

*Juan Pablo Prado Lallande**

**Política exterior y cooperación internacional
para el desarrollo mexicano.
Estado actual y la responsabilidad del porvenir
para el sexenio 2018-2024**

SUMARIO: I. Introducción II. Política exterior y cooperación internacional para el desarrollo: políticas públicas de Estado a favor de intereses nacionales y la gobernanza global III. Política exterior y cooperación internacional para el desarrollo de México en el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto IV. Algunos retos que encara México respecto a su política exterior y la cooperación internacional para el desarrollo V. Consideraciones finales VI. Bibliografía

I. Introducción

De cara al actual contexto internacional, que se caracteriza por su dinamismo y complejidad, hoy más que nunca la política exterior constituye una actividad fundamental en todo país, en particular para aquellos gobiernos decididos a promover sus intereses nacionales mediante actividades coincidentes con los preceptos de la cooperación internacional para el desarrollo (CID).

De esta forma, con base en los objetivos y directrices generales de la política exterior, la CID, como ejercicio afín y supeditado a la primera, se erige como una importante herramienta de ésta. Dicho de otro modo, el fin de la CID es contribuir a una mezcla de objetivos políticos y solidarios en temas y latitudes

* Profesor-Investigador en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Puebla, México.

prioritarios que son previamente definidos con base en los lineamientos de política exterior de cada país, en función del interés nacional de practicante.

Este fenómeno ocurre de manera cada vez más evidente en aquellos Estados emergentes, usualmente con altos niveles de interacción con el exterior, que como México ocupan un lugar importante, más no determinante en la agenda internacional y de cuya inserción en el concierto global depende en buena medida su soberanía, estabilidad, desarrollo nacional, así como su capacidad de incidir en asuntos internacionales que le competen, interesan e impactan.

Ante esta situación, política exterior y la CID, en sus respectivos perfiles de políticas públicas de Estado, cobran especial relevancia por el impacto que éstas deben tener como piezas clave en la consecución de las aspiraciones y responsabilidades nacionales e internacionales que determinado gobierno pretende conseguir. Ello en particular en un entorno globalizante que amerita –y obliga a México y a otros países emergentes a aprovechar su condición de Estados “puente” o “pivote” entre el Norte desarrollado y el Sur en desarrollo, en aras de contribuir al siempre arduo e inacabado proceso en pro de una gobernanza global más integral e integradora.

Tal postura, que puede denominarse de proactividad extraterritorial colaborativa, engendra oportunidades y beneficios para los Estados que la practican, pero también conllevan obligaciones y costos de transacción que los gobiernos en turno deben necesariamente asumir. Dicho de forma más simple: es frecuente que los países emergentes como México dispongan de instituciones especializadas y recursos específicos para ofrecer CID a países socios, en función de propósitos y prioridades de su política exterior, debido a que los réditos generados tras su ejercicio compensan los esfuerzos asumidos para realizarlos. Para conseguir lo anterior se requiere de andamiajes legales, institucionales y financieros de corte gubernamental. En términos ideales, ambas actividades convergen de manera permanente, adecuada y dinámica, en conjunción con respecto a los objetivos nacionales de carácter estructural y coyuntural, de forma adaptativa al ya referido dinámico entorno internacional.

Por si faltara un ingrediente adicional, es necesario que tales ejercicios de cooperación internacional estén en sintonía con objetivos políticos y necesidades de desarrollo de terceros países y sus respectivos gobiernos, así como contribuir a compromisos auspiciados por la comunidad internacional, en pro del bienestar colectivo y sostenible de la humanidad.

¿Cómo conseguir la agregación armónica de tales rubros, a efecto de conformar e instrumentar una política pública de Estado en el ámbito de la política exterior y de la CID de manera compatible entre sí? La respuesta a esta pregunta nodal constituye el eje de análisis del primer epígrafe de este capítulo.

A su vez, vale la pena cuestionar cuál es la experiencia mexicana en este sentido y en qué consisten los logros más evidentes y actuales a ese respecto a un año del cierre del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto. Los planteamientos sobre este asunto se argumentan en la segunda parte del manuscrito.

Con base en lo anterior, resulta fundamental definir cuáles son los retos que encara México respecto a su política exterior en lo general y en cuanto a su CID en lo particular, frente al ocaso del actual periodo presidencial. La pregunta, que corresponde a la tercera y última sección de este capítulo es pertinente, en particular si se considera que en 2018 se realizará el cambio de mando de la autoridad Federal, misma que gobernará al país durante los siguientes seis años, y del cual depende la responsabilidad del porvenir de sus más de 120 millones de habitantes en ese lapso de tiempo.

II. Política exterior y cooperación internacional para el desarrollo: políticas públicas de Estado a favor de intereses nacionales y la gobernanza global

A nivel nacional, y con base en el proyecto de nación de cada país, los gobiernos nacionales confeccionan diversas políticas públicas en múltiples ámbitos, con el fin de satisfacer necesidades colectivas mediante acciones lideradas por las autoridades en turno.

Una política pública consiste en el conjunto de decisiones y acciones, intencionalmente coherentes, realizadas por diferentes actores lideradas por el gobierno, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, a fin de resolver un problema o conseguir determinado objetivo políticamente definido como colectivo (*Cifr:* Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008: 36).

En una frase, la noción de política pública incorpora el conjunto de actividades normativas y administrativas que tratan de mejorar determinados satisfactores en la sociedad (*Cifr:* Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, *Op. Cit:* 37).

En el crisol de políticas públicas nacionales (salud, educación, seguridad, trabajo, comunicaciones, etc.), destaca la política exterior: ejercicio promotor de objetivos nacionales e incluso internacionales mediante instrumentos y acciones de incidencia extraterritorial.

Uno de los conceptos más acabados sobre política exterior lo aporta Velázquez, quien señala que ésta se conforma de “aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado¹ más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y en objetivos concretos” (Velázquez, 2010: 20). En este sentido, el autor de referencia señala que la política exterior es producto de un proyecto de nación específico y se de-

¹ Por definición, los Estados son las únicas entidades capaces de formular e instrumentar política exterior.

terminada tanto por factores internos (condiciones nacionales) como externos (contexto internacional) de situación, cuyo fin es contribuir a la satisfacción de intereses nacionales.

Ahora bien, los instrumentos de política exterior se refieren a aquellos mecanismos institucionalizados y reconocidos por la comunidad internacional que ayudan al logro de los objetivos y determinan el tipo de relación entre dos o más Estados (Velázquez, *Op. Cit.*: 32).

Por mencionar algunos ejemplos de instrumentos de política exterior del orden colaborativo, se encuentran las visitas presidenciales, las cumbres de jefes de Estado, las reuniones ministeriales, las comisiones binacionales, los tratados, las organizaciones internacionales, etc. Desde esta perspectiva propositiva, de manera especial, sobresale la CID, tal y como se verá más adelante.²

Para que la política exterior se configure como una política pública de Estado, debe estar regulada legalmente, contar con instituciones y personal especializado y ser financiada mediante recursos adecuados para su ejercicio. Ello de tal modo de que, más o además de atender a objetivos gubernamentales, esta actividad sea capaz de satisfacer propósitos estructurales, en pro del país y del proyecto de nación.

A este respecto, en cuanto al caso mexicano, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la principal instancia que se dedica a instrumentar la política exterior, cuya dirección recae en el Poder Ejecutivo Federal, tal y como lo refiere el artículo 89, fracción X de la Constitución mexicana.

Para ello la SRE se alimenta de personal especializado, en donde destaca el Servicio Exterior. Empero, como los señalan Figueroa y Schiavon, el número de miembros del Servicio Exterior Mexicano es prácticamente igual al de 1975, mientras que los recursos destinados a la Cancillería han aumentado de manera modesta en las últimas dos décadas (Figueroa y Schiavon, 2014: 15).

Esos y otros estudios denotan que en términos generales la política exterior no es una política pública relevante, ni mucho menos prioritaria para los gobiernos de México, en particular para la administración 2006-2012 del presidente Felipe Calderón, la cual puede definirse de “bajo perfil” (Chabat, 2013: 733; Garza, Schiavon y Velázquez 2014: 11)³ ni, en realidad como se verá más adelante, en términos generales, para la actual.

Ahora bien, la CID, en su perfil de herramienta de política exterior, depende en todo sentido del ímpetu y de las directrices de esta última, en donde la experiencia mexicana no es una excepción.

² A esta resumida lista se debe añadir las acciones coercitivas, como la presión diplomática, las sanciones internacionales, etc.

³ Por ende, la CID en el sexenio del presidente Calderón no fue prioritaria, aunque en sentido opuesto sí lo fue la cooperación internacional en seguridad recibida por Estados Unidos, la cual ocupó el espacio preferencial de la sutil política exterior en este sexenio (Cfr. Covarrubias, 2013: 462).

Se puede entender por CID al “... el conjunto de agentes, instituciones públicas, organismos multilaterales y organizaciones privadas que colaboran e interactúan entre sí para promover la provisión de recursos (humanos, financieros, técnicos, infraestructuras, etc.) y la realización de acciones (programas, proyectos, asistencias técnicas, intercambio de experiencias, etc.) orientadas a la mejoría de las condiciones de vida, al fortalecimiento de las capacidades y al impulso de los procesos de desarrollo de la humanidad, independientemente del origen y destino geográfico” (Ayllón, 2017: 176-177).

Para los fines de este capítulo es importante subrayar que cuando los gobiernos nacionales practican CID desde la perspectiva receptora, ésta es un complemento al desarrollo nacional, mientras que en su dimensión oferente su ejercicio conforma un instrumento de su política exterior.

Asimismo, la CID, más o además de consistir en un ejercicio de política exterior (en razón a que como se vio previamente un sinnúmero de actores internacionales recurren a ésta, con el fin de incentivar aquellos factores de los cuales depende el bienestar sostenible de colectivos humanos y ecosistemas a efecto de generar entornos locales, nacionales, regionales o incluso globales estables y sostenibles), su actuar puede también conceptualizarse como un ejercicio multifacético de proactividad extraterritorial colaborativa.

Volviendo a la perspectiva gubernamental de la CID (tema base de este capítulo) en aquellos gobiernos que ejercen una política exterior activa respecto a la agenda del desarrollo, la CID resulta una labor fundamental que puede contribuir a posicionar, visibilizar y, en definitiva, a contribuir al interés nacional de los Estados que la practican, de forma compatible con necesidades de los países socios y con respecto a objetivos regionales o globales del desarrollo.

Es decir, la CID, en su dimensión de ejercicio solidario con vocación extraterritorial, debe de ser una herramienta instrumental, afín y alineada a la política exterior de los Estados que la practican, la cual pretende satisfacer al interés nacional del oferente, de los socios y de paso preservar o incentivar bienes públicos regionales o globales, así como objetivos mundiales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

De ahí que la relación entre política exterior y cooperación internacional “estriba del nivel de coordinación y sintonía entre ambas actividades y, especialmente, de la subordinación y funcionalidad de la segunda con respecto a la primera. De los resultados de la referida sinergia entre sendos ámbitos de acción deriva la eficacia – en términos de política pública- tanto de la cooperación internacional, como de la propia política exterior” (Prado, 2012: 79).

Las precisiones anteriores son de suma importancia porque indican al menos de una manera general los elementos que resultan necesarios para llevar a cabo una política de Estado en materia de CID, alineada a la política

exterior, mismas que se analizan en el siguiente apartado a la luz de la experiencia mexicana.⁴

III. Política exterior y cooperación internacional para el desarrollo de México en el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto

La política exterior mexicana es una política pública inherente a la vida nacional y gubernamental, tal y como ocurre en todo país soberano. Desde su independencia, México ejerce una política exterior en función de su proceso de conformación como país independiente, de sus capacidades nacionales de desarrollo y de la maduración de sus instituciones gubernamentales.

En este tenor, el actuar de México en cuanto a la CID se refiere no es reciente, sino que data de décadas atrás (Figuroa, 2016).

Por ello, al menos desde la década de los cincuenta del siglo pasado hasta hoy en día la CID mexicana se despliega bajo las directrices de la SRE, en función de los objetivos de política exterior que el gobierno en turno define en determinado periodo o coyuntura específica.

En mayo de 1988, tras años de praxis y subsiguiente gradual perfeccionamiento de su institucionalidad, la CID fue incluida formalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como parte integral de los principios de la política exterior del país, confiriéndole a esta actividad la categoría de política de Estado.

En cuanto a las directrices en materia de política exterior del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) señala que esta actividad es fundamental para que México se constituya como “un actor con responsabilidad global” (Gobierno de la República, 2013: 91).⁵

⁴ Una lista más definida al respecto sobre los insumos elementales para contar con una política de Estado en CID es la siguiente: a) Legislación *ad hoc*, coherente con el contexto internacional, nacional y territorial; b) Definición de objetivos explícitos, sectores, regiones y países prioritarios; c) Institución permanente y estable que gestione la cooperación; d) Sistema de control y registro de los convenios, programas y proyectos de cooperación internacional; e) Recursos permanentes y contabilizados, destinados a la colaboración externa; f) Personal capacitado y especializado en el ámbito de la CID; g) Procesos de evaluación sistemática de los resultados de las actividades realizadas; h) Mecanismos de rendición de cuentas, con miras a —en caso necesario— reconducir decisiones y acciones a favor de mejores estándares de calidad; i) Instrumentos a favor de la coordinación con respecto a los objetivos globales de desarrollo, las políticas nacionales y de otros territorios nacionales de cooperación internacional; j) todo ello en consonancia con los objetivos de desarrollo y de política exterior del país en cuestión (Prado, 2011).

⁵ Es decir, “un país que muestre su respaldo y solidaridad con el resto del mundo, aportando lo mejor de sí en favor de las grandes causas de la humanidad” (Gobierno de la República, 2013: 10).

Para ello, el Gobierno del presidente Peña Nieto definió cuatro pilares en los que se basa la política exterior del sexenio, los cuales son los siguientes:

- Fortalecer la presencia internacional de México.
- Promover el valor de México en el mundo.
- Velar por los intereses de México en el extranjero.
- Ampliar la cooperación internacional (Gobierno de la República, 2013: 91).

De hecho, como primer punto del plan de acción para consolidar el papel constructivo de México en el mundo, el PND 2013-2018 señala que “la política exterior se basará en la Cooperación Internacional para el Desarrollo, como una expresión de solidaridad y, al mismo tiempo, un medio para impulsar al bienestar y la prosperidad de nuestro país y de la comunidad internacional” (Gobierno de la República, 2013: 991).

Antes de ahondar en el análisis del estado general de la CID en el país, hay que recordar que el presidente Peña Nieto recibió una inédita herencia en materia de CID que provino de la Administración anterior, la cual por cierto no fue fruto de la voluntad o iniciativa del Poder Ejecutivo del presidente Calderón anterior, sino por el contrario, de trabajo – y éxito- legislativo del entonces opositor Partido Revolucionario Institucional (PRI): una innovadora Ley de CID, misma que tras un largo y complejo proceso legislativo entró en vigor el 16 de abril de 2011.

Este lineamiento jurídico, que en su artículo 37, señala que “[...] la cooperación internacional constituye una prioridad estratégica tanto para el desarrollo como para la política exterior de México” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011: 14), incluye una serie de disposiciones dedicadas a concederle al Gobierno mexicano los instrumentos necesarios para promover, coordinar, ejecutar y evaluar de mejor manera su cooperación, con miras a poner sus acciones y efectos al servicio de su política exterior de forma más evidente.

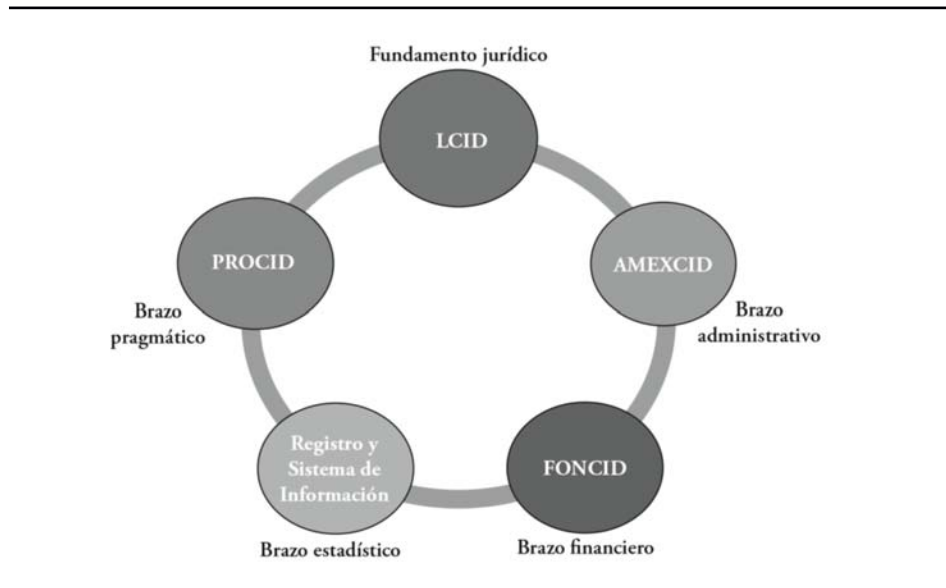
La Ley dota a la CID mexicana de un renovado peso político y legal, a través de la asignación de mecanismos institucionales, programáticos, financieros y operativos estables y consolidados que resistan el embate de los cambios sexenales del Gobierno Federal.

De esta forma y como se verá más adelante, la Ley de CID plantea contribuir en cuanto a los requerimientos básicos para la conformación de una política de Estado en este tema que se revisaron en la sección anterior de este capítulo.

La Ley en comentario (pilar jurídico), crea a la Agencia Mexicana de CID (AMEXCID) (pilar administrativo) dispone asimismo la creación del Programa de CID (PROCID) (brazo programático), el Registro Nacional de

CID (RENCID), su respectivo Sistema de Información (INFOAMEXCID) (pilar estadístico) y el Fondo Nacional de CID (FONCID, pilar financiero), a efecto de configurar un renovado, armónico y cohesionado Sistema Mexicano de CID.

Figura 1
El Sistema de Cooperación Internacional
para el Desarrollo de México



Fuente: José Octavio Tripp y Bernadette Vega, “Asociaciones complementarias: base para el futuro de la Cooperación Sur-Sur y triangular de México”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, no. 28, Madrid, p. 35.

En su artículo 1 la Ley es clara cuando señala que tiene por objeto:

[...] dotar al Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de Cooperación Internacional para el Desarrollo entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países así como con organismos internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011: 4).

Conforme a lo que dicta la Ley, la AMEXCID debió fundarse el 16 de agosto de 2011, el RENCID y INFOAMEXCID tenían que existir el 16 de abril

de 2012, mientras que el FONCID debió ser operativo desde el 16 de diciembre de 2012.⁶

En resumen, la Ley, mediante sus preceptos e instancias que emanan de ésta, más que pretender, obliga al Gobierno mexicano, indistintamente de su procedencia partidista, a conformar una política pública de CID que esté alineada de manera más fiel a la política exterior, y por ende a los intereses de la nación.

Dado lo anterior cabe preguntar cuál es el estado general de la CID de México a un año del final del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, tomando como referente precisamente los mandatos que emanan de la Ley dedicada a este segmento de la política exterior.

A manera de antecedente, y como se argumentó en su momento (Prado 2013), es pertinente señalar que el Gobierno del presidente Calderón (proveniente del Partido Acción Nacional), al considerar que la Ley (promovida desde el Senado por el PRI) era un golpe político proveniente del Partido vencido en las elecciones del 2000 y 2006, y que además atentaba en contra de la potestad casi exclusiva por parte del Poder Ejecutivo en cuanto a un asunto de la política exterior (la CID), no la respaldó, por lo que se limitó a cumplir -a mínimos- parte ínfima su contenido.

Como una muestra de ello, si bien la AMEXCID se creó oficialmente el 28 de septiembre de 2011, ésta se conformó a imagen y semejanza de la entonces Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación de la Cancillería; una instancia que el secretario Jorge G. Castañeda creó en el año 2000, bajo el precepto de debilitar a la CID en la SRE, puesto que, desde la óptica de ese Gobierno, la colaboración para el desarrollo con el exterior no fue prioritaria para la Administración del presidente Fox.

Asimismo, los demás preceptos de la Ley citada no se cumplieron, como por ejemplo, el PROCID, que, aunque se elaboró su contenido,⁷ no se publicó en el Diario Oficial de la Federación, ni mucho menos entró en vigor. En esta misma línea -también incumpliendo a este mandato legal- tampoco se crearon o se activaron el RENCID, el INFOAMEXCID ni el FONCID.

La llegada del PRI (y del presidente Enrique Peña Nieto) al poder a finales del año 2012 generó la elemental expectativa en cuanto a que, tal y como lo hizo desde el Poder Legislativo en el sexenio anterior, posicionaría a la política exterior y por consiguiente a la CID como relevante instrumento de la política exterior, honrando en consecuencia los preceptos de “su” Ley en la materia.

⁶ Dado que conforme lo señala la Ley las fechas de inicio operativo de los últimos cuatro mecanismos toman como inicio de partida la creación de la AMEXCID, debido a que como se mencionó oportunamente ésta vio la luz un mes después de la fecha inicialmente estipulada, la calendarización escrita se recorrió un mes.

⁷ Lo cual se hizo con la participación de tres académicos (dos mexicanos, entre los que se contó la participación del autor de este capítulo y un costarricense), mediante una consultoría auspiciada por la Secretaría General Iberoamericana.

Tal expectativa se desvaneció el 1 de enero de 2013, al momento en que el nuevo secretario de Relaciones Exteriores, José Antonio Meade Kuribéña, nombró a Juan Manuel Valle Pereña, quien previamente fue Director de la Unidad de Banca, Valores y Ahorro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y antes que ello otros cargos afines— éstos ajenos a la CID— como el primer Director Ejecutivo de la AMEXCID del nuevo Gobierno Federal.

Lo anterior no llamaría la atención si el artículo de la flamante Ley de CID de 2011 señalase que si bien dicho alto cargo (a nivel subsecretario) es propuesto por el titular de la SRE y elegido por el titular del Poder Ejecutivo Federal (artículo 18), la persona designada debe —obligatoriamente— citando al artículo 20, numeral 2 y 3, respectivamente de este ordenamiento vinculante, “Contar con experiencia en la materia objeto de la AMEXCID” y “Haber desempeñado cargos afines a la cooperación internacional para el desarrollo cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencias en materia administrativa, académica o científica” Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011: 14).

La desconcertante designación —misma que contravino a las expectativas previamente referidas— dejaron sin aliento a los funcionarios de la Agencia y a aquellas personas de otras Secretarías de Estado, academia, etc. vinculados con la CID y el mencionado proceso de conformación de una política pública de Estado en este tema. Dicho de otro modo, tal acto, en contrasentido respecto a la citada Ley, lastimó la percepción de que en ese Gobierno la Ley lograría que la CID elevara su categorización como instrumento privilegiado de la política exterior, atendiendo a las normas que a partir de 2011 la regulan.

Lo anterior no es baladí si se considera que, junto con el Director Ejecutivo, diverso personal proveniente de la SHCP tomó posesión de varios de los puestos más apetecidos de la AMEXCID, lo cual lastimó y ralentizó durante casi tres años (prácticamente la mitad del sexenio) el proceso en pro de una CID nacional más sólida y alineada con respecto a las disposiciones de su Ley.

A pesar de ello, el referido proceso si bien se afectó, no se paralizó del todo y de manera gradual se avanzó en determinados aspectos de la Ley en comento. La muestra más tangible a ese respecto fue la publicación del PROCID el 30 de abril de 2014, el cual contiene los lineamientos centrales de la CID mexicana durante el actual sexenio.

El 9 de noviembre de 2015 la nueva secretaria de Relaciones Exteriores Claudia Ruiz Massieu Salinas, designó a María Eugenia Casar como nueva titular de la AMEXCID.⁸ Tal acertada decisión dio nuevos bríos a la Agencia, debido en buena medida a que dicha funcionaria cumplía cabalmente con los lineamientos de la Ley en materia del cargo, puesto que durante 10 años trabajó en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde su más reciente res-

⁸ Tras ello Valle Pereña asumió el cargo de director de la empresa paraestatal LICONSA, dedicada a la industrialización y distribución de leche a precio subsidiado en México.

ponsabilidad fue Secretaria General Adjunta y Administradora Asociada del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Lo anterior se hizo sentir de diversas maneras, entre las que destacan el activo papel de México a través de la AMEXCID en distintos esquemas multilaterales de construcción de la agenda global al desarrollo, en donde el país destacó por su papel como puente de diálogo político entre el Norte y el Sur en estos temas (Prado, 2015).

El asunto es que Casar,⁹ tras no tener éxito en su intento por presidir un cargo de elección abierta en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, lo cual coincidió con que a finales de 2016 se supo que en 2017 la Agencia recibiría cerca de 50% menos presupuesto para sus operaciones respecto al año anterior, prefirió dejar el cargo.

Tras ello el 5 de abril de 2017, Luis Videgaray, secretario de Relaciones Exteriores, dio la bienvenida a Agustín García López como el siguiente Director Ejecutivo de la Agencia. Tal funcionario, miembro del Servicio Exterior Mexicano, con credenciales afines al cargo, intenta darle un nuevo pulso a la AMEXCID. Empero, la coyuntura no es favorable para ello (recordar la reducción de cerca de la mitad de presupuesto a la Agencia, junto con el calendario electoral que inicia a finales de 2017, lo cual implica que, como se ha visto, independientemente de la Ley de CID, el cargo de Director Ejecutivo de la Agencia se supedita a los cambios y preferencias personales del Titular de la Cancillería, quien posiblemente deje el cargo antes de concluir el sexenio, precisamente por esta razón).

Más allá de eso, al momento de escribir estas líneas (septiembre de 2017), la AMEXCID continúa sin poner en marcha el RENCID, mientras que, sobre el FONCID, el cual, si bien oficialmente existe, al parecer (no se cuenta con suficiente información oficial pública, clara, al respecto), no es del todo operativo. Es decir, al momento actual el retraso de la plena operatividad de estos mecanismos es de más de cinco años, tomando como referente septiembre de 2017.

Debe añadirse que también en materia de rendición de cuentas sobre las acciones de la AMEXCID, un punto a favor es la publicación a partir de 2013 de los montos que se utilizan para financiar a la CID del país, tal y como lo indica la Ley de 2011. A ese respecto, en aquel año la cuantía fue de \$ 268,672,379 USD, en 2012, la suma llegó a \$ 277,073,094 USD, mientras que en 2013, el monto fue de \$ 548,390,253 USD,¹⁰ bajando a \$ 288,655,350 USD en 2014 y en 2015 se contabilizaron 207,061,693 USD (AMEXCID, 2017).

Por el otro lado, en cuanto a los informes anuales de las actividades de la AMEXCID, llama la atención que, a diferencia del Gobierno Federal anterior, la

⁹ Lo cual intentó en noviembre de 2016, aunque finalmente ello se concretó seis meses después.

¹⁰ Incluye el monto de condonación de deuda a Cuba por \$341,249,169.17 dólares.

Administración actual se caracteriza por no publicar ni difundir de manera impresa, abierta o sencilla de encontrar en la plataforma electrónica de la Agencia¹¹ ni en internet tales documentos. Además de ello, los mismos carecen de una metodología única que permita dar seguimiento a la evolución de la misma información reportada en documentos anteriores o posteriores,¹² lo cual entre otras implicaciones dificulta (por no decir impide) el análisis comparativo de la oferta y la recepción de cooperación mexicana, entre muchos otros asuntos.

Otro aspecto significativo es que, de los cerca de los aproximadamente 350 funcionarios de la Agencia, entre 70 y 80 de éstos (los cuales rondan el 20%; es decir uno de cada cinco personas que laboran en la Agencia), trabajan “por proyecto”; esto es mediante contratos definidos (entre seis meses a un año) principalmente con el PNUD, quienes no cuentan con prestaciones, certeza laboral y, por ende no forman parte de la plantilla formal de la Cancillería y por ende del organigrama oficial AMEXCID.

Esto es de suma relevancia debido a que esta situación genera y amplía la dependencia de la AMEXCID con este organismo de Naciones Unidas; una situación que aleja la posibilidad de contar con una institución fuerte e independiente, aspectos cruciales para incentivar una política nacional de CID con una sana distancia respecto a un organismo internacional con quien celebra diversos proyectos de colaboración y gestiona importantes recursos económicos en este tópico.

En definitiva, junto con algunos avances en torno a la CID mexicana, se detectan importantes inercias, rezagos e incluso incumplimiento de aspectos clave de la Ley en este rubro que permiten aseverar que aún falta un largo trecho para lograr el objetivo deseado en cuanto a conformar una política pública de Estado en este relevante rubro de la política exterior del país.

¹¹ <https://www.gob.mx/amexcid>. Sobre este portal es desconcertante que al momento de escribir este párrafo (5 de octubre de 2017), 16 días después del terremoto del 19 de septiembre de ese año, éste no contiene ninguna información sobre la recepción de ayuda humanitaria proveída al país por cerca de 20 países/organismos internacionales. Mientras tanto, el portal de la SRE, así como sus páginas en *Facebook* y *tweeter*, sí cuentan con diversa información alusiva al tema (-SRE, 26 de septiembre, 2017- por señalar un ejemplo), lo cual se antoja incoherente si la AMEXCID, mediante su Dirección de Ayuda Humanitaria, es la responsable de atender a esta importante tarea.

¹² Por ejemplo, para 2016, existen dos informes distintos, que reportan información no del todo coincidente entre sí: El Informe “PROCID 2014-2018. Logros 2016” (Gobierno de la República, 2016) y el “Informe del Consejo Consultivo de la AMEXCID” (AMEXCID, 2016). De ambos, el segundo es de relativa mejor calidad, aunque su contenido se alimenta en buena medida de meras referencias a acciones, proyectos y programas de CID, sin analizar procesos, montos, numeralía de ejercicios de cooperación por destino, modalidad, región o país socio, ni mucho menos análisis del impacto generado.

IV. Algunos retos que encara México respecto a su política exterior y la cooperación internacional para el desarrollo

Con base en lo hasta aquí señalado, es evidente que resulta fundamental en primer lugar repositionar a la política exterior como una relevante política pública de Estado. Lo anterior, por mencionar tan solo tres ejemplos representativos, se fundamenta si se considera que más el 60% del PIB nacional se explica por el comercio exterior, por el hecho de que cerca de 30 millones de mexicanos viven en el extranjero y por la creciente internacionalización de múltiples sucesos del orden nacional, estatal y local, en los ámbitos públicos y privados, que son influenciados por el entorno exterior.

Si tal triada de aspectos no satisfacen al lector, se puede añadir la latente necesidad de instrumentar una eficaz política exterior que encare la actitud del presidente Donald Trump en contra de los intereses mexicanos en Norteamérica, la necesidad de que México, como país emergente, mantenga un estatus importante en diversos foros multilaterales en donde se definen aspectos clave de la gobernanza global, y, precisamente, mantenga o en el mejor de los casos estimule su actuar en la agenda global del desarrollo.

Para ello es primordial que el titular de la SRE que designe el presidente en turno cuente con conocimientos y experiencia especializados en este tema y, por qué no, en CID.

En el país existen cuadros idóneos que, sin dejar el perfil eminentemente político que requiere tal cargo, cuentan con capacidades suficientes para honrar la alta responsabilidad de conducir la política exterior de un importante país emergente como lo es México.

Con base en esa premisa elemental, la CID debe ocupar el sitio que por Ley le corresponde como importante instrumento de política exterior de México.

Sobre la CID de México, en junio de 2012, a un año de la entrada en vigor de la Ley en dicho asunto, la AMEXCID preguntó a cuatro especialistas en este ámbito su opinión sobre la siguiente aseveración: “La Ley mexicana de CID es un ejemplo a nivel internacional”

La respuesta de quien esto escribe ante esa pregunta fue la siguiente:

“La CID puede ser percibida como un ejemplo a nivel internacional siempre y cuando en efecto contribuya, mediante el reforzamiento de la política mexicana en el ramo, a los esfuerzos de diversos tomadores de decisiones para promover un sistema de CID mejor estructurado, cohesionado y que tras ello incentive desarrollo y contribuya a la política exterior de México. Desde mi perspectiva, el mejor ejemplo de la Ley para otros países será que *las autoridades mexicanas implementen de manera cabal y en tiempo y forma el contenido integral de la Ley* (énfasis del autor)” (en AMEXCID, 20 de junio, 2012).

Ante ello, el principal, elemental y obligado requerimiento base para que la CID sea un instrumento más proactivo a favor del desarrollo nacional y de su política

exterior es, precisamente, que el Gobierno Federal, a través de la AMEXCID, cumpla los preceptos de la Ley que la constituye y que dispone de diversos mecanismos que en su conjunto pueden implicar mejoras tangibles en la conformación de una política pública de Estado a este respecto.

Lo dicho, entre otros asuntos, conlleva a que la Agencia finalmente concluya y difunda el RENCID y que active de manera clara, evidente y eficaz el FONCID. En este sentido, la emisión de informes mejor estructurados, de libre acceso y dotados de una metodología adecuada que permita hacer análisis comparativos anuales y que ponga atención más allá de meras acciones, a procesos, resultados e impacto de la CID mexicana en materia de desarrollo y política exterior, resulta una condición fundamental si lo que en verdad se desea es escalar en pro de una mejora cualitativa en el tema.

En ese tenor, es urgente que el FONCID cuente con una bolsa adecuada de recursos que le permita a la Agencia operar de manera versátil y con certidumbre, a la luz de las exigencias y obligaciones que países emergentes como México ostentan como proveedores de CID a países geopolíticamente prioritarios.¹³

Ahondando en el rubro financiero, es lamentable que la cuantía y por ende porcentaje de recursos mexicanos para financiar los gastos operativos de la AMEXCID sean en términos generales equiparables a lo que el país invierte por concepto de oferta de cooperación técnica a terceros países, el elemento central de la denominada Cooperación Sur-Sur que realiza prácticamente todo país emergente en el mundo. Es decir, en términos financieros, el medio (la AMEXCID) es igual o incluso más costosa que el fin (el ofrecimiento de CID en el ámbito técnico a terceros países).¹⁴

Asimismo, la AMEXCID debe contar con suficiente personal capacitado y propio; esto es, que no dependa en exceso como lo hace ahora de organismos internacionales como el PNUD que mediante triangulación de recursos mexicanos financia a cerca de 80 personas que laboran en dicha institución.

Por ende, contar con personal autónomo, que tenga como compromiso laboral y referencial la política exterior de México y la cooperación mexicana y en definitiva a la AMEXCID como su institución primordial, por encima de com-

¹³ Esto es relevante y en realidad urgente. Muestra de ello es que, a la luz del terremoto del 19 de septiembre de 2017, diez días después de ese fatídico día, China comunicó la donación al Gobierno de México de un millón de dólares para atender a las víctimas de tal movimiento telúrico. A pesar de que ante ello se solicitó información a la AMEXCID respecto a si estos y otros recursos donados por diversos países para el mismo propósito serían depositados a la cuenta del FONCID, no se recibió respuesta alguna.

¹⁴ En 2014 los gastos operativos de la AMEXCID fueron de 9.2 millones de dólares, equiparables al 3.2% del total de recursos de CID mexicana y para el año 2015 la cuantía fue de poco más de siete millones de dólares (3.3% del total). Mientras tanto, en 2014 la cuantificación de la cooperación técnica fue de 8.9 millones de dólares, equiparable al 3.1% del total y en el año 2015 el monto fue de ocho millones de dólares (3.8% del total) (AMEXCID, 2017).

promisos, lineamientos e inercias operativas provenientes de Naciones Unidas y su enorme aparato burocrático, no contribuye al confeccionamiento de una política pública propia, autónoma y sostenible de CID nacional.

Finalmente, reestructurar a la AMEXCID y a las seis Direcciones Generales que la componen es una tarea urgente de la cual depende la cohesión de las oficinas que la componen y por ende impacto de esta institución que a sus seis años de existencia tiene un tamaño equiparable a la Subsecretaría más grande de la Cancillería; un hecho inédito en las Agencias de CID en el planeta entero.

Sobre este tema, es inadecuado seguir postergando que las dos Direcciones Generales de la AMEXCID dedicadas a promover las relaciones económicas internacionales¹⁵ se aparten de su estructura, a efecto de dejar en su seno exclusivamente aquellas unidades administrativas que, en efecto, se vinculan de manera fiel al ejercicio de la CID.

Ciertamente que esta reestructura amerita la anuencia por parte del secretario de Relaciones Exteriores y del propio Director Ejecutivo de la AMEXCID, lo cual a su vez requiere de una visión de la CID de Estado, más allá de intereses particulares de corto plazo.

Igualmente es necesario que, además de que el timonel de la AMEXCID cumpla con el referido artículo 20 de la Ley, dicha persona cuente con estabilidad en el cargo, a efecto de evitar lo que previsiblemente ocurrirá en este sexenio, en el sentido de que se contabilizarán cinco Directores Ejecutivos (con una duración promedio de 1.2 años por cada uno de ellos), lo cual afecta de forma severa la dinámica y continuidad de las labores de su actuar.

V. Consideraciones finales

La política exterior y la CID deben ser políticas públicas de Estado íntimamente relacionadas entre sí, con carácter prioritario en todo país que como México pretende tener un activismo internacional coincidente respecto a su dimensión política, económica, social, cultural y territorial.

En caso de concatenarse ambas actividades, la CID debe necesariamente alinearse y subordinarse respecto a la política exterior, dado que la primera es un instrumento de la segunda, por lo que se requiere de un esfuerzo gubernamental de armonización entre ambas acciones que pasa por la configuración y cumplimiento de ordenamientos legales y andamiajes institucionales que faciliten dicho proceso.

En el caso mexicano, tras décadas de práctica de CID al amparo de la política exterior, y como un ejercicio de avanzada en cuanto a la instituciona-

¹⁵ Dirección General de Cooperación y Promoción Económica Internacional y Dirección General de Cooperación y Relaciones Económicas Bilaterales.

lización de dicha actividad, en 2011 entró en vigor una innovadora Ley dedicada este asunto, de la cual emana la creación de la AMEXCID como la máxima autoridad Federal de promoción, coordinación y guía rectora de la CID a nivel nacional.

Hasta aquí (el año 2011) la trayectoria de una CID propensa a configurarse en una política pública de Estado marchaba por sendero bien orientado. Sin embargo, la débil voluntad política por parte del presidente Calderón y de su canciller a favor de dicho proceso le propinó un severo golpe al mismo, ocasionando que la Ley no fuese cumplida en aspectos clave de su contenido, sino a mínimos, con la mera creación, si voluntad política para hacerlo,¹⁶ de la AMEXCID.

Con el arribo de nueva cuenta del PRI al poder en diciembre de 2012 ganó terreno la expectativa en cuanto a que la política exterior y por consiguiente la CID ocuparían un lugar destacado en la agenda gubernamental nacional. Al fin y al cabo, de 2007 a 2011, desde el Senado y como Partido de oposición, el PRI libró –y ganó– la batalla legislativa a favor de una Ley, Agencia, Programa, Sistema de Información, y Fondo (entre otros preceptos) de CID, que finalmente podrían ser instrumentados conforme a la Ley, y por qué no, incluso yendo más allá de ésta para reforzarla aún más. Por ello, a partir de entonces, las precondiciones legales a favor de tales propósitos estaban listas para recibir el tan ansiado y previamente negado aval político que continuaría con la transformación ascendente de la CID nacional.

Empero, esta lógica no se hizo evidente y en el transcurso del sexenio en turno se han generado un conglomerado de sucesos contradictorios –varios de ellos aquí reseñados– que, a pesar de la existencia de la Ley citada, impide referen-

¹⁶ En mayo de 2013, el autor de este texto, entrevistó a Patricia Espinosa Cantellano, secretaria de Relaciones Exteriores durante el Gobierno del presidente Calderón, quien ante la pregunta respecto a por qué la AMEXCID se conformó en 2011 a imagen y semejanza de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, sin aprovechar el momento para configurar una Agencia más pequeña y por ende conformada exclusivamente por las Direcciones Generales dedicadas al 100% a la CID, respondió lo siguiente, lo cual denota el desinterés y, por decirlo de alguna manera, ligera propensión a favor de una AMEXCID fuerte y con identidad propia: “Lo que pasó, sinceramente, es que no hubo la decisión de asignar recursos para la Agencia, para crear una estructura de la Agencia, que debería haber sido en caso, la verdad. Entonces, la disyuntiva o digamos la situación era (...) se aprueba la Ley, la tenemos que poner en marcha... Había ya un enorme consenso de que la Ley debía de ser aprobada. Entonces ¿cómo la vamos a poner en marcha? Como gobierno, oponerse a la aprobación de la Ley estaba muy difícil, políticamente era muy difícil. Con toda claridad, si se lo hubiéramos preguntado a la Secretaría de Hacienda, nos hubiera dicho desde el principio hasta el final “están locos”. Entonces, la manera de destrabar la objeción, de forma pragmática, fue bueno, la echamos a andar con esta parte de la Cancillería que ya existe (es decir, la URECI). Con el deseo y la esperanza de que en el camino se pueda ir generando la posibilidad de crear las plazas para la Agencia, de separar en efecto por ejemplo la parte de relaciones económicas bilaterales en las áreas regionales de la Cancillería y dejar realmente la parte de cooperación” (en Prado, 2013: 72).

ciar un proceso claramente lineal y ascendente en pro de la consolidación de la CID como referente fundamental de la política exterior

Lo anterior no hace sino confirmar lo que se señaló en su momento, en cuanto a que la Ley de CID por sí misma es insuficiente para conseguir una re-categorización fáctica, sensible y sostenible de la CID mexicana (Prado, 2013). Ello dado a que, a fin de cuentas, la voluntad política de parte del secretario de Relaciones Exteriores en turno y por consiguiente del Director Ejecutivo de la Agencia misma – más allá de lo estrictamente estipulado en la Ley- determinan en buena medida el devenir de dicha actividad.

Lo anterior amerita, por tanto, cuestionar la validez y sobre todo el impacto de la Ley y de la disposiciones y obligaciones institucionales que de ella emanan en la instrumentación de la CID como instrumento de política exterior; objeto de estudio que, si bien se analiza en el marco de un proyecto de investigación que culminará al final del sexenio,¹⁷ al momento actual no arroja resultados positivos significativos, aunque tampoco determinantes en un sentido o en otro.

El lector avisado se percatará que lo que llama la atención es que, aun y con una Ley alimentada con estipulaciones claras que en principio el Gobierno mexicano debe cumplir obligatoriamente en plazos de tiempo definidos, el principal factor del cual depende su cabal atención continúa siendo la voluntad política del secretario de Relaciones Exteriores y del titular de la AMEXCID para hacerlo, sin que de momento se generen reacciones por parte de sectores clave de la sociedad (por ejemplo, academia y organizaciones de la sociedad civil), políticas (por ejemplo, provenientes del Poder Legislativo) ni mucho menos legales (Poder Judicial) por los retrasos y, por ende, incumplimientos presentados.

Corresponde por tanto que cada integrante del Estado (poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y sociedad involucrada en este tema), atiendan de forma diferenciada pero comprometida, acciones propositivas en pro de una política pública de CID más articulada y eficiente. Ello a efecto de que la CID del próximo sexenio sea capaz de reforzar su capacidad para constituirse como una eficaz herramienta de política exterior, y que se encuentre a la altura de la generación de mejores condiciones de vida en el provenir, no solo de México, sino de la comunidad internacional en los próximos años.

¹⁷ Mediante el proyecto de investigación “La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Enrique Peña Nieto”, a llevarse a cabo en 2018, a ser llevada a cabo mediante sendas estancias de investigación del autor en la Universidad Nacional Autónoma de México – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – División de Estudios de Posgrado y en el Centro de Investigación y Docencia Económicas – División de Estudios Internacionales, gracias al apoyo financiero de la Secretaría de Educación Pública y el respaldo institucional de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

VI. Bibliografía

- AMEXCID (20 de junio, 2012) “Interview with four experts on International Development Cooperation”, AMEXCID, México, disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/articulos/interview-with-four-experts-on-international-development-cooperation-idx>
- _____ (2016), “Informe del Consejo Consultivo de la AMEXCID”, AMEXCID, México.
- _____ (2017), “Resultado de la cuantificación de la CID mexicana 2015”, AMEXCID, México.
- Ayllón, Bruno (2017), “Latinoamérica en la Cooperación Internacional para el Desarrollo. De la subordinación a los donantes a la autonomía de la Cooperación Sur-Sur”, en Sotillo, José Ángel y Ayllón, Bruno (Coords.), *Las transformaciones de América Latina. Cambios políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional*, Madrid, Ediciones La Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación – Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2011), “Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.
- Covarrubias, Ana (2013), “La política exterior de Calderón: objetivos y acciones”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. LIII, nums.213-214, México.
- Chabat, Jorge (2013), “La seguridad en la política exterior de Calderón”. *Foro Internacional*, *Foro Internacional*, núms. 2013-2014, vol. LIII, México.
- Figuroa Fischer, Bruno (2016), *Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, Acervo Histórico Diplomático, México.
- Figuroa, Bruno y Schiavon, Jorge (2014), “Brasil y México: Inversión y capacidades en política exterior”, *Foreign Policy*, edición mexicana, junio/julio, México.
- Garza Elizondo, Humberto, Schiavon, Jorge y Velázquez Flores, Rafael (2014), *Balance y perspectivas de la Política Exterior de México, 2006-2012*, El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México.
- Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Gobierno de la República, México.
- _____ (2016), “Logros 2016. Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018”, Gobierno de la República, México.
- Prado Lallande, Juan Pablo (2011), “La gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de México”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, no. 28, Madrid.

- _____ (2012), “La cooperación internacional y su vinculación con la política exterior de México: Diagnóstico y propuestas prácticas para el periodo 2012-2018”, en Schiavon Uriegas, Jorge y Velázquez Flores, Rafael, *La política exterior de México 2012-2018. Diagnóstico y propuestas* (pág. 126), Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, México.
- _____ (2013), “La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón”, *Foro Internacional*, núms. 2013-2014, vol. LIII, México.
- _____ (2014), “La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, no. 222, México.
- _____ (2015), “Mexico’s Role in Development Cooperation: Bridging North and South”, United Nations University – Centre for Policy Research, Tokyo
- Secretaría de Relaciones Exteriores –SRE- (26 de septiembre, 2017), “México agradece el apoyo y la solidaridad de la comunidad internacional”, SRE, México, disponible en: <https://www.gob.mx/sre/articulos/mexico-agradece-el-apoyo-y-la-solidaridad-de-la-comunidad-internacional-128394?idiom=es>
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varonne, Frederic (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Book Print Digital, Barcelona.
- Tripp, José Octavio y Vega, Bernadette (2011), “Asociaciones complementarias: base para el futuro de la Cooperación Sur-Sur y triangular de México”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, no. 28, Madrid.
- Velázquez Flores, Rafael (2010), *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés Editores, México.