sur (especialmente los BRICS, México, Chile, etc.), se crea una mayor expectativa sobre la participación de estos países en el sistema internacional de cooperación. Cada vez son menos concebidos como “receptores”, dejando esta categoría, en su acepción tradicional, destinada a los países de menores ingresos, especialmente africanos y del sureste asiático.

Por otro lado, la llamada Agenda de Desarrollo del Milenio, adoptada en el año 2000, con un enfoque tradicional (los Objetivos de Desarrollo del Milenio [ODM] eran básicamente una lista de áreas de trabajo prioritarias para movilizar recursos internacionales, tanto la Asistencia Oficial al Desarrollo [AOD] bilateral como el apoyo de organismos internacionales), evoluciona hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que tienen un enfoque universal, que insiste en su interconexión.

Si bien la AOD se identifica como un recurso internacional complementario, también es un hecho que ha sido fuertemente criticado, ya que es un compromiso sin cumplir por las partes. Se ha reafirmado la necesidad de que los países desarrollados cumplan con el objetivo de destinar 0.7% de su PIB a la AOD; no obstante, únicamente algunos países se han comprometido e incluso superado la promesa, como Luxemburgo, Noruega, Suecia, Dinamarca y el Reino Unido.

Adicionalmente, los objetivos climáticos toman un papel primordial ya que la amenaza derivada del cambio climático, generado sin lugar a duda por las acciones del hombre, requieren no solamente una movilización sin precedente para disminuir el impacto en las sociedades, sino un cambio completo hacia un sistema económico descarbonizado (o neutro en materia de emisiones).

Asegurar que las acciones de cooperación sean eficaces es hoy en día uno de los retos más importantes. La discusión se plantea tanto desde la academia como en los foros internacionales especializados, de donde sugirieron directrices mínimas y se crearon los mecanismos para su monitoreo.

Desde hace dos décadas, la comunidad internacional se ha planteado principios y lineamientos que reconocen la eficacia como una prioridad de primer orden. Como fruto de estos esfuerzos surgen parámetros de eficacia, como la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) y el Programa de Acción Accra (2008). Derivado de esta discusión, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) se creó en Corea, en 2011,<sup>2</sup> y se reunió por primera vez en México, en 2014.

Sin embargo, las principales críticas que se hacen a este proceso son su enfoque en la cooperación tradicional (Norte-Sur), la falta de universalidad (no forman parte del proceso los principales proveedores de CSS), así como la ausencia de mecanismos suficientes para que los países implementen las recomendaciones que se derivan de su proceso de monitoreo.

Por otro lado, el proceso de Financiación para el Desarrollo, que comienza con la Conferencia de Monterrey (2002), con sus conferencias de seguimiento en Doha (2009), Addis Abeba (2015), y su seguimiento formal en la ONU, identifica a la CID, tanto tradicional como la CSS, como fuentes de financiamiento para el desarrollo sostenible. Existe, asimismo, un Comité de Alto Nivel y una Oficina dedicada a la promoción de la CSS en la ONU, así como mecanismos dedicados al tema en el ámbito regional, particularmente la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

<sup>2</sup> La AGCED definió una serie de principios de eficacia de la cooperación, a saber: 1) apropiación de los países en desarrollo; 2) gestión orientada a resultados; 3) alianzas incluyentes, y 4) transparencia y mutua rendición de cuentas.

Los nuevos enfoques de la CID remarcan la importancia de la participación de los socios beneficiarios, el interés mutuo y la apropiación por parte de actores locales (Álvarez, 2012), independientemente del grado de desarrollo de los países, ya que se ha reconocido que todos están sujetos a diferentes tipos de vulnerabilidades (económicas, geográficas, institucionales, entre otras). Lo anterior se expresa en el principio de universalidad de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en adelante, Agenda 2030), la cual está integrada por 17 ODS y 169 metas. Dicha agenda abrió una nueva era en la lucha contra la pobreza al establecer una agenda para todos los países: desarrollados, emergentes o en desarrollo (2015-2030). Esta agenda fue un punto de inflexión en los procesos de desarrollo, ya que los ODM se enfocaron principalmente en los países más empobrecidos.

En el contexto de los enfoques renovados de la CID, se están adoptando estrategias novedosas dirigidas a facilitar el logro de los objetivos de la Agenda 2030. Estas estrategias se centran en la aplicación de tecnologías de vanguardia, tales como la inteligencia artificial (IA),<sup>3</sup> para aumentar la eficiencia y el impacto de los esfuerzos de desarrollo. Este enfoque refuerza el compromiso fundamental de la Agenda 2030, que consiste en garantizar que todas las personas sean incluidas en los procesos de desarrollo bajo su promesa central de “no dejar a nadie atrás”.

### *2020 y el futuro*

Los cuestionamientos al “sistema internacional liberal” comenzaron antes de 2020 y son particularmente notorios con la llegada del presidente Donald Trump en 2016. El sistema internacional que surge de la posguerra se cuestiona en sus bases, incluyendo el sistema comercial abierto y basado en reglas, sobre la base de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la distribución del costo de las capacidades militares.

Derivado de esta situación, pero con mayor claridad con posterioridad a la guerra en Ucrania y, previsiblemente, en consecuencia del terrible conflicto creciente en Oriente Medio, los Estados buscan utilizar

<sup>3</sup> La Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC) lanzó, en 2019, la plataforma South-South Galaxy, con apoyo de la IA.

todas las herramientas de las que disponen para mejorar su seguridad y su situación estratégica.

En materia de CID, estas tendencias parecen traducirse en un enfoque que busca el beneficio mutuo o “transaccional”; es decir, busca complementar otros objetivos de política interna, incluyendo el aprovisionamiento de materias primas, la disminución de los conflictos internacionales e, inclusive, la disminución de las tensiones nacionales. Por ejemplo, y sin querer simplificar un conflicto por demás complejo, con profundas raíces históricas y sociales, los anuncios de asistencia humanitaria dirigidos a aliviar la situación en Palestina y los de apoyo posterior para la reconstrucción (prematurados a la hora de escribir el presente ensayo, ya que el conflicto está aún en desarrollo) parecen tener como objetivo tanto aliviar la difícil situación en la región, como evitar “importar” el conflicto a países con importantes poblaciones de religión musulmana y prevenir movimientos de población que puedan incrementar la presión migratoria.

En esta contribución, se entiende por “cooperación transaccional” como el proceso mediante el cual múltiples actores interactúan entre sí para obtener resultados concretos y maximizar beneficios mutuos. En este enfoque, las relaciones entre las partes se basan en un intercambio de recursos, conocimientos, tecnología o servicios con la expectativa de que las partes obtengan ventajas claras y medibles en contextos cambiantes.

Bajo esta definición, se reconoce que la “cooperación transaccional” se adapta tanto a las necesidades de las partes involucradas como a las circunstancias del entorno global, regional, subregional y nacional. Asimismo, el hablar de resultados implica contar con objetivos, metas e indicadores específicos que favorezcan el monitoreo y la evaluación de las acciones implementadas.

Los informes del secretario general de la ONU dan cuenta de la urgencia por movilizar una importantísima cantidad de recursos para hacer frente a los retos internacionales más acuciantes, particularmente el avance significativo en el cumplimiento de los ODS y el financiamiento de los objetivos en materia de cambio climático.

De acuerdo con el *Informe de la Fuerza de Tarea Interagencial 2023* (ONU, 2023), los retos para el mundo en materia de desarrollo son acuciantes. Tanto las secuelas de la pandemia como las consecuencias económicas de la situación política internacional, particularmente la guerra en Ucrania, generan una presión sin precedentes para la CID.

En este sentido, las acciones de cooperación buscan impactar de manera eficaz las agendas internacionales de desarrollo, como la Agenda 2030, la Agenda de la Financiación para el Desarrollo, el combate al cambio climático y la promoción de un medioambiente, terrestre y marino, sanos y sostenibles.

En este enfoque además se observa que diversos actores implementan acciones concretas en función de las capacidades (sistémicas, institucionales e individuales) para atender problemáticas específicas. De esta manera, los proyectos de desarrollo ya no son exclusiva responsabilidad de los gobiernos, sino que se busca establecer alianzas que involucren a diversos actores y generen beneficios a múltiples niveles. Las empresas y organizaciones no gubernamentales no reemplazan el papel de los Estados, sino que lo complementan. En este intercambio de recursos, los incentivos se convierten en un elemento fundamental de la cooperación transaccional. Esto puede incluir asociaciones en las cuales las empresas privadas proporcionan inversiones y experiencia a cambio de acceso a mercados o recursos.

La AOD, si bien continúa (y por cierto, los montos financieros en términos reales no dejan de crecer año con año), parece vincularse más a las prioridades políticas y geográficas. Un ejemplo significativo es el cambio de “paradigma” en la cooperación internacional de la Unión Europea (UE), que se vuelve cada vez menos “asistencial” y cada vez más “transaccional”. Con el objetivo de hacer frente a retos como el incremento del papel de China, busca, a través de la movilización de AOD, pero coordinada con recursos de inversión (privada y de instituciones financieras que reciben recursos de la UE), movilizar recursos en proyectos estratégicos en áreas de alta sensibilidad económica y política: corredores de transporte (notablemente en Asia), seguridad en materia de aprovisionamiento de insumos de salud (luego de la amarga experiencia de la COVID-19), el desarrollo de energías limpias y el aprovisionamiento de recursos y materias primas estratégicas, como el litio.

Esto es particularmente claro en el caso de América Latina. Cuando antes se hablaba de manera muy intensa de la cooperación con países de renta media y, posteriormente, de “Desarrollo en Transición”, ahora la conversación birregional UE-América Latina gira en torno a la construcción de una agenda de inversión común, sobre la base de prioridades compartidas, construida sobre la iniciativa “Global Gateway”. Esta

iniciativa es altamente geopolítica, pensada en respuesta a la creciente presencia e influencia de China en varios países de la región.

Por otro lado, el uso de herramientas tecnológicas está desempeñando un papel cada vez más importante en la cooperación transaccional. Herramientas como videoconferencias y plataformas *online* facilitan el trabajo conjunto y la toma de decisiones rápidas, sin importar la ubicación de los participantes. La IA es muy útil en este contexto, ya que permite analizar datos y automatizar procesos, ayudando a identificar oportunidades, gestionar recursos, evaluar riesgos y optimizar inversiones. En este sentido, las herramientas tecnológicas se presentan como un medio para mejorar el seguimiento de los proyectos.

En este contexto, el término *cooperation technology (cotech)* adquiere relevancia significativa, ya que se refiere a la aplicación de tecnologías digitales y herramientas informáticas diseñadas específicamente para fomentar la colaboración entre individuos, organizaciones y comunidades. Estas tecnologías facilitan el trabajo conjunto en una variedad de sectores, incluyendo el empresarial, académico, gubernamental y de la sociedad civil, contribuyendo así a una cooperación más eficiente y efectiva.

Esta nueva concepción de la CID, si bien requiere un reajuste de la lógica, los marcos conceptuales, los instrumentos y hasta los objetivos de la cooperación, puede sin duda abrir oportunidades para movilizar recursos complementarios a los nacionales, públicos y privados, así como apuntalar o detonar proyectos de desarrollo.

## ¿QUÉ SIGNIFICA TODO ESTO PARA MÉXICO Y SU COOPERACIÓN INTERNACIONAL?

México, desde su nacimiento como nación independiente, ha aspirado a fomentar un sistema internacional democrático y pacífico, regido por normas claras y en donde los conflictos internacionales se resuelvan por la vía de la negociación y el diálogo. Este compromiso se refleja en su política exterior y está incorporado en el artículo 89 de la Constitución, que considera a la CID como un principio fundamental.

La historia del país en la CID, junto con la creciente profesionalización y estructuración de sus instituciones, respalda al país y lo coloca como un actor de alta relevancia en la configuración y reconfiguración de la CID (Vázquez, 2010); una relevancia que no ha sido inmediata, sino

que tiene sus antecedentes desde los años setenta, con la creación de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), y en 1976 siendo sede de la reunión que precedió a Buenos Aires de 1978, pero además con acciones como la propuesta de NOEI, la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados, la Conferencia de 1983 de Países del Sur, etcétera.

De manera que México ha hecho grandes esfuerzos por sistematizar su propio sistema de CID y, de la mano, ha estado en el centro de las discusiones internacionales sobre los temas del desarrollo. El establecimiento, en 1998, del Instituto Mexicano para la Cooperación Internacional (IMEXCI) y, como culminación de este proceso, el de la AMEXCID en 2011, constituyen avances reales en materia de institucionalización de la cooperación.

En las dos primeras décadas del siglo XXI, México ha sido uno de los países más activos en materia de cooperación, con más de 250 iniciativas en el periodo 2020-2021 (SEGIB, 2023) y uno de los principales participantes en esquemas de Cooperación Triangular (CT).

A través de la AMEXCID y el sistema mexicano de cooperación, compuesto por los pilares normativos (Ley), programático (PROCID), financiero (FONCID), el registro (RENCID), así como por los esfuerzos importantes para establecer mecanismos de planeación (formatos de proyectos que incluyen elementos como la vinculación con los ODS y la perspectiva de género) y evaluación, México se ha dotado de herramientas potentes para poder planear, implementar, monitorear, medir y evaluar su cooperación internacional para el desarrollo. Esto pone a México en la vanguardia y nos acerca a los más altos estándares internacionales en la materia, así como a las recomendaciones internacionales derivadas de procesos como las discusiones iberoamericanas, de las Naciones Unidas y de procesos como el de la eficacia del desarrollo.

Uno de los principales cambios en materia de CID en la administración del presidente López Obrador, es que la AMEXCID, además de la promoción de las áreas “tradicionales”, que incluye una agenda amplia de colaboración bilateral y con diferentes actores multilaterales, se ha enfocado en la implementación de acciones de cooperación enfocadas en enfrentar el fenómeno migratorio, tanto desde una perspectiva de prevención, haciendo frente a las causas estructurales, a través de la implementación de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, como apoyando la atención de los migrantes ya presentes en

México. Este es tal vez uno de los cambios más significativos en el papel de la AMEXCID, ya que además de su tradicional papel de coordinación, ha fortalecido su rol en la ejecución directa de proyectos de cooperación, dedicando un esfuerzo institucional de primera relevancia, tanto en materia de recursos humanos como presupuestarios.

En gran medida derivado de la situación de varios países en América Latina, particularmente Ecuador, Haití y Venezuela, y en menor medida Colombia, así como en otros continentes, México ha tenido que hacer, desde 2016, un esfuerzo sin precedente para manejar los flujos migratorios, constantes e inclusive crecientes. Ello ha requerido un esfuerzo particularmente importante de la AMEXCID, que se ha encargado del acompañamiento de las autoridades nacionales migratorias, a través de recursos propios y de la movilización de la CID. Hay que recordar el importante papel de coordinación que se otorgó a la cancillería mexicana en materia de respuesta al fenómeno migratorio desde los albores de la administración del presidente López Obrador.

La creación de la AMEXCID representó un paso importante en la consolidación de los procesos institucionales de México. Sin embargo, persiste un desafío clave: asegurar la continuidad de las acciones de cooperación a pesar de los cambios gubernamentales. Un ejemplo notable es el Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID), establecido originalmente en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) de 2011, pero que fue eliminado por el decreto que en 2020 eliminó los fideicomisos públicos de la administración pública, incluyendo los fondos de cooperación internacional. Este suceso es visto como un contratiempo significativo en la consolidación institucional de la agencia y resalta la necesidad crítica de estabilidad e independencia para su éxito y su eficacia a largo plazo en el marco de la cooperación transaccional que se propone en este trabajo. A continuación, se analiza el concepto de institucionalización.

## LA INSTITUCIONALIZACIÓN COMO UN FACTOR CLAVE PARA LA COOPERACIÓN MEXICANA

La institucionalización no solamente es uno de los principales factores que inciden en la eficacia de la CID, sino también un factor clave en la cooperación transaccional. Dicha institucionalización refleja interés polí-

tico, formalización de acuerdos de cooperación, establecimiento de mecanismos de concertación y seguimiento, la asignación de recursos humanos y financieros, la formación de alianzas estratégicas y la alineación de la agenda de cooperación con los planes nacionales de desarrollo.

En un contexto global caracterizado por constantes cambios y desafíos, las agencias de cooperación internacional, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, se posicionan como actores cruciales en los procesos de institucionalización (Piefer, 2014). El análisis de Mariana Jiménez Canet (2022), basado en la metodología de Nilima Gulrajani (2017), destaca la autonomía financiera como un factor clave para el fortalecimiento de estas agencias, con especial énfasis en la AMEXCID. Esta independencia financiera es esencial no únicamente para mantener la eficiencia operativa, sino también para adaptarse y responder de manera efectiva a los desafíos y oportunidades a nivel tanto nacional como internacional.

Es imperativo que México continúe reforzando sus herramientas para la planificación, implementación, seguimiento, evaluación y medición eficaz de la cooperación internacional, conforme a lo establecido en la LCID. Para lograr esto, se debe asegurar un presupuesto adecuado para la AMEXCID. Sin embargo, los datos recientes indican una tendencia a la baja en su financiamiento, con una reducción notable de 25% entre 2020 y 2021, años que coinciden con el periodo de la pandemia.

Asegurar un presupuesto adecuado para la AMEXCID es crucial no sólo para cumplir con los requerimientos de la LCID, sino también para fomentar un enfoque transaccional en la CID. Este enfoque, que busca intercambios beneficiosos para todas las partes, depende de la disponibilidad de recursos que permitan identificar y capitalizar oportunidades de colaboración estratégicamente ventajosas para México y sus socios internacionales. Por lo tanto, es imprescindible considerar la posibilidad de reinstaurar el FONCID y proporcionar a la AMEXCID los recursos presupuestarios necesarios para desarrollar sus capacidades plenamente. Esto incluye también el fortalecimiento de mecanismos para una gestión eficiente de la información y el conocimiento.

En línea con lo anterior y para mantener la posición de México como líder histórico en la formación de la arquitectura internacional de la CID y en la promoción de un enfoque transaccional de cooperación, es esencial que la AMEXCID fortalezca su papel coordinador, tanto en su papel de oferente como de receptor. Esto implica una revitalización de

mecanismos clave como el Consejo Consultivo, los Comités Técnicos, y los esquemas de diálogo y consulta con múltiples actores (*multistakeholder consultation mechanisms*). La efectividad de estos mecanismos es fundamental para garantizar que la AMEXCID siga siendo un actor influyente y eficiente en el panorama global de la CID.

Considerando lo anterior, se puede afirmar que una institucionalización robusta y una autonomía financiera adecuada son factores clave para que México se adapte, innove y colabore eficazmente en áreas temáticas y geográficas prioritarias. Estos elementos no solamente aseguran el cumplimiento de los mandatos de la LCID, sino que también colocan a México en una posición estratégica en el escenario global. Este enfoque integral es especialmente relevante al considerar la institucionalización no sólo como un componente fundamental, sino también como un impulsor clave en la cooperación transaccional.

A continuación, exploraremos cómo la fortaleza institucional y la autonomía financiera de México facilitarían la identificación de áreas temáticas y geográficas prioritarias. Examinaremos cómo estos factores permiten a México concentrarse en regiones y temas específicos que maximizarían el impacto y la reciprocidad de sus esfuerzos de cooperación, contribuyendo así a un desarrollo más sostenible y equitativo a nivel global.

## ÁREAS TEMÁTICAS Y GEOGRÁFICAS PRIORITARIAS

La institucionalización en el ámbito de la cooperación internacional va más allá de la mera estructuración organizativa; implica también la importancia estratégica de definir con claridad las áreas temáticas y geográficas prioritarias. Esta definición no solamente asegura una alineación más efectiva con los objetivos nacionales e internacionales, sino que también establece una base sólida para una cooperación transaccional efectiva. Una institucionalización bien enfocada en áreas temáticas y geográficas específicas es clave para avanzar hacia un futuro más resiliente y colaborativo para México y sus socios internacionales, tal y como se destaca a continuación.

*Áreas temáticas prioritarias*

En una lógica de cooperación transaccional, los autores de esta contribución consideran las siguientes áreas prioritarias para el futuro de la cooperación mexicana:

1. Cambio climático: la cooperación en esta área se deberá centrar en la mitigación y adaptación al cambio climático. Esto incluye apoyar a los países en desarrollo en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, promover fuentes de energía renovable y sostenible, y construir resiliencia ante los impactos del cambio climático.

2. Energía sostenible (transición energética): la cooperación en esta área deberá buscar promover la transición hacia fuentes de energías limpias y sostenibles, reduciendo la dependencia de los combustibles fósiles y fomentando la eficiencia energética. Esta área prioritaria no solamente contribuiría a la reducción de la contaminación y al logro de los ODS, sino que también debería considerar un aspecto crucial: el impacto social de las transiciones energéticas. En este sentido, es fundamental asegurar que la exploración y adopción de nuevas fuentes de energía no conlleven consecuencias adversas como el desplazamiento humano. Por tanto, las estrategias de cooperación en este campo deben integrar un enfoque holístico que equilibre la sostenibilidad ambiental con la protección y el respeto a las comunidades y su entorno social.

3. Construcción de sistemas sanitarios resilientes y capaces de responder a emergencias y pandemias: la cooperación en esta área se deberá enfocar en fortalecer los sistemas de salud de los países socios, mejorando la preparación y respuesta a emergencias, lo que es de vital importancia en la actualidad debido a lo experimentado en el contexto de la pandemia por la COVID-19.

4. Defensa de la biodiversidad (terrestre y marina): la cooperación en esta área deberá buscar la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad terrestre y marina, así como la protección de ecosistemas críticos. Esto puede incluir la implementación de áreas protegidas y prácticas de manejo sostenible.

5. Respuesta a emergencias y fenómenos naturales extremos: la cooperación se deberá orientar a la preparación y respuesta ante desastres naturales y emergencias.

6. Programas sociales (incluyendo a través de la CT): la cooperación en esta área deberá enfocarse en programas que busquen mejorar el

bienestar de las poblaciones (incluyendo a las personas migrantes), abordando cuestiones como la educación, la salud, la igualdad de género y la reducción de la pobreza. La cooperación con perspectiva de derechos humanos, interculturalidad y género será indispensable para “no dejar a nadie fuera” en esta perspectiva transaccional.

7. Cooperación para la promoción de la estabilidad financiera internacional: a través de la cooperación, es necesario participar activamente en el diseño y la implementación de políticas y normativas que promuevan prácticas financieras responsables y sostenibles entre las naciones. La promoción de un sistema financiero internacional más estable no sólo es esencial para prevenir crisis económicas, sino también para crear un entorno propicio para el desarrollo económico inclusivo y sostenible. Por lo tanto, esta área de cooperación representa un esfuerzo clave de México por contribuir a un marco financiero global que beneficie a todas las economías y sociedades, impulsando así un crecimiento equitativo a nivel mundial.

8. Cooperación en el ámbito digital: se deberá enfocar en el desarrollo y adopción de tecnologías y la IA, al tiempo que se aborden cuestiones relacionadas con la ética, la privacidad, la ciberseguridad y el impacto económico de estas tecnologías. En este ámbito tecnológico, México se podría posicionar como un referente en el ecosistema de innovación conocido como *cotech*. También será importante el combate a la manipulación informática (*fake news*, *deep fake*, utilización de algoritmos para fines de manipulación política...).

9. Seguridad alimentaria: la cooperación se deberá dirigir a garantizar que las poblaciones tengan acceso a alimentos suficientes, seguros y nutritivos. Esto incluye medidas para mejorar la producción agrícola, la distribución de alimentos y la resiliencia ante crisis alimentarias.

Para avanzar en áreas prioritarias, México podría colaborar estrechamente con una variedad de socios internacionales, incluyendo países con objetivos y desafíos similares, organizaciones multilaterales, el sector privado y la sociedad civil. A continuación, se presenta una visión general de los socios potenciales con los que México podría desarrollar vínculos estimulantes y productivos en el marco de una estrategia de cooperación transaccional.

*Socios en el Norte y en el Sur*

En línea con la estrategia de México de fortalecer su rol en la cooperación transaccional y su búsqueda de colaboraciones mutuamente beneficiosas, un aspecto fundamental a considerar es la singular posición del país en términos de “pertenencia múltiple”: México es un país con una economía cada vez más vinculada al espacio norteamericano, al tiempo que está cada vez más vinculada con el Sur Global. Este rol distintivo de México, le permite aprovechar y fortalecer relaciones en un espectro amplio de contextos geográficos y económicos, tal y como se destaca a continuación.

**A. Cooperación con socios del Norte**

México tiene el potencial de fortalecer significativamente su cooperación con socios tradicionales en diversas áreas clave. Con la UE, por ejemplo, la iniciativa Global Gateway ofrece una oportunidad para movilizar recursos sustanciales que pueden apoyar proyectos de inversión prioritarios como el Plan Sonora, el Corredor Interoceánico y la construcción de un sistema de salud resiliente.

En cuanto a la cooperación con Japón y Corea del Sur se presentan distintas prioridades y oportunidades. Con Japón, la colaboración se enfoca en el desarrollo industrial, la competitividad de las pequeñas y medianas empresas y la investigación científica conjunta, todo ello en el marco de una política de asistencia, según Morales y Mejía (2020). Esta cooperación incluye también el fortalecimiento de las capacidades de la AMEXCID. Por otro lado, la cooperación con Corea del Sur se orienta hacia la generación de empleos, el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la lucha contra el cambio climático. Estas áreas se abordan tanto bilateralmente como en esquemas de CT, especialmente en beneficio de Centroamérica.

La relación con Alemania también presenta amplias posibilidades de cooperación en sectores como el crecimiento económico, el medioambiente y la energía, la generación de oportunidades de inversión, educación y empleo. Además, los proyectos se enfocan en la buena gobernanza y en el fortalecimiento de actores públicos y privados, especialmente de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) con el Proyecto para el

Fortalecimiento de las OSC (PROFOSC). Alemania ha sido un socio clave para el fortalecimiento institucional de la AMEXCID y su influencia en las agendas globales.

Con Estados Unidos es crucial ir más allá de la agenda tradicional de seguridad y Estado de derecho para reforzar la colaboración en respuesta a los desafíos económicos y sociales que impulsan la migración masiva desde Centro y Sudamérica. Esto requiere el desarrollo de una amplia agenda de cooperación, tanto bilateral como triangular.

Considerando lo anterior y en el panorama de la cooperación transaccional, México se posicionaría como un actor clave gracias a su enfoque estratégico y su colaboración con socios tradicionales en áreas temáticas prioritarias. La alineación con iniciativas como la Global Gateway y la colaboración en desarrollo industrial, investigación científica y sostenibilidad, reflejaría un compromiso con la innovación, la sostenibilidad y el crecimiento económico.

Estas colaboraciones, que abarcan desde la energía sostenible hasta la respuesta a emergencias y el desarrollo social, no solamente fortalecerían la posición de México en el ámbito internacional, sino que también subrayarían su capacidad para afrontar desafíos globales y regionales de manera colaborativa y efectiva.

## B. México como proveedor de cooperación, el caso de la cooperación con Centroamérica

México, debido a su posición estratégica en América Latina, ha fortalecido su papel como socio clave en la CSS y en la CT. Este impulso se originó en parte por la institucionalización de la CID en México, especialmente enfocada hacia Centroamérica desde los años ochenta. Durante este periodo, se establecieron mecanismos formales como el Grupo Contadora, los Mecanismos de Tuxtla I y II, y la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica hacia el Caribe.

Como se ha mencionado anteriormente, la cooperación internacional a través de la AMEXCID ha sido un instrumento crucial para abordar las consecuencias del aumento de flujos migratorios de América Latina y el Caribe. La declaración política firmada en 2018 por los países del Triángulo Norte y México, y más recientemente el Encuentro de Palenque “Por una vecindad fraterna y con bienestar” (22 de octubre de

2023), establecen un nuevo enfoque para abordar el problema migratorio, reconociendo que el enfoque de las políticas públicas en la materia debe ser integral. En el encuentro, los países participantes reconocieron que las principales causas estructurales de la migración son de origen político, económico, social y los efectos negativos del cambio climático. Asimismo, que enfrentar los retos de la migración requiere un enfoque de derechos humanos, responsabilidad compartida y cooperación entre los países de origen, tránsito, destino y retorno, para la adecuada gestión del fenómeno.

Sin embargo, dada la situación económica y social que enfrenta la región, agravada por el aumento de fenómenos meteorológicos extremos debido al cambio climático, no se anticipa una disminución en estos flujos migratorios. Por lo tanto, es imperativo continuar fortaleciendo la labor coordinadora de la AMEXCID en este ámbito. Esto implica no sólo apoyar los esfuerzos nacionales, sino también ampliar los esquemas de CT, alineándolos con los compromisos internacionales de México, incluido el Pacto de Marrakesh.

Considerando lo anterior, una cooperación transaccional fuerte y efectiva entre México y Centroamérica es beneficiosa tanto para abordar desafíos específicos como para impulsar procesos de desarrollo sostenible mutuo.

### C. Cooperación con los socios del Sur y potencias emergentes. BRICS y G-77

Con el aumento del peso económico y la influencia política de los países del Sur Global, México enfrenta una oportunidad única para fortalecer su cooperación transnacional. Esta aproximación debe centrarse tanto en el aspecto técnico, identificando soluciones de desarrollo con países que comparten desafíos similares, como en el aspecto político, mejorando la capacidad de México para entablar diálogos con la ONU, por lazos históricos profundos. El acercamiento a agrupaciones como el Grupo de los 77 (G-77) es un ejemplo de cómo México puede beneficiarse y contribuir en estos foros.

Además, el creciente papel e influencia de naciones como China e India, que se están consolidando no solamente como potencias manufactureras, sino también como centros de innovación, subraya la importan-

cia de establecer lazos de cooperación estrechos con estos actores emergentes en los próximos años.

Lo anterior debe ser compatible con el camino de crecimiento que México se ha trazado a través de su pertenencia a la zona de prosperidad de América del Norte, enfatizando una de las principales características de México en el ámbito internacional; a saber, sus pertenencias múltiples a agrupaciones compuestas por diversas categorías de países, entre los que hacemos función de puente, al tiempo que impulsamos nuestra propia visión e intereses legítimos.

#### D. Papel de México en la construcción de la gobernanza mundial de la cooperación internacional

Como se ha esbozado en el recorrido histórico presentado en este ensayo, México ha estado en el centro de la discusión internacional sobre la importancia y conceptualización de la cooperación al desarrollo. Desde la propuesta del NOEI, la Conferencia Técnica que en 1976 precedió a la Conferencia de Buenos Aires sobre Cooperación entre Países en Desarrollo, de 1978; la Cumbre del Cancún, de 1983; la participación del país en el Proceso de Financiación al Desarrollo, desde los preparativos de la Conferencia de Monterrey hasta su seguimiento actual, que incluye una reunión anual del Grupo de Amigos de Monterrey organizada por la Cancillería; la Primera Reunión de Alto Nivel de la AGCED, en 2014; así como la intensidad de las contribuciones al proceso de definición de la Agenda 2030 y su seguimiento, por mencionar algunos de los elementos más destacados.

Es crucial que México retome su rol como líder en la articulación de estas narrativas compartidas, buscando conciliar distintas posiciones y tradiciones para fomentar un sistema de cooperación para el desarrollo más efectivo y eficaz. La posibilidad de que México sea la sede de la Conferencia de Seguimiento a la Conferencia de Monterrey sobre Financiación al Desarrollo en 2025, anunciada por la canciller Bárcena en septiembre de 2023, representa una oportunidad invaluable para que el país reafirme su liderazgo tradicional en esta agenda vital y promueva una cooperación transaccional inclusiva, equitativa y eficaz.

## CONCLUSIONES

Este trabajo examina cómo los cambios geopolíticos han afectado la CID y las prácticas de cooperación de México, enfocándose en tres momentos históricos clave. Se observó que la creación de la ONU marcó un punto de inicio en la institucionalización de la cooperación, aunque inicialmente estuvo influenciada por la geopolítica de la guerra fría. Después de este periodo, hubo un cambio hacia un enfoque en el desarrollo humano. El fin del conflicto bipolar abrió oportunidades para revitalizar el sistema multilateral.

En un contexto contemporáneo, los autores de esta contribución identificamos que la cooperación, más allá de ser un instrumento geopolítico, se presenta como una herramienta transaccional, en la cual se buscan alcanzar beneficios mutuos. Esta transformación es evidente en el caso de México, cuya evolución en la cooperación se refleja en el desarrollo y profesionalización de su sistema. Un hito notable en este proceso es la creación de la AMEXCID en 2011, que ha posicionado a México como un actor destacado en el ámbito global de la cooperación. Sin embargo, el país todavía enfrenta desafíos importantes en términos de asegurar financiamiento adecuado y mantener la autonomía en sus iniciativas de CID.

Ante los retos reconocidos, se identifican áreas clave que ofrecen oportunidades significativas para fortalecer la CID mexicana, tanto en su rol de receptor como de oferente. Estas áreas representan puntos estratégicos para el desarrollo y la implementación de una cooperación transaccional más efectiva y adaptada a las realidades contemporáneas.

En primer lugar, se resalta la importancia del fortalecimiento institucional de la AMEXCID para el impulso de alianzas estratégicas, del desarrollo incluyente y el posicionamiento de México como cooperante. En segundo lugar, se destaca la relevancia de dotar a la AMEXCID de autonomía de gestión para que pueda innovar, recurrir a expertos e incrementar su efectividad. En este punto se precisa que los registros de la CID mexicana muestran una reducción significativa, tendencia que, sin duda, debe ser revertida.

En tercer lugar, es deseable que la política de cooperación hacia Centroamérica se enfoque en atender las causas estructurales de los movimientos masivos de población, particularmente la construcción de desarrollo y crecimiento sostenible, así como la promoción de redes so-

ciales funcionales en los países de origen, evitando una perspectiva de “contención” o “disuasión”. En cuarto lugar, participar en el diseño e implementación de estrategias regionales con miras a mitigar los impactos de las recientes crisis, con el fin de evitar acentuar el rezago de los más vulnerables.

Y, finalmente, sobre la base de su larga tradición diplomática y multilateral, avanzar en la construcción de un sistema mundial de la CID eficaz, enfocado en resultados que generen sinergias positivas y contribuyan al desarrollo sostenible de México y sus socios en el desarrollo.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Álvarez, S. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, 10, 285-209.
- Ayala, C. y Molina, M. C. (2014). El surgimiento de nuevas alianzas y modalidades de Cooperación Sur-Sur en América Latina en el marco de una apremiante evolución. En C. Ayala y J. Rivera de la Rosa (coords.), *De la diversidad a la consonancia: la Cooperación Sur-Sur latinoamericana* (pp. 33-61). Ciudad de México: Instituto Mora.
- Cruz, N. (2008). *Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo: los retos para México y un análisis de su papel como receptor de 1960 a 2005* (Tesis inédita de maestría). Instituto Mora, México.
- González Segura, N. y García-López, A. (enero-marzo de 2019). La gobernanza de la cooperación internacional para el desarrollo. *Foreign Affairs Latinoamérica*. <https://revistafal.com/numeros-antteriores/fal-19-1/>
- González Segura, N. y Miranda García, P. (2017). La cooperación internacional para el desarrollo como fuente de financiación pública para la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y el fortalecimiento de la sociedad civil. En L. E. Baños Rivas (comp.), *Diplomacia ciudadana y desarrollo sostenible en México* (pp. 241-257). México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- González Segura, N. y Prado Allende, J. P. (2018). México y el PABA+40: promoviendo la gobernanza de la Cooperación Sur-Sur. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 43, 97-107.
- Gulrajani, N. (2017). Bilateral donors and the age of the national interest: what prospects for challenge by development agencies? *World Development*, 96, 375-389.

- Jiménez Canet, M. (2022). *La eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo a una década de la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (Tesis inédita de maestría). Instituto Mora, México.
- Lindgren-Alves, J. A. (2018). *A década das conferências 1990-1999*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Morales-Fajardo, M. y Mejía, M. (2020). Cooperación técnica y científica México-Japón con énfasis en la perspectiva sismológica. *Oikos Polis*, 5(2), 35-69.
- ONU (2023). Inter-agency Task Force on Financing for Development, Financing for Sustainable. *Development Report 2023*. Nueva York: Autor.
- Piefer, N. (2014). Retos para las agencias de cooperación internacional. En L. Lázaro, C. Ayala y U. Müller (eds.), *Fondos y redes globales. Reduciendo la brecha entre políticas globales y la implementación nacional* (pp. 71-82). México: Instituto Mora/GIZ.
- PNUD (1990). *Informe de Desarrollo Humano 1990: concepto y medición del desarrollo humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Oxford University Press.
- SEGIB (2023). *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022. Mensajes principales*. Madrid: Autor.
- Unceta, K. (2000). *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- UNOSSC (1978). *Buenos Aires Plan of Action (1978)*. <https://unsouthsouth.org/bapa40/documents/buenos-aires-plan-of-action/>
- Vázquez, H. (2010). La cooperación internacional para el desarrollo desde una perspectiva latinoamericana. En A. Pollack (coord.), *Temas de cooperación internacional para el desarrollo* (pp. 9-34). México: Instituto Mora.
- Zavaleta, S. K. (2012). *Más allá de la visión tradicional de la seguridad y del desarrollo. Hacia la consecución de la seguridad humana y el desarrollo en las relaciones internacionales contemporáneas* (Tesis inédita de doctorado). Universidad Nacional Autónoma de México, México.

# LA GUERRA ENTRE RUSIA Y UCRANIA: ENTRE LA PANDEMIA Y LA MILITARIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

María Cristina Rosas González

## INTRODUCCIÓN

El 24 de febrero de 2022, justo cuando el mundo parecía entrar en una fase de franca recuperación tras los estragos provocados por la pandemia del SARS-COV2, Rusia inició una “operación militar especial” en Ucrania, la cual ha tenido importantes efectos disruptivos, no sólo en Europa sino en el planeta. En momentos de franca polarización en el mundo, más el exacerbamiento de los nacionalismos, eventos como el descrito potencian los conflictos por encima de la cooperación.

Nunca como ahora la cooperación es tan importante, sea para retomar el rumbo en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), sea para construir sociedades mejor preparadas para las pandemias que vienen, sea para atender emergencias humanitarias derivadas de conflictos armados como el descrito, el de la Franja de Gaza y otros más que no alcanzan a ocupar los titulares de los medios de información en el momento actual, pero que impactan de diversas formas a las agendas de desarrollo y seguridad. Considerando que el mundo enfrenta una transición hegemónica de cara al declive de Estados Unidos y de sus márgenes de maniobra en el mundo y el ascenso de una República Popular China (RP China) todavía renuente a asumir la gestión de los asuntos globales, es necesario enfatizar que, en la historia, el auge y la caída de grandes potencias rara vez transcurre pacíficamente: antes bien, estos eventos ocurren acompañados de violencia y, también, en muchos casos, de pandemias que hacen su parte al debilitar las estructuras de

poder y gobernanza imperantes, generando oportunidades para poderes ascendentes, pero también incertidumbre.

En el presente análisis se revisará la problemática de la pandemia del SARS-COV2 en Rusia y Ucrania y la manera en que cada uno de estos países respondió a ella. A continuación, se hará un balance de la cooperación internacional que se generó durante la pandemia y los beneficios o no que la cooperación reportó a Rusia y Ucrania. Acto seguido, se evaluará el conflicto armado entre Rusia y Ucrania que inició el 24 de febrero de 2022 y sus consecuencias, en especial, para la cooperación internacional y los ODS.

## RUSIA Y UCRANIA: ALGUNOS DATOS BÁSICOS

Hacia el 10 de marzo de 2023, fecha en que la Johns Hopkins University dejó de reunir información sobre el progreso del SARS-COV2 en el mundo,<sup>1</sup> Rusia se encontraba en el cuarto lugar mundial con 22 086 064 casos y 388 591 defunciones. Ucrania, por su parte, se ubicó en la vigésima posición con 5 712 034 casos y 119 284 defunciones (Johns Hopkins, 2023).

Rusia es el país más grande del mundo con una extensión territorial de 17 098 246 km<sup>2</sup> –equivalentes a la novena parte de la tierra firme del mundo– y con una población de 146 748 590 habitantes.<sup>2</sup> La densidad demográfica es de 8.4 personas por km<sup>2</sup>. La mayor parte de la población se concentra en la Rusia europea, esto es, en el llamado triángulo fértil ubicado entre el Mar Báltico, el Mar Negro, el sur de los Montes Urales y el suroeste de Siberia. Rusia es un estado multinacional: en su seno se tiene identificado un centenar de nacionalidades, si bien son los rusos étnicos los que dominan a razón del 80.9% de la población total, seguidos de los tártaros –3.77%–, los ucranianos –1.4%–, los bashkirs –1.15%–, los chuvash y los chechenos –cada uno representando 1%– y los armenios –0.83 por ciento.

<sup>1</sup> Es de destacar que, desde el arranque de la pandemia y diariamente a lo largo de tres años, la Johns Hopkins University recabó información sobre la evolución de la enfermedad en todo el mundo.

<sup>2</sup> Esta cifra incluye a los habitantes de Crimea.

Con un producto interno bruto (PIB) de 5.05 billones (trillions) de dólares, es la sexta economía a nivel mundial y posee un ingreso per cápita de 35 310 dólares, medido en términos del poder adquisitivo. Rusia ocupa la quincuagésima segunda posición en los índices de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con un desarrollo humano muy alto. Figura en el cuadragésimo tercer lugar –en un listado de 141 países– en el índice de competitividad global del Foro Económico Mundial correspondiente a 2019 (Schwab, 2019). En el índice de libertad económica de la Fundación Heritage, Rusia se encuentra en la 125 posición (The Heritage Foundation, 2023). En el índice de percepción de corrupción de Transparency International (2022), Rusia se ubicó en el lugar 137 entre 198 países en 2022. En el índice de paz global de 2023, Rusia está en el lugar 158 en un listado de 163 países (Institute for Economics and Peace, 2023). En el índice de seguridad en salud global de 2021, Rusia se encuentra en el lugar 47 entre 195 países estudiados (Economist Impact, NTI y Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, 2021).

Ucrania, por su parte, es un país ubicado en Europa oriental con una población de 33 200 000 habitantes (estos datos excluyen a Crimea y Sebastopol). Con un PIB de 474 000 millones de dólares, posee un ingreso per cápita de 14 303 dólares –medido en términos del poder adquisitivo–. Ucrania ocupa el lugar 77 en los índices de desarrollo humano del PNUD con un desarrollo alto. Figura en el lugar 85 –en un listado de 141 países– en el índice de competitividad global del Foro Económico Mundial correspondiente a 2019 (Schwab, 2019). En el índice de libertad económica de la Fundación Heritage, Ucrania encuentra suspendido su análisis debido a la invasión de Rusia (The Heritage Foundation, 2023). En el índice de percepción de la corrupción de Transparency International, el país europeo se ubicó en el lugar 116, entre 198 naciones en 2022. En el índice de paz global de 2022, Ucrania está en el escaño 157 en un listado de 163 países. En el índice de seguridad en salud global está en el lugar 83 entre 195 países (Economist Impact, NTI y Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, 2021).

Ucrania es el segundo país más extenso de Europa, detrás de Rusia. Considerado como uno de los graneros del mundo, cuenta con tierras fértiles que le permiten exportar grandes cantidades de alimentos. La agricultura representa 12.2% del PIB y emplea a 5.8% de la población económicamente activa. La industria contribuye con 26.5% del PIB, en

tanto que los servicios representan 60%. Su deuda pública equivale a 60.78% del PIB y el país es considerado como de bajos ingresos, teniendo a un tercio de la población viviendo en situación de pobreza, por lo que es, de facto, el más pobre de Europa junto con Moldavia (Havrylyshyn, 2017). El PIB per cápita es el menor en Europa. La corrupción es citada como una de las causas de esta situación (Bojkun y Himka, 2020). La producción industrial ha declinado con el colapso soviético, sobre todo por el peso del sector militar en la economía, lo que a su vez impactó en el desarrollo científico y tecnológico, y pese a que Ucrania es de las pocas naciones del mundo capaz de producir aviones y misiles, las autoridades, carentes de visión estratégica, no estimulan estos sectores (Sutela, 2012).

## LOS SISTEMAS DE SALUD DE RUSIA Y UCRANIA

Rusia tiene una tradición en la educación sobre las ciencias médicas que data del siglo XI. Con la fundación de la Universidad de Moscú en 1755, la enseñanza de la medicina se desarrolló de manera más estructurada, en especial cuando nació su Facultad de Medicina en 1764. Los planes de estudio de la educación médica impartida en Rusia eran similares a las de Alemania y Países Bajos. En los inicios del siglo XX, existían en el entonces imperio ruso 16 facultades de medicina y hacia 1935, previo a la segunda guerra mundial, se tenían 55 (Vartanian, 2010).

En la década de los años treinta del siglo pasado, las facultades de medicina fueron separadas de las universidades para crear institutos médicos dependientes del Ministerio de Salud. Esto se hizo con el objetivo de lograr una mejor coordinación con las autoridades, en el aprovisionamiento de servicios de salud a la población.

La formación de recursos humanos en las ciencias médicas dura doce semestres e inicia cuando los estudiantes tienen 17 años de edad. Actualmente hay unas 48 instituciones de educación superior para crear especialistas en ciencias médicas, químicas y farmacológicas. Algunos de los institutos de salud más prestigiados del país son la Universidad Médica Estatal de Kursk, creada en 1935, la Universidad Médica Estatal de Rostow que nació en 1915 y la hoy Universidad Médica Estatal de Omsk, que vio la luz en 1920. Todas ellas se convirtieron en centros universitarios a partir de 1994.

Rusia se ha distinguido, tanto en los tiempos imperiales, como soviéticos y en la actualidad, por la existencia y creación de recursos humanos que han hecho notables contribuciones a la ciencia. El país ha obtenido, desde 1901, 25 premios Nobel, de los que 16 han sido en medicina, química y/o física. Entre las figuras más renombradas en los terrenos de la ciencia se tiene a Iván Pavlov, galardonado en 1904 por sus contribuciones a la medicina en el terreno de los reflejos condicionados a partir de observaciones formuladas en torno a estímulos y respuestas. El microbiólogo Iliá Méchnikov recibió el premio Nobel de Medicina en 1908, gracias a sus aportaciones sobre la teoría fagocitósica de la inmunidad, mediante la que explicó cómo es que el cuerpo humano resiste y vence a las enfermedades infecciosas. Pável Chérenkov se alzó con el premio Nobel de Física en 1958 por sus aportaciones al estudio de la energía y la materia. Nikolái Básov, premio Nobel de Física en 1964, hizo notables contribuciones al desarrollo del láser. Konstantin Novosiólov fue galardonado también con esa distinción en 2010, por su contribución al estudio de la superconductividad.

En 1724 fue fundada la Academia de Ciencias del Imperio Ruso por el zar Pedro I. Esta institución, pensada para reunir a los institutos científicos del país, se propone organizar y realizar investigaciones de relevancia nacional. Ha vivido numerosas transformaciones. A la Academia de Ciencias de Rusia pertenecen, entre otros, el Instituto de Física Lebedev, la División de Ciencias Físicas, la División de Computación, Equipamiento y Tecnología, el Departamento de Energía, Ingeniería, Mecánica y Control de Procesos, el Departamento de Química y Ciencias Materiales, el Departamento de Ciencias Biológicas, el Departamento de Ciencias Fisiológicas, el Departamento de Ciencias de la Tierra, el Departamento de Ciencias Sociales, el Departamento de Asuntos Globales y Relaciones Internacionales, el Departamento de Ciencias Médicas, los Centros de Investigación Regional, el Centro de Investigación de Saratov, el Centro Nacional de Investigación de Tomsk, el Instituto de Ingeniería Biológica, el Instituto de Biología y el Centro Científico de Komi, el Instituto S. I. Vavilov para la Historia de la Ciencia y la Tecnología, el Instituto Físico-Técnico Loffe y el Instituto Kurchátov.

El sistema de salud en Rusia es gratuito para todos los residentes a través de seguros obligatorios proporcionados por el Estado. Existen también opciones de salud en el sector privado. El Ministerio de Salud de Rusia es el responsable del sistema de salud pública del país y emplea

unos 2 000 000 de personas. Las regiones del país también cuentan con sus propios departamentos o ministerios de salud para atender las necesidades locales (Expatica, 2020).

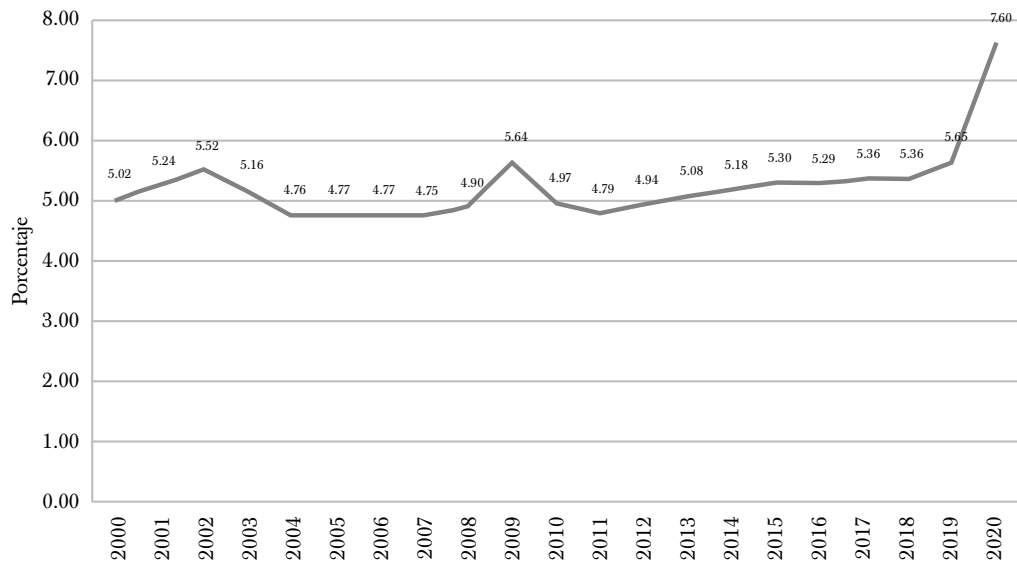
El presupuesto en salud respecto al PIB ha rondado el 5%, y el aumento más significativo se produjo justamente en 2020, a la luz de la pandemia del SARS-COV2, llegando a 7.6% (véase gráfica 1). Si bien Rusia emergió de las cenizas de la Unión Soviética, cuyo sistema de salud fue, durante la guerra fría, un misterio, algunas de las deficiencias que hoy presenta son consecuencia de aquel.

En general, a la luz de la información revelada durante los años de la glasnost y la perestroika de Mijaíl Gorbachov en la segunda parte de la década de los ochenta del siglo pasado, se reconoce que el enfoque del sistema de salud soviético era curativo y escasamente preventivo. Los datos ahora disponibles muestran que en la URSS la fiebre tifoidea en 1979 era 30 veces mayor y el sarampión 20 veces superior que en Estados Unidos. Sólo 40% de los casos de cáncer cérvico-uterino eran identificados antes de volverse terminales, a la inversa de EUA, donde las cifras eran de 70% (Nintil, 2016).

El sistema de salud soviético era gratuito pero los médicos tenían una gran carga de trabajo, carecían de tiempo suficiente para capacitación y entrenamiento, y recibían compensaciones semejantes a las de un obrero. Los hospitales no contaban con suficientes camas, ni equipo, ni condiciones de higiene (véase gráfica 2). Eran frecuentes los sobornos para poder acceder a mejores atenciones y tratamientos. La clase política tenía acceso a mejores servicios de salud respecto al resto de la población. El sistema de organización compartimentalizaba los hospitales, de manera que, si una persona tenía distintos padecimientos, debía acudir a varios centros hospitalarios –no necesariamente cercanos unos de otros– para recibir los tratamientos necesarios. Con todo, la salud era reconocida por las autoridades como un derecho humano fundamental (Kalinich, 2016).

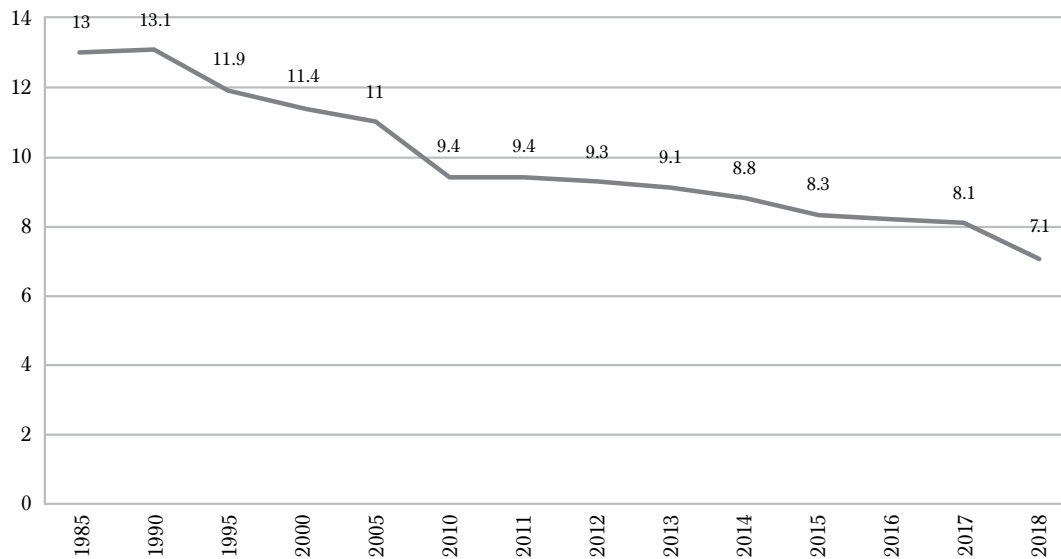
Cuando desapareció la URSS, Rusia se comprometió a proveer acceso universal a la salud y creó, en 1996, el ya referido sistema de seguros obligatorio provisto por el Estado. Con todo, subsisten problemas en las calificaciones del personal médico. El sistema se encuentra saturado y todavía se presenta la compartimentalización. Los sobornos para acceder a mejores cuidados continúan y ello ha impactado en el gasto de bolsillo que las personas destinan de sus propios recursos, para procurarse ser-

Gráfica 1. Rusia: presupuesto en salud respecto al PIB (2000-2020)



Fuente: Banco Mundial, 2025a. Trazada por Fabián Díaz.

Gráfica 2. Rusia: camas de hospital por cada 1 000 habitantes (1985-2018)



Las cifras de 1985 y 1990 corresponden a la URSS.  
Fuente: Banco Mundial, 2023. Trazada por Fabián Díaz.

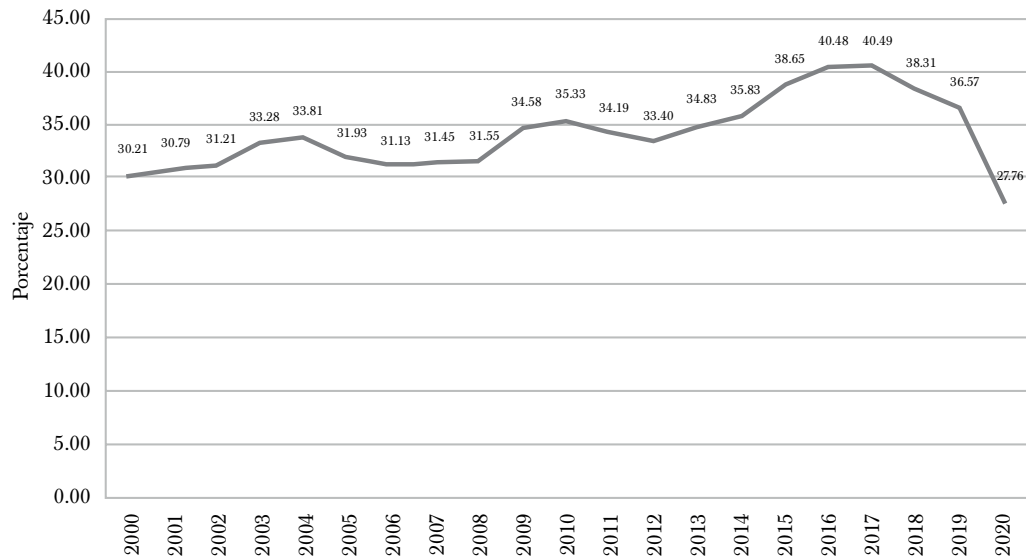
vicios de salud. Con todo, en lo peor de la pandemia el Estado asumió la responsabilidad de su combate, lo que redujo sustancialmente el gasto de bolsillo, el cual ya presentaba un declive desde 2018 (véase la gráfica 3). En 2020 equivalía a 27.76% del presupuesto total en salud del país.

La disponibilidad de médicos por cada 1 000 habitantes, no ha cambiado significativamente desde la era soviética, cuando, hacia 1985, la proporción era de 3.9 médicos por cada 1 000 habitantes en tanto, para 2020, la cifra era casi igual (3.8 médicos) (véase gráfica 4). Donde hay una mejor ecuación es respecto al personal de enfermería: por cada 1 000 habitantes, el cual ha mantenido una proporción que es de más del doble de la de los médicos (véase gráfica 5).

Las cifras referidas no omiten el hecho de que, en general, se reconoce que hay excelentes médicos en Rusia, si bien, muchos de ellos han preferido emigrar a otros países para mejorar sus condiciones salariales y de vida. Este no es un fenómeno exclusivo del país eslavo. Una parte de los recursos humanos de diversos países, en especial en desarrollo, salen de sus terruños para buscar mejores oportunidades de desarrollo profesional en los países más avanzados. La fuga de cerebros es un desafío para el sistema de salud ruso –y también para otras esferas de la vida económica y social del país (Herbst y Erofeev, 2019)–. El gobierno de Vladimir Putin señala que, si bien la fuga de cerebros en sectores como el la ciencia y la tecnología se ha reducido en los últimos años, es necesario tomar medidas no sólo para frenarla, sino para llevar de vuelta al país a científicos rusos que trabajan en el extranjero (Vorotnikov, 2020).

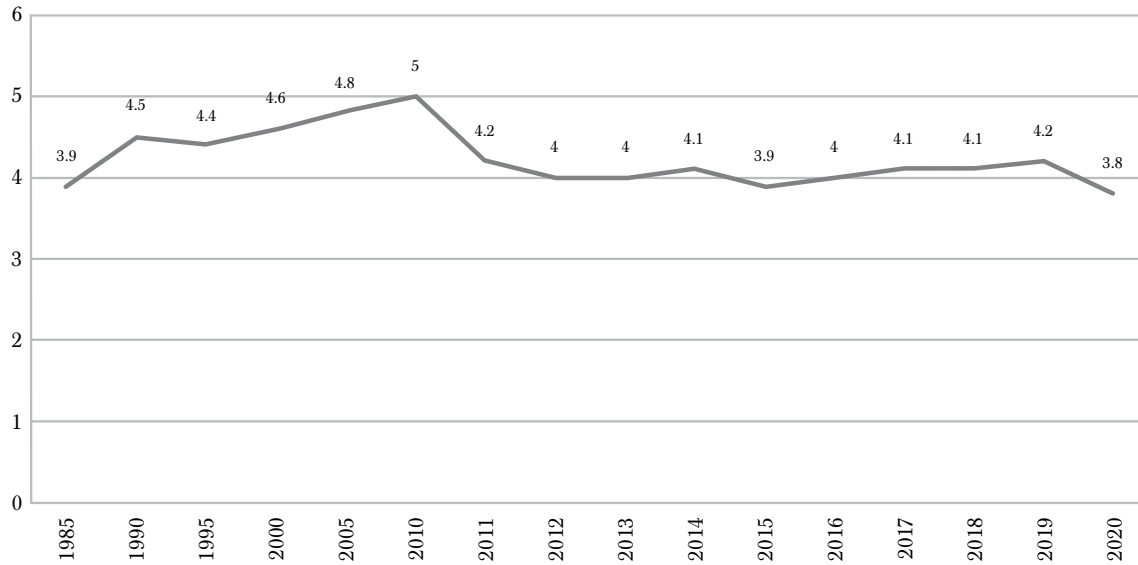
Las sanciones decretadas por la comunidad internacional tras la anexión de Crimea a Rusia en marzo de 2014, más las que se pusieron en marcha tras la invasión del 24 de febrero de 2022, han tenido impactos económicos y sociales desfavorables para el país eslavo. Entre ellas se incluye la negativa a que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) otorguen préstamos a Rusia. También se prohíben importaciones desde Crimea y Rusia y exportaciones de ciertos bienes y tecnologías al país eslavo. Un tema sensible es que las sanciones aplicadas restringen el acceso de Rusia a determinadas tecnologías y servicios sensibles que pueden utilizarse para la prospección y explotación petrolera (Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, s. f.). Con todo, las sanciones eximen a medicamentos esenciales que las empresas occidentales pueden proveer a Moscú. Em-

Gráfica 3. Rusia: gasto de bolsillo como porcentaje del presupuesto total en salud (2000-2020)



Fuente: Banco Mundial, 2025b. Trazada por Fabián Díaz.

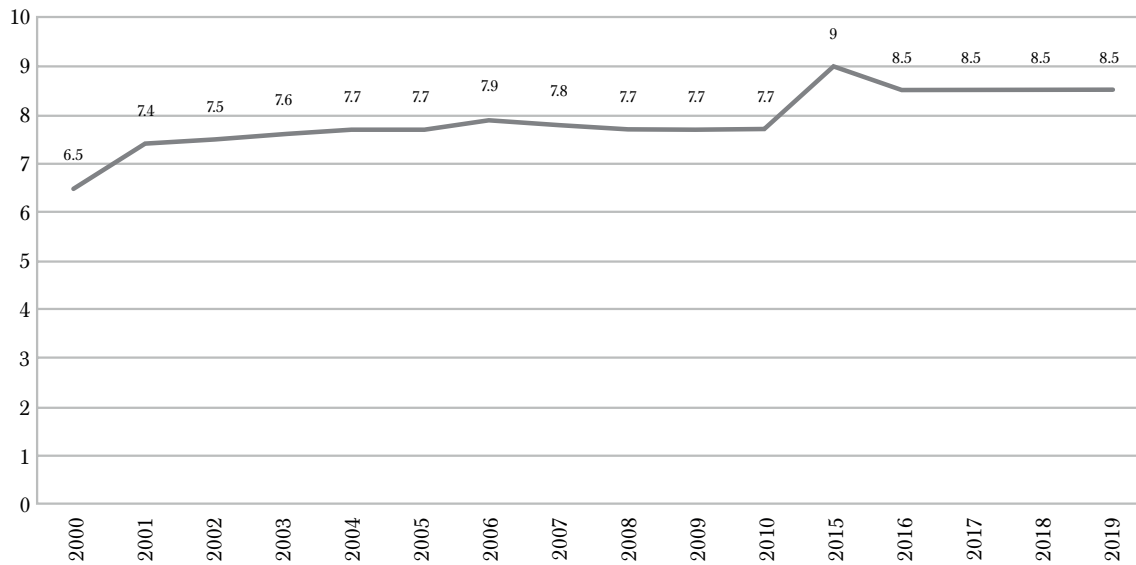
Gráfica 4. Rusia: médicos por cada 1 000 habitantes (1985-2020)



Las cifras de 1985 y 1990 corresponden a la URSS.

Fuente: Banco Mundial, 2026a. Trazada por Fabián Díaz.

Gráfica 5. Rusia: enfermeras y parteras por cada 1 000 habitantes (2000-2019)



Fuente: Banco Mundial, 2026b. Trazada por Fabián Díaz.

presas como Pfizer han dicho que no dejarían de abastecer al mercado ruso, aunque cesaría de efectuar ensayos clínicos en el país (Dyer, 2022). El derecho internacional humanitario establece que el flujo de medicinas y vacunas debe continuar y así lo han ratificado empresas occidentales que, sin embargo, argumentan que el traslado, los medios de pago y las condiciones de seguridad para el abastecimiento tanto en beneficio de Rusia como de Ucrania, es difícil de concretarse en las condiciones actuales (Guarascio, Ernan y Jacobsen, 2022).

Rusia también ha enfrentado problemas económicos ante la volatilidad de los precios del petróleo. Algunos estudios sugieren que los impactos de ello pudieran ser incluso más severos que los de las sanciones (Gurvich, 2015). Rusia ha logrado modificar el destino de sus exportaciones de hidrocarburos, siendo ahora India y la República Popular China sus principales clientes (The Hindu, 2023). Asimismo, operar en condiciones restrictivas no es algo desconocido para el gobierno de Vladímir Putin, toda vez que las medidas de austeridad desarrolladas desde 2014 con el arribo de la pandemia, han hecho factible ajustar la economía a la nueva ola de sanciones a partir del 24 de febrero de 2022. Sin embargo, es evidente que será importante reforzar al sistema de salud del país.

Justamente como consecuencia de las medidas de austeridad desarrolladas por parte del gobierno ruso ante las sanciones de los países occidentales y la caída de los precios del petróleo, fue que el país elevó el consumo y producción de medicamentos genéricos a nivel nacional. La caída en el poder adquisitivo de la población ha llevado a reducir la importación de medicinas de patente de los grandes conglomerados del sector a nivel mundial. Asimismo, un tema que ha desincentivado a las grandes corporaciones de la industria farmacéutica a tener presencia en el país eslavo es, ciertamente, la legislación en materia de propiedad industrial, lo que, por otra parte, coadyuva al fortalecimiento de la producción de medicinas en Rusia (Gobierno de España, 2019).

En el caso de Ucrania, esta heredó de la Unión Soviética un sistema de salud que, en teoría proveía de servicios a toda la población pero que, en la práctica, se encontraba sobredemandado, subfinanciado y extremadamente burocratizado y corrompido (Twigg, 2020).

En 2014 parecía que eso cambiaría justo en el marco de la revolución Maidan, la cual evidenció la corrupción imperante y llevó a que se perfilaran importantes transformaciones en los terrenos de la salud y

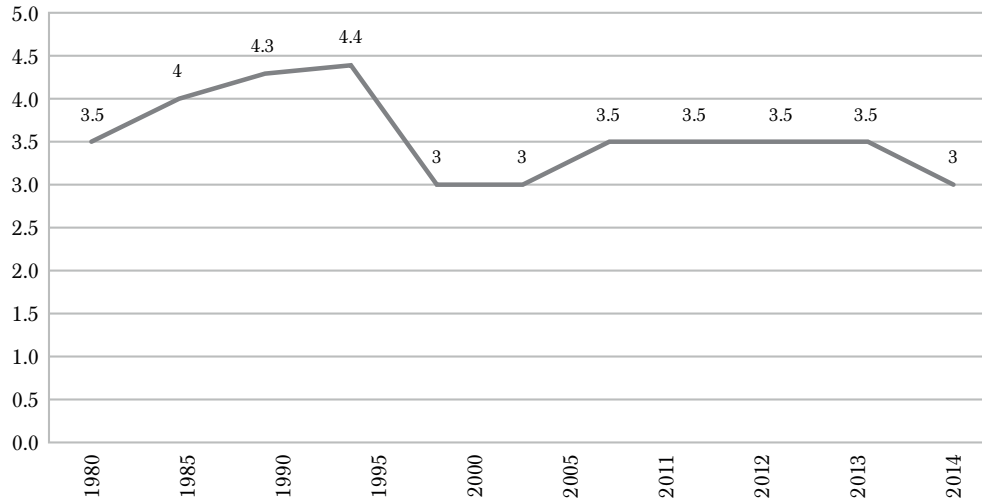
otros más de la administración pública. Así, en 2015 el gobierno tomó la decisión de dejar en manos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), del PNUD y de organizaciones humanitarias británicas el abastecimiento de productos farmacéuticos, por lo que se eliminaron las corruptelas internas, se transparentaron los procesos de adquisición y venta de insumos médicos, incluyendo vacunas y se revirtió la escasez de tratamientos y biológicos para enfermedades como la poliomielitis y el sarampión (Twiggy, 2020).

La doctora Ulana Suprun, a cargo del Ministerio de Salud, propuso en 2016 un sistema de financiamiento mediante el cual los ucranianos podrían firmar un compromiso con el médico de atención primaria de su preferencia, quien, a su vez, sería remunerado por el Servicio Nacional de Salud de Ucrania. El médico debería proveer servicios básicos de asistencia a sus pacientes sin costo para beneficiarse de este esquema (Twiggy, 2020).

En Ucrania los salarios del personal de salud oscilan entre 140 y 280 dólares al mes, lo que ha llevado a una fuga de cerebros hacia el sector privado y, sobre todo, al extranjero. Las vacantes en hospitales, como ocurre en el caso de la capital Kiev, pueden llegar a 70% del personal requerido. Asimismo, además de la paga tan baja, muchas veces no se cubren los salarios. Los profesionales de la salud están expuestos a un enorme estrés toda vez que enfrentan cotidianamente defunciones de pacientes por enfermedades para las que existen tratamientos. Como se puede observar en la gráfica 6 (y la 7 para el caso de enfermeras), hacia 2014 había tres médicos por habitante, cifra inferior a la que prevalecía en los noventa, cuando el país obtuvo su independencia.

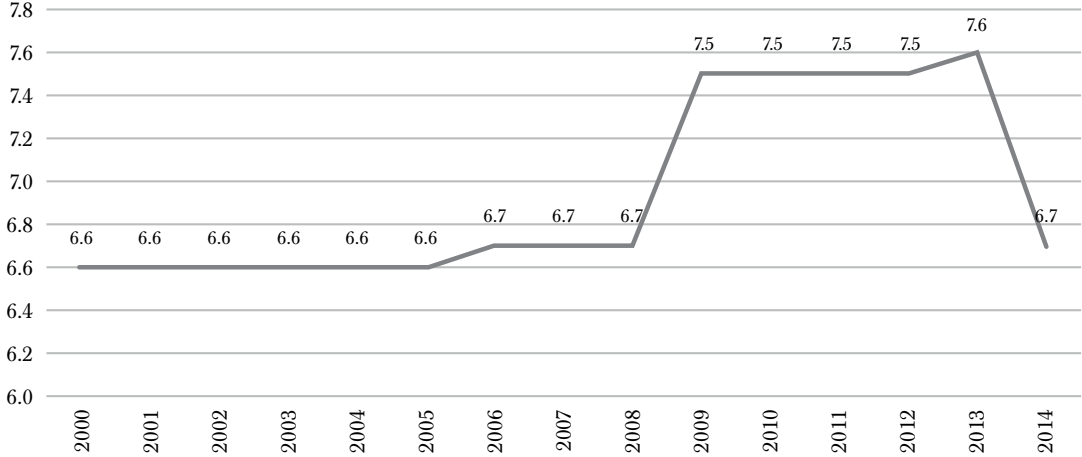
Si bien el país destinaba en 2020 7.62% del PIB a la salud –cifra superior a la que se tenía en el año 2000, con 5.73% del PIB–, es menester destacar que la mitad del mismo constituye gasto de bolsillo, esto es, erogaciones de los propios pacientes (véase gráfica 8). Esto no parece haber cambiado sustancialmente en el presente, considerando que en el año 2000 el gasto de bolsillo era de 48.86% del gasto total en salud, en tanto era de 47.28% para 2020 (véase gráfica 9). Ello tiene un efecto catastrófico en el nivel de vida de la población por lo que es frecuente escuchar casos de quienes tuvieron que hacer inmensos sacrificios como vender su patrimonio, para acceder a un tratamiento o cirugía (Twiggy, 2020). La guerra con Rusia ha llevado a priorizar la atención a las víctimas del conflicto armado y a los combatientes, lo que eleva la presión sobre los

Gráfica 6. Ucrania: médicos por cada 1 000 habitantes (1980-2014)



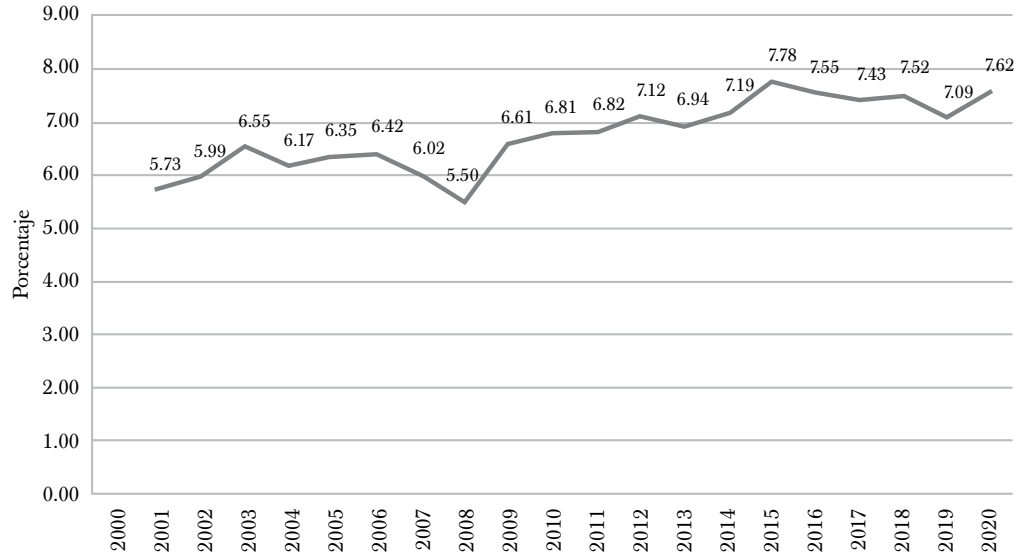
Fuente: Banco Mundial, 2026c. Trazada por Fabián Díaz.

Gráfica 7. Ucrania: enfermeras y parteras por cada 1 000 habitantes (2000-2014)



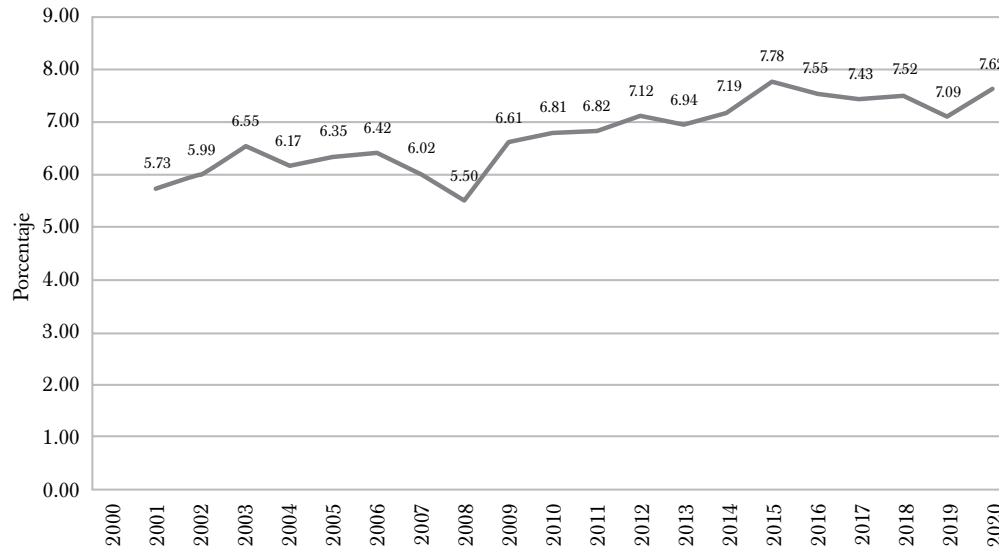
Fuente: Banco Mundial, 2026d. Trazada por Fabián Díaz.

Gráfica 8. Ucrania: presupuesto en salud respecto al PIB (2000-2020)



Fuente: Banco Mundial, 2026e. Trazada por Fabián Díaz.

Gráfica 9. Ucrania: gasto de bolsillo como porcentaje total en salud (2000-2020)



Fuente: Banco Mundial, 2026f. Trazada por Fabián Díaz.

servicios médicos que, como se sugería, ya tenían capacidades muy limitadas de cobertura antes de 2022 (véase gráfica 10).

Como parte de las reformas efectuadas tras la revolución Maidan, se ha posibilitado que los hospitales privados compitan con los públicos por fondos gubernamentales. Hacia abril de 2020 los hospitales recibían reembolsos a partir de las enfermedades y padecimientos que trataban y ello buscaría que los pacientes tengan la libertad de elegir las instalaciones médicas que les pueden ofrecer los mejores cuidados y, presumiblemente, los mejores resultados. Desde que comenzó la reforma en torno a los hospitales, dos terceras partes de ellos o 954 nosocomios, han suscrito convenios con el Servicio Nacional de Salud de Ucrania. La idea es apoyar a los hospitales que atienden más personas con calidad y reducir los recursos de aquellos que no operan adecuadamente o que tienen un bajo y/o deficiente nivel de atención (Twiggg, 2020).

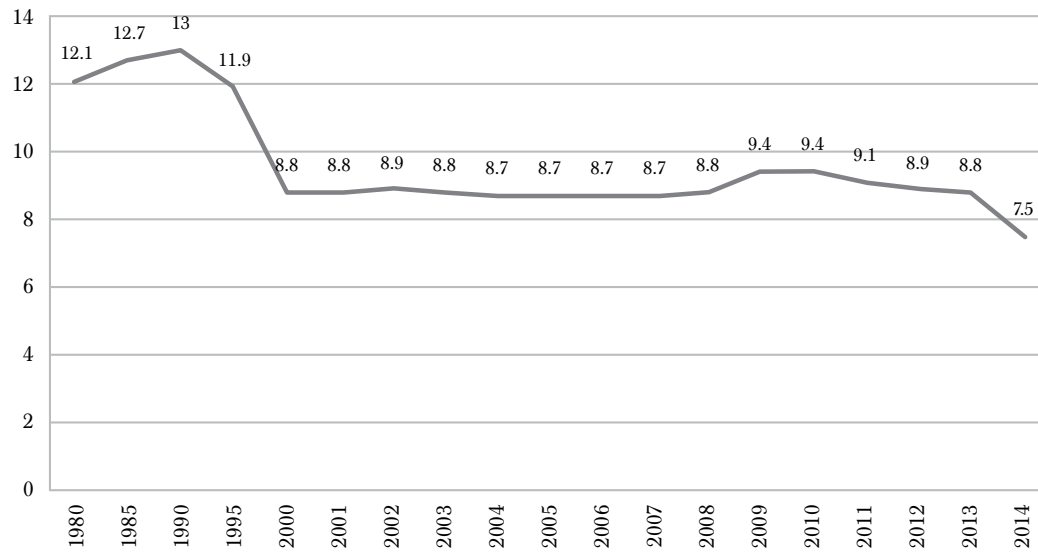
Actualmente, sin embargo, el sistema de salud se encuentra en riesgo. El presidente Volodymyr Zelensky ha tenido cuatro ministros de salud, el más reciente de ellos designado el 20 de mayo de 2021, Viktor Liashko de formación médica. Su antecesor, Maksym Stepanov, se opuso abiertamente a las reformas del sistema de salud descritas, argumentando que “fuerzas misteriosas y hostiles” querían destruir al sector médico del país. Por supuesto que ante la pandemia del SARS-COV2, la postura de Stepanov, político exgobernador de Odesa, no ayudó gran cosa y esa es la razón por la que fue relevado.

## SITUACIÓN DEMOGRÁFICA Y EPIDEMIOLÓGICA DE RUSIA Y UCRANIA

Rusia enfrenta una preocupante debacle demográfica. Actualmente tiene una población de 146 748 590 habitantes. La tasa de fertilidad es de 1.76 hijos por mujer habiendo aumentado en los pasados 20 años, puesto que en 2000 era de 1.2. La tasa de fertilidad es similar a la de Estados Unidos -1.77 hijos por mujer-; sin embargo, se acusa una situación preocupante a juzgar porque, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la debacle demográfica llevará a que hacia 2050 Rusia haya perdido 8% de su población (véase gráfica 11) (Mar Pichel, 2019).

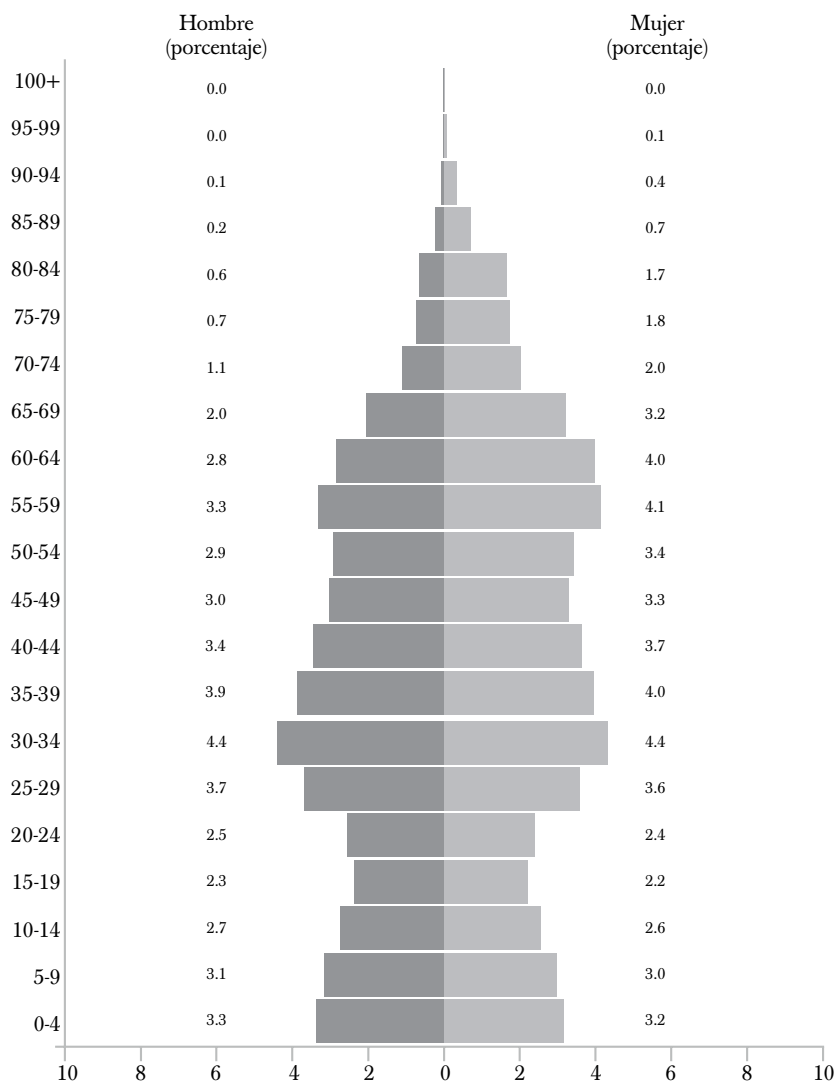
No es la primera vez que Rusia padece una crisis demográfica. A principios del siglo XX, tras la revolución rusa de 1917, el país vio caer

Gráfica 10. Ucrania: camas de hospital por cada 1 000 habitantes (1980-2014)



Fuente: Banco Mundial, 2023. Trazada por Fabián Díaz.

Gráfica 11. Pirámide demográfica de Rusia hacia 2018



Fuente: Banco Mundial, 2025A. Trazada por Fabián Díaz.

dramáticamente el número de habitantes con que contaba. A continuación, tras la segunda guerra mundial, cuando la Unión Soviética debió soportar sola por varios años los embates de Alemania, el precio que pagó en víctimas fatales fue altísimo, de manera que se produjo una tendencia a la feminización de su población, porque buena parte de los hombres murieron en el frente.

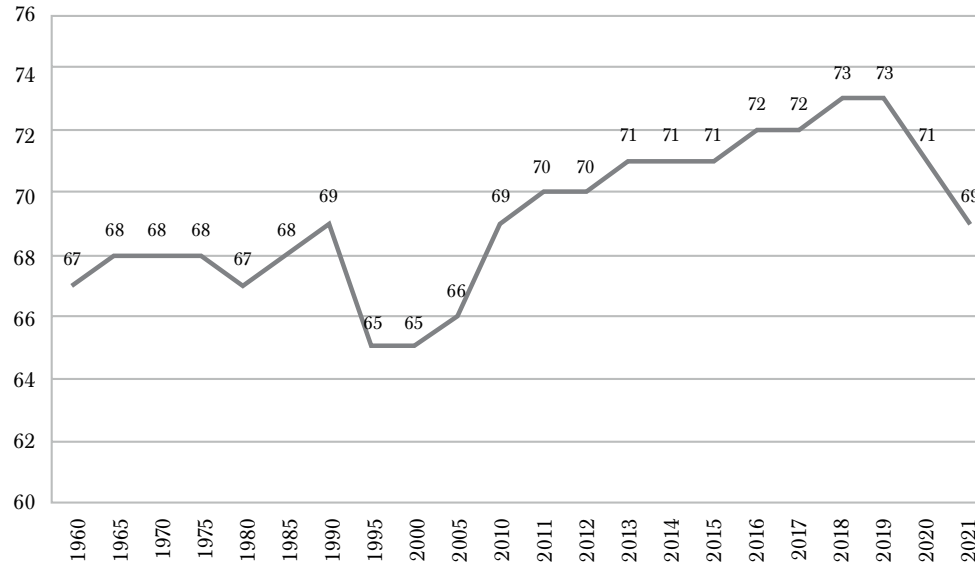
Sin embargo, la crisis demográfica actual es distinta, porque no es sólo consecuencia de conflictos armados. Cuando la URSS se desintegró en 1991, el proceso transcurrió, en términos generales, sin violencia –claro, salvo las guerras en Chechenia–. Sin embargo, tres tendencias se acentuaron desde entonces en la población rusa: la disminución del número de nacimientos –incluyendo un deterioro en la calidad de vida de los infantes–, el aumento de la tasa de mortalidad, especialmente en hombres, más la proliferación del VIH/SIDA.

Como se puede ver en la gráfica 12, la esperanza de vida en el país en 2021 era de 69 años, cuatro años menos que en 2019. La pandemia del SARS-COV2 sin duda pasó factura a la sociedad rusa. Además de ello, hay una brecha considerable entre la esperanza de vida de mujeres y la de los hombres, como se observa en la gráfica 13. Hacia 2021, las mujeres eran más longevas que los hombres en proporción de once años más para ellas.

¿Cuáles son las causas del incremento en las tasas de mortalidad de la población rusa, en particular de los hombres? Desafortunadamente hay una gran cantidad de personas afectadas por el VIH/SIDA en el país eslavo. Asimismo, ciertos tipos de tuberculosis, resistentes a los medicamentos más usados en su combate, es otro problema a ponderar. Con todo, uno de los factores que explican las tendencias descritas son las enfermedades cardiovasculares que provocan decesos a razón de cuatro a uno en comparación con los países de Europa occidental. Súmese a todo lo dicho las muertes por cirrosis hepática provocada por el exceso en el consumo de alcohol, y otro factor más: el número de accidentes, muchos de ellos fatales, en el trabajo o en casa, que padece la población y que en muchos casos están ligados al alcoholismo.

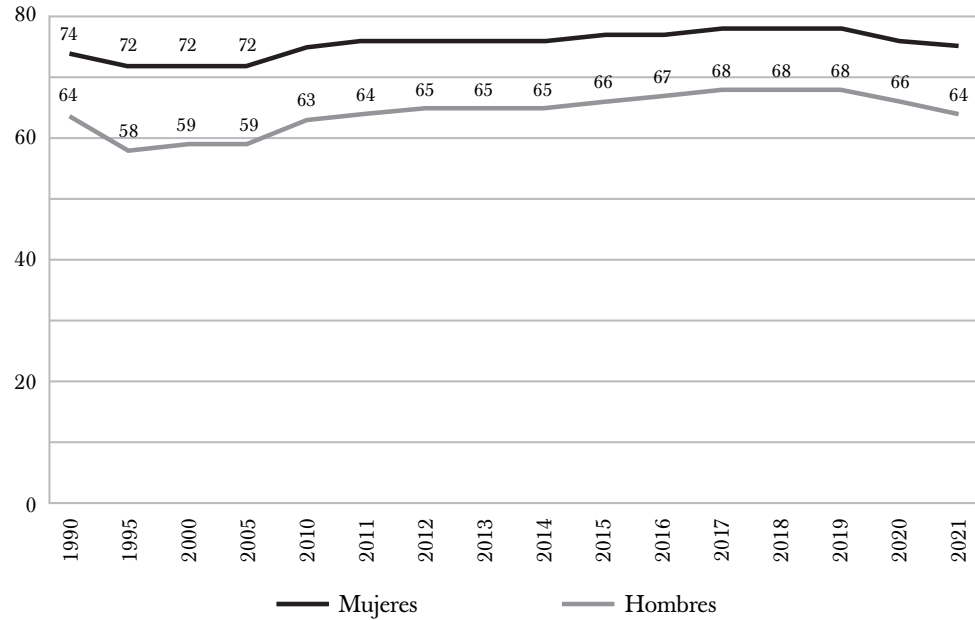
Como se observa en la gráfica 14, el alcoholismo se ubica en una proporción inferior respecto a las enfermedades cardiovasculares que son las principales responsables de las defunciones en el país. Eso no quiere decir que no sea importante. Diversos tipos de cáncer aquejan a

Gráfica 12. Rusia: esperanza de vida al nacer (1960-2021)



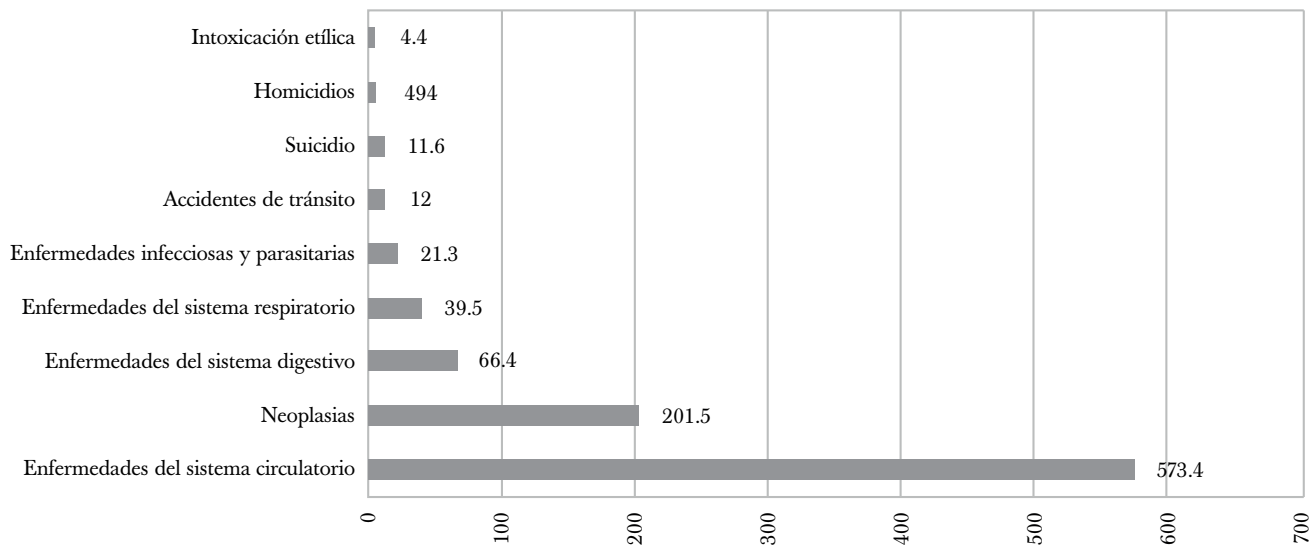
Las cifras para 1960 y hasta 1990 corresponden a la esperanza de vida de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).  
Fuente: Banco Mundial, 2024a. Trazada por Fabián Díaz.

Gráfica 13. Rusia: esperanza de vida de hombres y mujeres (1990-2021)



Fuente: Banco Mundial, 2024b. Trazada por Fabián Díaz.

Gráfica 14. Rusia: principales causas de defunción en 2019 (por cada 100 000 habitantes)



Fuente: Statista, 2023. Trazada por Fabián Díaz.

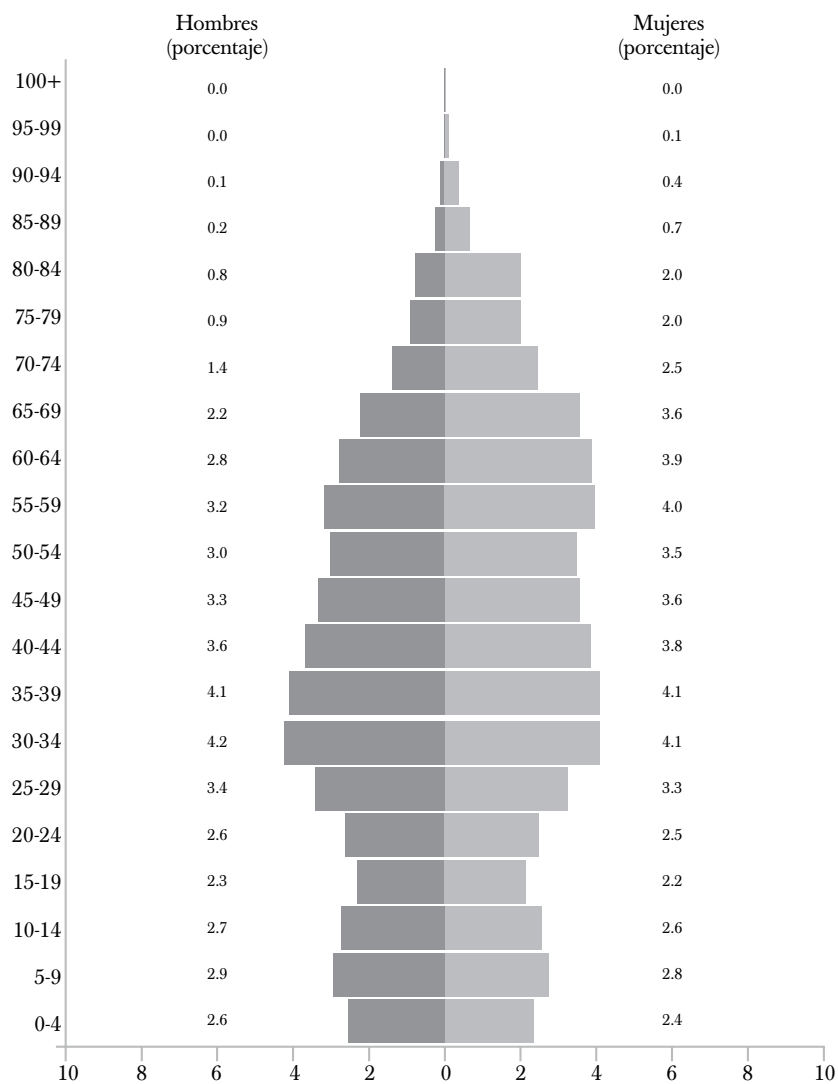
la población. Pero a propósito de la brecha en la esperanza de vida, es importante destacar que las causas de mortalidad no impactan por igual a hombres y mujeres. Por ejemplo, las muertes prematuras por cáncer pulmonar son siete veces superiores en hombres respecto a las mujeres y la tasa de suicidios es seis veces superior entre ellos que entre ellas. Para los hombres entre quince y 49 años, el consumo de alcohol fue la causa de una de cada tres defunciones en 2016. En general, el consumo por parte de las mujeres y los hombres, es considerado como la causa del incremento en 43% de cirrosis y enfermedades crónicas del hígado entre 2000 y 2016 (Statista, 2025).

Rusia ocupa el quinto lugar mundial en tabaquismo. 60% de la población masculina y 23% de la población femenina son fumadores. Si bien se prohíbe fumar en los centros de trabajo y en el transporte público, el mercado ruso de cigarrillos asciende a unos 22 000 000 de dólares, y en muchos lugares se puede comprar una cajetilla por menos de un dólar (Kawajda, 2018). De ahí que las neoplasias –cáncer– y las enfermedades del sistema respiratorio figuren entre las principales causas de defunción en el país.

¿Qué hay de Ucrania? La pirámide demográfica de la gráfica 15 muestra una sociedad envejecida, además de una disparidad enorme entre la proporción de hombres y mujeres a partir de los 50 años. Como se observa en la gráfica 16, la esperanza de vida al nacer es de 65 años, cuatro menos que en Rusia. La debacle de la población en Ucrania ha dado pie a numerosos estudios de parte de demógrafos. Uno de los más consultados es el volumen editado por Meslé y Vallin titulado *Mortalidad y causas de defunción en Ucrania en el siglo XX*. Es de destacar que el volumen hizo estimaciones de defunciones en el siglo XX en Ucrania, recurriendo a documentos y archivos que gracias a la *glasnost* de Mijaíl Gorbachov salieron a la luz, toda vez que en la era soviética muchos datos fueron falseados y modificados para ocultar la problemática a la sociedad y al mundo.

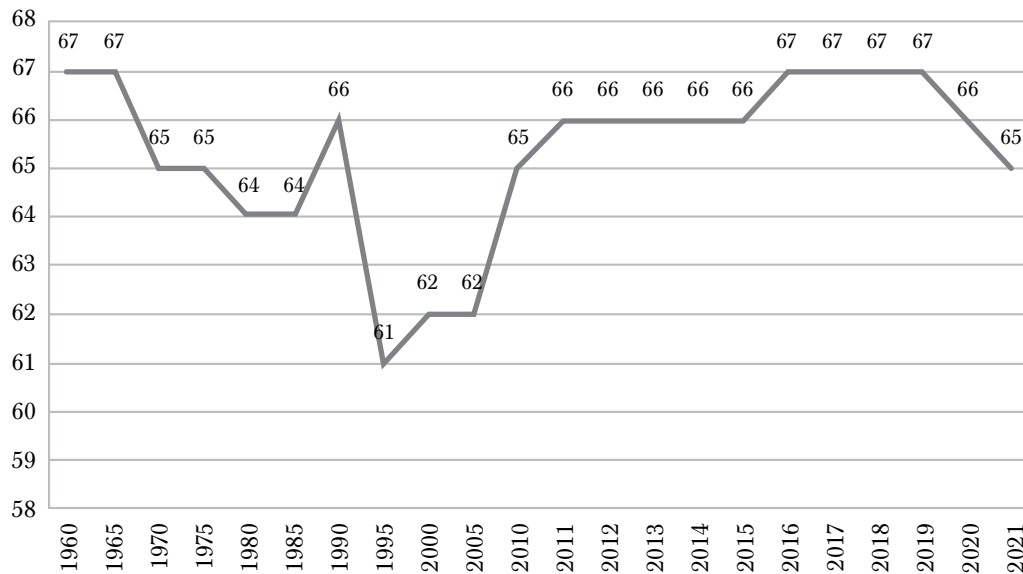
El estudio, dividido en tres grandes apartados, discurre acerca de las tendencias de largo plazo en la esperanza de vida y las consecuencias de grandes desastres históricos, como, por ejemplo, la crisis de los años treinta, resultado de las hambrunas, las migraciones forzadas y la colectivización de las tierras y, ciertamente, la segunda guerra mundial, donde se estima que uno de cada seis ucranianos murió. También detalla

Gráfica 15. Ucrania: pirámide demográfica



Fuente: Banco Mundial, 2025B. Trazada por Fabián Díaz.

Gráfica 16. Ucrania: esperanza de vida al nacer (1960-2021)



Fuente: Banco Mundial, 2024c. Trazada por Fabián Díaz.

cómo se han comportado las tasas de mortalidad en hombres y mujeres, encontrando un declive en la esperanza de vida en adultos a partir de mediados de la década de los sesenta del siglo pasado, más acentuada en hombres, pero también presente en mujeres. La tercera parte del estudio abunda en causas específicas de la mortalidad en hombres y mujeres a partir de 1965 (Meslé y Vallin, 2012).

Los autores concluyen que el declive en la esperanza de vida de 1965 a la fecha en el país obedece al alcoholismo, a las enfermedades del sistema circulatorio, al envenenamiento y el daño autoinfligido, incluyendo el suicidio. El VIH/SIDA es un grave problema de salud pública. En 2019, Ucrania era el segundo país más golpeado en Europa oriental y Asia central por esta epidemia. En ese año se calculaba que 250 000 personas vivían con VIH/SIDA, que se produjeron 13 000 nuevas infecciones, que 5 900 personas fallecieron por complicaciones asociadas a la enfermedad y que sólo 54% de los adultos tenían acceso a tratamiento con antirretrovirales (Avert, 2019).

## RUSIA Y UCRANIA ANTE EL CORONAVIRUS

Los primeros dos casos de coronavirus en Rusia fueron confirmados el 31 de enero de 2020 en Tyumen y Tchita, Krai de Transbaikalia, en la Siberia oriental. Ambos, ciudadanos chinos, fueron atendidos y dados de alta posteriormente. En febrero, las autoridades rusas cerraron su frontera con la república Popular China. El 2 de marzo se confirmó el primer caso en la capital del país, Moscú, correspondiente a un joven que se contagió en Italia, donde vacacionaba. El 5 de marzo se confirmó el primer caso en San Petersburgo, correspondiente a un estudiante italiano que volvió a Rusia portando el virus. Como se ve, el virus llegó al país tanto por Asia como por Europa.

Si bien la incidencia de la enfermedad fue significativa, Rusia registró una tasa relativamente baja de letalidad. Ello significa que una persona que padeciera la enfermedad, seguramente moriría por alguna de las otras causas de mortalidad en el país o bien por comorbilidades como el VIH/SIDA y/o los cánceres, dado que ya se encontraba comprometido el sistema inmunológico de quienes padecían estas enfermedades y la llegada del SARS-COV2 a sus organismos tuvo consecuencias fatales.

Como se ha explicado, el sistema de salud ruso tiene importantes limitaciones. Por lo tanto, cabe preguntar ¿cómo hizo para enfrentar el SARS-COV2? Siendo un país sancionado, como se explicaba, si bien la adquisición de medicamentos e insumos médicos quedaban exentos de las restricciones impuestas por Occidente, su arribo se tornó complejo. Asimismo, los propios países occidentales debían lidiar en sus propios territorios con la enfermedad y, en el caso europeo, por ejemplo, Italia y España, el impacto del SARS-COV2 fue catastrófico.

Rusia, en este sentido, tenía una notable ventaja frente a otros países: el conocimiento extenso sobre cepas y enfermedades, habiendo contado en los tiempos soviéticos con el Biopreparat, un centro con diversas sedes en todo el país para investigar en torno al uso de diversos organismos biológicos susceptibles de ser transformados en armas para la conducción de una guerra biológica. Llegó a contar con 60 000 científicos abocados a la *weaponización* de virus, bacterias y toxinas. Si bien muchos científicos que trabajaron en el Biopreparat emigraron del país, como Ben Alibek, científico ruso que tras haber sido director adjunto de la institución se expatrió en EUA en 1992 –dando a conocer en su nuevo hogar los pormenores del programa de armas biológicas de la URSS– (Alibek y Handelman, 2000), es razonable suponer que Rusia retuvo a algunos científicos por razones de bioseguridad. Ello también lleva a pensar que existe en Rusia capital humano para confrontar diversas enfermedades. Al respecto, desde finales de marzo de 2020 se dio a conocer que científicos rusos desarrollaron fármacos, algunos desde tiempo atrás, que podrían servir para enfrentar la COVID-19. El Instituto de la Síntesis Orgánica Postovski, de la Academia de Ciencias de Rusia, hacía años que había creado un tratamiento antiviral llamado triazivirin, que incluso llamó la atención de las autoridades chinas para ayudar a los pacientes con el nuevo coronavirus. También el Centro de Epidemiología y Microbiología Gamaleya y el Instituto de Química Orgánica, al tomar por base el fármaco fosprenil usado para tratar las infecciones de coronavirus en animales, desarrollaron un medicamento denominado fortopren, que ya había pasado todas las etapas de los ensayos clínicos en humanos y que también podría emplearse para contrarrestar la COVID-19 (Desarrolla Rusia, 2020).

El presidente Vladímir Putin visitó enfermos por la COVID-19 en hospitales, ataviado en trajes de bioseguridad que, de manera irreme-

diable, llevan a recordar el desarrollo y la investigación biológica con fines bélicos que, sobre todo, tuvo lugar en la guerra fría, pero que continúa al día de hoy. Un incidente que se produjo el 2 de abril de 1979 en Sverdlovsk, cuando se liberaron unos cuantos miligramos de esporas de ántrax –provocando 40 muertes y 100 personas lesionadas–, permitió saber más sobre los programas de armas biológicas desarrollados por la Unión Soviética, no obstante que el país suscribió en 1972 el Tratado para la Proscripción de las Armas Biológicas. En 1992, el entonces presidente de Rusia, Boris Yeltsin, confirmó que Sverdlovsk era un sitio donde se desarrollaban armas biológicas (Torrades, 2022).

En seguimiento de la respuesta de Rusia al SARS-COV2, el país aplicó millones de pruebas diagnósticas a la población, lo que facilitó el monitoreo de casos. Ciertamente la noticia de que el primer ministro de Rusia dio positivo a la prueba de la COVID-19, el 30 de abril de 2020, generó preocupación. Con todo, en medio de la austeridad a la que el país ya estaba expuesto por las razones anteriormente explicadas, el gobierno de Vladímir Putin anunció la suspensión de actividades laborales con sueldo para lograr que la población se mantuviera confinada (Desarrolla Rusia, 2020).

En materia de cooperación internacional, el SARS-COV2 fue visto por las autoridades rusas como una oportunidad para desplegar una importante estrategia de diplomacia en salud global, consistente en el envío de equipo médico, virólogos, ventiladores y otros insumos a una treintena de países. Rusia cuenta con pruebas que ha hecho disponibles a países vecinos de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) (Rusia envía pruebas, 2020). También despachó aviones a países europeos como Italia, con virólogos militares y ventiladores, lo que muchos acusaron como riesgoso, por considerar que no era deseable tener militares en un país aliado de Estados Unidos (Infobae, 2020). A propósito de dicho país, a principios de abril del mismo año, Rusia fletó un avión con insumos médicos para apoyar el esfuerzo desarrollado en Nueva York, el estado más golpeado por la COVID-19 (Coronavirus, 2020).

Con ello, Rusia buscó aprovechar los errores de la administración Trump no sólo respecto a la manera en que se gestionó la pandemia en EUA, sino incluso respecto a su mezquindad al regatear apoyos médicos a diversos países (México incluido), amén de que al anunciar su retiro de la OMS el día 7 de julio, dejó abierta la posibilidad para que Rusia, al

lado de la República Popular China y algunos países europeos, asumirán el liderazgo en la lucha frontal contra la enfermedad. El presidente de Rusia aspiraba así a generar empatía en el mundo por la cooperación internacional promovida. Al ser el primero en desarrollar una vacuna, la Sputnik V, generó oportunidades para cooperar en un mundo ansioso por contar con mecanismos de defensa ante la enfermedad (véase cuadro 1).

Con todo, la población rusa mostró inicialmente reticencias a vacunarse con la Sputnik, lo que potenció que el biológico fuera exportado. Hacia 2021 Rusia había vendido unos 16 300 000 dosis a más de 45 países. En América Latina, a mediados de ese mismo año, catorce países latinoamericanos estaban aplicando vacunas chinas y nueve aplicaban la vacuna rusa. Hay que recordar la baja tasa exportadora de vacunas de parte de Estados Unidos, quien priorizó a su población y otorgó algunos apoyos a sus vecinos geográficos México y Canadá (Soler i Lecha, 2021).

El caso de Ucrania es diferente. El país ha vivido un declive sostenido de su población desde los años noventa por las tasas de emigración, el envejecimiento de sus habitantes, la baja tasa de fertilidad, pero además por el tabaquismo, el alcoholismo, la contaminación ambiental, el VIH/SIDA y la mala calidad de los servicios de salud. En este último rubro, la estigmatización social y la falta de políticas públicas en la materia fueron determinantes para la propagación de la enfermedad. Si una persona sospechaba de haberse contagiado, evitaba las pruebas respectivas por temor. El desconocimiento sobre la enfermedad y su propagación exacerbaron el problema (WHO, 2020).

Los conflictos armados, tanto el de 2014 como el que comenzó en febrero de 2022, han generado más de 6 000 000 de refugiados en países vecinos y otros 6 000 000 constituyen desplazados internos (Hankin, 24 agosto de 2022).

El primer caso de una persona contagiada por el SARS-COV2 en Ucrania se confirmó el 3 de marzo de 2020 en Chernivtsi. Se trató de un hombre que viajó de Italia a Rumania en avión y luego ingresó a Ucrania en automóvil. La enfermedad progresó aceleradamente desde su arribo al país. Se aplicaron restricciones en el primer semestre de 2020, y cuando estas se redujeron, los casos se incrementaron sustancialmente. El 9 de noviembre de ese año, el presidente Volodymir Zelensky dio po-

## Cuadro 1. La vacuna rusa Sputnik V

Laboratorios	Centro Nacional de Epidemiología y Microbiología Gamaleya.
Eficacia	91.6% contra las formas sintomáticas de la COVID-19.*
Tipo	Vector viral. Utiliza dos adenovirus humanos diferentes en cada una de las dos inyecciones.
Efectos secundarios	Parece eficaz entre los mayores de 60 años. Datos parciales parecen demostrar una muy buena protección contra las formas moderadas a severas de la COVID-19.
Cantidad de dosis	2 dosis, la segunda luego de 21 días.
Temperatura de almacenamiento	2 a 8 °C (temperatura de un refrigerador).
Precio por dosis	Superior a 10 dólares en el mercado internacional.

\* Se encuentra entre las vacunas con mejores resultados, junto a las vacunas de Pfizer/BioNTech y de Moderna.  
Fuente: Balakrishnan, 2020. Elaboración propia, 2025.



sitivo a la enfermedad e ingresó al hospital para mantenerse aislado y no contagiar a nadie, insistiendo en que su condición siempre fue estable. En los hospitales, ante la falta de recursos humanos e insumos médicos, se optó por usar máscaras de buceo para pacientes graves a quienes no se les podía proveer asistencia con respiradores, dado que no había suficientes en el país (Rosas, 2021).

El 24 de febrero de 2021 comenzó la vacunación en el país con dosis de Astra-Zeneca. Esta vacuna, proporcionada por el Serum Institute de India, era una de las cuatro aprobadas para su uso en el país. Las otras tres fueron Pfizer-BioNtech, Johnson & Johnson y CoronaVac, de Sinovac (COVID19 Vaccine Tracker, 2021). Hacia diciembre de 2022, el país había vacunado a 38.2% de su población, en tanto que 39.7% de sus habitantes tenían al menos una dosis. El país tenía así la segunda tasa de vacunación más baja de Europa –sólo superado por Bulgaria– y lo ha pasado mal con las nuevas variantes del virus y los contagios y defunciones resultantes (With Europe's second-worst, 2021).

El ingreso al país sólo es posible para personas vacunadas con los biológicos aprobados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Ello ha generado un problema con Rusia, dado que la vacuna Sputnik V no ha sido aprobada por la OMS y las autoridades ucranianas piden a las personas que la hayan recibido y que pretendan ingresar a Ucrania, una prueba adicional de que no están contagiados por la enfermedad (Reuters, 2021). La guerra de las vacunas asumió tintes conflictivos en las zonas de Ucrania ocupadas por Rusia, donde Moscú desarrolló una intensa campaña promoviendo la vacunación con su Sputnik V. En sus declaraciones, las autoridades rusas acusaron al gobierno ucraniano de “genocida” por no proteger a su población ante el SARS-COV2. La respuesta del gobierno de Kiev es que nunca aprobará el uso de la vacuna rusa en la población ucraniana, dado que Rusia no ha cumplido con los lineamientos de la OMS para garantizar su seguridad (Hyde, 2021).

La escasez de vacunas y la lentitud en la distribución de los biológicos generó un mercado negro en que se ofertan certificados falsos de vacunación. El presidente Zelensky instruyó a las entidades policiales y de seguridad investigar al respecto. Se sospechó del involucramiento de algunos trabajadores de hospitales en esta actividad ilícita (With Europe's second-worst, 2021).

Otro problema que han enfrentado las autoridades sanitarias es la renuencia de la población a recibir la vacuna. En encuestas de opinión, más de la mitad de los interrogados llegaron a afirmar que no se vacunarían porque les preocupa la seguridad de las vacunas y temen que la rapidez con las que se les produjo conduzca a efectos secundarios. Al respecto, se impulsaron campañas de vacunación en diversas partes del país, incluyendo centros comerciales y parece que la tendencia fue cambiando y más personas buscaron la vacunación (With Europe's second-worst, 2021). Aun así, considerando las comorbilidades de la población, el frágil sistema de salud, el mediocre comportamiento de la economía nacional, más los conflictos armados, Ucrania enfrenta un reto mayúsculo frente al SARS-COV2, sobre todo porque la dinámica belicista que inició el 24 de febrero de 2022 ha impedido una correcta valoración y acciones concretas para atender esta y otras prioridades en materia sanitaria.

## CONSECUENCIAS DE LA GUERRA: ¿AYUDA HUMANITARIA O MILITARIZACIÓN?

Antes de que se produjera la invasión rusa de febrero de 2022, se generó una polémica entre el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y sobre todo organismos no gubernamentales y de la sociedad civil que promueven agendas de desarrollo. La controversia se suscitó por la pretensión de los países donantes del CAD de incluir las vacunas como “ayuda en especie” para enfrentar el SARS-COV2 contabilizándolo como asistencia oficial al desarrollo (AOD). La CAD no aprobó esta propuesta, si bien externó que quien quisiera incluir las vacunas como asistencia al desarrollo podría hacerlo. El problema estriba en la covitización de la asistencia al desarrollo al “disfrazar” la lucha contra la pandemia en países de bajos ingresos como contribución a su desarrollo (Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo, 2022).

Ahora bien, la OCDE señala que en 2022 la AOD alcanzó máximos históricos. Efectivamente, se destinaron 204 000 millones de dólares o bien, 13.6% más recursos que en 2021, si bien estas cifras se explican por el incremento de la ayuda a Ucrania, tanto para la atención de los refugiados como ayuda humanitaria en general. Así, mientras que en 2021 Ucrania recibió 918 000 000 de dólares en asistencia, para 2022

la cifra había crecido 17.5 veces para ubicarse en 16 100 millones por parte de las naciones que pertenecen al CAD.<sup>3</sup> Una parte importante de estos recursos fueron destinados a apoyar a los países que han recibido refugiados ucranianos. El informe de la OCDE sugiere, contrario a lo expresado por autoridades del organismo, que los recursos destinados a Kiev sacrifican los apoyos a otras regiones, en particular, a los llamados países menos adelantados. Así, llama la atención que África subsahariana recibió 8% menos recursos en 2022 respecto a 2021, en tanto que las 46 naciones más pobres del mundo vieron caer la AOD 1% en el mismo periodo (OECD, 2022).

Lo anterior revela que, tanto en la pandemia como a lo largo de la guerra de Rusia contra Ucrania, la AOD es regateada por los donantes, quienes, en el primer caso, apoyaron muy poco a los países en desarrollo al dar prioridad al flujo de vacunas e insumos médicos mayormente para los habitantes del Norte Global, y, en el segundo, poniendo a Ucrania por encima del Sur Global y, en especial, de los países menos adelantados.

Los conflictos armados demandan recursos de parte de los contendientes, los cuales implican canalizar partidas presupuestales sacrificando en muchas ocasiones aquellas que estaban comprometidas a otras esferas. En el caso de la operación militar especial de Rusia en Ucrania, existen evidencias que sugieren que el sistema de salud ruso se ha visto afectado negativamente por esta contienda. Como se explicaba, pese a la avalancha de sanciones aplicadas por parte de Occidente contra Rusia, el sector salud está exento de las mismas. Aun así, se ha producido una escasez de medicamentos. Las autoridades del país eslavo han buscado incrementar el aprovisionamiento de medicamentos de países como India y la República Popular China, pero ello no ha resuelto del todo el problema. Las medicinas para enfermedades “raras” son quizá las que resulta más complicado tener y se reportan casos de pacientes que han optado por no buscar más las medicinas que requieren, debido a sus

<sup>3</sup> Los actuales miembros del CAD son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y la Unión Europea. Todos los demás miembros de la OCDE participan en el CAD como observadores, así como también el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el PNUD, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo.

costos. Existe una norma que prohíbe que el personal de salud salga del país en el caso de que fuera llamado para combatir, lo cual ha impactado en la moral de médicos, enfermeros, etc. El principal temor es que, eventualmente, Occidente decida extender las sanciones al sector salud (Holt, 2023).

La invasión de Rusia a Ucrania, que inició el 24 de febrero de 2022, desplazó al SARS-COV2 y la atención a la pandemia y, en cambio, derivó en que la cooperación internacional decantara a favor de Ucrania para que pudiera hacer frente a Moscú. La Unión Europea, que es el mayor otorgante de AOD a nivel mundial, es un caso a observar. Es factible que a la luz de la crisis que vive Ucrania, más los acontecimientos en Israel y los palestinos, la Europa comunitaria se torne más “local” o “regional” y menos cooperativa con regiones del Sur Global distantes (Olivié, 2022). Ya el Fondo Monetario Internacional (FMI) había advertido que, sin apoyo, los países de bajos ingresos podrían vivir una década de retrocesos (Gurara, Fabrizio y Wiegang, 2020). El SARS-COV2 ha tenido un efecto desproporcionado sobre todo en los países de bajos ingresos y la comunidad de donantes ha sido incapaz de generar los recursos necesarios para hacer frente a la pandemia mediante, por ejemplo, el fortalecimiento de los sistemas de salud de las naciones del Sur Global, en especial de las más pauperizadas. Como se sugería líneas arriba, la cobertura de vacunación ha sido muy asimétrica y ha favorecido a los países de ingresos altos y medios. Como preparación para las pandemias que vienen, eso debería cambiar.

Al escenario anterior súmese el impacto de la guerra entre Rusia y Ucrania, la cual ha elevado los precios de los combustibles y de los alimentos, impactando negativamente sobre todo a los países menos adelantados del Sur Global, en tanto los flujos de ayuda a estos últimos tienden a ser sacrificados a favor de Ucrania.

En otro orden de ideas, es de destacar que los países occidentales que más apoyos financieros han destinado a Ucrania tienen distintos matices. Así, por ejemplo, Estados Unidos ha privilegiado la ayuda militar muy por encima de la financiera y la humanitaria. La Unión Europea, en contraste, ha decantado por la ayuda financiera, brindando una reducida asistencia militar, si bien su apoyo humanitario es superior en diez veces al estadounidense según la información reunida por el Kiel Institute for the World Economy de Alemania (véase gráfica 17).

## Gráfica 17. El pilar de la resistencia ucraniana

Miles de millones de euros comprometidos en la ayuda militar, financiera y humanitaria desde enero de 2022 hasta febrero de 2023



Fuente: Kiel Institute for the World Economy (2023). Trazada por Fabián Díaz.

## CONSIDERACIONES FINALES

En el presente análisis se ha hecho un recorrido acerca de Rusia y Ucrania, sus sistemas de salud y los desafíos que enfrentan, algunos similares, otros distintos. Para Rusia, además de la problemática demográfica y epidemiológica, las sanciones que aplica Occidente al país han limitado sus márgenes de maniobra, y si bien el sector salud no es castigado por razones humanitarias, la escasez de insumos, incluyendo instrumental médico, medicamentos y recursos humanos es una realidad. Muchos en Rusia consideran que es cuestión de tiempo antes de que Occidente sancione también con restricciones al sector salud. En este sentido, Rusia no es beneficiaria de cooperación internacional, sino mayormente de sanciones o garrotes. Durante la pandemia, Moscú buscó un posicionamiento geopolítico mediante la asistencia médica, aprovechando la ventaja de haber sido el primer país en desarrollar una vacuna eficaz para enfrentar al SARS-COV2, la Sputnik V, misma que, no obstante sus propiedades terapéuticas, no ha sido aprobada por la OMS. Con todo, Rusia logró abastecer a diversos países, mayormente del Sur Global con el biológico, en un esfuerzo de diplomacia pública que apuntaba a mejorar la percepción que se tiene del país en el mundo.

Ucrania, por su parte, es un país con enormes desafíos, partiendo de su condición de país pobre en el contexto europeo, con un sistema de salud muy golpeado y arrastrando las consecuencias del conflicto con Rusia que inició en 2014 tras la anexión de Crimea y de partes del Donbass. A los impactos del SARS-COV2, donde la vacunación, por ejemplo, prosperó de manera parcial debido a la “partición” de su territorio, debió sumar un conflicto armado a gran escala a partir del 24 de febrero de 2022, mismo que ha puesto una enorme presión a su precario sistema de salud debido a la prioridad de atender las necesidades de los heridos de las fuerzas armadas en primer lugar. La guerra ha implicado, para Ucrania, destinar sus limitados recursos para contrarrestar la ofensiva rusa. Claramente Kiev se ha beneficiado de la cooperación internacional sobre todo en la esfera militar y financiera y también en el terreno humanitario. Con todo, el declive de su PIB que fue cercano a 30% en 2022, muestra a un país destruido por la guerra, la imposibilidad de desarrollar su comercio exterior, en especial el de granos con el mundo, sumando a ello millones de personas refugiadas en otros países o desplazados internos, y dependiendo, casi en términos absolutos, de los apoyos que pueda recibir de los países occidentales.

¿Cómo emergerá Ucrania de este conflicto? Destruída físicamente, con un fuerte endeudamiento y una pistolización y militarización en una sociedad polarizada que vaticinan enormes desafíos al país y a la seguridad europea e internacional. La asistencia militar, aunque necesaria responde a una visión de paz negativa y se requiere complementarla con una de paz positiva, atendiendo a las causas de la violencia estructural.

En contraste, Rusia, pese a la avalancha de sanciones que enfrenta, vio decrecer su PIB en 2022 en apenas 2.1%, gracias a una estrategia de diversificación de su comercio exterior, donde India y la República Popular China han probado ser socios clave. En este sentido es importante destacar que mientras que Ucrania es el país más beneficiado con asistencia militar, financiera y humanitaria a nivel global, su desempeño económico ha dejado mucho que desear y el conflicto con Rusia tal parece que se extenderá en la medida en que Moscú pueda ser resiliente ante los castigos que recibe del mundo y Ucrania siga siendo receptora de la ayuda tan importante que le brinda Occidente. Si alguna parte de esta ecuación cambiara, la guerra seguramente tomaría otro curso.

Con todo, tal parece que la mayor víctima de la pandemia del SARS-COV2 y de la guerra entre Rusia y Ucrania es el Sur Global, en especial, los países menos adelantados, puesto que la AOD que han recibido ha sido residual y, a todas luces, insuficiente. La geopolítica desempeña un papel determinante en ello: Ucrania es importante por ser un país europeo, ligado, por supuesto, a la seguridad occidental.

¿Cómo modificar estas tendencias? De entrada, la voluntad política se perfila como indispensable. A ello habría que sumar medidas como redistribuir mecanismos de liquidez de los países más prósperos a los menos avanzados; fortalecer la liquidez y capacidad crediticia de organismos internacionales multilaterales, regionales y nacionales; reformar la estructura multilateral de la deuda –dado que su peso es enorme para que los países se puedan recuperar de los estragos de la pandemia–; dar a los países mecanismos que les permitan el reembolso de la deuda en lugar de cambiar la de corto plazo por una de largo plazo, dado que ello coadyuva al endeudamiento excesivo, y diseñar una estrategia apropiada para financiar el desarrollo que se integre a las medidas referidas, con una visión no sólo de coyuntura sino de largo plazo (CEPAL, 2021). Porque vendrán otras pandemias y también otros conflictos armados y no es deseable que se culpe a acontecimientos coyunturales cuando las causas son, especialmente, de orden geopolítico.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Alibek, K. y Handelman, S. (2000). *Biohazard. The chilling true story of the largest covert Biological Weapons Program in the World-Told from the Inside by the Man Who Ran It*. Nueva York: Random House Inc.
- Avdaliani, E. y Devonshire-Ellis, C. (11 de junio de 2023). *India and Russia: The 2023 trade and investment dynamics*. Russia Briefing, Dezan Shira & Associates. <https://www.russia-briefing.com/news/india-and-russia-the-2023-trade-and-investment-dynamics.html/>
- Avert (2019). *HIV and AIDS in Ukraine*. <https://www.avert.org/infographics/hiv-and-aids-ukraine>
- Balakrishnan, V. S. (2020). The arrival of Sputnik V. *The Lancet Infectious Diseases*, 20(10), 1128. [https://doi.org/10.1016/S1473-3099\(20\)30709-X](https://doi.org/10.1016/S1473-3099(20)30709-X). <https://www.thelancet.com/article/S0140-67362100191-4/fulltext>
- Banco Mundial (2023). Camas hospitalarias (por cada 1.000 personas) (datos para 1985-2018). Health Nutrition and Population Statistics. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.MED.PHYS.ZS?end=2020&locations=RU>
- Banco Mundial (2024a). Esperanza de vida al nacer, total (años) (datos para 1960-2021). World Development Indicators. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN?end=2021&locations=RU>
- Banco Mundial (2024b). Esperanza de vida de hombres y mujeres (años) (datos para 1990-2021). World Development Indicators. <https://data-bank.worldbank.org/source/world-development-indicators/Series/SP.DYN.LE00.IN> y <https://data.worldbank.org/indicador/SP.DYN.LE00.MA.IN?locations=RU>
- Banco Mundial (2024c). Esperanza de vida al nacer, total (años) (datos para 1960-2021). World Development Indicators. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/Series/SP.DYN.LE00.IN>
- Banco Mundial (2025A). Population estimates and projections (datos para 2018). <https://databank.worldbank.org/Russian-population/id/823bd1eb>
- Banco Mundial (2025B). Population estimates and projections (datos para 2018). <https://www.populationpyramids.org/ukraine>
- Banco Mundial (2025a). *Current health expenditure (% of GDP) - Russian Federation*. <https://data.worldbank.org/indicador/SH.XPD.CHEX.GD.ZS?locations=RU>
- Banco Mundial (2025b). *Out-of-pocket expenditure (% of current health expenditure) - Russian Federation*. <https://data.worldbank.org/indicador/SH.XPD.OOPC.CH.ZS?locations=RU>

- Banco Mundial (2025c). *Physicians (per 1,000 people) - Russian Federation*. <https://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.PHYS.ZS?locations=RU>
- Banco Mundial (2025d). *Nurses and midwives (per 1,000 people) - Russian Federation*. <https://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.NUMW.P3?locations=RU>
- Banco Mundial (2025e). *Hospital beds (per 1,000 people) - Russian Federation*. <https://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.BEDS.ZS?locations=RU>
- Banco Mundial (2026a). Médicos (por cada 1.000 personas) (datos para 1985-2020). World Development Indicators. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/Series/SH.MED.BEDS.ZS>
- Banco Mundial (2026b). Enfermeras y parteras (por cada 1.000 personas) (datos para 2000-2019). Health Nutrition and Population Statistics. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.MED.NUMW.P3?end=2019&locations=RU&start=2000>
- Banco Mundial (2026c). Médicos (por cada 1.000 personas) (datos para 1980-2014). World Development Indicators. <https://databank.worldbank.org/source/health-nutrition-and-population-statistics>
- Banco Mundial (2026d). Enfermeras y parteras (por cada 1.000 personas) (datos para 2000-2014). Health Nutrition and Population Statistics. <https://databank.worldbank.org/source/health-nutrition-and-population-statistics/Series/SH.MED.NUMW.P3>
- Banco Mundial (2026e). Presupuesto de salud para Ucrania (datos para 2000-2020). <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS?locations=UA>
- Banco Mundial (2026f). Gasto de bolsillo. Ucrania. <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.OOPC.CH.ZS?locations=UA>
- Bojkun, M. y Himka, J. P. (2020). *Towards a political economy of Ukraine: Selected essays*. Berlin: Verlag Haunschild/Schoen.
- CEPAL (11 de marzo de 2021). *Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después. Prioridades de América Latina y el Caribe en la agenda de políticas mundial en materia de financiamiento para el desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3c842083-81ca-46d9-bf64-d5ce8a06edfc/content>
- Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (s. f.). *Medidas restrictivas de la UE en respuesta a la crisis de Ucrania*. Bruselas. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/ukraine-crisis/>

- Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo (10 de febrero de 2022). *Las donaciones de vacunas contra la COVID-19 no pueden ser consideradas Ayuda Oficial al Desarrollo*. <https://coordinadoraongd.org/2022/02/las-donaciones-vacunas-contra-la-covid-19-no-pueden-ser-consideradas-ayuda-oficial-al-desarrollo/>
- Coronavirus: el avión con equipos médicos que Rusia mandó a EUA para ayudar en la lucha contra el COVID-19 (2 de abril de 2020). *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52130331>
- COVID-19 Vaccine Tracker (5 de noviembre de 2021). <https://covid19.trackvaccines.org/country/ukraine/>
- Desai, R. (2022). *Capitalism, coronavirus and war: A geopolitical economy*. Londres: Routledge.
- Desarrolla Rusia tres fármacos contra la pandemia (31 de marzo de 2020). *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/ciencias/2020/03/31/desarrolla-rusia-tres-farmacos-contra-la-pandemia-4368.html>
- Dyer, O. (21 de marzo de 2022). *Essential medicines keep flowing to Russia, but sanctions could severely affect health*. *BMJ*. <https://www.bmj.com/content/376/bmj.o745>
- Economist Impact, NTI y Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health (2021). *Global Health Security Index 2021*. Washington D. C.: Nuclear Threat Initiative. [https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2021/12/2021\\_GHSIndexFullReport\\_Final.pdf](https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2021/12/2021_GHSIndexFullReport_Final.pdf)
- Expatica (25 de junio de 2020). *Healthcare in Russia: the Russian Healthcare System Explained*. <https://www.expatica.com/ru/healthcare/healthcare-basics/healthcare-in-russia-104030/>
- Fundación IO (21 de mayo de 2019). *VIH en Rusia (1987-2018)*. <https://fundacionio.com/2019/05/21/vih-en-rusia-1987-2018/>
- Gobierno de España (febrero de 2019). *Aumenta el consumo de medicamentos de producción local en Rusia*. <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/NEW2019813914.html?idPais=RU>
- Guarascio, F., Erman, M. y Jacobsen, S. (3 de marzo de 2022). *Drugmakers, device companies say sanctions may hinder medical supplies to Russia*. Reuters. <https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/drugmakers-device-companies-say-sanctions-may-hinder-medical-supplies-russia-2022-03-03/>
- Gurara, D., Stefania F. y Wiegand, J. (28 de agosto de 2020). *COVID-19: Sin ayuda, los países en desarrollo de bajo ingreso se exponen a perder una década de progreso*. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional. <https://www.fmi.org/>

- imf.org/es/Blogs/Articles/2020/08/27/blog-covid-19-without-help-low-income-developing-countries-risk-a-lost-decade
- Gurvich, E. (diciembre de 2015). The impact of financial sanctions on the Russian economy. *Science Direct*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405473916000039>
- Hankin, L. (24 de agosto de 2022). Guerra en Ucrania: 6 gráficos que muestran el devastador impacto de los 6 primeros meses de conflicto. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-62646621>
- Havrylyshyn, O. (2017). *The political economy of independent Ukraine: Slow starts, false starts, and a last chance?* Londres: Palgrave Macmillan.
- Herbst, J. y Sergei, E. (febrero de 2019). *The Putin exodus: The new Russia brain drain*. Washington, D. C.: The Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2019/09/The-Putin-Exodus.pdf>
- Holt, E. (1 de abril de 2023). Ukraine invasion impacting Russian health. *The Lancet*, 401. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(23\)00674-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(23)00674-8/fulltext)
- Hyde, L. (16 de agosto de 2021). Russian vaccine propaganda is deepening divisions in conflict-driven Ukraine. *Coda*. <https://www.codastory.com/disinformation/ukraine-vaccine-hesitancy/>
- Infobae (27 de marzo de 2020). *Aseguran que el 80% de la ayuda que Rusia envió a Italia para el coronavirus es "inútil" en medio de los temores por la presencia de militares rusos en el país*. <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/03/27/aseguran-que-el-80-de-la-ayuda-que-rusia-envio-a-italia-para-el-coronavirus-es-inutil-en-medio-los-temores-por-la-presencia-de-militares-rusos-en-el-pais/>
- India, China bought 80% of Russia's oil in May: International Energy Agency (16 de junio de 2023). *The Hindu*. <https://www.thehindu.com/business/india-china-bought-80-of-russias-oil-in-may-international-energy-agency/article66975192.ece>
- Institute for Economics and Peace (2023). *Global Peace Index 2023*. Sydney: Institute for Economics and Peace. <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2023/06/GPI-2023-Web.pdf>
- Institute for Health Metrics and Evaluation (30 de agosto de 2019). *Russia: increases in life expectancy, decreases in child deaths, uses of alcohol, tobacco*. [https://www.eurekalert.org/pub\\_releases/2018-08/ifhm-ri083018.php](https://www.eurekalert.org/pub_releases/2018-08/ifhm-ri083018.php)
- IOM (2020). *IOM Ukraine Strategic Approach 2020-2024*. International Organization of Migration. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/IOM%20Ukraine%20Strategic%20Approach%202020-2024.pdf>

- Johns Hopkins (3 de noviembre de 2023). *Coronavirus Resource Center*. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- Kalinich, C. (21 de diciembre de 2016). Russia: the sickness of a nation. *The Yale Global Health Review*. <https://yaleglobalhealthreview.com/2016/12/21/russia-the-sickness-of-a-nation/>
- Kawajda, A. (31 de mayo de 2018). Día mundial sin tabaco. ¿Qué países fuman más y menos en el mundo (y en qué lugar se sitúan los de América Latina)? *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-44311572#:~:text=5.,la%20alta%20tasa%20de%20fumadores>
- Kiel Institute for the World Economy (2023). El pilar de la resistencia ucraniana. <https://www.kielinstitut.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>
- Meslé, F. y Vallin, J. (eds.) (2012). *Mortality and causes of death in 20th-century Ukraine, Rostock*. Max Planck Institute for Demographic Research, Springer. [https://www.demogr.mpg.de/en/publications\\_databases\\_6118/publications\\_1904/monographs/mortality\\_and\\_causes\\_of\\_death\\_in\\_20th\\_century\\_ukraine\\_4571/](https://www.demogr.mpg.de/en/publications_databases_6118/publications_1904/monographs/mortality_and_causes_of_death_in_20th_century_ukraine_4571/)
- Miranda, I. (11 de octubre de 2014). El virus “gemelo” del ébola que la URSS convirtió en arma biológica. *ABC*. <https://www.abc.es/sociedad/20140811/abci-virus-marburgo-arma-biologica-201408101715.html>
- Nintil (29 de marzo de 2016). *The Soviet Union: Healthcare*. <https://nintil.com/the-soviet-union-healthcare/>
- OECD (2019). *Hospital Beds*. París: OECD. <https://data.oecd.org/healthqt/hospital-beds.htm>
- OECD (2022). *Official Development Assistance*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>
- Olivié, I. (13 de marzo de 2022). ¿Donante global o regional? La cooperación internacional de la Unión Europea tras la crisis de Ucrania. *El País*. <https://elpais.com/planeta-futuro/red-de-expertos/2022-03-14/donante-global-o-regional-la-cooperacion-internacional-de-la-union-europea-tras-la-crisis-de-ucrania.html>
- Pichel, M. (8 de agosto de 2019). El plan de Rusia para que lleguen millones de inmigrantes al país en los próximos 6 años. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-49192817>
- ¿Por qué a pesar del gran número de casos de COVID-19 la mortalidad de Rusia es tan baja? (14 de mayo de 2020). *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/coronavirus-por-que-la-mortalidad-en-rusia-es-baja>

- Primer Ministro ruso da positivo al COVID-19 (30 de abril de 2020). *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/mundo/2020/04/30/primer-ministro-ruso-da-positivo-al-covid-19-6667.html>
- Reuters (10 de junio de 2021). Ukraine says Russia's Sputnik vaccine is not enough to enter country. *The Times of India*. [http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/83398269.cms?utm\\_source=contentofinterest&utm\\_medium=text&utm\\_campaign=cppst](http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/83398269.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst)
- Rosas, M. C. (5 de noviembre de 2021). Ucrania y el coronavirus. *Etcétera*. <https://etcetera.com.mx/opinion/ucrania-y-el-coronavirus/>
- RTVe (10 de julio de 2020). *La OMS advierte a Rusia de que "cuesta entender" sus bajas cifras de muertos por coronavirus*. <https://www.rtve.es/noticias/20200610/coronavirus-oms-cuestiona-cifras-rusia-tasa-letalidad/2016660.shtml>
- Rusia envía pruebas para COVID-19 a más de 30 países (8 de abril de 2020). *Aristegui Noticias*. <https://aristeguinoticias.com/undefined/mundo/rusia-envia-pruebas-para-covid-19-a-mas-de-30-paises/>
- Schwab, K. (2019). *World Competitiveness Report 2019*. Ginebra: World Economic Forum. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)
- Soler i Lecha, E. (2021). Geopolítica de la salud. Vacunas, gobernanza y vacunación. Barcelona: CIDOB; Instituto de Salud Global. <https://www.isglobal.org/es/-/un-nuevo-informe-analiza-el-papel-de-la-salud-en-la-geopolitica-global>
- Statista (2023). <https://www.statista.com/statistics/892363/main-causes-of-death-in-russia/>
- Statista (2025). Number of deaths from selected major causes in Russia in 2019. *Health, Pharma & Medtech State of Health*. <https://www.statista.com/statistics/1193825/number-of-deaths-in-russia/>
- Sutela, P. (9 de marzo de 2012). *The underachiever: Ukraine's Economy Since 1991*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/2012/03/09/underachiever-ukraine-s-economy-since-1991-pub-47451>
- The Heritage Foundation (2023). *2023 Index of Economic Freedom*. Washington D. C.: The Heritage Foundation. <https://www.heritage.org/index/>
- Ukraine says Russia's Sputnik vaccine is not enough to enter country (10 de junio de 2021). *The Times of India*. [http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/83398269.cms?utm\\_source=contentofinterest&utm\\_medium=text&utm\\_campaign=cppst](http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/83398269.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst)
- Torrades, S. (4 de abril de 2002). *La ingeniería genética y el desarrollo de las armas biológicas*. Offarm. <https://www.elsevier.es/es-revista-offarm-4-pdf-13028953>

- Transparency International (2022). *Corruption Perception Index 2022*. Berlín: Transparency International. [https://images.transparencycdn.org/images/Report\\_CPI2022\\_English.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf)
- Twigg, J. (21 de julio de 2020). Ukraine's healthcare system is in critical condition again. *The Atlantic Council*. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraines-healthcare-system-is-in-critical-condition-again/>
- Vartanian, F. (marzo de 2010). La educación médica en Rusia. *Educación Médica*, 13(1). [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1575-18132010000100004](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1575-18132010000100004)
- Vorotnikov, E. (4 de abril de 2020). Can Putin really solve the problem of brain drain?. *University World News*. <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200402141401228>
- With Europe's second-worst vaccination rate, Ukraine suffers COVID surge (23 de octubre de 2021). *Euronews*. <https://www.euronews.com/2021/10/23/with-europe-s-second-worst-vaccination-rate-ukraine-suffers-covid-surge>
- WHO (12 de febrero de 2020). *World AIDS Day: supporting Ukraine in preventing and treating HIV*. Ginebra: World Health Organization. <https://www.euro.who.int/en/health-topics/communicable-diseases/hivaids/news/news/2020/12/world-aids-day-supporting-ukraine-in-preventing-and-treating-hiv>
- World Populations Review (2025). *Russia*. <https://worldpopulationreview.com/countries/russia>

# EVOLUCIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN MEXICANA PARA EL DESARROLLO 2011-2023: UNA TRANSFORMACIÓN SINCRÓNICA FRENTE AL SISTEMA INTERNACIONAL

Fabiola Soto Narváez y Citlali Ayala Martínez

## INTRODUCCIÓN

La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo ha sufrido una transformación sin precedente en los últimos años. La administración de la política exterior del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) ha significado una metamorfosis en distintas dimensiones que atañen a la política de cooperación internacional para el desarrollo. En este trabajo se pretenden analizar de manera específica los cambios significativos de la Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo (AMEXCID) desde la dimensión institucional: su vocación, la agenda de la eficacia y el fortalecimiento institucional, siendo estas las categorías que pensamos torales para comprender de manera integral la cooperación mexicana para el desarrollo hacia el umbral del cambio de gobierno.

En primera instancia, se narran los cambios contemporáneos del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, a fin de comprender los grandes lineamientos definidos en el marco de la gobernanza global y que han regido el sistema durante el siglo XXI, en paralelo a los dos gobiernos del periodo 2012-2018.

Este texto se compone de las siguientes partes: primero se exploran los principales elementos de la política de cooperación del régimen de Felipe Calderón, como preámbulo a lo acontecido durante la administración de Enrique Peña Nieto entre 2012 y 2018. En ese contexto, se hace una revisión de los principales hitos que han marcado los debates

contemporáneos en torno a la cooperación para el desarrollo y la política mexicana de cooperación. A continuación, se exploran los factores clave de la política de cooperación del gobierno de Andrés Manuel López Obrador desde 2019, a fin de comprender los principales cambios observados. Después se realiza un análisis a profundidad de los cambios organizacionales, políticos y programáticos que conllevaron tanto la creación como el fortalecimiento de la AMEXCID. El texto ofrece una breve interpretación de la evolución institucional de esa agencia, desde la teoría del liberalismo institucional, para finalmente ofrecer unas consideraciones finales hacia una posible prospectiva de la política de cooperación mexicana para el desarrollo en un cercano cambio de régimen.

Tomando en cuenta el contexto internacional del periodo aquí estudiado, se parte de la premisa de que los cambios contemporáneos más relevantes para la cooperación mexicana y en enlace con el sistema global de cooperación se pueden leer fundamentalmente a la par de los últimos dos sexenios: 2012-2018 y 2018-2024. Sobre todo, por la creación de la AMEXCID y el decreto de la ley en la materia, en abril de 2011, lo que ameritó un análisis breve sobre las acciones del gobierno de Felipe Calderón. El inicio del periodo 2012-2024 considera la previa superación de la fatiga de la ayuda vivida por los donantes tradicionales, registrada a finales del siglo XX, así como la reformulación del sistema a partir de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con una vigencia de 2000 a 2015. También fueron muy relevantes la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, cuyo proceso se vivió desde 2004 en Marruecos, hasta 2014 en la ciudad de México, así como el surgimiento de los donantes emergentes o proveedores del Sur Global, aproximadamente entre 2004 y 2008, sobresaliendo el desempeño de países como China, India, Brasil y Sudáfrica. Esto supuso la apertura de una narrativa desde el Sur para el mundo, y un contrapeso a las relaciones Norte-Sur que predominaron en la segunda mitad del siglo XX, de lo que México formó parte activamente.

## PREÁMBULO A LA CREACIÓN DE LA AMEXCID

Como preámbulo al análisis de la política de cooperación del gobierno de Enrique Peña Nieto, se considera importante resaltar ciertos aspectos del gobierno de Felipe Calderón que nos permiten identificar algunos

aspectos clave, como fue la entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. La publicación de la ley en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de abril de 2011 (DOF, 2011) tuvo como primer efecto el establecimiento de la AMEXCID, así como los otros pilares de la ley, a decir: el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID), el Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID), el Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SICID) y el Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID). Estos pilares han dado sustento a la política de cooperación, la legitimidad y la continuidad a programas y proyectos de largo alcance, con socios tanto estratégicos como tradicionales de las relaciones internacionales de México. Posterior a la transición hacia el gobierno de Enrique Peña Nieto, el liderazgo de la nueva agencia y la definición de su política conforme a la ley subrayaron la intención de posicionar a México como actor con responsabilidad global, con una renovada política de cooperación para el desarrollo (Valle, 2015, p. 15).

La ley marcó un antes y un después en la política mexicana de cooperación, pues se constituyó el andamiaje legal e institucional que permitió configurarla como política pública con perspectivas de largo plazo para servir al interés del país, contribuyendo con su crecimiento interno, así como a su participación en la arquitectura internacional de la cooperación (Valle, 2015, p. 18). Como se pudo constatar con el paso del sexenio, se consolidaron las fortalezas de México como oferente de cooperación, se dotó de los instrumentos necesarios para la gestión, programación, coordinación, cuantificación y evaluación de las acciones de cooperación para el desarrollo, fundamentalmente gestionadas por el gobierno federal. Pero también se establecieron los canales institucionales para el trabajo subnacional, la comunicación interinstitucional a nivel local, así como con el sector privado, la academia y la formulación de alianzas público-privadas para el desarrollo.

A raíz del PROCID, se buscó alinear las acciones de cooperación y promover la transición de acciones aisladas, muchas veces aisladas y reactivas, a acciones ordenadas bajo una estrategia de país, que tengan resultados e impacto de largo plazo. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 definió lo que el gobierno concibió por un México con responsabilidad global, como

Una fuerza positiva y propositiva en el mundo al servicio de las grandes causas de la humanidad. Un país cuya actuación global incorpore la realidad nacional y las prioridades internas, enmarcadas en las otras Metas Nacionales, para que éstas sean un agente definitorio de la política exterior. Una Nación que fortalezca su voz y su presencia en la comunidad internacional, recobrando el liderazgo en beneficio de las grandes causas globales (DOF 2013).

Sobre ese proceso, Prado (2014) argumenta que,

si bien México cuenta con cierta estabilidad programática de sus acciones de cooperación con terceros países, y la ley de cooperación internacional para el desarrollo constituye un avance a favor de la institucionalización de sus procesos, la entrada en vigor *per se* de este ordenamiento jurídico ha sido insuficiente en términos de la generación de una política exterior pública de Estado consolidada en este ámbito de la política exterior durante el gobierno de Calderón” (p. 414).

Se consideró que, para un funcionamiento eficaz de la política de cooperación internacional para el desarrollo, se requería de la sinergia entre la política exterior y la cooperación, el nivel de coordinación y armonía entre ambas actividades, así como de la sujeción de la segunda respecto de la primera (Prado, 2014, p. 417).

Es importante señalar que la priorización de la creación y establecimiento de la agencia pasó por un sinuoso camino en el que hubo tanto un veto del poder ejecutivo a lo largo de su negociación, como un proceso de discusión con actores de la sociedad civil, la academia, el sector privado y los gobiernos subnacionales, dadas las facultades que se habían otorgado en un principio a dichos actores, y sobre todo obligaciones de registro que no resultaron bienvenidas por las organizaciones de la sociedad civil. A fin de evitar un traslape de procesos administrativos, la corrección de la iniciativa de ley y su publicación final derivó en la eliminación de dichos sectores como actores de cooperación para el desarrollo.

Como añade Prado (2014), las observaciones presidenciales fueron en virtud de que es facultad constitucional exclusiva del ejecutivo dirigir la política exterior del país, por sus principios normativos, para lo cual no reconoce la intervención o injerencia de ningún otro de los poderes e incluso de los órganos constitucionales autónomos (p. 428).

En este sexenio, si bien la política exterior no constituyó un rubro relevante, la cooperación internacional en materia de seguridad (particularmente con Estados Unidos) ocupó el área de mayor interés por parte del Presidente de la República en materia de asuntos internacionales. Si a ello se suma el hecho de que la LCID emitida por el Legislativo incidiría en una actividad de política exterior (casi exclusivamente bajo el control del Ejecutivo Federal), aunado a que, como se ha dicho, la principal prioridad de Felipe Calderón en materia de cooperación internacional era la seguridad y no el desarrollo, significaba que la AMEXCID no contaba con un respaldo sólido de la Presidencia (Prado, 2014, pp. 433-434).

## BREVE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE ENRIQUE PEÑA NIETO

La política de cooperación del expresidente Enrique Peña Nieto estuvo, como ha sido tradición, enmarcada por la política exterior. El PND del régimen 2012-2018 estableció la cooperación para el desarrollo dentro del eje 5, “Democracia efectiva y política exterior responsable” (DOF, 2013). Ahí, el objetivo era tener una política exterior que lograra posicionar a México como un auténtico promotor del desarrollo humano. La lógica detrás de la política exterior incluyó el proceso de migración de personas, la defensa de los derechos humanos y la defensa del interés nacional, considerando el desarrollo humano de los pueblos como principio congruente y como postura estratégica de México en el escenario internacional. Además de la migración, la prioridad de la cooperación se señaló como principio rector para la promoción de la paz entre las naciones.

Durante el gobierno de Peña, la cooperación se orientó al desarrollo de las capacidades nacionales en sectores estratégicos, la transmisión tecnológica y de conocimientos sectoriales. También se fortaleció el papel del país como oferente de cooperación internacional, promoviendo las habilidades y fortalezas del país con los socios principales en diferentes regiones, buscando dar soluciones a problemas del desarrollo (Valle, 2015, p. 21)

La política global de cooperación internacional para el desarrollo ofreció un contexto en el que México promovió los principios de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), la cual copreside junto con Países Bajos y Malawi, y con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Con ello, la AGCED buscó, precisamente, maximizar el impacto de la cooperación por medio de la implementación de los principios de la Declaración de París: apropiación nacional, enfoque basado en resultados, asociaciones incluyentes para el desarrollo y mutua transparencia y rendición de cuentas (Valle, 2015, p. 23). Con ello, se fortaleció la sistematización de las actividades de monitoreo y la evaluación en México y en la cooperación recibida de otros donantes, resultando en una mejor gestión enfocada en resultados y teniendo las herramientas necesarias para hacer una clara rendición de cuentas.

Entre 2012 y 2018, el mundo de la cooperación al desarrollo transitó del cierre de los ODM a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esto representó un reto para México no sólo en la observancia de la aportación de programas y proyectos al cumplimiento de la Agenda, sino también en el destino de recursos financieros, prioridad política y coordinación institucional con otras áreas de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). No obstante, existe evidencia insuficiente para indicar que estos aspectos hayan sido alcanzados exitosamente; en contraste, la asimilación de la agenda se convirtió en un proceso de observación y consideración, más que de cumplimiento cabal y coordinación institucional de la misma. Los tres años de este gobierno que cubrieron la implementación de la nueva fase de ODS, se dedicaron a la comprensión de la Agenda 2030, un acompañamiento que señalaba el compromiso político e institucional.

Desde 2015 se indicó desde la dirección ejecutiva de la agencia que una de las tareas más urgentes para la agencia era ajustar la manera en que la cooperación se ha llevado a cabo en México, de acuerdo con la coyuntura actual. Es decir, que el mundo exige actuar en forma más estratégica para que los recursos tanto humanos como financieros que se dedican a la cooperación puedan tener resultados contundentes y puedan generar cambios que permanezcan en el tiempo (Valle, 2015, p. 26). Sin embargo, los cambios generados en el gobierno de Peña no permanecieron en el tiempo, ni se logró comprometer los recursos humanos y financieros necesarios para una coordinación de calidad, eficaz y sostenible desde el interior de la agencia. La rotación de personal fue una constante, y si bien se ejerció una cantidad importante de recursos, el FONCID tardó en consolidarse, y fue derogado en 2020.

Se puede reconocer que, como receptor de cooperación, la AMEXCID orientó los recursos hacia los sectores prioritarios para el desarro-

llo nacional, el fortalecimiento de las capacidades nacionales, la presencia regional en Mesoamérica, y la gestión para promover una verdadera apropiación de los proyectos de cooperación que México recibe de otros países. Por otro lado, como oferentes de cooperación, México pudo consolidar su papel como cooperante del Sur, generó experiencias exitosas y proyectos emblemáticos en lo bilateral y lo multilateral. El entonces director ejecutivo de la agencia señaló entre los ejemplos más destacados la consolidación y el funcionamiento de órganos que son hoy en día referentes mundiales, como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), el Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). Otros ejemplos son las políticas públicas y los programas sociales en los que México ha sido pionero, como la Cruzada Nacional contra el Hambre, y posteriormente Mesoamérica sin Hambre, ejecutado de manera conjunta con el programa de alimentación y agricultura de Naciones Unidas (FAO) (Valle, 2015, p. 26).

Durante dicho régimen, en los espacios de diálogo político con donantes y el debate sobre “más allá de la ayuda”, funcionarios mexicanos constataron que México abogó por un sistema de ayuda oficial al desarrollo menos rígido en estándares y responsabilidades, incluyente a los países del Sur Global (Bracho, 2014, p. 112). Esta discusión se llevó a cabo en un momento en que la AMEXCID buscaba forjar su identidad como institución, resultó fundamental mantener los diálogos de alto nivel en la esfera multilateral, particularmente en la OCDE, en la revisión de las reglas de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y del Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sustentable (TOSSD, por sus siglas en inglés), discutir las responsabilidades de los donantes tradicionales y sobre la eficacia de la cooperación.

México llevó una política de cooperación que evitó la confrontación en el contexto de las relaciones Norte-Sur, evitando divisiones que polarizaran la narrativa de la cooperación, lo que fue sumamente útil en un contexto en el que la política mundial de cooperación para el desarrollo necesitaba innovarse, tener una mayor participación de los oferentes del Sur. Siendo así, de acuerdo con Bracho (2014, pp. 112-113), el concepto de responsabilidades o compromisos diferenciados, que México propuso introducir en la agenda de la AGCED, fue clave en la configuración de la agenda de desarrollo pos-2015.

En conclusión, el régimen 2012-2018 logró que México participara en el reconocimiento de principios como el de apropiación y alineación

de políticas, mismas que fueron sustantivos a la cooperación Sur-Sur desde su origen (Bracho, 2014, p. 113). Asimismo, se forjaron las bases para las prácticas exitosas, el fortalecimiento de los mecanismos de su cooperación, metodologías de evaluación, contabilización y efectividad, resultado de las relaciones con donantes tradicionales estratégicos para el país.

Con el fin de enmarcar la política mexicana de cooperación para el desarrollo y poder comprender los factores que acompañaron la política exterior en los últimos gobiernos, se analizarán los hitos más relevantes de los últimos quince a 20 años en el ámbito de la cooperación para el desarrollo:

a) El debate de la ayuda más allá de la ayuda y la creación del TOSSD.

b) La agenda de la eficacia de la ayuda y su transformación a la cooperación eficaz al desarrollo.

c) La revisión del Plan de Acción de Buenos Aires en la cooperación Sur-Sur (PABA+40) y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

d) La consolidación de la banca multilateral de desarrollo del Sur Global.

### *El debate de la ayuda más allá de la ayuda y la creación del TOSSD*

Acerca del debate de la vigencia de la ayuda oficial al desarrollo, cuya contribución fue la propuesta del TOSSD, emanado de las discusiones al seno de la OCDE. La relevancia del TOSSD es que ofrece un instrumento de medición de la AOD más allá del producto interno bruto (PIB) de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), es decir, incluye la cooperación internacional para el desarrollo de países no CAD, abriendo las posibilidades al Sur Global, y más relevante todavía, la inclusión de remesas y fondos de procedencia de naturaleza privada.

### *La agenda de la eficacia de la ayuda y su transformación a la cooperación eficaz al desarrollo*

Como es sabido, la agenda de la eficacia de la ayuda introdujo, en 2005, los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda a la forma en que se gestionaba la ayuda oficial al desarrollo, específica-

mente con el objetivo de promover no sólo en la gestión de la ayuda, sino también en la administración pública federal de donantes y receptores, la transparencia y la rendición de cuentas, la armonización de políticas y la apropiación del desarrollo. Este proceso, que llevó de 2005 a 2014 su perfeccionamiento e implementación con donantes y beneficiarios de ayuda, derivó, en un principio, en diálogos entre representantes de países de diferente nivel de gobierno, además de que logró construir un entendimiento común sobre la eficacia de la ayuda. Asimismo, buscó con ello evitar los problemas del pasado de traslape de políticas, opacidad en la gestión financiera y competencia entre donantes, e impulsó el uso óptimo de recursos técnicos y financieros materia de ayuda al desarrollo.

La culminación de la agenda para una cooperación eficaz se dio en 2014 cuando en la reunión de alto nivel de eficacia de la ayuda, realizada en la ciudad de México, se formalizó la AGCED, de la que se hará referencia más adelante. Diez años después de la creación de esta, si bien la cooperación es más eficaz, armonizada y transparente que hace 25 años, se puede afirmar que el contexto nacional en el cual México presentó su informe de avances en la implementación de los principios de la eficacia de la cooperación para el desarrollo ha cambiado radicalmente. Por un lado, el andamiaje institucional que movía gran parte de las acciones de implementación ha desaparecido, tal es el caso del Instituto Nacional del Emprendimiento (INADEM), entre algunos otros ejemplos; por el otro, los canales institucionales de diálogo con la sociedad civil organizada y el sector privado, así como con gobiernos estatales y locales, han cambiado mucho, reduciendo las capacidades y los resultados sustancialmente, sobre todo por la estrategia y las prioridades del gobierno del presidente López Obrador.

Para México, haber sido sede de la reunión de alto nivel que lanzó la AGCED sirvió para mostrar su capital político como actor global en la definición de los lineamientos de la eficacia de la ayuda, lo cual también quedó demostrado con la conformación de los espacios de diálogo político del Grupo de los Amigos de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo, entre los años 2013 y 2018, y el seguimiento a otras conferencias mundiales como la Financiación al Desarrollo. Sin embargo, ese capital político se ha perdido en los últimos años al darse otras prioridades desde la cancillería mexicana, dejando que los resultados de lo anterior queden, inercialmente, sin estrategia, e inclusive que se pierdan.

La AGCED continúa y ha planteado un programa 2023-2026 enfocado al monitoreo de la eficacia, alianzas estratégicas y alcance de los ODS. El diálogo con la sociedad civil y obtener un mayor compromiso por parte del sector privado son fundamentales, junto con temas innovadores como la digitalización de la cooperación Sur-Sur y la sistematización de datos. No obstante, se requiere que agencias de países receptores y duales se encuentren a la vanguardia en dichos temas, a fin de responder eficazmente y participar en dichas iniciativas. No se puede asegurar que las prioridades nacionales actuales vayan hacia ese sentido; por el contrario, se percibe desinterés en ello desde los tomadores de decisiones de la cooperación mexicana para el desarrollo.

*La revisión del Plan de Acción de Buenos Aires en la cooperación Sur-Sur (PABA+40) y la Agenda 2030*

En términos de cooperación Sur-Sur y Triangular, modalidades de mejor desempeño del país con socios de la región latinoamericana y con los socios estratégicos de Norte, el proceso de PABA+40, iniciado en 2019, revisó el seguimiento al Plan de Acción de Buenos Aires en torno a la evolución de la cooperación Sur-Sur (CSS) y sus desafíos. El Foro de Alto Nivel realizado en Buenos Aires confirmó que, desde un consenso ratificado en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, “la cooperación Sur-Sur es un elemento importante de la cooperación internacional para el desarrollo, que ofrece oportunidades viables para los países en desarrollo en su procuración individual y colectiva del crecimiento económico y el desarrollo sostenible”. La importancia de la reunión de PABA+40 fue, en principio, revisar el estado actual de la CSS, orientar la voluntad política de los gobiernos para vincularla en la implementación de la Agenda 2030; compaginar las tendencias y el progreso de la cooperación internacional para el desarrollo desde el consenso global; converger la agenda de la CSS con la Agenda de Acción de Addis Ababa y con la Agenda 2030, así como observar los puntos de conexión con acuerdos de la gobernanza global como el Acuerdo de París, el Marco de Sendai para reducción de riesgos de desastres, y la Nueva Agenda Urbana.

A lo largo del gobierno de Enrique Peña Nieto dio inicio la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030), lo que implicó la construcción

de un andamiaje institucional que aplicaría la estrategia nacional para su cumplimiento. Su continuidad, a lo largo del gobierno de López Obrador, no significó la permanencia de la estrategia ni su relevancia a nivel presidencial, sino que tuvo cambios significativos con la reubicación de la Oficina de la Presidencia de la República en 2021 a la Secretaría de Economía, con personal limitado para la ejecución de actividades.

Se puede afirmar que se ha logrado una promoción de la Agenda 2030 a lo largo de la administración pública, con la complejidad que significa medir y reportar los avances en su implementación. También significó la articulación entre organizaciones multilaterales y gobiernos locales, agencias nacionales de cooperación de países donantes, academia y organizaciones de la sociedad civil, para la comprensión a profundidad de la Agenda, su divulgación social, y para la generación de actividades y resultados. Al final, es posible comprender la Agenda 2030 como un proceso complejo y de largo plazo, pero también una hoja de ruta, sin desconocer su peso como referente conceptual del desarrollo en el concierto de las relaciones internacionales y el mundo en desarrollo.

### *Consolidación de la banca multilateral de desarrollo del Sur Global*

Con las agencias de cooperación internacional para el desarrollo, así como la creación y establecimiento de otras, se logró contar con el andamiaje institucional. Esto facilitó los diálogos para un entendimiento común sobre la gestión y la evaluación de la cooperación para el desarrollo.

En dicho proceso de fortalecimiento institucional desde el Sur Global también se encuentran las estrategias de países y grupos de países que han forjado sus instituciones, normatividad, políticas y programas de cooperación. Tal es el caso del New Development Bank y el Banco Islámico de Desarrollo, por mencionar los más relevantes en los últimos quince años. El primero, brazo financiero multilateral derivado de los BRICS creado en 2014 en Brasil y con sede en Shanghai, China, ha mostrado ser la alternativa de la banca multilateral de desarrollo tradicional, ofreciendo financiamiento a proyectos de cooperación bilateral y triangular en los países del Sur Global, en condiciones favorables y problemas de desarrollo locales o regionales, con una estrategia geopolítica basada en el acercamiento por afinidades políticas históricas.

Por el otro lado, el Banco Islámico de Desarrollo, ubicado en Yeda, Arabia Saudita, inició actividades en 1975 y fortaleció su estrategia de cooperación Sur-Sur y Triangular a través de la definición de los componentes del ecosistema nacional para estas modalidades. De este modo, de acuerdo con documentos declaratorios del Banco Islámico de Desarrollo, los factores de evaluación para el éxito de la cooperación de este banco se basan en voluntad política, estrategia nacional de cooperación Sur-Sur y Triangular (CSST), bases de información de la CSST, actores vinculados, agencia de cooperación, mecanismo financiero y gestión del desempeño. Así, se puede observar que el Sur Global ha dedicado los últimos 20 años a fortalecer sus instituciones, políticas, mecanismos de gestión y evaluación, así como la coherencia con la política exterior y la visión de desarrollo (económico y social) de los países que le representan.

Para México, ese proceso no ha sido la excepción, y a lo largo de los últimos 20 años ha invertido tiempo y recursos en la creación y consolidación de su agencia de cooperación internacional para el desarrollo, su política, la vinculación con diversos actores, y sus metodologías de gestión, monitoreo y evaluación, con el apoyo de los mecanismos regionales internacionales en la materia y de sus relaciones históricas. No obstante, también se puede apreciar el giro de timón del gobierno actual, a través del cambio de prioridades regionales y sectoriales en la política de cooperación, la derogación de fideicomisos y fondos de cooperación, incluyendo el FONCID, entre otros que se analizan más adelante en este capítulo.

## CAMBIO DE TIMÓN EN LA POLÍTICA DE LÓPEZ OBRADOR

En la actualidad, es posible afirmar que el gobierno de López Obrador, a través de la política exterior dirigida por Marcelo Ebrard, no se preocupó por mantener ese liderazgo regional ni global en torno a la ayuda oficial y la financiación del desarrollo, por lo que se ha perdido esa interlocución con los donantes tradicionales. El perfil del país se ha mantenido bajo en gran parte de los foros mundiales de política global, y las prioridades políticas de la cooperación mexicana se han volcado a programas de flujo de dinero hacia países centroamericanos a través de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro.

En el caso de México, la participación de los representantes gubernamentales de la AMEXCID demostró que el diálogo con interlocutores sociales, privados y parlamentarios se lleva bajo esquemas multiactor y participativos, de acuerdo con las tendencias de gestión de la CSS y Triangular contemporánea. Asimismo, fue reiterado que, prácticas como el intercambio de experiencias y conocimientos, sistematización y medición de la CSS, y vinculación con el crecimiento económico, junto con una vinculación más estrecha con los objetivos del PND, son clave para tener una cooperación mexicana eficaz.

Se puede afirmar que la CSS mexicana se ha fortalecido a lo largo de los años y ha respondido al cambio de paradigma acontecido a nivel global durante los últimos 20 años, transitando de la cooperación técnica al desarrollo de capacidades a una escala más sofisticada, la vinculación comercial y tecnológica y cadenas de valor, la digitalización y la vinculación con el sector privado y las alianzas multiactor. Se puede apreciar que la CSS mexicana se ha mantenido fuerte desde los programas bilaterales más consolidados, su alcance en temas de gobernabilidad, equidad de género, justicia y Estado de derecho, sin detrimento del desarrollo social, la infraestructura y cierta integración regional en Centroamérica.

No obstante, también se debe reconocer que hay niveles de desarrollo de mayor potencial en la CSST en los que el gobierno mexicano y los actores de desarrollo no gubernamentales todavía pueden tener un papel más significativo y resultados de desarrollo consolidados, en la medida en que un presupuesto oficial sea más robusto, se cuente con un personal más amplio y capacitado, y se formule una política de cooperación de vanguardia, más ambiciosa e incluyente en lo regional, global y subnacional.

Dentro de los aspectos que es importante resaltar en la evolución contemporánea de la cooperación para el desarrollo, se debe mencionar la creación y el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación, sobre todo en países de renta media o países con un papel dual en la cooperación, así como en beneficiarios o receptores tradicionales. Esto responde al progreso de desarrollo de capacidades institucionales en la parte metodológica del diseño, la gestión, y la evaluación de la cooperación internacional para el desarrollo.

Desde finales del siglo XX el desarrollo metodológico se ha dado en paralelo en las agencias de cooperación y en las organizaciones de la sociedad civil; en numerosas ocasiones orientados y proporcionados por

agencias de cooperación de países desarrollados y organizaciones multilaterales especializadas, y en otras ocasiones desarrollado por las mismas organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento e instituciones académicas. Esto permitió pasar de una gestión orientada a objetivos a una orientada a resultados de desarrollo. También coadyuvó a la consolidación de los Programas Operativos Anuales (POA) en los programas adscritos a la cooperación iberoamericana, permitiendo su fortalecimiento en lo general, en la administración pública de los dichos países. Asimismo, permitió el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación de cooperación sólidos, buscando un entendimiento cercano entre países y facilitando la interpretación de tendencias, áreas de oportunidad y puntos de conexión con la política de cooperación de los socios involucrados. Así, con la homologación de criterios de los programas y proyectos, se ha logrado sentar las bases de un piso común en gestión y evaluación de la CSST. Registro de ello ha hecho la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) a través de sus informes anuales.

## BALANCE DEL ANDAMIAJE INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN 2011-2023

Sin duda, un aspecto fundamental para el funcionamiento de una política es que exista una institución dedicada a velar por la implementación del mandato que la sustenta; en México, quien ostenta esta atribución en materia de cooperación internacional para el desarrollo es, desde 2011, la AMEXCID. Sin embargo, analizar esta agencia de forma unilateral sería sólo parcial. En este caso, partiremos de la institucionalidad que marca la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), en la cual, como se mencionó anteriormente, se visibilizan cinco pilares fundamentales: la propia LCID; la agencia, como pilar institucional; el PROCID, como una ruta programática; el FONCID, como filar financiero, y el RENCID, como pilar estadístico.

En el caso de la AMEXCID, desde 2019 se han dado importantes cambios institucionales que han afectado en mayor o menor medida las capacidades de gestión de la agencia. Sin duda, el más significativo es derivado de la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (RISRE). Con él, fue también publicada la estructura de la agencia. En dicho documento se define el organigrama de la

AMEXCID, que responde a una lógica de procesos inherentes a la gestión de la cooperación internacional (véase diagrama 1).

Este sistema se apoya de dos direcciones generales de carácter estratégico/transversal que están más bien dedicadas a la negociación y la concertación, así como al apoyo estadístico y metodológico de los proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID); y tres direcciones generales más que operan la cooperación a nivel de las regiones geográficas principalmente, gestionando proyectos y acciones de CID en distintos ámbitos (bilateral regional, triangular, multilateral, etc.).

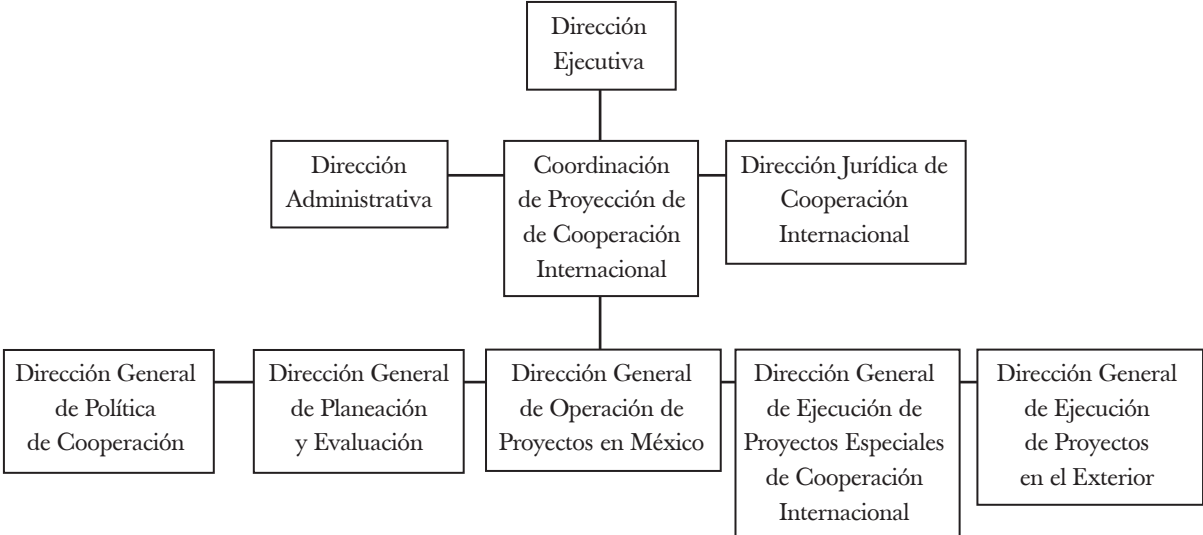
Es irrefutable que la publicación oficial de la estructura funcional de la AMEXCID ha sido muy bienvenida por sus funcionarios y estudiosos de la cooperación internacional mexicana. Este simple hecho ha fortalecido de forma sustantiva la institucionalidad de la política de CID, dando certeza jurídica a muchas áreas sustantivas que existen de años atrás, pero que eran invisibles a los ojos institucionales, por la adolescencia de este instrumento.

Este nuevo diseño estructural ya se ha implementado al interior de la AMEXCID, aunque no opera tal cual se plasma; aún existen inercias importantes que frenar para que una reestructura tan profunda se implemente de manera cabal. Asimismo, el diseño sugiere oportunidades para su mejora y gestión eficaz. Por ejemplo, hay atribuciones de direcciones generales que deberían ser funciones de toda la agencia. Por otro lado, algunas de estas tareas parecen repetirse en el reglamento, lo que genera confusión, lentitud en las respuestas y mucho desconcierto en las contrapartes institucionales de la AMEXCID.

Una característica muy rescatable de la nueva estructura es, sin duda, la creación de la Dirección General de Planeación y Evaluación, que aporta un elemento innovador al diseño de Agencia, dándole especial importancia a la evaluación, siendo la primera agencia del Sur en integrar en su estructura esta temática tan necesaria entre los cooperantes del Sur Global. También es importante reconocer que el RISRE es un elemento que se suma y fortalece al andamiaje jurídico de la política de cooperación internacional para el desarrollo de México, dando claridad y certeza jurídica al interior de la SRE.

Otro de los pilares en los que se soporta la política de CID es sin duda el PROCID, que fue publicado el 24 de diciembre de 2021 después un largo proceso administrativo.

Diagrama 1. Organigrama de la AMEXCID



Fuente: elaboración propia con base en el RISRE, 2021.

Sin duda, el PROCID cuenta con una característica importante desde su origen y diseño, y es necesario recordar que este programa de política pública fue construido con un enfoque de consulta multiactor que ha permeado a lo largo del documento e integra comentarios provenientes de representantes de agencias de cooperación, administración pública federal, gobiernos locales, expertos de cooperación, académicos, etcétera.

El documento, sin duda valioso, también es rígido en su estructura, misma que se ciñe a los lineamientos de la guía para la elaboración de programas derivados del PND 2019-2024, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Bajo esta óptica, el nuevo PROCID resulta un texto que si bien vierte todos los elementos que intenta cubrir esta política pública, también deja grandes incógnitas de cómo se abordarán las acciones o innovaciones ahí descritas, mismas que deberían implementarse en un tiempo récord, ya que la publicación de programa se da al final del tercer año de gobierno, ya muy entrada la administración actual.

En este PROCID, claramente se refleja el carácter dual de México, con un enfoque de cierre de brechas en el desarrollo del país, beneficiando de la cooperación recibida al sur-sureste de México, además de que busca un enfoque muy marcado hacia la oferta de cooperación para el desarrollo al norte de Centroamérica. No obstante, es difícil apropiarse de un documento tan extenso que se vuelve lejano en la lectura, por lo que genera vacíos al tratar de responder cómo se llegará a tal o cual objetivo estratégico. Este vacío puede ser perfectamente subsanado con la integración de textos complementarios que busquen profundizar en temas torales de la cooperación mexicana, promoviendo a la CID de forma sistemática y aludiendo a las prioridades del gobierno en turno.

Otro pilar fundamental para la cooperación es el RENCID, que tiene la función de integrar las acciones y proyectos de cooperación de toda la administración pública federal para producir la cuantificación de la oferta de cooperación de México. Sin duda, una de las fortalezas de la AMEXCID es justamente la capacidad de sistematizar información y producir datos concretos de la cooperación internacional para el desarrollo. Con esa experiencia, México ha nutrido procesos globales y regionales de discusión y disertación sobre cómo cuantificar la CSS. La incidencia de México en la elaboración del Marco Global de Medición de la CSST –que fue adoptado para alimentar el indicador 17.3.1 de los ODS– es in-

negable y que a su vez el marco global haya sido adaptado al TOSSD es también muy notable.

Ha sido muy relevante que la AMEXCID ampliara las variables de medición de la oferta de cooperación, si bien se habían dado intentos importantes para integrar nuevos conceptos, la madurez de la Agenda 2030 pavimentó el camino para que más variables se integraran: las Misiones de Operación y Mantenimiento de la Paz, que habían sido identificadas, así como la participación de proyectos de cooperación mediante fideicomisos o fondos destinados para esos fines.

Aunque mucho trabajo se ha elaborado, la AMEXCID no ha sido consistente en hacer pública la información de las cuantificaciones de forma sistemática y puntual, lo que merma la disponibilidad de información para la investigación y para la propia consulta gubernamental y de otros actores. Adicionalmente, se esperaba que en esta administración se pusiera en marcha la consulta pública de los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo que se menciona en la LCID.

Por último, se hace referencia al FONCID, sin duda un elemento fundamental para la gestión financiera de la cooperación. Hay que recordar que el FONCID era un fideicomiso público de gestión y pago que fue confeccionado con características únicas que lo hacían un traje a la medida para una buena porción de la cooperación que México implementa. Su capacidad de recibir recursos de diversas fuentes, de entre las que figuraban las agencias nacionales de cooperación, los organismos internacionales, la banca multilateral de desarrollo, la sociedad civil, los gobiernos locales, las dependencias de gobierno, el sector privado, etc., era una fortaleza difícil de replicar en otro contexto de gestión de recursos. Sin embargo, decisiones políticas ajenas a la AMEXCID condujeron a la modificación de la LCID en noviembre de 2020, donde se derogó todo el articulado referente a FONCID, dado que el fideicomiso había sido cancelado de forma definitiva.

Si bien existen otros mecanismos financieros para gestionar la cooperación, además del Presupuesto de Egresos de la Federación, los fondos conjuntos, el Fondo México y los fondos mexicanos alojados en diversos organismos internacionales, ninguno de ellos presenta la flexibilidad y versatilidad que tenía el FONCID, esa gestión debe ser sistematizada como una buena práctica concluida por México, pero que puede inspirar a otros países en el diseño de instrumentos financieros para la cooperación.

## LA VOCACIÓN DE LA AMEXCID

De conformidad con el artículo 10 de la LCID, la AMEXCID coordina concreta y estimula la CID de México. Sin embargo, en 2019 la agencia amplió su mandato de forma unilateral y sorpresiva sumando a estas tareas de una agencia implementadora de cooperación. Casi sin pensarlo o proponérselo, la agencia comenzó a operar los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en Centroamérica. Con un enfoque *sui generis*, que no se equipara con la implementación típica de un donante, la implementación de los proyectos citados se daba de forma automática a los mandatos de la cancillería y la propia presidencia de la república.

Este nuevo enfoque ha traído a la AMEXCID una perspectiva renovada de la cooperación tradicional que se ha conducido ya por décadas. El salir a campo ha permitido el contacto directo de la AMEXCID con la población beneficiaria de los proyectos, incrementando el entendimiento de sus necesidades de desarrollo y permitiendo una adaptación más pertinente de los proyectos a las realidades locales de nuestros países socios.

Por otro lado, se puede afirmar que el rol implementador no se ha extendido de forma equitativa por toda la agencia, y tampoco ha generado directrices, normativas o lineamientos observables por la agencia en su conjunto, lo que debilita la sostenibilidad de dicho rol en el tiempo. Esto también lleva a hacer una pregunta obligada en este contexto: ¿el rol implementador responde sólo a una coyuntura política? o ¿es un rol que la agencia seguirá asumiendo?

Sin duda, sólo el tiempo responderá; no obstante, se antoja que esta nueva faceta eche raíces en la AMEXCID y que cada vez más existan proyectos que se implementen en campo, incrementando la presencia de México en los países, diversificando las típicas audiencias de la cooperación mexicana y llegando a nuevos públicos, con proyectos que cuenten con *expertise* técnico de nuestras instituciones y también incluya una participación calificada y directa por parte de la agencia mexicana.

Tal vez para que ello suceda, la AMEXCID deberá preguntarse si es necesario también integrar a sus filas expertos temáticos en sectores clave, donde la cooperación ha sido predominantemente demandada y también exitosa. O si para hacer el rol implementador sostenible, acudirá a las extendidas prácticas de la contratación de consultores externos para producir los entregables comprometidos en los proyectos. Cualquiera

que sea la respuesta, será interesante observar la evolución de esta reciente faceta en las próximas administraciones.

### *¿Y la eficacia?*

Cómo es bien conocido, la AMEXCID ha sido una gran promotora de la Agenda de la Eficacia de la Cooperación, no sólo porque la LCID integra los principios en el artículo 1, sino porque también ha abanderado un trabajo político de orden global impulsando la integración de esa agenda, principalmente a los países del Sur y específicamente, a los de naturaleza dual, como México.

Lo que es muy reconfortante es que esta agenda y sus principios han generado un verdadero caldo de cultivo en la AMEXCID, del cual se han cosechado ya frutos que nutren el discurso político sobre este tema. Para ello, analicemos muy brevemente el comportamiento de la cooperación mexicana, de acuerdo con los principios de la AGCED (véase cuadro 1).

## INTERPRETACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN MEXICANA DESDE EL LIBERALISMO INSTITUCIONAL

De acuerdo con las premisas básicas del liberalismo institucional ofrecidas por Jorge Schiavon (2014, p. 261), es posible interpretar la evolución institucional de la AMEXCID de la siguiente forma:

- Las instituciones promueven, mejoran y aumentan la permanencia a largo tiempo de la cooperación internacional.
- Es decir, las instituciones que son el enlace institucional de la cooperación al desarrollo mejorarán y aumentarán sin duda la cooperación internacional. Dado que el acuerdo político es la definición de la cooperación internacional, se convierte en la primera etapa de la cooperación al desarrollo. Esta premisa es válida tanto para los actores gubernamentales como para los no gubernamentales; sin embargo, el liberalismo institucional hace prevalecer las oficinas gubernamentales al más alto nivel, así como las figuras multilaterales formadas por representantes gubernamentales.

## Cuadro 1. Correspondencia analítica de la política mexicana de cooperación y los principios de eficacia de la AGCED

### *Principio*

### *Avances/oportunidades de México en la Administración 2019-2024*

Apropiación nacional	México ha preservado la tradición de responder a demandas de cooperación de sus países socios, previamente acordados los sectores en los que se trabajará, los países proponen sus propios proyectos que deben responder a una política pública asentada en planes nacionales, sectoriales o institucionales de los países. De igual forma la cooperación aterrizada ya en proyectos de desarrollo, se debe alinear a al menos un ODS y si es posible bajarlo a meta de desarrollo.
Enfoque de resultados	Recordemos también que la AMEXCID ha impulsado desde tiempo atrás una serie de medidas que aseguran una gestión por resultados de los esfuerzos de cooperación. Sin duda, la existencia de un formato de presentación de proyectos de la AMEXCID ha sido el cimiento para construir más herramientas. En 2020, la AMEXCID lanzó la implementación de la Caja de Herramientas de Monitoreo y Evaluación de los Proyectos de Cooperación Técnica y Científica de México. Con este insumo, la AMEXCID ha fortalecido la gestión por resultados de sus proyectos y generando conocimiento y aprendizaje al interior de la misma, para la toma de decisiones informada.
Alianzas inclusivas	Las alianzas para el desarrollo son un aspecto que se solía presumir en la AMEXCID en años anteriores; la llamada Alianza por la Sostenibilidad y proyectos concretos que integraban a la sociedad civil y a otros actores eran ampliamente publicitados. No obstante, en la administración actual se han suscitado eventos exógenos que han mermado la colaboración en alianza. La llamada circular 01 de la Presidencia de la República, que restringe la vinculación gubernamental con la sociedad civil organizada fue un primer golpe a la vinculación con ese sector de la sociedad. Por otro lado, la desaparición de la Dirección General de Cooperación y Relaciones Económicas Bilaterales de la AMEXCID, que operaba con el sector privado, alejó la ventana de comunicación con empresas y fundaciones comprometidas con la cooperación.

Adicionalmente, la infraestructura creada en años anteriores para institucionalizar la vinculación estratégica fue poco aprovechada en este sexenio.

No obstante, sí hay elementos destacables en la vinculación que vale la pena mencionar. Los trabajos del Consejo Técnico del Conocimiento y la Innovación son muy destacables, dada la generación de iniciativas que de ahí se derivaron. Igualmente, es destacable el lanzamiento del Compendio de Herramientas para Gestionar Alianzas Multiactor, que es un excelente aporte metodológico y conceptual para abordar las alianzas multiactor.

Transparencia y  
rendición de cuentas

La transparencia y rendición de cuentas de la AMEXCID ha sido fortalecida desde varios puntos de vista, entre ellos la generación de informes anuales.

Fuente: elaboración propia con base en los principios de la AGCED.

- Las instituciones internacionales influyen, mediante normas e instancias formales e informales o a través de una mezcla de ambos, en su dimensión de recursos normativos de las relaciones internacionales, promoviendo y reforzando cooperación entre sí.

- Es decir, la gobernanza mundial ha proporcionado diversas reglas, normas e instituciones a escala internacional y regional. La dimensión normativa de las relaciones internacionales refuerza la cooperación entre los actores. En el caso de las instituciones regionales, las instituciones nacionales y los acuerdos interinstitucionales que hacen posible la cooperación al desarrollo, coexisten instancias y normas formales e informales. Desde las instituciones internacionales, los recursos normativos no son necesariamente vinculantes, pero se han convertido en directrices políticas normativas que orientan las estrategias de instituciones como las agencias de cooperación.

- Los regímenes internacionales promueven la convergencia de políticas entre distintos actores, generando expectativas, y en caso de éxito, satisfaciéndolas.

- Es decir, los regímenes internacionales forman parte de la gobernanza mundial; se busca la convergencia política entre los diferentes actores a través de la concertación y la coherencia política, la armonización y los principios de la Declaración de París. Las expectativas se generan en función de los resultados programados y de los resultados de desarrollo, como las metas de los ODS. La satisfacción de las políticas de desarrollo no depende de la promoción de la convergencia de políticas, sino de que la promoción de dicha convergencia se transforme en la implementación de un lenguaje común, valores e intereses cercanos. La cooperación mexicana hacia Centroamérica, tanto bilateral como regional, promueve la política exterior mexicana. Si bien se trata de una cooperación programada y concertada entre contrapartes, es necesario vincularla con las políticas de desarrollo, no sólo con la política exterior. Posiblemente esta brecha deba ser cerrada y atendida a nivel regional, institucional y de coordinación y seguimiento de la cooperación.

- La debilidad de las instituciones internacionales consiste en que sus normativas y procedimientos no son obligatorias, lo cual se explica dado que cooperación internacional depende de la voluntad política de quien la desee practicar en un momento dado.

- Es decir, en teoría, la voluntad política obligaría a las instituciones internacionales a hacer vinculantes sus normas y procedimientos, pero

no es así. Las normas y directrices de las instituciones no son vinculantes a nivel nacional, situación que protege la soberanía. Mientras no haya sanciones, la no obligatoriedad debilitará a las instituciones, sus medidas y normas. Por lo tanto, la cooperación al desarrollo es y será siempre la cara noble de las relaciones internacionales, a pesar del poder que conlleva y de las relaciones de poder que de hecho se gestionan en su seno.

- La cooperación debe distinguirse de la armonía. Para que exista cooperación es necesario que dos o más partes decidan ajustar sus respectivos comportamientos, para que, mediante la convergencia de acciones, se genere un propósito común. De ahí que la cooperación internacional sea un ejercicio político.

- Es decir, en efecto, la cooperación no es armonía, pero sirve a los fines del concepto de armonización, así como a los de apropiación y alineamiento. Considerando que dos o más contrapartes ajustan sus respectivos comportamientos institucionales, se busca la armonización y la alineación. El comportamiento institucional responde a los intereses y prioridades de los países y es, por tanto, un ejercicio político. Este ejercicio aborda la verticalidad buscando la horizontalidad en el caso de socios con distintos niveles de desarrollo y cuya naturaleza puede ser o no similar

- La estructura, el diseño, el proceso de toma de decisiones y funcionalidad de las agencias de cooperación internacional, organismos multilaterales, mecanismos de cooperación, entre otras, desempeñan un rol trascendental, puesto que tales factores determinan la capacidad de estos entes para colaborar y por ende conseguir sus objetivos.

- Es decir, la creación de la AMEXCID, así como sus órganos de decisión y su consulta, y la Ley de Cooperación para el Desarrollo confirman que se han consolidado mecanismos y capacidades institucionales para coordinar la oferta y la demanda de cooperación, además de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política exterior y de la política de cooperación para el desarrollo.

- Los aparatos burocrático-administrativos dedicados a la cooperación internacional, los regímenes internacionales y las convenciones, según cada caso, son capaces de conducir el comportamiento de actores internacionales, moldeando expectativas y comportamientos en su ámbito de acción.

- Es decir, la consolidación de la AMEXCID permite liderar los procesos de liderazgo de los actores mexicanos de cooperación y desarrollo.

A nivel regional, se muestra como un actor internacional que lidera la cooperación en Mesoamérica y contribuye con las expectativas de desarrollo. Posiblemente exista un área de oportunidad en promover la mejora de los procesos de coordinación interinstitucional, tanto a nivel nacional como regional.

- Sin embargo, el aparato burocrático de la agencia enfrenta retos como ser una coordinación administrativa más eficiente, un fondo financiero más amplio y ágil, leyes fiscales que faciliten la gestión de la cooperación y reducir la alta rotación de personal.

- Este tipo de estructura e instituciones inciden en el comportamiento estatal, por lo que su naturaleza es el orden persuasivo, sus patrones de acción generan expectativas y ayudan a la creación de normas que a su vez refuerzan las instituciones creadas.

- Es decir, para la AMEXCID, la LCID constituye el marco jurídico necesario para orientar su comportamiento y alcanzar sus objetivos. Por su parte, el RISRE es necesario para profundizar en la ejecución de sus tareas y hacer efectivos sus compromisos. Asimismo, contar con una Dirección de Planificación y Formulación de la Política de Cooperación al Desarrollo fortalece la estructura de la propia agencia, más allá de los aspectos programáticos y políticos.

- Tales normas y regulaciones internacionales “pretenden homogeneizar” el comportamiento de los actores a favor de objetivos colectivos, lo cual se consigue por medio de incentivos, aunque en ocasiones también puede recurrirse a la coerción.

- Es decir, en el sistema de cooperación internacional al desarrollo, es posible encontrar directrices de política de cooperación que se aplican tanto a los donantes como a los socios de desarrollo. Se encuentran en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Plan de Acción de Buenos Aires renovado en 2019 como PABA+40, así como en el Plan de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo. Al hacer referencia a la armonización, la alineación, la transparencia y la responsabilidad mutua, existe cierta intención de homogeneizar la conducta de las instituciones nacionales. Sin embargo, la aplicación de estos criterios a nivel nacional adquiere matices tanto similares como diferentes.

- Las instituciones internacionales, al intentar incidir en el comportamiento de los actores internacionales y al facilitar ejercicios de coo-

peración entre sí, inciden en la gobernanza global o regional en temas específicos.

- Es decir, en efecto, la influencia de las instituciones internacionales en la conducta de los actores internacionales facilita la cooperación entre ellos. Sin embargo, hay que distinguir entre un paso previo de acuerdo político de intereses mutuos, el poder blando que se implementa gradualmente y el interés por la gobernanza regional a largo plazo.

## REFLEXIONES FINALES

La ayuda oficial al desarrollo está en cuestión, y los donantes tradicionales no tienen una respuesta. Las alianzas que se han propuesto necesitan profundizarse junto con la cocreación de nuevas normas. Es necesario superar las dicotomías verticales, propiciar un cambio de paradigma de la cooperación internacional para el desarrollo más allá de la ayuda, y repensar lo que funciona con flexibilidad. Sí, la cooperación internacional para el desarrollo es una industria en la que los bancos y donantes buscan tener el mejor balance costo/beneficio, y hace falta pensar en el objetivo del desarrollo, la sostenibilidad y la pobreza, tomando en consideración los bienes públicos globales. El contexto importa, no se puede priorizar todo, es clave pensar “fuera de la caja”, sobre todo a la luz de un año electoral en que se avecinan cambios, o bien, se refuerzan las prioridades del gobierno saliente.

## LISTA DE REFERENCIAS

- AGCED (s. f.), *Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/alianza-global-para-la-cooperacion-eficaz-al-desarrollo-79136> y <https://www.effective-cooperation.org/system/files/2020-08/Partner%20Country%20Offer%20SPN.pdf>
- Bracho Carpizo, G. (2014). La cooperación al desarrollo en transición: el desafío de los cooperantes del sur. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 102, 89-113.
- DOF (2011). Primera Sección. Secretaría de Relaciones Exteriores. Decreto por el que se expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 2011. Gobierno de México.

- DOF (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013, Gobierno de México. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013#gsc.tab=0)
- Gobierno de la República (mayo de 2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Gobierno de la República.
- Islamic Development Bank (2019). *Developing national ecosystems for South-South and Triangular cooperation. Advocacy note*. Kingdom of Saudi Arabia: IDB.
- Prado Lallande, J. P. (2014). La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(222), 51-86.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (14 de junio de 2021). *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Schiavon, J. et al. (2014). *Teorías de las relaciones internacionales en el siglo XX: interpretaciones críticas desde México*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; El Colegio de San Luis; Universidad Autónoma de Baja California; Universidad Autónoma de Nuevo León; Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.
- Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2021-2024 (29 de abril de 2021). *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Valle Pereña, J. M. (2015). México como actor con responsabilidad global: una renovada política mexicana de cooperación internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 102.

# MÉXICO Y AMÉRICA CENTRAL, COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO HACIA EL HAMBRE CERO

Ana Paula Sandoval Motilla

## INTRODUCCIÓN

Pese a que para el gobierno actual se ha mantenido la premisa de que “la mejor política exterior es la política interior”, México ha logrado posicionarse como un actor con responsabilidad global, liderando los esfuerzos regionales al participar en foros globales con naciones de todo el mundo para abordar desafíos comunes relacionados con el desarrollo sostenible, la promoción de la paz y la defensa de los derechos humanos. Con América Central, en particular, México participa activamente en diversos foros, buscando fortalecer los lazos regionales y abordar desafíos compartidos como la migración irregular, el desarrollo económico, la seguridad y la gobernabilidad en la región. Este posicionamiento refleja el compromiso de México con la resolución de problemas globales y regionales en diversas áreas. En materia de cooperación internacional para el desarrollo (CID), su papel también ha sido activo pues desempeña un doble rol: como receptor y donante de ayuda.

A lo largo de su historia como receptor, México ha desempeñado un papel crucial al recibir asistencia financiera y técnica de diversos donantes y organismos multilaterales. Pese a su crecimiento económico, el país aún enfrenta desafíos sociales y económicos que han impulsado la colaboración internacional. A través de esta recepción de ayuda, México ha colaborado estrechamente con la comunidad internacional para abordar problemas específicos y avanzar hacia el logro de metas relacionadas con el desarrollo sostenible.

Como donante, en años recientes, México ha manifestado un creciente interés en desempeñar un papel más activo. La cooperación Sur-Sur (CSS), una modalidad que involucra a países en desarrollo colaborando para abordar desafíos compartidos y aprender mutuamente, ha cobrado relevancia como un enfoque complementario a la cooperación tradicional. México ha dirigido sus esfuerzos hacia la colaboración con naciones en desarrollo, especialmente en América Latina y el Caribe, con el objetivo de contribuir en proyectos de cooperación que aborden temas como la migración irregular, la promoción del desarrollo económico, el fortalecimiento institucional y la seguridad alimentaria. La dimensión política de la CSS se manifiesta al establecer como principales objetivos la reforma del orden internacional, promoviendo la solidaridad entre países considerados “en desarrollo” para garantizar la autosuficiencia nacional y una integración adecuada en la economía mundial (Lechini y Morasso, 2015).

Uno de los desafíos más significativos que afectan al orden mundial, y que ha sido objeto de esfuerzos sostenidos durante muchos años sin alcanzar el éxito esperado, es la seguridad alimentaria. A pesar de que la alimentación constituye una necesidad fisiológica con dimensiones sociales, culturales y económicas, no se ha logrado asegurar este derecho para un gran segmento de la población, especialmente para aquellos que residen en zonas marginadas. En estas áreas, se combinan la inseguridad social, la crisis económica y la inestabilidad climática, creando un escenario complejo y desafiante.

Proyectos de cooperación internacional, ya sea bajo la modalidad tradicional (Norte-Sur), en su variante Sur-Sur o Triangular,<sup>1</sup> se han estructurado con el objetivo específico de abordar esta problemática. En el caso de la CSS, se presenta una paradoja, ya que pese a que los países del Sur Global son los principales productores de alimentos a nivel mundial, muchos de ellos enfrentan cotidianamente vulnerabilidades alimentarias. Por ende, impulsar proyectos de cooperación que promuevan el desarrollo agrícola se ha convertido en un objetivo compartido, siendo el cambio climático un desafío adicional y creciente.

México, en su papel de oferente de CSS, con un foco de acción que desde hace muchos años se ha dirigido hacia los países de América Cen-

<sup>1</sup> Cooperación realizada entre países en desarrollo (socio y beneficiario) con la participación de un tercer socio (donante).

tral, ha intentado impulsar políticas, proyectos y programas que ayuden a esta región a alcanzar la meta de hambre cero. En este capítulo, nos enfocaremos en explorar la posición de nuestro país como un actor de importancia y prevalencia en la CSS, especialmente respecto a América Central, resaltando su contribución significativa en la promoción de la seguridad alimentaria en la región. Como parte de las conclusiones, se presentarán recomendaciones pertinentes con la esperanza de que el gobierno mexicano las tome en consideración al desarrollar próximos proyectos de cooperación.

## MÉXICO COMO OFERENTE DE CID HACIA AMÉRICA CENTRAL

El gobierno mexicano, desde inicios del siglo pasado, ha participado en el sistema de cooperación internacional, primero como receptor y después como oferente, y ha ido desplegando acciones cada vez más amplias de cooperación internacional bajo distintas modalidades y de forma preferencial hacia Centroamérica, Sudamérica y El Caribe (Prado, 2014).

Pese a que México y Centroamérica han mantenido vínculos desde la consumación de la independencia en 1821, no fue sino hasta la década de los sesenta del siglo XX que las relaciones experimentaron un cambio significativo. La creación del Mercado Común Centroamericano en 1960 generó expectativas en cuanto a la necesidad de fortalecer los lazos para lograr acuerdos de cooperación con los organismos de integración. Sin embargo, las revueltas en esta región obstaculizaron cualquier intento de cooperación.

Con el objetivo de pacificar la región, el presidente Miguel de la Madrid se propuso emprender una acción multilateral con otros países de América Latina. Esto resultó en la creación, en 1983, del Grupo Contadora, mediante el cual los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela buscaban impulsar una iniciativa conjunta de paz para el conflicto centroamericano (Embajada de México en Costa Rica, 2013). Aunque esta iniciativa no logró su fin, sí sentó las bases para lo que serían los Acuerdos de Paz de Esquipulas, proceso de pacificación regional que contribuyó a institucionalizar la democracia y representó el impulso de la integración regional. Más adelante, en los años noventa, el gobierno mexicano participó también en los procesos de paz en El Salvador (1992) y luego en

Guatemala (1996). A partir de entonces, pasó de la participación política directa y la mediación a la pacificación y la promoción de mecanismos de cooperación para el desarrollo regional (Toussaint, 2020).

Vale la pena resaltar otros esfuerzos de cooperación, como el Pacto de San José, a través del cual Venezuela y México brindaron apoyo a los países de Centroamérica y el Caribe suministrando petróleo crudo a precios preferenciales. Asimismo, el Plan Puebla-Panamá, que buscaba la integración de nueve países de la región junto con los Estados del sur-sureste de México y que, en 2011, se transformaría en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. En el ámbito comercial, también en 2011, México, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua firmaron el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México y Centroamérica, que entró en vigor para México el 1 de septiembre de 2012, facilitando y aumentando el comercio en la región (Secretaría de Economía, s. f.).

Inicialmente, la cooperación se percibía principalmente como asistencialista, centrada en respuestas ante desastres naturales. La transición hacia proyectos más estructurados implicó un fortalecimiento esencial de las estructuras institucionales de la cancillería encargadas de esta función. Este fortalecimiento se materializó con la creación del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), que fue establecido en 1998 después de que el presidente Ernesto Zedillo decidiera crear un instituto encargado del diseño y la implementación de la política mexicana en materia de cooperación internacional, y que respondió a la clara intención del gobierno de mejorar la eficiencia en la canalización y uso de los diversos recursos que México recibía a través de la cooperación, reorganizando la oferta nacional y optimizando los resultados en ambos niveles de operación (Figuroa, 2014).

En su establecimiento, se reconoció el trabajo realizado por México en el ámbito de la cooperación internacional, demostrando su carácter dual. México no sólo sería receptor de ayuda, sino también un proveedor, dando prioridad a su acción en países latinoamericanos y caribeños, con un enfoque especial en los países centroamericanos y un concepto de cooperación que no sólo abogaba por un enfoque asistencialista, sino que también se centraba en el beneficio mutuo, el intercambio de experiencias y la formación de recursos humanos. Esta iniciativa, sin embargo, tendría una duración breve, pues desapareció apenas dos años después por mandato de Vicente Fox, quien redujo el instituto a una dirección dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (Figuroa, 2014).

Once años después, en 2011, y con la visión de posicionar a México como un actor de responsabilidad global, se creó la

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) a partir de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo aprobada por el Congreso en 2011 (Valle, 2014). Con la creación de la AMEXCID, México se convirtió en un importante promotor y proveedor de cooperación internacional para el desarrollo (CID), teniendo a América Central como una de las regiones prioritarias. A través de esta relación estratégica, se ha logrado contribuir a fortalecer capacidades institucionales, potenciar la integración regional y la competitividad, así como promover un desarrollo inclusivo y aumentar la resiliencia.

Durante los últimos doce años, la AMEXCID ha liderado estos esfuerzos a través de programas bilaterales de cooperación técnica y financiera, mecanismos regionales e iniciativas de cooperación triangular. Además, ha trabajado en el fortalecimiento de capacidades institucionales en países socios, compartiendo experiencias exitosas en áreas como gobernanza y administración pública.

En América Central, la AMEXCID ha desempeñado un papel vital en la proyección de México como un actor destacado en la cooperación internacional. Los expertos mexicanos han compartido su conocimiento y lecciones aprendidas en diversas áreas, contribuyendo al desarrollo de capacidades en la región. Actualmente, México coopera con América Central en materia de agricultura (control de plagas y seguridad alimentaria), sustentabilidad ambiental y cambio climático (control forestal y manejo de recursos hídricos), y fortalecimiento de la gestión pública (AMEXCID, 2018).

## AMÉRICA CENTRAL: DESAFÍOS GEOGRÁFICOS, CLIMÁTICOS Y SOCIOECONÓMICOS Y EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN MEXICANA

América Central es la región dentro del continente americano que podemos ubicar geográficamente entre el istmo de Tehuantepec, en México,<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Región geográfica localizada entre los estados de Oaxaca, Veracruz, Tabasco y Chiapas en México. Se trata de la zona más angosta entre los océanos Pacífico y Atlántico (en su sección del Golfo de México). Mide 200 km de ancho.

y el istmo de Panamá.<sup>3</sup> Políticamente se divide en siete países independientes: Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Estos, junto con República Dominicana, se incorporan en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), constituido en 1991 mediante la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa, el cual reformó la Carta de la ODECA,<sup>4</sup> suscrita originalmente en San Salvador, El Salvador, el 14 de octubre de 1951. El SICA entró en funcionamiento formalmente el 1 de febrero de 1993 con la república de El Salvador como su sede (SICA, s. f.).

Las características geomorfológicas de la región se traducen en un territorio con cuatro placas tectónicas que lo exponen a los efectos de fenómenos geodinámicos naturales como terremotos, erupciones volcánicas y deslizamientos de tierras (CEPREDENAC y SICA, 2019). Adicionalmente, esta región se encuentra entre los océanos Atlántico y Pacífico, particularmente en la franja intertropical<sup>5</sup> del globo terrestre y dentro de lo que se conoce como el cinturón de los vientos alisios.<sup>6</sup> La interacción entre ese régimen de vientos y la cadena montañosa que le atraviesa de noroeste a sureste define a su vez dos regímenes de lluvia diferentes: el de la vertiente del Pacífico con una estación lluviosa y otra seca, y el de la vertiente del Caribe con lluvias que se mantienen casi todo el año. Por estas peculiares condiciones, la variabilidad climática en este territorio es alta: la región está expuesta a fenómenos hidrometeorológicos que, por un lado, causan lluvias intensas y provocan inundaciones, así como a otros que producen el efecto opuesto, con sequías cada vez más recurrentes (Bonilla, 2014). A este panorama hay que sumarle los impactos adversos pronosticados del cambio climático, que plantean un riesgo persistente para el desarrollo de los países de la región por los problemas sociales que estos ocasionan.

<sup>3</sup> Accidente geográfico ubicado entre los océanos Pacífico y Atlántico. Tiene una longitud de unos 700 km, su anchura varía entre 50 y 200 km y contiene en su totalidad a la República de Panamá y a una pequeña porción del Departamento del Chocó, en Colombia.

<sup>4</sup> Carta firmada en 1951 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) para promover la cooperación e integración.

<sup>5</sup> Franja que se ubica entre los trópicos de Cáncer y de Capricornio y en donde se ubica 40% de la superficie terrestre y 37% de las tierras emergidas.

<sup>6</sup> Los vientos alisios son aquellos que soplan entre los trópicos. Estos vientos parten de zonas subtropicales de alta presión con rumbo a regiones ecuatoriales de baja presión.

Además de las amenazas derivadas de factores físicos y geográficos, la región enfrenta vulnerabilidades resultantes de su situación social, política y económica. En América Central, más de la mitad, casi 30 000 000 de personas, vive en condiciones de pobreza. La mayoría, se encuentra en los países del Triángulo Norte,<sup>7</sup> una de las regiones más desiguales y que, además, se considera altamente vulnerable a los impactos de la crisis climática (Swissinfo, 2021).

En esta región, además, se encuentra el Corredor Seco Centroamericano (CSC), definido por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (Van der Zee et al., 2012) como un grupo de ecosistemas que se combinan en la ecorregión del bosque seco tropical de América Central. Es también la franja territorial que corre principalmente a lo largo del litoral del océano Pacífico y que inicia en el estado de Chiapas, en México, y baja abarcando las zonas bajas de la vertiente del Pacífico y gran parte de la región central de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, parte de Costa Rica<sup>8</sup> y hasta el denominado Arco Seco de Panamá. El término corredor seco, aunque apunta a un fenómeno climático, tiene una base ecológica: define un grupo de ecosistemas que se combinan en la ecorregión del bosque tropical seco de Centroamérica (González, 2012).

Desde tiempos antiguos, la producción agrícola se ha mantenido como la principal actividad económica en esta subregión, obligando a las comunidades a ajustarse a las condiciones climáticas para impulsar sus procesos económicos y sociales. Pese a de estos esfuerzos de adaptación, el entorno ha demostrado ser desafiante, resultando en una persistente inseguridad alimentaria que, a su vez, ha generado inestabilidad social y ha impulsado movimientos migratorios.

No se anticipa un cambio en esta situación; de hecho, los periodos de sequía se han intensificado en los últimos años, generando impactos socioeconómicos graves para la población. En este contexto, los proyec-

<sup>7</sup> Nombre con el que se conoce a los tres países centroamericanos de Guatemala, Honduras y El Salvador por su integración económica.

<sup>8</sup> Conocida por algunos como la “Suiza americana”, Costa Rica es el país de América Central con mayor estabilidad y menor percepción de corrupción. Su crecimiento sostenido de los últimos años se ha fortalecido no sólo por la exportación de café, sino también por un turismo creciente que se ha convertido en la principal fuente de ingresos para este país. Este país se ha caracterizado por una fuerte inversión para el bienestar social de la población, que se traduce en un acceso casi universal a educación, salud y pensiones.

tos de cooperación internacional en esta subregión son esenciales para mejorar las condiciones de vida de aquellos que enfrentan estos desafíos. Es aquí donde la participación activa de México como oferente se vuelve especialmente valiosa.

Las condiciones de inestabilidad presentes en el CSC resaltan la urgencia de la acción coordinada entre diversos actores estratégicos, como organismos internacionales, gobiernos nacionales y subnacionales, sector público, sector privado y la sociedad civil. Es esencial que los proyectos de cooperación en curso y futuros identifiquen con precisión las problemáticas, necesidades y vulnerabilidades del país receptor. Resultando también imperativo que se consideren aspectos sociales y culturales, priorizando así las necesidades específicas de la nación beneficiaria.

La colaboración entre México y América Central, por lo tanto, el CSC, se presenta como una opción natural. Además de compartir aspectos sociales y culturales, la relación histórica y la proximidad geográfica hacen que la estabilidad de la región sea una prioridad y de gran relevancia para México.

En ese sentido, México se ha venido perfilando como proveedor de cooperación a nivel técnico y científico; esta vinculación oferente-receptor se ha mantenido y consolidado en los últimos años.

Dentro de los proyectos de cooperación implementados por México en la región, destaca el Programa de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, también conocido como Proyecto Mesoamérica. Este programa pone especial énfasis en iniciativas educativas, desarrollo de capacidades, integración regional, competitividad y desarrollo social. El Proyecto Mesoamérica se configura como una plataforma de integración y desarrollo que engloba a los diez países<sup>9</sup> que conforman el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. En este ámbito de colaboración, se establecen prioridades de desarrollo y, de manera conjunta a través de grupos de trabajo regionales, se diseñan y ejecutan proyectos destinados al progreso económico y social inclusivo de los países involucrados (CEPAL, 2015).

El Proyecto Mesoamérica desempeña un papel fundamental al servir como un espacio para la concertación de acuerdos y la determinación

<sup>9</sup> Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

de prioridades mediante una perspectiva de integración regional. Este programa se estructura en dos ejes: el económico y el social.

Dentro del eje social se destaca la seguridad alimentaria como una de las áreas de enfoque. De este eje surge la iniciativa Mesoamérica Sin Hambre, la cual se orienta a respaldar a los gobiernos en la formulación e implementación de procesos y marcos normativos de políticas públicas destinadas a lograr la seguridad alimentaria de la población vulnerable. La materialización de este proyecto tuvo lugar durante la 33ª Conferencia Regional de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en mayo de 2014. Durante este evento, se firmó un acuerdo con el propósito de contribuir a la erradicación del hambre en los países de América Central, República Dominicana y Colombia.<sup>10</sup> La iniciativa fue liderada por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, con México desempeñando el papel de socio oferente en un proyecto de cooperación triangular.

Con una aportación de 15 000 000 de dólares por parte de la AMEXCID, se destinaron recursos para financiar acciones de cooperación consensuadas para fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2014). Con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación entre el Gobierno de Estados Unidos Mexicanos y la FAO América Latina y Caribe para el establecimiento del Fondo Fiduciario México-FAO Mesoamérica sin Hambre, se estableció un programa que implementaría iniciativas de cooperación en campos de políticas públicas asociadas a tres ámbitos: 1) seguridad alimentaria y nutricional; 2) la intensificación sostenible de la producción agropecuaria, y 3) desarrollo rural y reducción de la pobreza (FAO y AMEXCID, 2021).

Con el propósito de contribuir a la formulación de políticas públicas destinadas a erradicar el hambre, en 2009 se estableció el Frente Parlamentario contra el Hambre, con representación en cada uno de los países abarcados por Mesoamérica Sin Hambre y también en otras

<sup>10</sup> Colombia, al ser un país que al igual que México se ha posicionado con una participación dual en la cooperación (como receptor y oferente), ha mostrado un liderazgo en la implementación de Mesoamérica Sin Hambre. De hecho, desde este país se han impulsado importantes aportes en la presentación de proyectos de ley sobre el derecho humano a la alimentación, agricultura familiar, limpia y sostenible, compras públicas, prevención de pérdida y desperdicio de alimentos, medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles, entre otros, así como la conformación de mesas técnicas de apoyo legislativo nacional e internacional.

naciones de América Latina. Este frente cuenta con la participación de más de 400 legisladores que colaboran desde 21 congresos nacionales y cuatro parlamentos regionales (Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y el Caribe, 2021). Vale la pena destacar la alianza forjada entre los Frentes Parlamentarios con el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino),<sup>11</sup> desde donde se impulsa la creación de leyes modelo diseñadas para que los legisladores, desde sus respectivos frentes parlamentarios, promuevan su incorporación en la legislación interna de sus países.

A nivel regional, destaca la contribución de Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO a la Ley Modelo de Agricultura Familiar, la Ley Modelo de Pesca Artesanal o en Pequeña Escala, y la Ley Modelo de Sistemas Comunitarios de Agua y Saneamiento. Este proyecto también ha apoyado el desarrollo de investigaciones universitarias sobre el derecho humano a la alimentación adecuada, en estrecha colaboración con el Observatorio de Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe<sup>12</sup> (FAO, s. f.). Los resultados de esta iniciativa se han evaluado como satisfactorios, tanto es así que, según un análisis externo, se determinó prorrogarla hasta diciembre de 2024 (AMEXCID, 2023).

Aunque la región centroamericana se mantiene como prioritaria en términos de cooperación para el gobierno actual, tal como se destaca en el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) 2018-2024, la realidad ha resultado más compleja. El presidente Andrés Manuel López Obrador, quien asumió el cargo a finales de 2018 y hasta 2024, heredó la responsabilidad de fortalecer y continuar el desarrollo del liderazgo construido en las últimas décadas. Sin embargo, el cambio de administración también implicó un cambio en las prioridades. Factores como el enfoque en la política interna, la voluntad política (o falta de), los ajustes presupuestarios, la pandemia de la COVID-19 y los compromisos con Estados Unidos, han contribuido a que la región no reciba el respaldo necesario en la medida requerida.

<sup>11</sup> Institución democrática de carácter permanente, representativa de los cuerpos legislativos en América Latina encargada de promover, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración.

<sup>12</sup> Red regional conformada por múltiples centros de información, investigación y difusión interesados en promover el intercambio y gestión de conocimiento en torno a la seguridad alimentaria y nutricional.

Durante este periodo, la colaboración con esta región se ha concretado a través de dos de los programas más destacados del gobierno actual: Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida, siendo este último el programa insignia promovido para el desarrollo social y la seguridad alimentaria.

En mayo de 2022, el presidente López Obrador firmó acuerdos y destinó casi 64 000 000 de dólares para exportar este programa a El Salvador, Honduras, Guatemala, Haití, Cuba y Belice, con la promesa de brindar asistencia económica y técnica a pequeños productores agrícolas. El objetivo final de este programa era reducir las cifras de pobreza y, por ende, los flujos migratorios hacia Estados Unidos. Sin embargo, la falta de transparencia en la gestión de este programa impide rastrear el destino de los recursos invertidos (Expansión Política, 2023).

Para el gobierno, el programa ha sido un éxito, pues cifras presentadas por la directora ejecutiva de la AMEXCID en la Conferencia Matutina del presidente, indican una disminución en la intención de los ciudadanos centroamericanos de migrar de sus países. Por ejemplo, en El Salvador, la intención de migrar antes del proyecto era de 55.5%, y ahora es de 6.6%, mientras que, en Honduras, la cifra bajó de 56.4% a 1.8%. Además, se señaló que, a partir de la capacitación técnica, la productividad en las parcelas se duplicó (AMEXCID, 2023), aunque no se presentaron fuentes que respalden estas cifras.

Sin embargo, según cifras del Informe de Análisis de Inseguridad Alimentaria Aguda de la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF), publicado en marzo de 2023, 16% de la población de El Salvador, Guatemala y Honduras se encuentran en crisis alimentaria, por tanto, se requieren acciones urgentes con objetivos de respuesta orientados a proteger medios de vida y reducir brechas de consumo de alimentos (SICA, 2023).

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES AL GOBIERNO MEXICANO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA AMÉRICA CENTRAL

Pese a que la cooperación entre México y América Central se ha consolidado como una relación estratégica, arraigada durante más de un siglo

gracias a su proximidad geográfica y vínculos históricos, la realidad indica que esta priorización no ha logrado generar un impacto significativo en los niveles de vida de la población más vulnerable ni se ha traducido en seguridad alimentaria. Tras examinar la colaboración mexicana en este tema implementada en la región, se pueden formular las siguientes recomendaciones:

- Focalización

Se sugiere la ejecución de proyectos de cooperación que aborden de manera integral las necesidades alimentarias específicas de la región seleccionada. La mera “exportación” de programas considerados exitosos en otras áreas no garantiza el mismo resultado si no se adaptan adecuadamente a las necesidades y contextos particulares. En el caso de América Central, y más específicamente en el CSC, la vulnerabilidad climática se presenta como un factor crucial que se debe tener en cuenta de manera prioritaria.

- Menor centralización

Se recomienda que los proyectos de cooperación que ofrece México se construyan bajo un modelo más horizontal en el que se involucre la participación de otros actores relevantes, como la sociedad civil, la academia, los gobiernos subnacionales, entre otros. Esta aproximación busca prevenir interrupciones en la implementación causadas por la discontinuidad asociada con los cambios de gobierno y sus respectivas prioridades, lo que puede impactar directamente en los resultados y la sostenibilidad a largo plazo de cualquier proyecto.

- Extender la temporalidad

En línea con la observación anterior, se destaca que muchos proyectos de cooperación tienen periodos de ejecución cortos, lo que a menudo impide alcanzar los resultados deseados. Dada la complejidad de los desafíos en la región, se sugiere una ejecución continua, medible y replicable. La participación de actores más allá del sector público, con una implicación directa de las personas beneficiarias, puede garantizar la sostenibilidad a largo plazo del proyecto. En este sentido, se recomienda extender los plazos de vigencia de los proyectos para abordar de manera más efectiva las necesidades y desafíos específicos de la región.

- Sistematizar las multicrisis

Es esencial tener en cuenta los diversos factores que contribuyen a la intensa vulnerabilidad de América Central. La escasez de ingresos, la disminución de la producción local, la falta de empleo y la variabilidad

climática son elementos que, de manera combinada, han generado un aumento en la movilidad humana en la región. Al planificar cualquier proyecto, es crucial considerar de manera integral estos factores para abordar de manera efectiva la complejidad de la situación. Comprender la interrelación de estas crisis en la región no sólo permite abordarlas, sino también prevenir la emergencia.

- Considerar la variable del cambio climático

Pese a la evidencia científica y los numerosos informes que respaldan la necesidad de abordar el cambio climático, no se observan proyectos que incorporen acciones específicas para la mitigación y adaptación ante este fenómeno. Esta carencia es motivo de preocupación, especialmente teniendo en cuenta las condiciones geográficas de la zona y la presencia de eventos climatológicos extremos relacionados con el cambio climático, que intensificarán aún más la inseguridad alimentaria. Resulta imperativo desarrollar planes de resiliencia que refuercen las capacidades de adaptación de las comunidades a las condiciones climáticas cambiantes.

- Participación coordinada de la cooperación en la subregión

América Central despierta un considerable interés por parte de diversos países y organismos internacionales que buscan contribuir a través de la cooperación internacional. Se propone una mayor coordinación entre estos actores para lograr un impacto más significativo, evitando la duplicación y fragmentación de esfuerzos. Esta sugerencia se presenta en el contexto de cumplir con los compromisos internacionales, como los establecidos en la Agenda 2030.

- Monitoreo, evaluación y aprendizaje

En todo proyecto de cooperación se debe considerar la participación preferentemente de un externo en el monitoreo y la evaluación, esto permitiría aterrizar en una retroalimentación objetiva. Además, es esencial que el evaluador presente un informe que incluya lecciones aprendidas. Esta información será valiosa tanto para dar seguimiento al proyecto en curso como para el diseño de futuros proyectos.

A medida que se acerca el próximo cambio de gobierno en 2024, resulta crucial que el próximo presidente o presidenta de México continúe fortaleciendo el liderazgo regional y fomente una cooperación internacional más efectiva en beneficio de la seguridad alimentaria y el bienestar general. Mantener el papel de liderazgo de México se vuelve esencial para impulsar la ejecución coordinada y oportuna de proyectos

de cooperación, con el objetivo primordial de mejorar la calidad de vida en América Central. Este enfoque no sólo contribuiría a impulsar la resiliencia y prevenir la migración, sino que también redundaría en una mejora significativa en los medios de vida de la población en esta región.

## LISTA DE REFERENCIAS

- AMEXCID (2018). *Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Informe de avance y resultados*. Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018.
- AMEXCID (12 de abril de 2018). *Cooperación de México con Centroamérica y el Caribe*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/cooperacion-de-mexico-con-centroamerica>
- AMEXCID (18 de julio de 2023). *Inicia la instrumentación de “Mesoamérica sin Hambre” en el sur-sureste de México*. México: Autor.
- AMEXCID (30 de junio de 2023). *Proyectos de cooperación internacional de México combaten la migración forzada en Centroamérica y el Caribe*. <https://www.gob.mx/amexcid/prensa/proyectos-de-cooperacion-internacional-de-mexico-combaten-la-migracion-forzada-en-centroamerica-y-el-caribe-338481?idiom=es>
- Bonilla, A. (2014). *Patrones de sequía en Centroamérica*. Global Water Partnership.
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (2014). *México y la FAO lanzan el programa “Mesoamérica sin Hambre”*. Ciudad de México: Senado de la República.
- CEPAL (2015). *Una mirada a los países del Proyecto Mesoamérica*. Ciudad de México: Naciones Unidas.
- CEPRENAC y SICA (2019). *Amenazas y vulnerabilidades en la región*. Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana.
- Díaz Bolaños, R. E. (2019). El Corredor Seco Centroamericano en perspectiva histórica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 45, 288-313. Universidad de Costa Rica.
- Embajada de México en Costa Rica (2013). *Treinta aniversario de la creación del Grupo Contadora*. Información de CONTEXTO. [https://embamex.sre.gob.mx/costarica/images/pdf/contadora\\_info.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/costarica/images/pdf/contadora_info.pdf)
- Expansión Política (1 de junio de 2023). *Sembrando Vida: El sueño infértil de AMLO para Latinoamérica*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/06/01/sembrando-vida-amlo-centroamerica>

- FAO (2021). *Franja de oportunidades: Corredor Seco en El Salvador, Guatemala y Honduras*. Roma, Italia: Autor.
- FAO (s. f.). *Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <https://www.fao.org/in-action/mesoamerica-sin-hambre/elprograma/general/es/>
- FAO y AMEXCID (2021). *Mesoamérica Sin Hambre: Informe narrativo preliminar de avance*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Figuroa, B. (2014). Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000). *Revista Mexicana de Política Exterior*, 29-53.
- Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y el Caribe (29 de septiembre de 2021). *Cámara de Diputados de México reinstala Frente Parlamentario contra el Hambre para el periodo 2021-2024*. Parlamentarios Contra el Hambre. <http://parlamentarioscontraelhambre.org/noticias/camara-de-diputados-de-mexico-reinstala-frente-parlamentario-contra-el-hambre-para-el-periodo-2021-2024/>
- Gobierno de la República (2018). *Sexto Informe de Gobierno 2017-2018*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- González, A. (2012). *Marco Estratégico Regional para la Gestión de Riesgos Climáticos en el Sector Agrícola del Corredor Seco Centroamericano*. Naciones Unidas.
- Lechini, G. y Morasso, C. (2015). La Cooperación Sur-Sur en el siglo XXI: Reflexiones desde América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, 114-133.
- OMM (noviembre de 2021). *El Niño/La Niña Hoy*. Organización Meteorológica Mundial. <https://public.wmo.int/es/el-ni%C3%B1o-la-ni%C3%B1a-hoy#:~:text=El%20Ni%C3%B1o%20oscilaci%C3%B3n%20de%20diversas%20partes%20del%20mundo.>
- Prado, J. (2014). La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 51-86.
- Secretaría de Economía (s. f.). *Tratado de Libre Comercio México-Centroamérica*. Contacto Ciudadano. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224505/2.4.6\\_Mx-Centroam\\_rica.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224505/2.4.6_Mx-Centroam_rica.pdf)
- SICA (2023). *Análisis de inseguridad alimentaria aguda de la CIF. Clasificación integrada de seguridad alimentaria en fases*.
- SICA (s. f.). *El SICA en breve*. Sistema de Integración Centroamericana. <https://www.sica.int/breve>

- Swissinfo (29 de abril de 2021). *Centroamérica tiene casi 30 millones de pobres acechados por el hambre*. Swissinfo. <https://www.swissinfo.ch/spa/centroam%C3%A9rica-pobreza--previsi%C3%B3n-centroam%C3%A9rica-tiene-casi-30-millones-de-pobres-acechados-por-el-hambre/46577616#:~:text=Centroam%C3%A9rica%20tiene%20casi%2030%20millones%20de%20pobres%20acechados%20por%20el%20>
- Toussaint, M. (2020). *México con Centroamérica: historia, retos y perspectivas*. México: Diálogos.
- Valle, J. (Octubre de 2014). *AMEXCID: La nueva estrategia internacional de México*. <http://revistafal.com/amexcid-la-nueva-estrategia-internacional-de-mexico/>
- Van der Zee, A., Van der Zee, J., Meyrat, A., Poveda, C. y Picado, L. (2012). *Estudio de caracterización del Corredor Seco Centroamericano*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

# LAS PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN MEXICANA AL 2030 Y MÁS ALLÁ: ¿ESPACIO PARA EL OPTIMISMO?

Gerardo Bracho y Bruno Figueroa

## INTRODUCCIÓN

En 2015, la comunidad internacional adoptó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): un ambicioso texto que enumera metas a alcanzar en 2030 con el objetivo de mejorar sustancialmente el bienestar de la humanidad y de nuestro planeta. Los ODS tomaron la batuta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó en los albores del siglo XXI. Los ODM significaron un verdadero parteaguas en la historia de las relaciones internacionales. Nunca antes, la comunidad internacional había adoptado un texto holístico de este estilo: más allá de una lista de objetivos abstractos (lo que ya sería ganancia) se trata de un “programa de acción común” desglosado en metas concretas por sector con un plazo para alcanzarlas. Quince años después, animada por los modestos, aunque aceptables resultados que alcanzaron los ODM, la ONU avanzó la agenda y adoptó los ODS: los hizo universales (no sólo para países en desarrollo), puso la sustentabilidad en el centro, amplió la temática (de 10 a 17 metas) y avanzó la reflexión sobre cómo implementarlos y monitorearlos: esas 17 metas cuentan con una batería de 169 indicadores para escrutar su avance, y una meta, la última, se refiere a los medios colectivos de implementación, para que en particular los países más desvalidos puedan avanzar con el apoyo de la comunidad internacional. También en 2015, la comunidad internacional adoptó, en París, una ambiciosa agenda para atajar el cambio climático, el gran desafío de nuestro tiempo. Finalmente, ese mismo año aprobó un tercer documento programático clave: la Agenda de Ac-

ción de Addis Abeba (AAAA) que se enfoca en cómo financiar estas otras dos agendas sustantivas. En suma, con estas tres declaraciones “históricas”, 2015 fue un año de unidad y optimismo.

México, sin estar en la primera línea negociadora de estos documentos, se adhirió con entusiasmo a dichos programas de desarrollo sustentable y se comprometió, al igual que los demás, a alcanzar las metas para 2030. Se estableció en 2017 un Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible dirigido por la Oficina de la Presidencia de la República, encargado de coordinar las vastas tareas requeridas a nivel federal, pero también a nivel estatal y municipal, con el sector privado y la sociedad civil.

Ocho años después, y a más de la mitad del plazo para que se cumplan los ODS en 2030, el panorama es radicalmente distinto: ahora reina el pesimismo. No hay visos de que vayamos a alcanzar esos objetivos, aun en la forma modesta con la que cumplimos con los ODM. El dilema parece ser más bien si vamos a poder frenar el deterioro –alimentado por las guerras, la pandemia y las consecuencias ya patentes del cambio climático– que amenaza nuestra civilización y nuestro planeta. En su reporte de “Cooperación al Desarrollo” más reciente, el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE (CAD) hace el siguiente balance:

“En 2021, un alarmante 90% de los países registraron una caída en su índice de desarrollo humano. Alrededor de 100 millones más de gente ha caído en la pobreza extrema a causa del COVID-19 y otros 40 millones más se sumarán debido a la guerra en Ucrania. Si no contiene, el impacto del cambio climático llevará a otros 130 millones de gente a la pobreza extrema” (OCDE, 2023, p. 23).

En suma, este complejo escenario registra dos tendencias. La primera, en lo que toca a la mayoría de los ODS sectoriales, si bien vamos ya a mitad del camino, en vez de avanzar, o retrocedemos o estamos estancados. Segunda, en lo que toca al ODS 17, sobre los llamados “medios de implementación” y el partenariado mundial para activarlos, la geopolítica nos conduce no a la cooperación, sino a la fragmentación, la competencia y el enfrentamiento (Ayala, 2020). Si predecir el futuro resulta siempre riesgoso, en esta coyuntura se antoja una tarea imposible: no está siquiera claro que vayamos a tener una agenda pos-2030. Así como el fin de la guerra fría abrió la puerta a un ejercicio universal como los ODM, un escenario complejo de rivalidad multipolar bien podría cerrarla.

En el caso de México, tasas de crecimiento económico menores a las esperadas y los estragos sociales de la pandemia no sólo frenaron, sino que también hicieron retroceder avances en valiosos indicadores de ODS. Sin que se haya descuidado la cooperación internacional, el menor interés por la agenda global y el ODS 17 también pone interrogantes sobre el camino que se alcanzará en 2030.

En estas circunstancias, este ensayo parte de analizar las tendencias que se están cristalizando en materia de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) en “camino al 2030 y más allá”. Partimos en una primera sección del escenario internacional para después aterrizar, en una segunda, en el caso mexicano.

El análisis del escenario internacional sigue la siguiente ruta. Empezamos ubicando el papel de la CID en la agenda de los ODS. Se trata de un ejercicio útil ya que ese papel con frecuencia se sobredimensiona. En este contexto, destacamos el crecimiento económico en China –y no la CID– como el factor clave para lograr buenos resultados en los ODM. Ello nos permite enlazar con la segunda temática: la evolución de la geopolítica de los últimos años y su tendencia en el futuro próximo. Aquí también el papel de China es clave. Acto seguido, analizamos cómo ha evolucionado la narrativa y la práctica de la CID en el contexto de la evolución geopolítica y el impacto de los ODS. Cerramos la sección internacional con una reflexión sobre los desafíos que enfrentan, en la agenda internacional y de la CID, las potencias emergentes como México, en el camino a 2030 y más allá.

Por su parte, el análisis sobre las perspectivas de la cooperación mexicana parte de la natural tensión entre las prioridades de desarrollo interno y la cooperación internacional, más aun cuando los avances en los ODS dentro del país son más lentos. En segundo término, analizamos las capacidades que podrá tener la CID mexicana al final de la década, argumentando que la fragilidad del sistema de CID puede ser también su fortaleza, si el jefe de Estado mexicano prioriza las acciones de cooperación. Por otra parte, nos preguntaremos si el área de intervención histórica –Centroamérica y el Caribe– mantendrá su lugar privilegiado, señalando que la diferencia de escala económica permite la canalización de recursos de cierta importancia sin que signifiquen un sacrificio financiero interno. También se anota la singularidad de la CID durante el gobierno de López Obrador, ajena a las discusiones y narrativas internacionales, reanudando con un “camino propio” que México tuvo en los

años ochenta. No obstante lo anterior, la presentación del “Plan mundial de fraternidad y bienestar” en la ONU señala otra constante de la CID mexicana: su interés por contribuir en la búsqueda de soluciones globales a los problemas del desarrollo. Por todo ello, pese a las turbulencias globales y la pérdida de brújula de los donantes del Norte, mantenemos cierto optimismo acerca de las perspectivas de la CID mexicana en el horizonte de 2030.

### UN ESCENARIO INTERNACIONAL COMPLEJO: EL PAPEL DE LA CID EN LA AGENDA DE LOS ODM Y ODS

Es común considerar que la CID, en su acepción tradicional, entendida como transferencia de recursos en términos concesionales de donante a receptor, es el mecanismo privilegiado, si no único, para alcanzar los ODS.<sup>1</sup> En realidad, sin embargo, el papel de la CID en estas agendas, se ha sobredimensionado. Así, el haber superado la meta del ODM 1 prioritario sobre reducción de la pobreza no se puede atribuir principalmente a asistencia oficial al desarrollo (AOD) o siquiera a la CID en su acepción más amplia. El éxito se debe, sobre todo, a China: a su extraordinario crecimiento económico, que pese a no haber sido inclusivo, sacó a cientos de millones de sus ciudadanos de la pobreza y a su peculiar demografía, que empujó los promedios mundiales hacia arriba y de paso, como veremos, ocultó el estancamiento y/o fracaso de ese ODM en otros lugares del planeta (Liverman, 2018; Milanovic, 2023). La CID y la AOD dominaron la narrativa. Pero fue sobre todo China que logró que se alcanzaran ese y otros ODM. El acenso de China y de otras potencias emergentes ha sido también clave para generar los cambios telúricos que están ocurriendo en la geopolítica mundial y en la narrativa y la práctica de la CID en el camino hacia 2030. A estos temas dirigimos la mirada.

<sup>1</sup> Ello se explica por varias razones. Primero, porque hasta fechas recientes, los donantes tradicionales dominaban por entero el sistema económico internacional, lo que implica el poder y la responsabilidad por velar de alguna manera por el bienestar de todos. Segundo, porque los ODS son una agenda adoptada por las Naciones Unidas, la plataforma universal de la cooperación internacional, incluida la CID. Tercero, porque los ODS provienen de los ODM, los que a su vez se fraguaron en el CAD, el Club de donantes de la OCDE (Atwood y Carey, 2021).

*El ascenso de China y el regreso de la geopolítica en la agenda de la CID*

La CID, en sus dos variantes Norte-Sur, centrada en la AOD y la Cooperación Sur-Sur (CSS) entre países en desarrollo, emergió como política pública en tanto parte del orden internacional que surgió después de la segunda guerra y se consolidó como agenda internacional con la guerra fría (Bracho, 2021). En su variante Norte-Sur, la CID fungió como un instrumento al que recurrieron ambos bloques, el comunista y el occidental-capitalista, para ganar influencia entre los países en desarrollo. Tanto unos como otros, subordinaron el objetivo explícito de su ayuda, promover el desarrollo de los países receptores a sus objetivos geopolíticos.<sup>2</sup>

El fin de la guerra fría cambió las coordenadas. El triunfo de Occidente (el “fin de la historia” auguraron unos) abrió una ventana de oportunidad: el mundo se podía unir, ahora sí, en pos del desarrollo. En los albores del siglo XXI esta oportunidad parecía encaminada a materializarse: la comunidad internacional adoptó los ODM, el Consenso de Monterrey y la Declaración de París para incrementar la efectividad de la CID. Pero al mismo tiempo, en esos años, el despegue de China comenzó a desestabilizar, junto al activismo de otras potencias emergentes, el orden internacional unipolar que emergió de la posguerra.<sup>3</sup> Hoy, esa desestabilización ha dado paso a lo que Robert M. Gates, exsecretario de defensa de EUA, califica como una “competencia épica entre los Estados Unidos y sus aliados de un lado y China, Rusia y sus compañeros de viaje, de otro, [que] está ya bien adentrada en su camino” (Gates, 2023, p. 39). Esta nueva era de confrontación está impactando todas las agendas tanto domésticas como internacionales, entre las cuales, dado su origen, características e historia, destaca la CID. Para analizar el escenario que enfrenta la CID y la cooperación mexicana en su camino a 2030 y más allá, vale rápidamente revisar la evolución de la relación entre China como coo-

<sup>2</sup> Como argumentan Esteves y Klingebiel (2021), mientras en esta etapa los países desarrollados subordinaron su AOD a la seguridad y a la influencia global, los países en desarrollo utilizaron la CSS como instrumento para proteger su soberanía frente a la presión de países más ricos y poderosos.

<sup>3</sup> Las potencias emergentes del Sur, incluida China, pero también México, estaban y están en su derecho de pugnar por un nuevo orden internacional más democrático, justo y conducente al desarrollo, que acomode mejor sus derechos, responsabilidades e intereses. No analizaremos por qué un orden de este tipo no se desarrolló y por qué, en cambio, se esté consolidando este peligroso escenario de confrontación que, en contra de lo que afirman autores “realistas” era muy posible pero no inevitable (Mearsheimer, 2014 y 2018).

perante y los donantes tradicionales del CAD, en un trayecto que va de la cooperación al enfrentamiento y que puede dividirse, a grandes rasgos, en tres etapas (Bracho, 2018).

En la primera etapa, después de dos décadas como importante receptor de AOD, a principios del siglo XXI China reaparece en la arquitectura de la CID, como cooperante del Sur en ascenso.<sup>4</sup> Su activismo, junto con otras potencias emergentes, también apuntaló la resurrección de la entonces adormitada agenda de la CSS. En el contexto de la ventana de oportunidad que abrió el fin de la guerra fría, estas potencias conocidas como “donantes emergentes” o “proveedores del Sur” entraron en diálogo y negociación con los donantes del CAD en varios foros multilaterales: la Agenda de la Efectividad de la Ayuda, el Foro de Cooperación al Desarrollo de la ONU, el proceso de Heilingendam, el G-20 y otros (Bracho, 2015; Mawdsley, 2012). Esta etapa de cooperación alcanzó su cenit en 2011 en el foro de Busan, en el que ambos actores, incluyendo a China, acordaron incrementar la efectividad de su cooperación sobre la base de principios comunes, pero compromisos diferenciados. Con la Alianza Global para la Cooperación Efectiva al Desarrollo (AGCED), que se creó para administrar la agenda de Busan, parecía haber fructificado “el régimen de CID global” que reclamaba la Agenda 2030 que se asomaba en el horizonte (De Mello, 2021).

En la segunda etapa, la relación entre China y los donantes del CAD pasó de la cooperación a la competencia. Su comienzo puede ubicarse en 2014 cuando la AGCED se reunió por primera vez en la ciudad de México, pero China y otros cooperantes del Sur claves no asistieron y se retiraron del proceso; lo que, como analizamos más adelante, provocó el colapso de la AGCED como foro global. Si bien todavía en 2015 todos los miembros de la ONU (incluyendo a China) sellaron promisorios acuerdos en las tres agendas seminales de ese año, los ODS, la AAAAA y la agenda climática en París, alrededor estos años la cooperación entre China y los donantes del CAD empezó a declinar y se impuso la competencia. En años anteriores, China había puesto la atención en sumarse a foros nuevos (AGCED) y en reformar los existentes (el Banco Mundial y el FMI). Ahora se enfoca más en crear sus propias instituciones y promo-

<sup>4</sup> En 2005 China era aún receptor neto de AOD y su cooperación concesional estaba por debajo de los 1 000 millones de dólares anuales. Para 2014 prácticamente había dejado de recibir AOD y su cooperación sobrepasaba ya los 5 000 millones (Kitano, 2014).

ver sus iniciativas: el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, un Nuevo Banco de Desarrollo (junto con sus socios BRICS) y, coronando esta tendencia, su ambicioso proyecto del “Cinturón y Ruta” (*one belt one road*) para financiar proyectos de infraestructura para conectar al mundo entero. Este nuevo activismo multilateral se acompañó de la continua expansión de la economía china, notoriamente en el otrora Tercer Mundo, en África, pero también en Latinoamérica y otras regiones, y ello no sólo para promover el desarrollo y/o obtener ganancias, sino también, con perspectiva estratégica, para asegurar acceso a materias primas claves.

Finalmente, una tercera etapa en la que la competencia se trastoca en abierto enfrentamiento. El año 2017, cuando el presidente Xi anunció una política exterior más asertiva y el presidente Trump endureció notablemente la política de EUA sobre China, fue un buen punto para marcar su comienzo. Desde entonces, con vaivenes, el enfrentamiento entre las dos grandes potencias no ha dejado de escalar y el ambiente global de nueva guerra fría se ha reforzado por las guerras en Ucrania y el Medio Oriente. El impacto de este deterioro sobre la narrativa y agenda de la CID ha sido profundo. La primera víctima fue la narrativa occidental sobre la cooperación china: de acogerla originalmente por movilizar nuevos fondos e introducir nuevas ideas en favor del desarrollo, a denostarla como un sistema de corte neocolonial, de competencia desleal ante otros donantes y que, al generar sobre endeudamiento y elefantes blancos, llega a ser contraproducente.<sup>5</sup> Más en general, aceleró una tendencia, ya en marcha, de erosionar la narrativa y la práctica de la CID anclada en el “desarrollo”, por otra más abiertamente basada en la diplomacia y los intereses económicos y políticos de los donantes; esto es, a un paradigma con rasgos del que prevaleció en la práctica durante la guerra fría. Es a esta tendencia, alimentada también por la agenda de los ODS, que volvemos la mirada.

<sup>5</sup> Para versiones positivas de la cooperación china véase Brautigam (2009 y 2011). Para versiones negativas el suplemento de *The Economist* de mayo de 2022 y el artículo más reciente de Francis Fukuyama y Michael Bennon sobre OBOR, véase Bennon y Fukuyama (2023).

## LA REINVENCIÓN DE LA CID ANTE EL DOBLE IMPACTO DE LOS ODS Y LA GEOPOLÍTICA: LA RESPUESTA DEL NORTE

Los ODS se distinguen de los ODM tanto en el proceso que los generó como en su contenido. Emergieron de un proceso más inclusivo en el que los donantes tradicionales compartieron el poder con otros actores no gubernamentales y, sobre todo, con países en desarrollo y emergentes (Kjorven, 2021). En cuanto a contenido, los ODS ampliaron notablemente la temática y sobre todo pusieron la sustentabilidad ambiental –en pie de igualdad con los pilares tradicionales del desarrollo, el social y el económico– en el corazón de la agenda: de ahí que ahora no concibamos al desarrollo más que como desarrollo sustentable. Más importante para nuestro tema, los ODS se distinguen de los ODM porque ponen mucho mayor atención a los llamados “medios de implementación”.<sup>6</sup>

Los arquitectos que construyeron la narrativa de los ODS consideraron que los ODM habían cojeado en este punto clave. Argumentaban, y con razón, que se había subestimado la necesidad de promover “cambios sistémicos” para alcanzar los ODM (United Nations Task Force, 2013, p. 9). Ahora, los ODS debían subsanar esas fallas y “asegurar que la globalización se convirtiese en una fuerza positiva para todos los pueblos del mundo y para futuras generaciones” (United Nations Task Force, 2013, p. 2). Sugerían así que había problemas con el modelo neoliberal que dominaba la economía mundial desde mediados de los años ochenta y que apuntalaba la globalización. La contraparte de la extraordinaria expansión económica de China y, en menor medida, de otros países emergentes, así como de contar con una economía mundial más interconectada, productiva e innovadora, era mucha exclusión y desigualdad, desindustrialización en amplias zonas del globo, y sociedades fuertemente divididas entre ganadores y perdedores (alimentando los populismos de hoy) y países enteros excluidos del progreso (Collier, 2007; Rodrik, 2011; Stiglitz, 2002). Además, si la expansión china había sido clave para alcanzar

<sup>6</sup> En estos últimos el tema se concentró en el MDG 8 sobre la creación de un partenariado global para el desarrollo y sus seis subobjetivos. En contraste, en cada uno de los primeros 16 ODS sobre objetivos sectoriales incluyen subobjetivos sobre cómo implementarlos. Encima, el objetivo 17, que sustituye al ODM 8 sobre el Partenariado Global para alcanzar los ODS, se enfoca en los medios de implementación en general y se divide en cinco rubros: financiamiento, tecnología, construcción de capacidades, comercio y cuestiones sistémicas.

los ODM, ya no podría serlo –al menos en la misma proporción– para los ODS, por la sencilla razón que el grueso de la población china ya había alcanzado niveles decorosos de vida. Más que buscar el relevo –o más bien los relevos de China– había que pugnar por un modelo económico más inclusivo. Bajo esta lectura, se adoptó una serie de ODS como “industrialización sustentable” (ODS 9), “reducción de la desigualdad entre países y al interior de los mismos” (ODS 10), “asegurar patrones de consumo y producción sustentables” (ODS 12) que apuntaban a la necesidad de dichos “cambios sistémicos”.

Pero, a fin de cuentas, sin apoyo político, la narrativa de los medios de implementación se quedó corta y no profundizó en las reformas que se requerían para alcanzar esos cambios. Por lo tanto, al igual que en los ODM, esta narrativa se mantuvo anclada en el modelo neoliberal y apostando –como por defecto– una vez más a la CID como medio para alcanzar los ODS: de las 19 submetas de las que se compone el ODS 17, sobre los “medios de implementación”, sólo seis de ellas no están vinculadas a la CID (Alden, 2017; Liverman, 2018). Al mismo tiempo, era evidente que si la CID no había sido el motor central para alcanzar los ODM y que sus montos habían sido bastante limitados, se requerirían mucho más recursos para financiar los más ambiciosos y exigentes ODS. Para empezar a cerrar esa brecha y al mismo tiempo mantener la CID y la AOD en el centro de la narrativa, había una sola alternativa: adecuar o cambiar su misión y más tarde su definición misma.

Pocos años antes de la adopción de los ODS, surgió en el campo de la CID una nueva narrativa que urgía movilizar recursos financieros, “más allá de la ayuda” (Kharas, 2011). Esta partía de constatar que los donantes no cumplían y no cumplirían con el compromiso de 0.7% y que, en todo caso, el verdadero capital estaba en manos privadas, no en manos de Estados sobrecomprometidos: la AOD debía tratarse ya como un “recurso escaso” dirigido a los países más necesitados, ya para buscar movilizar una cuota de esos recursos privados en favor del desarrollo. Esta narrativa fue incorporada de inmediato en la agenda de los medios de implementación de los ODS y la exigencia de pasar de los miles de millones a los billones de dólares para financiarlos. También cobró impulso por la competencia y el enfrentamiento con China. La cooperación china concesional tradicionalmente se ofrecía como parte de paquetes con flujos no concesionales: inversión, préstamos a condiciones de mercado y comercio (Brautigam, 2009 y 2011); un esquema que encajaba en el

laxo y poco conceptualizado paradigma de CSS, pero no con la práctica de la AOD. Mientras lo que dominó en su relación con China fue la cooperación y el diálogo político, los donantes del CAD toleraron lo que consideraban una “mala práctica” alineada a los intereses del donante, no del receptor. Pero cuando esa relación empezó a transitar hacia una de competencia y enfrentamiento, cobró fuerza entre los donantes el sentimiento de que si no había forma de incorporar a China a sus estándares para competir con ella, había que imitarla.

El problema con la iniciativa de ir “más allá de la ayuda” y la adopción de “malas prácticas” de tipo chino, es que iban a contrapelo a la narrativa altruista del CAD y su definición de AOD. Esta última había nacido a finales de los años sesenta como métrica para medir el esfuerzo presupuestal en el que incurrían los donantes al generar ayuda para el desarrollo y que era la base para cumplir con la responsabilidad de 0.7% sancionada por la ONU (Hynes, 2021). Era pues un recurso oficial y por definición concesional que se encontraba práctica y conceptualmente rígidamente separado del capital privado centrado, por el contrario, en la ganancia. En suma: no estaba bien alineado a la nueva misión de catalizador que se le quería imponer.

En 2014, ya bajo presión por la competencia china y en medio de la discusión sobre los ODS, y con la tarea de colmar la brecha entre instrumento (AOD) y objetivo (movilizar capital privado), el CAD lanzó una nueva agenda interna para “modernizar” la AOD. Esta se complementaría con la creación en un proceso inclusivo de una nueva métrica de Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sustentable (TOSSD, por sus siglas en inglés), que presuntamente se ajustaría a la agenda de “más allá de la ayuda” y a los ODS. A la postre, desgraciadamente el CAD no adoptó una frontera clara entre estos dos ejercicios, lo que socavó la loable iniciativa del TOSSD que en 2024 todavía luchaba por su vida. En cambio, se centró en la modernización que sólo concluyó este año y que se propuso una tarea compleja: adaptar mejor la AOD para sus nuevas tareas, no sólo sin sacrificar, sino aun reforzando su esencia como métrica anclada en el esfuerzo presupuestal del donante. De esta manera, el CAD buscaba mantener la armonía entre sus dos tipos de miembros: aquellos “conservadores” (Cutts y Scott, Blog) preocupados con la integridad y legitimidad de la AOD (reflejar el esfuerzo del donante) y aquellos “modernizadores” (Melonio, 2022 y Severino, 2010), que pugnan por mejor adaptarla a los desafíos de los tiempos (movilizar capital privado). A fin de cuentas,

resultó conceptualmente imposible satisfacer simultáneamente estas dos demandas. El CAD ahora permite acreditar AOD del uso de los llamados “instrumentos del sector privado” para movilizar capital privado, sin que muchas veces haya realmente “esfuerzo presupuestal” de por medio, lo que erosiona la legitimidad de la AOD y la coherencia del objetivo de 0.7 por ciento.

A la postre, en el escenario hacia 2030 y más allá, la agenda de los ODS (y en particular la agenda climática) y la agudización del conflicto con China, sellaron el triunfo de los modernizadores. Así, la narrativa, los arreglos institucionales y los instrumentos de un número creciente de donantes del CAD, se está permeando por dos agendas: movilizar capital privado y tomar discursos y prácticas de China y otros cooperantes del Sur. El costo de ello ha sido la coherencia y legitimidad de la AOD como métrica de “ayuda al desarrollo”.

En el terreno de la narrativa se acelera lo que se ha dado por categorizar como la mimetización del Norte al Sur (*Southernization*) y que se expresa cuando los donantes adoptan el principio sureño de “beneficios mutuos” o quieren abiertamente para sí el régimen laxo “sin responsabilidades” de la CSS, o relajan su propio concepto de AOD (Mawdsley, 2018). A nivel institucional, se percibe cuando los donantes traspasan sus agendas de cooperación de sus agencias a sus cancillerías y/o a sus bancos de desarrollo, instituciones que están floreciendo y que manejan directamente volúmenes crecientes de AOD. Finalmente, en el terreno de la práctica, los donantes, que por años concentraron su ayuda en los sectores “suaves” de gobernanza (derechos humanos, género, capacidades institucionales, etc.), se enfocan cada vez más en la agenda dura de la inversión productiva, sobre todo en infraestructura, no sólo para apoyar las transiciones verdes sino para contener la creciente influencia de China en los países en desarrollo. Poca duda cabe que las recientes iniciativas multilaterales del G-7 (Partnership for Global Infrastructure and Investments) y de la Unión Europea (Global Gateway) son respuesta directa a OBOR.<sup>7</sup> En suma, esta es la nueva agenda y narrativa de la CID

<sup>7</sup> En su más reciente artículo, Jake Sullivan, asesor en seguridad e ideólogo del presidente Biden, es explícito al respecto: “In recent years China’s Belt and Road Initiative was dominant, and the United States lagged behind in large-scale infrastructure investments in developing countries. Now the United States is mobilizing hundreds of billions of dollars in capital through the G7 Partnership for Global Infrastructure and Investment to support physical, digital, clean energy, and health infrastructure across developing countries” (Sullivan, 2023, p. 20).

impulsada por el Norte que enfrentan los cooperantes del Sur, incluido México.

## LA REINVENCIÓN DE LA CID: LOS DESAFÍOS PARA LOS COOPERANTES DEL SUR

A la postre, el ascenso de China resultó una navaja de doble filo para la agenda de la CSS. Por un lado, como vimos, contribuyó decididamente a revivir lo que era una agenda moribunda. Por otro, así como contribuyó a desestabilizar la agenda de los donantes del CAD, también está desestructurando la CSS.

La narrativa tradicional de la CSS, plasmada en el Plan de Acción de Buenos Aires o PABA (1978) y que poco se actualizó 40 años después en el plan PABA+40, está encuadrada en el paradigma Norte-Sur de la posguerra: los países desarrollados adquieren la responsabilidad de ayudar a los países en desarrollo (tipificada, sobre todo, pero no sólo, en el acuerdo de 0.7%) mientras estos últimos cooperan, sobre todo en las áreas técnica y científica, voluntariamente entre sí, con CSS. El despegue de China y otras potencias emergentes del Sur puso este paradigma en cuestión: ¿No debían estos actores también adoptar responsabilidades en la agenda de la CID? Y en otras también, como el cambio climático y otros “males globales” y, en su caso, ¿cuáles? En Busan, como vimos, la respuesta fue positiva: lo harían sobre la base de responsabilidades diferenciadas sin sacrificar su derecho a recibir AOD. Pero, pasada la euforia, en la agenda pos-Busan, China y otras potencias emergentes vacilaron en adoptar esta narrativa de manera coherente, y dieron un paso atrás, insistiendo en mantener su identidad tradicional de país en desarrollo, la que, en el paradigma Norte-Sur, no conlleva responsabilidad alguna. A fin de cuentas, sin acuerdo sobre este tema crucial, el acuerdo de Busan colapsó. Los donantes, por su parte, guiados por la miope política de evitar que los países emergentes del Sur formaran un bloque de intereses (*constituency*), con su propia narrativa, aprovecharon la vacilación del Sur para erradicar el concepto de responsabilidades comunes pero diferenciadas (conocido como CBDR, por sus siglas en inglés, que en Busan se tradujo como “compromisos diferenciados”) de la agenda de la AGCED y para resistir su inclusión en otras, como en la AAAA y los ODS (Bracho, 2021a). No parecieron reparar que, con ello, cerraban la puerta a una

fórmula con potencial para revitalizar el multilateralismo en un mundo complejo que el rígido paradigma Norte-Sur ya no captaba adecuadamente. En otras palabras, prefirieron, de manera artificial e incongruente, dar por muerta la división Norte-Sur, en vez de contribuir a adecuar la división entre países ricos y pobres, que sigue siendo patente y relevante en medio de las circunstancias del siglo XXI.

El colapso del intento de generar una nueva narrativa de la CID, adecuada a las nuevas circunstancias, que dejase atrás la rígida división Norte-Sur, acarrea una serie de saldos. Primero, viene alimentando una brecha creciente entre la práctica de los grandes proveedores del Sur y el discurso tradicional de la CSS. China es, por supuesto, el caso más patente: es hoy una superpotencia en todos los sentidos (económico, tecnológico, militar), incluyendo como donante en la agenda de la CID, pero que, sin romper las reglas formales del juego, se sigue asumiendo como “país en desarrollo”, miembro del G-77 y de la comunidad de la CSS, lo que le permite evadir responsabilidades.<sup>8</sup> Este desfase entre narrativa y práctica afecta también, en diversa medida, a los otros proveedores del Sur, incluido, como veremos, a México. Segundo, la falta de una narrativa adecuada a las nuevas circunstancias de la CID, ha obstaculizado que la comunidad internacional llegue a acuerdos “duros” y vinculantes sobre cómo repartir la carga (*burden sharing*) entre diferentes tipos de países en la agenda de la CID, pero también otras, como en la de los bienes globales (Bracho, 2021a). Tercero, como mencionamos, dicha carencia ha contribuido a que los donantes del Norte diluyan sus propias responsabilidades y adopten para sí partes de la narrativa y de las prácticas del Sur (*Southernization*). Paradójicamente, también los ha llevado a reconceptualizar sus relaciones con los grandes cooperantes del Sur y a replantearse su relación con el propio concepto de CSS.

En lo que constituye el núcleo del problema en un contexto geopolítico de confrontación consideran que, si la posición de China es formalmente correcta, al mismo tiempo es obsoleta e ilegítima: el gigante asiático ya no debe clasificarse, en ninguna agenda, como país en desarrollo.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> De acuerdo con la tipología universalmente aceptada del Banco Mundial, China sigue siendo un país en desarrollo de renta media alta.

<sup>9</sup> La centralidad del tema se evidenció cuando en negociaciones bilaterales con el presidente Obama, el presidente Xi acordó que para el Acuerdo de París (2015) en cambio climático, China no reclamaría para sí la clasificación de país en desarrollo. Ese acto destrabó dicho

Si bien los donantes enfocan su ataque sobre China, por asociación los otros grandes proveedores del Sur también empiezan a figurar en este discurso. Así, si el presidente Trump exigió que en la OMC China ya no figure como país en desarrollo, también presionó a Brasil para que “voluntariamente” hiciese lo propio.

En este contexto los donantes empiezan a acotar el uso del concepto de CSS como legítimo para denotar la cooperación entre países pequeños y pobres, pero no para las actividades de los grandes proveedores del Sur, a quienes como a principios de siglo, vuelven a caracterizar como donantes emergentes. Consecuentemente, empiezan a reconstruir la relación con estos presuntos donantes *sui generis* (entre los que figura México), ya no sobre la base de diálogos políticos de *constituencias* diversas, sino, implícitamente, sobre la base de cambios de experiencias y enseñanzas entre el mismo tipo de actores, unos más, otros menos experimentados. Así, en lo que toca a sus relaciones externas, el CAD inclina el énfasis hacia la cooptación, para lo cual ha bajado las condiciones de acceso al Comité, incluyendo abolir el requerimiento de pertenecer a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Como suele ocurrir, dadas sus capacidades limitadas y la falta de foros multilaterales conducentes para discutir y proponer, los proveedores del Sur parecieran, en términos generales, “pasmados” frente a estos desarrollos y desafíos, a los que, de alguna u otra forma (incluyendo el silencio y la inercia) tendrán que responder en los años venideros.

Finalmente, en términos más generales, la persistencia de la tradicional división Norte-Sur complica la guerra de narrativas que caracterizará la nueva guerra fría en la que nos adentramos. En la anterior, los polos de la confrontación (EUA/Europa occidental y la URSS/Europa del este) se ubicaban ambos en el Norte. Ahora se ubican uno en el Norte y otro en el Sur. Al ponerla del lado de la gran mayoría de los países del planeta, como miembro distinguido del G-77, por ejemplo, esa división favorece a China que, reciclando una retórica antiimperialista y anticolonial, insiste ya que la nueva guerra fría es sobre la división Norte-Sur, no sobre la presunta división autocracias-democracias, que difícilmente atraerá a los empobrecidos países del Sur. Pero ello complicará la narrati-

---

acuerdo específico, pero no abrió la puerta a que China tomase de manera coherente la misma posición en otras agendas.

va y las posiciones que puedan tomar algunos miembros del Sur Global, como es claramente el caso de México.

## EL ESCENARIO DOMÉSTICO HACIA 2030: ENTRE EL CAMINO SOLITARIO Y LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES COMUNES

¿Cuáles son las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo mexicano hacia 2030? A diferencia de otros países, México no cuenta con una planificación de su CID que rebase los planes nacionales de desarrollo sexenales, aunque muchos de sus compromisos internacionales, de mediano y de largo plazo, ya marcan una cierta pauta de continuidad más allá de un gobierno dado, en algunas acciones. No es el caso de otros países de renta media y cooperantes duales como Perú, que aprobó en abril de 2023 el documento estratégico Política Nacional de Cooperación Técnica al 2030, como principal instrumento para la gestión de la cooperación científica y técnica que en esa materia recibe y ofrece en ese horizonte temporal (AGCI, 2023).

Sólo pueden aventurarse hipótesis basadas en un análisis prospectivo de algunas variables de relevancia, entre las cuales aquellas señaladas en el apartado anterior ocupan un lugar destacado. Los factores exógenos (inestabilidad política internacional, pandemias, choques económicos, entre otros) sin duda seguirán poniendo a prueba la resiliencia del sistema mexicano de la CID, como lo fue en su momento la pandemia de la COVID 19 o el inicio de la guerra de Ucrania (Vega y Cortés, 2021). En el caso mexicano, las variables internas no son menos importantes. El sistema mexicano actual de CID es todavía joven –la AMEXCID cumplió sus primeros diez años en 2021– y las modificaciones en su institucionalización, ocurridas a lo largo de tres gobiernos (Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador), señalan un dinamismo y cambios de énfasis que seguramente no se detendrán en los años venideros. Adelantamos la hipótesis de que esto responde, más allá de la huella natural que todo nuevo gobierno desea imprimir a las acciones gubernamentales, incluidas las externas, a la tensión en el caso mexicano que nace de la necesidad de seguir movilizandando recursos para el desarrollo interno, frente a su vocación de cooperante internacional. En un país donde los asuntos internacionales interesan relativamente poco a la

población –salvo temas muy específicos como las remesas, la dinámica fronteriza cotidiana en el norte y la migración–, la CID mexicana no es considerada una prioridad de política exterior (Maldonado, 2015). En cambio, se mantiene cierta sensibilidad acerca de la posibilidad de que las acciones externas puedan reducir los recursos destinados al desarrollo interno (Maldonado, 2018, p. 92).

México, como el resto de la comunidad global (salvo contadas excepciones), no logrará alcanzar los ODS en el año objetivo, y su atención seguirá siendo una prioridad gubernamental. La búsqueda de apoyo internacional para contribuir a su consecución no se detendrá, es decir el énfasis en la parte receptora del sistema de cooperación mexicano. Al mismo tiempo, México ha asumido el compromiso de apoyar los ODS en países de menor desarrollo relativo, y de manera particular en su entorno geográfico inmediato, Centroamérica y el Caribe. Examinaremos en primer término esta cuestión.

La segunda pregunta que debe uno hacerse mirando al futuro, es sobre las capacidades que la cooperación mexicana podrá desplegar en el horizonte de 2030. No es sencilla ante la ausencia de variables predecibles y concretas, como la de presupuestos destinados a la CID, aprobados cada año por el poder legislativo, dentro del presupuesto nacional, como ocurre en la gran mayoría de los países donantes y algunos cooperantes en desarrollo. Un somero análisis de la naturaleza de la cooperación mexicana, así como de los sectores principales de acción, permitirá arriesgar algunas líneas prospectivas. Otro tema es la capacidad (y voluntad) de México de participar de manera activa en esquemas de CID internacionales, en otras palabras, la aplicación por México del ODS 17 en lo que se refiere a las asociaciones globales para el desarrollo.

### *Desarrollo interno y solidaridad internacional*

El gobierno mexicano confirmó con claridad su carácter de cooperante dual al reconfigurar la estructura de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) en 2021, a través de una modificación al Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En efecto, se crearon entonces dos nuevas direcciones generales, la Dirección General de Operación de Proyectos en México y la Dirección General de Ejecución de Proyectos en el Exterior. Esta deci-

sión puso en el mismo plano, por lo menos en papel, el ámbito de recepción de cooperación con el de la oferta, y confirmó entonces la relevancia de contar con la participación internacional que fuere posible en el desarrollo nacional, tanto a través de ayuda por parte de donantes tradicionales (aún con la restricción que significa para México el ser un país de renta media alta), como de la CSS.

Para finales de 2023, quedaba claro que los avances en la consecución de los ODS eran para México más lentos de lo esperado, y que se necesitaría redoblar esfuerzos para alcanzarlos en 2030. Esta situación no era muy distinta a la del resto de la comunidad internacional, como fue señalado anteriormente.

El Centro de Transformación de ODS (SDG Transformation Center), fundado por el economista Jeffrey Sachs, monitorea de manera objetiva y permanente los avances en los 17 objetivos y 167 metas, país por país, con aportes estadísticos del Sistema de las Naciones Unidas. A finales de 2023, México ocupaba el lugar 80 de 166 países, con un índice de avance de 69.71% (Finlandia encabezaba la lista con 86.76%, y abajo del listado se encontraba Sudán, del Sur, con sólo 38.68%).

El objetivo de igualdad de género fue el de mayor avance observado en México, con 80.60%, y con todos sus indicadores al alza. Los demás 16 indicadores muestran, de acuerdo con el informe, “desafíos significativos” o “mayores”, con indicadores al alza, como los de salud y bienestar, agua y saneamiento, o reducción de la desigualdad; ocho indicadores estancados e inclusive dos a la baja: “Vida de ecosistemas terrestres” y “Paz, justicia e instituciones sólidas”.

El desarrollo nacional constituye pues una tarea permanente, que moviliza los recursos que el gobierno tiene a su disposición. Si miramos la práctica de la cooperación internacional, en los países en desarrollo esta pasa en segundo término, y sus montos sólo se incrementan de manera significativa cuando los niveles de vida de sus poblaciones suben sustancialmente, como fue el caso de España y de Corea del Sur en las décadas pasadas. En cuanto a México, no debe sorprender que los momentos de mayores flujos de cooperación se han dado en circunstancias de mayor crecimiento económico y mayor riqueza relativa, como ocurrió durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982) y el *boom* petrolero que lo acompañó (Figueroa, 2016).

La prioridad al desarrollo interno no significa que se cancelen los compromisos internacionales de cooperación, lo que hace es poner un

límite a los recursos invertidos en la CID. Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, las acciones gubernamentales de atención de la pobreza y la lucha contra la desigualdad, entre otros objetivos económicos y sociales nacionales, no fueron acompañados de una reducción de la cooperación internacional, más bien algunas acciones mostrarían lo contrario: como señaló el mandatario mexicano en la conferencia de prensa matutina del 14 de abril de 2021: “Nosotros estamos ayudando a Centroamérica. Hemos destinado 100 000 000 de dólares para ayudar en programas como Sembrando Vida para que la gente en sus tierras siembren árboles frutales y maderables.”

Para 2030, de mantenerse el volumen de recursos públicos destinados a resolver rezagos económicos y sociales, quedarán siempre recursos para la cooperación internacional, mientras, a la vez, por supuesto, siga la voluntad política para ello.

Es previsible que otros complejos desafíos no predecibles presionen las finanzas públicas mexicanas en los próximos años. El más importante es el cambio climático y su impacto en la economía y la sociedad. De acuerdo con el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), los costos económicos que enfrentará México por el cambio climático aumentarán fuertemente, al estimar que estos podrían alcanzar 6.9% del PIB para 2050. Dicho centro observa que los resultados del Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático (ANVCC) apuntan que 1 448 municipios (esto es casi 60% del total) enfrentarán en el futuro condiciones de vulnerabilidad muy alta o alta, por sequía y mayor frecuencia y fuerza de los fenómenos meteorológicos como los huracanes (Rivera, 2023). El efecto devastador del huracán Otis en la zona de Acapulco, Guerrero, en octubre de 2023, fue una advertencia de lo que seguirán padeciendo las costas mexicanas. La atención de los efectos exacerbados del cambio climático desviarán más recursos destinados en el presupuesto nacional al desarrollo, y supondrá una presión adicional a los recursos destinados a la ayuda humanitaria mexicana en el exterior para los mismos fines.

Otra variable de gran impacto social y económico es la migración internacional. Por su posición geográfica México es al mismo tiempo país de refugio o destino final de migrantes, y país de tránsito. Este fenómeno, que no es nuevo, se exacerbó a comienzos de la tercera década del siglo. De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en un informe de 2023, el número personas en situación mi-

gratoria irregular alcanzó cifras históricas entre 2021 y los primeros once meses de 2022 (OIM, 2023). Ha habido un incremento sin precedentes de la población indocumentada y de las solicitudes de la condición de refugiado en México en esos años. Sería vano, en estas páginas, realizar un análisis prospectivo de la migración internacional hacia y por México en los años por venir; es difícil, sin embargo, imaginar que este fenómeno pierda fuerza en los próximos años. Paradójicamente, continuará significando una presión grande en el sistema de asilo y refugio en el país, y aquellos recursos que destine el gobierno mexicano a ello serán contabilizados como cooperación internacional, de acuerdo con la práctica aceptada en el mundo. Cada peso invertido en una nueva estación migratoria, por ejemplo, contará como cooperación internacional. Por otro lado, no debe olvidarse que el origen de la aplicación en algunos países de Centroamérica de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, fue el abordar las causas estructurales de la migración.

### *Las capacidades de la cooperación internacional mexicana hacia 2030*

Medir las capacidades de la CID mexicana en el presente es difícil; hacerlo para 2030 constituye un riesgo por falta de parámetros claros. No obstante, podemos ser optimistas en cuanto a las capacidades que pueda tener el país para ese horizonte, con base en la experiencia de la CID de la última década. En efecto, la CID mexicana puede ser tan limitada o tan importante como la promueva el gobierno en turno y en particular el titular del poder ejecutivo. Su mayor fragilidad –la ausencia de presupuesto para cooperación determinado año con año, o con base en planes plurianuales, su cambiante institucionalización y limitada coordinación a nivel federal y con los otros dos niveles de gobierno– es también su fortaleza, porque esa ausencia de “insularidad” y de límites que imponen reglamentaciones e institucionalidad fuerte, hace que en última instancia vastos recursos del gobierno pueden ser priorizados para fines de cooperación internacional. Así fue hasta los años ochenta del siglo pasado, y la CID durante el gobierno de López Obrador retomó esa práctica. Por ello, el informe de la AMEXCID de 2022 se refiere, en voz de su directora ejecutiva, a un “modelo de cooperación dinámico, flexible y oportuno” (AMEXCID, 2022) que permite, en efecto, abrir nuevos horizontes de

cooperación, en función de las circunstancias que se escojan y recursos aprobados al más alto nivel del ejecutivo.

El gobierno de López Obrador mostró una gran capacidad para innovar en esquemas de CSS (“una nueva forma de hacer cooperación”, AMEXCID, 2019). Sus programas sociales estrella, Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro fueron exportados a varios países de Centroamérica y el Caribe, pese a centrarse en transferencias monetarias no atadas, modelo inédito de CID, y así fueron “revolucionando el paradigma clásico de cooperación internacional y demostrando que aun con recursos limitados se puede tener un impacto directo e inmediato en la calidad de vida de decenas de miles de personas” (Pérez, 2022). Tuviron lugar en el mismo gobierno donaciones en especie inéditas para México en el siglo XXI, como vacunas, insumos médicos y petróleo crudo. Esto último no se registraba desde comienzos de los años ochenta, cuando el petróleo se había convertido en una herramienta de política exterior (Figuroa, 2016). La pandemia de la COVID-19, lejos de detener la cooperación internacional de México, estimuló interesantes iniciativas como la colaboración científica entre México y Argentina para el desarrollo de una vacuna en la región latinoamericana.

La manera en que los tomadores de decisiones en México han abordado en tiempos recientes la cooperación internacional del país (es decir, la selección de los programas insignia por parte de la presidencia de la república, con la cancillería, y su manera de ejecutarlos) nos remite a tiempos del gobierno de José López Portillo. En sus memorias, el revolucionario y escritor Sergio Ramírez, narró que, en un viaje a Nicaragua en febrero de 1982, dentro del avión presidencial un secretario mexicano preguntó al presidente López Portillo qué tratamiento había que dar a Nicaragua: “El de un estado de México, respondió” (Ramírez, 1999, citado por Figuroa, 2016). Este ha sido el caso de la aplicación fuera del país de los programas Sembrando Vidas y Jóvenes Construyendo el Futuro, dos de los principales programas integrales de bienestar del gobierno de López Obrador en lo interior. La premisa que sustenta su aplicación en el exterior es simple: los grandes proyectos productivos regionales que impulsa el gobierno operarán como cortinas de desarrollo de Sur a Norte del territorio y generarán la prosperidad económica que se necesita para lograr que la migración sea voluntaria y no por necesidad (Gobierno de México, 2019). Lo notable de la aplicación de estos programas en el exterior es que replicaron casi de manera idéntica los

mecanismos de implementación en el interior para la ejecución de estos programas: funcionarios de la propia AMEXCID se encargaron de elaborar el padrón de beneficiarios de estos programas, del registro de cada uno de los beneficiarios, y de la entrega de los recursos a través de una institución financiera local. México proporcionó el acompañamiento, la colaboración y las herramientas técnicas de los dos programas, y los insumos agrícolas para los beneficiarios de Sembrando Vida (AMEXCID, 2019).

La regionalización de la CID mexicana difícilmente cambiará en el futuro: el foco de interés seguirá siendo la región latinoamericana, y la vecindad geográfica se mantendrá como su prioridad: Centroamérica y el Caribe. El tamaño relativo de México frente a sus vecinos del Sur y del Caribe explica el bajo costo para las finanzas públicas del país de una cooperación que puede dejar huellas significativas en las economías y sociedades de su entorno. No perdamos de vista que, en 2023, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la economía mexicana era la doceava del mundo, medido su PIB en dólares corrientes. La economía de México era más de diez veces superior a la economía más importante de Centroamérica y el Caribe, la de República Dominicana.

La cooperación internacional mexicana en materia de transferencia de mejores prácticas y conocimientos se ha dado en las áreas de las políticas públicas donde han sido mayores sus fortalezas. Por ejemplo, en el ODS 17, “alianzas para el desarrollo sostenible”, el desempeño en materia estadística ha sido alcanzado por México. Desde hace muchos años instituciones como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) o el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) han sido cooperantes en lo internacional. En otros campos, entidades como la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), el Instituto Nacional de Diagnóstico y Referencia Epidemiológica (INDRE), de la Secretaría de Salud, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) o el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), por mencionar sólo cuatro, también han destacado por una labor constante de transferencia de conocimientos y mejores prácticas. Esto no cambiará en el futuro cercano. Aun en áreas donde México tiene camino para fortalecerse, cuenta con capacidades de cooperación internacional. El último ejercicio de recopilación de las capacidades nacionales a disposición exterior, de 2018, daba cuenta, a nivel fe-

deral, de 194 capacidades por parte de 61 entidades públicas, cubriendo los 17 ODS (AMEXCID, 2018).

El gobierno de López Obrador mantuvo ambiciones de cooperación de gran envergadura, a pesar de haber reducido al mínimo su presencia en las discusiones de los principales foros sobre el tema (ONU y OCDE, en particular). En el Consejo de Seguridad de la ONU, el 9 de noviembre de 2021, el presidente mexicano presentó un Plan Mundial de Fraternidad y Bienestar, bajo la premisa de que, si los países miembros del G-20 destinan cada año 0.2% del PIB a un fondo internacional, los 1 000 hombres más ricos y las 1 000 empresas más grandes el 4% de sus ingresos, “se garantizará el derecho a una vida digna de 750 000 000 de personas que sobreviven con menos de dos dólares diarios” (México. Presidencia, 2021). Si bien el plan no prosperó –este tipo de iniciativas normalmente se negocia de manera previa con otros países clave–, mostró una visión fresca, innovadora sobre la cuestión (Bracho, 2021b), y renovó la voluntad de México de mantenerse al frente en materia de cooperación al desarrollo.

## CONCLUSIONES: LA CID MEXICANA MÁS ALLÁ DE 2030, ENTRE UNA PRÁCTICA DE COOPERACIÓN CON IDENTIDAD PROPIA Y UN ENTORNO GLOBAL INCIERTO

En esta última sección, a manera de conclusión, reflexionamos en torno a las posibles respuestas que México daría a los desafíos que la geopolítica y la evolución de la CID internacional ha puesto en la agenda de los cooperantes del Sur.

La primera interrogante sobre el tema, de corte más general, es la posición que adoptaría México en una nueva guerra fría. Se puede vislumbrar que, si bien la economía mexicana está plenamente integrada a la estadounidense y ello no está a discusión, en sintonía con su tradición de política exterior, México buscaría mantener una política multilateral de no-alineamiento, si bien la profundidad con que lo haga, dependerá, en mucho, de los resultados electorales de 2024. En cualquier caso, el hecho que China siga participando en la escena internacional como parte del Sur Global, complicará nuestros esfuerzos por navegar entre las dos super potencias. Esto se hará más patente en la agenda de la CID, ya

que la historia y la narrativa de la CSS es parte del paradigma del Sur y del no-alineamiento.

En lo que toca propiamente el terreno de la CID, cabe destacar, primero, que el discurso de la CSS tipificado en la ONU, cada vez da menos cuenta de la práctica de la cooperación mexicana, si bien esa brecha no es tan abismal como en el caso de China. Como vimos, los programas estelares del gobierno de López Obrador no se ajustan, ni por su práctica ni por su narrativa, en el paradigma de PABA. No son programas horizontales de cooperación técnica o científica, son programas de transferencia directa de recursos monetarios (donaciones puras, 100% concesionales) que llevan una narrativa más o menos implícita de una potencia media tomando responsabilidades por el bienestar de su región y de sus vecinos más pobres o con menos capacidades. En este contexto, cabe destacar que, en el mismo tenor, el Plan Mundial de Fraternidad y Bienestar que el presidente López Obrador presentó ante el Consejo de Seguridad de la ONU, al comprometer a México con responsabilidades globales y concretas, fue conceptualmente más allá: como parte del G-20, poner sobre la mesa 2% de su PIB anual para contribuir a erradicar la pobreza en el mundo (Bracho, 2021b). Si bien el plan no pasó de una iniciativa, que a la postre no fructificó, estaba sin duda anclado en la narrativa correcta: para contribuir a atajar los grandes desafíos de nuestro tiempo, tanto de la CID como de los bienes públicos globales, las potencias emergentes del Sur deben asumir responsabilidades (diferenciadas) concretas y no –como se desprende del discurso tradicional de la CSS– evadirlas.

Es difícil anticipar la política que seguirá México al respecto en el futuro cercano, dados los cambios de rumbo que ha dado en los últimos gobiernos. Puede retomar el camino del reforzamiento institucional y potenciar su impacto incurriendo en la agenda de asociar su CID con el sector privado mexicano y/o con su banca de desarrollo; como vimos prácticas en las que incurren cada vez más los donantes tradicionales, pero también otros proveedores del Sur como China, Brasil, India y Sudáfrica. En el mismo tenor, podría avanzar por la brecha abierta por el discurso de López Obrador en pos de una arquitectura de la CID mejor adaptada a nuestros tiempos y de paso contribuir a cerrar la brecha entre la narrativa y la práctica de la CSS –en lo que se refiere a las potencias emergentes del Sur–. También podría renovar sus relaciones con el CAD, poniendo énfasis en la necesidad de reanudar el diálogo político con los proveedores del Sur, más que por la vía de integrarse al Comité –lo que

sólo tendría sentido si el CAD hiciese un espacio para los cooperantes del Sur y México entrase junto con un grupo de ellos-. Todas estas posturas reclamarían una política exterior y de la CID más activa y visionaria.

Como fue señalado, pareciera haber un movimiento pendular entre un involucramiento activo de México en discusiones e iniciativas sobre el rumbo de la CID en el mundo y momentos de relativo retraimiento con prácticas de cooperación individuales: los programas estrella del gobierno de López Obrador, pese a enmarcarse en el Plan de Desarrollo Integral diseñado por la CEPAL, que articulaba propuestas (e intervención) del Sistema de las Naciones Unidas, fue planeado, ejecutado y supervisado exclusivamente por entidades mexicanas, y sin sumar otros cooperantes internacionales.

No obstante lo anterior, anotamos que la región centroamericana y el Caribe se mantendrán como foco prioritario de la CID mexicana, tanto por una solidaridad desarrollada en décadas con los países vecinos, como por necesidad: la crisis migratoria en las fronteras sur y norte de México tiene su raíz en el desplazamiento humano en dichas regiones, por lo que atender sus causas estructurales ha sido una meta central de la cooperación mexicana. Podrán cambiar los instrumentos, pero no los objetivos.

México seguirá contando con amplias capacidades de cooperación, particularmente técnica y en materia de transferencias de mejores prácticas y conocimientos. En un sistema presidencialista como el mexicano, las capacidades asignadas a la CID dependerán en gran medida de la prioridad que le asigne la cabeza del gobierno. Pese a la prioridad interna de alcanzar los ODS, la CID acompañará sin duda las acciones de política exterior en América Latina y el Caribe. Las perspectivas de la cooperación internacional mexicana para 2030 y más allá nos permiten ser optimistas.

## LISTA DE REFERENCIAS

Agencia Peruana de Cooperación Internacional (2023). *Política nacional de cooperación técnica al 2030*. <https://www.gob.pe/institucion/apci/informes-publicaciones/4155784-politica-nacional-de-cooperacion-tecnica-internacional-al-2030>.

- Ayala Martínez, C. (2020). La fragmentación de la ayuda y los fondos globales de cooperación: desafíos para la consecución de la Agenda 2030. En Gustavo Sosa Núñez y Citlali Ayala Martínez (coords.), *Alianzas para el desarrollo y la instrumentación de la Agenda 2030* (pp. 161-205). México: Instituto Mora-CONACYT.
- Alden, C. (2017). An overview of international development cooperation and the innovation of South-South development cooperation towards 2030. En *South-South Cooperation Report*. Hong Kong: Finance Center for South-South Cooperation.
- AMEXCID (2018). *Catálogo de capacidades mexicanas*. <https://de.sre.gob.mx/capacidades>
- AMEXCID (2019). *Informe de labores 2019*. [https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/xWtOg\\_A.pdf](https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/xWtOg_A.pdf).
- AMEXCID (2022). *Informe de labores 2022*. [https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/0eU2r\\_021222.pdf](https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/0eU2r_021222.pdf).
- Atwood, B. y Carey, R. (2021). The DAC as the birthplace of the MDGs: motives, messages and midwives. En G. Bracho, R. Carey, W. Hynes, S. Klingebiel y A. Trzeciak-Duval, *Origins, evolution and future of global development cooperation: The role of the development assistance committee (DAC)* (pp. 341-358). Bonn: DIE.
- Bennon, M. y Fukuyama, F. (septiembre-octubre de 2023). China's road to ruin: The real toll of Beijing's belt and road. *Foreign Affairs*, 102(5), 143-152.
- Bracho, G. (2015). *In search of a narrative for Southern providers: The challenge of the emerging economies to the Development Cooperation Agenda*. Bonn: DIE.
- Bracho, G. (2018). El CAD y China: origen y fin de la ayuda al desarrollo. *CIDOB d'Affers Internacionals*, 120, 215-239.
- Bracho, G. (2021). From an aid agenda to a North-South aid regime: the path to the DAC. En G. Bracho, R. Carey, W. Hynes, S. Klingebiel y A. Trzeciak-Duval, *Origins, evolution and future of global development cooperation: The role of the Development Assistance Committee (DAC)* (pp. 117-148). Bonn: DIE.
- Bracho, G (2021a). Failing to share the burden: Traditional donors, Southern providers, and the twilight of the GPEDC and the post-war aid system. En S. Chaturvedi, H. Janus, S. Klingebiel, L. Xiaoyun, A. de Mello e Souza, E. Sidiropoulos y D. Wehrmann, *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda* (pp. 367-391). Cham: Palgrave Macmillan

- Bracho, G (2021b). “¿Hacia un nuevo paradigma de cooperación internacional para el desarrollo?”, *La Jornada*, 13 de noviembre de 2021. <https://www.lajornadadeorientemexico.com.mx/temas/gerardo-bracho/>
- Brautigam, D. (2009). *The dragon's gift: The real story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Brautigam, D. (2011). Aid “with Chinese characteristics”: Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime. *Journal of International Development*, 23(5), 752-764. <https://doi.org/10.1002/jid.1798>
- Collier, P. (2007). *The bottom billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford: Oxford University Press.
- De Mello e Souza, A. (2021). Building a global development cooperation regime: Failed but necessary efforts. En S. Chaturvedi, H. Janus, S. Klingebiel, L. Xiaoyun, A. de Mello e Souza, E. Sidiropoulos y D. Wehrmann, *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda* (pp. 349-366). Cham: Palgrave Macmillan
- Esteves, P. y Klingebiel S. (2021). Diffusion, fusion, and confusion: Development cooperation in a multiplex world order. En S. Chaturvedi, H. Janus, S. Klingebiel, L. Xiaoyun, A. de Mello e Souza, E. Sidiropoulos y D. Wehrmann, *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda* (pp. 185-216). Cham: Palgrave Macmillan.
- Figuroa, B. (2016). *Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica*. México: AHD; Instituto Matías Romero.
- Gates, R. (noviembre/diciembre de 2023). The dysfunctional superpower: Can a divided America deter China and Russia? *Foreign Affairs*, 102(6), 30-44.
- Hynes, W. y Scott, S. (2021) The evolution of aid statistics: a complex and continuing challenge. En G. Bracho, R. Carey, W. Hynes, S. Klingebiel y A. Trzeciak-Duval, *Origins, evolution and future of global development cooperation: The role of the Development Assistance Committee (DAC)* (pp. 248-271). Bonn: DIE.
- Kharas, H. (2011). *Catalyzing development: A new vision for aid*. Washington: Brookings Institute Press.
- Kitano, N. y Harada, Y (2014). *Estimating China's foreign aid 2001-2013*. Japón: JICA Research Institute.
- Kjorven, O. (2021). The Sustainable Development Goals: the world we want and the return of development processes. En G. Bracho, R. Carey, W. Hynes, S. Klingebiel y A. Trzeciak-Duval, *Origins, evolution and future of global development cooperation: The role of the Development Assistance Committee (DAC)* (pp. 527-547). Bonn: DIE.

- Liverman, D. M. (2018). Geographic perspectives on development goals: Constructive engagement and critical perspectives on the MDGs and SDGs. *Dialogues in Human Geography*, 8(2), 168-185. Thousand Oaks: Sage Journals.
- Maldonado, G. et al. (2015). *México, las Américas y el Mundo 2004-2014: Diez años de opinión pública y política exterior*. México: CIDE.
- Maldonado, G. et al. (2018) *Los mexicanos ante los retos del mundo: opinión pública, líderes y política exterior. México, las Américas y el mundo, 2016-2017*. México: CIDE.
- Mawdsley, E. (2012). *From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape*. Londres: Zed books.
- Mawdsley, E. (2018). *The "Southernisation" of development?* Cambridge: University of Cambridge.
- Mearshiemer, J. J. (2014). *The tragedy of great poer politics*. University of Chicago.
- Mearshiemer, J. J. (2018). *The great delusion*. Yale University Press.
- Mélonio, T., Naudet, J. y Rioux, R. (octubre de 2022). *Official development assistance at the age of consequences*. París: Editions AFD.
- México. Gobierno (2019). *Informe de Gobierno 2019*.
- México. Presidencia de la República (2021). *México propondrá Plan Mundial de Fraternidad y Bienestar ante Asamblea General de la ONU, anuncia presidente*. Comunicado de prensa.
- Milanovic, B. (julio/agosto de 2023). The great convergence: Global equality and its discontent. *Foreign Affairs*, 102(4), 78-93.
- OCDE (2023). Overview: Keeping development co-operation relevant and impactful amid daunting challenges. En *Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System* (pp. 22-40). París: OCDE.
- Organización Internacional para las Migraciones-México (2023). *Estrategia nacional 2023-2025*. <https://mexico.iom.int/sites/g/files/tmzbd11686/files/documents/Estrategia%20de%20Misi%C3%B3n%20OIM%20M%C3%A9xico%202023-2025.pdf>
- Pérez Eguis M. (14 de octubre de 2022). México: líder y referente en cooperación global. *El Heraldo de México*.
- Ramírez S. (1999). *Adiós muchachos*. Madrid: Alfaguara.
- Rivera de Jesús C. (junio de 2023). *Cambio climático: acciones desde los recursos públicos*. México: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. <https://ciep.mx/cambio-climatico-acciones-desde-los-recursos-publicos/>
- Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox: Why global markets, States and democracy can't coexist*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, S. y Cutts, S. J. (s. f.) *Brookings: The future development. Blog*. <https://www.brookings.edu/tags/future-development/>

- Scott, S. y Hynes, W. (2021). The evolution of aid statistics: a complex and continuing challenge. En G. Bracho, R. Carey, W. Hynes, S. Klingebiel y A. Trzeciak-Duval, *Origins, evolution and future of global development cooperation: The role of the Development Assistance Committee (DAC)* (pp. 248-271). Bonn: DIE.
- SDG Transformation Center (s. f). *Sustainable Development Report 2023*. <https://dashboards.sdgindex.org/map>
- Severino, J. y Ray, O. (junio de 2010). *The end of ODA (II): The birth of hypercollective action*. Washington: Center for Global Development.
- Stiglitz, J. E. (2002), *Globalization and its discontents*. Nueva York: Norton and Company.
- Sullivan, J. (noviembre/diciembre de 2023). The sources of American power. *Foreign Affairs*, 102(6).
- The Economist (mayo de 2022). *China in Africa: Unequal partnership*. Londres: The Economist.
- United Nations Task Force (marzo de 2013). *A renewed global partnership for development*. Nueva York: ONU.
- Vega Sánchez, B. y Cortés Zea, C. (2021). AMEXCID 2021: ¿Resiliencia ante la incertidumbre? *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47, 145-156.



SECCIÓN 2. VINCULACIÓN DE ACTORES  
DEL DESARROLLO Y TEMAS NODALES  
PARA LA COOPERACIÓN MEXICANA



# LAS DINÁMICAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AMBIENTAL EN EL GOBIERNO DE AMLO (2019-2023), ¿POPULISMO VERDE, PRAGMATISMO ECOLÓGICO O DESINTERÉS?

Simone Lucatello

## INTRODUCCIÓN

En México, la Cuarta Transformación (4T), entendida como proceso de cambio promovido durante el sexenio 2018-2024 bajo la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), ha fomentado una agenda política que busca abordar los problemas sociales y económicos del país. Sin embargo, es crucial evaluar cómo esta transformación ha afrontado la cuestión de la cooperación internacional en materia ambiental. La política exterior de México y de cooperación internacional bajo el mandato del presidente López Obrador ha sido objeto de diversos comentarios. Esta se ha caracterizado principalmente por un enfoque aislacionista y pragmático, que ha llevado a un menor compromiso con el multilateralismo y la cooperación internacional en materia ambiental. Entre recortes al presupuesto federal en materia ambiental, varios cambios de titulares de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la falta de impulso de políticas y programas enfocados en la sostenibilidad ecológica, una fuerte y renovada apuesta a los combustibles fósiles, entre otros elementos, la política de cooperación ambiental ha tenido un cambio de visión y un redimensionamiento en comparación con las administraciones anteriores.

El presente capítulo comienza contextualizando la política exterior de AMLO, argumentando que esta se sostiene en los principios de la Doctrina Estrada, que establece la no intervención en asuntos internos de otros países, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de conflictos y el respeto a la soberanía de los estados (Sepúlveda,

1986). Dicha visión ha llevado a un enfoque más pragmático y económico en las relaciones bilaterales, con Estados Unidos y Canadá como socios prioritarios. En el ámbito de las relaciones con América Central y América del Sur, el gobierno de AMLO ha mantenido un enfoque más cauteloso, buscando soluciones conjuntas para abordar las causas de la migración y proteger los derechos humanos de los migrantes. Posteriormente, el texto analiza la relación entre el populismo y el medioambiente como categorías analíticas para entender la toma de decisiones de este gobierno en materia ambiental y caracterizado por políticas y acciones perjudiciales para el medioambiente, como la cancelación de subastas de energía limpia, la promoción de la generación de electricidad con carbón y combustóleo, y el debilitamiento de la SEMARNAT con un desmantelamiento de sus principales órganos ambientales.

Finalmente, se analizan las acciones de cooperación ambiental de la actual administración, las cuales fueron muy acotadas y con información demasiado reducida y descriptiva sobre su operatividad. El texto concluye que la política exterior de AMLO ha tenido un impacto negativo en la cooperación internacional en materia ambiental: el enfoque aislacionista y pragmático del gobierno mexicano ha limitado la capacidad de México para influir en los debates globales sobre el cambio climático y otros temas ambientales, relegando el papel del país en materia ambiental a nivel regional e internacional en un lugar muy poco visible. Algunas preguntas de discusión para este texto apuntan a lo siguiente: ¿En qué medida el enfoque aislacionista de la política exterior de AMLO ha limitado la capacidad de México para influir en los debates globales sobre el cambio climático y otros temas ambientales?, ¿qué factores han contribuido a la adopción de políticas y acciones perjudiciales para el medioambiente por parte del gobierno de AMLO? y, finalmente, ¿qué implicaciones tiene la relación entre el populismo y el medioambiente para la cooperación internacional en materia ambiental?

## MEDIOAMBIENTE, POLÍTICA EXTERIOR Y EL POPULISMO AMBIENTAL

Para entender y explicar las acciones de cooperación internacional en materia ambiental de México durante el sexenio de AMLO, es necesario contextualizar dos aspectos relevantes: el primero es un breve acerca-

miento y recapitulación de la visión de la política exterior desde 2018 a la fecha (2023) y, en segundo lugar, entender el rol de los liderazgos populistas globales –del cual AMLO es considerado un representante– y su relación con el medioambiente. Empezando con la primera parte, la política exterior de México bajo la presidencia de AMLO ha experimentado importantes cambios y una clara orientación hacia los asuntos internos. Con su famosa frase “la mejor política exterior es la interior”, pronunciada al inicio de su sexenio, el presidente ha enfocado sus esfuerzos en fortalecer el país desde adentro y ha dejado en un segundo plano las relaciones internacionales. Esta dirección, que se considera desde la teoría de las relaciones internacionales como una política exterior de tipo aislacionista, ha estado influenciada por los principios de la llamada Doctrina Estrada, que se remonta a la década de 1930. Esta doctrina establece principios como la no intervención en asuntos internos de otros países, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de conflictos y el respeto a la soberanía de los Estados. Estos principios han sido retomados por el presidente en su Plan Nacional de Desarrollo, donde se busca recuperar los valores tradicionales de la diplomacia mexicana (Vélez, 2022).

Sin embargo, esta visión ha generado controversia, ya que algunos consideran que no se adapta a la realidad actual del mundo y a los desafíos globales. Se argumenta que esta postura de no intervención puede limitar la capacidad de México para influir en temas importantes a nivel internacional y para enfrentar problemas globales como el cambio climático, la migración o la crisis de derechos humanos en otros países.

Aunado a esto, el presidente ha priorizado la agenda nacional y ha reducido sus viajes al extranjero al mínimo, delegando en su canciller, Marcelo Ebrard, la representación internacional del país. Esta postura ha sido justificada por el presidente como una necesidad de concentrarse en los problemas internos y en la implementación de su proyecto de transformación nacional. Esta visión también se refleja en la política de austeridad republicana implementada por el gobierno. Los recortes presupuestarios en la Secretaría de Relaciones Exteriores han afectado los recursos humanos y las capacidades de la diplomacia mexicana: esto ha generado críticas sobre la falta de atención a temas importantes como la atención a migrantes, el fortalecimiento de los consulados en el extranjero y la promoción de la imagen de México a nivel internacional (Pellicer, 2019).

En el ámbito de las relaciones bilaterales, la política exterior de México ha mantenido un enfoque pragmático y económico hacia Estados Unidos y Canadá. La relación comercial con Estados Unidos sigue siendo uno de los pilares fundamentales de la política exterior mexicana, y la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) bajo la administración de AMLO resultó en la firma del Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC). El compromiso del gobierno mexicano con el T-MEC ha sido claro, y se ha trabajado para ratificar el acuerdo en el Congreso mexicano y en el Congreso de Estados Unidos. Esta relación económica con Estados Unidos y Canadá sigue siendo prioritaria y ha sido considerada como una de las principales herramientas para promover el desarrollo y el crecimiento de México (Lucatello, 2021).

En lo que respecta a las relaciones con América Central y América del Sur, la política exterior de AMLO también ha estado guiada por intereses económicos, aunque con un enfoque más cauteloso en el ámbito político. México ha mantenido una presencia constante en la región a través de iniciativas como el Plan de Integración de Centroamérica, pero estas iniciativas han sido cuestionadas por su enfoque en la promoción del comercio y la lucha contra el narcotráfico, sin abordar los problemas estructurales de la región (Velázquez, 2022).

En el caso de la migración centroamericana hacia Estados Unidos, México ha enfrentado presiones por parte de las administraciones de Trump y Biden para detener el flujo de migrantes. Esto ha llevado a un enfoque más pragmático y cooperativo en las relaciones con los países centroamericanos, buscando soluciones conjuntas para abordar las causas de la migración y proteger los derechos humanos de los migrantes.

En América del Sur, México ha mostrado cautela política al no condenar abiertamente a gobiernos como el de Venezuela o Nicaragua, aunque tampoco ha respaldado sus acciones. Pese a que esta postura se ha basado en los principios de la no intervención y la autodeterminación de los pueblos, esta ha sido criticada por la injerencia de AMLO en asuntos políticos de Bolivia, Perú y otros países que han causado la expulsión de los embajadores mexicanos en esos países y en total contradicción con los mismos preceptos de la Doctrina Estrada.

Por lo que se refiere a la segunda dimensión de contextualización, y de acuerdo con la literatura general sobre el tema, los líderes populistas

se oponen en general a los conceptos relacionados con la conservación del medioambiente y su regulación, y toman medidas poco adecuadas para prevenir el cambio climático y así dar preferencia a medidas que no afecten a la economía y la estabilidad nacional. Durante la presidencia populista de Trump, por ejemplo, el caso más evidente fue la “desvinculación” de Estados Unidos del Acuerdo de París y el desmantelamiento de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés), considerada como ente regulador de emisiones para las empresas del sector de combustibles fósiles y en particular del petróleo. El populismo de derecha de esa administración se opuso de manera hostil al manejo del medioambiente, lo que podría comprometer y retrasar significativamente los esfuerzos globales para frenar el cambio climático. En el capítulo 14 del último informe del Panel Intergubernamental de la ONU sobre el Cambio Climático (PICC), volumen II (2022), se presentan pruebas de cómo la opinión pública de Canadá, Estados Unidos y México ha cambiado su perspectiva a lo largo de los años sobre el problema del cambio climático y las medidas para reducir las emisiones en cada uno de los países de la región de América del Norte. En particular con la llegada de Trump y AMLO, la agenda ambiental se redujo de forma considerable y, por ejemplo, en la revisión del acuerdo de Libre Comercio de América del Norte –ahora denominado T-MEC en lugar de TLCAN– el tema del cambio climático ha sido borrado del texto del acuerdo (Luca-tello, 2021).

Por lo que se refiere a la parte de los populismos y el medioambiente, es importante destacar que no todos los gobiernos de carácter populista tienen el mismo enfoque respecto a este tema (Ofstehage, 2022). El populismo puede tener efectos tanto positivos como negativos en el medioambiente. Por un lado, algunos gobiernos populistas han impulsado políticas y acciones orientadas a la protección y conservación de los recursos naturales y del ambiente en general. Por otro lado, también existen casos en los que el populismo ha llevado a la adopción de políticas y acciones perjudiciales para el medio, ya sea por desinterés, la de conocimiento o incluso por una visión utilitaria de los recursos naturales. En algunos países, el populismo ha sido un motor para la implementación de políticas y acciones en favor del medioambiente y la justicia climática. Algunos ejemplos destacados de recientes gestiones ambientales muy criticadas han sido los de los gobiernos de Donald Trump, en

Estados Unidos; Jair Bolsonaro, en Brasil y del mismo AMLO en México. En Estados Unidos, durante la presidencia de Trump, se retiró al país del Acuerdo de París, se permitió la explotación minera y de hidrocarburos en tierras federales protegidas, se debilitó la protección a la biodiversidad y se relajaron las normas de contaminación del agua, entre otras acciones. En Brasil, Bolsonaro ha sometido al Ministerio de Medio Ambiente al Ministerio de Agricultura, ha desvirtuado el Fondo Amazonia para combatir la deforestación, ha aprobado nuevos plaguicidas prohibidos en otros países y ha atacado a las ONG ambientalistas. En México, el gobierno de AMLO ha cancelado subastas de energía limpia, promovido la generación de electricidad con carbón y combustóleo, debilitado a la SEMARNAT, y amenazando la integridad de vastas zonas naturales con la construcción de megaproyectos de desarrollo, como el Tren Maya, entre otros.

Finalmente, cabe mencionar que, aunque los análisis sobre el populismo, el medioambiente y sus más recientes relaciones con el problema del cambio climático son relativamente nuevos, se ha observado que, tanto en los gobiernos populistas de derecha como de izquierda, las posturas sobre el tema rechazan tanto la realidad como las pruebas científicas. Se reconocen expresiones de diferente origen y naturaleza: de la negación de la existencia del fenómeno mismo (negacionismo) a la defensa de argumentos contra las pruebas científicas que revelan por ejemplo el aumento de las concentraciones de dióxido de carbono derivados de las emisiones de empresas de combustibles (tanto privadas como públicas), el discurso de la presencia de empresas transnacionales explotadoras de los recursos naturales, la violación de la soberanía energética nacional, las teorías conspiratorias sobre países ricos que quieren dominar al Sur Global, etc. Además, se afirma que el cambio climático es el resultado de la globalización y el neoliberalismo, o que es una creación de las elites tecnócratas para engañar al “pueblo sabio” y continuar enriqueciendo a los ricos, igualmente, que es el resultado de la corrupción histórica y los sistemas coloniales de las naciones del Norte (Lamb et al., 2020). Todas las anteriores posiciones han sido públicamente manifestadas por el presidente López Obrador en diversas ocasiones, tanto durante las conferencias de prensa diarias (mañaneras) como en sus viajes al interior del país.

## PRINCIPALES CAMBIOS EN LA POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL

Se presenta en este apartado un resumen de los principales cambios a las políticas y acciones llevadas a cabo por el gobierno del presidente AMLO sobre el medioambiente. Estos rasgos incluyen principalmente a las dimensiones de desmantelamiento institucional y la llamada “militarización” verde.

Se considera como desmantelamiento de las instituciones ambientales al proceso de desactivar o reducir significativamente las funciones, recursos y poder de las organizaciones encargadas de proteger y preservar el medioambiente en un determinado gobierno. Algunas de las acciones que se llevan a cabo en este proceso incluyen:

1. Recortes presupuestarios: se refiere a la disminución de los recursos financieros asignados a las instituciones ambientales, lo que restringe su capacidad para llevar a cabo investigaciones, programas de conservación, monitoreo y aplicación de regulaciones ambientales.

2. Eliminación de personal: hace referencia a la reducción del personal empleado en las instituciones ambientales, lo que disminuye la experiencia y el conocimiento técnico necesarios para abordar los desafíos ambientales.

3. Cambios en la legislación y regulaciones: implica la modificación o eliminación de leyes y regulaciones ambientales que proporcionan el marco normativo para la protección del medioambiente. Esto podría incluir la derogación de normativas relacionadas con la calidad del aire y del agua, la protección de especies en peligro de extinción, la gestión de residuos y otros aspectos ambientales.

4. Reducción del alcance de las funciones: se refiere a la limitación de las responsabilidades y funciones de las instituciones ambientales, lo que puede resultar en una menor supervisión y aplicación de las regulaciones ambientales existentes.

El desmantelamiento de las instituciones ambientales ha generado preocupación en México durante el gobierno de la 4T. La conservación de los recursos naturales, la mitigación del cambio climático y la protección de la biodiversidad son aspectos fundamentales que se llevaban a cabo a través de instituciones ambientales dedicadas a estos temas. A finales de 2021, la SEMARNAT confirmó la desaparición del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), creado por la Ley Ge-

neral de Cambio Climático de 2014, y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA). Según la dependencia, esto se hizo con el objetivo de “optimizar la tarea de abordar las causas de los problemas ambientales” (Laureles, 2021).

La SEMARNAT justificó esta acción promoviendo “reformas administrativas profundas” en el sector. En el caso del IMTA y del INECC, varios empleados fueron despedidos y otros se incorporaron a la estructura de la CONAGUA y de la misma SEMARNAT. Unos días antes, durante una conferencia matutina, el presidente López Obrador expresó la posibilidad de que el INECC se incorporara a la SEMARNAT como parte de una reforma administrativa. Advirtió que a medida que se ahorran más fondos, se liberarán más recursos para el beneficio de la población. Además, reiteró que no se trata sólo de una cuestión administrativa, sino de principios, por lo que no puede haber duplicidad de funciones (Rosa, 2021).

También la Subsecretaría de Gestión Ambiental fue eliminada por la SEMARNAT en octubre del mismo año con la publicación de su nuevo reglamento interno. El gobierno justificó el cierre de estas instituciones ambientales después de un “examen detallado de su estructura interna y la de sus órganos desconcentrados y descentralizados, determinando la coincidencia de responsabilidades” entre la SEMARNAT y el INECC, así como entre el IMTA y la CONAGUA. Además, afirmó que “se reconoció la falta de vinculación y coordinación entre las políticas públicas establecidas y las acciones diseñadas para su implementación” (Méndez, 2021).

En términos de recortes, es importante señalar que la dependencia encargada de los temas de protección ambiental del país experimentó una reducción importante de 28.07% entre 2018 y 2021, según una revisión de la Cuenta Pública y los Presupuestos de Egresos de la Federación. En dos años, el presupuesto de la SEMARNAT se redujo en 12 000 millones de pesos. Antes de su desaparición, también el presupuesto del INECC se redujo. El organismo sufrió un recorte de más de 74 000 000 de pesos entre 2018 y 2021, lo que representa una disminución de 30.8%, pasando de 242 319 166 a 167 671 330 pesos (CEMDA, 2021). Otro organismo importante, como la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), que entre otras funciones es responsable de brindar asistencia a los silvicultores, luchar contra los incendios y la deforestación en situaciones similares, tuvo una reducción del presupuesto de 37.8%. En 2018, gastó 4 441 794 552 pesos, y para 2021 se le asignaron 2 762 millones de pesos (Rosa, 2021).

La desaparición o absorción del INECC, IMTA y otros catorce órganos de gobierno ciertamente generó un ahorro para el erario público. Sin embargo, no sólo se perdió autonomía técnica y de gestión en temas ambientales, sino que desaparecieron instituciones con ciencia de calidad para entender y proporcionar información valiosa a los tomadores de decisiones en temas ambientales. Por ejemplo, se perdió capacidad instalada para dar seguimiento a los inventarios nacionales de emisiones de gases de efecto invernadero, que son cruciales para calcular e inventariar los gases contaminantes que emite el país, así como otros estudios sobre la calidad del aire, que son cruciales para la lucha contra el cambio climático y para mantener el derecho a un medioambiente sano. Además de los recortes presupuestarios, se ha observado una sustitución de especialistas en medioambiente por operadores políticos y electorales en puestos clave de toma de decisiones. Esta falta de experiencia y conocimiento en el tema ha generado preocupación sobre la capacidad del gobierno para implementar políticas efectivas en materia ambiental (Muller y Niño, 2021).

### *Militarización verde*

La militarización verde es un término que se refiere a la aplicación de medidas militares y de seguridad para abordar problemas relacionados con el medioambiente y el cambio climático (Guerrero, 2021). Aunque no es un término ampliamente utilizado o reconocido, puede referirse a diferentes enfoques y prácticas. En general, la militarización verde implica utilizar recursos y capacidades militares para proteger el medioambiente, prevenir desastres y abordar los impactos del cambio climático, además del rescate y la evacuación de personas afectadas, y la reconstrucción de infraestructuras dañadas (IUS Natura, 2021). Algunos sostienen que la militarización verde puede implicar el desarrollo de tecnologías militares y de seguridad para abordar los desafíos ambientales. Esto puede incluir el uso de drones o satélites para vigilar la deforestación, la pesca ilegal o la contaminación, así como el despliegue de tropas para proteger áreas naturales sensibles o luchar contra actividades ilícitas que dañan el medioambiente.

No obstante, es crucial resaltar que la militarización verde también genera críticas e inquietudes. Algunos argumentan que el uso de la fuerza militar puede securitizar el medioambiente, lo que implica tratar los

problemas ambientales como amenazas para la seguridad nacional y utilizar respuestas militares en lugar de soluciones diplomáticas o políticas. Además, existe la preocupación de que la militarización verde pueda desviar recursos y fondos de soluciones sostenibles y basadas en la comunidad, así como violar los derechos humanos en algunos casos.

En resumen, la militarización verde se refiere a la utilización de recursos y medidas militares para abordar los problemas ambientales. Aunque puede tener ventajas en cuanto a la capacidad de respuesta y la tecnología, también genera inquietudes debido a la securitización y el enfoque exclusivo en soluciones militares. La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) ha utilizado aviones para bombardear las nubes para que llueva, como alternativa para combatir la escasez de agua, lo cual ha generado mucha controversia a nivel mundial. Si se trata de otro proyecto que representa la lucha contra el cambio climático del gobierno actual, sería el proyecto monumental llamado Sembrando Vida.

El objetivo de este proyecto único en el mundo es plantar 1 000 000 de hectáreas de árboles frutales y maderables entre 2021 y 2030 para que pequeños agricultores y comunidades indígenas absorban 17.8 millones de toneladas de dióxido de carbono por año (INECC, nota técnica, 2021). Los militares mexicanos han recibido una tarea significativa en el marco del programa Sembrando Vida. Las fuerzas armadas ayudan con la entrega de insumos, la capacitación y el seguimiento de las plantaciones, así como con la implementación y supervisión de las actividades de reforestación. Su capacidad organizativa y su presencia en áreas rurales del país justifican su participación. No obstante, existen diversas opiniones y puntos de vista sobre el papel de los militares en el plan Sembrando Vida. Algunos defensores sostienen que su participación puede ser beneficiosa porque las fuerzas armadas tienen recursos y experiencia logística que pueden ayudar a garantizar que el proyecto se lleve a cabo de manera eficiente. Sin embargo, hay críticas y preocupaciones sobre la violación de los derechos humanos en las comunidades indígenas. Algunas personas sostienen que la incorporación de la fuerza militar en estas tareas podría afectar negativamente la participación de la población civil y debilitar el sistema democrático de toma de decisiones. Además, se plantea la necesidad de que las actividades de reforestación estén en línea con los enfoques de conservación y que se respeten los derechos de las comunidades locales y los pueblos indígenas, así como las leyes nacionales y las Áreas Naturales Protegidas (ANP).

## LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA AMBIENTAL

A la luz del anterior análisis, en esta sección del capítulo, trataremos de esbozar algunos elementos de la cooperación internacional en materia ambiental, tomando en consideración como punto de partida que la prioridad otorgada al medioambiente durante la presente administración ha sido muy baja. Al mismo tiempo, la información disponible sobre las acciones de cooperación ambiental tampoco ha sido la suficiente. Sin embargo, de acuerdo con diferentes fuentes gubernamentales y sus medios oficiales, la cooperación internacional de México durante el sexenio en curso ha experimentado un cambio de paradigma, pasando de una visión tradicional de asistencia a una de cooperación más horizontal. Este cambio se ha reflejado en una serie de prioridades y acciones que han marcado la política exterior mexicana en este ámbito. La cooperación internacional de México durante el sexenio de AMLO se ha centrado en las siguientes prioridades:

A. Igualdad y justicia social. México ha promovido la cooperación internacional para el desarrollo de los países en situación de vulnerabilidad, con especial énfasis en la igualdad de género, la protección de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

B. Enfoque restringido a un megaproyecto como Sembrando Vida, donde el país ha impulsado la cooperación internacional para la protección del medioambiente y el desarrollo sostenible, con especial atención a la conservación de la biodiversidad.

C. Desarrollo social. México ha promovido la cooperación internacional para la inclusión social y el desarrollo de las personas, con especial énfasis en la educación, la salud y la cultura.

Y las acciones derivadas de este cambio, destacan un notorio recorte del presupuesto de cooperación para la AMEXCID, que pasó de 1 240 millones de pesos en 2018 a menos de 800 000 000 en 2022 (SRE, 2022). Se enlistan aquí algunas acciones de cooperación en materia ambiental por sector detectado.

### *Energía*

México ha participado en foros y acuerdos internacionales sobre energía y cambio climático, como el Foro de las Principales Economías sobre Energía y Acción Climática. En este foro, se presentó un decálogo de acciones a seguir en contra del cambio climático, que incluía medidas como la modernización de plantas hidroeléctricas, inversiones en energía solar y eólica, y el compromiso de reducir las emisiones de gases contaminantes. Sin embargo, las acciones de nacionalización de la industria energética y las reformas implementadas han buscado fortalecer a la empresa estatal, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) (SRE, 2022). Esto generó controversias y tensiones con algunos socios comerciales y organismos internacionales (la Unión Europea y Estados Unidos, principalmente) que abogaban por la apertura del sector energético mexicano a la inversión extranjera. En particular se cancelaron las subastas eléctricas, lo que afectó la inversión en energías renovables y generó preocupaciones en la comunidad internacional, ya que México se había convertido en un mercado atractivo para la inversión en energía limpia.

### *Cambio climático y el Plan Sonora*

Otro aspecto contradictorio de la cooperación de México durante el presente sexenio es la apuesta por fuentes de energía tradicionales, como el uso de combustibles fósiles, en lugar de promover el desarrollo de energías renovables y limpias. Aunque el gobierno ha anunciado la meta de que 35% del consumo energético provenga de fuentes renovables para el año 2024, las acciones tomadas hasta el momento no reflejan un compromiso real con esta transición. Pese a ser uno de los países más vulnerables a sus efectos, la política ambiental de AMLO no ha abordado este problema de manera integral. Si bien se han mencionado medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, como la reducción de emisiones y la promoción de tecnologías bajas en carbono, no se han implementado acciones concretas y ambiciosas para enfrentar este desafío (EFE, 2023).

Además del cambio climático, México también enfrenta problemas relacionados con la deforestación, el manejo de cuencas hidrográficas,

el deterioro de ecosistemas costeros y la protección de la biodiversidad. Estos desafíos requieren una política ambiental sólida y acciones contundentes para garantizar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales. Destacamos al Plan Sonora como programa relevante de esta administración en materia energética. Este es un proyecto de desarrollo sostenible impulsado por el gobierno de México, que tiene como objetivo principal impulsar una transición energética en el estado de Sonora, ubicado en el noroeste del país. El plan se centra en el desarrollo de energías renovables, como la energía solar y la energía eólica, y en la extracción de litio, un mineral estratégico para la producción de baterías. Entre sus objetivos se encuentra reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 35% para 2030; generar 3 000 megavatios de energía renovable para 2028, y extraer 50 000 toneladas de litio para 2028 (Ornelas, 2023). El Plan Sonora es un proyecto de gran importancia para México, ya que tiene el potencial de contribuir a la transición energética del país y al desarrollo sostenible de Sonora. El Plan Sonora está siendo ejecutado por el gobierno federal en coordinación con el gobierno del estado de Sonora, con financiamiento de Estados Unidos. Sin embargo, enfrenta algunos retos, como la oposición de algunos sectores de la sociedad civil y del sector privado, la necesidad de contar con recursos financieros suficientes para su ejecución, y la necesidad de coordinar las acciones de los diferentes actores involucrados.

### *Sembrando Vida*

Sembrando Vida es el programa más importante de esta administración en materia de desarrollo social y ambiental, con un componente de cooperación internacional. El proyecto se lanzó en 2018 y se centra en áreas rurales del país con el objetivo de abordar diversas problemáticas, como la pobreza, la deforestación y la migración forzada. El proyecto busca mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales más desfavorecidas de México, brindando oportunidades económicas a quienes participan en el programa, además de tratar de ofrecer una restauración ambiental a través de esquemas donde los participantes del programa reciben incentivos económicos a cambio de plantar árboles y cuidar los recursos naturales. Sembrando Vida se ha implementado en varias regiones de México, principalmente en estados del sureste y sur del país.

El programa es un ejemplo de cómo los programas sociales pueden promover el desarrollo sostenible en las áreas rurales, generando empleo y fomentando la inversión en agricultura sostenible y restauración ecológica (Secretaría del Bienestar, 2020).

### *Plan de integración centroamericana*

El Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica (PDI) es un plan de cooperación regional impulsado por el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y México. El plan tiene como objetivo principal promover el desarrollo sostenible en la región, con especial énfasis en la reducción de la pobreza, la desigualdad y la migración. El componente ambiental del PDI se centra en los siguientes objetivos: proteger los recursos naturales y la biodiversidad de la región; abordar el cambio climático y sus efectos y fomentar el desarrollo sostenible. Para alcanzar estos objetivos, el PDI plantea una serie de acciones, entre las que destacan el fortalecimiento de la gestión ambiental de los países de la región, la inversión en el desarrollo de energías renovables y la eficiencia energética. Algunos compromisos específicos del componente ambiental del PDI incluyen la creación de una red regional de áreas protegidas, la implementación de un programa de reforestación y, entre otros, el desarrollo de un plan de adaptación al cambio climático.

### *Gestión de riesgos de desastres*

Cooperación con la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA): Proyecto de Fortalecimiento de la Gobernanza para la Reducción del Riesgo de Desastres en México. Este proyecto se enfoca en la gestión de riesgos sísmicos e hidrológicos en dos lugares piloto: Chiapas y la Ciudad de México. La cooperación financiera proporcionada por la JICA asciende a aproximadamente 30 000 000 de pesos y está programada para concluir en junio de 2025 (JICA, 2022). El proyecto contribuye a la implementación del Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 y se encuentra alineado con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, así como con los Ob-

jetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Además, se encuentra en marcha el Proyecto para el Fortalecimiento de la Gestión de Riesgos de Desastre por Sismos en el Sistema de Aguas de la Ciudad de México.

### *Cooperación con la Unión Europea*

Después de que los primeros tres años de la administración de AMLO fueron caracterizados por tensiones en la relación bilateral con los países de la Unión Europea (UE), la delegación de la UE presentó recién en México sus prioridades de cooperación con México para el periodo 2021-2027 y que se enmarca en la estrategia #GlobalGateway, que se enfoca en los desafíos globales más apremiantes, como la democracia y la gobernanza, el cambio climático, la cohesión social, la salud pública, la educación y otros temas relacionados con los ODS. Destaca en temas ambientales el panel de Desafíos Verdes Globales, donde se aborda el tema de las finanzas sostenibles y se anunció una colaboración con la UE en la modernización del sector ferroviario mexicano como una alternativa de movilidad sostenible que podría reducir significativamente las emisiones de gases de efecto invernadero en el transporte y fomentar un importante crecimiento económico en México (Presidencia de la República, 2023).

### *GIZ y cooperación alemana*

Mención aparte merece listar las actividades de cooperación que brinda la GIZ a través de más de 20 proyectos y programas bilaterales, principalmente encomendados por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania, pero también por el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Seguridad Nuclear y Protección al Consumidor (BMUV) en el contexto de la Iniciativa Internacional de Protección del Clima (IKI). Los principales ámbitos de cooperación abordados son los siguientes:

1. Conservación de la biodiversidad y protección de los recursos naturales.
2. Cambio climático y medioambiente, incluyendo el desarrollo urbano.

3. Inclusión social, protección de los derechos humanos y acceso a la justicia.

En el marco de la conservación de la diversidad biológica de México, la GIZ se enfoca en la integración de la biodiversidad en la agricultura y el turismo. En relación con la protección del medioambiente, su labor se concentra en la mejora de los entornos naturales terrestres y marinos. Además, la GIZ brinda apoyo en la adaptación de México a las consecuencias del cambio climático. El propósito es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y fortalecer la protección del clima a través del desarrollo de energías renovables, así como la promoción de la construcción y el transporte sostenibles. Para fomentar el desarrollo urbano a largo plazo y preparar a las ciudades para enfrentar el cambio climático, la GIZ colabora en la mejora de la gestión de residuos y la promoción de la economía circular, contribuyendo así a elevar la calidad de vida en las ciudades (GIZ, 2023).

## CONCLUSIONES

La cooperación internacional ambiental de México ha sido caracterizada en este sexenio de AMLO por los reflejos de la política interior que ha privilegiado prioridades diferentes al tema del cuidado de la naturaleza y de los temas globales verdes como el cambio climático, a favor de la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico, relegando así los temas ambientales a un papel menor. Considerando el medioambiente bajo una visión “tradicional” de un agente proveedor de insumos y recursos naturales para el crecimiento económico del país, el balance de la cooperación ambiental es muy deficiente y decepcionante. Si bien se registran algunas actividades de cooperación enmarcadas en un contexto de acción “verde”, varias de ellas responden más bien a una alineación de los principios de política exterior del sexenio actual, con actividades y proyectos de relativo alcance y en algunos casos de confrontación, como el ejemplo de la cooperación energética. El impulso y los recursos destinados a la cooperación ambiental han sido profundamente recortados en nombre de la austeridad republicana y se han concentrado acciones en programas “emblemas” como el Sembrando Vida o el Plan Sonora, que aún están en desarrollo y no ofrecen suficientes insumos para una evaluación de su eficacia.

## LISTA DE REFERENCIAS

- CEMDA (2021). *Informe sobre la situación de las personas y comunidades defensoras de los derechos humanos ambientales en México*. <https://www.cemda.org.mx/publicaciones-y-estudios-del-cemda/cemda-informe-2021/>
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2022). *Plan de Desarrollo Integral (PDI)*. <https://www.cepal.org/es/subtemas/plan-desarrollo-integral>
- Contemporary Populism and the Environment. *Annual Review of Environment and Resources*, 47(1), 671-696. <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-environ-012220-124635>
- EFE (23 de julio de 2023). Plan Sonora: ¿De qué va el proyecto energético de México al que le “echó el ojo” la UE? *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/07/12/plan-sonora-de-que-va-el-proyecto-energetico-de-mexico-al-que-le-echo-el-ojo-la-ue/>
- GIZ (diciembre de 2022). *Ficha general de GIZ en México*. <https://www.giz.de/en/worldwide/33041.html>
- Guerrero, S. (agosto de 2021). La militarización verde y la crisis ambiental contemporánea. *Revista Común*. <https://revistacomun.com/blog/la-militarizacion-verde-y-la-crisis-ambiental-contemporanea/>
- INECC (2021). *Nota Técnica*. <https://www.gob.mx/inecc/articulos/potencial-de-mitigacion-para-el-programa-sembrando-vida-nota-tecnica?idiom=es>
- IUS\_Natura (abril de 2021). *El papel del ejército y las fuerzas armadas en la protección del medio ambiente*. <https://iusnatura.com.mx/2021/04/20/el-papel-del-ejercito-y-las-fuerzas-armadas-en-la-proteccion-del-medio-ambiente/>
- JICA (2022). *Proyecto para el Fortalecimiento de la Gobernanza de la Reducción del Riesgo de Desastres en México. 2022-2025*. <https://www.jica.go.jp/Resource/project/spanish/mexico/006/index.html>
- Lamb, W., Mattioli, G., Levi, S., Roberts, J., Capstick, S., Creutzig, F. y Steinberger, J. (2020). *Discourses of climate delay. Global Sustainability*. <https://doi.org/10.1017/sus.2020.13>.
- Laureles, J. (18 de diciembre de 2021). Oficial: desaparecen los institutos Nacional de Ecología y del Agua. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/12/18/sociedad/oficial-desaparecen-los-institutos-nacional-de-ecologia-y-del-agua/>
- Lucatello, S. (2021). *Del TLCAN al T-MEC: la dimensión olvidada del medio ambiente en América del Norte*. Siglo XXI; Instituto Mora.

- Méndez, E. (16 de diciembre de 2021). México-ONG's acusan desmantelamiento del sector ambiental ante extinción del INECC y el IMTA. *Excelsior*. <https://agua.org.mx/mexico-ongs-acusan-desmantelamiento-del-sector-ambiental-ante-extincion-del-inecc-y-el-imta-excelsior/>
- Muller A. y Niño, G. (2021). *Análisis del presupuesto destinado a medio ambiente y cambio climático en el PEF 2021*. <https://iki-alliance.mx/analisis-del-presupuesto-destinado-a-medio-ambiente-y-cambio-climatico-en-el-pef-2021/>
- Ofstehage, A., Wolford, W. y Borrás, S. M. (2022). Contemporary populism and the environment. *Annual Review of Environment and Resources*. Annual Reviews Inc. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-012220-124635>
- Ornelas López, M. (enero de 2023). *¿De qué se trata el Plan Sonora? Energía a debate*. <https://energiaadebate.com/de-que-se-trata-el-plan-sonora/>
- Pellicer, O. (15 de diciembre de 2019). López Obrador y el mundo. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2018/12/15/lopez-obrador-el-mundo-217126.html>
- Planas, J. (2019). La ecología profunda y el eco-fascismo: signos de la crisis ecológica de nuestros tiempos. *Observatorio de Ecología Política de Venezuela*. <https://ecopoliticavenezuela.org/2019/04/10/la-ecologia-profunda-eco-fascismo-signos-la-crisis-ecologica-tiempos/>
- Presidencia de la República (15 de junio de 2023). *Reunión entre el presidente de México y la presidenta de la Comisión Europea*. <https://www.gob.mx/presidencial/prensa/reunion-entre-el-presidente-de-mexico-y-la-presidenta-de-la-comision-europea?idiom=es>
- Rosa, Y. de la (abril de 2021). Aunque los incendios forestales aumentan, le recortan presupuesto a la CONAFOR. *Revista Forbes*. <https://www.forbes.com.mx/aunque-los-incendios-forestales-aumentan-le-recortan-presupuesto-a-la-conafor/>
- SRE [Secretaría de Relaciones Exteriores] (2022). *Informe de Austeridad Republicana*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/828590/AMEXCID\\_INFORME\\_DE\\_AUSTERIDAD\\_REPUBLICA\\_2022.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/828590/AMEXCID_INFORME_DE_AUSTERIDAD_REPUBLICA_2022.pdf)
- SRE [Secretaría de Relaciones Exteriores] (17 de junio de 2022). *Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en el Foro de las Principales Economías sobre Energía y Acción Climática*. <https://www.gob.mx/sre/documentos/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-el-foro-de-las-principales-economias-sobre-energia-y-accion-climatica>
- Secretaría del Bienestar (noviembre de 2020). *Programa Sembrando Vida*. <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida>

- Sepúlveda, C. (julio-septiembre de 1986). Proyecciones internacionales, políticas y jurídicas de la Doctrina Estrada. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 12.
- Velázquez Flores, R. (2022). La política exterior de México bajo una administración de izquierda: cambios y continuidades, 2018-2021. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 141. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/82489>
- Velázquez Flores, R. (9 de mayo de 2022). *La visita de López Obrador a Centroamérica y Cuba: la zona de mayor influencia de México*. <https://www.cespem.mx/index.php/component/k2/item/36-visita-amlo-centroamerica-cuba>

# LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE MÉXICO EN TRANSFORMACIÓN: INNOVACIONES EN METAS E INSTRUMENTOS

Iván Roberto Sierra Medel

## INTRODUCCIÓN

En la interacción de la diplomacia y las estrategias internas de desarrollo, la cooperación internacional para el desarrollo aborda la movilización de recursos financieros, técnicos y humanos a través de las fronteras para impulsar los esfuerzos de bienestar. En este ámbito, pueden visualizarse casos de éxito y mejores prácticas susceptibles de replicarse en la trayectoria de México como cooperante destacado en múltiples vertientes (receptor, oferente, socio en proyectos horizontales y triangulares).

A partir de 2018, se observa un giro evolutivo en la cooperación mexicana que abarca tanto la gestión diplomática como la puesta en marcha de políticas públicas. Todo un conjunto de acciones pioneras se han puesto en marcha activando canales tradicionales e instrumentos novedosos que arrojan importantes lecciones aprendidas. Por ello, el presente ensayo propone una visión integral de las innovaciones y examina las acciones de mayor trascendencia en los tres ámbitos de la práctica mexicana. Con fundamento en la evidencia empírica abordada, se ofrece a modo de conclusiones un esbozo de elementos puntuales que a juicio del autor pueden llevar al siguiente nivel la transformación emprendida, remediar inercias y aprovechar nuevas oportunidades que conlleven a reforzar el posicionamiento de México dentro de los protagonistas de la cooperación internacional desde el mundo en desarrollo.

## LA RENOVACIÓN DEL MARCO JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN MEXICANA

En México, la cooperación internacional para el desarrollo ha sido un precepto de nivel constitucional a partir de que, mediante una reforma específica en 1988, se le incluyó entre los principios normativos de la política exterior.<sup>1</sup>

Al hacer explícito el lugar de la cooperación internacional para el desarrollo en las labores diplomáticas, se apuntaló el papel de la Secretaría de Relaciones Exteriores como punto focal del país dentro del Sistema Internacional de Cooperación que se articula en la negociación diplomática de las contrapartes y la gestión presupuestaria al interior. Este pivote institucional de la cooperación mexicana resultó importante para asegurar la continuidad de las acciones en los 23 años que duró el paréntesis legislativo entre la adopción de la reforma constitucional en 1988 y la formulación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en 2011.<sup>2</sup>

Partiendo de la experiencia institucional acumulada, en la nueva ley se definió a México como receptor y oferente de cooperación, y se dio un mandato para dotarse de un Programa Especial de Cooperación, de un Sistema de Información, un Registro Nacional y un Fondo Nacional en formato de fideicomiso público, así como del brazo operativo que es la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).<sup>3</sup> Si bien la ley original de 2011 dejó vacíos en los ámbitos presupuestario y fiscal, además de que omitió de lleno el tema del estatus de los cooperantes, el texto legal marcó un parteaguas al establecer a la AMEXCID sustentada en ley del Congreso, aunque con autonomía acotada por su carácter de órgano desconcentrado que para su gestión diaria se rige por el Reglamento Interior de la Cancillería (una limitante similar tuvo el antecedente de la AMEXCID, el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional, IMEXCI, creado mediante reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores en agosto de 1998).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 1988.

<sup>2</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 1988.

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 2011.

<sup>4</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 de agosto de 1998.

Además de estar inscrita en la Constitución y estructurada en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la interacción con otros Estados y organismos internacionales para generar respuestas a los desafíos del bienestar tiene un tercer pilar jurídico en más de 70 convenios en vigor. Algunos de estos tratados suscritos por el gobierno federal y aprobados por el poder legislativo establecen fondos conjuntos (fideicomisos y fondos especiales) para financiar proyectos de cooperación, como es el caso del Fondo Mixto México-España, que lleva más de 25 años en operación, y de los fondos México-Uruguay, México-Chile, México-Alemania y México-Unión Europea, así como de los fondos especiales con la Secretaría de Cooperación Iberoamericana y con la Organización de Estados Americanos (SRE, 2023).

El marco jurídico de la cooperación internacional de México se refuerza con un cuarto estamento consistente en decretos presidenciales y acuerdos del ejecutivo que le definen prioridades y asignan recursos. Destacadamente, en 1990 fue publicado el Acuerdo Presidencial que crea la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, que sería modificado en 1994 para incluir al Caribe. Gracias a que el acuerdo presidencial encomendó las responsabilidades de presidir tal comisión intersecretarial a la cancillería, así como las funciones de Secretaría Ejecutiva y Secretaría Técnica, e instruyó a un conjunto de entidades gubernamentales en áreas como agricultura, salud y educación para generar acciones de cooperación, la comisión se convirtió en un instrumento efectivo para impulsar proyectos a nivel subregional y aprovechar sinergias con los programas que se desprenden de convenios de naturaleza puramente bilateral.

Como institución líder en la cooperación mexicana, la cancillería genera propuestas hacia sus contrapartes del poder ejecutivo respecto a esquemas para el financiamiento de proyectos. Como resultado de esta negociación intersecretarial, en diciembre de 2011 se publicó el Decreto Presidencial que Establece la Estrategia de Cooperación Financiera para países de Mesoamérica y el Caribe, mediante la cual fue creado el Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe en formato de fideicomiso público, en cuyo comité técnico se aseguraron por tres asientos para representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno para la Secretaría de Relaciones Exteriores y otro para la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En

ausencia de una partida específica en el presupuesto de egresos de la federación etiquetada para proyectos en el exterior y cofinanciamiento en México, el novedoso fideicomiso, que en sus orígenes fue denominado Acuerdo de Yucatán, se convirtió en una herramienta flexible para brindar apoyos financieros en forma de préstamos, garantías parciales, capital de riesgo y donaciones,<sup>5</sup> si bien con una flexibilidad acotada de origen por la asignación de una mayoría de votos para cualquier toma de decisiones a los funcionarios hacendarios y no a los diplomáticos.

En consideración de que la migración internacional (de origen, destino, tránsito y retorno) constituye un elemento estructural en el México moderno y especialmente a la luz de que más de 12 000 000 de nacionales del país que se han desplazado a vivir en el extranjero, resulta prioritario para las instituciones mexicanas reconocer las legítimas demandas de la población migrante y sumar esfuerzos para elevar sus niveles de bienestar con proyectos que resultan esencialmente afines a la cooperación internacional para el desarrollo.

El marco jurídico para las acciones institucionales en favor de las comunidades mexicanas migrantes se apoya de manera general en algunos convenios multilaterales y bilaterales, así como en la Ley del Servicio Exterior y en la Ley Federal de Derechos. Hasta el año 2023, los principales instrumentos legales para ejecutar proyectos en beneficio de la población mexicana migrante son dos acuerdos presidenciales que datan de los años 2002 y 2003.

El Acuerdo Presidencial que Crea el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior fue publicado en agosto de 2002 para establecer una comisión intersecretarial con atribuciones para elaborar políticas nacionales en la materia e impulsar acciones de organización comunitaria, educación, cultura, salud, deportes, promoción de negocios e inversiones. Desde su origen, el consejo nacional constituyó prácticamente una imagen espejo de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe, tanto en su naturaleza de comisión intersecretarial como en la alta proporción de sus integrantes que también lo eran de la comisión. Aunque en el caso del Consejo Nacional se estableció que lo presidiera el titular del ejecutivo federal, se asignó la función de Secretaría Ejecutiva a quien encabece la Secretaría de Rela-

<sup>5</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 2011.

ciones Exteriores.<sup>6</sup> El acuerdo presidencial fue modificado en marzo de 2004 para sumar a las Secretarías de Turismo y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Ante la necesidad de que el Consejo Nacional contara con un brazo operativo, y tomando en cuenta la experiencia desde 1990 de albergar en la cancillería una Dirección General para el Programa Presidencial para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, en abril de 2003 se emitió el Decreto Presidencial por el que se Crea el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), con el carácter de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores a objeto de promover estrategias, integrar programas y recoger propuestas para elevar el nivel de vida de las comunidades mexicanas en el extranjero. Si bien el trabajo en favor de las comunidades requiere acciones tanto en territorio nacional como en el exterior, el mayor valor agregado que puede aportar el IME consiste en la concertación de alianzas en el exterior a través de la red de representaciones diplomáticas y consulares, marcadamente los 51 consulados en Estados Unidos y seis sedes consulares en Canadá.

En materia de cooperación internacional, la administración 2018-2024 puso énfasis en aprovechar el fundamento legal existente e introducir los cambios jurídicos indispensables para garantizar resultados en las iniciativas prioritarias, además de concertar el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2021-2024 (PROCID) publicado en diciembre de 2021. En el rubro específico de acciones en favor de la población migrante, la Secretaría de Relaciones Exteriores emitió el Plan de Acción 2022-2024 para las comunidades mexicanas residentes en el exterior.

Antes de abordar las prioridades temáticas enfocadas por el PROCID, resulta conveniente analizar las modificaciones que se observan desde 2019 al mandato legal en vigor, las cuales incluyen tanto actos del Congreso, como acuerdos del ejecutivo.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo fue modificada en noviembre de 2020 en los rubros de las atribuciones de la AMEXCID y de la naturaleza de los recursos de la cooperación, mediante reforma que suprimió el carácter de Fideicomiso Público del Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo, acotando los re-

<sup>6</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 6 de agosto de 2002.

## Cuadro 1. El marco jurídico de la cooperación mexicana hasta 2018

Cooperación Internacional para el Desarrollo	Artículo 89 constitucional. Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Acuerdo Ejecutivo Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe. Decreto que Establece la Estrategia de Cooperación Financiera para países de Mesoamérica y el Caribe.
Cooperación dirigida a las comunidades mexicanas migrantes	Acuerdo Ejecutivo que crea el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior. Decreto que crea el Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

Fuente: elaboración propia con información del *Diario Oficial de la Federación* (1998, 1990, 2002, 2003, 2011a, 2011b).

cursos para el financiamiento de proyectos específicos a las asignaciones presupuestales federales de naturaleza anual. En este replanteamiento tiene un rol medular la nueva formulación del artículo 37, por el cual se dispone que los recursos para la cooperación internacional serán ejecutados por la AMEXCID considerando a la cooperación internacional como parte de la política exterior de México.<sup>7</sup>

El mandato legal de que los recursos de cooperación internacional se inserten expresamente en la política exterior se corresponde con tres acciones introducidas por decreto presidencial, dos anteriores a la modificación de la ley y una posterior. La primera de ellas fue la disposición publicada el 24 de junio de 2019 respecto al Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe, en cuyo comité técnico se pasó a dar mayoría de votos a las entidades de naturaleza diplomática con dos representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores y uno de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo;

<sup>7</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 6 de noviembre de 2020.

mientras se redujo a un solo asiento la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se otorgó un representante a la Secretaría de Gobernación. En esa misma reforma se amplió el abanico de proyectos susceptibles de recibir financiamiento del fideicomiso, para incluir infraestructura, desarrollo de capital humano, equipamiento de instalaciones y albergues, desarrollo de sistemas de registro, control y seguimiento de sistemas de flujos migratorios, así como asistencia técnica, capacitación, estudios e intercambio comercial de bienes y servicios. Cabe destacar que el 30 de diciembre de 2019 se publicó una segunda modificación al decreto presidencial, por medio de la cual se cambió la denominación del Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe, para pasar a ser conocido oficialmente como Fondo México.

La tercera y última modificación al decreto presidencial que rige al Fondo México fue publicada el 28 de noviembre de 2022 con su fortalecimiento como instrumento diplomático, la expansión del planteamiento de proyectos y una nueva definición de las áreas potenciales para recibir financiamiento del fideicomiso. En el primer ámbito, referente a la diplomacia regional, el gobierno de México subrayó que se requiere llevar a cabo acciones de cooperación en América Latina y el Caribe en apego a los consensos alcanzados en el marco de la novena Cumbre de las Américas que se realizó en Los Ángeles en junio de 2022. En consecuencia, se estableció la Estrategia de Cooperación Financiera para Países de América, es decir, la focalización dejó de ser puramente subregional para abarcar cualquier sitio del continente americano.

La enunciación definitiva de los rubros para el financiamiento del Fondo México quedó como sigue: infraestructura, desarrollo de capital humano, equipamiento, mejoramiento y rehabilitación de establecimientos y centros de asistencia social encaminados a la atención de la población migrante, desarrollo de sistemas de registro, control y seguimiento de sistemas de flujos migratorios, asistencia, salud, capacitación, estudios e intercambio comercial de bienes y servicios relacionados con los mismos.

La reingeniería del marco jurídico que sustenta la realización de acciones de cooperación dentro y fuera de México incluyó las actividades institucionales en favor de la población migrante. En el plano constitucional, en mayo de 2021 se promulgó la modificación al artículo 30 de la CPEUM con la disposición de que la nacionalidad mexicana por nacimiento se transmite a personas nacidas en el exterior siempre que sus padres

sean mexicanos.<sup>8</sup> Tomando en cuenta que el censo de 2020 en Estados Unidos ubicó la cifra de inmigrantes mexicanos y estadounidenses de origen mexicano en 35 900 000, es considerable la expansión del universo hacia el cual las instituciones mexicanas deben ofrecer programas de vinculación transfronteriza (Oficina del Censo de Estados Unidos, 2023).

Además del orden constitucional, en el plano de la normatividad secundaria se logró subsanar una carencia tradicional en la normatividad, que en años pasados se limitaba a inmigrantes, emigrantes, transmigrantes y repatriados, dejando fuera a los flujos de migrantes en retorno. Para revertir tal inercia normativa, el 24 de junio de 2021 la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que se Establece la Estrategia Interinstitucional de Atención Integral a Familias Mexicanas Repatriadas y en Retorno, que por vez primera hizo explícito el concepto legal de población en retorno y abrió la puerta a la incorporación de las autoridades de la esfera educativa, laboral, de salud y preservación de patrimonio, así como al conjunto de la administración federal y a las alianzas que se puedan construir en México y fuera del país.

## INSTRUMENTOS DE LAS PRIORIDADES EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL A TRAVÉS DE PROYECTOS INNOVADORES

Mediante la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2021 del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2021-2024 (PROCID), la Administración 2018-2024 enunció quince prioridades temáticas en materia de cooperación para el desarrollo: las nueve previstas por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 2011 (desarrollo humano sustentable; desarrollo económico; educación; ciencia, tecnología e innovación; cultura; medio ambiente y cambio climático; salud; seguridad pública; y prevención de desastres) y seis introducidas en apego al Plan Nacional de Desarrollo (migración; infraestructura; energía; movilidad humana; seguridad alimentaria; y gobernanza-Estado de derecho y prevención de la violencia).

<sup>8</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 17 de mayo de 2021.

## Cuadro 2. Reformas al marco jurídico de la cooperación mexicana, 2019-2022

Cooperación Internacional para el Desarrollo	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Supresión del fideicomiso. Decreto que Establece la Estrategia de Cooperación Financiera para países de Mesoamérica y el Caribe. Rol central SRE. Nueva denominación. Nueva cobertura.
Cooperación dirigida a las comunidades mexicanas migrantes	Reforma al artículo 30 constitucional para transmitir la nacionalidad. Acuerdo SEGOB-SRE por el que se crea la Estrategia Interinstitucional de Atención Integral a Familias Mexicanas Repatriadas y en Retorno.

Fuente: elaboración propia con información del *Diario Oficial de la Federación* (2019, 2020, 2021 y 2022).

Asimismo, el PROCID asumió el mandato de apearse a tres prioridades transversales (igualdad de género y empoderamiento de mujeres, niñas y adolescentes; pleno respeto y promoción de los derechos humanos; y combate a la corrupción).

Por lo que toca a las acciones en beneficio de las comunidades mexicanas en el exterior, las prioridades de la nueva administración se hicieron explícitas en el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, el cual detalló, en su estrategia prioritaria 4.3, ocho rubros para promover la vinculación, empoderamiento y representación de las comunidades mexicanas y mexicano-estadunidenses para contribuir a mejorar su bienestar en el exterior y la de sus familias en México.

Si bien las versiones definitivas de los documentos programáticos en materia de cooperación internacional fueron publicadas en algunos casos en la segunda mitad de la gestión 2018-2024, desde 2019 la administración emprendió innovaciones inéditas en el planteamiento y ejecución de proyectos con ambición de miras y pragmatismo en sus modalidades de instrumentación en el ámbito multilateral, bilateral y en la vinculación con las comunidades mexicanas en el exterior:

*Ejecución del mayor proyecto en la historia y activación diplomática en foros*

La cooperación multilateral ha sido un pilar histórico de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo por siete décadas, desde que en 1955 empezó la colaboración con el Programa Ampliado de Asistencia Técnica de Naciones Unidas, antecesor del actual Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Departamento, 2017).

En 2020 tuvo lugar otro momento pionero en la cooperación multilateral de México, tanto por el perfil de la contraparte, como por el monto comprometido para un solo proyecto. En lo que toca al organismo cooperante, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), se trata de una entidad con la que el gobierno de México apenas en febrero de 2019 había suscrito un acuerdo marco. En lo que toca al proyecto a ejecutar, el rasgo más llamativo estuvo en el monto comprometido, ya que el Acuerdo Específico para Adquisición de Medicamentos y Material de Curación, suscrito el 31 de julio de 2020, excedió por orden de magnitud cualquier precedente en el país, al etiquetar para los años 2020 a 2024 financiamiento por 6 135 millones de dólares. Para poner en contexto lo inédito de esta cifra en el historial mexicano de la cooperación internacional, basta citar que esa suma excedió en más de 300 veces a los aproximadamente 20 000 000 de dólares que la AMEXCID ejerció como presupuesto total en 2020 (AMEXCID, 2023).

La instrumentación de una política pública de gran envergadura mediante los mecanismos de cooperación internacional facilitó la selección de la contraparte, pues no se requirió licitar el organismo, sino que se atendió a su carácter de ente especializado. Por tratarse de un proyecto de cooperación internacional, la UNOPS trabajó únicamente sobre la base de la recuperación de costos indirectos, lo que redujo la contraprestación a cubrir por parte del gobierno de México. La administración de los contratos de suministro encomendada a la UNOPS incluyó la gestión de instrumentos legales y garantías, programación de las entregas, seguimiento de las dotaciones en cuanto a plazos y sitios de entrega, control de calidad aleatorio, pagos contra entrega satisfactoria, supervisión del desempeño del proveedor, comprobación, documentación y rendición de cuentas respecto a los desembolsos.

Los datos que se han hecho públicos respecto al proyecto multianual emprendido por las autoridades de salud mexicanas con la UNOPS dan cuenta de una complejidad operativa que incluye la ampliación del

universo de proveedores de 1 046 claves de medicamentos e insumos en 21 grupos terapéuticos al mercado, para alcanzar 127 empresas con capital originario en 21 países. Para diciembre de 2022, la UNOPS había dado cuenta de la entrega de 834 000 000 de piezas, lo que equivale a más de 1 000 000 de piezas diarias a partir del inicio del proyecto. En octubre de 2022, las autoridades de salud anunciaron que en las compras consolidadas de los años 2023 y 2024 ya no habría participación de la UNOPS, lo que implicó la terminación anticipada del proyecto (Instituto de Salud para el Bienestar, 2022).

De manera inherente a las contrataciones de mayor cuantía en el sector público, el acuerdo específico con la UNOPS ha sido foco de auditorías por diversas entidades y probablemente los ejercicios de escrutinio seguirán en los próximos años, tanto en los aspectos sustantivos de la salud pública, como en materias administrativas. En lo que se refiere particularmente a su naturaleza de proyecto de cooperación internacional, una parte importante del análisis institucional de la iniciativa ejecutada a través de la UNOPS debe provenir de la comunidad cooperante mexicana.

En octubre de 2022, la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel en materia de Administración del Sistema de Naciones Unidas, encabezada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, anunció en La Haya haber concedido el Reconocimiento de Abasto Sostenible 2022 al proyecto México-UNOPS por considerarlo ejemplo de magnitud, impacto e innovación. En particular, el galardón destacó la amplitud del proyecto que potencialmente puede beneficiar a la población entera del país, así como su cobertura de varios Objetivos de Desarrollo Sostenible de modo simultáneo, su diseño en apego a objetivos nacionales y su inserción en criterios sostenibles en lo social, lo ambiental y lo económico (UNOPS, 2023).

En aras de la transparencia, el Comité de Alto Nivel anunció el paquete completo de los cinco proyectos finalistas en 2022, que incluyó una iniciativa de resiliencia en países del Caribe presentada por la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud, un proyecto de integración de las oficinas de gestión en los edificios sede del Grupo del Banco Mundial en Washington, el *kit* de limpieza para reapertura de escuelas promovido por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia y el objetivo corporativo del Programa Mundial de Alimentos para transitar del aceite de palma convencional al aceite de palma con certificación sostenible en las compras que efectúan sus ofi-

cinas de país y regionales –iniciativas todas cuyo financiamiento estuvo muy por debajo de lo que se negoció en el Acuerdo Específico del Gobierno de México con la UNOPS.

Además de la relación con la UNOPS, el voto de confianza de las autoridades de México hacia las buenas prácticas del sistema de cooperación internacional para el desarrollo ha incluido desde 2018 a otros organismos especializados, con quienes se concertaron iniciativas de gran importancia, aunque con montos menos cuantiosos comparados a lo etiquetado para salud. De especial relevancia, a la luz de su pronta respuesta a la necesidad de atender la inseguridad alimentaria en el Caribe, resulta la Iniciativa México-Comunidad del Caribe (CARICOM)-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para la Adaptación y la Resiliencia al Cambio Climático en el Caribe con tres componentes: construcción de capacidades institucionales de los países para la resiliencia y el bienestar mediante la cooperación Sur-Sur; gestión eficaz de los conocimientos adquiridos, y financiamiento semilla del diseño y la negociación de proyectos para solicitar recursos del Fondo Verde del Clima y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Armendáriz y Sierra, 2022).

Dentro de una estrategia más amplia de México por promover el diálogo diplomático y los compromisos efectivos de cooperación en el conjunto de América Latina y el Caribe, una de las principales iniciativas de la Administración 2018-2024 fue hacer equipo con Argentina para construir nuevos consensos regionales y apuntalar la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). En términos llanos, era inescapable que el mecanismo, fundado en la Riviera Maya en 2010 con membresía de todos los países del hemisferio a excepción de Estados Unidos y Canadá, enfrentaba el riesgo real de caer en la inmovilidad a raíz del retiro del gobierno de Brasil anunciado en enero de 2020. Para remediar la situación, México asumió la Presidencia Pro Tempore en 2020 y 2021, entregándola en su momento a Argentina al cabo de la VI Cumbre de la CELAC en la Ciudad de México, en septiembre de 2021. En su oportunidad, la presidencia rioplatense tuvo en miras organizar la VII Cumbre en Buenos Aires en enero de 2023, lo que dio tiempo a la transición política en Brasil, con la victoria del entonces opositor Partido de los Trabajadores en octubre de 2022 y el consiguiente retorno de Brasil a la CELAC (Sierra, 2023).

En aras de apuntalar el foro regional y favorecer la concertación política, la presidencia mexicana fue muy activa en promover la cooperación para el desarrollo en la CELAC con proyectos en ámbitos novedosos que incluyeron la vinculación de agencias aeroespaciales de países miembros, la gestión integral de riesgos por desastres, el impulso a programas de vigilancia internacional para el monitoreo de resistencia a los antimicrobianos, el fomento a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza, la gestión sustentable de los recursos oceánicos y la inclusión de la sociedad civil, el sector privado y la juventud en las actividades de la CELAC.

### *Experiencias piloto de un nuevo paradigma de cooperación con Centroamérica*

Los vínculos de cooperación de México con los países del istmo centroamericano acumulan un historial institucional de casi 60 años desde que fue suscrito el primer instrumento para la oferta mexicana de cooperación para el desarrollo, el Convenio de Asistencia Técnica a Costa Rica de 1966.<sup>9</sup> En apego a esta larga tradición, así como a los factores objetivos que hacen del incremento del bienestar en las naciones del entorno geográfico inmediato un elemento esencial del interés nacional de México, la administración 2018-2024 inició una renovación del enfoque de las acciones hacia varios países de la región centrado en la introducción en 2019 de esquemas de donaciones directas a personas en lo individual en el marco de las iniciativas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en El Salvador y Honduras.

En el centro de las nuevas prácticas en etapa piloto hacia países centroamericanos, el gobierno de México decidió colocar los mecanismos de operación de política social que apenas meses antes había comenzado a poner en marcha en territorio nacional. Al más alto nivel, en junio de 2019 el presidente de México acordó con su contraparte en El Salvador y con el mandatario hondureño la aportación de recursos financieros y técnicos para apoyar a los productores agrícolas de autoconsumo y alentar la reforestación mediante siembra de árboles frutales y maderables con la inclusión de la práctica de la milpa intercalada

<sup>9</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 5 de noviembre de 1966.

### Cuadro 3. Proyecto innovador en la cooperación multilateral y su valoración externa

Sector y financiamiento del proyecto	Adquisición de Medicamentos y Material de Curación, Instituto de Salud para el Bienestar-Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. Recursos por 6 135 millones de dólares en un plazo de 2020 a 2024.
Evaluación externa	Reconocimiento de Abasto Sostenible 2022 por la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel en materia de Administración del Sistema de Naciones Unidas.

Fuente: extraído de la UNOPS (2022).

mediante la ejecución en cada país del proyecto Sembrando Vida. Los primeros recursos fueron etiquetados para El Salvador por un monto de 31 000 000 de dólares que aportaría el fideicomiso contratado con el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), para la administración del Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe (Auditoría Superior, 2022).

Antes de que se iniciaran las nuevas actividades acordadas a nivel de mandatarios, el gobierno salvadoreño solicitó en el verano de 2019 que la mitad de los fondos aprobados para la cooperación mexicana se redirigieran al otorgamiento de transferencias directas a jóvenes para que lograran acceso a la capacitación para el trabajo e incluso iniciaran su vida laboral en el marco del nuevo proyecto Jóvenes Construyendo el Futuro en El Salvador. En consecuencia, el fideicomiso en México aprobó 15 500 000 dólares para entregar apoyos en metálico por un importe mensual de 180 dólares a cada participante en Sembrando Vida en El Salvador en el primer año de operación, reservando una parte para compra de insumos agrícolas, contratación de extensionistas y un porcentaje aproximado de 3% para los costos operativos, al tiempo que se dio el visto bueno para desembolsar 15 500 000 dólares para otorgar donaciones

mensuales por 180 dólares a cada participante de Jóvenes Construyendo el Futuro en El Salvador, con la etiquetación de una parte del recurso para apoyo técnico e igualmente un muy competitivo margen de 3% para cubrir costos operativos.

En apego a una buena práctica que es tradicional en la cooperación mexicana, como es el respeto a las prioridades de la parte receptora, las nuevas estrategias atendieron a sectores de primera importancia para las autoridades salvadoreñas, como son la población rural y la juventud, con la instrumentación de un inédito sistema de subsidios personalizados en efectivo que implicó la negociación de un contrato específico con el Banco de Fomento Agropecuario para que esa entidad salvadoreña se hiciera cargo de recibir los fondos y hacer la dispersión de transferencias a las personas beneficiarias en la nación centroamericana. Asimismo, la AMEXCID trabajó con el Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador una ficha técnica para Sembrando Vida en El Salvador donde se especifica que la población objetivo reside en municipios vulnerables al cambio climático y con antecedentes de flujo migratorio, así como los priorizados en el Plan de Control Territorial del gobierno salvadoreño. Finalmente, se aseguró el acompañamiento técnico y monitoreo por parte de la Secretaría de Bienestar y la Secretaría de la Defensa Nacional de México, así como por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Coordinación del Despacho de la Comisionada Presidencial para Operaciones y Gabinete de Gobierno y la Secretaría de Comercio e Inversiones del lado de El Salvador.

En paralelo a la puesta en marcha de los nuevos esquemas de apoyo, y reconociendo que las acciones de cooperación son un detonador de transformaciones positivas en complemento de los esfuerzos de desarrollo de cada país y de la región en su conjunto, el gobierno de México se acercó a la entidad con mayor conocimiento técnico en cuestiones estratégicas de desarrollo en el continente americano, como es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL), a fin de encomendarle la elaboración de un planteamiento más amplio y multiactor orientado a movilizar el potencial de la zona para generar su propio bienestar. Partiendo de tales premisas, y luego de una recopilación plural de insumos con la activación de redes académicas, de autoridades gubernamentales, de empresarios y sociedad civil, la CEPAL presentó en septiembre de 2021 el Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste

de México, que ha constituido el paraguas conceptual para la concertación regional en favor de desarrollo sustentable.

Las exigencias a la AMEXCID para el diseño y ejecución de los proyectos *Sembrando Vida* y *Jóvenes Construyendo el Futuro* en El Salvador distan de la práctica tradicional de las acciones de construcción de capacidades, las cuales usualmente ciñen la colaboración, e incluso la comunicación, únicamente al plano interinstitucional. En contraste, si bien hay un elemento técnico de acompañamiento y monitoreo, una innovación radical en programación e instrumentación de acciones radica en la necesidad de interacción directa de la AMEXCID con las personas destinatarias de los apoyos (cuyos requisitos esenciales eran ser personas físicas, mayores de edad y de nacionalidad salvadoreña) desde su primer registro para la elaboración de los padrones, dado que los subsidios en metálico se asignan y entregan de manera individual. En este orden de ideas, el símil más cercano podría estar en la emisión de convocatorias de becas a extranjeros, aunque los nuevos proyectos exceden en orden de magnitud cualquier programa de becas de educación superior, que suele ubicarse en las decenas de beneficiarios, mientras que la AMEXCID introdujo apoyos para decenas de miles de beneficiarios en Centroamérica.

A pesar de los retos que implica la instrumentación de una estrategia piloto de política social fuera de México, la AMEXCID no solamente sacó adelante el diseño de proyectos en El Salvador, sino que trabajó aceleradamente con el gobierno de Honduras para estar en condiciones de solicitar financiamiento al Fideicomiso en México en los menores plazos posibles. De acuerdo con los términos de referencia aprobados por el comité técnico, fue presupuestado un monto mensual de 250 dólares por persona que ingresara al padrón de *Sembrando Vida* en Honduras y un estipendio mensual por 180 dólares mensuales por participante dentro de *Jóvenes Construyendo el Futuro* en Honduras. Asimismo, se identificó a la empresa hondureña *Transnetwork* como el corresponsal bancario para manejar el monto de 20 000 000 de dólares autorizado por el fideicomiso en septiembre de 2019 a *Sembrando Vida* y el recurso por 11 000 000 de dólares asignado inicialmente a *Jóvenes Construyendo el Futuro* en la nación centroamericana.

El proceso de reclutamiento de los padrones de las transferencias directas fue abordado por la AMEXCID en una estrategia que dio inicio en el primer mes de la Fase 1 de cada proyecto con 1 250 participantes y gradualmente con saltos progresivos mensuales de 1 250 destinatarios

a partir del segundo mes, y siguió sumando a intervalos iguales hasta alcanzar 10 000 beneficiarios para el octavo mes del piloto. Es de notar que la identificación de mecanismos confiables para la dispersión de fondos ha sido un tema en evolución que durante la pandemia de la COVID-19 enfrentó complicaciones adicionales por la necesidad de bancarizar y las limitaciones de la población para acceder al sistema bancario en El Salvador y Honduras. En este último país, la AMEXCID y el Banco del Bienestar estimaron procedente entablar en 2021 un contrato con una segunda entidad financiera hondureña, denominada FICOHSA, para materializar transferencias a beneficiarios, ya sea hacia cuentas bancarias, billetera electrónica o cupones por mensaje de teléfono celular para retirars de efectivo y compras en comercio.

La aceptación lograda por la Fase 1 de los proyectos de la cooperación mexicana ha sido amplia. En El Salvador, los padrones de Sembrando Vida tiene presencia en diez de catorce departamentos del país para un total de 10 000 personas, y Jóvenes Construyendo el Futuro reportó 10 000 destinatarios de apoyos repartidos a lo largo de todos los departamentos. Ante la elevada popularidad de los proyectos, durante la visita oficial del presidente de México con el El Salvador en mayo de 2022, el presidente salvadoreño anunció su intención de asignar un financiamiento igual al otorgado por México con el fin de hacer crecer ambas iniciativas en su país (Presidencia de la República, 2022). Cabe destacar que el financiamiento paritario y el cofinanciamiento de proyectos han sido una buena práctica en la experiencia de México como oferente de cooperación.

Por lo que toca a la ejecución de los proyectos en Honduras, se reportaron 10 000 participantes de Sembrando Vida residentes en diez de los 18 departamentos de esa nación y 10 000 afiliados a Jóvenes Construyendo el Futuro en 16 de 18 departamentos. Por lo que toca a Honduras, en junio de 2023 se anunció el inicio de la Fase 2 de los proyectos (SRE, 21 de junio de 2023).

Con el prestigio cimentado en la buena respuesta de la población destinataria en la Fase 1 en El Salvador y Honduras, el gobierno mexicano se ha acercado a las autoridades estadounidenses para explorar potenciales asociaciones en cooperación triangular a fin de incrementar el financiamiento y asegurar un mayor impacto. El mayor logro político en este ámbito ha sido la Declaración Conjunta México-Estados Unidos de diciembre de 2021 sobre la puesta en marcha del programa piloto Sembrando Oportunidades, en el cual trabajan complementariamente

la AMEXCID y la agencia estadounidense USAID y que en su primer año benefició a más de 1 000 pequeños productores, con miras de alcanzar los 3 000 en 2023. En paralelo, se logró sumar a Canadá para un Plan Trilateral con México y Estados Unidos en Honduras (AMEXCID, 2023).

Respecto a los países que entre 2022 y 2023 manifestaron interés por beneficiarse como destinatarios de los proyectos de transferencias directas se cuentan Belice, Cuba, Guatemala y Haití, todos los cuales firmaron sus respectivas cartas de intención con la AMEXCID para poner en marcha el programa Sembrando Vida. De acuerdo con la AMEXCID, sus previsiones presupuestales para poner en marcha acciones a partir de 2023 se ubican en el equivalente a 3 000 000 de dólares para beneficiar a 3 000 productores dentro de Sembrando Vida en Belice, 10 000 000 de dólares para apoyar a 5 000 productores de Sembrando Vida en Cuba y 20 000 000 de dólares destinados a 14 000 productores en el marco de Sembrando Vida en Guatemala. Hacia el 2024 y años subsecuentes, seguramente se necesitarán mayores recursos para honrar nuevos compromisos y ampliar la cobertura de los dos programas, a la luz de su prominente inclusión en la nueva oferta de cooperación a la región dentro del comunicado conjunto del foro político convocado por la diplomacia mexicana para atender la dinámica migratoria y construir bienestar compartido, el Encuentro Palenque, realizado en octubre de 2023, con la participación de México y otros nueve países (Colombia, Cuba, Haití, Honduras y Venezuela a nivel de Mandatarios, y Belice, Costa Rica, El Salvador y Panamá mediante delegaciones de alto nivel) (SRE, 22 de octubre de 2023).

En 2022, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo emprendió un diagnóstico sobre la percepción del impacto logrado por Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en El Salvador y Honduras. La metodología del diagnóstico incluyó elementos cualitativos y cuantitativos, tomando como referente al Plan Desarrollo Integral, específicamente en cuanto a la disponibilidad de oportunidades para mejorar la calidad de vida y permitir que la migración sea una opción y no una obligación (UNOPS, 2023).

Una vez concluido el primer año de ejecución de los proyectos, se llevaron a cabo entrevistas a una muestra de participantes de Sembrando Vida y se puso a disposición una plataforma de autoacceso a destinatarios de Jóvenes Construyendo el Futuro, para un total de 582 cuestionarios requisitados, 304 en El Salvador y 378 en Honduras. A partir de

una serie plural de parámetros, el autodiagnóstico sugiere una percepción de mejora en las perspectivas de los beneficiados que podría reducir las presiones migratorias, toda vez que casi la totalidad de las personas que respondieron expresaron haber desarrollado algunas nuevas pericias gracias a su participación. En lo que toca a la capacitación específica para facilitar la inserción laboral, 36.8% de la muestra en El Salvador indicó haber obtenido empleo en un mes tras concluir su participación en el proyecto, mientras que en Honduras la cifra reportada fue de 20.4 por ciento.

### *Vinculación con nuevas generaciones en la comunidad mexicana en el exterior*

A partir del acercamiento a la comunidad migrante por vía de la red consular, la administración 2018-2024 emprendió esfuerzos incrementales en cuatro pilares, como son el diálogo político, la asistencia jurídica, los servicios de documentación y las alianzas para mejorar el acceso a la educación, salud y empoderamiento económico. Esta construcción de confianza de doble carril mostró su valor de modo especial ante la pandemia de la COVID-19, cuando los consulados en conjunto facilitaron la aplicación de más de 1 000 000 de vacunas (Sierra, 2022). A su vez, la prioridad que para la comunidad migrante mexicana constituyen sus familias y regiones de origen se puso de manifiesto en el crecimiento constante de los flujos de remesas, que por primera vez superaron 60 000 millones de dólares en las cifras anualizadas para 2023 (Banco de México, 2023).

Si bien el enfoque incremental en la vinculación con la diáspora resultó reforzado con la apertura en 2023 de nuevas sedes consulares en Oklahoma y Nueva Jersey para elevar hasta 53 el número de consulados mexicanos en Estados Unidos, e incluso puede verse que otras naciones latinoamericanas como El Salvador y Guatemala han seguido el camino de México para tender auténticas redes consulares con más de 20 consulados en cada caso, es necesario reconocer algunas limitantes de la dinámica tradicional de trabajo con la diáspora, como el hecho de que la población usuaria de servicios consulares mayoritariamente es la comunidad nacida en México, que constituye una tercera parte del total de la población mexicana y de origen mexicano en Estados Unidos. Existe, por tanto, un importante potencial para construir un acercamiento hacia las nuevas generaciones en beneficio de las zonas de origen y destino.

#### Cuadro 4. Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro. Experiencias piloto en El Salvador y Honduras

Alcance de las iniciativas piloto	Sembrando Vida en El Salvador, 10 000 beneficiarios y Jóvenes Construyendo el Futuro en El Salvador, 10 000 destinatarios. Sembrando Vida en Honduras, 10 000 participantes y Jóvenes Construyendo el Futuro en Honduras, 10 000 afiliados.
Evaluación externa	PNUD: “Nuestras voces, desde abajo: Diagnóstico sobre los resultados de Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en El Salvador y Honduras”, 2022.

Fuente: elaboración propia con información de la AMEXCID (2022) y ASF, Auditoría de Cumplimiento Cuenta Pública (2020).

Con el fin de romper las inercias e incursionar en ámbitos novedosos, en el verano de 2019 por primera vez se diseñó y puso en práctica una iniciativa específicamente orientada a las generaciones criadas en Estados Unidos, con objeto de acrecentar su conocimiento de la cultura mexicana, fortalecer su manejo del español y brindar canales para aportar al desarrollo de las regiones emisoras de migrantes. En alianza con el Instituto Mora para actualizar las buenas prácticas de la cooperación internacional como el voluntariado y la construcción de capacidades, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) introdujo el Programa de Inmersión Cultural y Voluntariado para universitarios de origen mexicano (PICV 2019), con la participación de la UNAM, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Universidad de Guadalajara, clubes de oriundos, la iniciativa privada, seis secretarías de la administración federal y los gobiernos de la Ciudad de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Yucatán. El primer piloto, realizado en julio y agosto de 2019, se concentró en California, donde captó candidaturas en nueve de diez campus del sistema de la Universidad de California, 22 de los 23 campus de la Universidad Estatal de California, colegios comunitarios y universidades de elite como Stanford. Ante el gran interés de la juventud radicada en otros estados, se integraron participantes de Carolina del

Norte, Colorado, Illinois, Massachusetts y Texas al voluntariado educativo, ambiental, deportivo y de promoción económica (Cámara, 2019).

Las experiencias exitosas del PICV 2019 incluyeron la capacitación por parte de la Ciudad de México en divulgación turística, el acercamiento a las culturas originarias, el impulso al proyecto de Ciclotrón por el estado de Hidalgo, el voluntariado ecológico en Oaxaca y las primeras experiencias en docencia del inglés para la niñez maya en los municipios de Muna, Oxcutzcab y Peto en Yucatán. Probablemente la experiencia más integral se logró con la juventud de raíces michoacanas, quienes hicieron voluntariado en dos islas del lago de Pátzcuaro (las comunidades purépechas de Pacanda y Yunuén), donde organizaron a la población en autoabasto y herbolaria medicinal, impartieron clases de inglés, aprendieron fundamentos de purépecha, remozaron los espacios turísticos y, por iniciativa propia, al concluir su estancia obtuvieron de las familias migrantes michoacanas del Valle Central de California un importante donativo para dar zapatos nuevos a centenares de infantes.

Además de las buenas prácticas de voluntariado y filantropía, en la evaluación del PICV 2019 por parte de quienes estuvieron en el primer piloto hubo una activa apropiación del proyecto, de modo que quienes abrieron brecha en la primera experiencia demandaron que hubiera nuevas convocatorias y se ofrecieron para tener un papel como mentores, con lo que se sentó el fundamento del PICV 2021 (en el cual se sumó el Instituto Mexicano del Seguro Social como socio estratégico en el país y se aceptaron candidaturas de todo Estados Unidos, Canadá y Puerto Rico) y el PICV 2023 (que amplió su presencia en México para incluir mayor número de entidades con tradición migratoria). Sobre la base de su buen desempeño, varias participantes del PICV 2019 fungieron posteriormente como delegadas juveniles de México en las Naciones Unidas. El interés hacia el programa se extendió incluso a otros gobiernos, de forma tal que algunas promotoras del PICV 2021 y 2023 fueron invitadas por el Departamento de Estado estadounidense para compartir sus experiencias y, posteriormente, por naciones caribeñas para proponer una iniciativa afín de vinculación con sus diásporas.

## Cuadro 5. Experiencias piloto del PICV 2019, 2021 y 2023

Rasgos innovadores del proyecto encabezado por el IME	Ejecución en México. Participación de universitarios de origen mexicano. Voluntariado como una buena práctica de la cooperación internacional. Circulación del talento.
Evaluación externa	Apropiación del proyecto por participantes y mentorías en nuevas ediciones.

Fuente: elaboración propia con información de Sierra (2022), Ramírez (2023), y Cámara (2019).

## CONCLUSIONES: NECESIDAD DE CONSTRUIR CAPACIDADES AMBICIOSAS PARA LA NUEVA ETAPA DE LA COOPERACIÓN MEXICANA

La cooperación internacional para el desarrollo se ha posicionado como parte integral de las transformaciones del país desde 2018 en su calidad de instrumento para la articulación de la política exterior, como lo confirma que al cierre de 2023 la cartera institucional de la AMEXCID abarque 384 proyectos en México y otros países, a los que se suma el portafolio de acciones que ejecutan otras entidades gubernamentales como el IME, así como instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la práctica mexicana de cooperación no se ha limitado a hacer más de lo mismo, ni a repetir inercialmente patrones tradicionales, sino que se ha convertido en agente de cambio abrazando metas más ambiciosas e incursionando en emprendimientos novedosos.

En este contexto, la revisión más somera de algunas experiencias innovadoras de cooperación mexicana de 2019 a 2023 arroja luz sobre la necesidad de profundizar en la consolidación de capacidades institu-

cionales flexibles que puedan adaptarse al paso acelerado en que evolucionan las tareas de corto y mediano plazos.

Entre las lecciones aprendidas de la ejecución de la iniciativa de abasto de medicamentos encomendada a la UNOPS destaca el reto para la planeación, instrumentación y rendición de cuentas de un proyecto que por sí mismo movilizó en un breve plazo mayor financiamiento que quizás el acumulado por varias décadas en la práctica mexicana de cooperación. Por ello, la comunidad académica e instituciones cooperantes en el país precisan asumir que nuevas encomiendas igualmente inéditas en cuanto a magnitud o sector de implementación en el país pueden surgir en los años por venir y prepararse en consecuencia en rubros que van desde la presupuestación en gran escala hasta la trazabilidad de recursos fiscales.

Ante el desafío que representa la concertación de proyectos de gran complejidad y visibilidad política, como fue el caso del que se puso en marcha con la UNOPS en 2020, la comunidad cooperante debe asumir la tarea de fortalecer el diseño de términos de referencia como instrumento estratégico de la metodología del ciclo de proyecto y desarrollar modelos novedosos de negociación multiactor. De modo similar a la experiencia de varias décadas en universidades de llevar a cabo para sus estudiantes el modelo de Naciones Unidas, las instituciones académicas, las agencias presentes en el país y los cooperantes de toda naturaleza en México podrían trabajar juntos para introducir y desarrollar el modelo de negociaciones de cooperación que convoque a internacionalistas y estudiantes de otras disciplinas para fomentar capacidades en ejecución nacional, construcción de escenarios, evaluación y comunicación interpersonal basados en la característica esencial de las negociaciones en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo: que todos los participantes parten de la base de que no se trata de una negociación de suma cero. Abordada desde este enfoque, una propuesta propia de un modelo de negociaciones en cooperación internacional puede ser una contribución valiosa de la comunidad cooperante mexicana hacia el mediano plazo.

En el horizonte inmediato, las primeras encomiendas para la cooperación mexicana a partir de 2024 ya fueron asumidas como compromisos de Estado desde el 22 octubre de 2023, a raíz del consenso de diez naciones reunidas en Palenque para el Encuentro por una Vecindad Fraternal y con Bienestar, convocado a nivel de jefes de Estado. En el comunicado político del foro, se anunció el compromiso inmediato de la diplomacia mexicana para ofrecer soluciones regionales de cooperación en

Sembrando Vida, Jóvenes Construyendo el Futuro y el sector energético (petróleo, gas, electricidad y energías renovables), lo que obliga a iniciar la planeación tanto en términos del presupuesto gubernamental que se destinará a incluir nuevas naciones en los esquemas de apoyos directos a la población objetivo, como en lo que compete a los recursos técnicos y humanos que se harán responsable de la ejecución, la evaluación y la rendición de cuentas. Adicionalmente, la inclusión del rubro energético hará necesario movilizar a un conjunto de instituciones mexicanas con historial en generación de tecnologías adecuadas y con capacidad de intercambiar experiencias con sus pares en la región.

Además de los esfuerzos de coordinación presupuestal y técnica al interior del gobierno de México, la ampliación en el corto plazo del número de países en los que la cooperación mexicana llevará a cabo acciones piloto de política social requiere cimentarse en un cercano conocimiento de campo de las características locales en cada zona donde se elaboren padrones y se ponga en marcha la dispersión monetaria, a fin de apegarse al máximo al enfoque esencial de la cooperación en cuanto a respetar las prioridades de la población beneficiaria. Eventualmente, es posible que la favorable relación costo-beneficio que alcancen las acciones mexicanas persuada a otros cooperantes a sumarse, por lo que desde ahora se debe tomar en cuenta la conveniencia de diseñar esquemas flexibles y adecuados para la cooperación triangular en la región.

Finalmente, la tercera experiencia novedosa que se aborda en estas páginas, que es el trabajo encabezado por el IME para construir vínculos con las nuevas generaciones de raíces mexicanas y tender canales por los cuales puedan movilizar sus talentos y aportar al bienestar de las diversas zonas del país, puede visualizarse una tarea de muy corto plazo y un gran filón con potencial para transformar la práctica mexicana de cooperación internacional para el desarrollo.

En los meses más próximos, y sin esperar a que inicie la administración 2024-2030, el IME y sus aliados en el gobierno federal deben replicar la colaboración exitosa que en 2021 permitió incluir en el marco jurídico mexicano por vez primera el concepto de migrantes en retorno para, de la mano con las autoridades de la Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil como cabeza de sector, generar normatividad secundaria que brinde solución al rezago que ha venido arrastrando por décadas respecto a la necesidad imperante de contar con mecanismos claros y de aplicación general que permitan a migrantes en lo individual,

y asociaciones de oriundos en lo grupal, hacer donaciones en situaciones de emergencia humanitaria.

Desde la acometida del huracán Paulina en 1997 hasta Otis en 2023, en forma recurrente los consulados han atestiguado la buena voluntad de las comunidades migrantes y el sentido de urgencia por aportar en alivio de las zonas afectadas en emergencias naturales en México, pero se carece de vías institucionales para aterrizar esa filantropía con operatividad y sin las limitaciones inevitables en las soluciones de tipo provisional que repetidamente se han puesto en marcha a falta de normas específicas. La ayuda humanitaria es un pilar de la cooperación internacional en todo el mundo y las instituciones del país tienen la oportunidad de atender este ámbito en respuesta a las características estructurales de la sociedad mexicana y sus estrechos lazos con las comunidades asentadas en el exterior. Como mínimo, se necesita generar normatividad permanente, designar puntos focales, divulgar guías informativas y conducir simulacros que propicien la mejora continua de los mecanismos operativos.

Adicionalmente al urgente reto institucional de hacer operativo en el corto plazo el altruismo de la población radicada en el extranjero, la cooperación mexicana tiene en 2024 y hacia el mediano plazo la oportunidad de emprender la tarea largamente pospuesta de construir capacidades en otra buena práctica en la experiencia global, como es el voluntariado internacional. En este ámbito, existen modelos de los que se pueden tomar lecciones aprendidas, como el KOICA Overseas Volunteer Program (actualmente bajo el paraguas de World Friends Korea), puesto en marcha por cooperantes coreanos en 1991 y que ha sido el canal para la movilidad de jóvenes a más de 40 países en tareas de intercambio cultural y ejecución concreta de iniciativas de desarrollo.

Los programas de voluntariado, incluyendo el PICV en sus tres ediciones piloto de 2019, 2021 y 2023, fomentan las cualidades de liderazgo en la juventud. Este rasgo los hace especialmente atractivos, pues quienes participan en las actividades en campo al tiempo obtienen conocimiento y hacen un aporte con sus pericias y creatividad a las comunidades. Atendiendo a los rasgos distintivos de México en sus diversas regiones y su diáspora, y con objeto de hacer aflorar el potencial de las nuevas generaciones, resulta importante adoptar una meta ambiciosa para un esquema embrionario que puede incluir voluntarios binacionales con formación profesional abierta a todos los campos del saber y focalización en desarrollo comunitario.

El grupo de instituciones académicas y agencias gubernamentales que han sido aliadas del IME para las primeras experiencias del PICV constituye la base propicia para edificar en dos etapas el Voluntariado de Cooperación Mexicana que abarque acciones en el país y más allá de las fronteras mediante intercambios con países amigos. De inicio, se requiere emitir convocatorias anuales para el PICV que incrementen significativamente la cifra de participantes en programas de trabajo que se den a conocer con más de un año de anticipación y combinen una carga horaria de estudios de lengua y cultura mexicana con actividades de voluntariados focalizados en grupos mixtos con jóvenes de ascendencia mexicana y universitarios residentes en México que tendrán ocasión de enriquecer sus hojas de vida y mejorar sus perspectivas para el futuro desarrollo laboral. Cada nuevo ciclo debe asignar un papel central a egresados de las ediciones previas a fin de que las mentorías se conviertan en parte integral del voluntariado y se aliente la incubación de iniciativas pioneras propias de la juventud.

La primera etapa del proyecto para construir el voluntariado mexicano en cooperación para el desarrollo deberá apoyarse en intercambios acelerados con programas exitosos de otros países como el mencionado World Friends Korea y el Peace Corps de Estados Unidos, a fin de identificar casos de éxito y mejores prácticas. Asimismo, será propicio establecer alianzas formales a partir de 2024 con universidades y colegios comunitarios en Estados Unidos y Canadá, con el objeto de promover que otorguen créditos académicos a quienes completen los programas de trabajo como voluntarios. De concretarse satisfactoriamente tres años continuos del voluntariado PICV, a partir del cuarto año se contará con un grupo altamente motivado de jóvenes y una base institucional que permita llevar a cabo estancias en países en desarrollo que conlleven un aporte visible a la solidaridad internacional y consoliden los esfuerzos para que en la juventud mexicana se gesten líderes globales.

## LISTA DE REFERENCIAS

- AMEXCID [Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo] (2020). *Informe de Austeridad Republicana para el ejercicio fiscal 2020*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores-AMEXCID.

- AMEXCID [Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo] (2023). *Informe de Labores de la AMEXCID 2022*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores-AMEXCID.
- Armendáriz Sánchez, I. y Sierra Medel, I. (octubre-diciembre de 2022). Inseguridad alimentaria en el Caribe. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 4.
- Auditoría Superior de la Federación (2022). *Auditoría de Cumplimiento de la Cuenta Pública 2020-5-05K00-19-0020-2021*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Banco del Bienestar (18 de enero de 2021). *Convenio en materia de administración y transferencia de recursos que celebran por una parte el Banco del Bienestar, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, la Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo y, por la otra parte, Banco Financiera Comercial Hondureña, S.A. (FICOHSA)*. Tegucigalpa: Banco del Bienestar.
- Banco de México (2023). *Ingresos y egresos por remesas, septiembre de 2023. Reporte analítico 1 de noviembre de 2023*. México: Banco de México.
- Cámara Pérez, M. (2019). *Cultural Immersion and Volunteer Program*. Fresno: Community Alliance.
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2019). *Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y sur-sureste de México*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
- (2017). *Summary of AG-004 (DESA)*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Gobierno de El Salvador. Ministerio de Agricultura y Ganadería, 25 de octubre de 2019. *“Sembrando Vida” en la República de El Salvador. Perfil del Proyecto*. San Salvador.
- Instituto de Salud para el Bienestar (5 de octubre de 2022). *México no requerirá más de los servicios de UNOPS para compra consolidada de medicamentos y material de curación*. Comunicado de Prensa No. 105. México.
- Oficina del Censo de Estados Unidos (2023). *Eight Hispanic groups each had a million or more population in 2020.*, Washington, D. C.
- Pérez Bravo, A. y Sierra Medel, I. (1998). *Cooperación técnica internacional: la dinámica internacional y la experiencia mexicana*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Presidencia de la República de El Salvador (6 de mayo de 2022). *Gobierno del Presidente Nayib Bukele ampliará programas Sembrado Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, que contarán con el Respaldo de México*. Comunicado de Prensa, San Salvador.
- Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2021-2024 (24 de diciembre de 2021). *Diario Oficial de la Federación*.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2022). *Nuestras voces, desde abajo: diagnóstico sobre los resultados de Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en El Salvador y Honduras*. México: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ramírez, A. (2023). *Desde el PICV hasta las Naciones Unidas en Casa de México*. México, IME.
- SRE [Secretaría de Relaciones Exteriores] (2020). *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Presidencia Pro Tempore 2020 –México. Plan de Trabajo 2020*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- SRE [Secretaría de Relaciones Exteriores] (2022). *Plan de Acción 2022-2024 para las comunidades mexicanas residentes en el exterior*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- SRE [Secretaría de Relaciones Exteriores] (2023). 5to. Informe de Labores 2022-2023. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- SRE [Secretaría de Relaciones Exteriores] (21 de junio de 2023). *Anuncian México y Honduras segunda fase de Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro*. Comunicado No. 268, México.
- SRE [Secretaría de Relaciones Exteriores] (octubre de 2023). *Agencias de Cooperación Internacional refuerzan lazos por América Latina y el Caribe*. Boletín de prensa No. 451. México.
- SRE [Secretaría de Relaciones Exteriores] (22 de octubre de 2023). *Encuentro de Palenque. Encuentro por una vecindad fraterna y con bienestar. Comunicado Conjunto*. México.
- Sierra Medel, I. (2015). *International development cooperation: A practitioner's roadmap*. México: Groppe Libros.
- Sierra Medel, I. (2022). *El alivio migratorio DACA: Diez años de acciones consulares en favor de la juventud mexicana en Estados Unidos en Casa de México*. México: IME.
- Sierra Medel, I. (julio-septiembre de 2023). La CELAC 2.0: Hacia una nueva concertación regional en Latinoamérica. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 3.
- UNOPS [Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos] (2020). *Convenio específico entre el Instituto de Salud para el Bienestar y la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos para la ejecución del proyecto de implementación denominado Adquisición de Medicamentos y Material de Curación*. México.
- UNOPS [Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos] (2022). *UN Recognizes UNOPS Procurement with Global Sustainability Award*. Press Release. México.

# ACTORES, TEMAS Y SUS FORMAS DE COLABORACIÓN EN LA COOPERACIÓN MEXICANA CONTEMPORÁNEA

Jorge A. Pérez-Pineda, Citlali Ayala Martínez  
y Sergio Vázquez Meneley

## INTRODUCCIÓN

Los capítulos que han conformado la segunda sección de este libro han buscado reflexionar sobre la relación que hay entre algunos de los temas y actores que se pueden identificar en el presente sexenio por su relevancia o falta de esta para la cooperación mexicana desde distintas latitudes, o bien por su escasa atención, pérdida de importancia, su ausencia o su prioridad. Así, se identifican cuatro grandes ejes temáticos que no se ciñen a un solo actor.

Entre los temas y actores que se destacaron se encuentran: el ambiental, y vinculados a este, temáticas relevantes, y novedosas como el “populismo verde”, “pragmatismo ecológico” o cooperación ambiental, donde el rol del Estado y su interacción con actores no gubernamentales, internacionales o privados sería de interés; un segundo tema, vincula salud y migración, un binomio de amplio recorrido que en esta ocasión puso su atención en las “alianzas multiactor” que se observaron en México en el contexto pospandemia en regiones fronterizas del país, y que destacan la diversidad e importancia de los actores involucrados; un tercer tema también innovador y poco explorado en su utilidad para la cooperación mexicana y distintas de sus modalidades, fue el de la economía social y solidaria, que destaca el papel de los gobiernos locales (cooperación descentralizada), academia, organizaciones sociales, entre otros, en la conformación de alianzas; por último, se destacan aspectos innovadores para la cooperación mexicana en torno a un tema muy relevante para consolidación de la cooperación mexicana, como lo es la

“consolidación de capacidades institucionales”, y su reflexión en torno a ellas a través de proyectos, y colectivos como los migrantes o incluso del rol de la diplomacia.

Por lo anterior, el presente texto se plantea como objetivo, contar con elementos de prospectiva que capturen algunos de los principales aprendizajes y lecciones de las dinámicas observadas a través de los actores y temas analizados en la segunda sección de esta obra. Así el capítulo se estructura en los siguientes cuatro apartados: el primero, plantea la importancia de los actores para la cooperación internacional y de los temas asociados a estos a fin de delimitar los cambios y continuidades observadas en años recientes en el caso mexicano. Un segundo apartado, que establece la relevancia de la Agenda 2030 como marco de referencia para entender la dinámica y formas de colaboración entre temas y actores. Seguidamente, en un tercer apartado se plantean los principales aspectos identificados de continuidad y cambio, así como de prospectiva que se derivan del análisis realizado de los capítulos que conforman la segunda parte del libro. Por último, se dan una serie de conclusiones sobre los temas abordados.

## LA RELEVANCIA DE LOS ACTORES Y TEMAS, UN MARCO DE REFERENCIA

La evolución de las relaciones internacionales y la cooperación internacional, desde el término de la segunda guerra mundial, han mostrado en paralelo la evolución en el involucramiento de actores, por un lado, y la aparición de diversos temas, por otro. Estos se han visto reflejados en el primer caso, en el esfuerzo por su conceptualización desde el punto de vista teórico por diversas perspectivas analíticas o enfoques teóricos, y en el segundo caso se han podido rastrear en los cambios de las agendas internacionales o por la influencia de organismos internacionales vinculados a temas particulares como, por ejemplo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, o el Programa de Medio Ambiente de Naciones Unidas.

En el caso de los actores, ya sea desde los marcos de las relaciones internacionales, la economía política internacional o la cooperación internacional, se han observado diversos esfuerzos por definirlos y catalogarlos (Ayala y Pérez, 2012; Ballam y Dillman, 2019; Barbé, 2020;

Broome, 2014). Estas clasificaciones han oscilado entre generalizaciones útiles para definir actores “transnacionales” a partir de la definición de organismos internacionales, como las propuestas por Calduch (1991), o bien propuestas de actores puntuales y claramente definidos como lo propone Broome (2014). El cuadro 1 ejemplifica estas tipologías a partir de tres distintos autores. En el primer caso se parte de tres tipos de actores partiendo de los Estados, los organismos internacionales y fuerzas transnacionales donde cabrían “todos los demás”, aun cuando sólo se alude a tres actores más. La segunda clasificación, parte de diferenciar dos grandes tipos de actores, los internacionales y los nacionales; dentro de los primeros, de forma muy similar al caso anterior, se consideran los organismos internacionales y después los “actores transnacionales”, donde se incluye sólo dos, sin la opinión pública de la clasificación previa. Por último, el siguiente autor, identifica de manera directa seis tipos de actores, todos ellos internacionales sin subdividirlos. Se podría considerar que las primeras dos clasificaciones surgen de una visión más clásica de las relaciones internacionales vinculadas a la tradición realista y liberal, asociadas a su vez a la arquitectura tradicional de la cooperación internacional, mientras que la última versión atendería más a un enfoque más contemporáneo como el constructivista, y que refleja un enfoque multiactor, relacionado con la “nueva” arquitectura de la cooperación internacional.<sup>1</sup>

Autores como Severino y Ray (2010) identifican que, en términos de actores, el contexto actual se ha caracterizado por un tránsito de acción colectiva al de acción “hipercolectiva”. En él, ya no sólo Estados u organismos internacionales puntuales actúan sobre algún tema o problema del desarrollo, sino que se identifica una proliferación de actores de distinto origen, donde además de actores multilaterales (más de uno en un mismo tema), aparecen, fondos globales, Organizaciones no gubernamentales, actores privados, o *think tanks*, en lo que denominan la “jungla

<sup>1</sup> Por arquitectura tradicional de la cooperación, se suele entender el contexto post-Bretton Woods en que la ayuda y la cooperación internacional fluía de manera vertical, es decir, donde las relaciones entre Estados (más que entre actores), era Norte-Sur. En contraparte, por nueva arquitectura, se entendería el contexto actual, sobre todo a partir del lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el presente siglo, que abriría las puertas a enfoques y vínculos más horizontales, multiactor y multinivel en la forma de proveer ayuda y cooperación internacional, donde los Estados dejan de ser el actor central, y donde además de otros actores, se vuelven relevantes otras formas de cooperación como la Sur-Sur, la Triangular o la Descentralizada.

Cuadro 1. Tipologías de actores en diversos enfoques teóricos

<i>Tipología general</i> (Merle, 1991)	<i>Tipología general</i> (Calduch, 1991)	<i>Tipología específica</i> (Broome, 2014)
Estados.	I-Organizaciones internacionales.	Estados.
Organizaciones intergubernamentales.	1 Organizaciones internacionales gubernamentales.	Organismos internacionales.
Fuerzas transnacionales:	2 Actores transnacionales.	Foros de clubes.
Organizaciones no gubernamentales.	2.1 Organizaciones internacionales no gubernamentales.	Actores de mercado.
Firmas multinacionales.	2.2 Empresas multinacionales.	Organizaciones no gubernamentales.
Opinión pública internacional.	II-Organizaciones nacionales.	Actores cotidianos.

Fuente: elaboración propia con información de Merle (2020), Calduch (1991) y Broome (2014).

institucional”, lo que plantea no sólo más actores, sino una fragmentación y dispersión de su actividad.

En cuanto a temas, se podría decir que algo similar ha ocurrido. Siguiendo a Severino y Ray (2009), que plantean tres revoluciones observadas entorno a los problemas del desarrollo internacional en el presente siglo, una es la de “un nuevo grupo de retos” (las otras dos, son la proliferación de actores y una nueva caja de herramientas para enfrentar los retos detectados), que alude a los diversos temas que enfrenta la comunidad internacional. Así, se transitaría de una noción amplia de desarrollo, que pasaba por temas de pobreza o desigualdad entre países ricos y pobres (y la necesidad de hacerlos converger), a la atención de temas del desarrollo más específicos, entre los que destacarían inicialmente agendas dispersas como las del desarrollo sostenible, género, infancia o derechos humanos, hacia agendas temáticas más específicas como se plantaría en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y en los posteriores 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), atendiendo a los nuevos retos que la globalización plantearía para el mundo y la preservación de los bienes públicos globales.

Como ejemplo de estos cambios y dinámicas temáticas, se podrían destacar tres casos. En primer lugar, la evolución temática en los “Decenios de Naciones Unidas”,<sup>2</sup> en los que se partiría con el decenio para el desarrollo en 1960-1970, a temas como desarme, mujer, igualdad, y paz, a temas como desarrollo industrial en África, agua potable y saneamiento ambiental en los ochenta, o derecho internacional, desastres naturales, combate a las drogas, al racismo y discriminación, derechos humanos, entre otros, en la década de los noventa, a temas más recientes en el presente siglo como el combate a la malaria, cultura de la paz y no violencia para los niños, alfabetización, desarrollo sostenible, diversidad biológica, nutrición, envejecimiento saludable, en el presente siglo. Un segundo caso se puede ver en la evolución de las temáticas atendidas por el Banco Mundial desde su creación al presente. Como es sabido, el banco fue una de las instituciones creadas al término de la segunda guerra mun-

<sup>2</sup> Los decenios de Naciones Unidas son un instrumento para promover o generar mayor conciencia sobre algún tema que consideren relevante los Estados miembros y aprobado por la Asamblea General. Para mayor detalle de las distintas décadas y temáticas desde su inicio hasta la actualidad, véase Naciones Unidas, Decenios internacionales, en <https://www.un.org/es/observances/international-decades>

dial, originalmente para la reconstrucción europea, por lo que ese sería el foco de la agenda temática de sus primeros años (1946-1967). Posteriormente, entre los años 1968-1981, su agenda cambiaría para combatir los temas de pobreza y medioambiente. Entre 1982 y 1994 se orientaría a apoyar a las economías en transición y a los países que requerían ajustes estructurales para facilitar su paso a economías de libre mercado que aplicaban reformas de liberalización comercial y financiera. Desde 1995 hasta el presente, el banco se centra en apoyar la agenda del desarrollo sostenible (ODM y ODS), así como las alianzas globales.<sup>3</sup>

Por último, se pueden identificar las agendas globales internacionales que buscan alinear esfuerzos e incentivos para resolver diversos temas a través de la colaboración de diversos actores, tales como la Agenda de la Financiación para el Desarrollo, la Agenda de la Eficacia de la Ayuda y del Desarrollo, la Agenda de Derechos Humanos o la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, en las que se identifican temas prioritarios en cada caso y en donde se observa una interacción importante de actores más allá de los tradicionales.

Respecto a los cuatro textos abordados en esta sección para el caso mexicano, estos dan cuenta de esa variedad de actores referidos en este apartado, en los que el Estado si bien se encuentra presente en todos los análisis realizados, también enfatizan la relevancia de otros actores y de distintas formas de colaboración innovadoras como las alianzas multiactor. En los temas abordados, se observa su relevancia para la gobernanza global o la creación de redes, en temas como la migración, salud, medioambiente o la economía social y solidaria, así como una convergencia en valores y metas comunes, con implicaciones locales, regionales e internacionales para la cooperación mexicana y para las distintas modalidades que esta puede tomar en proyectos, iniciativas internacionales, tales como la cooperación Sur-Sur y Triangular.

Siguiendo el marco establecido en esta sección, en el siguiente apartado se ilustra la convergencia de temas y actores para la cooperación mexicana, a través de la experiencia de la Agenda 2030, como marco que guía actualmente la cooperación mexicana, sus dinámicas, y formas de colaboración con otros actores.

<sup>3</sup> Véase *Historia del Banco Mundial*, en <https://www.worldbank.org/en/archive/history>

## LA AGENDA 2030 Y LA VINCULACIÓN DE ACTORES

El Objetivo de Desarrollo Sostenible número 17 señala “fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Global para el Desarrollo Sostenible”. Durante estos años, se tenía prevista la formación de alianzas multiactor y garantizar la participación de organizaciones de la sociedad civil, los vínculos con agencias de cooperación internacional y con el sector privado, así como con gobiernos subnacionales.

Desde sus inicios, el canciller Marcelo Ebrard manifestó su compromiso con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, además de impulsar una política exterior feminista que ayude a reducir las desigualdades de género y las brechas estructurales.

Desde 2016, la AMEXCID expresó su voluntad por dar continuidad al desarrollo impulsado por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a través de lo asignado por el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) en relación con la estrategia nacional para la aplicación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El gobierno del presidente López Obrador ha mantenido la ejecución de la Agenda en el marco del esquema de gobernanza de las Naciones Unidas, incluyendo la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN, por sus siglas en inglés), y en la administración pública federal a través de la Secretaría de Economía, después de su salida de la Oficina de la Presidencia de la República. Colateralmente, se da seguimiento desde la Dirección General de Naciones Unidas, de la cancillería mexicana.

Por un lado, se requiere coordinación interinstitucional para la implementación, si bien el proceso de diseño de la Agenda fue participativo, específicamente con una importante participación de la sociedad civil organizada, y con un enfoque multiactor con el gobierno anterior. La competencia de la AMEXCID en este aspecto es clara: hay una estrategia nacional con instituciones responsables para la implementación, el seguimiento y la evaluación, y el papel de la agencia es limitado.

Del mismo modo, a lo largo de los años se ha difundido la idea de que la implementación de los ODS es de todos, en la medida de las capacidades. Es necesario materializar el ODS 17 sobre alianzas para la sostenibilidad; no obstante, al pensar en prospectiva sobre los actores de la Agenda 2030, es importante mantener la realidad de las posibilidades de la cooperación y de las limitaciones en sus capacidades.

Dentro de las posibilidades se pueden encontrar: coadyuvar a la construcción de capacidades en diferentes áreas de trabajo indicadas en los ODS; dotar de las capacidades técnicas y metodológicas para la gestión pública en diversos ámbitos; aportar en la búsqueda de nuevas tecnologías e innovación para los problemas del desarrollo, e incrementar la comunicación, coordinación y concertación política con socios de diferente naturaleza para dirigir recursos, bienes, servicios, conocimientos y propuestas a la cooperación mexicana hacia el exterior y en la demanda para el interior. Con ello, se logrará en el largo plazo fomentar la cooperación internacional para el desarrollo eficaz, más allá del futuro específico de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz del Desarrollo (AGCED).

Respecto a la implementación de una política exterior multilateral transformadora, como cambio deseable de la ejecución de la agenda en México, se ha indicado la necesidad de basar los objetivos de esta política para que “I) impulsen sociedades incluyentes, abiertas, prósperas y felices; II) permitan avanzar en la consecución de los ODS y el combate al cambio climático; III) promuevan la igualdad de género y la no discriminación; IV) sean un actor congruente en materia de derechos humanos, y V) sean un actor relevante en favor del desarme, la seguridad internacional y la paz sostenible”. Al respecto, primero se necesita que la nueva administración defina su política exterior y de ahí se identifiquen los puntos de conexión con los objetivos de esta política para comprobar el alcance de ser transformadora, multilateral y feminista.

La articulación de actores para la consecución de la Agenda 2030 ha tenido amplias posibilidades: desde el formato de proyectos bilaterales hasta las alianzas público-privadas para el desarrollo, pasando por las alianzas con orientación temática y los fondos y las redes globales. La figura de alianza multiactor no es nueva, pero sí lo es la lógica detrás de la Agenda. Se depende de una serie de factores como son legislación, financiamiento, capacidades de gestión y sostenibilidad. Es ahí donde se pueden presentar las limitaciones. Se requerirá entonces hacer una reflexión que derive en el balance entre potencialidades y limitaciones, y posiblemente corresponda este trabajo a un ejercicio reflexivo multinivel al interior de la cancillería y coordinado con las agencias de Naciones Unidas, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la AMEXCID. Una vez realizado esto, un plan de acción podrá bajar a las estructuras de la AMEXCID y sus figuras colegiadas. Bajo el pago a

la ley y el respeto a las competencias institucionales, es posible identificar la necesidad de una vuelta de timón para afianzar el compromiso hacia el cierre de la meta en 2030.

Los textos aquí presentados muestran que la ejecución de proyectos que involucra secretarías o ministerios y fondos temáticos requiere una coordinación institucional tanto a nivel nacional como internacional, como es el caso del texto de Lucatello al referirse al trabajo entre IMTA, SEMARNAT e INECC, y actualmente la SEDENA y las instituciones que permanezcan al final de esta administración y el inicio de la siguiente. Situación similar con las instituciones responsables de energía, de la integración centroamericana, que involucra banca regional de desarrollo, agencias nacionales de cooperación de países donantes, e instituciones multilaterales regionales.

Por último, el texto de Iván Sierra presenta las comunidades mexicanas migrantes como el actor de interés sobre el cual pensar las alianzas multiactor, además del Instituto de los Mexicanos en el Exterior como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La naturaleza de las actividades que describir hacen patente la necesidad de una articulación eficaz entre agencias de las Naciones Unidas responsables de la atención, en este caso del tema salud, de los migrantes, mientras que otro tipo de actividades requiere diálogos eficaces con la FAO, CARICOM y Banco Mundial, por mencionar a algunos.

En efecto, la coordinación interagencial no resulta ser algo nuevo, pero las reglas del juego de la Agenda 2030, los esquemas de gobernanza actuales y las demandas de las alianzas inclusivas para el desarrollo sostenible, marcan un escenario distinto, con desafíos mayores para todos los involucrados.

## PROSPECTIVA DE LOS ACTORES Y TEMAS DE LA COOPERACIÓN MEXICANA

En este último apartado se intentarán barajar algunos escenarios prospectivos que permitan vislumbrar los posibles cursos que tomarán los actores y temáticas de la cooperación mexicana, teniendo en cuenta el entorno internacional y sus diferentes agendas de desarrollo y cooperación, así como los cambios políticos de la región latinoamericana y, principalmente, aquellas continuidades o rupturas que podrían presentar

ante el inicio de una nueva administración federal en México correspondiente a los años 2024-2030. Por lo tanto, se parte de las preguntas: ¿qué escenarios se vislumbran para la cooperación mexicana con una nueva administración federal?, ¿cuáles podrán ser las agendas y temáticas prioritarias?, de acuerdo con ello, ¿con qué actores sería necesario articularse, y a través de qué mecanismos de vinculación?

Esta sección se elaboró teniendo en cuenta los análisis presentados en la sección 2 de este libro, en donde se presentan las distintas formas de articulaciones existentes o no, de distintos actores, en torno a las diversas temáticas de la cooperación para el desarrollo, como lo son: medioambiente y energía; migraciones internacionales y salud en México; economía social y solidaria, y los temas de gestión diplomática y desarrollo de capacidades para la cooperación. Por lo tanto, el análisis prospectivo se centrará en dichas temáticas, y en el reconocimiento de que los intereses y prioridades de política interna de la administración federal actual (2018-2024), se han trasladado a la política exterior, con un marcado acento por la gestión de las migraciones internacionales, así como políticas de desarrollo y reducción de las desigualdades.

En este marco, un primer escenario es de continuidad de la política mexicana de cooperación, dentro del cual no se planteen cambios considerables en cuanto a las estrategias y acciones puntuales de las que se realicen en la nueva administración respecto a las efectuadas entre 2018 y 2024. Lo anterior, se enmarcará en un posible escenario donde los intereses y prioridades de la política exterior prevalezcan y no presenten cambios considerables, en lo que compete al posicionamiento de México en agendas internacionales, principalmente, las concernientes al desarrollo sostenible y la cooperación, incluyendo a algunas relevantes como el Acuerdo de París, la Nueva Agenda Urbana, el Marco de Sendai, por mencionar algunas.

La marcada continuidad o, bien, el imprimir nuevos acentos en la política exterior, dependerá en gran parte de la importancia que la nueva presidenta o presidente desee darle a su gestión, y el reconocimiento de la necesidad de vincular a México con las diferentes agendas internacionales para mejorar las condiciones de bienestar del país. Este interés por la participación en temas de política exterior estuvo prácticamente ausente en la administración 2018-2024, pues para el presidente “la mejor política exterior es la interior”, y en contadas ocasiones y momentos

políticos, esta política cobró relevancia desde el nivel presidencial, como se observó en administraciones pasadas (Saltalamacchia, 2021).

Esta continuidad en la política exterior y en la cooperación para el desarrollo, también dependerá del proceso electoral que se lleve a cabo en Estados Unidos en 2024, sus efectos serán clave, ya que este país es y será el principal socio y actor más relevante en las relaciones internacionales de México. En este sentido, un escenario prácticamente ineludible es que continuará la presión diplomática de Estados Unidos hacia su vecino en cuanto a temas como los de seguridad, comercio y, sobre todo, la gestión de las migraciones que transitan por territorio mexicano.

En este último tema, la cooperación para el desarrollo ha cobrado un rol fundamental a través de la AMEXCID, al reconocerse –al menos discursivamente– que la colaboración conjunta a través de proyectos de cooperación es necesaria para atender las causas fundamentales de la migración desde los lugares de origen, y complementándolas con otras medidas en los países de tránsito y, por supuesto, en los lugares de destino, lo cual es evidente con los programas que ya ha implementado la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el Triángulo Norte de Centroamérica, pero que se refuerza con las alianzas como las construidas entre AMEXCID-USAID a través de Sembrando Oportunidades con la cual se busca sumar capacidades para implementar y complementar los esfuerzos realizados por México.

En línea con el escenario de continuidad y el acento en el tema de la gestión de las migraciones, también se contempla la prolongación de los programas emblemáticos de la actual administración: Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida, los cuales podrían continuar en los diferentes países donde han implementado: El Salvador y Honduras, y ampliar su espectro geográfico hacia otros países donde ya se contempla su implementación: Belice, Cuba, Guatemala, Haití, entre otros, incluso su extensión hacia mexicanos que residen en Estados Unidos y que buscan mejores oportunidades, acciones iniciadas por la saliente administración.

No obstante, la ampliación de estos programas emblemáticos amerita una urgente revisión de las capacidades institucionales y en materia de recursos humanos con los que cuenta la AMEXCID para continuar siendo la agencia implementadora, por lo que la búsqueda de alianzas de múltiples actores interesados es fundamental, con lo cual el próximo gobierno mexicano pueda obtener y movilizar recursos internacionales

para destinarlos a la cooperación para el desarrollo en terceros países. Un ejemplo de este esquema es el ya mencionado Sembrando Oportunidades con la USAID, para continuar implementando los programas emblemáticos de México.

No obstante, esta alianza parece no ser suficiente y amerita el que se invierta en conocimiento, recursos y capacidades que permitan tanto a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la AMEXCID, y a otros actores como las y los académicos, a proponer e implementar esquemas innovadores que movilicen recursos tanto en los que parecen seguirán siendo los temas prioritarios para la cooperación del próximo gobierno, como para otros temas necesarios para la política exterior y de cooperación mexicana. Por ende, como lo hace explícito en su texto Iván Sierra, es fundamental el fortalecer capacidades, sin olvidar la importancia que tiene la ministración de más recursos para la cooperación mexicana a través de la AMEXCID, a través de mecanismos ágiles y *ad hoc* con los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo, los cuales responden a una lógica distinta a los de las políticas públicas.

El fortalecimiento de capacidades de la AMEXCID como del sistema mexicano de cooperación no se prevé que sea un tema prioritario en un escenario de continuidad que propague lo realizado por la administración actual. Por ende, se plantea como necesario también la búsqueda de alianzas que contribuyan a desarrollar y fortalecer las capacidades de las y los funcionarios públicos que coordinan o gestionan la cooperación mexicana. En este punto se tendría que abreviar de las buenas prácticas con las que ya cuenta la AMEXCID en su vinculación estratégica con actores como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, la Cooperación Alemana para el Desarrollo, y otras agencias de cooperación como la japonesa o la surcoreana. No obstante, la continuidad y profundización de estos programas no fue algo prioritario.

Las alianzas de múltiples actores interesados en torno a la cooperación para el desarrollo en diferentes temáticas también debe buscarse con actores gubernamentales en otros niveles (estatales y municipales), así como con otros de naturaleza social y privada, quienes pueden tener una participación activa en temas de desarrollo, reducción de la pobreza y desigualdad, derechos humanos, género, por mencionar algunos, desde un enfoque territorial y local.

Siguiendo con este escenario de continuidad, es necesario poner en la mesa temas como el de medioambiente, energía y cambio climático,

todos ellos vinculados con agendas internacionales a las cuales México se ha adherido, pero que ha adoptado posiciones poco claras, muchas veces yendo en contra de los consensos internacionales, como se menciona en el artículo de Simone Lucatello. No obstante, quizá con una figura presidencial con más conexión y bagaje internacional, podría preverse un mayor dinamismo en estos temas, e incluso ciertos virajes que contribuyan a que México recupere su papel de interlocutor a nivel internacional en estas temáticas, y aun más allá, contribuya a sentar las bases para políticas ambientales sustentables acordes con la preservación del medioambiente socionatural.

En este escenario, será fundamental que México contemple nuevas alianzas y mecanismos de articulación internacional, a través de los cuales se puedan promover políticas regionales e internacionales para disminuir los efectos del cambio climático y del cuidado del medioambiente, adhiriéndose a otros actores del Sur Global que funjan como contrapeso en las negociaciones y acuerdos adoptados en las diferentes conferencias y convenciones internacionales, haciendo valer con fuerza la presencia y posicionamientos de la cooperación para el desarrollo desde el Sur.

En cuanto a las prioridades regionales, una posible continuidad de la política exterior y de cooperación seguiría contemplando a Centroamérica y el Caribe como las regiones prioritarias, ello en parte a su estrecha vinculación con ciertos intereses nacionales de México, como son temas de seguridad, fronterizos, migratorios, ambientales, por mencionar algunos. De manera que estas seguirán siendo las regiones de especialización de la cooperación mexicana, lo cual amerita preguntar por el grado de conocimiento que se tiene sobre estas regiones y países, no solamente desde perspectivas históricas, sino de la generación de evidencia actualizada que permita a los actores mexicanos de cooperación conocer más sobre sus regiones prioritarias.

Un segundo escenario, es el que concierne a un cambio en el gobierno actual, que se derive de la alternancia de una plataforma política distinta, con la cual se imprima un sello diferente a la política exterior y, por ende, a la de cooperación para el desarrollo, lo cual probablemente se refleje en un mayor involucramiento de la figura presidencial en la escena internacional, acorde con la Constitución y las leyes complementarias, y conforme se han venido desempeñando los presidentes mexicanos en política exterior, a excepción del periodo actual 2018-2024.

Un escenario de cambio político en la administración federal no necesariamente implicaría transformaciones sustantivas a la política exterior, debido en gran parte a nuestros vínculos e interdependencia con Estados Unidos, así como a otros factores internacionales. Lo que sí podría marcar una diferencia es la forma en cómo se implementan las líneas estratégicas y herramientas de la política exterior, incluyendo, por supuesto, a la cooperación para el desarrollo, con la inclusión de temáticas relevantes en las agendas internacionales como el desarrollo sostenible, el medioambiente, el cambio climático, los derechos humanos y de grupos vulnerables, entre otras abordadas en los capítulos de esta sección, y que a excepción de la migración y la salud, no han sido prioritarias.

En cuanto a la cooperación para el desarrollo, no se contempla con certeza qué papel tendría un órgano desconcentrado como la AMEXCID, ni podría garantizarse su continuidad, pero sí la existencia de acciones de cooperación que recuperen el papel de México como cooperante dual, más allá de las regiones geográficas prioritarias, y que quizá prevea un alcance mayor a otras regiones del mundo: sureste asiático, África y Oceanía, con cuyas alianzas a través de la cooperación, México pueda tener un papel más activo internacionalmente, como lo han realizado gobiernos de países emergentes como Brasil, India y Sudáfrica.

En esta sintonía, si bien no se prevén grandes cambios en la conducción de la política exterior a nivel internacional, en el nivel regional con América Latina y el Caribe sí se esperarían ciertos cambios, sobre todo los que tienen que ver a la pertenencia y activismo dentro de organismos de cooperación regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y otros mecanismos como la Alianza del Pacífico, así como el acercamiento/distanciamiento diplomático con ciertos países, para intentar diferenciarse de la administración 2018-2024.

En materia de cooperación para el desarrollo, uno de los cambios más factibles que se presentará será el prácticamente previsible término de la implementación de los programas emblemáticos de la actual administración en Centroamérica y el Caribe, lo cual marcaría una diferencia notoria con las prioridades nacionales en política social del nuevo gobierno, así como en la conducción de su política exterior a través de la cooperación para el desarrollo. Ello refleja que la implementación de estos programas emblemáticos, más que abonar a la configuración de una política de cooperación mexicana de Estado, son propuestas que responden a los

intereses y prioridades del gobierno en turno, y no a una planeación estratégica y de largo plazo de la cooperación.

En cualquiera de los dos escenarios esbozados: la continuidad política del gobierno federal mexicano, o bien, la alternancia con otra plataforma, se prevé cierta permanencia de los intereses y prioridades tanto de la política exterior mexicana y de la cooperación para el desarrollo, como uno de sus principios rectores y herramienta fundamental de las relaciones internacionales de México. De manera que, en el corto y mediano plazos, es necesario que los sectores y temáticas de la cooperación se realice una identificación adecuada de los actores clave con los que se requiere construir alianzas con esquemas innovadores y estratégicos, a través de los cuales sea posible fortalecer la cooperación y consolidarla como un mecanismo con beneficios para la política exterior y para el desarrollo social de México y sus países socios.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Ayala, C. y Pérez-Pineda, J. A. (eds.) (2012). *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: sus sujetos e instrumentos*. México: Instituto Mora; Fundación CI-DEAL; AECID; Universidade da Coruña.
- Barbé, E. (2020). *Relaciones Internacionales* (4a, ed.). España: Editorial Tecnos.
- Ballam, D. y Dillman, B. (2019). *Introduction to international political Economy* (7a. ed.). Gran Bretaña: Routledge.
- Broome, A. (2014), *Issues & actors in the global political economy*. Reino Unido: Macmillan international; Red Globe Press.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones internacionales*. España, Ed. Ciencias Sociales. <https://www.ucm.es/riii-e-historia-global/libro-relaciones-internacionales>
- Merle, M. (1991). *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid: Editorial Alianza.
- Saltamacchia, N. (2021). Una política exterior que mira hacia dentro. En B. Heredia y H. Gómez Bruera (coords.). *4T. Claves para descifrar el rompecabezas* (pp. 273-290). México: Penguin Random House.
- Severino, J. M. y Ray, O. (marzo de 2009). The end of ODA: Death and rebirth of a global public policy. En *Center for Global Development, Working Paper* N° 167.
- Severino, J. M. y Ray, O. (junio de 2010) The end of ODA (II): The birth of hypercollective action. En *Center for Global Development, Working paper*, 218.

SECCIÓN 3. GESTIÓN, MEDICIÓN Y EVALUACIÓN  
(NUEVOS ENFOQUES, PROPUESTAS  
Y ALTERNATIVAS)



# EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DE LA AMEXCID Y LOS RETOS PARA LA COOPERACIÓN MEXICANA EN EL MARCO DE LA 4T

Jorge A. Pérez-Pineda y Sergio Vázquez Meneley

## INTRODUCCIÓN

La evolución de la cooperación mexicana, como la de la mayoría de los países de la región, ha estado condicionada por la dinámica internacional y por el contexto nacional-local sobre la importancia de los valores e interés en torno a esta temática. Dicho proceso ha hecho necesario fortalecer de manera gradual la cooperación mexicana para adaptarse a la realidad cambiante del mundo y enfrentar de manera más efectiva los retos planteados por esta.

En el marco del presente libro, es pertinente abordar el proceso de evolución institucional motivado por dos aspectos principales: el primero, la supervivencia de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), a más de diez años de su creación, que ha transitado por tres gobiernos de distinto perfil político; y en segundo lugar, el advenimiento de un nuevo ciclo electoral en 2024, en el cual es incierto el rumbo que podrá tomar la política e institucionalidad de cooperación mexicana tras la llamada Cuarta Transformación (4T) del actual gobierno.

En tal sentido, el presente texto se centra en las siguientes preguntas: ¿cómo se ha estudiado la institucionalidad de la cooperación mexicana?, ¿cómo se ha evolucionado institucionalmente en la primera década de existencia de la AMEXCID? y, por último, ¿qué cambios y continuidades se observan en la presente administración respecto a su regularización?, en referencia al sexenio 2018-2024 que está por terminar. En este sentido, este trabajo parte de una propuesta de clasificación

de estudios que han abordado esa legitimización legal desde diferentes perspectivas, cuyos aportes fueron fundamentales para la realización del presente texto.

El presente capítulo se divide en dos secciones principales: la primera parte de la identificación de la literatura sobre la evolución y regularización que han analizado la institucionalidad de la cooperación mexicana para, posteriormente, delimitar el marco histórico y contextual del proceso de consolidación institucional hasta llegar a la creación de la AMEXCID, en 2011, y su primera década de existencia, de acuerdo con los principales cambios observados que han influido en su configuración actual. La segunda sección se centra en las particularidades y cambios de la agencia bajo la presente administración (2018-2024), abordando los principales acentos temáticos, iniciativas y características institucionales. Finalmente, en una tercera parte, se dan una serie de reflexiones finales a manera de balance y prospectiva sobre la evolución institucional de la AMEXCID en el marco de la 4T.

## LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CID MEXICANA Y SUS DISTINTAS MIRADAS

El análisis de la institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) mexicana ha tomado distintas perspectivas. Estas podrían agruparse en bloques temáticos que han contribuido con diversas visiones sobre lo institucional, dentro de las cuales, de manera orientativa y no exhaustiva, se pueden identificar las siguientes. En primer lugar, textos de funcionarios de la AMEXCID u otras secretarías que han abordado diversas temáticas desde el interior de la misma agencia en temas, tales como la historia, características, evolución, cambios, retos de la institucionalidad de la cooperación, entre otros (Borbolla, 2014; Bracho y Figueroa, 2021; Carrillo, 2021; Mora 2010a; Figueroa, 2014, 2016; Solchaga y Terrés, 2021; Soto y Castillo, 2021, entre otros).

Un segundo grupo, vinculado con los aspectos legales, el marco técnico-normativo, y los sistemas de cooperación que se desprenden de estos y que sustentan la institucionalidad, entre los que destacan además de académicos y exfuncionarios, instituciones como el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) (Alcázar, 2009; Huacuja, 2018; PIFCSS, 2014, 2020, 2023; UNOSSC,

UNDP, NEST, 2021; Sánchez, 2009). Un tercer grupo, centrado en aspectos de fortalecimiento institucional de manera específica o comparativa para México, que abarcan la profundización de aspectos metodológicos para reforzar aspectos institucionales clave, como la gestión, evaluación, valoración, eficacia, cuantificación, mejores prácticas, o guías para sistematizar experiencias y vínculo con otros actores (AMEXCID, 2017; AMEXCID y PNUD, 2016; AMEXCID y GIZ, 2021; PIFCSS, 2013, 2016a y 2016b, 2021 y 2023; Huitrón 2021; Pérez y Huitrón, 2018; Pérez, Vargas y Urbano, 2021 y Velázquez, 2018).

Un cuarto grupo, que busca realizar evaluaciones o valoraciones coyunturales, comparativas, prospectivas y en su vínculo con la política exterior, sobre el desempeño de la agencia desde una perspectiva práctica y académica, y hasta por sexenios de gobierno (Ayala y Pérez, 2009b; Covarrubias, 2013; Besharati, Garelli y Huitrón, 2016; Prado, 2014 y 2019; Pellicer, 2014, y Pérez, Ayala, y De la O, 2015). Por último, un quinto grupo, orientado a la descripción, caracterización e identificación de modelos de agencias de cooperación, a partir de estudios de caso, iniciativas o comparativos, principalmente en países emergentes (AMEXCID y GIZ, 2014 y 2018; Ayala y Pérez, 2009a, y Sidiropoulos et al., 2015).

Como se puede ver en esta clasificación, el primer grupo toma más en cuenta el quién escribe al tener un acercamiento directo con la institucionalidad de la cooperación mexicana, mientras el resto de los grupos (2 al 5) está centrado en autores con una mirada externa a la agencia, formado principalmente por académicos, consultores y *practitioners*.

### *La relevancia del contexto histórico para la institucionalidad de la cooperación*

Desde el punto de vista histórico, si bien la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) y la creación de la AMEXCID en el año 2011, se podía percibir como el inicio de la cooperación mexicana, lo cierto es que, como señala Bruno Figueroa (2014), “la cooperación mexicana al desarrollo no nació con la Agencia” (p. 32), y como se desprende de su trabajo, tampoco su institucionalidad. Como refiere Figueroa (2014), los antecedentes de la cooperación mexicana pueden rastrearse hacia finales del siglo XIX, y se podrían enmarcar en tres grandes fases con características muy particulares, como se muestran en el cuadro 1.

Cuadro 1. Fases de la CID mexicana hasta el año 2000

1900-1945	1946-1975	1976-2000
<p>Abarca el periodo previo y posterior a la revolución mexicana, en el que por las particularidades del contexto internacional, la diplomacia y la política exterior conformaron el marco de acción de una incipiente institucionalización política con una cooperación ocasional y poco diversificada.</p>	<p>Comprende el periodo posterior a la segunda guerra mundial en el que se origina la actual arquitectura y orden internacional, se amplía el área de influencia de la cooperación mexicana desde el punto de vista regional y con el “tercer mundo”, con volúmenes modestos, pero sentando las bases de su institucionalización.</p>	<p>La CID da un salto cuantitativo y cualitativo, que se reflejó en una mayor actividad, elevados volúmenes de cooperación y una ampliación de las modalidades ofertadas pero, particularmente, afianzado a las bases de su institucionalización y extendiendo la influencia de la cooperación mexicana más allá de la diplomacia y la política exterior, para contribuir también con la dimensión del desarrollo sostenible.</p>

Fuente: elaboración propia con información de Figueroa (2014).

De acuerdo con Figueroa (2016), desde el último cuarto del siglo XX se dan los pasos más sólidos para el establecimiento de la institucionalidad actual de la cooperación mexicana. A manera de síntesis, siguiendo el trabajo de Bracho y Figueroa (2021), Figueroa (2016) y Velázquez (2018) quienes argumentan que la institucionalización de la cooperación mexicana estaría influida, por un lado, por la evolución del contexto internacional, y por el otro, por la realidad nacional y regional. En el primer caso, se remite a los cambios y redefinición en las relaciones internacionales, la política exterior y la economía mundial, sobre todo a partir de la segunda guerra mundial, periodo en el que se sientan las bases de la actual arquitectura de cooperación internacional.<sup>1</sup>

En el componente nacional y regional para México, la vecindad con Estados Unidos, y con Guatemala y Belice, principalmente, pero con extensión natural con Centroamérica, influiría en su rol como promotor de los intereses de los países del sur en los sesenta y setenta, y como mediador o pacificador en los noventa (Grupo Contadora), y como promotor del desarrollo regional entre los noventa y el principio del siglo XXI: Mecanismo Tuxtla, Plan Puebla-Panamá, Proyecto Mesoamérica, Plan de Desarrollo Integral (PDI), y los programas emblemáticos hacia Centroamérica: Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida.

### *El proceso y los cambios en la institucionalización*

La institucionalización ha sido un proceso largo con distintos pasos importantes, de los cuales se destacan normalmente los siguientes hitos, a partir de la información de varios autores (véase cuadro 2).

En cuanto a este último punto, la consolidación institucional suele aludir al establecimiento de los reconocidos originalmente como cinco

<sup>1</sup> Esta arquitectura derivó en la creación de instituciones (como Naciones Unidas, en 1945), cumbres y agendas internacionales que abarcarían los procesos de reconstrucción del orden internacional (Bretton Woods), el proceso poscolonial (Conferencia de Bandung, 1955), la emergencia de los países en desarrollo (Plan de Acción de Buenos Aires, PABA, 1978), al desarrollo sostenible (1987), la agenda del milenio (2000), y las actuales agendas de eficacia de la ayuda, financiación al desarrollo, derechos humanos, y Agenda 2030, procesos a los que se sumarían, en el presente siglo, el auge de los países de renta media, el tema de la graduación de estos países y el auge de la cooperación Sur-Sur y Triangular (PABA +40).

## Cuadro 2. Principales hitos en el proceso de institucionalización de la CID mexicana

Década de los 70s: Establecimiento de una Dirección en jefe de Asuntos Culturales y de Cooperación Técnica Internacional, que más tarde se subdividiría en tres: Dirección en jefe de Cooperación Internacional; Planeación y Asuntos Técnicos; Relaciones Culturales y Publicaciones.

Década de los 80s: Creación de una Subsecretaría de Cooperación Internacional (1984). Y para 1988, se incorpora a la Constitución mexicana, la Cooperación Internacional como uno de los principios de la política exterior (artículo 89 fracción x).

Década de los 90s: Creación de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), y posteriormente, del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) en 1998.

Década de 2000: Desaparece IMEXCI y se crea la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional. Más tarde se crearía la Unidad de Relaciones Económicas y de Cooperación Internacional (URECI). A finales de 2007, se propone la iniciativa de ley de cooperación internacional ante el congreso.

Década de 2010: Se aprueba la LCID que mandata la creación de la AMEXCID en 2011 y de los distintos instrumentos o pilares de la cooperación mexicana, tales como el primer Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID).

Fuente: elaboración propia con información de Mora (2010b), Bracho y Pérez (2015), Figueroa (2016) y Pérez (2015).

pilares de la institucionalidad de la cooperación que en conjunto conforman el llamado Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (en adelante Sistema de CID): la LCID como el pilar legal; la AMEXCID como el institucional; el PROCID como el programático; el Registro Nacional de Cooperación (RENCID) y el Sistema Mexicano de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SICID) como los pilares estadísticos, y el Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID) como el pilar financiero (Soto y Castillo, 2021; Vega, 2014).

De acuerdo con la revisión de los estudios sobre institucionalidad de la cooperación mexicana, entre los principales cambios al Sistema de la CID mexicano se podrían destacar tres:

1. Reformas a la LCID o el marco normativo vinculado con la cooperación;
2. Ajustes a la estructura organizacional de la AMEXCID;
3. Actualizaciones de instrumentos de gestión, medición y evaluación de la cooperación tales como el PROCID.

En cuanto a las reformas a la PROCID, de acuerdo con Prado, Velázquez y Huacuja (2021), hasta ahora se han realizado dos reformas, una en 2015 y otra en 2020 “la primera de carácter cosmético [...] La segunda modificación más profunda y significativa” (p. 91). En cuanto a la última reforma, se refiere a la extinción del FONCID como el principal esquema de financiamiento dentro del Sistema CID mexicano. La propuesta para desaparecer este fideicomiso tiene como origen la pandemia de la COVID-19, debido a que el 2 de abril de 2020 se publicó un decreto presidencial para contener el gasto público, planteando como medida la extinción de fideicomisos públicos, entre ellos el FONCID (Cámara de Diputados, 2020; Prado, 2020a). El FONCID desapareció junto con otros mecanismos como el Fondo México y el fondo sectorial SRE-CONACYT, aunque en la práctica, estos recursos se siguen transfiriendo a la secretaría como parte del programa presupuestario de cooperación (SRE-AMEXCID, 2023).

Respecto a los cambios en la estructura organizativa de la AMEXCID, en la presente administración se diseñó y publicó el Reglamento Interior de la SRE de 2021, que dotó a la AMEXCID de una nueva estructura diferente a la del año 2013. Con el nuevo reglamento se busca atender prioridades de la cooperación mexicana, y evitar duplicidades entre las funciones al interior de la agencia, y entre estas y otras áreas de esta

secretaría (Solchaga y Terrés, 2021), así como, incluir nuevas funciones como la implementación de programas de CID en el exterior (véase cuadro 3).


Como se muestra en el cuadro 3, hay una modificación sustantiva que reorienta a las funciones de la AMEXCID a las prioridades de la presente administración, en específico, con la creación de las Direcciones Generales de Política de Cooperación y de Proyectos Especiales de CID. De igual manera, se formalizó la inclusión de la Dirección General de Planeación y Evaluación, la cual, *de facto*, venía trabajando desde la administración anterior, y tiene como funciones contribuir en el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de los proyectos de cooperación.

En la estructura de la AMEXCID y en vinculación con otros actores, es necesario incluir al Consejo Consultivo como el órgano que vigila al PROCID, integrado por diferentes entidades públicas con la presidencia de la SRE. Aunque este espacio se ha mantenido, algunos exmiembros del Consejo Consultivo han señalado más que de consulta, el consejo se ha convertido en un mecanismo informativo y protocolario por parte de la AMEXCID, en donde no necesariamente se generan reflexiones y revisiones del PROCID (Prado, 2020; Prado, Velázquez y Huacuja, 2021). Una de las funciones del Consejo Consultivo es convocar a los Consejos Técnicos, los cuales en esta administración aumentaron y actualmente son los siguientes: Empresarial; Gobiernos Locales; Social; de Alto Nivel; Consejo de las Niñas y los Niños, el Consejo del Agua, y el Consejo Técnico del Conocimiento y la Innovación (COTECI); y en coordinación con la SRE, se ha conformado con el Consejo de Diplomacia Deportiva (Pérez-Pineda et al., 2021; Solchaga y Terrés, 2021).

Por último, el tercer cambio en la institucionalidad de la cooperación corresponde a una actualización de instrumentos de gestión, medición y evaluación de la cooperación. Dentro de estos cambios podrían destacarse dos principales: la evolución del PROCID con sus dos ediciones; y el segundo, las metodologías planeación, gestión y evaluación de la CID mexicana.

En un análisis sobre la evolución del PROCID, Soto y Castillo (2021), como funcionarios de la propia agencia, mencionan que el PROCID 2021-2024, como documento rector de la cooperación, contiene los objetivos necesarios para cumplir con los retos de la CID mexicana, e identifican una continuidad en algunos temas respecto al PROCID 2014-2018, innovación y mejora en otras herramientas y ámbitos, como la re-

### Cuadro 3. Evolución de la estructura organizativa de la AMEXCID con las reformas de 2013 y 2021

Direcciones Generales con la Reforma de 2013.		Direcciones Generales con la Reforma de 2021.
Proyecto e Integración de Mesoamérica.	Se convirtió en	Dirección de Política de Cooperación.
Cooperación y Relaciones Económicas Bilaterales.		Dirección de Planeación y Evaluación.
Cooperación Técnica y Científica.		Dirección de Operación de Proyectos en México (Recepción). Dirección para la Ejecución de Proyectos en el Exterior (Oferta).
Planeación de la Cooperación Internacional.		Dirección de Ejecución de Proyectos Especiales.

Nota: en el organigrama completo de la AMEXCID es necesario incluir las direcciones administrativas, de Divulgación, y Jurídica, además de la Coordinación de Proyección.

Fuente: elaboración propia con información de Borbolla (2014), Solchaga y Terrés (2021).

cepción de cooperación; prioridades geográficas; influencia de la cooperación mexicana, y fortalecimiento institucional. Dichos ajustes apuntan a un uso más focalizado de la cooperación recibida, como apoyo a políticas públicas y a regiones con más rezagos, manteniendo el foco prioritario en Centroamérica, como se observa en el cuadro 4.

En el cuadro 5 se observa que los objetivos de ambos PROCID son muy similares, aunque con acentos que reflejan las prioridades de política exterior de cada una de las administraciones.

Es necesario destacar que en ambos PROCID continúan presentes las funciones de promoción cultural, económica y turística, las cuales dejaron de ser competencia de la agencia, y se reubicaron en otras subsecretarías y direcciones dentro de la estructura de la SRE, contribuyendo a dotar a un mayor enfoque a la gestión de la CID mexicana, y atendiendo una de las consideraciones que ya habían hecho varios estudiosos de la institucionalidad de la cooperación.

Y si bien el PROCID es el documento rector de la política de CID en México, es necesario darle un seguimiento puntual desde el propio Consejo Consultivo, así como por otros actores sociales y la academia, sin eludir las evaluaciones bianuales que se mandatan en la propia LCID. De igual forma, es necesario atender las consideraciones de Prado, Velázquez y Huacuja (2021), quienes mencionan que la elaboración y publicación del PROCID 2021-2024 tuvo un desfase aproximado de dos años y medio; por lo que, durante este periodo no se contó en tiempo y forma con una guía general para la cooperación, afectando también la generación de informes y reportes que proveyeron información sobre la CID mexicana (p. 93).

Por último, como parte del tercer cambio, es necesario incluir la evolución institucional que se ha alcanzado en cuanto a herramientas de planificación, gestión y evaluación de la CID mexicana, funciones que se mandatan desde la propia LCID, pero que se han fortalecido en gran parte por el interés y conocimientos de las y los funcionarios de la AMEXCID, como por la alianzas que se han construido con otras agencias de cooperación y organismos internacionales (AECID, GIZ, KOICA, JICA) cuya contribución ha resultado fundamental en el fortalecimiento institucional de la AMEXCID, como de todo el sistema de la CID mexicano.

En los más de diez años de la AMEXCID, se ha realizado una serie de evaluaciones de medio término y resultados con distintos países prioritarios, y en alianza con distintos actores (véase cuadro 4).

#### Cuadro 4. Comparativa de los objetivos de los PROCID 2014-2018 y 2021-2024

##### *PROCID 2014-2018*

Fortalecer los instrumentos, herramientas y capacidades del sistema de la CID mexicano para una mejor gestión de la cooperación.

Ampliar y promover la cooperación internacional para el desarrollo hacia países y regiones estratégicas (Cooperación Sur-Sur y Triangular).

Mantener relaciones estratégicas con oferentes de cooperación para atraer recursos y capacidades en beneficio nacional alineándose con las prioridades nacionales.

Incrementar la presencia de México en el mundo mediante la promoción de fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural.

##### *PROCID 2021-2024*

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.

Lograr que la política mexicana de la CID contribuya al desarrollo humano sostenible de nuestros socios, con prioridad en las poblaciones de Centroamérica y el Caribe.

Contribuir al cumplimiento de las agendas regionales y globales de desarrollo mediante la participación de México en foros y mecanismos de cooperación.

Fortalecer la gestión eficaz de la CID mediante la institucionalización de instrumentos, herramientas, metodologías y capacidades al servicio del sistema mexicano de CID.

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: extraído de Soto y Castillo (2021, p. 67).

Cuadro 5. Evaluaciones realizadas desde la AMEXCID a programas país y proyectos de la CID, 2015-2021

2015	2017	2018	2019	2020
Primer Ensayo de evaluación con la GIZ México.	Primer Pilotaje de instrumento de evaluación con Honduras.	Aplicación de la primera herramienta con Panamá y Guatemala.  Instrumentación de herramienta actualizada con Belice.	Evaluaciones de medio término: Cuba y Nicaragua.  Evaluaciones de resultados de acción puntual: Trinidad y Tobago, Guayana y Surinam.  Evaluación final: Honduras, Costa Rica y Jamaica.  Evaluación de Fondo Conjunto de Cooperación México-Chile.	Evaluación final: Panamá.  Evaluación de medio término: Honduras.  Evaluaciones con Nicaragua: final del Programa IX; de diseño del Programa X.

Fuente: extraído de ABC, AGCID, AMEXCID, APC-Colombia, AUCI y PIFCSS (2022) y PIFCSS (2023).

Como se observa en la cuadro 5, la función de evaluación, así como las vinculadas con seguimiento y monitoreo de los programas, proyectos y acciones de CID, han contribuido a fortalecer capacidades institucionales de gestión, lo que ha derivado en que para los años 2022 y 2023, desde la AMEXCID se han evaluado los programas emblemáticos hacia Centroamérica: Jóvenes Construyendo y Sembrando Vida, con el propósito de conocer sobre el diseño y los resultados de ambos programas, lo cual sin estar exento de críticas, por sí mismo representa un avance en la institucionalización dentro del sistema de la CID en México.

## CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA INSTITUCIONALIDAD DE LA CID EN LA ADMINISTRACIÓN 2018-2024

La administración de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) inició el 1 de diciembre de 2018, llegando a la presidencia con un amplio margen electoral, con lo que se previeron cambios en la forma en la que México se relaciona con el mundo. Para Saltalamacchia (2021), estos cambios no se presentaron, debido en gran parte al escaso interés del presidente, exceptuando las relaciones con los países vecinos: Estados Unidos y Centroamérica, principalmente por medio de la migración internacional.

En este marco y contexto político, la AMEXCID cumplió diez años de existencia en 2021, pasando por tres administraciones presidenciales emanadas de plataformas políticas distintas (PAN, PRI, MORENA, respectivamente). Y a pesar de los virajes y acentos de estos gobiernos en cada periodo, la agencia se ha mantenido como el pilar institucional del sistema de la CID; no obstante, en la administración que va del 2019 a 2024, fue latente la reducción de recursos hacia esta institución e, incluso, se contempló en los medios de comunicación su posible desaparición, como aconteció con órganos desconcentrados o autónomos de otras dependencias.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En diversos medios mexicanos se difundió el anteproyecto para que 16 órganos descentralizados y desconcentrados se adscriban a las dependencias federales, con el propósito de tener una reducción en los recursos destinados a estos órganos; entre ellos se incluyó a la AMEXCID, dependencia que pasaría a formar parte de la SRE. Noticias IMER (2022). Las claves de la iniciativa presidencial para incorporar 16 órganos a secretarías de Estado. <https://noticias.imer.mx/blog/las-claves-de-la-iniciativa-presidencial-para-incorporar-16-organos-a-secretarias-de-estado/>

La alusión a la cooperación internacional en general, así como a la CID en particular, estuvo presente desde el inicio de la campaña electoral de AMLO, estrechamente vinculada con la atención del fenómeno migratorio, lo que marcaría la tónica electoral, e incluso de toda la administración (Leutert, 2020; Velázquez y Monjaraz, 2022). La fuerza de esta narrativa respondió en gran parte a las declaraciones del gobierno de Estados Unidos, concretamente del presidente Donald Trump, quien reclamó al gobierno mexicano su falta de involucramiento en las acciones para frenar la migración (Vázquez, 2020).

En atención a ellos, el gobierno mexicano publicó el PDI, con el acompañamiento de los gobiernos del Triángulo Norte de Centroamérica (TNC), para atender el rezago crónico en el desarrollo del sur-sureste de México y del TNC, a través de un cambio de paradigma en el abordaje de la migración, atendiendo directamente las causas de raíz en los lugares de origen, y no solamente con políticas de control en el tránsito y destino (Saltalamacchia, 2021, p. 285). Al respecto, Vega y Cortés (2021) señalan que desde este momento hubo una concentración de los esfuerzos de cooperación en el PDI y, puntualmente, en los proyectos mexicanos que se decidieron implementar en estos países (p. 153).

La elaboración del diagnóstico y el documento del PDI se encomendó a la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL) (SRE-AMEXCID, 2023), proyecto que desde ese momento promovió con amplia exposición mediática la entonces secretaria ejecutiva, Alicia Bárcena; quien a partir del 3 de julio de 2023, se convertiría en la secretaria de Relaciones Exteriores (SRE) de México, sustituyendo a Marcelo Ebrard, político en quien recayó la titularidad de esta dependencia, concretamente de diciembre 2018 a junio de 2023.<sup>3</sup>

Por consiguiente, desde la presidencia y con el respaldo de los secretarios de Relaciones Exteriores, la política exterior y, puntualmente, la CID prioriza al tema migratorio, y en dicho cometido la AMEXCID se posicionó como la entidad idónea para ejecutar las acciones correspondientes. En voz de Laura Carrillo, directora ejecutiva entre 2018 y 2023

<sup>3</sup> De acuerdo con Saltalamacchia, el desempeño de Ebrard en esta cartera fue fundamental, ya que en gran parte se ocupó de los asuntos exteriores del país, a los que AMLO no les brindó importancia, bajo el lema de “la mejor política exterior es la interior”. En este sentido, solamente cobran importancia para el presidente los temas internacionales que, por procesos de vecindad geográfica impactan directamente a la política interna como lo es marcadamente el fenómeno de la migración internacional (2021, p. 285).

—mismo periodo de Ebrard—, la funcionaria precisó que, por instrucciones de AMLO, en un periodo muy corto, ella y su equipo le presentaron al presidente una propuesta sobre los programas sociales más factibles de implementar en el marco del PDI: Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, programas que, a la par, comenzaban a implementarse en México por distintas secretarías<sup>4</sup> (Programa 4TV, 2022). Mas desde ese momento, la SRE y la AMEXCID, con respaldo de la CEPAL, difundieron ambos programas como “buenas prácticas” para impulsar el desarrollo, y en el caso de Centroamérica, para contribuir a atender las causas de la migración (Vega y Cortés, 2021).

En el marco de esta encomienda presidencial, la AMEXCID comenzó *de facto* a incorporar nuevas funciones a las contenidas dentro de la LCID, en gran parte debido a que, por primera vez, la agencia no sólo fungía como coordinadora de las acciones de cooperación, sino que también implementa los programas emblemáticos, aunque con la asesoría de las secretarías encargadas de la ejecución en México. Desde la dirección ejecutiva de la AMEXCID se menciona que, en la implementación de ambos programas, se procuró respetar las reglas de operación nacionales, aunque adaptándolas a los países y contextos centroamericanos (Pérez Egiús y Lara, 2021; Programa 4TV, 2022).

Actualmente, los programas emblemáticos de la AMEXCID implementados en Honduras y El Salvador, ya van por sus segundas fases en estos países, e inician la primera en Belice, Cuba y Guatemala, aunque con adaptaciones en cada país (Programa 4TV, 2022). El gobierno mexicano, a través de la AMEXCID, ha emprendido una campaña para buscar fuentes de financiamiento internacional para la continuidad de los programas ya mencionados (SRE-AMEXCID, 2023). Como resultado de estos trabajos se ha logrado una alianza con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) con quien se ha logrado implementar Sembrando Oportunidades con una estrategia complementaria y de soporte a lo ya realizado por México en el TNC.

En el marco de la vinculación entre la CID y migración, la AMEXCID participó en temas de política interna, específicamente mediante el

<sup>4</sup> Para el caso de Jóvenes Construyendo el Futuro es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y para el caso de Sembrando Vida es la Secretaría del Bienestar.

programa Rehabilitación de Estaciones Migratorias y Albergues, con el objetivo de mejorar los servicios generales de diez estaciones migratorias de México (Sandoval, 2021, p. 45). La participación en temas migratorios, de acuerdo con la propia AMEXCID (2020b), se formalizó por el convenio de colaboración con la Secretaría de Gobernación, representada por el Instituto Nacional de Migración (INM), así como el liderazgo de la SRE en la Comisión Intersecretarial de Migración. Esta situación evidencia la extensión temática de esta secretaría y de la AMEXCID, en temas de gestión migratoria, situación que no necesariamente se había visto en otras administraciones (Vázquez, 2020).

De acuerdo con el informe de labores de la AMEXCID (2020b), entre junio de 2019 y abril de 2020, esta agencia desplegó grupos de apoyo en seis estaciones migratorias para contribuir en la atención humanitaria de la población migrante, enfocada en los grupos más vulnerables como la población infantil (p. 30). El trabajo con las infancias también representó la ampliación a una nueva audiencia para la AMEXCID, ya que en este periodo se conformó el Consejo de las Niñas y los Niños, con sesiones en dos estaciones, para escuchar las peticiones de migrantes menores no acompañados; derivado de ello, en las estaciones migratorias se instalaron juegos infantiles, sembraron árboles, pintaron murales, entre otras actividades, como la publicación de libros ilustrados para niñas y niños (AMEXCID, 2020b).

Los programas hasta ahora mencionados, así como la totalidad de las acciones de la CID, se vieron interrumpidas temporalmente por el surgimiento y desarrollo de la pandemia de la COVID-19 (Prado, 2020a), acontecimiento global que impactó en el quehacer de la AMEXCID, así como en la incorporación de actividades contingentes. Lo anterior, en parte por el involucramiento que Marcelo Ebrard, secretario de Relaciones Exteriores, tuvo en la compra de insumos sanitarios contra el virus, como pruebas PCR, respiradores, ventiladores, medicamentos, entre otros, destacando la adquisición de vacunas a diferentes proveedores del mundo.

En el informe de la AMEXCID para el primer semestre del 2020, se menciona que, el 24 de abril de 2020, el Consejo Consultivo del Fondo México acordó orientar los recursos de manera extraordinaria a la capacitación al personal médico; apoyo alimentario, medicinas, equipo médico y de limpieza; apoyo al traslado terrestre voluntario y gratuito de personas migrantes; entre otras acciones, las cuales no necesariamente

son CID, y sí acciones de política pública orientadas a reducir los impactos de la COVID-19, lo que demuestra de nuevo una ampliación temática y sectorial de la AMEXCID, con acciones directas frente a la pandemia.

Durante la administración 2019-2024, la AMEXCID también se ha vinculado con agendas internacionales y regionales, puntualmente con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con un rol activo en el acompañamiento de las alianzas multiactor. Como menciona Ayala (2021), la AMEXCID es la entidad impulsora del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 17 sobre alianzas mundiales para el desarrollo sostenible; de manera que, desde la agencia, se ha incorporado este enfoque en las diversas acciones y modalidades cooperativas como la cooperación Sur-Sur y la cooperación Triangular. Sin embargo, en esta administración es evidente una brecha entre la narrativa del desarrollo sostenible y su puesta en práctica de acciones, incluso ya no se le dio impulso a la Alianza por la Sostenibilidad con el sector privado, que había sido marco de colaboración con estos actores en administraciones anteriores (Pérez-Pineda et al., 2021).

En un análisis del presupuesto orientado para la cooperación, es notoria una reducción en los recursos para la AMEXCID, lo cual para Prado et al. (2021) es una de las principales limitaciones que tiene esta agencia para tener un funcionamiento eficaz y eficiente. En esta misma línea, Soto y Castillo (2021) sostienen que aún es necesario que en esquemas de cooperación Sur-Sur y Triangular, se transite a presupuestos más predecibles y plurianuales, los cuales respondan a la planificación de este tipo de modalidades de cooperación (p. 69); de igual manera, es fundamental comenzar a incursionar en mecanismos innovadores de financiamientos, a través de los cuales sea posible alcanzar objetivos de desarrollo a través de la CID.

Otra acción para destacar de la AMEXCID en la presente administración es el lanzamiento del proyecto Building The Future, presentado por el secretario Ebrard en Los Ángeles, California, el 10 de junio de 2022, con el objetivo de implementar el programa Jóvenes Construyendo el Futuro en un número inicial de 3 000 jóvenes mexicanoamericanos (Gobierno de México, 2022). Igualmente, otro ejemplo de trabajo con nuevas audiencias es el ya mencionado Consejo de las Niñas y los Niños, el cual atendió un grupo poblacional al que no se había vinculado con la CID, y a partir de la constitución de este espacio en 2019, se echó a andar el proyecto La Ciudad de las Niñas y de los Niños en varias ciu-

dades mexicanas. Este proyecto tiene como objetivo involucrar a las infancias en la identificación, toma de decisiones y propuesta de soluciones sobre las ciudades.

Todas las acciones de la AMEXCID hasta ahora mencionadas evidencian la incorporación de nuevas funciones, temáticas, audiencias y sectores a los cuales se ha tomado en cuenta a través de la CID, confirmando que la cooperación puede ser una “poderosa palanca de política exterior” (Solchaga y Terrés, 2021), así como una institución relevante para las acciones internas ante alguna contingencia. En declaraciones de las dos directoras ejecutivas de la AMEXCID en esta administración, con las acciones hasta ahora realizadas, se puede hablar de un “nuevo paradigma de la cooperación”, refiriéndose principalmente a la cooperación que ofrece México a través de los programas emblemáticos implementados en Centroamérica y ahora también a Cuba (SRE-AMEXCID, 2023).

La alusión al “nuevo paradigma” también ha sido una premisa promovida por la actual secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena, enfatizando en la novedosa perspectiva de atender el vínculo entre migración, cooperación y desarrollo a través del PDI, lo que, en opinión de la funcionaria, permite darle a la cooperación un cariz humano, eficaz y en el cual se busque el bienestar de los más pobres (Canal Once, 2022). Más para valorar si en realidad nos encontramos ante un nuevo paradigma de la cooperación, es necesario ir más allá de las opiniones oficiales, y echar mano de estudios de especialistas (Vega y Cortés, 2021, y Prado, 2022a), quienes si bien reconocen el carácter *sui generis* de la actual cooperación mexicana, también sostienen que se trata de una exportación de programas de muy reciente implementación en México, sin necesariamente contar con evidencia robusta e independiente que respalde sus resultados.<sup>5</sup>

## CONCLUSIONES

El presente capítulo tuvo la finalidad de conocer cómo ha sido la evolución de la institucionalidad de la cooperación mexicana a través de la

<sup>5</sup> Las evaluaciones que se han realizado de la implementación de Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida en El Salvador y Honduras, aunque se realizaron por consultores externos, han sido convocadas por la propia AMEXCID, en acompañamiento del PNUD, lo que no necesariamente garantiza la autonomía y calidad de estos ejercicios.

amplia literatura que ha abordado dicha temática. Asimismo, se buscó identificar los principales cambios constantes que se observan en la presente administración, lo cual, a manera de conclusión, nos permite también, identificar algunos de sus principales retos ante el próximo ciclo electoral en el año 2024. En tal sentido, se destacan tres aspectos principales: una reflexión sobre el estudio de la evolución de la institucionalización de la cooperación mexicana, un breve balance de esta con énfasis en el sexenio actual, y la identificación de retos para el próximo sexenio.

Respecto al primer punto, la revisión de literatura permitió identificar al menos cinco grandes grupos que dan cuenta de las distintas miradas y acercamientos al estudio de la cooperación mexicana y su andamiaje institucional. Se espera con ello contribuir a los estudios de la CID desde sus instituciones y la interacción y evolución entre estas, teniendo en cuenta los escenarios globales, regionales y nacionales. Un aspecto importante que emerge de este punto es la necesidad de profundizar teórica y conceptualmente sobre el término “institucionalidad” y los distintos significados que esto puede tener para la cooperación mexicana, así como para la identificación del mejor tipo o modelo de agencia más cercano a la realidad mexicana, como “socio de la cooperación”, “cooperante dual”, “proveedor del sur”, etcétera.

Por último, el acercamiento realizado a los principales hechos acontecidos en el presente sexenio, permiten contar con un panorama actualizado de la cooperación mexicana que se suma a la literatura existente sobre análisis coyunturales o sexenales en la materia, identificando sus cambios institucionales, principales fortalezas y áreas de oportunidad. En cuanto al balance realizado, se refuerza la tesis de que el proceso de institucionalización está influido por la realidad internacional y nacional. Por un lado, un contexto internacional que demandaría una mayor institucionalidad y, por el otro, a nivel nacional, una necesidad de dar continuidad a los pasos que venían dándose en torno a la institucionalidad de la cooperación, así como atender a los intereses y prioridades de política exterior en la vinculación con otras políticas nacionales, como las concernientes a temas de desarrollo social, migración, entre otras.

En la presente administración, la CID se concentró marcadamente en el tema migratorio, lo que evidenció los intereses del gobierno en turno y la influencia de Estados Unidos en la materia, que a la luz del análisis de herramientas como el PROCID o el ajuste al organigrama de la AMEXCID, quizá vino en detrimento de otros temas y sectores que tam-

bién es necesario atender y, en su lugar, se incursionó en nuevas acciones o funciones como la implementación, para las cuales no necesariamente se contaba con los recursos humanos y financieros ni las capacidades institucionales para obtener resultados y la sostenibilidad en los programas emblemáticos en Centroamérica.

Y aún más, no se contó con una actuación concertada con los países socios centroamericanos que apuntara a buscar la horizontalidad en la gestión e implementación de estos proyectos, de manera que surgieron y se desarrollaron como parte de una decisión con línea directa presidencial, sin la planificación adecuada para efectuar proyectos de tal envergadura; y durante el proceso de implementación, sin proveer la información necesaria para abonar en la transparencia y rendición de cuentas.

Sobre los retos para la CID mexicana en el próximo sexenio, se consideran dos vertientes. La primera sobre temas generales de la institucionalidad mexicana que será necesario reformar o en los que habrá que priorizar, y una segunda, sobre dos escenarios concretos, uno, si hay continuidad de la 4T tras las elecciones y, otro, si una nueva alternativa política ganara las elecciones en el año 2024. Acorde con ello, los retos a considerar son los siguientes:

1. Primeramente, está el tema financiero, ya que ante la desaparición del FONCID, se torna imprescindible buscar nuevas fórmulas para garantizar que la AMEXCID cuente con un presupuesto claro y recurrente. La búsqueda de nuevos esquemas y la movilización de recursos para la CID será fundamental ante una escasez de estos, pero también ante un cambio en las dinámicas cooperación que implican cada vez una participación y con responsabilidades y costos compartidos entre los socios del desarrollo y la cooperación.

2. Un segundo reto es identificar cursos legales de acción que permitan garantizar la permanencia y continuidad de la AMEXCID, de manera que se logre un “blindaje” de esta institución, su estructura y su funcionamiento sin importar quien gane en las elecciones. Esto teniendo en cuenta que durante la presente administración se contempló la idea de desaparecer la AMEXCID, lo que no parece algo lejano, cuando en este periodo se ordenó la extinción de algunos organismos autónomos o desconcentrados.

3. Un tercer reto es buscar que la CID se convierta en una política de Estado que no necesariamente dependa de los intereses del gobierno en turno, sino que por el contrario persiga objetivos de política exterior y

desarrollo de mediano y largo plazos, los cuales estén anclados a agendas internacionales como la Agenda 2030, garantizando la sostenibilidad de las acciones de cooperación y no que surjan y aparezcan dependiendo de las decisiones gubernamentales e incluso presidenciales.

4. Un cuarto reto es crear estrategias claras que incluyan a otros actores y modalidades de cooperación como mandata la ley u otros compromisos internacionales y regionales en materia de desarrollo, yendo más allá de acciones puntuales; con lo que sea posible integrar, incluir y visibilizar el trabajo y cooperación de gobiernos locales, organismos internacionales, academia, sector privado y sociedad civil.<sup>6</sup>

Finalmente, respecto a los escenarios políticos sobre si continúa o no la 4T en la presidencia de México. La continuidad probablemente implicaría el mantener como prioridad regional a Centroamérica y, muy probablemente, en torno al tema de las migraciones, lo cual podría consolidarse si en Estados Unidos se concreta la reelección de Donald Trump. En este escenario, se daría continuidad de los programas emblemáticos Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida, ya no sólo en el TNC, sino también en otros países de Centroamérica y el Caribe, como ya se está haciendo actualmente, e inclusive trasladar estos programas a Sudamérica para atender el fenómeno migratorio que cada vez parece tomar más dinámicas de dimensión continental.

En cuanto al segundo escenario, es decir si no continúa la 4T, sería altamente probable observar una reorientación a las prioridades temáticas, y, por tanto, la necesidad de una posible reforma a la estructura de la AMEXCID, compatible con una nueva visión de política exterior y que se diferencie de sus antecesores, y en línea con ellos, muy probablemente se dejarían de trasladar e implementar los programas emblemáticos, precisamente al ser acciones “insignia” del gobierno anterior. La política exterior de un nuevo partido o plataforma política en la presidencia de México seguramente buscaría tener y fortalecer su participación en foros y organismos internacionales como el G-20, Naciones Unidas, OEA, entre otros más, para restablecer los lazos y el dinamismo que ha carac-

<sup>6</sup> Por ejemplo, dar valor a la cooperación descentralizada o a crear alianzas estratégicas de largo aliento como la extinta Alianza por la Sostenibilidad del sexenio pasado, que reunía cerca de 90 actores del sector privado y que se vería remplazada por acciones puntuales y esporádicas, como el programa Huawei Spark. Véase *El Economista*, 9 de mayo de 2023, en <https://www.eleconomista.com.mx/tecnologia/Huawei-y-Amexcid-invertiran-1.6-millones-de-dolares-en-startups-mexicanas-20230509-0077.html>

terizado a México. Todo ello se debería ver reflejado en un nuevo PROCID, que también plantearía una nueva relación con distintos actores de la cooperación y garantizaría recursos para su operación.

## LISTA DE REFERENCIAS

- ABC, AGCID, AMEXCID, APC-Colombia, AUCI y PIFCSS (2022). *Documento técnico. Síntesis del proyecto Evaluación de proyectos de Cooperación Sur-Sur y Triangular/Trilateral y su efecto en la gestión del conocimiento institucional*. Brasilia: ABC.
- Alcázar, M. (2009). Notas sobre la institucionalidad de la cooperación internacional en México. En C. Ayala y J. A. Pérez (eds.), *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?* (pp. 115-124). España: Fundación CIDEAL; Instituto Mora; FLACSO México.
- AMEXCID (2017). *Alianza por la sostenibilidad: Visión para la vinculación con el sector privado*. México: AMEXCID. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/273197/Visi\\_n\\_de\\_la\\_AxS.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/273197/Visi_n_de_la_AxS.pdf)
- AMEXCID (2018). *Estudio comparativo de 16 agencias de cooperación internacional para el desarrollo: insumos para su análisis y reflexiones*. México: AMEXCID, GIZ.
- AMEXCID (2020a). *Informe de labores de la AMEXCID 2019*. <https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/xWtOgAMEXCID%20INFORME-04FEB2020Fin.pdf>
- AMEXCID (2020b). *Informe de labores de la AMEXCID 2020. Primer semestre*. [https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/cLiUK\\_AMEXCID%20INFORME\\_2020\\_BAJARES.pdf](https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/cLiUK_AMEXCID%20INFORME_2020_BAJARES.pdf)
- AMEXCID (2021). *Crear, gestionar, implementar y dar seguimiento a la creación de alianzas multiactor*. México: AMEXCID; GIZ. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/644542/Compendio\\_Herramientas\\_Alianzas\\_Multiactor.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/644542/Compendio_Herramientas_Alianzas_Multiactor.pdf)
- AMEXCID y GIZ (2014). *Experiences of middle-income countries in international development cooperation*. México: AMEXCID, GIZ.
- AMEXCID y PNUD (2016). *Buenas prácticas de cooperación internacional para el desarrollo entre el Sistema de Naciones Unidas y el gobierno de México, programa de cooperación*. México: AMEXCID; PNUD.
- Ayala, C. y Pérez-Pineda, J. (2009a). Balance de México en el proceso de institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo. En C. Ayala y J. Pérez, *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?* (pp. 161-186). España: Fundación CIDEAL; Instituto Mora; FLACSO-México.

- Ayala, C. y Pérez-Pineda, J. (2009b). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?* España: Fundación CIDEAL; Instituto Mora; FLACSO-México.
- Ayala, C. (2021). El papel de la AMEXCID en la implementación de la Agenda 2030: evolución institucional para el desarrollo sostenible. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47, 99-108.
- Borbolla, D. (septiembre-diciembre de 2014). La construcción institucional de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 102, 55-70.
- Bracho, G. y Pérez Pineda, J. A. (2015). Developing agencies in emerging powers: The Mexican case. En J. Pérez Pineda, S. Chaturvedi, E. Sidiropoulos y T. Fues, *Institutional architecture and development: Response from emerging powers* (pp. 211-231). Fanele.
- Bracho, G. y Figueroa, B. (2021). La cooperación mexicana en la encrucijada: el difícil camino hacia la AMEXCID, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47(2021), 75-84.
- Besharati, N., Garelli O. y Huitrón, A. (2016). *La cooperación México-El Salvador, entre su institucionalidad y sus desafíos operativos*: México, OXFAM.
- Cámara de Diputados (26 de junio de 2020). *Parlamento Abierto: Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. <https://www.youtube.com/watch?v=cInZl0f4WZk>
- Canal Once (31 de mayo de 2022). *México en Centroamérica, latidos de hermandad*. [https://www.youtube.com/watch?v=ZRnDoz2Ev\\_E](https://www.youtube.com/watch?v=ZRnDoz2Ev_E)
- Carrillo, L. (noviembre de 2019). La política de cooperación internacional para el desarrollo de México, retos y oportunidades. *Foreign Affairs Latinoamérica*. <https://revistafal.com/la-politica-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-de-mexico/>
- Carrillo, L. (2021). La política de la cooperación internacional para el desarrollo en la Cuarta Transformación de México, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47, 13-23.
- Covarrubias, A. (julio-diciembre de 2013). La política exterior de Calderón: Objetivos y acciones, *Foro Internacional*, 53(3-4), 455-482.
- Figueroa, B. (septiembre-diciembre de 2014). Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000). *Revista Mexicana de Política Exterior*, 102, 29-53. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/345>
- Figueroa, B. (2016) *Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica*. México: SRE-Instituto Matías Romero.

- Gobierno de México (2022). *Canciller Ebrard presenta el proyecto "Building the Future" para la comunidad mexicana en Estados Unidos*. <https://www.gob.mx/sre/articulos/canciller-ebard-presenta-el-proyecto-building-the-future-para-la-comunidad-mexicana-en-estados-unidos-304936>
- Huacuja, L. (2018). Antecedentes, implementación y pendientes de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de cara a la nueva agenda internacional. En E. Ponce, S. Lucatello, L. Huacuja y R. Velázquez (eds.), *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo, una perspectiva desde México* (pp. 109-124). México: CGCID; Cámara de Diputados; REMECID.
- Huitrón, A. (2021). Valorando la cooperación Sur-Sur. Un estudio comparado de las experiencias de Colombia y México en el periodo 2008-2019. *Foro Internacional*, 61(1) 81-125. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2725/2732>
- Leutert, S. (2020). *Andrés Manuel López Obrador's migratory policy in Mexico*. Austin, Texas: Strauss Center for International Security and Law.
- Mora, L. M. de la (2010a). *Building a global presence: Institutional challenges in strengthening Mexico's role in international cooperation*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Working Paper. [https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/wwics/0018909/f\\_0018909\\_16169.pdf](https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/wwics/0018909/f_0018909_16169.pdf)
- Mora, L. M. de la (2010b). Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 89, 9-55. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/610/581>
- Pellicer, O. (2014). La política exterior de México bajo un nuevo presidente. En CIDOB, *Anuario Internacional CIDOB2014, México, perfil de país* (pp. 341-347). Barcelona: CIDOB. [https://www.cidob.org/es/articulos/anuario\\_internacional\\_cidob/2014/la\\_politica\\_exterior\\_de\\_mexico\\_bajo\\_un\\_nuevo\\_presidente](https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2014/la_politica_exterior_de_mexico_bajo_un_nuevo_presidente)
- Pérez Egiús, M. y Lara, C. (2021). La cooperación mexicana en el marco del Plan de Desarrollo Integral para el Norte de Centroamérica: Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47, 25-37.
- Pérez-Pineda, J. A. (2015). Análisis sobre la percepción de la cooperación internacional para el desarrollo en México. En J. A. Pérez, C. Ayala y F. de la O. (eds.), *Diagnóstico sobre la cooperación internacional para el desarrollo en México 2014-2015* (pp. 111-136). México: Instituto Mora.
- Pérez-Pineda, J. A., Ayala, C. y De la O, F. (2015). *Diagnóstico sobre la cooperación internacional para el desarrollo en México 2014-2015*. México: Instituto Mora.

- Pérez-Pineda, J. A. y Huitrón, A. (2018). *Debate sobre la medición de la cooperación Sur-Sur: Consideraciones para la cooperación mexicana*. México: OXFAM-México. [https://oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2018/09/Debate-Medición-CSS\\_.pdf](https://oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2018/09/Debate-Medición-CSS_.pdf)
- Pérez-Pineda, J. A., Vargas, E. y Urbano, J. (2021). Diez años de consolidación institucional de AMEXCID y el vínculo con otros actores. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47(2021), 111-121. <https://revistas.ucm.es/index.php/REDC/article/view/81232/4564456560012>
- PIFCSS (2013). *Sistematizar la cooperación Sur-Sur para construir conocimiento desde la práctica*. Documento de trabajo núm. 3.
- PIFCSS (2014). *Diagnóstico de los mercados normativos e institucionales para la gestión de la cooperación Sur-Sur en los países de Iberoamérica*. Documento de trabajo núm. 6. <https://www.cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/2020/05/16-dt06-MarcoNnormativo2015.pdf>
- PIFCSS (2023). *Rumbo a la definición de orientaciones prácticas y estándares para la evaluación de la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular en Iberoamérica*. Documento Técnico 23. PIFCSS: Santiago de Chile. <https://www.cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/DT-23-Esp.pdf>
- Oviedo, E. (2016). *Valorización de la cooperación Sur-Sur: Avances y retos en Iberoamérica*. Documento de Trabajo. Cooperación Española; CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/12d013a0-b586-4939-9121-6d3c7ebbea9f/content>
- Prado, J. (septiembre-diciembre de 2014). La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(222), 51-86.
- Prado, J. (2019). México y la cooperación internacional para el desarrollo, 2012-2018, *Foro Internacional*, 59(237-238), 1115-1143
- Prado, J. (2020a). *La cooperación internacional de México en Centroamérica: ¿una víctima más del COVID-19?* Análisis de Investigación Globalitika. <https://www.globalitika.mx/analisis/page/3>
- Prado, J. (2020b). La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México. De la pertinencia a su necesaria adecuación. En L. Camarillo, R. Velázquez, J. Schiavon y D. Morales (coords.). *El marco jurídico de la política exterior de México* (pp. 107-120). Ciudad de México: UABC; CIDE; AMEL.
- Prado, J., Velázquez, R. y Huacuja, L. (2021). La política exterior de México y la cooperación internacional para el desarrollo a diez años de su ley y la AMEXCID. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47, 87-97. <https://revistas.ucm.es/index.php/REDC/article/view/81209/4564456560008>

- Programa 4TV (2022a). *Laura Elena Carrillo y Mónica Pérez (AMEXCID-SRE)*. <https://www.youtube.com/watch?v=fpPDSlw7-No>
- Saltalamacchia, N. (2021). Una política exterior que mira hacia dentro. En B. Heredia y H. Gómez Bruera (coords.), *4T. Claves para descifrar el rompecabezas* (pp. 273-290). Ciudad de México: Penguin Random House.
- Sánchez, G. (2009). La iniciativa de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo: ¿pasos hacia una nueva institucionalidad mexicana? En C. Ayala y J. A. Pérez (eds.), *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?* (pp. 136-160). España: Fundación CIDEAL; Instituto Mora; FLACSO-México.
- Sandoval, G. (2021). Acciones en materia de cooperación dentro del territorio nacional de México en el marco del Plan de Desarrollo Integral y la Política Migratoria. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47, 36-46.
- Sidiropoulos, E., Pérez-Pineda, J. A., Chaturvedi, S. y Fues, T. (2015). *Institutional architecture & development, Responses from emerging powers*. South Africa: South African Institute of International Affairs, Jacana Media.
- Solchaga, L. y Terrés, G. (2021). El Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo: cambios, retos y perspectivas, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47, 49-59. <https://revistas.ucm.es/index.php/REDC/article/view/81208/4564456560007>
- Soto, F. y Castillo, C. (2021). La evolución de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo hacia una política de Estado. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47, 61-72. <https://revistas.ucm.es/index.php/REDC/article/view/81209/4564456560008>
- SRE-AMEXCID (2023). *El nuevo paradigma de la cooperación internacional para el desarrollo*. Ciudad de México: SRE-AMEXCID.
- UNOSSC, UNDP y NEST (2021). *Institutional frameworks for south-south cooperation in Latin America: Lessons from Argentina, Brazil, and Mexico*. Nueva York: UNOSSC; UNDP, NEST. <https://www.southsouth-galaxy.org/wp-content/uploads/2023/08/South-South-Ideas-Institutional-Frameworks-for-South-South-Cooperation-in-Latin-America-Lessons-from-Argentina-Brazil-and-Mexico.pdf>
- Vázquez, S. (2020). Lo humanitario en la migración en tránsito por México ¿por qué es necesario? *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 7(1), 82-101. <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/4784>
- Vega, B. (2014). *Experiences of middle-income countries in international development cooperation*. Ciudad de México: GIZ.

- Vega, B. y Cortés, C. (2021). AMEXCID 2021: ¿Resiliencia ante la incertidumbre? *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47, 145-156.
- Velázquez, R. (2018). La política de cooperación internacional para el desarrollo de México: objetivos y limitaciones. En E. Ponce, S. Lucatello, L. Huacuja y R. Velázquez (eds.), *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo, una perspectiva desde México* (pp. 125-142). México: CGCID; Cámara de Diputados; REMECID.
- Velázquez, R. y Monjaraz, A. (2022). Principled pragmatism in Mexico's foreign policy under a leftist administration 2018-2021. En R. Velázquez, A. Simonoff, M. Ardila y O. Vidarte (coords.), *Latin American foreign policies: Between pragmatism, principism and neoliberalism* (pp. 163-195). Ciudad de México: AMEI; CESPEM; Universidad Externado; Universidad Nacional de la Plata; Fondo Editorial PUCP.
- Wilson Center (2022). *Mexico's development agenda: A conversation with AMEXCID executive director Laura Carrillo*. <https://www.wilsoncenter.org/video/mexico-development-agenda-conversation-amexcid-executive-director-laura-carrillo>

# LA GESTIÓN DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO, ¿PASOS HACIA LA INNOVACIÓN O EL ESTANCAMIENTO?

Citlali Ayala Martínez y Sergio Vázquez Meneley

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es valorar las herramientas de gestión de proyectos de la cooperación mexicana con las que se cuenta dentro del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Sistema de la CID) de México, tomando como actor central y referencia a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), como la institución coordinadora de las acciones de cooperación internacional para el desarrollo (CID), pero también incluir a las prácticas y herramientas de las que echan mano otros actores que llevan a cabo acciones de CID, tanto a nivel internacional como en este país, como organismos internacionales, sociedad civil, academia, fundaciones y sector privado, entre otros.

Los autores de este capítulo tienen por objetivo analizar las herramientas de gestión de proyectos vigentes del sistema de la CID, con una perspectiva histórica, bajo el argumento de que para fortalecer la política mexicana de cooperación es imprescindible mantener una revisión periódica y crítica de la misma, con el propósito de alcanzar los resultados esperados en cada uno de los programas o proyectos. Asimismo, se considera que la actualización del cuerpo metodológico de la cooperación mexicana oficial puede contribuir a la consolidación de la CID como una política de Estado, manteniendo las características de México como cooperante dual, y fortaleciendo su papel como oferente relevante de cooperación Sur-Sur (CSS), cooperación Triangular (CT), y otras modalidades de cooperación.

La gestión de la CID tiene sus orígenes dentro del modelo de cooperación Norte-Sur, entorno a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organismo desde el cual han difundido las distintas herramientas para la gestión de cooperación, entre las que destacan metodologías de diseño, gestión y evaluación de proyectos, indicadores, formatos, plantillas, entre otras, habiéndose posicionado como un referente para la cooperación durante la segunda mitad del siglo XX y hasta la actualidad. No obstante, a fin de cuestionar el comportamiento colonialista de una “importación metodológica” del Norte al Sur, desde una perspectiva crítica los autores consideran pertinente distinguir y analizar las propuestas de gestión que han surgido en los diferentes países del Sur Global, muchas de las cuales, y al menos discursivamente, apuntan a institucionalizar lógicas más horizontal y *ad hoc* con los contextos e instituciones de regiones como América Latina y el Caribe.

Una premisa fundamental de partida es tener en cuenta que la gestión pública, incluyendo a la CID, corresponde a un modelo de desarrollo neoliberal, el cual se ha venido construyendo desde finales de la segunda guerra mundial y, por ende, no está exento de intereses y dinámicas de poder que continúan configurando las relaciones económicas internacionales en el siglo XXI, entre ellas la CID, incluso ante la aparición de nuevos enfoques y modalidades de cooperación. En este sentido, el abordaje de la gestión no debe tener como foco únicamente el mero diseño y ejecución del proyecto o programa, sino partir de una reflexión que permita orientar cualquier tipo de intervención y buscar transformaciones en el desarrollo social o institucional que contribuyan a la mejora del bienestar de las sociedades.

De acuerdo con estas premisas de partida, la estructura de este artículo se compone de los siguientes apartados: en el primero se presenta el enfoque de la gestión de CID construido en torno al modelo Norte-Sur de cooperación y, en específico a la AOD, así como la aparición de la gestión en otras modalidades como la CSS; en el segundo apartado se aborda el enfoque de gestión en México, y la conformación de un marco normativo e institucional específico dentro del sistema de la CID mexicano, así como las principales herramientas que se han desarrollado. En la última parte se presentan unas breves consideraciones en formato de recomendación para fortalecer las capacidades de gestión de la cooperación.

## LOS ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN DE LA CID

El enfoque orientado a objetivos fue el antecedente del enfoque orientado a resultados (de desarrollo), y fue promovido y utilizado por la cooperación internacional alemana durante finales del siglo XX hasta principios del XXI, en específico por la entonces GTZ, y difundida por otras agencias de cooperación de donantes bilaterales y multilaterales, como la USAID y el PNUD, entre otras. Así, el enfoque de marco lógico y gran parte de las metodologías del siglo pasado se fundamentaron en los objetivos que se diseñaban para definir lo que se quería alcanzar, y no en los resultados específicos que se querían obtener.

En resumen, la metodología de proyectos orientada a objetivos (ZOPP, por sus siglas en alemán), utilizada por la entonces GTZ desde los años ochenta, tenía por principios básicos la calidad y la orientación hacia los procesos (GTZ, 1998). Esta metodología impulsaba un enfoque participativo y buscaba atender las necesidades de las organizaciones contraparte y los grupos destinatarios de los proyectos de la cooperación alemana. Se concentraba en la planificación como función continua de la gestión y capacitaba, primero, a los funcionarios alemanes, y posteriormente, a los usuarios finales de los proyectos, buscando así una difusión metodológica, sin propósito alguno de imponer formas de trabajo, sino crear un espacio de convivencia entre formas de pensamiento y de trabajo en constante cambio. Dada su posterior obsolescencia, el método ZOPP concluyó su uso para dar lugar a métodos con otros enfoques.

La orientación a objetivos en la planificación de proyectos de cooperación para el desarrollo se preocupó por el diseño adecuado de objetivos realistas que fueran alcanzables con los recursos disponibles en las condiciones específicas del proyecto, diferenciando niveles de trabajo en objetivos generales y en específicos. También consideraba cinco criterios en los países contraparte, que eran: respeto a los derechos humanos, orientación a la economía de mercado, seguridad jurídica, participación de la población en las decisiones políticas y actuación del Estado orientada hacia el desarrollo (GTZ, 1998). Los objetivos se categorizaron en objetivos de política de desarrollo, objetivos superiores, objetivo de desarrollo y objetivo del proyecto (GTZ, 1998). Con ello, se tomaba en consideración tanto el contexto político nacional como las intenciones de las contrapartes involucradas (donante y receptor), las contribuciones

de cada actor, así como la situación o situaciones que se deseaban cambiar desde el diseño adecuado de los objetivos. Con el paso del tiempo, y a través de la experiencia y valoración de la metodología utilizada, las agencias de cooperación se dieron cuenta de que esta forma de planificación era demasiado general y no estaba generando los resultados deseados en la realidad específica. La paulatina obsolescencia de la gestión orientada a objetivos demostró la necesidad de un cambio de paradigma metodológico en la gestión pública, promoviendo la adquisición de un papel más activo por parte de los grupos destinatarios, y moviendo la atención en los resultados de desarrollo, que en los objetivos bien diseñados al principio del proyecto.

Con el nuevo milenio llegó el enfoque de la Gestión para Resultados (GPR), el cual comenzó a impulsarse y difundirse profusamente a nivel internacional desde algunos de los organismos creados después de la segunda guerra mundial como los pilares institucionales del orden mundial posbélico: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la OCDE. En específico, esta última organización fungió como un eje de difusión y transferencia de enfoques e ideas para la gestión de las acciones públicas, teniendo como audiencia prioritaria sus países miembros, pero también a todos los países y actores internacionales que quisieran adherirse al bloque occidental.

La transición de la planificación orientada a objetivos a una orientada en resultados demostró que, mientras con la primera se buscaba una proyección al futuro de una situación que los afectados consideran deseable desde un análisis causa-efecto, la segunda buscaba señalar desde la fase de la planificación los resultados específicos que se desean obtener con el proyecto en cuestión. De este modo, es posible observar que estos métodos de gestión han sido parte no sólo de la evolución de la administración de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo, sino también de la administración pública en general. Aun así, es innegable la contribución de estas metodologías para el enfoque de marco lógico, la cultura participativa de las intervenciones de desarrollo, el análisis de los actores con diferente nivel de involucramiento, y la relación entre objetivos, actividades y resultados.

La gestión basada en resultados es el cambio de paradigma metodológico de la gestión orientada a objetivos, con la precisión de que se impulsó por la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, promovida a su vez desde la OCDE, cuyos principios diseñados en la Declaración de París de 2005 formaron

parte los siguientes años de la difusión de una cultura organizacional y de gestión pública que considerara la apropiación, la alineación, la corresponsabilidad, la armonización y la gestión orientada a resultados. No obstante, agencias de Naciones Unidas defienden que no se le puede considerar un conjunto de herramientas o instrucciones, ni es un fin en sí mismo, sino una forma de pensar sobre proyectos y programas que permite mejores prácticas de gestión, una mayor eficacia organizacional y mejores resultados de desarrollo (UNODC, 2018). Así, para Naciones Unidas se concibe como

Estrategias de gestión en organizaciones individuales del Sistema de Naciones Unidas basadas en la gestión para alcanzar los resultados organizacionales deseados mediante la integración de una filosofía y principios de resultados en todos los aspectos de la gestión y, lo más importante, integrando evidencias y lecciones aprendidas sobre el desempeño pasado en la toma de decisiones (UNODC, 2011).

La GPR comenzó a transferirse por las mencionadas instituciones a través de diversas estrategias, entre ellas diversas acciones de fortalecimiento de las capacidades dirigidas a los gobiernos centrales y, concretamente, a sus administraciones públicas (Stockins, 2012). Y si bien el marco de la GPR se concibió para las acciones públicas en general (políticas, programas y proyectos), este enfoque también se trasladó al sistema de la AOD, conformado en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) inserto dentro de la estructura de la OCDE, como una organización que tienen el propósito de darle seguimiento a las políticas sociales y políticas de ayuda que tienen los países miembros.<sup>1</sup>

El principal instrumento dentro del CAD fue y sigue siendo la AOD, la cual se oferta a los “países en desarrollo” de acuerdo con la clasificación de países que realiza la propia OCDE. Este sistema de ayuda se caracterizó en sus primeras décadas por una marcada lógica vertical y estrategias de imposición en la ministración de estos recursos, debido a lo cual la GPR, entre otras herramientas, comenzaron a aplicarse para buscar la adecuada erogación de los recursos, así como, la consecución de los resultados a los que se dirigían las políticas de ayuda de estos países.

<sup>1</sup> Actualmente el CAD cuenta con 29 miembros, mientras que la OCDE cuenta con 38, esto debido a que hay países, como México, que pertenecen a la organización, pero en el CAD solamente tienen un estatus de observador.

De acuerdo con González (2007), en las décadas de los sesenta y setenta, las agencias de cooperación de los países de la OCDE comenzaron a desarrollar herramientas para la gestión de la ayuda, como es el caso del enfoque o Metodología de Marco Lógico (MML), desarrollada precisamente por las agencias de cooperación de países como Estados Unidos, Alemania y algunos nórdicos, y también organismos internacionales y regionales (Ortegón, 2015). De acuerdo con la autora, las herramientas para el desarrollo buscan articular y homogeneizar lenguajes e instrumentos que nos permitan ponernos de acuerdo en lo que deseamos llevar a cabo, y realizar alianzas duraderas que potencien otro tipo de herramientas utilizadas y desarrolladas a nivel local.

El EML se ha posicionado como un referente en el sistema de la AOD, y también comenzó a trasladarse a los países del Sur Global, en donde actualmente se cuenta con varias guías y manuales para su seguimiento (Aldunate y Córdoba, 2011; Álvarez Pérez y Rodríguez Gutiérrez, 2002; González, 2007). De hecho, durante los años noventa organizaciones multilaterales enfocadas al desarrollo y agencias bilaterales de cooperación internacional impulsaron el fortalecimiento de las capacidades en enfoque de marco lógico a través de talleres inclusivos en los que se capacitó a personal de la administración pública y organizaciones no gubernamentales, a fin de crear un entendimiento metodológico común y conducir la gestión pública a través de los pasos del EML/MML en los países de renta media, tradicionalmente receptores de cooperación al desarrollo. Así se atestiguó en México con la cooperación japonesa de JICA, GTZ y AECID, así como el PNUD y el Banco Mundial. Por lo tanto, es posible afirmar que la gestión basada en resultados ha sido utilizada no sólo por países receptores y países duales, sino por toda la comunidad de cooperantes y agencias nacionales y multilaterales de cooperación para el desarrollo. Donantes tradicionales y proveedores del Sur Global la incorporaron paulatinamente a sus planes directores, planes nacionales y programas estratégicos de cooperación para el desarrollo, y en la gestión pública en general, integrando los instrumentos metodológicos y los criterios orientadores en diferentes niveles de gobierno.

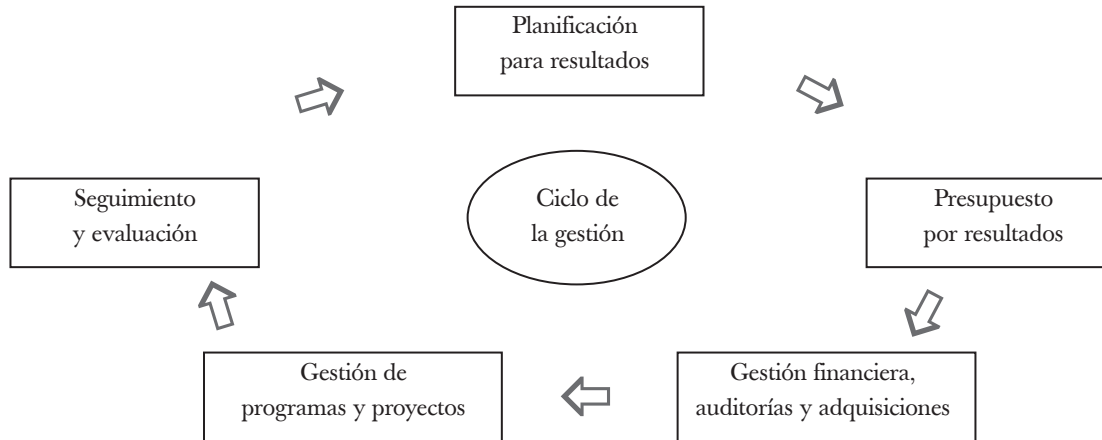
De este modo, en el Sur Global latinoamericano fue evidente la difusión de la GPR entre las administraciones públicas con la incorporación de estos enfoques en las dinámicas institucionales de los gobiernos centrales, ya sea para la planeación, presupuestación, implementación, seguimiento y evaluación, como se verá en el siguiente apartado en el caso

de México. En este sentido, la GPR y herramientas como la MML también se introdujeron en la gestión de las políticas, programas y proyectos de CID, en específico, dentro de algunas agencias de cooperación latinoamericanas que comenzaron a crearse en la región a partir del último cuarto del siglo XX (Brasil, Chile, Colombia, México, Ecuador, Uruguay, Perú, y recientemente Argentina y El Salvador), y dentro de estas instituciones sus propias áreas sobre planificación, gestión y evaluación (ABC, AGCID, AMEXCID, APC-Colombia, AUCI, y PIFCSS, 2022). Así, puede apreciarse un camino paralelo de fortalecimiento de capacidades metodológicas, creación y/o fortalecimiento de agencias de cooperación, y la conformación de un piso común para la gestión, evaluación y monitoreo de la cooperación internacional para el desarrollo en Latinoamérica.

Dentro del marco de los trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), algunos autores como García Moreno, Kaufmann y Sanginés (2015), han aportado algunas variantes de la GPR que corresponden más a los contextos latinoamericanos, acorde con ello han propuesto la derivación de la Gestión para Resultados de Desarrollo (GPRD), como un enfoque que contribuye a que cualquier organización pública dirija de forma efectiva e integrada sus procesos de creación de valor público a lograr cambios sociales en diferentes áreas de actuación, y bajo una lógica de la generación de evidencia a través de su observación y medición. Asimismo, es necesario recordar que la GPRD fue impulsada por la Agenda de la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo a través de las reuniones de alto nivel realizadas a lo largo de los años 2004 hasta 2014, empujando fuertemente tanto la Gestión por Resultados de Desarrollo como la cultura de la evaluación, en países duales y receptores de cooperación. (Ramírez, 2013), como se explica en los siguientes párrafos.

Dentro de las relaciones y sinergias de la CID, la GPRD implicaría que los diferentes actores involucrados puedan exigir a los gobiernos de los países socios y a los organismos donantes que hagan explícitos sus intereses y planeación, y de igual manera, demuestren si se han alcanzado o no los resultados una vez que terminaron los proyectos, es decir, conocer y valorar la eficacia de las intervenciones; de manera que, los involucrados entran en un ciclo de obligaciones mutuas en donde tienen que proveer información sobre sus intereses, diseños, procesos, y el cumplimiento de sus compromisos (OCDE, 2016). Acorde con las aportaciones del BID, la GPR se conforma de cinco pilares o fases fundamentales, los cuales se ilustran en el diagrama 1.

Diagrama 1. Pilares de la GPRD



Fuente: elaboración propia con base en información de García Moreno et al. (2015).

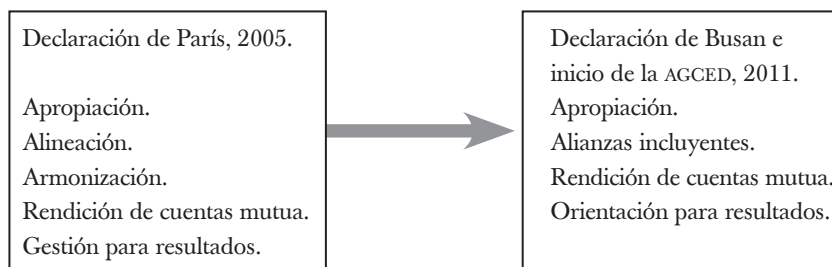
Cada uno de estos pilares está vinculado con los otros, por consiguiente, la GPRD permite reforzar constantemente el ciclo de cualquier acción pública, como también de las múltiples acciones de CID. Esta perspectiva del ciclo permite valorar a la gestión como una función que debe estar presente en todas las fases de las acciones de CID, y no solamente se hace referencia a alguna de ellas (Soto y Vázquez, 2024).

A nivel internacional, la GPRD se ha incorporado en una agenda propia de la ayuda y CID, primeramente, como ya se mencionó en el seno del CAD de la OCDE, y posteriormente, en distintos foros con una mayor presencia y representación de países, como en la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo en Monterrey, México, en 2002 (Acuerdo de Monterrey) y el Foro de Alto Nivel para la GPR en Marrakech, Marruecos, en 2004 (Acuerdo de Marrakech) (Pérez y Alañón, 2015). Estos fueron eventos precedentes a lo que sería la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda en 2005, con la que comienza a conformarse una agenda propia que busca que tanto la ayuda como las diferentes modalidades de cooperación se realicen con criterios de eficacia, eficiencia y se obtengan los resultados planificados, como lo contempla la GPR. Este enfoque se incorporó a la agenda de eficacia como uno de sus principios rectores, y, además, continuó vigente en los nuevos cuatro principios de la eficacia que se aprobaron en Busan en 2011, con la creación de la Agenda Global para la Cooperación Eficaz para el Desarrollo (AGCED) en 2011 (véase diagrama 2).

Como se observa en el diagrama 2, la GPR está presente como uno de los principios rectores de la CID y sus diferentes tipos y modalidades, cuya aplicación se dirigía primeramente para los países donantes, pero paulatinamente se ha ido trasladando a los otros países socios que tienen diferentes roles. La conformación y desarrollo de la AGCED no ha estado exenta de críticos procedentes de países del Sur Global, quienes se han consolidado como socios emergentes de CSS: India, China, Brasil, y además, proponen diferenciarse del modelo Norte-Sur; no obstante, en las prácticas de gestión de casi todos los países es posible identificar la impronta de la GPR, ya sea directamente con herramientas como la MML o bien, con ciertas hibridaciones con recursos metodológicos propios de estos países (BRICS Policy Center et al., 2017; Soto y Vázquez, 2024, y Vázquez, 2013).

Con lo hasta ahora señalado es posible definir a la GPR como un proceso permanente que comprende diferentes fases: negociación, pla-

Diagrama 2. Evolución de los principios de la eficacia de la cooperación



Fuente: extraído de Soto y Vázquez (2024), con información de OCDE (2016).

nificación, presupuestación, implementación, seguimiento y evaluación de alguna iniciativa de CID (programa, proyecto, actividad, estrategia, etcétera), cuyas acciones se orientan a generar resultados, los cuales en cooperación pueden ser muy variados y pueden incluir: intercambio de experiencias; fortalecimiento de conocimientos, capacidades y competencias tanto en profesionales como en entornos institucionales, así como en la contribución para la transformación de las condiciones de vida de determinados grupos dentro de la población o sus instituciones.

## OTROS ENFOQUES Y PERSPECTIVAS PARA LA GESTIÓN DE LA CID

De acuerdo con el estudio del BRICS Policy Center et al. (2017), aunque a nivel internacional hay una preponderancia de la GPR, estas instituciones consideran que es imprescindible distinguir también otras aportaciones y prácticas como los enfoques sistémicos desde los cuales se plantea que los cambios sociales o en materia de desarrollo son el resultado de múltiples dinámicas y causas interrelacionadas. Lo anterior, contrario a enfoques lineales como anteriormente introducido de la GPR, que, en su lugar, consideran que los cambios deben comprenderse a través de una relación de causa-efecto entre entradas y salidas de diferentes insumos, actividades, productos y resultados (BRICS Policy Center et al., 2017).

En el cuadro 1 se presenta un comparativo de los enfoques lineales y sistémicos para conocer cuáles son las características y acentos de cada

## Cuadro 1. Enfoques para la gestión de la CID

<i>Crterios</i>	<i>Líneales</i>	<i>Sistémicos</i>
Pros	Enfoques que se orientan en la identificación de resultados e impactos.	Enfoques orientados a generar información constante sobre la intervención y conectarla con la toma de decisiones.
	Enfoques útiles para la implementación, el seguimiento y evaluación.	Posibilitan la identificación de resultados e impactos no previstos, independientemente de que sean positivos o no.  Fomentan más la participación multiactor.
Contras	Cuando se aplican de una forma rígida, tienden a impedir la innovación y la adaptación de las estrategias.	Probable identificación de elementos complejos para la evaluación, especialmente cuando se toman en cuenta varios factores interrelacionados.
	Muchas veces ven la realidad como estática y no contemplan los cambios contextuales, ignorando las adaptaciones.	Mayores dificultades para definir indicadores claros y prácticos, debido a la atención de factores multidimensionales y desde la complejidad.
	Restringe la identificación de múltiples factores para alcanzar cambios en el largo plazo.	Al fomentar más la participación las partes involucradas pueden estar en desacuerdo sobre los determinantes clave, y esto llevar más tiempo y recursos.
	Ineficaz para obtener resultados inesperados.	
Metodologías	Marco lógico. Ensayos controlados aleatorios. Análisis de productividad. Análisis costo-beneficio.	Teoría del Programa. Teoría del Cambio. Mapeo de Alcances. Análisis de Contribución. Cambio más significativo.

Fuente: elaboración propia con base en información de BRICS Policy Center et al (2017).

uno de ellos, además de unos pros y contras, y se evidencia cómo existe una variedad de metodologías para la gestión de programas y proyectos, incluidos aquellos de CID, aunque, como ya se adelantó, el enfoque o MML se ha posicionado y continúa vigente como el método predominante incorporado a nivel internacional entre las diferentes acciones de CID y, sobre todo, para la búsqueda de recursos y financiamiento. El impulso y la relevancia de la MML en la gestión tanto de acciones sociales como de CID, de acuerdo con Montes (2017), ha devenido dinámicas perversas que reflejan una tendencia al diseño y gestión de proyectos, únicamente por el interés de obtener financiamiento u otros recursos, lo que muchas veces se traduce en un débil cumplimiento de los objetivos y resultados de los proyectos. De acuerdo con el autor, la utilización mecánica de la MML no logra capturar la complejidad de los fenómenos presentes en la realidad social ni brinda claridad sobre los resultados a obtener a través de la intervención.

Algunas ideas similares las discutieron especialistas sobre la gestión de proyectos durante las Jornadas de la Red Mexicana de Estudios en Cooperación Internacional y Desarrollo (REMECID, 2021); en específico, Patricio Chaves enfatizó en la necesidad de no ver al proyecto o cualquier otra unidad de intervención como entes aislados o estáticos, sino todo lo contrario, identificar y reconocer los múltiples factores y vínculos que están presentes en el contexto que se prevé actuar, partiendo de una profunda reflexión sobre los cambios a alcanzar, así como las formas para lograrlo.

En este mismo espacio, Ulrich Müller sostuvo que es imprescindible tener claridad en que las herramientas de gestión son medios que nos permitirán alcanzar fines de desarrollo, por lo tanto, no se deben confundir con los fines, puesto que muchas veces “Nosotros nos apropiamos de los métodos, y nos volvemos esclavos de ellos” (REMECID, 2021); de manera que es imprescindible iniciar cualquier proceso de gestión con una reflexión que permita conocer los factores y elementos del contexto para definir cuáles serán los objetivos y, posteriormente, elegir de cuáles herramientas se echará mano para alcanzarlos.

Ambos especialistas internacionales coinciden en que la gestión de la CID ha estado anclada en “modas metodológicas” provenientes del sector privado y que, si bien se han adaptado al entorno público y público-privado, no están diseñadas para gestionar acciones sociales en las cuales no se tienen intereses lucrativos. La prevalencia de estas modas

limita el alcance de la intervención porque al momento de gestionar los recursos se concentran en ello, y no en la identificación y búsqueda de los cambios o transformaciones de mayor calado (REMECID, 2020). Patricio Chaves sostiene que el proyecto, al ser la unidad de intervención clásica de la CID, generalmente sigue viéndose como una mera cumplimentación de algún formato, en donde no necesariamente se plasma los procesos que forman parte intrínseca de las relaciones entre los recursos humanos, financieros, tecnológicos, conocimiento y otros insumos involucrados en la intervención. Por lo tanto, una visión de la gestión enfocada meramente en las unidades de intervención no es la adecuada (REMECID, 2020).

En 2015 se publica el modelo GIZ Capacity Works, elaborado por la cooperación alemana (GIZ), el cual brinda una nueva forma de pensamiento basada en promover un modelo de desarrollo sostenible, considera las lecciones aprendidas de las metodologías anteriores de gestión basada en objetivos y la gestión basada en resultados de desarrollo, y busca soluciones globales para una gestión estructurada, basada en cinco factores de éxito, utilizables y adaptables según el contexto local y de la relación entre contrapartes. Trae consigo la diversidad de principios y estándares de calidad de la cooperación alemana, además de que invita a reflexionar sobre los distintos aspectos políticos, económicos, sociales y ecológicos de los objetivos y resultados, para evaluar las posibles consecuencias multidimensionales.

En el cuadro 2 se muestran los cinco factores de éxito del GIZ Capacity Works.

En la metodología de gestión del GIZ Capacity Works es posible observar la relevancia de las relaciones institucionales, políticas, así como el uso de las capacidades construidas y aquellas por ser creadas para la gestión pública, incluyendo programas y proyectos sociales y de cooperación para el desarrollo. Aunque las metodologías de gestión basada en objetivos y posteriormente basada en resultados fueron usadas predominantemente por instituciones de administración pública, se reconoce su uso por organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, academia y alianzas público-privadas. Estos factores de éxito ofrecidos por la GIZ hacen evidente la importancia tanto del fortalecimiento organizacional, como de las relaciones en un contexto con el cual conectar, que es el del desarrollo sostenible y el crecimiento responsable. Los factores aquí mencionados tienen su explicación en extenso en el manual que las

## Cuadro 2. Factores de éxito de la cooperación alemana

<i>Factor de éxito</i>	<i>Breve descripción</i>
Estrategia	Negociar y acordar la orientación estratégica. Para tener éxito, cada proyecto o programa requiere una orientación estratégica clara y plausible.
Cooperación	Vincular a personas y organizaciones para posibilitar los cambios. Para tener éxito, cada proyecto o programa necesita saber con claridad con quién y cómo ha de cooperar.
Estructura de conducción	Estructura de conducción. Negociar la estructura óptima. Todo proyecto o programa necesita una estructura de conducción operativa.
Procesos	Diseñar procesos para la innovación social. Cada programa o proyecto necesita saber cuáles son los procesos de mayor importancia estratégica.
Aprendizaje e innovación	Centrarse en la competencia del aprendizaje. Cada programa o proyecto debe considerar, desde el principio, la competencia de aprendizaje de los participantes en el marco de todos los factores de éxito, y encaminar las intervenciones hacia ese fin.

Fuente: GIZ Capacity Works (2015, pp. 7-13).

incluye, y pueden ser usados tanto de modo individual como en su conjunto, dependiendo de lo que se quiere conseguir en la gestión pública y el proyecto social. Sin duda, las alianzas o partenariados, y contar con las condiciones institucionales óptimas para el éxito de los programas y proyectos, marcan una gran diferencia de otros enfoques previamente analizados.

Desde esta visión crítica de la gestión, en el estudio de ecosistemas de la CSS y CT descentralizada, se menciona que estas modalidades son por sí mismas contestaciones a la forma de cooperar clásica imperante en el modelo Norte-Sur; no obstante, también se resalta el dinamismo de los países del Sur Global, quienes desde el último cuarto del siglo XX, y con fuerza en el siglo XXI, han pasado de ser receptores de la ayuda, a ser oferentes de diferentes tipos y modalidades de cooperación, y como en el caso mexicano, se reconocen como cooperantes duales, ya que siguen recibiendo, y a su vez, son importantes socios de cooperación (SEGIB, 2022).

Dentro del Sur Global es posible observar la interacción entre estos países a través de un modelo Sur-Sur de cooperación, con modalidades como la CSS, CT, Descentralizada, Transfronteriza, Sur-Norte, entre otras; lo que ha repercutido también en la forma de gestionar estas acciones, en donde se registra una importante influencia de la GPR así como de otros instrumentos, pero también de “acentos y prácticas concretas que pugnan por modificar aquellas fundaciones” (SEGIB, 2022, p. 49); es decir, la forma clásica de cooperar, de manera que el abanico de opciones para gestionar se amplía atendiendo a las instituciones, su cultura organizacional, las necesidades e intereses de los países del Sur Global, entre otros temas.

En un estudio que realizó Vázquez (2013) con apoyo de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA, por sus siglas en inglés), y de la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC), se analizan algunos modelos de gestión de la CSS, distinguiendo avances importantes en materia institucional y normativa, con experiencias relevantes aunque atomizadas que dan cuenta de innovaciones organizativas, a través de adaptaciones o herramientas propias de los socios del Sur Global; no obstante, también se identificaron importantes vacíos y desafíos en materia presupuestaria e institucional para la gestión de flujos cada vez más recientes.

En este estudio, también se destaca el valor agregado que ha representado la complementariedad entre los modelos Norte-Sur y Sur-Sur de cooperación en áreas como la gestión, ya que los socios intercambian conocimientos y capacidades sobre cómo realizar mejor estas funciones. De manera que, con ello, se impulsa más la complementariedad que el aislacionismo, sin que ello necesariamente implique el diseño de enfoques y herramientas más autónomos (Vázquez, 2013). En la CSS y otras modalidades no se cuenta con una metodología específica para la gestión, ni para otras funciones como el seguimiento y la evaluación; por lo tanto, como mencionan Kaplan, Busemann y Wirtgen (2020), es fundamental que se cubran vacíos como la falta de sistematización, transparencia y rendición de cuentas, también de esta modalidad de cooperación (p. 57).

Al respecto y para la región de Iberoamérica, desde el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) se han elaborado distintos documentos y guías para contribuir en la gestión de la CSS desde una visión del ciclo de estas iniciativas; a través de estas estrategias, es posible observar que la CSS está pasando por una nueva etapa con la definición, reforzamiento y ampliación de diferentes instrumentos legales, política y estrategia, que dotan a la CSS con mejores herramientas para la consecución de sus resultados (PIFCSS, 2016).

En un análisis de la CT, Malacalza (2022) resalta que por medio de la realización de talleres y actividades de investigación se han elaborado documentos como la *Guía orientadora para la gestión de la CT en Iberoamérica* (PIFCSS, 2015), con la presentación de propuestas de criterios, prácticas y herramientas que permiten mejorar la gestión en todas las fases del ciclo de un proyecto, todo ello producto del consenso que se alcanza entre los países en este tipo de espacios. Este es el ejemplo de una acción concreta que ha contribuido a fortalecer capacidades en materia de gestión de la CT.

## LA GESTIÓN EN EL SISTEMA MEXICANO DE LA CID

El enfoque de la GPR se ha integrado en los diferentes países, incluidos aquellos del Sur Global, a través de sistemas nacionales ya sea de gestión, transparencia o rendición de cuentas, planeación, seguimiento y evaluación, entre otros. En el caso de México, es posible identificar a la GPR dentro del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Eva-

luación del Desempeño (PBR-SED), conforme a la normativa de diferentes leyes orientadas a la administración y gestión de los recursos públicos, así como al seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos. Una de las herramientas arriba mencionadas como parte de la GPR es la MML, que en la legislación mexicana se presenta como Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), cuya realización es obligatoria para todos los programas presupuestarios (SHCP, 2023).

Los programas presupuestarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), incluido el correspondiente a la Cooperación Internacional para el Desarrollo, también tienen que elaborar sus propias MIR, con todos sus elementos; pero es relevante destacar que los programas y proyectos de CID que gestionan dentro de la AMEXCID no están comprendidos por el marco jurídicos del PBR-SED, por lo que este es uno de los retos que tendría la Administración Pública Federal (APF) para incorporar a este grupo la GPR, que en este caso tiene como su fundamento principal a la LCID.

En la LCID se menciona que el pilar institucional de la cooperación mexicana es la AMEXCID como órgano desconcentrado de la SRE, y para concertar, coordinar y estimular las acciones de CID desde una perspectiva de oferente y receptor (art. 10), se estipula que esta agencia tendrá autonomía técnica y de gestión (art. 8) (Solchaga y Terrés, 2021). En el artículo 1, la LCID incluye a la gestión orientada a resultados como una de las características o principios que debe tener en cuenta la cooperación mexicana. Además, este documento estipula que se deben divulgar los resultados de beneficios de la CID, precisándose las gestiones del Estado mexicano en sus roles de receptor y oferente (art. 31).

En la LCID también se menciona que dentro de las orientaciones del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) se deben promover el fortalecimiento institucional, con énfasis en especialización de los recursos humanos en la gestión de la oferta de la cooperación mexicana (art. 25, fracción VI). Por consiguiente, en los dos PROCID elaborados hasta ahora (2014-2018 y 2021-2024) se han incluido objetivos explícitos que apuntan al fortalecimiento de la gestión de la cooperación mexicana en diferentes niveles: individual, institucional y sistémico.

En el PROCID actual, que comprende de 2021 a 2024, el objetivo 4 se orienta a fortalecer la gestión eficaz de la CID, mediante la institucionalización de instrumentos, herramientas, metodologías y capacida-

des, al servicio del sistema mexicano de la CID (Soto y Castillo, 2021). La mención de la gestión eficaz va en línea con la AGCED y la Agenda de la Eficacia de la Cooperación, a las cuales pertenece México, y que también están presentes en otros instrumentos del Sur Global de los que este país es signatario, como el Plan de Acción de Buenos Aires de 2019 (PABA+40), en cuya declaración final se hace hincapié en la necesidad de generar evidencia sobre los resultados de la CSS y otras modalidades.

La gestión como función institucional resulta fundamental para una institución como la AMEXCID, ya que por ley es la instancia encargada de coordinar todas las acciones de cooperación de la APF, y si bien en muchos casos no implementa los proyectos, sí es necesario que como coordinador político se comunique y organice con las contrapartes técnicas que pueden ser otras secretarías de Estado, órganos desconcentrados, autónomos, gobiernos locales u otros actores como sociedad civil, academia, sector privado, organismos internacionales, entre otros; además de tener el contacto estratégico con los socios del otro u otros países involucrados, dependiendo de la iniciativa de cooperación a la que se haga referencia.

Dentro de la AMEXCID, los programas, proyectos y actividades se gestionan desde las diferentes direcciones generales, la cuales, de acuerdo con el Reglamento Interior de la SRE de 2021, son cinco:

1. Dirección de Política de Cooperación.
2. Dirección de Planeación y Evaluación.
3. Dirección de Operación de Proyectos en México (Recepción).
4. Dirección para la Ejecución de Proyectos en el Exterior (Oferta).
5. Dirección de Ejecución de Proyectos Especiales.

Con estas direcciones se atiende a la necesidades de gestión de la AMEXCID, institución que en la presente administración incursionó en la implementación directa de dos programas sociales para el actual gobierno: Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida, mismos que prácticamente desde 2018 se han planificado para su implementación en los países del Triángulo Norte de Centroamérica: El Salvador, Honduras y Guatemala, teniendo retrasos por la pandemia de la COVID-19, y en el caso guatemalteco, por el proceso electoral de 2018-2019 (AMEXCID, 2019, 2020).

En este sentido, la gestión de la CID mexicana parece tornarse más compleja con una ampliación de sus funciones, aunque en la implemen-

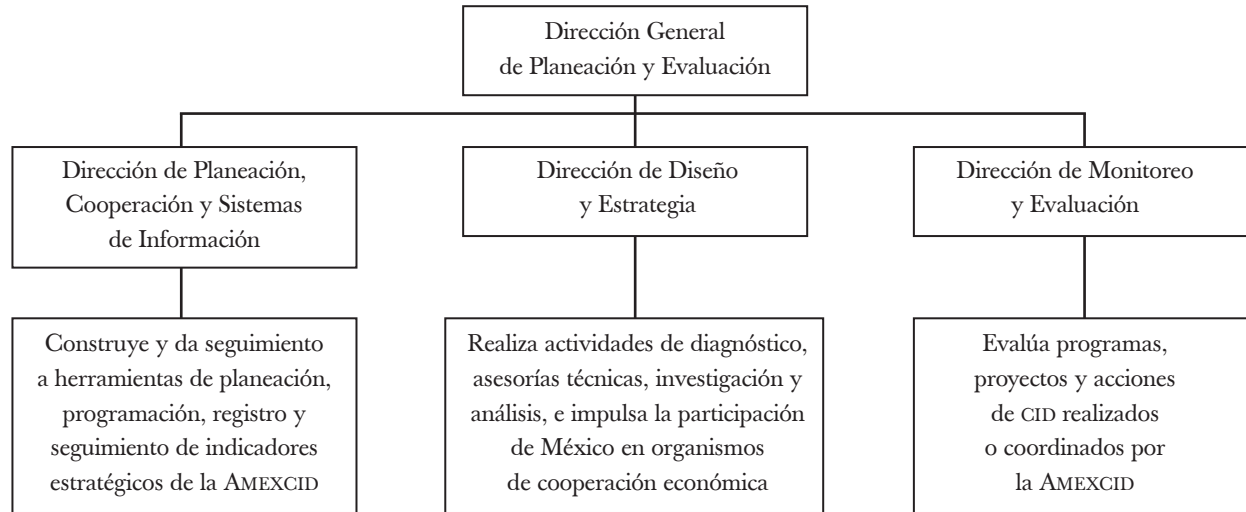
tación de estos programas se ha contado con el apoyo técnico de las secretarías encargadas de ambos programas en México: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría del Bienestar; así como otras instancias técnicas para realizar las evaluaciones de ambos programas, como el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y el área de evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México (PNUD, 2023).

La mención del PNUD-México es pertinente ya que permite abordar la importancia de las alianzas para el fortalecimiento de capacidades, estrategia que ha sido fundamental desde la creación de la AMEXCID, con el propósito de contribuir a la contratación y fortalecimiento de sus recursos humanos, así como para crear y mantener capacidades en materia de gestión de la CID, enfocándose en acciones de planificación, seguimiento y evaluación. Este tipo de programas se han realizado con otros actores de la CID con presencia en México, como las agencias de cooperación de Alemania, Corea, España y Japón, con intervenciones puntuales en algunos periodos y requerimientos de la AMEXCID. Como se señaló anteriormente, este tipo de acompañamiento y fortalecimiento institucional se dio desde finales del siglo XX y evolucionó en el nuevo milenio con la creación de la AMEXCID.

Como se introdujo previamente, dentro de la AMEXCID se cuenta con una dirección que parece estar diseñada específicamente para acompañar y fortalecer la gestión de los programas y proyectos de la CID: la Dirección de Planeación y Evaluación, cuyos trabajos iniciaron sin necesariamente formar parte de la estructura organizativa de la AMEXCID, hasta que se formalizó su integración con el mencionado Reglamento Interior de la SRE de 2021. La estructura de esta dirección general se puede apreciar en el diagrama 3.

Desde la Dirección General de Planeación y Evaluación y en comunicación con las otras áreas de la AMEXCID, se elaboró y presentó en 2020 una Caja de Herramientas para la CID, la cual, si bien tienen una clara orientación del seguimiento y evaluación de los programas y proyectos, se vincula con la gestión de todo el ciclo de los proyectos con algunas herramientas como el formato de presentación de proyectos. De acuerdo con las funcionarias de la AMEXCID presentes en la Semana de la Evaluación 2022, esta caja se ha aplicado principalmente en los proyectos de cooperación técnica y científica, sobre todo, en aquellos que se dirigen a los países de Centroamérica y el Caribe.

Diagrama 3. Estructura de la Dirección General de Planeación y Evaluación



Fuente: extraído de CONEVAL-Semana de la Evaluación (2022).

En este evento, Luisa Solchaga mencionó que la gestión es una labor diaria para los proyectos de cooperación técnica y científica, teniendo como marco normativo: los convenios bilaterales entre los países y las reuniones de las Comisiones Mixtas bianuales en las que se revisa el avance o se evalúan los proyectos; con base en ello, la funcionaria menciona que se toman decisiones para la continuidad de los proyectos bianuales, así como otras acciones puntuales. Para esta funcionaria, la creación y aplicación de la Caja de Herramientas no ha sido fácil, sin embargo, representa un insumo básico e innovador para aumentar la capacidad en la gestión de la CID, incorporando una cultura de la mejora continua y la identificación de factores positivos y negativos de los proyectos de la CID (CONEVAL-Semana de la Evaluación, 2022) (véase cuadro 3).

La Caja de Herramientas es una de las actividades más visibles en materia de gestión, mas de manera simultánea se ha realizado otra serie de acciones en materia de fortalecimiento de capacidades para la gestión mencionadas en los informes de avances de la propia AMEXCID, una de ellas es un programa de fortalecimiento de capacidades dirigido para las y los funcionarios de las agencias, con un contenido amplio y diverso en torno a temas actualizados de la CID en México y a nivel internacional.

En el informe semestral de 2020, la AMEXCID informa que como parte del programa de fortalecimiento se capacitó a 228 personas con incidencia directa en la eficacia del trabajo de los recursos humanos que gestionan la cooperación (AMEXCID, 2020b). Este tipo de acciones también las debe extender la agencia a otros actores que participan en el sistema de la CID mexicano como sociedad civil, academia, sector privado, entre otros; actividades que ya lleva a cabo en la práctica y podría seguir haciendo con apoyo de aliados nacionales e internacionales. Como es el caso de la GIZ México, con quien coordinó el Proyecto para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil (PROFOSC) orientado al fortalecimiento de capacidades de organizaciones sociales y redes (AMEXCID, 2020a y 2020b).

En cuanto a los enfoques y metodologías de gestión para la CID dentro de la AMEXCID, se puede afirmar que tanto la agencia como la institución predecesora han basado su trabajo metodológico en las capacidades construidas en el marco de los acuerdos y actividades realizadas por agencias de cooperación de países donantes, así como por organizaciones multilaterales especializadas (como el PNUD y la OCDE). Así, pese a que no se cuenta con una propia ni se le ha desarrollado, en la práctica se sigue trabajando en torno a la MML, y los formatos de la Caja de

### Cuadro 3. Caja de Herramientas para el seguimiento y evaluación de la AMEXCID

<i>1. Formato de presentación de proyectos</i>	<i>2. Instrumento de evaluación de diseño de proyectos</i>	<i>3. Formato de monitoreo de medio término</i>
Identificar los elementos necesarios para la presentación de proyectos.	Determinar la solidez, lógica y coherencia en el diseño del proyecto e identificar los factores que pueden favorecer y limitar su ejecución para la toma oportuna de decisiones.	Dar seguimiento a la gestión y avance del proyecto e identificar los factores que han favorecido o limitado su ejecución para la toma de decisiones oportuna.
<i>4. Formato de evaluación final</i>	<i>5. Instrumento de evaluación de la asistencia técnica</i>	<i>6. Instructivos de llenado</i>
Valoración global sobre la ejecución del proyecto, así como conocer los productos y resultados alcanzados.	Evaluar las actividades concretas de la cooperación técnica otorgada.	Apoyar el llenado de los diferentes instrumentos de la Caja de Herramientas.

Fuente: elaboración propia con información de AMEXCID-GIZ (2019) y AMEXCID (2020).

Herramientas contienen elementos similares a los que se contemplan en esta metodología, así como a los provistos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, por citar un ejemplo. Donde quizá sí ha habido mayor innovación es en lo concerniente a las evaluaciones de algunos programas o proyectos de CID, para los cuales se ha echado mano de nuevas técnicas y herramientas para la generación de evidencia. De acuerdo con la propia agencia, la evaluación se ha posicionado como un elemento central de la CID en aras de demostrar el valor de las acciones de cooperación y visibilizar sus resultados (AMEXCID, 2020a, p. 55).

Un ejemplo de lo anterior ha sido reportado por las y los funcionarios de la AMEXCID, encargados de las evaluaciones de los programas emblemáticos Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida, quienes mencionan cómo, con el apoyo de PNUD-México, diseñaron un proceso evaluativo que consistió en realizar evaluaciones internas –es decir, por los propios funcionarios de la agencia– sobre el diseño de estos programas y siguiendo una metodología para evaluar el diseño, en línea con las propuestas metodológicas del CONEVAL dentro del sistema PBR-SED. Posteriormente, se abrió una convocatoria para que una consultora externa validara el proceso y resultados de estas evaluaciones, y, en un tercer momento, se iniciaron evaluaciones de resultados de ambos programas a través de consultores, con lo que se prevé abonar a generar evidencia sólida e independiente que aporte más información acerca de la ejecución y resultados de estos programas en Centroamérica (PNUD, 2023).

En torno a la gestión de la CID, otro aspecto fundamental es el concerniente a la generación de información a través de la construcción de sistemas internos y externos que permitan la toma de decisiones dentro de la AMEXCID, así como proporcionar información sobre lo que se está haciendo y la formas y decisiones que se han adoptado. La propia LCID contempla el Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID) como una plataforma para registrar las acciones y recursos financieros de la CID por parte de instituciones mexicanas; no obstante, algunos autores han reportado importantes desfases que impiden contar con información actualizada, en contrasentido de la ley (Prado, Velázquez y Huacuja, 2021).

El adecuado funcionamiento del RENCID también impacta en otros ejercicios que se han realizado dentro de la AMEXCID como la cuantificación de la CID, en específico, de la cooperación Sur-Sur. La agencia forma

parte de distintos procesos, entre ellos su participación en el Grupo Inter Agencial de Expertos (IAEG, por sus siglas en inglés) en apoyo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, participando activamente en el grupo de trabajo sobre medición de la cooperación para el desarrollo coordinado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA), y facilitado por Colombia y Noruega. En dicho foro, México se posiciona como referente entre los cooperantes del Sur, con su metodología de cuantificación de la cooperación propia de este país (AMEXCID, 2020b, p. 65).

## CONCLUSIONES

El análisis de la evolución de las metodologías de gestión pública, incluyendo programas y proyectos de cooperación internacional para el desarrollo realizado en este texto demuestran los factores que han impulsado su cambio de paradigma en los últimos 70 años.

Es innegable que las tendencias de la cooperación para el desarrollo han tenido una incidencia real en la forma en que esta se gestiona, habiendo predominado el pensamiento del Norte, el paradigma anglosajón y eurocentrista, en el que gradualmente se fueron creando métodos participativos de gestión, seguimiento y evaluación. A la fecha, se es testigo de movimientos descolonizadores que buscan erradicar prácticas y métodos provenientes de una dinámica Norte-Sur en desuso, incluyendo algunas de la cooperación para el desarrollo, para abrir espacio a las formas de gestión local y regional, inclusive de pueblos originarios.

El vínculo entre el nivel político de la definición de intereses y las prioridades de la cooperación para el desarrollo sea de países donantes, de socios estratégicos o de beneficiarios, y el nivel técnico en el que se operacionalizan en programas y proyectos dichas prioridades e intereses, es el espacio de creatividad metodológica, planeación, diseño de estrategias y materialización de los recursos financieros disponibles. En ese vínculo hay ideologías, intenciones y paradigmas de desarrollo, pero también ejercicios de flexibilidad y otredad en que se han considerado las lecciones aprendidas para evitar la repetición de errores, la exclusión y la imposición.

Dicho vínculo también ha conllevado al fortalecimiento de las instituciones públicas, de las capacidades y de una planeación que derive

en mejores resultados de desarrollo. Se ha abierto al diálogo con organizaciones de la sociedad civil, sector privado y académico, y ha coadyuvado a entender mejor la forma de trabajar del otro, y reconocer las capacidades propias.

Las metodologías aquí analizadas, si bien no son todas las existentes, ofrecen un panorama detallado de las más utilizadas en el medio de la cooperación para el desarrollo, y muestran el cambio de pensamiento de las sociedades desarrolladas y en desarrollo del mundo contemporáneo. Permiten conocer los instrumentos con que se gestionan los proyectos, se tejen las ideas políticas y se busca participar para el desarrollo. Mientras se puede encontrar rigidez en algunas, se aprende de la flexibilidad de otras. Se reconoce la importancia de los contextos internacional, político, social y económico, en lo nacional o en lo local, y permite entender que, para hablar de apropiación del desarrollo, se requiere entendimiento mutuo, otredad y reconocimiento de las capacidades y el conocimiento local. También de apertura para recibir las metodologías provenientes de otros más experimentados.

La experiencia de la agencia mexicana de cooperación internacional para el desarrollo que aquí se analiza, también permite identificar la evolución de un largo proceso de fortalecimiento institucional y las decisiones que se tomaron para tener una agencia más robusta, de vanguardia y competitiva en el contexto actual, pese a las limitaciones presupuestales, de personal operativo y los cambios de visión geoestratégica de los últimos años. Como se indica en el texto, no se han tenido los elementos para un desarrollo metodológico propio, pero se ha fortalecido de los provistos por la cooperación en los últimos 20 años. Ha mantenido su papel dual de receptor y proveedor del Sur, y dependerá de lo que las siguientes administraciones decidan para afianzar sus canales de fortalecimiento metodológico e institucional, o dar prioridad a los intereses de gobierno en prácticas de flujo de efectivo y financiamiento regional.

Los diálogos con otros países del Sur Global y socios estratégicos de otras latitudes resultan clave para lograr ese piso común que tantos años ha llevado construir con apoyo de agencias de cooperación nacionales de la misma región, así como con organizaciones multilaterales regionales y agencias de donantes. Es necesario reconocer que se lleva un desarrollo metodológico a dos velocidades, que conviven metodologías obsoletas con otras novedosas, y que el diálogo con la sociedad civil ha dado frutos interesantes para los instrumentos metodológicos en torno

a los problemas del desarrollo. Se ha aprendido a vivir con ello y llevará posiblemente una generación más el tener un piso lo más parejo posible. No obstante, es posible trabajar desde dentro, desde el pensamiento de cada país, su academia, sus expertos, sus gestores públicos, los saberes locales y las capacidades nacionales.

Las relaciones internacionales e institucionales que conforman la historia de la gestión pública mexicana, incluyendo la AMEXCID y la Secretaría de Relaciones Exteriores, son parte fundamental del acervo metodológico de la cooperación mexicana, por lo tanto, mantenerlo y fortalecerlo debe ser prioridad de la administración que comience su gestión en 2024, desechando cualquier viso ideológico y reconociendo el valor del camino recorrido.

## LISTA DE REFERENCIAS

- ABC, AGCID, AMEXCID, APC-Colombia, AUCI y PIFCSS (2022). *Documento técnico, síntesis del proyecto Evaluación de Proyectos de Cooperación Sur-Sur y Triangular/Tri-lateral y su efecto en la gestión del conocimiento institucional*. Brasilia: ABC.
- AMEXCID (2018). *Estudio comparativo de 16 agencias de cooperación internacional para el desarrollo: insumos para su análisis y reflexiones*. México: AMEXCID-GIZ.
- AMEXCID (2020a). *Informe de labores de la AMEXCID 2019*. <https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/xWtOgAMEXCID%20INFORME-04FEB2020Fin.pdf>
- AMEXCID (2020b). *Informe de labores de la AMEXCID 2020. Primer Semestre*. [https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/cLiUK\\_AMEXCID%20INFORME\\_2020\\_BAJARES.pdf](https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/cLiUK_AMEXCID%20INFORME_2020_BAJARES.pdf)
- AMEXCID (2021). *Crear, gestionar, implementar y dar seguimiento a la creación de alianzas multiactor*. México: AMEXCID-GIZ. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/644542/Compendio\\_Herramientas\\_Alianzas\\_Multiactor.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/644542/Compendio_Herramientas_Alianzas_Multiactor.pdf)
- AMEXCID-GIZ (2014). *Experiences of middle-income countries in international development cooperation*. México: AMEXCID-GIZ.
- AMEXCID-GIZ (2019). *Estudio comparativo de 16 agencias de cooperación para el desarrollo: insumos para su análisis y reflexiones*. <https://alianzaamexcidgiz.mx/estudio-comparativo-de-16-agencias-de-cooperacion-internacional/>
- AMEXCID-PNUD (2016). *Buenas prácticas de cooperación internacional para el desarrollo entre el sistema de naciones unidas y el gobierno de México, programa de cooperación*. México: AMEXCID-PNUD.

- CONEVAL-Semana de la Evaluación (2022). *Video. Estrategia de monitoreo y evaluación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Evento de la Semana de la evaluación 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=G2DYMkEXZT4>
- Aldunate, E. y Córdoba, J. (2011). *Formulación de programas con metodología de marco lógico*. Santiago de Chile: ILPES.
- Álvarez Pérez, M. y Rodríguez Gutiérrez, M. (2002). *La gestión y el control de proyectos de cooperación para el desarrollo*. <https://www2.uned.es/ca-gijon/web/actividades/publica/entemu02/a8.pdf>
- Ayala, C. (2021). El papel de la AMEXCID en la implementación de la Agenda 2030: evolución institucional para el desarrollo sostenible. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47, 99-108.
- BRICS Policy Center, South-South Cooperation Research and Policy Centre, Brazilian Agency of Cooperation (2017). *Paths for developing South-South cooperation monitoring and evaluation systems*. Brasilia: Ministry of Foreign Affairs.
- García Moreno, M., Kauffman, J. y Sanginés, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos, logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- GIZ Capacity Works (2015). *El modelo de gestión de la GTZ para el desarrollo sostenible*. Eschborn, Alemania: Springer.
- GTZ (1998). *Planeación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP). Orientaciones para la planificación de proyectos y programas nuevos y en curso*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), GmbH, Unidad 4, Estrategia de Desarrollo de la Empresa.
- González, L. (2007). *Guía para la gestión de proyectos de cooperación para el desarrollo*. HEGOA-País Vasco: Bilbao.
- Kaplan, M., Busemann, D. y Wirtgen, K. (2020). *La cooperación triangular en la cooperación alemana al desarrollo*. Bonn: Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval).
- Malacalza, B. (2022). *La Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19*. SEGIB-Comisión Europea-AECID.
- Montes Ojeda, E. (2017). Análisis crítico al Enfoque de Marco Lógico (EML) en la Gestión de Proyectos de Cooperación al Desarrollo. *Panorama Político Revista del Departamento de Filosofía*, 2(2). <https://revistashumanidadescj.unan.edu.ni/index.php/Panorama/article/view/153>
- OCDE (2016). *Hacia una cooperación eficaz para el desarrollo. Segunda ronda de monitoreo de los indicadores*. París: OCDE-PNUD.

- Ortegón, E. (2015). *Metodología del marco lógico para la planeación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Prado, J., Velázquez, R. y Huacuja, L. (2021). La política exterior de México y la cooperación internacional para el desarrollo a diez años de su ley y la AMEXCID. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47, 87-97. <https://revistas.ucm.es/index.php/REDC/article/view/81209/4564456560008>
- Pérez-Pineda, J. y Alañón, A. (2015). *Mediciones alternativas de la cooperación internacional para el desarrollo en el contexto de la Agenda post-2015*. Working Papers. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. <https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2015-09-08-WP05.2.pdf>
- PIFCSS (2013). *Sistematizar la Cooperación Sur-Sur para construir conocimiento desde la práctica*. Documento de trabajo 3. Santiago de Chile: PIFCSS.
- PIFCSS (2015). *Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica*. Documento de Trabajo Núm. 8. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.
- PIFCSS (2016). *Valorización de la cooperación Sur-Sur: retos y avances en Iberoamérica*. Documento de trabajo 3. Santiago de Chile: PIFCSS.
- PIFCSS (2020). *Estrategia de mediano plazo 2020-2023 PIFCSS*. <https://cooperacion-sursur.org/presentamos-nuestra-estrategia-de-mediano-plazo-2020-2023/>
- PIFCSS (2023). *Rumbo a la definición de orientaciones prácticas y estándares para la evaluación de la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular en Iberoamérica*. Documento Técnico 23. PIFCSS: Santiago de Chile. <https://www.cooperacion-sursur.org/wp-content/uploads/DT-23-Esp.pdf>
- PNUD-México (2023). *Video. La colaboración institucional AMEXCID-PNUD. Semana de la Evaluación 2023*. <https://www.youtube.com/watch?v=mTtIn2NC7PY>
- REMECID (2021). *Jornada de Cooperación Internacional 2021. Mesa 1. Innovación en los métodos de diseño y gestión de la CID* [Video]. <https://www.facebook.com/REMECIDoficial/videos/943924619584142>
- Ramírez Torres, J. A. (2013). *Análisis de la gestión para resultados y su aplicación en México*. México: Instituto Mora; Universidad Iberoamericana (Cuadernos de Cooperación Internacional y Desarrollo).
- Romero, M. (2013). Desafíos y límites para la cooperación internacional mexicana en el monitoreo y evaluación. En C. Maldonado y C. Galíndez (2013). *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados, aprendizaje y Cooperación Sur-Sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales* (pp. 31-39). México: CIDE-CLEAR LAC.
- SEGIB-PIFCSS (2016). *Valorización de la Cooperación Sur-Sur, estudios de caso: Brasil, Chile y México*. Serie de Documentos de Trabajo 10. Madrid: SEGIB-PIFCSS.

- SEGIB (2022). *Apuntes para un ecosistema iberoamericano de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada*. Madrid: SEGIB. <https://cooperaciontriangular.org/publication/apuntes-para-un-ecosistema-iberoamericano-de-cooperacion-sur-sur-y-triangular-descentralizada/>
- SHCP (2023). *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Ciudad de México: SHCP.
- Solchaga, L. y Terrés, G. (2021). El Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo: cambios, retos y perspectivas, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47, 49-59. <https://revistas.ucm.es/index.php/REDC/article/view/81208/4564456560007>
- Soto, F. y Castillo, C. (2021). La evolución de la política mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo hacia una política de Estado. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47, 61-72. <https://revistas.ucm.es/index.php/REDC/article/view/81209/4564456560008>
- Soto, F. y Vázquez, S. (2024). *La evaluación de la Cooperación Sur-Sur, avances y desafíos para la generación de evidencia desde América Latina. Estudio de cinco agencias de cooperación: Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay*. Ciudad de México: Instituto Mora (Cuadernos de Cooperación).
- Stockins, P. (2012). *Buenas prácticas en el monitoreo y reporte: lecciones nacionales desde América Latina. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- UNODC (2011). *Results based and Annual Report*. [https://www.unodc.org/pdf/misions/2018\\_UNODC\\_Results\\_Based\\_Annual\\_Report.pdf](https://www.unodc.org/pdf/misions/2018_UNODC_Results_Based_Annual_Report.pdf)
- UNODC (2018). *Manual para Gestión Basada en Resultados (RBM) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Vázquez, K. (2013). *Enhancing management practices in SSC and Triangular Cooperation, study on country led practices. UNOSSC and JICA*. <https://www.cbd.int/financial/southsouth/undp-enhancing.pdf>

# EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN CENTROAMÉRICA: EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES DE LA AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, 2018-2024

Raquel Apodaca, Ana Luisa Guerra  
y Miriam Ordoñez Balanzario

## INTRODUCCIÓN

México ha apoyado los procesos de desarrollo de otros países desde la consolidación de las independencias en América Latina y el Caribe; desde entonces, se destaca por ser un país solidario y por participar activamente en diversas iniciativas de cooperación Sur-Sur (CSS), con especial énfasis en la región centroamericana.

En el marco de esta actuación, México, como en el resto de sus políticas públicas, adoptó la Gestión por Resultados (GPR) como modelo estandarizado para impulsar la eficacia de su política de cooperación, ya que integra una serie de principios, mecanismos y herramientas que permiten articular los procesos de planeación, programación, presupuestación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de la CSS.

Este último punto adquiere especial relevancia, ya que el marco normativo de la cooperación mexicana contempla la necesidad de contar con referentes claros para la formulación de evaluaciones de los resultados e impactos de los proyectos de CSS. Esto, sin duda, contribuye a la toma de decisiones con base en evidencia, así como al robustecimiento de la rendición de cuentas.

Los casos de la cooperación técnica y científica México-Honduras, el programa Mesoamérica sin Hambre (MSH) y los proyectos Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF) y Sembrando Vida (SV), en Honduras y El

Salvador, dan cuenta de los retos y aprendizajes de México en materia de evaluación de la CSS. Este capítulo tiene por objetivo analizar, desde una perspectiva histórica-lógica, estas experiencias y su incidencia en el fortalecimiento de la capacidad evaluativa de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). De esta manera, reconstruir la experiencia mexicana en la evaluación de la CSS con Centroamérica en el siglo XXI, como un hecho histórico, permitió identificar los factores técnicos, políticos e institucionales que determinan su evolución. A partir de lo anterior, se extrajeron aprendizajes y conclusiones valiosas para el fortalecimiento de las capacidades evaluativas de la Agencia.

En términos generales, este estudio identificó que: 1) la evaluación de la CSS en México enfrenta desafíos inherentes a su naturaleza dual en la que intervienen tanto la acción internacional como la política pública; 2) el carácter técnico de la cooperación mexicana conlleva un trabajo previo de cuantificación y comprensión de sus efectos, pues se materializa en el intercambio de conocimientos, tecnología e innovación; 3) el nuevo rol de implementación de la Agencia ha vuelto aún más necesario reforzar la evaluación de la cooperación mexicana, y 4) es inminente fortalecer las capacidades evaluativas de las personas gestoras de la CSS, así como promover la cooperación y comunicación en cuanto a los procesos y buenas prácticas en evaluación.

Sobre el cómo se evalúan las acciones de CSS mexicanas y haciendo eco al principio de mutua rendición de cuentas, se plantea que la evaluación de la cooperación es una responsabilidad compartida y que, por tanto, esta conlleva el reto de equiparar las capacidades de las partes involucradas a fin de procurar una ruta común hacia la mejora continua de las intervenciones para el desarrollo.

## METODOLOGÍA

Con la finalidad de explorar las experiencias de la AMEXCID en materia de evaluación de la CSS en Centroamérica de 2018 a 2024, el presente artículo se sirvió, por una parte, del análisis histórico-documental como principal técnica de investigación. Y, por el otro, del método histórico-lógico como el enfoque que guía este estudio, el cual propone lo siguiente:

[Lo] histórico se refiere al estudio del objeto en su trayectoria real a través de su historia, con sus condicionamientos sociales, económicos y políticos en los diferentes periodos. Lo lógico interpreta lo histórico e infiere conclusiones. Lo histórico y lo lógico están estrechamente vinculados. Lo lógico para descubrir la esencia del objeto requiere los datos que le proporciona lo histórico. De otra manera, se trataría de un simple razonamiento especulativo. Sin embargo, lo lógico debe reproducir la esencia y no limitarse a describir los hechos y datos históricos (Rodríguez y Pérez, 2017, p. 189).

De esta manera, reconstruir como un hecho histórico la experiencia mexicana en la evaluación de la CSS con Centroamérica en el siglo XXI, permitió identificar los factores técnicos, políticos e institucionales que determinan su evolución. Asimismo, a partir de lo anterior, se extrajeron aprendizajes y conclusiones valiosas para el fortalecimiento de las capacidades evaluativas de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) en México.

Dicho análisis conllevó, en primera instancia, la búsqueda de archivos que permitiera recopilar los datos necesarios para comprender el objeto de estudio y explicarlo. En este sentido, se recurrió a la localización de documentos oficiales de la política y normativa de la CID entre México y sus socios regionales, y de informes de resultados de las evaluaciones efectuadas a las acciones de cooperación, investigaciones académicas en la materia, entre otros instrumentos.<sup>1</sup>

Desde una perspectiva cualitativa, la investigación conectó con la realidad de la evaluación de la CID mexicana para comprenderla a través de sus principales partes involucradas, es decir dentro del mismo contexto social, histórico y cultural en el que se desarrolla. De esta manera, la instrumentalización del método histórico-lógico facilitó la interpretación de los hechos que forjaron la experiencia de evaluación de la CSS de México en Centroamérica tomando como punto de partida el año 2018 y haciendo un corte hasta nuestros días, aunque también se recu-

<sup>1</sup> Es preciso mencionar que la rendición de cuentas y la transparencia sobre las acciones de CID de México ha tenido avances en la última década, pero la información oficial sobre la implementación, seguimiento y evaluación de dichas acciones sigue siendo escasa y limitada. Esto en comparación con la información pública que se puede consultar sobre el grueso de las políticas y los programas públicos en este país.

peraron los antecedentes históricos más sustantivos. Lo anterior, permitió la generación de las conclusiones delineadas al cierre del presente documento.

## LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO Y SU EVALUACIÓN

México ha apoyado los procesos de desarrollo de otros países desde la consolidación de las independencias en América Latina y el Caribe. Sin embargo, el primer indicio documentado de la cooperación mexicana data de principios del siglo XX, cuando en 1900 el gobierno mexicano otorgó un donativo al gobierno estadounidense de 30 000 pesos a favor de las víctimas de un huracán que devastó Galveston, Texas (Figueroa, 2014).

Desde entonces, México se ha destacado por ser un país solidario y por participar activamente en diversas iniciativas de cooperación internacional, en particular en las impulsadas en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). De ahí, el establecimiento de una misión permanente ante esta organización y el involucramiento del país en los debates internacionales sobre el desarrollo, así como la inclusión de la cooperación internacional para el desarrollo como principio rector de la política exterior mexicana en 1988.<sup>2</sup>

De igual manera, “su inmersión en las dinámicas de la cooperación regional lo perfilaron como actor de la cooperación Sur-Sur. Esta dimensión le permitió estrechar relaciones con sus vecinos del sur, así como beneficiarse del intercambio de experiencias en materia de política pública” (Apodaca, 2022, p. 234).

La CSS es una modalidad de la CID, la cual tiene por objetivo la colaboración técnica y el intercambio de innovaciones, tecnologías, conocimientos y prácticas exitosas entre países de similar nivel de desarrollo, generalmente provenientes del sur del planeta. México ha adoptado en la última década un papel dual fungiendo, por un lado, como receptor

<sup>2</sup> El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su cláusula X los principios que rigen a la política exterior y la celebración de tratados internacionales, entre los cuales se encuentra la cooperación internacional para el desarrollo.

marginal de AOD,<sup>3</sup> aunque cada vez en menor medida. Y, por el otro, posicionándose como oferente de CSS.<sup>4</sup>

De acuerdo con el *Informe de labores de la AMEXCID 2022*, durante ese año se llevaron a cabo 73 actividades bilaterales en Centroamérica y el Caribe; se participó en foros regionales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM), y se trabajó en la implementación de los proyectos JCF y SV en Honduras, El Salvador y Guatemala en el marco del Plan de Desarrollo Integral (PDI).

Por ello y como se estipula en el artículo 24 de la Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCDI, 2020), la CSS de México tiene un carácter preponderantemente técnico y regional, ya que sus contenidos prioritarios son la investigación científica y la tecnológica, mientras que el área geográfica prioritaria de la cooperación mexicana es Centroamérica. En ese sentido, no es de extrañar que la cartera de cooperación con esta subregión sea la más dinámica y prolifera de la AMEXCID.

## LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN LA COOPERACIÓN MEXICANA

La Gestión para Resultados (GPR)<sup>5</sup> es un “modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión” que se focaliza en la consecución de resultados de desarrollo a partir de la implementación de acciones que tengan valor público (SHCP, 2008, p. 13). Es decir, que propicien cambios sociales en el bienestar de las personas y la satisfacción de sus necesidades.

<sup>3</sup> En términos oficiales, la OCDE considera a la CSS como todas aquellas transferencias financieras y técnicas oficiales que cumplen con los criterios estipulados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Véase <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>

<sup>4</sup> Aunque es un concepto aún en construcción, durante la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (PABA+40), se le denominó una manifestación de solidaridad entre los pueblos y países del Sur que contribuye a su bienestar y autosuficiencia (ONU, 2019).

<sup>5</sup> La preposición “para” no es fortuita, pues hace explícito que la intención del modelo no es gestionar por resultados, sino para resultados. Es decir, planear hacia la consecución de metas predefinidas.

En América Latina, su origen se remonta al movimiento de la Nueva Gestión Pública (NGP) impulsado en la década de los setenta por el Banco Mundial y la OCDE. Algunos de los aspectos que enfatiza la GPR son: 1) la transparencia y la rendición de cuentas, 2) la puesta en marcha de mecanismos para asegurar la calidad, el buen desempeño de las instituciones y la generación de resultados, 3) la innovación y el fortalecimiento institucional, y 4) la profesionalización de las personas a cargo de las acciones para el desarrollo (CLAD, 1998).

La GPR integra una serie de principios, mecanismos y herramientas en todo el ciclo de gestión de políticas o proyectos en aras de incrementar su eficiencia, economía y eficacia. Ello significa, por una parte, articular los procesos de planeación, programación, presupuestación, implementación, seguimiento y evaluación. Por otra, orientarlos a la consecución de los objetivos y las metas en cuestión. No obstante, valorar el desempeño, los avances y los logros de las instituciones requiere fundamentalmente de capacidades de planeación, análisis de datos, construcción de indicadores, examen y gestión del conocimiento. Por lo tanto, en palabras de Rist, Boily y Martin, los sistemas de seguimiento y evaluación se convierten en “el corazón de la GPR” (2011, p. 2).

Aunque este modelo se ha integrado primordialmente en las administraciones públicas, también se ha retomado en el ámbito internacional, pues funge como la base para impulsar acciones de CID eficaces. En 2004, durante la Mesa Redonda de Marrakech sobre la Gestión Orientada a los Resultados, se analizaron los cinco principios que dan sentido a la eficacia de la cooperación,<sup>6</sup> mismos que fueron suscritos tras la Declaración de París de 2005 y actualizados por la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED)<sup>7</sup> para su monitoreo.

<sup>6</sup> Los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Roma (2003), París (2005), Acra (2008) y posteriormente para la Cooperación Eficaz al Desarrollo de Busán (2011), Ciudad de México (2014), Nairobi (2016), Nueva York (2019) han propiciado el cumplimiento de los principios, adaptándose a los cambios experimentados en el ámbito de la cooperación. Dos de estos principios son particularmente relevantes para la evaluación: 1. Mutua rendición de cuentas: la responsabilidad de evidenciar resultados y transparentar el uso adecuado de los recursos de la cooperación se comparte entre socios mediante la evaluación de las acciones efectuadas. 2. Gestión orientada a resultados: determina “la vinculación entre la programación y los recursos con los resultados, [asimismo, empuja su alineación] con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, evitando introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios” (OCDE, 2008, p. 9).

<sup>7</sup> A pesar de los esfuerzos realizados, la Política de Evaluación no se aprobó y, por ende, no se publicó ni se puso en marcha.

El desarrollo del modelo de GPR tanto a nivel de administración pública como el que se impulsa en el ámbito internacional no son excluyentes; por el contrario, se retroalimentan mutuamente, pues la construcción de capacidades de seguimiento y evaluación experimentada por México desde principios del siglo XXI se reconocen como ejercicios valiosos y necesarios para el aprendizaje y la toma de decisiones basada en evidencia.

Lo anterior se reforzó sustancialmente con la aprobación de la LCID en 2011, a través de la cual la cooperación que México ofrece adquirió un carácter de política pública. Derivado de esta, dos hitos relevantes para el desarrollo de capacidades de evaluación dentro de la AMEXCID fueron la creación de la Dirección de Registro, Monitoreo y Evaluación y el diseño del primer Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) 2014-2018.

De acuerdo con la ley antes referida, el PROCID es el instrumento de “planeación y ejecución de las acciones de cooperación internacional, así como de las estrategias de recepción, transferencia e intercambio de recursos, bienes, conocimiento y experiencias en materia educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera” (art. 24, LCID, 6 de abril de 2011). Este recibe presupuesto por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para su “coordinación, seguimiento y evaluación”, por ende, deben sujetarse a las disposiciones de la LFPRH, incluida la obligación de evaluarse anualmente y la posibilidad de revisarse bianualmente en caso de requerir modificaciones (art. 26, LCID, 6 de abril de 2011). Asimismo, es facultad del presidente del Consejo Consultivo de la AMEXCID convocar, cuando así lo decida, a los Consejos Técnicos especializados para participar en evaluaciones de acciones específicas de cooperación (art. 16, LCID, 6 de abril de 2011).

Dada la responsabilidad de evaluar la CID, entre 2014 y 2016 se generó una propuesta inicial de Política de Evaluación de la CID mexicana<sup>1</sup> y se aprobó la Estrategia de Evaluación 2015-2016. Asimismo, con la intención de facilitar operativa y administrativamente el ciclo de gestión de los proyectos de Cooperación Técnica y Científica, la AMEXCID y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) formularon diversas herramientas para la presentación, evaluación *ex ante*,

seguimiento, monitoreo y evaluación *ex post* de los proyectos de la CID mexicana.<sup>8</sup>

Estos esfuerzos se complementaron con la construcción del Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID)<sup>9</sup> y la puesta en marcha del Sistema de Información de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (INFOAMEXCID).<sup>10</sup> No obstante, hasta 2022 el RENCID se encontraba desactualizado y los instrumentos antes mencionados no han logrado articularse de manera que retroalimenten oportunamente los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de la AMEXCID.

En este sentido, el camino no está allanado, pero las experiencias y los avances institucionales en la GPR de la CID en México le han permitido adquirir mayores habilidades para cooperar con mayor calidad y eficacia con sus socios prioritarios. A continuación, se profundiza en el análisis de algunas de estas experiencias.

## EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN DE CSS DE LA AMEXCID EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA

La prioridad de la política mexicana de cooperación por la región centroamericana está establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024. El numeral 12, Estrategias específicas, en materia de Política Exterior, describe que el ejecutivo federal ofrece cooperación como una expresión de solidaridad para las naciones de América Latina y el Caribe. “Esta disposición será especialmente marcada hacia las naciones centroamericanas, con las cuales hay estrechos vínculos por vecindad, cercanía, cultura e historia compartida” (DOF, 2019).

Adicionalmente, esta prioridad geográfica concuerda con los principios rectores de la actual administración, también plasmados en el PND:

<sup>8</sup> Estos esfuerzos se gestaron en gran medida en el marco del acompañamiento para el fortalecimiento de la AMEXCID que la GIZ y PNUD han realizado en la última década. Los formatos siguen vigentes y pueden consultarse en el siguiente enlace: <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/formatos-de-presentacion-de-proyectos-42811>

<sup>9</sup> El RENCID tiene como propósito sistematizar y cuantificar la CSS, tomando en cuenta que la oferta de CID se integra por intercambios humanos, financieros y técnicos.

<sup>10</sup> Plataforma interna de trabajo que compila la información de las acciones y proyectos de CID que ejecuta la AMEXCID en coordinación con las representaciones de México en el exterior y las dependencias y entidades de la APF involucradas en la implementación.

1) “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”, visión que coincide con la promesa central y transformadora de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de “No dejar a nadie atrás”.<sup>11</sup> La oferta de la cooperación mexicana promueve atender a las poblaciones vulnerables. 2) “No más migración por hambre o por violencia”. Se busca un desarrollo más equitativo para que todas las personas ciudadanas de la región puedan vivir con oportunidades en sus comunidades de origen. Que la migración sea una opción y no una necesidad.

Adicionalmente, el PND establece en el punto de migración “Mediante la negociación y el diálogo franco se buscará involucrar a los gobiernos de Estados Unidos y a los países del Triángulo Norte centroamericano Guatemala, Honduras y El Salvador en la construcción de mecanismos de reactivación económica, bienestar y desarrollo capaces de desactivar el fenómeno migratorio” (DOF, 2019).

A manera de antecedente, en el artículo 24 de la LCID se establece que el programa de cooperación internacional debe incluir “la identificación de las áreas geográficas que resulten prioritarias para el interés de México en materia de oferta de cooperación internacional, en primer término, Centroamérica y el resto de los países de América Latina y el Caribe” (DOF, 2020).

En este sentido, en diciembre de 2021 se publicó el PROCID 2021-2024, el cual se deriva del PND, y contempla en su “Objetivo prioritario 2. Lograr que la política mexicana de CID, contribuya al desarrollo humano sostenible de nuestros países socios, con prioridad en las poblaciones de Centroamérica y el Caribe” (DOF, 2021).

Más allá del mandato normativo antes descrito, el presidente de México estableció compromisos políticos al inicio de su administración. En diciembre de 2018, durante su toma de protesta, Andrés Manuel López Obrador suscribió una declaración para sentar las bases de entendimiento de una nueva relación entre El Salvador, Guatemala, Honduras y México, mediante el PDI. Estos países solicitaron el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el diseño y puesta en marcha de esta iniciativa (CEPAL, 2021, p. 9).

<sup>11</sup> Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Valores Universales. Principio Dos. <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>

Como atención a algunas recomendaciones del PDI, el gobierno de México se comprometió a instrumentar sus proyectos emblema en El Salvador, Guatemala y Honduras. Adicionalmente, la primera gira que realizó el presidente de México fue a Centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras, Belice) y Cuba, en mayo de 2022, con el objetivo de dialogar con los mandatarios sobre programas migratorios, seguridad fronteriza y los proyectos de CID implementados por México.

## PRINCIPALES EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN DE LA CID MEXICANA EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA

### *La evaluación de la cooperación técnica y científica de México con Honduras*

Derivado de la Estrategia de Evaluación 2015-2016, se planeó la realización de un ejercicio piloto de Evaluación de los Programas de Cooperación Técnica y Científica entre México y Honduras 2011-2013 y 2013-2015.<sup>12</sup> Dos grandes metas precedieron a dicho ejercicio: por una parte, valorar el diseño de los programas para verificar la congruencia entre sus objetivos y las actividades realizadas, identificar los factores que posibilitaron la generación de cambios, así como aquellos que los obstaculizaron<sup>13</sup> (AMEXCID, 2015).

Por otra parte, la evaluación de estos programas significó la oportunidad de poner a prueba las herramientas y mecanismos del Sistema de Planeación, Monitoreo y Evaluación. Por lo tanto, la evaluación de la cooperación entre México y Honduras representó una experiencia de aprendizaje tanto para identificar los resultados obtenidos de estos esquemas de cooperación bilateral como para fortalecer las capacidades de evaluación de la AMEXCID.

La cooperación técnica y científica (CTC) entre México y Honduras es de larga data: encuentra sus orígenes en el Convenio Básico sus-

<sup>12</sup> AMEXCID. Herramientas para la cooperación internacional para el desarrollo. Véase <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/herramientas-para-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo>

<sup>13</sup> Un aspecto para resaltar es que, desde el inicio, la evaluación de la CID en México se concibió bajo el propósito de generar evidencias útiles para la mejora continua, pero también procurar la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas en la implementación de los proyectos. Por lo tanto, nació con una intención de aprendizaje.

crito entre ambas naciones en 1995. Desde entonces, este instrumento ya integraba una cláusula que señala explícitamente que los proyectos derivados de la cooperación deberán ser evaluados anualmente por la Comisión Mixta (COMIXTA), integrada por representantes de ambos gobiernos.<sup>14</sup>

Las evaluaciones de los proyectos de CTC implementados, sin embargo, tenían un carácter de revisión anual de alto nivel en el marco de las reuniones de la COMIXTA. Por lo que es hasta 2015 cuando se efectúa una evaluación de carácter más técnico a los 27 proyectos aprobados en ambos programas; esto a través de un diseño metodológico de evaluación *ex post*. La evaluación abarcó dos sectores: 1) medioambiente y cambio climático, y 2) el sector agropecuario. El grueso de las acciones consideradas tuvieron por objetivo el intercambio de información y conocimientos técnicos, así como el fortalecimiento de capacidades en materia de agricultura, ganadería, prevención de riesgos y enfermedades agropecuarias y temas conexos (AMEXCID, 2015).

A continuación, se destacan dos de los resultados globales más significativos de la evaluación para el aprendizaje y la toma de decisiones.<sup>15</sup>

1. *El diseño de los proyectos*: los tiempos en los que se presentan propuestas deben favorecer su aprobación, por lo tanto, es preciso tomar en cuenta aspectos como los cambios de gobierno. Aunado a lo anterior, la presentación de propuestas y diseño de los proyectos son aspectos que deben reforzarse con instrumentos específicos (formatos de cooperación) y útiles para ello,<sup>16</sup> pero también con la provisión de información sobre las modalidades de cooperación existentes en el marco de cooperación bilateral. Adicionalmente, la capacitación previa de las organizaciones e instituciones interesadas en participar es fundamental, pues este apoyo puede asegurar que los proyectos sean más pertinentes, relevantes y con-

<sup>14</sup> Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Honduras. [https://dgpempec.sep.gob.mx/conve/3\\_amc\\_rhmj2.pdf](https://dgpempec.sep.gob.mx/conve/3_amc_rhmj2.pdf)

<sup>15</sup> El informe completo de la evaluación de los programas de cooperación técnica y científica México-Honduras se encuentra públicamente disponible en el siguiente enlace: <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/evaluacion-de-los-programas-de-cooperacion-tecnica-y-cientifica-mexico-honduras>

<sup>16</sup> Si bien no es posible atribuir completamente la creación de los formatos de presentación y seguimiento a esta evaluación, ciertamente el reto de no contar con instrumentos estandarizados para ello fue uno de los hallazgos que se recuperaron en la evaluación en comento.

tengan una adecuada planeación estratégica rumbo al cumplimiento de sus objetivos.

2. *La gobernanza en torno al ciclo de gestión de los proyectos*: el ejercicio de evaluación evidenció la necesidad de definir con claridad las funciones y roles en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los proyectos entre las instituciones involucradas en ambos países. Ello debido a la fragmentación de responsabilidades y la comunicación discontinua entre instancias y funcionariados de ambas naciones.

Esta fragmentación también se tradujo en retos para la vinculación de diferentes fuentes y oferentes de recursos, particularmente provenientes del sector privado. En el caso de México la definición de roles representó un reto, pues hasta 2018 la AMEXCID no ejecutaba directamente las acciones de cooperación bilateral y no cuenta con representaciones en otros países. Por lo tanto, fue necesario apoyarse en una coordinación nacional, adscrita a la embajada de México en Honduras, el cual únicamente cuenta con atribuciones para el seguimiento de los acuerdos de cooperación, pero no para evaluar los proyectos.

A pesar de los desafíos experimentados, la evaluación de la CSS con enfoque en la CTC entre México y Honduras representa un hito para la evaluación de la CID mexicana, al cual se le han sumado otros más en años subsecuentes.

### *La evaluación de resultados y las lecciones aprendidas del programa Mesoamérica Sin Hambre (2022)*

El Programa Mesoamérica Sin Hambre (MSH): “Marcos institucionales más efectivos para mejorar la agricultura y la seguridad alimentaria y nutricional” es una iniciativa de cooperación regional activa desde 2015, financiada<sup>17</sup> por la AMEXCID y ejecutada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en beneficio de Belice, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

<sup>17</sup> Con un presupuesto total de 15 000 000 de dólares estadounidenses ejecutado de 2015 a 2022.

De junio a diciembre de 2021, con base en los acuerdos generados durante la Comisión Mixta FAO-AMEXCID 2020 y bajo el liderazgo de la Oficina de Evaluación de la FAO,<sup>18</sup> un equipo de personas evaluadoras valoró el logro de los resultados y la identificación de lecciones aprendidas de este programa hasta septiembre de 2021. Esta evaluación, a través del análisis de los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e inclusión de grupos con desventajas sociales, permitió formular algunas recomendaciones a las partes involucradas en materia de escalamiento del programa y del diseño de nuevas iniciativas relacionadas con la reducción del hambre y el fortalecimiento de la seguridad alimentaria en la región mesoamericana.

De acuerdo con la FAO (2022), este ejercicio se desarrolló a través de tres principales etapas de trabajo: 1) el diseño del informe inicial<sup>19</sup> para la presentación de la propuesta metodológica<sup>20</sup> por seguir, 2) el desarrollo del trabajo de campo<sup>21</sup> para el levantamiento de los datos empíricos en campo, y 3) el procesamiento de los hallazgos y la preparación y discusión del informe final. Durante este proceso, el equipo evaluador identificó algunos desafíos de evaluabilidad tales como la falta de una teoría del cambio explícita y las restricciones de movilidad e interacción social generadas por el SARS-COV-2. Por ello, fue necesario reconstruir la teoría de cambio, afinar el marco de resultados y buscar vías alternas para el levantamiento de información a distancia.

De esta forma, el equipo evaluador logró completar el trabajo de campo y obtener datos suficientes y confiables en los nueve países cubiertos por el programa MSH. Entre los hallazgos derivados se destaca que los dos resultados planificados<sup>22</sup> fueron alcanzados, con distintos niveles de avance en cada país. Por un lado, para el resultado 1, se identifi-

<sup>18</sup> Representada por Lavinia Monforte y Adriana Jaramillo.

<sup>19</sup> Aprobado por las principales partes involucradas: la AMEXCID, la Oficina Subregional de la FAO para Mesoamérica y el equipo del programa.

<sup>20</sup> Los lentes que guiaron su construcción fueron: el enfoque de gestión basada en resultados, el marco FAO-UNEG sobre desarrollo de capacidades para el desarrollo, el pensamiento indígena mesoamericano, y la teoría de sistemas (FAO, 2022).

<sup>21</sup> Implementado a través de técnicas de investigación cualitativa (el desarrollo de entrevistas y grupos focales para acceder a 254 testimonios) y ejecutado durante los meses de julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2021.

<sup>22</sup> Los resultados del documento del proyecto del programa MSH son: 1. Desarrollando un marco político e institucional eficaz y operativo para contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional. 2. Fortalecida una institucionalidad específica eficaz para mejorar las condiciones, los medios de vida y la resiliencia de productores de la AF.

có que todos los países disponen de un marco habilitante inicial para mejorar los apoyos a productores de la agricultura familiar (AF) y, con ello, fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional (SAN); por otro lado, para el resultado 2, se distingue un fortalecimiento de las capacidades de instituciones sectoriales y locales en materia de gestión de los apoyos a la SAN y la AF. Sin embargo, el MSH aún no logra influir de forma directa e inmediata en la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional (INSAN), ya que este enfrenta un contexto con una gran cantidad de población afectada por la problemática multicausal<sup>23</sup> del INSAN y su teoría de cambio está más enfocada en el fortalecimiento institucional.

Asimismo, el proceso de evaluación del MSH ayudó a identificar seis experiencias con potencial de aprendizaje, entre estas se contempla la complementariedad con otras intervenciones y entre las distintas estrategias del programa, el modelaje regional de instrumentos de política sectorial, el potencial de experiencias de cooperación Sur-Sur y Triangular (CSST), y la gestión de los cambios culturales en los sistemas alimentarios de las poblaciones afectadas por la INSAN.

Por último, las personas evaluadoras hicieron ocho recomendaciones a las instituciones implementadoras, de las cuales tres estuvieron dirigidas a la AMEXCID y a las embajadas de México en la región. Estas recomendaciones buscan fortalecer la toma de decisiones para: 1) potenciar los activos construidos (unidades ejecutoras, redes, marca MSH y oferta de cooperación) por el MSH y ampliar su visibilidad; 2) asegurar el apoyo financiero para la implementación de la siguiente fase del programa; y 3) desarrollar una estrategia de alineación y complementariedad del MSH con Sembrando Oportunidades en Honduras, Guatemala y El Salvador, ya que este último también está siendo ejecutado por la AMEXCID en colaboración con la Agencia de Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID).<sup>24</sup>

Parte de estas recomendaciones ya se han visto reflejadas en la práctica, ya que durante la XVI Reunión de la Comisión Mixta AMEXCID-FAO, en noviembre de 2022, se anunció la extensión del MSH a diciembre

<sup>23</sup> Acentuada por el impacto de la pandemia del SARS-COV-2.

<sup>24</sup> El marco de cooperación entre la AMEXCID y la USAID, Sembrando Oportunidades busca abordar las causas estructurales de la migración irregular, por lo que la coordinación es para los proyectos de la AMEXCID Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro. Consúltese <https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-05/Sembrando%20Oportunidades%20Avril%202023%20Fact%20Sheet%20Final%20ESP.pdf>

de 2024 y se planteó la posibilidad de que México fuera incluido dentro del grupo de países beneficiarios del programa. De hecho, en julio de 2023 se inició la instrumentación del MSH en el sursureste de México, siendo Quintana Roo la primera entidad en verse beneficiada por esta iniciativa (AMEXCID, 2023). En este sentido, se espera que el proceso de aprendizaje detonado por la evaluación del MSH pueda seguir su curso a través del seguimiento del resto de las recomendaciones y contribuya al fortalecimiento de capacidades de las partes involucradas, en especial para la AMEXCID y la FAO que son quienes lideran el programa.

*La evaluación de los proyectos Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en el marco del Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el Sursureste de México*

Desde 2020, la AMEXCID inició la planeación de las evaluaciones de sus proyectos emblemáticos que comenzaron ese mismo año, derivados de los compromisos del presidente de México y su especial interés en dar atención a Centroamérica. Debido a la crisis sanitaria ocasionada por el virus del SARS-COV-2, la implementación de JCF y SV en El Salvador y Honduras inició en el último trimestre de 2020, por lo que el proceso de evaluación de estos proyectos dio inicio hasta enero de 2021.

Durante este proceso se tomaron como referencia inicial los lineamientos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), pues este coordinó las evaluaciones de los programas federales JCF y SV, implementados en territorio mexicano que dieron origen a las versiones implementadas en Centroamérica. Por ello, las evaluaciones de diseño de los proyectos de cooperación con Centroamérica estuvieron basadas en los Términos de Referencia de la Evaluación (TDR) de Diseño con Trabajo de Campo. No obstante, al formar parte de la CID que ofrece México, tuvieron en cuenta factores adicionales.

En primera instancia, al no ser programas presupuestarios federales, no están obligados a cumplir la normativa nacional en materia de evaluación; sin embargo, para continuar con las buenas prácticas de evaluación que fomenta la AMEXCID, se buscó que estos proyectos contaran con el rigor técnico al que son sometidos los programas federales de la APF. En este sentido, también se consideraron los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF (Lineamien-

tos), mismos que mandatan realizar una evaluación de diseño durante el primer año de operación de un programa.

Adicionalmente, en aras de privilegiar el uso del presupuesto para la operación de los proyectos y la entrega de apoyos a personas beneficiarias, la AMEXCID planteó realizar estas evaluaciones de diseño de manera interna, por lo que no representaron un costo adicional. Las personas responsables de este proceso fueron funcionarios, quienes colaboraban en un área independiente al área ejecutora de los proyectos. Con el cambio del Reglamento Interior de la SRE publicado en el *DOF* en junio de 2021, más tarde este funcionariado se encontró adscrito a la Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPE) de la AMEXCID, creada en 2022.

En términos de la metodología, como ya se mencionó, se tomaron como guía las preguntas de análisis y evaluación que establecen los TDR de la Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del CONEVAL. Las preguntas fueron adaptadas al contexto internacional, por lo que algunas se modificaron. Para dar continuidad a estos ejercicios iniciales de evaluación, la AMEXCID planteó que una persona evaluadora independiente realizara la Evaluación de Resultados con el fin de garantizar la transparencia e imparcialidad, y asegurar el rigor técnico, esto se dio a partir del segundo año de operación de los proyectos.

Así, las evaluaciones de diseño de los proyectos JCF y SV implementados en Honduras y El Salvador fueron ejecutadas de manera interna por la AMEXCID e implicaron lo siguiente: 1) el trabajo de gabinete para el análisis de los documentos de planeación y diseño de los proyectos; 2) el desarrollo de la metodología y la coordinación del trabajo de campo, que se realizó para ambos países en mayo de 2021, en contexto de pandemia; 3) la ejecución de la segunda fase del trabajo de gabinete para responder a la segunda parte de la evaluación, y realizar el análisis de la información obtenida en los grupos de enfoque y entrevistas del trabajo de campo, y 4) la redacción de los informes finales con conclusiones y recomendaciones.

En términos generales, las evaluaciones de diseño proporcionaron información inicial sobre la ejecución de los proyectos, recomendaciones que permitieron mejorar el diseño de los proyectos en futuras ediciones y etapas iniciales de la operación. Adicionalmente, el trabajo de campo permitió conocer de primera voz testimonios de personas beneficiarias, autoridades locales en el terreno de implementación y autoridades mexi-

canas, que en términos generales reconocieron que ambos proyectos representan un esfuerzo de CID sin precedentes. Asimismo, permitió documentar el esfuerzo de coordinación y de confianza entre los gobiernos de México, Honduras y El Salvador.

En diciembre de 2022, la AMEXCID concluyó las evaluaciones de diseño internas con Trabajo de Campo. La DGPE entregó los informes de ambas evaluaciones y resúmenes a la Dirección Ejecutiva y a la Dirección General implementadora. De forma paralela, debido a la necesidad de continuar el proceso de evaluación de los proyectos mencionados, desde inicios de 2022, la AMEXCID implementa en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) una Estrategia de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje (MEYA), para los proyectos prioritarios que ejecuta directamente en Centroamérica.

Como primer objetivo de la estrategia de MEYA con el PNUD, una consultora independiente realizó la valoración de calidad de las evaluaciones de diseño con el objetivo de analizar de forma objetiva la calidad de sus elementos evaluativos. En marzo de 2023, el PNUD entregó los informes finales de la Valoración de Calidad de las Evaluaciones de Diseño, los que representaron un ejercicio de valoración externa e independiente de las evaluaciones realizadas, lo que comúnmente se conoce como “metaevaluación”.

Como segundo objetivo de la estrategia, en marzo de 2023 dieron inicio las Evaluaciones de Resultados de los proyectos JCF y SV en El Salvador y Honduras. Esto a cargo de dos consultoras independientes también contratadas por el PNUD en el marco del Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD (PROCAP). El trabajo de campo para ambas evaluaciones fue coordinado, de marzo a abril, entre todas las partes involucradas en ambos países y concluyó en mayo. El proceso de análisis de la evidencia empírica identificada y la generación de conclusiones se cerró algunos meses después.

Las evaluaciones de resultados son producto del trabajo colaborativo entre la AMEXCID y el PNUD; desde la definición de los TDR hasta el levantamiento de datos empíricos en los países socios con el apoyo del personal en campo de la AMEXCID se dieron en un contexto de colaboración e inteligencia colectiva. Sin embargo, el rigor técnico e independencia fueron procurados en todo momento. Por ello, la versión final será entregada por el PNUD con base en los informes concluyentes de las con-

sultoras independientes, a fin de que la AMEXCID analice las recomendaciones y procure la instrumentalización de los aprendizajes derivados.

## APRENDIZAJES Y RETOS EN LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN MATERIA DE EVALUACIÓN DE LA CSS

### *Principales lecciones aprendidas*

La AMEXCID, en más de una década y desde su creación, ha transitado de un rol coordinador de la CID mexicana a uno de carácter más técnico abocado a la implementación, convirtiéndose así en un referente regional e internacional. No sólo porque a nivel operativo evolucionó de la coordinación a la implementación de proyectos de gran envergadura, que entregan apoyos directamente a personas beneficiarias en Centroamérica. Adicionalmente, porque a través de ejercicios de monitoreo y evaluación está llevando la buena práctica de la GPR de la administración federal mexicana al ámbito de la CID.

Entre las principales lecciones de la evaluación de la CSS, como las descritas anteriormente, destacan:

1. El valor de llevar a la práctica procesos propios como los implementados en la CTC con Honduras o las evaluaciones de diseño para JCF y SV, que han representado un aprendizaje institucional.
2. La importancia de impulsar de manera institucional, desde el diseño y la implementación, el uso de instrumentos de monitoreo y el desarrollo de ejercicios de evaluación, con miras a transitar hacia un sistema de MEYA de la CID mexicana.
3. La necesidad de fortalecer la gestión de la información sobre los avances de los proyectos y, con ello, propiciar un monitoreo efectivo. Esto a fin de contar con la información necesaria que requiere la posterior evaluación de los proyectos.
4. La utilidad de tener evaluaciones con criterios externos y estándares internacionales, ya que esto favorece la identificación tanto de buenas prácticas como de áreas de oportunidad en el marco de los proyectos de CID.
5. La importancia de que las evaluaciones de los proyectos de CSS integren el contexto de implementación y la capacidad de adaptación y flexibilidad. Tal el caso de las evaluaciones de los programas MSH, JCF y SV.

6. El gran valor de fomentar una estrecha colaboración interinstitucional y generar alianzas con contrapartes especializadas en evaluaciones y agencias reconocidas por sus capacidades institucionales como GIZ, FAO, CONEVAL o PNUD, por mencionar algunos socios con los que AMEXCID ha colaborado en la materia.

7. La utilidad de sacar provecho de los activos construidos durante las colaboraciones en materia de evaluación (redes, capacidades institucionales, buenas prácticas) a fin de ampliar su alcance y abordar sus áreas de oportunidad en ejercicios posteriores.

### *Retos en la gestión del conocimiento derivado de las evaluaciones*

El fortalecimiento de capacidades en las organizaciones es un elemento clave para la procuración de la mejora continua y la innovación. La gestión del conocimiento contribuye en gran medida a este proceso, ya que conlleva el desarrollo de actividades abocadas al intercambio de información, experiencias, aprendizajes y buenas prácticas en un ámbito dado. Como plantean Briceño, Strand y Marshall (2020), estos intercambios propician la construcción de bases de conocimiento compartido que usualmente facilitan los procesos de implementación y catalizan la innovación a nivel organizacional.

En el caso específico de la AMEXCID y con base en las experiencias de evaluación anteriormente presentadas, se observan los siguientes retos en materia de gestión del conocimiento:

1. La latente necesidad de fortalecer capacidades en materia de evaluación al interior de la AMEXCID, ya que en muchos casos las evaluaciones suelen ser procesos de carácter externo y eso no necesariamente abona a la instalación de capacidades en la materia. Por ello, dar mayor difusión a los hallazgos de los ejercicios evaluativos entre el personal de la Agencia, así como procurar su mayor involucramiento en actividades de monitoreo y evaluación resulta vital para la apropiación institucional de los aprendizajes derivados.

2. El mayor aprovechamiento de las redes, marca y oferta de CID de la AMEXCID para potenciar los intercambios de lecciones aprendidas y buenas prácticas con sus socios. En este sentido, es importante sacar mayor provecho de las redes y los foros en los que la Agencia participa

para nutrirse de los aprendizajes de estas, fortalecer los lazos de intercambio y favorecer sus gestiones organizacionales.

3. La potenciación de la práctica de incentivar el intercambio de conocimiento y experiencias entre el personal de la AMEXCID. Hace falta avanzar en la captura, sistematización y diseminación del trabajo en materia de monitoreo y evaluación, así como de los aprendizajes derivados al interior de la organización a fin de fomentar un flujo de conocimientos más dinámico entre su personal. A través de la cooperación intraagencial es posible que los procesos tanto de aprendizaje organizacional como de fortalecimiento de capacidades entre pares se vean robustecidos e incluso adaptados para evitar duplicidades y retrabajos.

## PROSPECTIVA SOBRE LAS CAPACIDADES DE MÉXICO EN LA EVALUACIÓN DE LA CSS

En la actualidad, México es líder oferente de CSS en Centroamérica, región con la cual ha cooperado históricamente. No obstante, esto sólo ha sido posible debido a la experiencia ganada por la AMEXCID en materia de administración de recursos, vinculación con múltiples actores y gestión del ciclo de los proyectos de CID.

Los apartados anteriores dan cuenta de cómo la AMEXCID ha tenido notables experiencias en materia de evaluación de la CSS, los cuales han abonado al fortalecimiento de sus capacidades y refinamiento de sus procesos operativos. La evaluación ha funcionado como práctica para identificar áreas de oportunidad en las acciones de la cooperación mexicana, destacando los factores de los cuales depende su eficiencia, eficacia, pertinencia y sostenibilidad.

La evaluación de los proyectos puestos en marcha con Centroamérica es un ejercicio que por sí mismo ha requerido de la colaboración interinstitucional, así como de la creación de mecanismos normativos e instrumentales mejorados progresivamente para adaptarse a las necesidades de la AMEXCID. Por ende, constituyen un activo de conocimiento técnico sumamente valioso con el potencial de contribuir a incrementar la calidad de la cooperación que ofrece México a la región y su vinculación con otros socios del mundo.

En el futuro cercano, sin embargo, será fundamental aprovechar el RENCID, el INFOAMEXCID y la MEYA en aras de sentar las bases para la

creación de un sistema de seguimiento y evaluación de la cooperación mexicana. El ideal es que proporcione información valiosa para las futuras planeaciones estratégicas de la AMEXCID y para el diseño de nuevos proyectos. Asimismo, este sistema podría reforzar la transparencia, la rendición de cuentas sobre la CSS que oferta México, así como forjar una buena práctica que pueda compartirse a nivel regional, pues sin duda el seguimiento y la evaluación de la CID aún enfrentan fuertes limitantes en otros países de la región.

En este mismo tenor, el cambio de administración se acerca y, con él, nuevos ajustes en la hoja de ruta de la AMEXCID serán efectuados. En ese sentido, es fundamental que el trabajo realizado en materia de seguimiento y evaluación de la CSS sea documentado y sistematizado a fin de asegurar su disponibilidad y difusión allende la rotación de personal o los cambios en las prioridades políticas. Las capacidades instaladas en materia de monitoreo, evaluación y aprendizaje deberán perdurar si realmente son efectuadas a nivel institucional y el conocimiento no sólo permanece en el personal de la agencia.

Esto será de suma utilidad, no sólo en el marco de la implementación de JCF y SV, sino en futuros proyectos que se gesten con Centroamérica y el Caribe. Los procesos de implementación en Guatemala, Belice y Cuba son muestra de ello, y podrían representar una punta de lanza de nuevos ejercicios de evaluación de la CSS mexicana, mismos que cuentan con el potencial de contribuir a la generación de nuevos aprendizajes y capacidades.

## CONCLUSIONES

La evaluación de la CSS en México enfrenta desafíos inherentes a la naturaleza dual de oferente y receptor de este país. Asimismo, representa un reto la coordinación de los múltiples actores que participan en las acciones de cooperación, tanto en el exterior como al interior, pues muchas dependencias de la administración pública, así como gobiernos subnacionales también realizan este tipo de acciones.

Aunado a lo anterior, la financiación de la CSS es heterogénea, ya que cuenta con fuentes diversas de recursos, además del gasto público. A ello se suma que México ha focalizado mayoritariamente sus esfuerzos en la cooperación técnica y triangular, lo cual conlleva un trabajo

previo de cuantificación y vuelve compleja su monetización, pues sus efectos se materializan en el intercambio de conocimientos, tecnología e innovación.

Como ya se hizo mención, en la administración 2018-2024 la AMEXCID transitó a un rol de implementación de proyectos en la región centroamericana y caribeña. Esto ha vuelto aún más necesario reforzar la evaluación de la CSS mexicana, ya que los objetivos que persigue, los recursos que destina, así como las poblaciones a las que atiende alcanzan dimensiones regionales y enfoques humanitarios.

En este sentido, el punto neurálgico de la evaluación de la CSS está en definir claramente qué se evalúa, cómo se hace, quiénes se involucran en esta tarea y con qué finalidad. Dichos aspectos podrían definirse de mejor forma gracias a la instauración de un sistema de monitoreo y evaluación adaptado a las necesidades de la AMEXCID. De igual forma, se deberían adoptar los principios de la CSS,<sup>25</sup> en torno a los procesos y buenas prácticas en evaluación. En especial, es preciso valorar cómo se está alcanzando la autosuficiencia y sostenibilidad de los países en desarrollo, fortalecer las capacidades de las personas gestoras de la CSS, así como promover la cooperación y comunicación entre socios ejecutores y equipos evaluadores.

Si bien México cuenta con un sistema de evaluación de política pública consolidado para realizar esta tarea, las acciones de CSS no pueden homologarse con la estructura de un programa presupuestario, pues estas cuentan con temporalidades de ejecución diferentes, contextos complejos y cambiantes, y sus procesos de planeación y reporte de avances no se acotan necesariamente a los de una política pública federal.

Asimismo, haciendo eco al principio de mutua rendición de cuentas, la evaluación de la CID es una responsabilidad compartida. No obstante, esto puede representar un reto para los socios de México con capacidades nacionales incipientes o deficientes para la evaluación, pues esta labor le puede significar esfuerzos adicionales frente a cooperantes más experimentados o con mecanismos de evaluación más avanzados.

A pesar de lo anterior, México ha logrado sentar las bases para resolver algunos de estos desafíos en el corto plazo, lo que también le

<sup>25</sup> Para la UNOSSC (2022), las iniciativas de CSS deben ser establecidas con base en el respeto a la soberanía nacional, de autoría e independencia nacional, de igualdad, de no dependencia y no inferencia en los asuntos internos y de beneficios mutuos.

implica construir un camino que, posteriormente, pueden replicar otros países en la región en aras de mejorar sus capacidades en evaluación de la CSS. Que la realidad de la CID en el país sea tan compleja, le brinda mayores oportunidades de innovar con cada paso que da rumbo a una gestión basada en resultados, evidencias y múltiples aprendizajes.

## LISTA DE REFERENCIAS

- AMEXCID [Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo] (2015). *2015, un año de logros para la Integración y el desarrollo de Mesoamérica*. <https://www.gob.mx/amexcid/prensa/el-proyecto-mesoamerica-pasos-firmes-para-la-integracion-regional-en-el-2015>
- AMEXCID [Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo] (18 de julio de 2023). *Inicia la instrumentación de “Mesoamérica sin Hambre” en el sur-sureste de México*. <https://www.gob.mx/amexcid/articulos/inicia-la-instrumentacion-de-mesoamerica-sin-hambre-en-el-sur-sureste-de-mexico-339987>
- Apodaca, R. (2022). *Análisis del contexto mundial de la post-ayuda y su incidencia en la cooperación internacional para el desarrollo en México y Chile*. Tesis de doctorado, Tecnológico de Monterrey.
- Briceno, B., Strand, K. y Marshall, M. (20 de febrero de 2020). *La gestión del conocimiento: recursos y oportunidades*. <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/gestion-conocimiento-recursos/>
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2021). *Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México*, vol. 1.
- CLAD [Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo] (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>
- DOF [Diario Oficial de la Federación] (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.
- DOF [Diario Oficial de la Federación] (2020). *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. última reforma*.
- DOF [Diario Oficial de la Federación] (2021). *Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2021-24*.
- FAO [Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura] (2022). *Evaluación de resultados y lecciones aprendidas del programa “Mesoamérica sin Hambre: marcos institucionales más efectivos para mejorar la agricultura*

- familiar y la seguridad alimentaria y nutricional*". Serie de evaluaciones de programas, 09/2022. Roma.
- Figueroa, B. (2014). Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000). *Revista Mexicana de Política Exterior*, 102, 29-53.
- OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] (2008). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de Acción de Accra*. París: OCDE.
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (2019). *Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur*. <https://unsouthsouth.org/bapa40/>
- Rist, R. C., Boily, M.-H. y Martin, F. (2011). *Influencing change. Building evaluation capacity to strengthen governance*. Washington: Banco Mundial.
- Rodríguez, A. y Pérez, O. (2017). Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento. *Revista EAN*. 10.21158/01208160.n82. 2017.1647.
- SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] (2008). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/directricessed.pdf>
- UNOSSC [Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur] (28 de febrero de 2022). *Acerca de la Cooperación Sur-Sur y Triangular*. <https://www.unsouthsouth.org/acerca-de/acerca-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular/?lang=es#:~:text=La%20agenda%20de%20la%20cooperaci%C3%B3n,asuntos%20internos%20y%20de%20beneficios>

## PRÁCTICAS Y RESULTADOS DE LA COOPERACIÓN EN ENTORNOS CAMBIANTES

Bernadette Vega y Ulrich Müller

### EL ENTORNO DE LA COOPERACIÓN Y LOS REQUERIMIENTOS DE APRENDIZAJE CONTINUO

Más de 30 años después del fin de la guerra fría, la inicial euforia de los efectos democratizantes y de mayor justicia social de la globalización ha pasado. Vuelven a aparecer tendencias de renacionalización y algunos autores aún ven la vuelta de confrontaciones de grandes bloques a nivel mundial.<sup>1</sup> A esto se suma el ajuste de expectativas ante retrocesos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de acción climática. Se revelan desafíos que inclusive países grandes no pueden resolver solos. Por lo menos parte, si no la mayoría de los problemas que forman las crisis múltiples de la actualidad son de carácter global (Müller y De la Lastra, 2023). Y en muchos casos, incluso con voluntad política, no es claro el camino a tomar.

Bajo estas condiciones, la cooperación internacional para el desarrollo (CID), el intercambio entre países y el aprendizaje mutuo quedan más necesarios que nunca (OCDE, 2023), pero al mismo tiempo sus formas y modalidades deben cambiar para ganar la credibilidad necesaria para reunir fuerzas importantes y poder romper los efectos de redistribución hacia arriba, hacia el 1% más rico de la población global, recién

<sup>1</sup> “The current international environment is defined by rising competition and confrontation of great powers in transforming trans-regional integration initiatives and new threats to the international security order. Emerging markets and developing countries are increasingly playing a defining role in those trends, particularly in the growing cooperation among emerging markets and developing countries in the form of south-south cooperation.” Duggan et al. (2022).

temente otra vez más acentuada por la crisis de la COVID-19.<sup>2</sup> Cada vez se reconocen con más elocuencia los legados coloniales inscritos en los sistemas de cooperación (Hahn, 2023) y las demandas de participación se amplían a muchos grupos desfavorecidos que buscan reconocimiento e inclusión en todas sus dimensiones, en vez de una advocaría de buena voluntad por otros. Los objetivos sostenibles de desarrollo quedan vigentes, aunque –a pesar de su enorme complejidad– todavía limitados ante la velocidad con la cual el cambio climático y las pérdidas de biodiversidad cambian las condiciones básicas en los cuales actuamos.

Ante estas condiciones, no es una cuestión si se quiere continuar con la cooperación internacional para el desarrollo. Pero sí hay que preguntar cómo esta continuación debe efectuarse. Desde su inicio, la cooperación internacional para el desarrollo ha sido objeto de aprendizajes continuos, de reflexión crítica y de presiones hacia repensar hasta sus bases fundamentales. No hay respuestas únicas ni recetas mágicas para salvar el mundo. Promete más apostar en opciones diversas juntando fuerzas, la creatividad de todos en intercambios en que todos se encuentran inevitablemente en vías de desarrollo y los privilegios muchas veces son obstáculos para dar un paso más adelante (Ayala y Müller, 2017).

En esta situación global, México es un país con muchas potencialidades de contribuir, un socio confiado en muchos procesos globales y un cooperante del sur<sup>3</sup> con una personalidad diferenciada. Sin una historia propia como poder colonial, con una enorme riqueza tanto cultural como natural y con una fuerte tradición de creatividad e innovación, siendo miembro del G-20, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y uno de los países líderes hemisféricos, México tiene altos potenciales y responsabilidades en el desarrollo futuro. Partiendo de esta hipótesis, esta sección analiza el sistema mexicano de cooperación en cuatro pasos. El primer paso pone la vista en las estructuras del sistema mexicano de cooperación, las personas y organizaciones y las relaciones entre ellos. El segundo paso habla de la ejecución reflexiva, modalidades y procesos y la capacidad innovadora en ellos. En

<sup>2</sup> “The wealth of the 10 richest men has doubled, while the incomes of 99% of humanity are worse off, because of COVID-19”. OXFAM (2022, p. 6).

<sup>3</sup> Algunas categorías reflejan en su propia terminología un modo de pensar o de clasificar y encasillar a los países cooperantes que, para muchos, puede estar superado ante los enfoques de cooperación de hoy en día y la plasticidad de los roles y las formas de intercambio en la práctica. Müller (2023).

el tercer paso se destacan las bases y formas de aprendizaje, el manejo de conocimientos, datos, monitoreo y evaluación. Finalmente, el último paso enfatiza las oportunidades y limitaciones de la rendición de cuentas. La sección culmina con una invitación para seguir preguntando y aprendiendo, haciendo de un sistema en movimiento un ritmo, hábito y ejercicio.

## PERSONAS, ORGANIZACIONES Y RELACIONES

Los sistemas nacionales de la cooperación internacional para el desarrollo se conforman por personas, organizaciones, las relaciones entre ellos y el entorno de la sociedad en el cual se encuentran. Según el Banco Islámico de Desarrollo (ISDB) y el South Center (2019), los ecosistemas nacionales de Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT) se basan en siete pilares: primero, la voluntad política; segundo, una estrategia nacional de cooperación Sur-Sur y Triangular; tercero, un cuerpo nacional de cooperación Sur-Sur y Triangular; cuarto, la base de información sobre la cooperación Sur-Sur y Triangular; quinto, los actores conectados; sexto, los mecanismos de financiamiento, y séptimo, la gestión de resultados. En estos siete pilares se reflejan las disposiciones legales, fiscales, organizativas y procedurales que coordinan las relaciones entre actores de diferentes países y multilaterales, actores dentro del mismo país, tanto gubernamentales como no gubernamentales (Knodt et al., 2012), así como de diferentes unidades dentro de organizaciones determinadas.

Cabe destacar que no hay un ecosistema ideal: cada arreglo tiene sus ventajas y desventajas, que dependen de alta medida de las sociedades, en las cuales los respectivos sistemas de cooperación internacional para el desarrollo se instalan. Cada país toma y tiene que tomar sus propias decisiones sobre la organización de su sistema de cooperación internacional para el desarrollo (Knodt et al., 2012, p. 129). También sería un error pensar que todo depende de soluciones institucionales y estructurales. De igual manera importan factores agenciales, tales como el liderazgo individual y la capacidad de formar coaliciones (Leftwich y Wheeler, 2011).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Liderazgo y coaliciones están considerados como factores de agencia en la terminología relativa “la capacidad de un individuo de actuar de forma independiente y tomar las decisiones

El concepto de la voluntad política capta este aspecto sólo parcialmente, porque muchas veces se interpreta de tal modo que basta tomar las decisiones políticas correctas para poder poner en función las soluciones institucionales y estructurales necesarias. No obstante, liderazgo y coaliciones son también factores decisivos en el ámbito técnico y de gestión. La forma en la que lideran las personas, en que ejercen su “agencia”, y pueden conectarse con las decisiones institucionales y estructurales influye en gran medida la efectividad de los sistemas de cooperación internacional para el desarrollo. Muchas veces la (in)capacidad de los sistemas para juntar habilidades políticas, técnicas y de gestión es decisiva para el éxito de esta conexión (Ayala y Müller, 2014, p. 46).

Las capacidades de las personas para incorporarse en el sistema dependen sobre todo de sus conocimientos, habilidades y actitudes (Krewer y Uhlmann, 2015, p. 13). Las capacidades de las organizaciones para ello se reflejan en las reglas y procesos establecidos en las mismas y la adecuación de las estructuras a las mismas (GIZ, 2015, p. 11). En cuanto a las relaciones entre las personas y organizaciones cabe destacar que, mientras las organizaciones están estructuradas de forma jerárquica, entre diferentes organizaciones esta jerarquía no necesariamente existe. Por eso los acuerdos deben negociarse entre pares (GIZ, 2015, p. 13). En lo que refiere al entorno de la sociedad, esta puede ser más o menos favorable para el sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Depende de las reglas vigentes en la sociedad, así como las opiniones dominantes en el discurso público y los medios disponibles para articular y formarla (Müller, 2017, p. 63).

Lo dicho aclara que un sistema de cooperación internacional para el desarrollo es mucho más que la existencia o no de una agencia de cooperación, una legislación correspondiente o proyectos de cooperación ejecutadas, aunque todo esto son elementos de muy alta importancia. No hay un modelo de sistema ideal que podría lograrse, sino cada país encuentra su propio camino que le corresponde y funciona. Además, el sistema necesariamente tendrá que cambiar con el tiempo según requerimientos nacionales e internacionales, nuevos desafíos y tecnologías. Se advierte que la flexibilidad se puede ir reduciendo con el tiempo y la formalidad; así puede interpretarse lo que a veces ocurre en países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE, cuyas es-

---

libremente”. Hasta cierto punto, es un término de contraste con la figura de “estructura” que puede limitar la capacidad o amplitud de decisión individual.

estructuras se han tornado un poco rígidas o con dificultad para adaptarse fácilmente a nuevas formas y posibilidades de cooperar.

Aplicando estas reflexiones generales al caso específico de México, la primera y muy importante observación es que México dispone de todos los elementos que suelen mencionarse en la literatura sobre la institucionalización nacional de sistemas de cooperación para el desarrollo. Hay personas experimentadas en la CID que han vivido la evolución de la institucionalidad de la cooperación mexicana y tienen el compromiso de trabajo en cooperación con socios en otros países y organizaciones internacionales. También existen lugares de trabajo, tanto en el gobierno como en la sociedad civil, academia y sector privado, donde pueden aplicar y seguir ampliando sus conocimientos. Ofertas de capacitación en temas de desarrollo, tales como el diplomado y la maestría en desarrollo del Instituto Mora<sup>5</sup> permiten formar personas para el trabajo en la cooperación. Desde 2011, México tiene con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), una muy esperada instancia coordinadora de la cooperación entrante y saliente de México (artículos 7 a 13 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2011). La AMEXCID es una entidad desconcentrada dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) que nació y se fue estructurando en medio de un ambiente de intercambio internacional único por el interés y disposición de otros socios de ser parte y contribuir a la conformación de esta agencia. Alemania y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han sido los socios más cercanos, pero también Japón, Reino Unido, España, países pares en América Latina, incluso Estados Unidos, contribuyeron a la creación de un espacio de experimentación y aprendizaje cuya huella se identifica en la institución, pero, especialmente, en las personas que actualmente siguen colaborando en ese ecosistema y muestran dicha apertura a la experimentación y al aprendizaje (AMEXCID, 2018).

Mientras tanto, las actividades de cooperación financiera (tanto entrante como saliente) correspondieron por mucho tiempo de manera casi exclusiva a la Secretaría de Hacienda. Dentro de los ministerios sectoriales, la AMEXCID encuentra sus puntos de contacto en las áreas inter-

<sup>5</sup> Véase Cooperación Internacional, Inicio ([institutomora.edu.mx](http://institutomora.edu.mx)) y IX Diplomado en Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus Instrumentos de Gestión. Principal ([institutomora.edu.mx](http://institutomora.edu.mx))

nacionales de dichas Secretarías. Además, actúan en la CID una serie de organizaciones especializadas en un vasto rango de especialidades temáticas demandadas por otros países. La gama de asuntos cubiertos por la cooperación mexicana es tan amplia que sería un error destacar algunas de estas organizaciones (véase gráfica 1).

Todo esto se fundamenta en una legislación básica para el tema (Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2011), sostenida por parlamentarios conocedores del tema y en importancia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89 da a la cooperación internacional para el desarrollo como principio esencial de la política exterior mexicana.

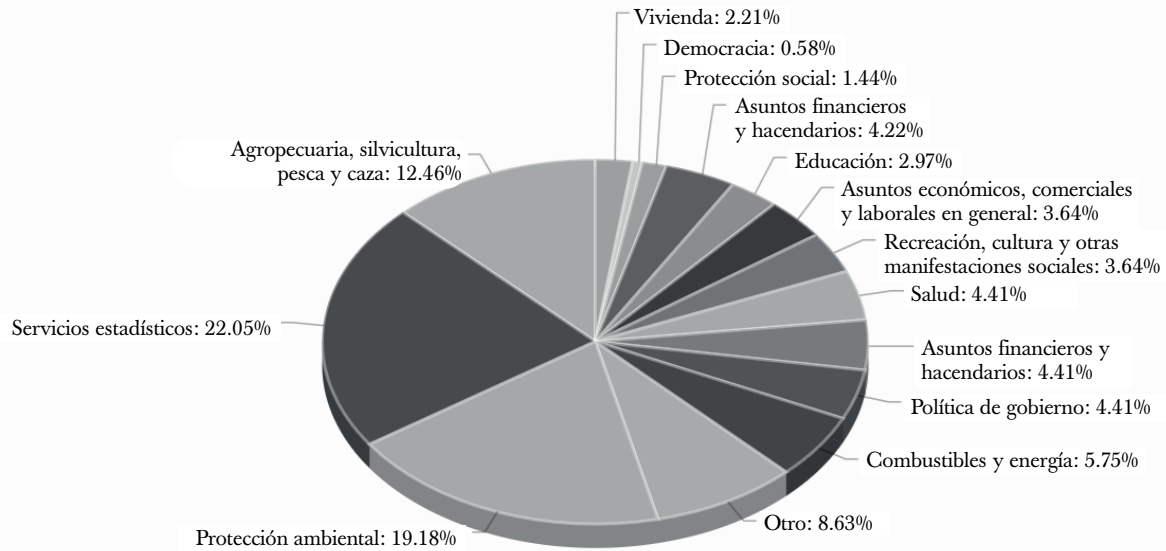
En los doce años desde la fundación de la AMEXCID, el sistema ha avanzado notablemente consolidando prácticas que ya existían previamente y creando nuevos procesos como, por ejemplo, en la planificación, monitoreo y evaluación de los proyectos de cooperación (véase con más detalle en la siguiente sección de este texto). Se han ampliado y profundizado las relaciones entre distintos actores dentro del gobierno. México también ha mantenido una amplia gama de socios internacionales en la CSSyT, extendiendo los lazos con más actores y otras modalidades cada vez más horizontales y con profundidades distintas tanto en la región latinoamericana como en otros continentes, con países tales como India o Kenia con los que se experimenta una cooperación triangular interregional.

Además de eso, también hay actividades de cooperación por los gobiernos estatales y locales que están creciendo, por ejemplo, en el hermanamiento de ciudades<sup>6</sup> o en su participación en redes internacionales vía proyectos de CSS y alianzas multiactor en contextos triangulares (AMEXCID, 2022). México cuenta con una sociedad civil que acompaña críticamente el desempeño de la cooperación mexicana, instituciones académicas que hacen investigación sobre la cooperación internacional para el desarrollo y forman redes temáticas y de incidencia tanto a nivel nacional como internacional.<sup>7</sup> La preocupación a nivel global por la reducción *-shrinking-* y el viraje *-shifting-* del espacio cívico (OXFAM, 2018; Keutgen y Dodsworth, 2020; Sharp et al., 2023) pueden tomarse

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Zapata y Meléndez (2014).

<sup>7</sup> Por ejemplo, la Red Mexicana de Estudios en Cooperación Internacional y Desarrollo. Véase <http://www.remecid.org>.

Gráfica 1. La cooperación mexicana en 2019 según sectores



Fuente: AMEXCID, 2019.

como inspiración para redinamizar la interacción con estos actores para crear asociaciones múltiples que pudieran ampliar el alcance de la cooperación mexicana particularmente en el terreno y ampliar los espacios de aprendizaje colectivo. Ejemplos del valor agregado existen tanto con la sociedad civil –como han sido colaboraciones con organizaciones en campo para abordar retos de población vulnerable–, como con el sector privado, para el desarrollo de capital humano.

México también apoya activamente la colección y difusión de datos sobre la cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina a través de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Según la OCDE y el Banco Islámico de Desarrollo, México, en 2023, ocupó el cuarto lugar entre los diez países más activos en la cooperación triangular (OCDE y Banco Islámico de Desarrollo, 2023, p. 25). Asimismo, México ha seguido incidiendo activamente en los debates internacionales, promoviendo, por ejemplo, un entendimiento multidimensional de la pobreza,<sup>8</sup> siendo uno de los fundadores y miembro del grupo de gestión de la Alianza Global por una Cooperación Triangular Eficaz (GPI, por sus siglas en inglés), y reportando regularmente los avances en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Los avances del sistema mexicano de cooperación internacional se lograron en un contexto global de fuertes cambios y de gran incertidumbre causada por múltiples y continuas crisis en los ámbitos económico-financieros, de seguridad, del medioambiente y de la salud, para nombrar solamente algunos. Una de las características de los desafíos resultantes es que requieren transformaciones muy amplias que exceden lejanamente lo que un país por sí solo –por más grande que sea– pueda lograr (Müller et al., 2020, p. 168). Bajo estas condiciones, el fortalecimiento de la cooperación mexicana vino muy oportuno. Al mismo tiempo se pone la pregunta acerca de qué estrategias llevarán la cooperación hacia el futuro.

Uno de los factores importantes para ello será la difusión de conocimientos sobre la cooperación hacia un mayor número de personas y actores en todos los niveles y estructuras del gobierno mexicano y hacia más amplios estratos de la sociedad civil y del sector privado. Esta difu-

<sup>8</sup> México participa en la Red de Pobreza Multidimensional (países | MPPN) y publica regularmente datos al respecto (Informe de la pobreza multidimensional en México 2020 [coneval.org.mx]).

sión podría apoyarse, por ejemplo, en una incorporación más sistemática de discusiones sobre desarrollo sostenible en currículos escolares y universitarias, más allá de las profesiones especializadas en relaciones internacionales o cooperación para el desarrollo que ya lo tienen. La continua fluctuación de personal en el sector público, por un lado, ha permitido que personas con experiencia en la cooperación hayan entrado en otros campos de la administración pública, llevando consigo lo aprendido en la cooperación (Vega, 2022b). Esta fluctuación presenta el desafío de incorporar continuamente nuevas personas en los organismos centrales del sistema, sobre todo en la AMEXCID. El nuevo personal inicialmente carece de los conocimientos y habilidades necesarias para tales lugares y deben capacitarse primero para sus tareas correspondientes.

México cuenta con una fuerte tradición de solidaridad internacional inscrita en los principios básicos de la cooperación Sur-Sur (CSS) (Ayllón, 2015). Esto se manifiesta claramente en situaciones de emergencia que requieren acciones de la cooperación humanitaria. Además, México sigue asumiendo responsabilidad en procesos internacionales, siendo miembro activo de numerosas agrupaciones e iniciativas globales y regionales, tales como el G-20 o la Alianza para el Gobierno Abierto. El recién aumento de la fragmentación internacional y el inminente peligro de confrontaciones de bloques, demandan aún más compromiso en este campo fortaleciendo el sistema de las Naciones Unidas y contribuyendo a la formulación de objetivos globales significativos para después de 2030. México en este contexto ya tiene mucha experiencia haciendo puente entre los países de la OCDE, donde también es miembro, y está afiliado al Grupo de los 77. Esta función de puente se manifiesta por el hecho de que México es uno de los países internacionalmente más activo en la cooperación triangular (véase arriba) y un socio muy reconocido, por un lado, de países como Alemania (BMZ, 2022) y, por el otro, de países centroamericanos. Esto conlleva altas expectativas de que México siga comprometido en su rol de puente y comparta la experiencia con otros países.

Tener mecanismos ágiles de financiamiento de la cooperación es otro asunto importante que también requiere atención continua en todos los sistemas de cooperación, especialmente entre más crezcan las asociaciones de desarrollo. Generalmente existe el problema de poder planificar actividades de cooperación más allá de un solo año fiscal, creando la necesaria predictibilidad de los recursos disponibles en la cooperación;

existen experiencias internacionales de creación de obligaciones para futuros presupuestos, presupuestos plurianuales o la operación de fondos específicos, sean fondos estructurados, aportaciones voluntarias administrados por organismos o fondos conceptuales, en donde el compromiso político es suficiente para la disposición de un monto por un periodo de tiempo aunque administrativamente el gasto sea anual (Lazaro y Peláez, 2015). Como ente desconcentrado, los recursos de la AMEXCID dependen del presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La Ley CID para ello propuso la creación de un fondo especial, el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID), cuya puesta en función demoró mucho más tiempo que los plazos previstos en la ley y que después de solamente pocos años de funcionamiento fue derogado en 2020 (Presidencia de la República, 6 de noviembre de 2020). Por otro lado, la transformación en 2019 del Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe a Fondo México (SEGOB, 2022), abrió la puerta a nuevas preguntas ahora que el ecosistema cambió de prioridades y administradores en la cooperación financiera. Dos de estas son cómo se manejan las expectativas políticas con los beneficiarios previos y actuales y cuál es la estrategia para la sostenibilidad del mecanismo.

## EJECUCIÓN REFLEXIVA: PROCESOS, MODALIDADES E INNOVACIÓN

Procesos<sup>9</sup> fundamentales de la ejecución de la CID son el diálogo político con países socios,<sup>10</sup> la planificación y ejecución de proyectos de la cooperación, así como el monitoreo y evaluación de sus avances y re-

<sup>9</sup> “Los procesos describen conjuntos de actividades necesarias para prestar un servicio determinado en un sector. La responsabilidad por estos conjuntos de actividades se asigna a determinados actores” (GIZ, 2015, p. 69).

<sup>10</sup> El diálogo político es el lugar donde los socios consultan, negocian y hacen acuerdos sobre demandas para la cooperación en el futuro. Protocolos conjuntos forman la base según el derecho internacional para la subsecuente ejecución de proyectos. Generalmente el diálogo político además refleja las políticas de cooperación de cada país, así como los principios básicos de la misma, sobre todo los principios de la cooperación Sur-Sur, el respeto de la soberanía e independencia nacional, la apropiación nacional de los proyectos, la igualdad entre los socios, no-condicionalidad, no-interferencia en asuntos domésticos y el beneficio mutuo (IsDB y South Centre, 2019, p. 13).

sultados.<sup>11</sup> Estos procesos además varían según diferentes modalidades de la cooperación. Por un lado, se distinguen distintos tipos de servicios brindados por la cooperación, tales como cooperación financiera, cooperación técnica, cooperación personal, cooperación humanitaria, cooperación educativa, cooperación cultural, para nombrar algunos. Por el otro lado, se habla de modalidades también referente a la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur con sus respectivas tradiciones, así como mirando a la cooperación triangular que suele entenderse como un puente entre ambos (OCDE y Banco Islámico de Desarrollo, 2023, p. 5).

Estos procesos y modalidades representan el corazón de las prácticas de la CID. A través de ellos se ejecutan los diferentes proyectos y programas de la cooperación. En comparación con la estructuración del ecosistema de la cooperación que se ha mirado en el subcapítulo anterior, son algo más dinámicos que los arreglos institucionales más visibles, susceptibles a influencias políticas inmediatas sin duda, pero hasta cierto punto, quizás también más robustos y resilientes porque tienen el potencial de sobrevivir a las reestructuraciones del entorno organizativo y el cambio de las personas responsables. Un poco como el pasto que se mueve por el viento, bastante sacudido, pero sin romperse. En esta dinámica ocurre la innovación de procesos y modalidades en procesos reflexivos, o para decirlo de otra forma, en una ejecución reflexiva.

En México son justamente los procesos y modalidades en donde se manifiesta la rica y larga tradición de cooperación del país. Muchas áreas de trabajo se juntaron en la AMEXCID en el momento de su creación, las cuales existieron en sus respectivas unidades ministeriales sin mucha conexión: la cooperación técnica y científica, la cooperación educativa, la cooperación económica, la cooperación humanitaria y la cooperación cultural, brindando una oportunidad única de coordinación entre las mismas. En algunas partes de estas áreas se realizaron sinergias importantes, por ejemplo, con asociaciones empresariales para promover la sustentabilidad de pequeñas y medianas empresas (GIZ, 2016);<sup>12</sup> con

<sup>11</sup> Existe una amplia bibliografía sobre la planificación de proyectos y su ejecución, su monitoreo y evaluación. No obstante, la mayoría de los textos se refiere a las condiciones dentro de determinadas organizaciones. Mientras tanto, proyectos de cooperación se llevan a cabo entre distintas organizaciones. Sobre la gestión bajo estas condiciones específicas, véase, por ejemplo, GIZ (2015).

<sup>12</sup> Por ejemplo, entre la cooperación técnica-científica y económica en un proyecto de cooperación triangular con países centroamericanos en cooperación con la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A. C.

otras, como en la cooperación cultural, la distancia se percibía mayor, aunque había algunos momentos que visualizaron el potencial, por ejemplo, al utilizar la cocina mexicana como elemento más del desempeño del país en el Foro Económico Mundial en Davos.<sup>13</sup>

Últimamente con grandes programas derivados del Plan de Desarrollo Integral para el Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México (CEPAL, 2021), tales como Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, se han podido establecer mayores vínculos entre la cooperación técnica y financiera, lo que quizás puede dar pistas para ampliar las relaciones y las sinergias entre ambos en el futuro, particularmente en una modalidad poco explorada por la CSS que es la entrega de apoyos económicos directo a beneficiarios.

Con décadas de experiencia en la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur, México también es uno de los países más activos en la conexión entre ambos a través de la cooperación triangular, como ya se ha visto en la parte anterior. Coordinando tanto la cooperación entrante, así como la cooperación saliente del país, la AMEXCID representa un modelo de cooperación de mucho potencial hacia el futuro, un modelo en que todos los países contribuyen y todos los países benefician y que corresponde bien a los múltiples desafíos de la actualidad que cada vez más necesitan la acción compartida de todos los países. Particularmente a partir de análisis de cooperación triangular se han encontrado experiencias en que los roles se mueven entre los socios, incluso en la vida de un proyecto, o las diferencias se diluyen sugiriendo incluso términos como “cooperación dual”, “cooperación circular” o cooperación al desarrollo postcolonial (OCDE/Banco Islámico de Desarrollo, 2023, p. 19; Müller, 2023, p. 34). México, en este contexto, se destaca por su apertura de experimentar con formas nuevas de cooperación, no sólo en la cooperación triangular, sino también en redes e iniciativas globales (véase arriba) o en fondos bilaterales (Soto Narváez, 2014, p. 273). También en las alianzas multiaxiales México ha logrado crear expectativas y experiencias internacionalmente reconocidas, por ejemplo, la recientemente iniciada colaboración con Huawei en materia de cooperación académica para países de la Alianza de Pacífico y para fomentar la incubación de *start-ups* en la región (AMEXCID, 2022), o la cooperación finalizada con Save the Chil-

<sup>13</sup> Sipse (2015). Recuperado de <https://shorturl.at/dvR09>

dren y Alemania en la prevención de la migración no acompañada de niños y adolescentes menores de edad en Centroamérica. Todos estos procesos se acompañan por una investigación sobre formas alternativas de cooperación tales como fondos y redes globales (Lázaro et al., 2014) o el intercambio de conocimiento –*knowledge sharing*– (Ayala y Müller, 2017), así como un fuerte protagonismo en iniciativas y conferencias internacionales.<sup>14</sup>

México también presenta oportunidades muy interesantes para mantener esta posición destacada en modalidades innovadoras de cooperación. En este contexto puede mencionarse, por ejemplo, el reconocimiento cada vez mayor de conocimientos tradicionales que se conservan en muchos de los pueblos indígenas del país y que pueden desempeñar un papel muy importante cuando se trata de mover el entendimiento de procesos de desarrollo desde conceptos del desarrollo humano hacia conceptos del desarrollo del planeta con todos sus seres vivos y no vivos, dándoles a todos una representación en los debates sobre los cambios deseados y deseables (Müller, 2023), ejemplo de ello es el intercambio entre comunidades indígenas maya y maori (AMEXCID, 2022), en donde seguramente el enriquecimiento será mutuo. Por su exposición como país de tránsito de los grandes flujos migratorios en el mundo, México sería también un lugar por excelencia para experimentar con nuevas prácticas en este tema. Finalmente, México también ofrece una larga tradición de experiencias para enfrentar legados coloniales y promover una sociedad más inclusiva con derechos iguales y vividas entre hombres y mujeres, personas con orientación sexual diferente, así como muchos otros desafíos de discriminación (interseccionalidad). La rica tradición cultural de México y la experiencia de la AMEXCID con incluir la cooperación cultural en el canon de las formas de cooperación bajo la responsabilidad de la agencia abren perspectivas para innovación también en estas áreas.

Entre los procesos de la cooperación internacional para el desarrollo mexicana sobresalen el diálogo político y los procesos de planificación e implementación de proyectos conjuntos, incluyendo el monito-

<sup>14</sup> Por ejemplo, en el 7º Encuentro Internacional de Cooperación Triangular en Lisboa 2023, donde un ponente de la AMEXCID participó en la Sesión 1 sobre Perspectivas Globales de la Cooperación Triangular. OCDE (2023). Recuperado de 5e8e0f22-c836-4137-a16b-8568e5de5b41\_Agenda-7th-International-Meeting-on-TiC-Lisbon--FINAL.pdf (linktr.ec)

reo y la evaluación de los resultados de estos. El diálogo político se ha mantenido en comisiones mixtas o equivalentes, en las cuales se articulan demandas y se presentan propuestas de cooperaciones y se toman conjuntamente las decisiones sobre cuáles de estos posibles proyectos se van a ejecutar. Una vez tomada esta decisión política básica, comienza la fase de planificación de los proyectos, en la cual expertos de ambos lados conjuntamente definen los objetivos e indicadores para el caso determinado. La ejecución de proyectos consiste en un esfuerzo compartido entre los socios, en el cual por un lado aseguran que todas las decisiones importantes se tomen en conjunto mientras la implementación de distintos pasos se delega respectivamente a los actores más aptos para determinado paso. Los procesos de monitoreo y evaluación a su vez se analizan más a menudo en el próximo subcapítulo.

México regularmente invita a sus países socios a comisiones mixtas y tiene formatos y procesos establecidos para la planificación de proyectos. Estos incluyen no sólo los actores principales de los países socios, sino también a las organizaciones rectores de las correspondientes capacidades técnicas en el país mismo. Los formatos y procesos se han elaborado dentro de las estructuras responsables en México bajo el liderazgo de la AMEXCID, apoyándose en experiencias de otros países y al mismo tiempo dándoles un tinte nacional según las necesidades de la institucionalidad mexicana. Los procesos y formatos mexicanos están reconocidos por sus socios en la manera de que, para dar un ejemplo, el Fondo Conjunto México-Alemania ha adoptado el formato mexicano de presentación de proyectos para la aplicación en el Fondo. México también activamente promueve el desarrollo de estándares para la cooperación internacional para el desarrollo, tanto a nivel regional a través del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), como a nivel internacional, por ejemplo en la GPI, que ha emitido directrices voluntarias para este tipo de cooperación (GPEDC, 2019) y un análisis de cumplimiento de recomendaciones emanadas de la II Conferencia de Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, PABA+40 (GPI, 2021).

## DATOS, MEDICIONES Y MONITOREO PARA LA MEJORA SISTÉMICA

Contar con datos de calidad se ha convertido en un imperativo en el aún actual paradigma de desarrollo sostenible y responsable por su potencial contribución en la identificación de problemas y el diseño y planeación de medidas que puedan dar solución a un problema de desarrollo. Asimismo, sin datos recuperados durante la implementación y al finalizar las intervenciones es difícil afirmar con contundencia que la inversión en efecto se convirtió en contribución sostenible. Por otro lado, el volumen de datos en el mundo está creciendo de manera exponencial con estimaciones que sugieren que 90% de los datos existentes han sido creados en los últimos dos años (GPSDD, 2023). ¿Cómo aprovechar el potencial de la revolución de datos al servicio del desarrollo sostenible y cómo mitigar los riesgos que esta revolución puede generar?

Los datos son observaciones, hechos, estadísticas que, al organizarlos y agregarles contexto se pueden convertir en información. El monitoreo por su parte se entiende como una función continua que, a partir de la recolección sistemática de datos de distintos tipos –insumos, actividades, gestión, productos resultados o impactos– y a diferentes niveles para indicadores o mediciones específicas –de proyecto, programa, sector, política a nivel subnacional o nacional, entre otros– puede indicar el grado de progreso o logro de los objetivos medidos. Los datos recuperados de manera sistemática para el monitoreo, sean del avance de un proyecto, del desempeño de alguna organización o de la ejecución de una política pública, pueden ser utilizados para informar la gestión de la intervención o actuación, como herramienta de transparencia y rendir cuentas o para nutrir procesos de aprendizaje y de interpretación del desempeño, es decir, de evaluación (tema que se aborda en la siguiente sección) (OCDE, 2022). Con esta revisión de conceptos a la mano, la discusión global de los datos y el monitoreo de la CSS ha estado enfocada en encontrar mediciones que den cuenta del esfuerzo que supone involucrarse en CSS; en segundo plano ha quedado la discusión sobre el monitoreo de gestión y resultados de los proyectos y el uso de dicha información. Esta sección profundiza en la interacción del sistema mexicano de CID con dichas discusiones, perspectivas y potencialidades en el corto y mediano plazos.

Desde el primer ciclo de vida de la AMEXCID, la toma de decisiones basada en evidencia y en información confiable ha sido una aspiración

y guía en la construcción de instrumentos, procesos y formación capital humano que sostuviera a la estructura del ecosistema de cooperación derivado de la ley. Tanto la ley como los principios de una cooperación eficaz para el desarrollo (GPEDC, 2016) a los que se adhiere México colocan a los datos y a la evidencia como hilo vinculante: los principios de transparencia, mutua rendición de cuentas y gestión para resultados dependen en gran medida de procesos que conecten la ejecución con la recolección confiable y sistemática de datos.

La crónica de los múltiples sistemas de información que han albergado datos de cooperación mexicana desde la década de los ochenta da cuenta de las dificultades operativas que se pueden enfrentar al tratar de recoger, procesar y analizar datos de la CSSyT. La construcción del Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID) trató de aprender de experiencias previas, pero esencialmente de los ejecutores y usuarios tanto en la AMEXCID como en las instituciones ejecutoras sectoriales que serían los agentes informantes para una parte importante de la cooperación y la gestión a registrar en el sistema (AMEXCID, 2018). El sistema de información interno en la AMEXCID (infoAMEXCID) intentaba cumplir necesidades de seguimiento de la gestión administrativa y técnica de los proyectos y, eventualmente, completar la información que las instituciones ejecutoras ingresan anualmente por mandato de ley (LCID, 2011). Específicamente, la experiencia de creación, mantenimiento y actualización de estos dos sistemas apuntan a que la existencia de herramientas tecnológicas ayudan a la gestión de datos pero no suplen las tareas político-técnicas de decidir qué datos recolectar, qué mediciones serán monitoreadas y a qué niveles, los procesos para recolectarlos y cómo mantener espacios de retroalimentación con usuarios e informantes para resolver problemas de lenguaje común, registro, ingeniería y calidad de datos (AMEXCID, 2018).

La historia del reporte de los desembolsos ante la OCDE por parte de los miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), confirma la necesidad de diálogo, revisión continua, testeo y adaptación de marcos conceptuales y estadísticos, así como de herramientas, capacitación y ajustes en los procesos nacionales requeridos para realizar dicho reporte. Es decir, el reto de la medición de la cooperación para el desarrollo no es único de los países cooperantes emergentes. Varios países miembros del CAD han enfrentado retos para adaptar sus sistemas de registro y segui-

miento para identificar, por ejemplo, colaboraciones triangulares a nivel de proyectos (Vega, 2022c).

Al día de hoy, México es parte de procesos regionales y globales en el marco de Naciones Unidas, OCDE y el espacio iberoamericano que están trabajando en metodologías para facilitar la recopilación y análisis de datos sobre cooperación para el desarrollo Sur-Sur y Triangular. En algunos de estos procesos, México es un agente moldeador de las nuevas directivas y orientaciones para la medición de aspectos diversos de la CSS.

Tres factores han sido cruciales para el avance en las propuestas relativas a la CSSyT:

1. La Agenda 2030, sus metas y la necesidad de mejorar la disponibilidad de datos.
2. Los movimientos hacia una cooperación para el desarrollo más reflexiva de sus propios procesos internos, una cooperación más horizontal, inclusiva, feminista con resultados sólidos (OCDE, 2022).
3. La falta de información sobre la diversidad de formas, fondos y resultados de la CSS y CT.

La comunidad internacional se encuentra a medio camino en el cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y los retrocesos y estancamientos son innegables. El monitoreo de los 231 indicadores únicos (UNSD, 2023) justamente permite saber el progreso e identificar focos rojos o vacíos de información.

Con la evolución en las formas de entender al desarrollo sostenible y de contribuir al mismo, se amplía la constelación de actores y de mecanismos más allá de la cooperación para el desarrollo en sus formas tradicionales. La pugna por una transformación de raíz de los procesos del sector privado, la urgencia de entender la interdependencia con bienes públicos globales, la evidencia del carácter transnacional de retos y soluciones, todo ello puede tener un impacto en el tipo de datos e información útil para entender qué fuerzas están interactuando y cómo lo hacen. De ahí el surgimiento de mediciones como el Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (TOSSD), cuyo origen se fundamenta en la intención de contar con un marco coherente, comparable y unificado para dar seguimiento a inversiones vinculadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, reflejar la complejidad del panorama de nuevos actores –cooperantes del Sur incluidos– e instrumentos financieros de manera más comprehensiva y que llene las lagunas de las estadísticas tradicionales de financiación para el desarrollo (OCDE, 2021).

Por décadas, la medición de diferentes aspectos de la CSS ha sido un tema de debate y, en múltiples ocasiones, de desacuerdo. Políticamente, la discusión se percibe inseparable de la necesidad de visibilidad y reconocimiento; técnicamente, una exigencia para detonar una reflexión crítica y aprendizaje sistémico de los efectos, su forma de operar y los sesgos que la falta de información puede generar.

En años previos, la competencia entre cooperantes por un “liderazgo”, la defensa de la relevancia de la CSS y, hasta cierto punto, la presión internacional por ocupar un lugar en los *rankings* de desembolsos empujó a la CSS a buscar traducir sus insumos en términos financieros, ya sea incorporando fórmulas que sumaban desembolsos más costos fijos o incluyendo cálculos del costo de oportunidad de la participación de expertos nacionales que no reciben pagos adicionales por su colaboración en iniciativas de cooperación.<sup>15</sup> También se ha experimentado buscando equivalencias con tarifas de consultores internacionales o con algoritmos que pueden poner en duda la comparabilidad entre actores informantes, la contundencia de los datos y su replicabilidad.

La experiencia de monetización o valorización de la CSS abrió preguntas tales como cuál es el valor agregado de producir una valorización esencialmente financiera o cómo transitar a la medición de otro tipo de variables que midan la calidad y el impacto de la CSS. Hasta cierto punto, la experimentación con dichas metodologías también reflejaba la diversidad de motivaciones para contar con datos confiables de la cooperación realizada por países como México y la necesidad inobjetable de conocer con mayor precisión la CSS que los mismos países realizan y aprender de ello.

En pleno 2023, es aceptada y comprendida la poca deseabilidad de privilegiar la medición de desembolsos para dar cuenta de la CSSyT, sabiendo que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la CSS no operan igual y que en la CSS existe una gran cantidad de contribuciones que no son contratadas. Algunas diferencias clave en cuanto a unidades de registro y momentos de generación de datos finales son: los presupuestos aprobados no revelan el costo total final en todos los proyectos, los insumos no financieros pueden no ser previsibles, la colaboración en muchos casos continúa más allá de los límites de los proyectos, la capacidad institucio-

<sup>15</sup> Véanse los productos de dichas discusiones en Besharati et al. (2016); los documentos de trabajo del PIFCSS, y los Informes de Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica de la SEGIB.

nal *in situ* es limitada, y las metodologías para el monitoreo y evaluación de dimensiones particulares a la CSS pero también a la CTR –como el valor agregado de asociaciones horizontales– aún están en construcción y testeo (GPEDC, 2018; PIFCSS, 2023; Vega, 2022c).

La contundente diferenciación entre la forma de ejecución de la AOD y la gestión propia de la CSSyT también abrió el paso, con México en la delantera entre 2015 y 2018, a considerar adaptar el Marco de Monitoreo de la Alianza Global para una Cooperación Eficaz para el Desarrollo para que la CSS también pudiera dar cuentas de su eficacia (AMEXCID, 2019). En 2022, siete países de diferentes regiones participaron en el pilotaje del ejercicio de autoevaluación sobre la Eficacia de la CSS, tomando como base la propuesta elaborada por México cinco años atrás (GPEDC, 2022).

El *Informe Iberoamericano de la Cooperación Sur-Sur y Triangular*, que se publica desde 2007, ha sido pionero en los esfuerzos por recolectar, sistematizar y analizar información a partir de una metodología construida de manera colectiva con los países iberoamericanos (SEGIB, 2021). A lo largo de las catorce ediciones de este informe es posible reconocer un avance contundente desde lo posible hacia lo deseable, a partir de la exploración de la diversidad de términos y significados, la co-construcción de entendimientos y lenguajes comunes y la continua renegociación de dichas bases definitorias (Müller y De la Lastra, 2022, p. 163). México no sólo participa cumplidamente en el reporte de datos, sino que ha sido un actor clave en la definición de la metodología y en los debates sobre datos y mediciones, y en la construcción y refinamiento del Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular. El informe, aun siendo una referencia global con quince años de trabajo y una constelación de actores expertos, presenta únicamente lo que los ecosistemas nacionales del espacio iberoamericano pueden generar y registrar con calidad y rigor sabiendo que depende de una larga cadena de actores, aunque la metodología esté pensada para mayores profundidades de detalle.

La participación de México en el subgrupo de trabajo para la cuantificación de la CSS en el marco del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IADG-SDG, por sus siglas en inglés) apunta a la potencialidad mencionada de moldear decisiones a nivel global. Por primera vez se ha aprobado entre países del Sur una propuesta de marco conceptual para la medición de

la CSS y que permita dar seguimiento al indicador 17.3.1 “Movilización de recursos financieros adicionales para países en desarrollo provenientes de múltiples fuentes” (UNSD, 2021a; UNSD, 2021b).<sup>162</sup> El valor agregado del proceso alrededor del indicador 17.3.1 es la legitimidad de la que goza esta propuesta entre diferentes países del sur y la posibilidad de reportar información en unidades no financieras susceptibles de monetización, así como en unidades de medida no monetarias como horas, personas, volumen, entre otros. Esta metodología pasará por un proceso natural de revisión, pilotaje y ajuste y podría acelerar la armonización de marcos de datos nacionales, regionales y multilaterales.

Es de esperar que esta metodología genere tantas preguntas como las que trata de responder con respecto, por ejemplo, a la comparabilidad de información entre actores informantes que seleccionan distintas unidades de registro, la profundidad y detalle de datos por iniciativa, la flexibilidad de la metodología para el reporte de colaboraciones triangulares o multiactor, o el grado de complementariedad y diálogo entre los datos reportados por varios actores que colaboran en una misma iniciativa. Esta última ha sido una característica única del informe generado en el espacio Iberoamericano y un reflejo de que la misma metodología y el proceso de recolección y análisis de información se construyó tratando de vivir los principios de apropiación, horizontalidad y mutua rendición de cuentas.

Hacia adentro, el sistema mexicano de cooperación tendrá la tarea de responder preguntas inmediatas ante la demanda de participar en marcos estadísticos multilaterales que el mismo país ha moldeado: hasta qué grado la AMEXCID tendrá que ajustar las herramientas del RENCID y del infoAMEXCID y, por ende, la forma de participación del resto de los actores del ecosistema nacional, para responder a las solicitudes de información de diferentes espacios regionales y multilaterales; cómo se realizará el control de calidad para verificar los datos particularmente de las unidades no financieras y si ya se ha logrado la complementariedad de datos entre los diferentes sistemas de información que administra la Agencia; qué formas tomará el diálogo y adecuación de los lenguajes comunes construidos nacionalmente entre la AMEXCID como instancia

<sup>162</sup> El subgrupo de trabajo del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDG) estuvo compuesto por Brasil, China, Colombia, Cuba, Egipto, Ghana, India, México, Sudáfrica y Tanzania.

coordinadora de la cooperación a nivel nacional y los actores sectoriales donde muchas veces se origina la información.

Una realidad es innegable que, en ocasiones, puede perderse en el debate político: todo dato tiene un proceso que lo origina. Es una constante en el mantenimiento de los marcos estadísticos y las herramientas para el tratamiento de datos, pero no siempre se traduce en inversión de tiempo y personal.

El proceso de reporte y limpieza de datos para el Informe Iberoamericano de CSS puede dar cuenta de la cantidad de campos vacíos en los sistemas de información porque de origen, estos datos o no se compilan en los países, o no pasan de instituciones socias ejecutoras de la cooperación a instancias coordinadoras o no son compatibles las unidades y momentos de registro. México está en una posición inmejorable para abrir espacios de reflexión sobre estos temas, sobre como armonizar o diferenciar el reporte, sobre los vacíos de procesos que pueden crear puentes entre los datos deseados y la realidad de la operación; sobre la utilización de la información para mejora de la gestión.

Un escenario deseable es que los datos cumplan su curso desde que se generan hasta que son utilizados para mejorar la gestión y el diseño de la política. Sin embargo, el uso de los datos requiere de una estrategia. En el ecosistema mexicano de cooperación internacional, existe curiosidad por saber más sobre la cooperación mexicana, por saber el destino de los esfuerzos que realiza el país, sean financieros o no.

Los datos que han circulado sobre la cooperación mexicana desde la creación de la AMEXCID –pero en algunos casos desde antes de la aprobación de la ley– son número de proyectos de cooperación, modalidad, socios, y desde su primera publicación con datos de 2011, monto de la oferta mexicana anual con desagregación por modalidad, sectores, es decir, esencialmente información de inicio e insumos de proyectos. Aun así, podría ampliarse el detalle y desagregación de datos sobre dichos proyectos (AMEXCID, 2018; SFP, 2022). El Sistema de Evaluación del Desempeño para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de metas objetivos de Programas presupuestarios y Políticas Públicas provee de las herramientas, responsabilidades y momentos de seguimiento para que la AMEXCID y el resto de las instituciones de la Administración Pública Federal profundicen en una recolección y análisis de datos útiles para dar seguimiento a su propio desempeño. Actualmente, la Matriz de Indicadores de Resultados de la AMEXCID cuenta con nueve indicadores de los

cuales siete corresponden a cooperación para el desarrollo y suponen un monitoreo de gestión de los programas de cooperación: becas solicitadas y otorgadas, proyectos existentes en el registro interno, instituciones públicas que ejecutan proyectos de CID, reuniones de comisión mixta o similares y estratégicas con socios bilaterales y multilaterales y recursos de otras fuentes de financiamiento para la CID. Una serie de indicadores complementarios, de lo que ya existe registrado en el infoAMEXCID podría ser útil para informar estratégicamente la ejecución de la política, más allá de dar cuenta de la gestión. Cuántos proyectos bilaterales efectivamente finalizan, cuántos no inician, qué sectores avanzan con mejor paso en la ejecución de la cooperación, o qué modalidades basadas en conocimiento son más utilizadas en los intercambios que apoya la cooperación mexicana, entre muchas otras incógnitas que podrían contribuir en el proceso de mejora continua de la política de cooperación.

El monitoreo de productos y resultados de los proyectos es un nivel distinto de recolección de datos y podría generar aún más información alrededor de los expertos participantes, las políticas impactadas, los instrumentos metodológicos, técnicos o tecnológicos compartidos, creados e institucionalizados, las redes de colaboración conformadas o los procesos de política pública que derivan de los intercambios Sur-Sur. Estas opciones son todas atractivas, documentos generados en los proyectos pueden contener estos datos y el sistema de información albergarlos. Además, los gestores de programas conocen bien sus carteras y a partir de una construcción conjunta con la diversidad de actores en quienes recae la responsabilidad del registro, se podría responder a la pregunta de qué tan viable es gestionar el cambio institucional para introducir los procesos que permitan la recuperación de estos datos de manera sistemática, sostenible y útil al ecosistema.

Actualmente, con las iniciativas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, la gama de datos posibles para informar la gestión, servir a la rendición de cuentas, transparencia y aprendizaje es amplia. Los montos invertidos y las expectativas generadas ante la innovación que dichos proyectos suponen para la cooperación mexicana demandan un análisis diferente y un seguimiento puntual. En el último *Informe de labores* de la AMEXCID (AMEXCID, 2022) y los documentos de diagnóstico de resultados de dichos proyectos (Pinel et al., 2022) ya se identifican datos de producto y resultado como cambio en los niveles de producción,

generación de empleos, mejora en capacidades técnicas. Es notable que los procesos que se requieren para recolectarlos también difieren de la cooperación bilateral Sur-Sur en su forma más tradicional, incluyendo la cantidad de personal necesario para ello, así como las capacidades específicas cuando se trata de interacciones con beneficiarios y protección de datos personales. Asimismo, la alianza Sembrando Oportunidades (USAID, 2023) entre la AMEXCID y la USAID se presenta como otro campo de experimentación de carácter triangular que seguramente generará información y conocimiento útil a los fines de crecimiento y consolidación de una forma de cooperación distinta.

Finalmente, en la discusión sobre disponibilidad de datos e información, la digitalización y la presencia de herramientas de inteligencia artificial no se puede obviar y ha sido tema de discusión en foros específicos sobre ayuda humanitaria y desarrollo sostenible (GPI, 2021; OCDE, 2021; BMZ, 2022). La marea de incógnitas que emergen diariamente contrasta, por un lado, con las posibilidades que se abren para facilitar tareas, análisis de datos y toma de decisiones y, por el otro, con la capacidad de los ecosistemas nacionales de cooperación –y en particular, los de cooperantes emergentes– para ser parte de dicha conversación y consecuente acción. La utilización de herramientas de IA en el ámbito humanitario ha sido objeto de estudio tanto por el potencial como por los riesgos que supone con respecto a la protección de datos de personas en situación de vulnerabilidad, la sobreutilización de soluciones tecnológicas para resolver problemas que requieren atención y medidas más complejas o incluso la reproducción de patrones de desigualdad y dependencia, pero ahora conducidas por prácticas de innovación digital (Beduschi, 2022).

Algunas certezas se confirman en todo momento cuando se discute la digitalización como herramienta en el desarrollo sostenible y, por lo tanto, como parte del panorama en el que se mueve la cooperación internacional: existe una responsabilidad de no hacer daño, de no perpetuar sesgos y de trabajar activamente por la inclusión, representación y defensa de población en los diferentes niveles de incidencia, incluyendo, representación y calidad en los datos e información que se genera y que son la materia prima con la que trabaja toda innovación digital (Melamed, 2023).

## EVALUACIÓN COMO MEDIO PARA EL APRENDIZAJE: OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Actualmente es posible afirmar que la evaluación es asumida como un paso ineludible en procesos de desarrollo sostenible. Agencias de cooperación para el desarrollo, *think tanks*, organismos multilaterales, sociedad civil, filantropía, todos los actores coinciden en la relevancia y necesidad de evaluaciones que generen información útil sobre lo que funcionó, lo que no funcionó y las razones para informar futuros procesos.

La expectativa de transparencia y rigor de donantes, contribuyentes, socios está presente en cada colaboración, así como la demanda de evidencia de resultados y de impacto del esfuerzo, sea o no financiero. La inversión en evaluaciones de impacto crece mientras que la comunidad ha incrementado la demanda de aprendizaje, particularmente en los últimos tres años (GPSDD, 2023) y la reflexión continúa sobre la pertinencia, relevancia, oportunidad y actualidad de las metodologías existentes para objetivos de desarrollo, intervenciones y fines evaluativos específicos.

En medio de estas presiones, aspiraciones y opciones metodológicas, los diferentes actores del desarrollo sostenible, tengan estructuras consolidadas o en construcción, posiblemente comparten el reto de encontrar el balance entre los esfuerzos por consolidar, por un lado, una presencia en el terreno como actores con contribuciones relevantes para el desarrollo sostenible y, por el otro, invertir en la constante mejora y crecimiento de un ecosistema institucional que genere evidencia de su aportación.

La CSSyT ha sido un espacio inherentemente detonante de innovación: innovación para el diseño de intervenciones, para su implementación, evaluación y aprendizaje. Así como no existen soluciones únicas para alcanzar un desarrollo sostenible, tampoco existen metodologías unitalla para evaluar las contribuciones y aprender de las mismas. Esto tampoco sugiere que las propuestas metodológicas existentes para evaluar la AOD y otras intervenciones que contribuyan al desarrollo sostenible sean incompatibles con la CSSyT.

México ha caminado con pasos contundentes en este proceso, particularmente con la aprobación de la LCID que mandata la realización de evaluaciones del PROCID y establece como facultad del Consejo Consultivo la revisión de evaluaciones de proyectos de cooperación. Este man-

dato detonó una estrategia entre 2014-2015 que derivó en la primera evaluación de dos programas de cooperación técnica bilateral México-Honduras (AMEXCID, 2017), un estudio realizado en conjunto con el país centroamericano y con el apoyo del Proyecto de Fortalecimiento Institucional con Alemania con el objetivo de conocer a profundidad cómo se daba la cooperación y qué sucedía después de que los expertos técnicos intercambiaban conocimiento.

El objetivo secundario de dicho esfuerzo era tener evidencia para posteriormente diseñar una política e instrumentos para institucionalizar la evaluación de futuros programas bilaterales. Cabe señalar que la renovación de la Caja de Herramientas para el seguimiento y la evaluación de los proyectos inició desde que se crea la AMEXCID, en un esfuerzo por transformar la vida y gestión de todos los proyectos. A los formatos de presentación de proyectos y monitoreo de medio término se sumaron los instrumentos de evaluación del diseño del proyecto, de valoración final y de evaluación de la asistencia técnica. Esta Caja de Herramientas finalizada en 2019 (AMEXCID, 2020; Vázquez, 2022) es aún utilizada en programas de cooperación técnica y científica en su mayoría ubicados en Centroamérica y el Caribe, algunos incluso en proyectos triangulares y en asociaciones múltiples. Hacia adelante y con la nueva generación de proyectos, la Caja de Herramientas necesitará, invariablemente, ajuste o ampliación con la finalidad de mantener instrumentos útiles y relevantes a las necesidades de un ecosistema evolucionado, que ya no es el mismo que se tenía ni en 2012 cuando la urgencia era poner en marcha la ingeniería de la ley, ni en 2018, cuando se iniciaba un segundo ciclo de vida, con los instrumentos ya probados pero con una política con prioridades distintas y en un contexto de pandemia y pospandemia no previsto.

El ambiente facilitador para el continuo ajuste de herramientas se nutre de una cultura favorable a la evaluación. Una cultura favorable a la evaluación no se mantiene por decreto y es efectivamente nula al aprendizaje si los operadores y los tomadores de decisiones no creen ni invierten tiempo ni recursos en ella. La inversión es multidimensional: inversión en la realización de evaluaciones adecuadas a las necesidades y capacidades de absorción del ecosistema, inversión en la construcción de asociaciones para evaluaciones relevantes a los actores diversos, inversión en desarrollo de capacidades para el ecosistema que contribuya al diseño y ejecución de intervenciones que puedan ser evaluadas, e inversión política en crear los espacios y mecanismos para compartir los resul-

tados y asumir la responsabilidad en el proceso de rendición de cuentas y aprendizaje que derive en cambios informados y sustentables.

Parte de la estrategia sombilla vinculada a la creación de los instrumentos y herramientas establecidas en la ley, fue la realización de una campaña interna intensa entre 2014-2015 para construir una cultura favorable a la evaluación y al aprendizaje entre los operadores de la cooperación mexicana que se consolidó en un compromiso en 2015 como socio fundador de la Semana de la Evaluación en México y una serie de espacios de capacitación de diálogo sobre monitoreo, evaluación y aprendizaje con los actores más cercanos a la gestión, tanto de la AMEXCID como de las instituciones ejecutoras (AMEXCID, 2018).

Actualmente, los proyectos Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida son iniciativas indiscutiblemente innovadoras por la decisión política de brindar apoyos económicos directamente a los beneficiarios en Centroamérica, además de los apoyos en desarrollo de capacidades y en especie involucrados en ambas iniciativas. Toda innovación implica grandes oportunidades y beneficios incluso inexplorados, pero también puede generar riesgos. Sería una función de evaluaciones buscar un buen manejo de los riesgos de hacer daño, generar expectativas poco realizables o financieros.

La transparencia y compromiso con una intervención responsable vía la evaluación puede mitigar dicho riesgo, transparentar los procesos e informar fases siguientes, ajustes al programa o escalamiento de la intervención. El estándar de referencia en muchos programas sociales han sido las evaluaciones de impacto aleatoria. No obstante, no siempre es viable, posible ni recomendable la realización de este tipo de evaluaciones y se recurre a otro tipo de ejercicios (JPal, 2023). Tres productos relativamente recientes apuntan a una decisión de la AMEXCID de avanzar en las funciones de rendición de cuentas y de aprendizaje a partir de la evaluación y pueden incidir en fases siguientes, proyectos complementarios y en la introducción del mismo tipo de iniciativas en otros países de Centroamérica y el Caribe (AMEXCID, 2022):

1. Nuestras voces, desde abajo: Diagnóstico sobre los resultados de Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en El Salvador y Honduras (PNUD, 2022).

2. Evaluación interna de diseño de los proyectos Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida, ejecutados en El Salvador y Honduras (AMEXCID y PNUD, 2022).

3. Valoración de calidad de las evaluaciones de diseño de los proyectos Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida en El Salvador y Honduras (AMEXCID y PNUD, 2023).

En una mirada panorámica, y a mitad de camino de la Agenda 2030, México tiene el capital y los productos de análisis para dos fines: *a*) hacia adentro del ecosistema, para ajustar formas, fondos y capacidades de la política mexicana y la constelación de actores de cooperación para el desarrollo, a doce años de funcionamiento desde la aprobación de la ley, y *b*) hacia afuera, para facilitar discusiones en beneficio de la constelación de cooperantes del Sur.

Los siguientes procesos de evaluación, aprendizaje y cambio pueden explorarse, discutirse, compararse y absorberse, pero se requieren los espacios de reflexión, co-construcción y aprendizaje para ello. Por ejemplo, la evaluación del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM, 2020); la sistematización de logros del que fuera el primer fondo bilateral de CSS, el Fondo México-Chile; la sistematización de los proyectos de fortalecimiento institucional de la AMEXCID con el PNUD (2022) y la GIZ (2022); las evaluaciones de CTR en marcos como el Fondo Regional de Alemania para la CTR con socios de América Latina y el Caribe (Vega, 2022; Kaplan et al., 2020); la definición de orientaciones prácticas y estándares para la evaluación de la CSSyT en Iberoamérica (Vázquez, 2023); los procesos relativos al monitoreo y medición de CSS en el marco de Naciones Unidas y OCDE mencionados en secciones previas; las herramientas metodológicas impulsadas desde Naciones Unidas para reportar acciones de CSSyT en las informes nacionales voluntarios sobre el cumplimiento de la Agenda 2030 (UNOSSC, 2023), incluso el llamado de Ajay Banga, presidente del Banco Mundial, a transitar de montos de financiamiento como indicador de éxito hacia el análisis de resultados de dicho financiamiento en la gente y el planeta (BM, 2023). Se pueden sumar a la discusión, las visiones desde los cooperantes del sur de los retos de evaluación del criterio de coherencia, interna y externa, y con respecto a normas y estándares internacionales.

Al final, la evaluación se podría pensar como un ejercicio de humildad en un entorno político, social, económico, ambiental y humanitario sumamente complejo en el que nadie tiene soluciones infalibles. La utilidad de evaluación puede extenderse si se superan las tentaciones de asumirlo como un requisito administrativo-burocrático propio o ajeno para mostrar completitud del ciclo de proyectos. El instrumento de

evaluación, por muy sofisticado que sea, puede ser absolutamente inútil si sus resultados no se comparten y ni se discuten, si los actores de los proyectos son considerados informantes y no se busca la apropiación de los hallazgos, si el esfuerzo de contar con instrumentos, planes de evaluación metodológicas y políticas se traduce en librerías virtuales saturadas de informes y documentos que no se consumen para generar cambios para evolucionar conforme evoluciona la realidad en la que se quiere intervenir.

Ejecutores y tomadores de decisiones en todos los ámbitos, mexicanos y extranjeros, comparten la complejidad de hacer de las evaluaciones un instrumento de mejora y aprendizaje para todos los actores; un instrumento activo de cambio, más allá de ser un instrumento para la rendición de cuentas y, en muchos casos, un contenedor de información sistematizada. ¿Cuál sería el balance si se evaluara el efecto o los resultados de las propias evaluaciones?

## MIRADA HACIA ADELANTE

En 2024 se cierran dos ciclos de vida de la AMEXCID y de la cooperación mexicana bajo el ecosistema institucional creado por la ley. Cada ciclo tuvo un sabor distinto; la presencia de la cooperación en el orden de prioridades nacionales también cambió, así como cambió el protagonismo en el exterior. Con todos los altibajos normales en un proceso institucional (Müller et al. 2020), el balance es esperanzador. Iniciativas emblemáticas de la cooperación mexicana, muchas de ellas iniciadas incluso desde antes de la creación de la AMEXCID, continuaron y crecieron. Instrumentos derivados de la ley, como el PROCID, el RENCID y el infoAMEXCID –con todas las mejoras, ajustes y actualizaciones que hayan sido y seguramente serán prudentes realizar– sostuvieron necesidades básicas de la política mexicana de cooperación y capacidades que han puesto a México en posiciones de liderazgo en materia de medición. El ecosistema también pasó por transformaciones profundas como la derogación del FONCID y la metamorfosis para convertirse en el Fondo México cuyos resultados y lecciones serán invaluable en el aprendizaje colectivo del financiamiento para el desarrollo desde el Sur.

Hacia adelante, México tiene las capacidades para múltiples resurgimientos desplegando diplomacia técnica con una voz y perfil único y

necesario en la constelación global de actores del desarrollo sostenible. Es único porque tiene el perfil de puente entre tradiciones del norte y del sur con presencia en el G-20, la OCDE y el G-77; una resiliencia como actor multilateral cuando se apega a principios de política exterior, y una capacidad de convocatoria y facilitación de diálogo reflexivo en espacios regionales y multilaterales que pueden generar conversaciones y colaboraciones cada vez más horizontales (González et al., 2020, p. 54). Su voz es necesaria pues los años que vienen serán determinantes para codiseñar el camino que tomarán las prioridades y la gobernanza del desarrollo sostenible pos-2030 en un contexto de crisis múltiples y cambio. Los espacios vacíos serán posiblemente ocupados, y los que ocupó México en la definición de la Agenda 2030, en la agenda de financiación para el desarrollo y en la eficacia de la cooperación no fueron menores.

Cuatro dimensiones pueden cultivarse guiados por la coherencia, la participación responsable en el desarrollo sostenible y el espíritu de aprendizaje:

1. La experiencia y lecciones que ha ganado México en estos años con respecto a la evolución de su ecosistema institucional para una política de cooperación para el desarrollo y a la búsqueda de coherencia con los acuerdos a nivel global.

2. La decisión de asumir la innovación con transparencia y rendición de cuentas y compartir con el mundo las lecciones de experimentar con nuevas modalidades como la entrega directa de apoyos económicos a beneficiarios.

3. El reconocimiento a las capacidades nacionales de la administración pública, la academia, la sociedad civil e incluso el sector privado, que han hecho de México un referente técnico en una gama importante de sectores de diplomacia técnica mexicana.

4. La capacidad de conectar y hacer un puente que en un mundo cada vez más fragmentado ya es un valor en sí.

## LISTA DE REFERENCIAS

AMEXCID [Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo] (2017). *Evaluación de los programas de cooperación técnica y científica México-Honduras*. <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/evaluacion-de-los-programas-de-cooperacion-tecnica-y-cientifica-mexico-honduras>

- AMEXCID [Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo] (noviembre de 2018). *Informe de rendición de cuentas de conclusión de la administración 2012-2018*. Recuperado de <https://transparencia.sre.gob.mx/amexcid/images/stories/2018/AMEXCID-informe-rendicion-de-cuentas0218.pdf>
- AMEXCID [Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo] (2019). *Cuantificación de la cooperación mexicana*. <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2019/index.html>
- AMEXCID [Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo] (2019). *Ejercicio de monitoreo de la eficacia de la Cooperación Sur-Sur. Informe Final*. <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/ejercicio-de-monitoreo-de-la-eficacia-de-la-cooperacion-sur-sur>
- AMEXCID [Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo] (2020). *Informe de labores de la AMEXCID 2020*. Secretaría de Relaciones Exteriores. [https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/29Ogn\\_Informe%20Anual%20AMEXCID%202020.pdf](https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/29Ogn_Informe%20Anual%20AMEXCID%202020.pdf)
- AMEXCID [Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo] (2021). *Informe de labores de la AMEXCID 2021*. Secretaría de Relaciones Exteriores. [https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/erh1e\\_A.pdf](https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/erh1e_A.pdf)
- AMEXCID [Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo] (2022). *Informe de labores de la AMEXCID 2022*. Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado de [https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/0eU2r\\_021222.pdf](https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/0eU2r_021222.pdf)
- Ayala, C. y Müller, U. (2014). Implementation, ownership, cooperation as challenges of global governance. En L. Lázaro Rüter, C. Ayala y U. Müller (eds.), *Global funds and networks. Narrowing the gap between global policies and national implementation*.
- Ayala, C. y Müller, U. (2017). Conclusions and outlook. En C. Ayala y U. Müller (eds.), *Towards horizontal cooperation and multi-partner collaboration. Knowledge sharing and development cooperation in Latin America and the Caribbean* (pp. 167-177). Baden-Baden: Nomos.
- Ayllón Pino, B. (2015). La conferencia afroasiática de Bandung: hito de las relaciones Sur-Sur. *Mundorama On Line, IRI-Universidade de Brasília*, 28. Academia.edu
- BM [Banco Mundial] (13 de octubre de 2023). *Remarks by World Bank Group President Ajay Banga at the 2023 Annual Meetings Plenary*. Washington. <https://>

- [www.worldbank.org/en/news/speech/2023/10/13/remarks-by-world-bank-group-president-ajay-banga-at-the-2023-annual-meetings-plenary](http://www.worldbank.org/en/news/speech/2023/10/13/remarks-by-world-bank-group-president-ajay-banga-at-the-2023-annual-meetings-plenary)
- Beduschi, A. (2022). Harnessing the potential of artificial intelligence for humanitarian action: Opportunities and risks. *International Review of the Red Cross*, 104(919), 1149-1169. doi:10.1017/S1816383122000261
- Bernabé, S. (5 de septiembre de 2023). *Always searching for how we can do things better*. Independent Evaluation Group. World Bank Group. <https://ieg.worldbankgroup.org/blog/always-searching-how-we-can-do-things-better>
- Besharati, N., Moilwa, M., Khunou K. y Garelli Rios, O. (2015). *Developing a conceptual framework for South-South Cooperation*. Working Document. Network of Southern Think Tanks. <http://www.saiia.org.za/general-publications/891-developing-a-conceptual-framework-for-south-south-co-operation/file>
- BMZ [Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung] (2022). *Triangular cooperation in German development cooperation*. Bonn: BMZ. <https://www.bmz.de/resource/blob/105782/dreieckskooperation-en.pdf>
- BMZ [Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung] [diciembre de 2022]. *Strategic realignment of the BMZ's digital policy*. [https://www.bmz-digital.global/wp-content/uploads/2022/12/TwoPager\\_Strategic-realignment-of-the-BMZs-digital-policy.pdf](https://www.bmz-digital.global/wp-content/uploads/2022/12/TwoPager_Strategic-realignment-of-the-BMZs-digital-policy.pdf)
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2021). *Plan de Desarrollo Integral para el Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México*. Síntesis. Naciones Unidas. <https://hdl.handle.net/11362/47248>
- Data Revolution Group (2014). *A world that counts: mobilising the data revolution for sustainable development*. Independent Expert Advisory Group on a data revolution for sustainable development. <https://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/12/A-World-That-Counts2.pdf>
- Dodsworth, S. (2021). *Addressing the global emergency of shrinking civic space and how to reclaim it: A programming guide*. Westminster Foundation for Democracy (WFD). <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/addressing-global-emergency-shrinking-civic-space-and-how-reclaim-it>
- Duggan, N., Hooijmaaijers, B., Rewizorski, M. y Arapova, E. (2022). Introduction: The BRICS, global governance, and challenges for South-South Cooperation in a post-Western World. *International Political Science Review*, 43(4), 469-480.
- Estados Unidos Mexicanos (2011). *Ley de Cooperación Internacional*. Recuperado de [www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/.../Leyes/358\\_lcipd.pdf](http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/.../Leyes/358_lcipd.pdf).

- GIZ [Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit] (2015). *Gestión de la cooperación en la práctica. Diseñar cambios sociales con Capacity Works*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- GIZ [Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit] (2016). Fomento de proveedores de PYMES a través de la plataforma ANTAD.biz y su componente ambiental. Cooperación triangular México-Guatemala/Honduras-Alemania. Fondo Regional para la Cooperación Triangular con Socios de América Latina y el Caribe. <https://fondo-cooperacion-triangular.net/wp-content/uploads/2021/12/Fomento-de-proveedores-de-Pymes-a-través-de-la-plataforma-ANTAD.biz-y-su-componente-ambiental-.pdf>
- GIZ y ANTAD (S. F.). *Environmental protection and sustainability at small and medium-sized enterprises*. <https://www.giz.de/en/worldwide/74579.html>
- Global Partnership for Sustainable Development Data (octubre de 2023). *Data for Development Learning Audience. Understanding preferences to improve learning offers*. <https://www.data4sdgs.org/resources/data-development-learning-audience-understanding-preferences-improve-learning-offers>
- Gobierno de México (6 de noviembre de 2020). Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de la Industria Eléctrica; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General de Cultura Física y Deporte; de la Ley Federal de Cinematografía; de la Ley Federal de Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General de Víctimas y se abroga la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020#gsc.tab=0)
- Gobierno de México (28 noviembre de 2022). Decreto por el que se establece la Estrategia de Cooperación Financiera para Países de América. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5672528&fecha=28/11/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672528&fecha=28/11/2022#gsc.tab=0)

González Segura, N., Mao, X. y Rompay, K. van (2020). Dialogue 2: Implications, challenges and opportunities of ODA graduation for countries in transition. En J. Kolsdorf y U. Müller (eds.), *Transforming international co-operation. Thoughts and perspectives on moving beyond aid* (pp. 47-62). Baden-Baden: Nomos.

GPEDC [Global Partnership for Effective Development Cooperation] (1 de diciembre de 2016). *Nairobi Outcome Document*. Nairobi, Kenya. <https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-05/Nairobi-Outcome-Documents-English.pdf>

GPEDC [Global Partnership for Effective Development Cooperation] (2018). *South-South Cooperation effectiveness pilot monitoring approach a proposal for the participation of south-south co-operation provider countries*. <https://www.effectivecooperation.org/content/south-south-co-operation-effectiveness-pilot-monitoring-approach>

GPEDC [Global Partnership for Effective Development Cooperation] (2019). *Voluntary guidelines for effective Triangular Co-operation*. Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation. [https://www.effectivecooperation.org/system/files/2019-08/VOLUNTARY%20GUIDELINES%20FOR%20EFFECTIVE%20TRIANGULAR%20COOPERATION\\_1.pdf](https://www.effectivecooperation.org/system/files/2019-08/VOLUNTARY%20GUIDELINES%20FOR%20EFFECTIVE%20TRIANGULAR%20COOPERATION_1.pdf)

GPEDC [Global Partnership for Effective Development Cooperation] (2020). *Action Area 2.3 of the GPEDC Work Plan (2020-2022)*. [https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-07/2.3%20One%20Pager%20EN\\_final\\_0.pdf](https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-07/2.3%20One%20Pager%20EN_final_0.pdf)

GPEDC [Global Partnership for Effective Development Cooperation] (diciembre de 2022). *Marco piloto de autoevaluación sobre la eficacia de la cooperación Sur-Sur. Documento de trabajo*. [https://www.effectivecooperation.org/system/files/2023-01/\(SP\)%20GPEDC%20-%20SSC%20Self-Assessment%20Framework%20v202212.pdf](https://www.effectivecooperation.org/system/files/2023-01/(SP)%20GPEDC%20-%20SSC%20Self-Assessment%20Framework%20v202212.pdf)

GPEDC [Global Partnership for Effective Development Cooperation] (1 de diciembre de 2016). *Nairobi outcome document*. Nairobi, Kenya. <https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-05/Nairobi-Outcome-Documents-English.pdf>

GPI (2019). Voluntary guidelines for effective Triangular Co-operation. *Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation*. [https://www.effectivecooperation.org/system/files/2019-08/VOLUNTARY%20GUIDELINES%20FOR%20EFFECTIVE%20TRIANGULAR%20COOPERATION\\_1.pdf](https://www.effectivecooperation.org/system/files/2019-08/VOLUNTARY%20GUIDELINES%20FOR%20EFFECTIVE%20TRIANGULAR%20COOPERATION_1.pdf)

- GPI (2021). *Marketplace “Digitalisation in times of COVID-19: Identifying challenges and finding solutions through triangular partnerships*. <https://triangular-cooperation.org/marketplace-2021/>
- GPSDD [Global Partnership for Sustainable Development Data] (octubre de 2023). *Data for development learning audience. Understanding preferences to improve learning offers*. <https://www.data4sdgs.org/resources/data-development-learning-audience-understanding-preferences-improve-learning-offers>
- Gupta, M., Parra, C. y Dennehy, D. (2021). Questioning racial and gender bias in AI-based recommendations: Do espoused national cultural values matter? *Informations Systems Frontiers*, 24, 1465-1481.
- Hahn, V. (2023). *Postkoloniale Perspektiven auf Dreieckskooperation. Eine Annäherung am Beispiel der Dreieckskooperation zwischen Afghanistan, Indonesien und Deutschland zur wirtschaftlichen Stärkung von Frauen*. Master's thesis, Friedrich-Schiller-University of Jena, Philosophical Faculty.
- Islamic Development Bank and South Centre (2019). *Developing national ecosystems for South-South and Triangular cooperation to achieve Agenda 2030 for sustainable development*.
- JPal [Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab] (2023). *Lecture: Why randomize*. Cambridge, MA; Autor. Recuperado de <https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/research-resources/L3WhyRandomize.pdf>
- Kaplan, M., Busemann, D. y Wirtgen, K. (2020). *Trilateral cooperation in German development cooperation*. Bonn: German Institute for Development Evaluation (DEVal). <https://www.deval.org/en/publications/trilateral-cooperation-in-german-development-cooperation>
- Keutgen, J. y Dodsworth, S. (2020). *Addressing the global emergency of shrinking civic space and how to reclaim it: a programming guide*. Westminster Foundation for Democracy. <https://www.wfd.org/sites/default/files/2021-11/Civic-space-v1-1%281%29.pdf>
- Knodt, M., Müller, U., Piefer, N. y Lazaro Rütther, L. (2012). Institutional development of cooperation agencies. En J. Langendorf, N. Piefer, M. Knodt, U. Müller y L. Lázaro Rütther (eds.), *Triangular cooperation. A guideline for working in practice* (pp. 117-139). Baden-Baden: Nomos.
- Korteling, J. E., Boer-Visschedijk, G. C. van de, Blankendaal, R. A. M., Boonekamp, R. C. y Eikelboom, A. R. (2021). Human versus artificial intelligence. *Frontiers in Artificial Intelligence*, 4. <https://doi.org/10.3389/frai.2021.622364>.
- Krewer, B. y Uhlmann, A. (2015). *Models for human capacity development. didactics concept of the academy for international cooperation*. Bonn: GIZ.

- Lázaro Rüter, L. y Peláez Jara, M. (2015). Exploring international development cooperation funds. international experiences on governance and design of funds. *Proyecto de cooperación para el fortalecimiento institucional de la AMEXCID*. Secretaría de Relaciones Exteriores; Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. Ciudad de México.
- Lazaro Rüter, L., Ayala Martínez, C. y Müller, U. (2014). *Global funds and networks. Narrowing the gap between global policies and national implementation*. Baden-Baden: Nomos.
- Leftwich, A. (2009). Bringing Agency Back. En *Politics and human agency in building institutions and States. Synthesis and overview report*. Research Paper, 6, Developmental Leadership Program.
- Leftwich, A. y Wheeler, C. (2011). *Politics, Leadership and coalitions in development. findings, insights and guidance from the DLP's first research and policy workshop*. Frankfurt: Development Leadership Program. <http://publications.dlprog.org/Politics,%20Leadership%20and%20Coalitions%20in%20Development%20-%20Findings,%20insights%20and%20guidance.pdf>
- Melamed, C. (noviembre de 2023). *Data for Development = AI for Development. Global Partnership for Sustainable Development Data*. Blog. <https://www.data4sdgs.org/blog/data-development-ai-development>
- Müller, U. (2017). Making a difference: Competences for knowledge sharing. En C. Ayala y U. Müller (eds.), *Towards horizontal cooperation and multi-partner collaboration. knowledge sharing and development cooperation in Latin America and the Caribbean*.
- Müller, U. (2023). Rethinking development. Four questions for a mindset change. *Transcience*, 2(4), 16-46. <https://www2.hu-berlin.de/transcience/page5.htm>
- Müller, U. y Lastra, C. de la (2022). Cooperation with unlikely partner. Knowledge sharing beyond the comfort zone. En P. Boccock y C. Collison (eds.), *Return on knowledge. How international development donors deliver impact through knowledge, learning, research and evidence* (pp. 160-174). Multi-Donor Learning Partnership.
- Müller, U. y Lastra, C. de la (2023). Colaboración con socios improbables. Acercando socios para la implementación de la Agenda 2030. En C. Ayala, G. Sosa y J. Pérez-Pérez (eds.), *Desarrollo local sostenible y la Agenda 2030: reflexiones desde la gobernanza y las relaciones entre actores*. México: Instituto Mora.
- Müller, U. y Lastra, C. de la, y Kolsdorf, J. (2020). Conclusions and outlook. En J. Kolsdorf y U. Müller (eds.), *Transforming international cooperation. Thoughts and perspectives on moving beyond aid* (pp. 167-185). Baden-Baden: Nomos.

- Müller, U., Sánchez, G. y Zimmerman, A. (diciembre de 2020). *Evaluación final del Proyecto. Fortalecimiento institucional de la AMEXCID*. GIZ. Documento exclusivo de uso interno.
- OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] (2018). *Toolkit for identifying, monitoring and evaluating the value added of triangular co-operation*. <https://www.oecd.org/dac/triangular-co-operation/TOOLKIT%20-%20version%20August%202018.pdf>
- OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] (2021). *Strategy paper by the co-chairs of the international total official support for sustainable development (TOSSD) task force*. <https://www.tossd.org/docs/strategy-paper-by-co-chairs.pdf>
- OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] (2021a). *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. París: OECD Publishing. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>.
- OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] (2021b). *Development Co-operation Report 2021: Shaping a Just Digital Transformation*, OECD Publishing, París. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/ce08832f-en>.
- OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] (junio de 2022). *Glossary of key terms in evaluation and results-based management*. 2a. ed. DCD/DAC/EV(2022)2. Development Assistance Committee. Network on Development Evaluation. [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/EV\(2022\)2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/EV(2022)2/en/pdf)
- OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] y Banco Islámico de Desarrollo (2023): *Global Perspectives on Triangular Cooperation*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/29e2cbc0-en>.
- OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] (2023a). *Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System*. París: OECD Publishing.
- OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] (2023b). *Methodology. Total Official Support for Sustainable Development*. <https://www.tossd.org/methodology/>
- OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] (2023c). *Development Co-operation Profiles*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/2dcf1367-en>
- OXFAM (2018), *Space to be heard. Mobilizing the power of people to reshape civic space*. OXFAM Briefing Note. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620523/bn-space-to-be-heard-civic-space-250718-en.pdf>

- OXFAM (2022). *Inequality kills. The unparalleled action needed to combat unprecedented inequality in the wake of COVID-19*. Oxford.
- Pasanen, T. (2018) *Time to update the DAC evaluation criteria?* Overseas Development Institute. <https://odi.org/en/insights/2018-time-to-update-the-dac-evaluation-criteria/>
- PNUD (2022). *Nuestras voces, desde abajo: Diagnóstico sobre los resultados de los proyectos Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en sus beneficiarios en El Salvador y Honduras*. México: PNUD. Recuperado de <https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/nuestras-voces-desde-abajo-diagnostico-sobre-los-resultados-de-sembrando-vida-y-jovenes-construyendo-el-futuro-en-el-salvador-y>
- Prieto Cardozo, J. E. (2016a). *Valorización de la Cooperación Sur-Sur: Avances y retos en Iberoamérica*. Serie Documentos de Trabajo 9. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. Secretaría General Iberoamericana. <https://www.cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/2020/05/12-DT09.pdf>
- Prieto Cardozo, J. E. (2016b). *Valorización de la Cooperación Sur-Sur. Estudios de Caso: Brasil, Chile y México*. Serie Documentos de Trabajo 10. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. Secretaría General Iberoamericana. <https://cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/2020/05/11-DT10.pdf>
- Secretaría de la Función Pública (2022). *Cédula de resultados definitivos. Auditoría al Desempeño de la AMEXCID*. file:///C:/Users/berni/Downloads/122022-%20Obs%2003%20AMEXCID.pdf
- SFP [Secretaría de la Función Pública] (2022). *Cédula de resultados definitivos*. <https://portales.sre.gob.mx/transparencia/transparencia-categorias/category/59-xxiv-resultados-de-auditorias%3Fdownload%3D157315:122022-obs-05-amexcid%26start%3D1760&ved=2ahUKEwjJuPfu07mTAxWlIEQIHYa8GAgQFnoECBgQAQ&usq=AOvVaw2rgTbjMQT9k05jMUJIB8Ry>
- SEGIB [Secretaría General Iberoamericana] (s. f.). *Plataforma de datos de Cooperación Sur-Sur y Triangular de Iberoamérica*. <https://informesursur.org/es/>
- SEGIB [Secretaría General Iberoamericana] (s. f.). *Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular*. <https://www.sidicss.org/sidicss/>
- Sharp, S., Diepeveen, S. y Collins, E. (28 de marzo de 2023). *Civic space: shrinking or shifting?* Overseas Development Institute. <https://odi.org/en/insights/civic-space-shrinking-or-shifting/>
- Soto Narváez, F. (2014). New schemes of horizontal cooperation among emerging countries: The Mexico-Chile Fund. En L. Lázaro, C. Ayala y U.

- Müller (eds.), *Global funds and networks. Narrowing the gap between global policies and national implementation* (pp. 273-280). Baden-Baden: Nomos.
- Ullmann, S. (2022). Gender bias in machine translation systems. En A. Hanemaayer (ed.), *Artificial intelligence and its discontents social and cultural studies of robots and AI* (pp. 123-144). Cham: Palgrave Macmillan.
- UNSD [United Nations Statistics Division] (2021a). *Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators: Working Group on Measurement of Development Support Draft of finalized proposal for SDG Target 17.3 and its reporting (as of 19 September 2021)*. <https://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/working-group-on-measurement-of-development-support/WGMDS-14-4-Draft-proposal-for-SDG-Target-17.3-and-Reporting-Amended-2021-09-19.pdf>
- UNSD [United Nations Statistics Division] (2021b). *Outcome document of the sub-group on South-South cooperation*. IAEG-SDG. <https://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/working-group-on-measurement-of-development-support/WGMDS-14-1-Note-on-the-outcome-of-the-subgroup-on-SSC-final-after-WG.pdf>
- UNSD [United Nations Statistics Division]. *Working Group on Measurement of Development Support. Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators*. <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/working-group-on-measurement-of-development-support/>
- UNOSSC (2023). *Handbook on integrating South-South and Triangular Cooperation in the Voluntary National Reviews*. <https://unsouthsouth.org/2023/07/14/handbook-on-integrating-south-south-and-triangular-cooperation-in-the-voluntary-national-reviews-2023/>
- UNSTATS (2023). *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. [https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202023%20refinement\\_Eng.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202023%20refinement_Eng.pdf)
- USAID (2023). *Factsheet: Sembrando Oportunidades*. <https://www.usaid.gov/generating-hope-usaid-el-salvador-guatemala-and-honduras/documents/sembrando-oportunidades-spanish>
- Vázquez, S. (2022). *Evaluación de proyectos de Cooperación Sur-Sur y Triangular/Trilateral y su efecto en la gestión del conocimiento institucional. Documento técnico. Síntesis del proyecto*. ABC. <https://www.gov.br/abc/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos/avaliacao-projetos-de-cooperacao-sul-sul-e-trilateral-e-seu-efeito-sobre-gerenciamento-de-conhecimento-institucional-pdf.pdf>
- Vázquez, S. (2023). *Rumbo a la definición de orientaciones prácticas y estándares para la evaluación de la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular en Iberoamérica*.

- Serie Documentos de Trabajo núm. 23. Santiago. <https://www.cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/DT-23-Esp.pdf>
- Vega Sánchez, B. (2022a). *Evaluaciones expost de la cooperación triangular: Resultados y aprendizajes para el Futuro*. Fondo Regional para la Cooperación Triangular con socios de América Latina y el Caribe-Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. [https://fondo-cooperacion-triangular.net/wp-content/uploads/2022/03/12032022\\_Evaluaciones-ex-post-de-la-Cooperacion-Triangular\\_.pdf](https://fondo-cooperacion-triangular.net/wp-content/uploads/2022/03/12032022_Evaluaciones-ex-post-de-la-Cooperacion-Triangular_.pdf)
- Vega Sanchez, B. (2022b). *Lecciones y perspectivas del apoyo de PNUD a la Cooperación Sur-Sur en México (2013-2019)*. Programa de Naciones Unidas al Desarrollo; Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Secretaría de Relaciones Exteriores. <https://www.undp.org/es/mexico/publications/lecciones-y-perspectivas-del-apoyo-de-pnud-la-cooperacion-sur-sur-en-mexico-programa-de-cooperacion-amexcid-pnud-2013-2019>
- Vega Sanchez, B. (2022c). *Informe final. Investigación sobre las bases de datos y calidad de la información de la cooperación Sur-Sur y Triangular*. Secretaría General Iberoamericana.
- Zapata Garesché, E. y Meléndez Yúdico, J. (2014). AL-LAS: An International Lab for Strategic Cooperation among Cities. En L. Lázaro Rüter, C. Ayala Martínez y U. Müller (eds.), *Global funds and networks. Narrowing the gap between global policies and national implementation*. Nomos: Baden-Baden.



## CONCLUSIONES GENERALES

Citlali Ayala Martínez, Jorge A. Pérez-Pineda,  
y Sergio Vázquez Meneley

### DESDE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN

La cooperación mexicana para el desarrollo ha estado estrechamente vinculada a diversas agendas internacionales, resaltando su capital político en temas como financiación del desarrollo, Acuerdo de París, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, el seguimiento y posible contribución a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, así como acompañar la incipiente orientación a una política exterior feminista desde la cancillería mexicana.

Muchos de los compromisos globales adquiridos en los gobiernos anteriores se han mantenido, no obstante la presencia de México en el exterior se ha dejado en manos de los titulares de relaciones exteriores, en vez del titular del poder ejecutivo. En el caso de la cooperación para el desarrollo, es innegable que la política exterior ha orientado las prioridades nacionales en las acciones de la AMEXCID, enfatizando los temas migratorios, así como el papel de donante neto en países centroamericanos a través de los dos programas emblemáticos del gobierno actual: Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida. También es importante reconocer que la continuidad de programas y proyectos del pasado han mantenido su continuidad a través de la cooperación técnica, el desarrollo de capacidades y el intercambio de buenas prácticas, tanto en lo lateral como en lo bilateral.

La materialización de las agendas globales y regionales en lo nacional y lo subnacional han contado con la participación de organizaciones como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la coopera-

ción internacional alemana (GIZ), la Unión Europea y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), solamente por mencionar algunas. Con ello, la cooperación gubernamental se ha mantenido al día en los temas prioritarios, y también ha compartido espacios en que se han identificado áreas potenciales de trabajo, como la cooperación con pueblos indígenas, inclusión y diversidad, género, tecnología y digitalización. No obstante, es deseable que un programa de la AMEXCID sea más explícito en el tipo de acciones que se van a tomar, los compromisos políticos, presupuestarios y de vinculación entre actores de diversa naturaleza, con la finalidad de apreciar con claridad el carácter de la cooperación mexicana en el siguiente gobierno, el apoyo a una política exterior más activa con actores del Norte y del Sur.

El trabajo estrecho y articulado con organizaciones de la sociedad civil para una comunicación clara en torno a colaborar para el desarrollo social se ha echado en falta en el gobierno que está por terminar; caso similar del diálogo estrecho con academia y sector privado. La coordinación con gobiernos subnacionales y la potenciación de la acción internacional de los gobiernos locales se ha visto reducida sustancialmente en la agencia, a diferencia de las estrategias que mantuvieron gobiernos anteriores en ese sentido.

Si bien la estrategia nacional de la Agenda 2030 está en manos de la Secretaría de Economía tras su salida de la presidencia de la república, la contribución de la AMEXCID se ha desdibujado en ese menester, haciendo referencias aisladas desde sus comunicados oficiales. Al quedar seis años más, es pertinente que, tanto la agencia como la acción coordinada con otros actores, retomen la consecución de los ODS y la aportación a los procesos que coadyuvan al desarrollo sostenible y a los informes nacionales y subnacionales voluntarios.

Sobre tendencias internacionales como comprometerse con el establecimiento de una política exterior feminista, desde 2020 la AMEXCID ha participado en diálogos con otros países para el intercambio de buenas prácticas en este tenor, a fin de reducir las brechas de desigualdad a través de los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo. También participó en la ejecución del Protocolo Mexicano de Actuación para la Transversalización de la Perspectiva de Género en programas y proyectos de cooperación internacional, con apoyo de la Cooperación Internacional Alemana (GIZ). En ese sentido, la incipiente incorporación de la dimensión feminista a la política de cooperación, desde lo iniciado por la política ex-

terior, cuenta con un camino iniciado, mismo que deberá ser aprovechado e impulsado por la siguiente dirección ejecutiva de la agencia. Igualmente se considera fundamental que el diálogo con organizaciones de la sociedad civil y las alianzas multiactor incorporen los principios de este protocolo, así como la transversalización de la equidad de género y derechos humanos. Tanto la administración pública federal como las agencias de cooperación llevan procesos de incorporación de ambos enfoques a la gestión pública, por lo que se considera indispensable que la siguiente dirección de la agencia considere dar continuidad a dicho proceso.

Por otro lado, tanto la agenda ambiental como la de diversidad sexual, requieren atención específica de la planeación y la política de cooperación internacional, a fin de promover, por un lado, un enfoque de desarrollo verdaderamente sostenible, vinculando economía, medioambiente y sociedad de manera responsable y, por el otro, la inclusión social, la diversidad y los aspectos sociales que son preocupación de las políticas públicas actuales. Esto se resume a una política de cooperación para el desarrollo con enfoque basado en derechos, aspecto que se presenta como una invitación para la administración entrante.

Desde la perspectiva geográfica, la cooperación mexicana siempre ha tenido entre sus prioridades a la región centroamericana y, en su versión regional estratégica a Mesoamérica. Además de la cooperación técnica bilateral que se ha agilizadado en los últimos años, se encuentran en ejecución los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, de los cuales ya se ha hecho mención en esta obra. A nivel regional, el ejemplo de mayor antigüedad y éxito es el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica), mecanismo de diálogo y concertación establecido en 2008 y cuyos ejes social y económico han sido la base de la cooperación regional en los ámbitos de energía, transporte, telecomunicaciones, facilitación comercial y competitividad, así como salud, medioambiente, gestión del riesgo, vivienda y seguridad alimentaria nutricional.

La diversidad de modalidades de colaboración en la región permite observar las prioridades de los últimos tres regímenes, mostrando los intereses específicos en la forma en que se financian, gestionan y ejecutan programas y proyectos, es decir, con el sello de cada administración en la forma de materializar el financiamiento, la participación de los beneficiarios, las estructuras de gobernanza, y, en su caso, la verticalidad. En ese sentido, será importante conocer las prioridades de un nuevo gobierno,

la voluntad política por dar continuidad a lo que ha resultado eficiente y ha dado resultados en términos de desarrollo.

No menos importante resulta el sur del continente americano, tanto en las relaciones bilaterales y los fondos binacionales de cooperación, como en las iniciativas regionales, como es el caso del trabajo de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC). Su dimensión política, técnica y financiera son dignas de un análisis específico, una revisión de los logros alcanzados, los procesos de liderazgo, así como la crisis acontecida en el diálogo de alto nivel, pero, sobre todo, por la participación de otros actores como China, cuyo interés en la cooperación financiera y en la infraestructura regional amerita ser observada con atención. Asimismo, al ser el marco en que se ha renovado la agenda Unión Europea-CELAC, sigue siendo un espacio para el diálogo político al más alto nivel con los interlocutores europeos, y poco aprovechado al no contar con encuentros de alto nivel. En pocas palabras, lo que se requiere es una atención a los diferentes espacios geográficos en los que México había tejido lazos importantes no sólo de comercio, sino también de cooperación en varios ámbitos. Priorizar una región no debiera ir en detrimento de las demás, y tanto funcionarios públicos en general como personal diplomático, requieren tener las bases y los intereses bien definidos para hacer su trabajo con resultados valiosos.

La Alianza del Pacífico y la cooperación en el seno de la cooperación iberoamericana son otros espacios regionales que han sido estratégicos para México, tanto en términos de concertación política como en lo que implica en proyectos de cooperación técnica, académica, energética, y comercial. Es menester de la AMEXID recuperar el liderazgo de ambos espacios, ser puente de concertación del más alto nivel en condiciones amistosas, y proactivas, y tener una conducción en lo que le compete, con réditos para la cooperación para el desarrollo y el fortalecimiento institucional, y también para ocupar los espacios de atención a población vulnerable, indígena y que amerita inclusión en proyectos y programas.

## DESDE LA VINCULACIÓN ENTRE ACTORES

En lo que respecta al vínculo con otros actores y temas relevantes para la cooperación mexicana relacionado con la segunda sección del libro, el presente sexenio se podría caracterizar por tres situaciones observa-

das: por un lado, como un sexenio dinámico en cuanto a acciones de cooperación internacional como se desprende de los informes anuales de la AMEXCID, pero sin una estrategia claramente identificable como ocurriría en el sexenio anterior en torno a algunos actores; en segundo lugar y vinculado a lo anterior, se observaría una ausencia de actores clave para la cooperación mexicana, como lo son el sector privado y, en menor medida, la sociedad civil o los gobiernos locales. Y, por último, un distanciamiento de temas clave para la agenda internacional, como lo sería el desarrollo sostenible, el medioambiente o las energías renovables, priorizando temas locales y regionales como la migración, que se convertirían en la principal línea de acción de la cooperación mexicana del presente gobierno.

En cuanto al primer punto, si bien el PROCID marca las líneas directrices que debe seguir la cooperación mexicana y su diseño se sustenta en procesos de consulta incluyente y plural,<sup>1</sup> lo cierto es que las acciones realizadas por la agencia de cooperación se darían durante la primera mitad del sexenio actual sin contar con dicho documento que aparecería hasta diciembre de 2021 en el *Diario Oficial de la Federación*<sup>2</sup> y, por tanto, sin conocer claramente qué actores serían prioritarios o clave para la cooperación del país. Quizá por ello, debido al desfase entre la aparición del PROCID y la ejecución del mismo, es que se percibe la discrepancia entre acciones y estrategias, y las posibilidades de su potencial en su vínculo con otros actores. El segundo punto puede arrojar más luz a este respecto.

Sobre el vínculo con actores, por ejemplo, el PROCID, nuevamente como guía programática, establecería en su acción 4.1.3, “Fomentar las alianzas multiactor en el marco de proyectos de la cooperación mexicana (OSC, academia, gobiernos locales, sector privado, etc.) mediante esquemas de colaboración innovadores” (Objetivo 4, Estrategia prioritaria 4.1 del PROCID).<sup>3</sup> A pesar de ello, en el sexenio actual no se detecta una estrategia de largo alcance y vinculada a los ODS como lo sería la Alianza por

<sup>1</sup> Al respecto, véase la nota publicada por la AMEXCID en septiembre de 2019 sobre las consultas multiactor: <https://www.gob.mx/amexcid/prensa/consultas-multiactor-para-el-diseño-del-programa-de-cooperación-internacional-para-el-desarrollo-procid-2019-2024-219530>

<sup>2</sup> Véase *Diario Oficial de la Federación* del 24 de diciembre de 2021: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5639308&fecha=24/12/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639308&fecha=24/12/2021#gsc.tab=0)

<sup>3</sup> Véase *Diario Oficial de la Federación* del 24 de diciembre de 2021: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5639308&fecha=24/12/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639308&fecha=24/12/2021#gsc.tab=0)

la Sostenibilidad del sexenio anterior, una estrategia clara de vinculación de la cooperación mexicana y las acciones de la AMEXCID con el sector privado, que reuniría a más de 50 actores privados, en torno a proyectos focalizados en cinco comités relacionados a su vez con siete ODS identificados como prioritarios.<sup>4</sup> De manera puntual, lo que se encontró entre 2019 y al presente, fueron un par de acciones o iniciativas puntuales con una única empresa, la compañía tecnológica China Huawei. La primera, “1 000 talentos para el desarrollo digital de América Latina y el Caribe” y la segunda, la iniciativa “AMEXCID-Huawei SPARK” para los países de la Alianza del Pacífico,<sup>5</sup> dirigidas a mujeres y a Startups, respectivamente, interesadas en capacitación y apoyos sobre tecnologías de la información. En este caso, la iniciativa a través de convocatorias anuales provee de capacitaciones para los colectivos referidos a fin de potenciar el uso de las tecnologías digitales en la región; sin embargo, a pesar del potencial y tracción de la iniciativa con ecosistemas empresariales y tecnológicos, no apuntan a algún ODS particular, y pareciera una iniciativa aislada y desconectada de otros actores como lo plantea el PROCID. Más aún, si bien su alcance regional contribuye al liderazgo y presencia de México en la región, por su naturaleza y especificidad en torno a una sola empresa, se percibe más como una acción de promoción económica que una estrategia de cooperación internacional.

En el caso de la sociedad civil, si bien en los distintos informes anuales de la AMEXCID se hace eco de la colaboración con este actor a través de iniciativas como el Proyecto para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil (PROFOSC), por otro lado se observaría, desde el inicio del sexenio, un distanciamiento con las organizaciones de la sociedad civil. Como se recordará, al inicio del gobierno actual, se planteó que no se apoyaría a las OSC, retirando recursos que tradicionalmente recibían y permitían su operación (como el Programa de Coinversión Social).<sup>6</sup> Este

<sup>4</sup> Para más detalle, véase <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/alianza-por-la-sostenibilidad#:~:text=La%20Alianza%20por%20la%20Sostenibilidad,a%20cumplimiento%20de%20la%20Agenda>

<sup>5</sup> Al respecto, véanse las notas de prensa respectivas: <https://www.gob.mx/amexcid/prensa/huawei-anuncia-ganadores-de-becas-1-000-talentos-para-el-desarrollo-digital-de-america-latina-y-el-caribe-345730>, y <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/amexcid-huawei-spark-edicion-2022?state=published>

<sup>6</sup> Distintos medios darían cuenta de esta situación desde finales de 2018 y principios de 2019, tales como la revista *Proceso* o el periódico *El Economista*. Al respecto, véase <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2019/3/1/las-osc-se-defienden-ante-amlo-no-todas-somos-corrup>

aspecto quizá ha influido en que no se observa el mismo protagonismo de las OSC, o bien una menor implicación con el gobierno en proyectos de cooperación internacional en el sexenio actual.

Con gobiernos locales, se observarían acciones también puntuales y con menor alcance, considerando el potencial de la cooperación descentralizada. Sería el caso, por ejemplo, del ciclo de conversatorios realizado por la AMEXCID en 2021, en colaboración con la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, de la cancillería (AMEXCID, 2021, p. 83), que dista de iniciativas de más largo aliento como el desarrollo de capacidades de oficinas de cooperación en municipios, promoción de hermanamientos, cofinanciación de fondos conjuntos, visitas técnicas, o continuidad en la identificación de fortalezas de gobiernos locales, que en otros sexenios se realizarían, como identifican Ponce y Sánchez (2021).

Respecto a los temas clave, nuevamente el PROCID 2021-2024 es la guía de referencia a este respecto. En él, dentro del punto 6.6 sobre prioridades temáticas, se identifican nueve (Desarrollo humano sostenible, Desarrollo económico, Educación, Ciencia, tecnología e innovación, Cultura, Medioambiente y cambio climático, Salud, Seguridad pública y prevención de desastres), y seis adicionales (Migración, Infraestructura, Energía, Movilidad Humana, Seguridad Alimentaria y Gobernanza) alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con el Plan de Desarrollo Integral. Asimismo, se establecen tres grandes prioridades transversales: Igualdad de género y empoderamiento de mujeres, niñas y adolescentes; Respeto y promoción de los derechos humanos, y Combate a la corrupción. Retomando el análisis realizado en la segunda sección del presente texto, se aprecia que no todas las prioridades temáticas se consideraron por igual, observando mayor atención a temas como educación o ciencia tecnología e innovación y coyunturalmente por la pandemia de la COVID-19, al tema de salud. Mientras que se vería en menor medida atención a temas como medioambiente, cambio climático o prevención de desastres.

En cuanto a los temas adicionales, serían estos lo que guiarían en mayor medida las acciones de la AMEXCID y la cooperación mexicana,

en torno a migración, movilidad humana o seguridad alimentaria, si se consideran los montos y esfuerzos destinados a los programas Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida. En ambos casos (temas prioritarios y adicionales), se ven reflejados la mayoría de las prioridades transversales.

Por último, y vinculado a temas, actores y gestión, se debe destacar el avance en la ampliación de los consejos técnicos de la AMEXCID como mecanismos de diálogo y consulta, como lo establece la ley mexicana de cooperación en sus artículos 15, 16 y 19, contribuyendo con dos nuevos consejos, el de Las Niñas y Niños, en 2019, y el Consejo Técnico de Cooperación y Diplomacia Deportiva, en 2020, sumando así ocho consejos al presente como se detalla en Soto y Castillo (2021). De estos, sin embargo, como se refleja en los informes de labores de la AMEXCID disponibles en línea, de 2019 a 2022, se identifican sólo tres consejos como los más activos, dos de los cuales se crearon durante el sexenio, y uno que sería reformulado, destacando el Consejo Técnico del Conocimiento y la Innovación (llamado Consejo Académico hasta 2019), el Consejo de las Niñas y Niños (instaurado en 2019), y el más reciente de los consejos, el Consejo Técnico de Diplomacia y Cooperación Deportiva (instaurado en 2020), seguidos en menor medida del Consejo Técnico con Gobiernos Locales, mencionado sólo en el informe de 2020 y 2021; del resto de consejos no encontraría actividad (Consejo Empresarial, Consejo Social, Consejo de Alto Nivel y Consejo del Agua).

## DESDE LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN

Otro de los aspectos que más se mencionan a lo largo del libro es el concerniente a las capacidades institucionales en materia de cooperación para el desarrollo en México, específicamente tomando como referente a la AMEXCID como el actor central en la estructura institucional. En la mayoría de los casos se reconoce una evolución de estas capacidades, la cual tuvo como hito la creación de la agencia en 2011, pero cuyos orígenes y cambios son posibles de rastrear a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Algunos especialistas coinciden en el reconocimiento de que con la creación de la AMEXCID no necesariamente se conformó una nueva estructura, sino que se dio continuidad a la institucionalidad de unidades anteriores.

No obstante, en 2021 se llevó a cabo una segunda reforma a la estructura institucional de la AMEXCID, con la cual parece que por primera vez se le dota a esta agencia de más adecuados y mejores instrumentos para que funja como el órgano coordinador de la cooperación, pero también como la instancia implementadora de algunos programas y proyectos, como los programas emblemáticos que durante la administración 2018-2024 se implementaron en los países del norte de Centroamérica.

De manera que es posible identificar una ampliación y profundización de las funciones de la AMEXCID que le dota de los elementos necesarios, aunque no necesariamente suficientes para cumplir con sus atribuciones legales. No obstante, es necesario que desde la propia agencia se mantengan programas continuos de fortalecimiento de capacidades para las y los funcionarios vinculados con la cooperación, y también extender e involucrar en estos programas a otros profesionales que efectúan cooperación en diversos tipos y modalidades desde otros niveles gubernamentales (estados y municipios), así como a actores sociales, educativos, privados, filantrópicos, científicos, entre otros. El destinar recursos al fortalecimiento de las capacidades institucionales de la cooperación mexicana orientará esfuerzos para construir una política de Estado, que vaya en línea con una política exterior estratégica en beneficio de los intereses nacionales de México, y no del gobierno en turno.

En estrecha relación con las capacidades institucionales, otro de los aspectos que son fundamentales para la cooperación para el desarrollo en México es el relativo a la generación de sistemas de información robustos sobre estos programas y proyectos con los cuales se pueda contar con información veraz, oportuna y útil para la toma de decisiones de la propia AMEXCID, de las otras dependencias implementadoras de la cooperación, así como de un universo de actores quienes se relacionan con estas acciones de múltiples forma.

Lo anterior se supone debe contribuir a revertir la tendencia actual a la falta de información y opacidad en materia de cooperación para el desarrollo que se ha presentado en los últimos años, y que no abona a la construcción de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas propios de este sector, con los que se construyan dinámicas democráticas en las que puedan participar distintos actores interesados en la política exterior y la cooperación para el desarrollo en México, ya que esta no debe ser una política exclusiva del gobierno federal, sino una herramienta que permita la vinculación e involucramiento de actores en beneficio

de la sociedad mexicana, así como de los otros países socios para alcanzar mejores estadios de desarrollo y la generación conjunta de bienes públicos regionales y globales.

Finalmente, es necesario que desde un actor como la REMECID, A. C., así como desde otros actores educativos, científicos y académicos, se impulsen programas para el estudio e investigación de la cooperación para el desarrollo, como se realiza en otros países, incluyendo esta área de estudio en programas de educación superior con posgrados de alta especialización tanto a nivel de maestría como de doctorado. Este tipo de iniciativas, si bien no se han impulsado desde el propio gobierno e instancias como la AMEXCID, sí es necesario impulsar en alianza con diferentes actores para que la cooperación para el desarrollo se convierta en una herramienta democrática al servicio de una variedad cada vez más amplia de actores sociales.

## LISTA DE REFERENCIAS

- AMEXCID (2021). *Informe de Labores de la AMEXCID 2021*. AMEXCID-Secretaría de Relaciones Exteriores-Gobierno de México.
- Ponce Adame, E. y Sánchez Gutiérrez, G. (2021). 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. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47, 123-132. <https://doi.org/10.5209/redc.81233>
- Soto, F. y Castillo, C. (2021). La evolución de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo hacia una política de Estado. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47, 61-72. <https://doi.org/10.5209/redc.81209>

## SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

### *Raquel Apodaca*

Licenciada en Negocios Internacionales y maestra en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación EU-AL, por la Universidad de Guadalajara. Tiene los diplomas de Enfoque de Marco Lógico para la Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional, por la Universidad Rey Juan Carlos y Fundación CIDEAL y Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus Instrumentos de Gestión, por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Actualmente es Doctoranda en Ciencias Sociales en el Tecnológico de Monterrey. Asimismo, se encuentra colaborando con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como asesora técnica en cooperación Sur-Sur del programa de cooperación AMEXCID-PNUD, al igual que con la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey, como profesora de la cátedra Cooperación y Gobernanza Global.

### *Citlali Ayala Martínez*

Profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (Instituto Mora) desde 2002. Es internacionalista por la UNAM y maestra en Cooperación Internacional Unión Europea-América Latina, por el Instituto Mora. Posee el diploma de Estudios Avanzados del doctorado en Estudios del Desarrollo, por la Universidad del País Vasco. Es candidata a doctora en Ciencia Política por la Universidad

Técnica de Darmstadt, Alemania, y egresada del programa Managing Global Governance, del Instituto Alemán de Desarrollo y Sostenibilidad (IDOS, por sus siglas en inglés), en Bonn. Es coordinadora del diplomado en Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus Instrumentos de Gestión, impartido en el Instituto Mora desde 2010. Cuenta con diversas publicaciones en la materia y desde 2010 coordina la colección Cuadernos de Cooperación Internacional y Desarrollo.

*Gerardo Bracho*

Licenciado por la Universidad Nacional Autónoma de México; maestro por la Universidad de Sussex, Reino Unido, y doctor por la Universidad de Oxford. Es economista y diplomático. Perteneció al Servicio Exterior Mexicano y ha estado adscrito en las embajadas de México en Moscú y en Londres, y en la delegación de México ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en París. En la última década se ha especializado en el tema de la cooperación para el desarrollo, y se ha desempeñado como delegado de México ante el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE (CAD), director general adjunto en la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y asesor especial en el secretariado del CAD. Tiene diversas publicaciones, varias de ellas dedicadas al tema de la cooperación para el desarrollo.

*Bruno Figueroa*

Diplomático de carrera desde 1987. Es licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México y maestro por la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA). Es embajador de México en Portugal desde 2023. En sus cargos anteriores en México (2010-2017) fue director general del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, director general de Cooperación Técnica y Científica, y coordinador de asesores en la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Es autor de más de 25 artículos especializados en asuntos internacionales y de la obra premiada *Cien años de cooperación internacional de México (1900-2000)*:

*solidaridad, intereses y geopolítica* (2016). Fue nombrado doctor *Honoris Causa* en relaciones internacionales por la Universidad de Shinhan (República de Corea) en octubre de 2022.

*Noel González Segura*

Ministro, jefe de cancillería en la embajada de México ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo y representante alterno ante la Unión Europea desde noviembre de 2019. Fue director general de Planeación de Políticas y coordinador de Foros Multilaterales en la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Ha sido responsable una gran parte de su carrera de temas multilaterales enfocados en el desarrollo en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), entre otros, así como a los temas de planeación, implementación eficaz, evaluación y monitoreo de la cooperación. Miembro del Servicio Exterior Mexicano desde el año 2000.

*Anahuisa Guerra Briones*

Es licenciada en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Durante diez años se ha especializado en temas como políticas públicas, monitoreo y evaluación con énfasis en desarrollo social. Acreditó los diplomados que ofrece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Presupuesto Basado en Resultados y Evaluación de Políticas y Programas Públicos. Asimismo, cursó el diplomado en Políticas Públicas y Evaluación del CLEAR-CIDE y Economía del Comportamiento, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Actualmente es directora de Monitoreo y Evaluación en la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), donde coordina los procesos de evaluación y de diseño de herramientas de monitoreo de los proyectos Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, implementados en Centroamérica. Es el punto de contacto técnico para la colaboración con USAID en Centroamérica Sembrando Oportunidades

y apoya otros proyectos clave de la dirección general. Anteriormente, trabajó en la AMEXCID como consultora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

*Mariana Jiménez Canet Atilano*

Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (Centro de Investigación y Docencia Económicas) y maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo (Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora). Ha trabajado como analista de datos en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente estudia la maestría en Políticas Públicas (Universidad de Harvard). Sus líneas de investigación son relaciones diplomáticas e institucionales entre México y Centroamérica y derechos de grupos vulnerables, particularmente mujeres y migrantes. Su trabajo ha sido publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el INEGI, el Centro Geo y, recientemente, por la editorial Routledge.

*Simone Lucatello*

Profesor e investigador del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (SECIHTI) en la Ciudad de México. Es egresado de la London School of Economics and Political Science (LSE) de Inglaterra, en Relaciones Internacionales (MSc) y doctor en Análisis y Gobernanza del Desarrollo Sustentable, por la Universidad Internacional de Venecia, Italia (PhD). Colabora con la California Global Energy, Water & Infrastructure Innovation Initiative, de la Universidad de Stanford, California y es profesor invitado de la Escuela de Gobernanza Global de la Universidad de Las Américas de Puebla. Es investigador asociado de varios programas mexicanos e internacionales y participa en redes académicas sobre temas de cooperación internacional, seguridad y desarrollo sustentable. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2.

*Ulrich Müller*

Doctor en Geografía especializado en políticas de desarrollo y gobernanza. Se unió a GIZ en 1997 y en la actualidad trabaja como asesor superior de políticas de la División de Educación, Protección Social y Salud. Su trabajo se orienta principalmente hacia temas estratégicos como la eficacia de la ayuda para el desarrollo, las nuevas formas de cooperación y países emergentes. Colabora como profesor de cooperación para el desarrollo y los países emergentes, en la Universidad Técnica de Darmstadt (Alemania). También ha colaborado y participado en la edición de diversas obras, entre las que destacan *Triangular cooperation: a promising form of international cooperation* y *Fondos y redes globales, reduciendo la brecha entre políticas globales y la implementación nacional*, editado por Nomos, la GIZ y el Instituto Mora.

*Miriam Ordóñez Balanzario*

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Doctoranda en Estudios del Desarrollo: Problemas y Perspectivas Latinoamericanas. Es profesora en la Universidad Anáhuac del Sur. Actualmente se desempeña como consultora externa en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, especialmente en los ámbitos de educación y seguridad. Realiza trabajo voluntario como socia de la Academia Nacional de Evaluadores de México (ACEVAL), en donde se desempeña como líder de la iniciativa global EvalYouth. Sus líneas de investigación son los esquemas de cooperación a través de alianzas entre múltiples interesados, gobernanza global e implementación de la Agenda 2030 en América Latina, evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

*Jorge Antonio Pérez-Pineda*

Economista por la UNAM y doctor en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid, actualmente es pro-

fesor-investigador en la Universidad Nebrija, y profesor asociado en la Universidad Anáhuac México. Miembro fundador de la Red Mexicana de Cooperación Internacional Para el Desarrollo (REMECID). Ha sido coordinador de Investigación en Ciencias Sociales y Cooperación Internacional del Instituto Mora. Consultor e investigador para instituciones internacionales en materia de cooperación internacional, inversión extranjera y empresas transnacionales. Agente de comercio exterior en la Consejería Comercial de México en España y Bancomext. Sus principales temas de investigación son el financiamiento al desarrollo, sector privado en la cooperación internacional, institucionalidad de la cooperación internacional y responsabilidad social empresarial, realizando estudios de caso y análisis de estrategias de colaboración público-privada. Es miembro del Consejo Académico Consultivo del UNFSS.

*María Cristina Rosas González*

Licenciada, maestra y doctora en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestra en Estudios de Paz y Resolución de Conflictos (Universidad de Uppsala, Suecia). Asimismo, también es doctora en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM). Cuenta con una especialidad en Epidemiología por la Facultad de Medicina de la UNAM. Es profesora de carrera de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde ha laborado a lo largo de 34 años. Ha sido docente en el Colegio de la Defensa Nacional. De igual forma, a lo largo de 30 años ha sido catedrática en el Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina-Armada de México. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores. Es autora de numerosos libros y artículos. Es también columnista en las revistas *Etcétera* y *Alcaldes de México*, colaboradora en *Globalitika*, al igual que comentarista sobre temas internacionales en diversos medios.

*Michelle Ruiz Valdés*

Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo (Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora) y licenciada en Relaciones

Internacionales (Universidad del Valle de México). Se ha desempeñado como consultora en FortaEvaluá, en el Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID), en el Laboratorio de Estudios Económicos y Sociales, S.C. (LEES), Strategink y Mutua Investigación e Innovación Social, S. C., así como en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México para el apoyo en la elaboración del Decálogo de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Mesoamérica.

*Gabriela Sánchez Gutiérrez*

Doctora en Análisis Institucional por la Universidad de París VIII. Desde el 2005 es profesora e investigadora Titular C de tiempo completo en el Instituto Mora. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras en México. Sus líneas de investigación están en torno a la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo; sociedad civil y cooperación internacional; igualdad de género; cooperación en ciencia, tecnología e innovación y actualmente trabaja en materia de cooperación internacional y procesos migratorios, primordialmente en la región mesoamericana. Ha coordinado numerosos estudios y proyectos de investigación y cuenta con múltiples publicaciones en torno a estos temas. A partir de enero de 2021 es directora general del Instituto Mora.

*Ana Paula Sandoval*

Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo con especialización en Sociedad Civil. Ha liderado proyectos de cooperación e investigación con financiamiento internacional. Especialista en comunidades de aprendizaje y colaboración para el programa para la Resiliencia de Sociedad Civil (RSA) desde Social Impact. Ha desarrollado herramientas metodológicas innovadoras para el trabajo comunitario y la coordinación exitosa de su implementación. Cofundadora de Globalitika y TradeTankMx, espacios dedicados al análisis de asuntos de política internacional. Ha contribuido con su perspectiva en medios de comunicación de renombre, como *Animal Político*, *El Economista*, *CNN Expansión* y *EMEEQUIS*.

*Iván Roberto Sierra Medel*

Egresado en Filología por la Universidad Estatal de Moscú, Rusia, donde obtuvo el grado de maestro en la misma área. Asimismo, es maestro en Estudios Diplomáticos por el Instituto Matías Romero. Es miembro del Servicio Exterior Mexicano desde 1993, donde fue promovido al rango de embajador en 2017. Fue director ejecutivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, y sus más recientes adscripciones diplomáticas fueron como cónsul de México en Saint Paul, y actualmente cónsul de México en Toronto. En su trayectoria diplomática y dentro de la cancillería mexicana, fungió en diversos cargos y puestos directivos vinculados con la cooperación internacional del país. Ha sido docente en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, en el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, en la Universidad de las Américas-Ciudad de México, y en el Centro de Estudios para Extranjeros, Universidad de Guadalajara.

*Fabiola Soto Narváez*

Licenciada en Economía por la Universidad Panamericana, maestra en Economía y Negocios Internacionales por la Universidad de Ciencias Aplicadas de Schmalkalden, Alemania. Posee un grado de Espacialidad sobre Gobernanza Global por el Instituto Alemán para el Desarrollo (DIE). Cuenta con doce años de experiencia en cooperación internacional para el desarrollo, cooperación Sur-Sur y Triangular, diseño institucional, gestión de proyectos, etcétera. Colabora en estudios y publicaciones de Cooperación Internacional para el Desarrollo. De 2014 a 2016 se desempeñó como directora de Planeación Estratégica de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y de 2017 a 2019 fungió como directora de Vinculación y Fortalecimiento Institucional de la AMEXCID y en la actualidad es la directora/coordinadora de Planeación de la Agencia Mexicana.

*Sergio Vázquez Meneley*

Candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación y profesionales son: fortalecimiento de capacidades en seguimiento y evaluación, además de cooperación para el desarrollo y migración entre México y Centroamérica. Es maestro en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Guadalajara, donde obtuvo beca CONACYT, y maestro en Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la Universidad de Cantabria, con beca de la Fundación Carolina. Ha colaborado como consultor en el Instituto Alemán de Evaluación para el Desarrollo (DEVAL), el Fomento a las Capacidades en Evaluación (FOCELAC) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Costa Rica, así como en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Centro CLEAR LAC y OXFAM en México.

*Bernadette Vega*

Maestra en Desarrollo Internacional por la Universidad de Pittsburgh, becaria Fullbright-García Robles. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas, A. C. Es especialista en política y procesos de cooperación internacional para el desarrollo, asociaciones multiactor y uso de evidencia para el aprendizaje y mejora en el desarrollo sostenible. Entre 2010 y 2018 colaboró en procesos de diseño e implementación de la política mexicana de cooperación para el desarrollo y de consolidación institucional de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Actualmente colabora como consultora independiente en temas de Agenda 2030, monitoreo y evaluación y cooperación Sur-Sur y Triangular con el Sistema de Naciones Unidas, organizaciones regionales, gobiernos, sociedad civil y fundaciones en América Latina, Estados Unidos y Unión Europea.

*Evolución, balance y prospectiva de la cooperación internacional  
para el desarrollo. Visión mexicana de la política,  
la vinculación interinstitucional y la gestión*

Edición realizada a cargo de la Subdirección de Publicaciones  
del Instituto Mora. En ella participaron:

*corrección de estilo*, Javier Ledesma;

*corrección de pruebas*, Claudia Nava, Estela García y Javier Ledesma;

*diseño de portada y formación de páginas*, Fabián Díaz;

*cuidado de la edición*, Javier Ledesma y Natalia Macías.

Fecha de aparición en formato PDF:

22 de diciembre de 2025

**E**sta publicación realiza un balance de la cooperación mexicana desde la visión de la política, la evolución de las capacidades de gestión de los diferentes actores, así como de la forma en que las relaciones interinstitucionales se han sofisticado en los últimos años. El estudio se enmarca en un contexto internacional bélico, desigual y pospandemia y en un contexto nacional de transición entre el último ciclo de gobierno (2018-2024) y los prolegómenos del gobierno actual. El objetivo central de esta obra es ofrecer un análisis de la cooperación mexicana para el desarrollo no sólo desde sus políticas y sus prácticas, sino también desde sus actores.

De manera central, el grupo de expertos, académicos y tomadores de decisiones que se suman a esta obra, busca responder a interrogantes como las siguientes: ¿Cómo ha evolucionado y cómo se ha diferenciado la CID mexicana en el sexenio que termina?, ¿cómo se pueden valorar las fortalezas y debilidades en lo institucional (gubernamental y social), ¿qué cooperación puede ofrecer México en el gobierno actual?, ¿qué oportunidades y riesgos se presentan en el contexto actual?, ¿cómo se podría hablar de una cooperación regional que contribuya al desarrollo desde la horizontalidad? Así, este libro busca contribuir con elementos de análisis y posibles recomendaciones para la administración actual.

**Ciencia y  
Tecnología**

Secretaría de Ciencia, Humanidades,  
Tecnología e Innovación



Instituto  
Mora

ISBN 978-968-9749-17-2



9 789689 749172