

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

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

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

NEYDI CRUZ Y SIMONE LUCATELLO**



PALABRAS CLAVE

AMEXCID; Cooperación internacional; Medio ambiente.

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

KEYWORDS

AMEXCID; International cooperation; Environment.

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

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

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

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

MOTS CLÉS

AMEXCID; Coopération internationale; Environnement.

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

Introducción

México, país de renta media, se desempeña como un actor global en materia ambiental desde hace más de medio siglo y en diferentes niveles: el país ha suscrito más de cien acuerdos internacionales ambientales¹ desde los años 70' del siglo pasado y su papel regional como actor de cooperación en materia ambiental ha ido creciendo de forma vigorosa. En algunas dimensiones ambientales específicas, como el caso del cambio climático, la calidad del aire y la biodiversidad, México se ubicó a la vanguardia en la promoción y realización de varias iniciativas globales que le han permitido proyectar su rol de facilitador y constructor de consenso global en estos temas.

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

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

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

México y la cooperación “verde”: visión como política pública

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

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

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

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

En su visión a 2030, el PND 2007-2012 consideraba a México como “un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente” (Poder Ejecutivo, 2007: 25). También contempla la participación de México en la agenda ambiental multilateral, así como aprovechar ventajosamente la cooperación internacional para lograr los objetivos de gobierno (Poder Ejecutivo, 2007: 298). Por su parte, el PND 2013-2018 establecía que la política exterior se basaría en la cooperación internacional para el desarrollo y que se debía propiciar el crecimiento y el desarrollo económicos, a la vez de asegurar que los recursos naturales continúen proporcionando los servicios ambientales de los que depende el bienestar (Diario Oficial, 2013: 43). Este PND hace mención expresa al interés por incrementar los alcances de la cooperación internacional que México otorga, al tiempo que señala que los retos globales, tales como el cambio climático y el desarrollo sustentable, requieren de una labor diplomática rigurosa y profesional³.

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

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

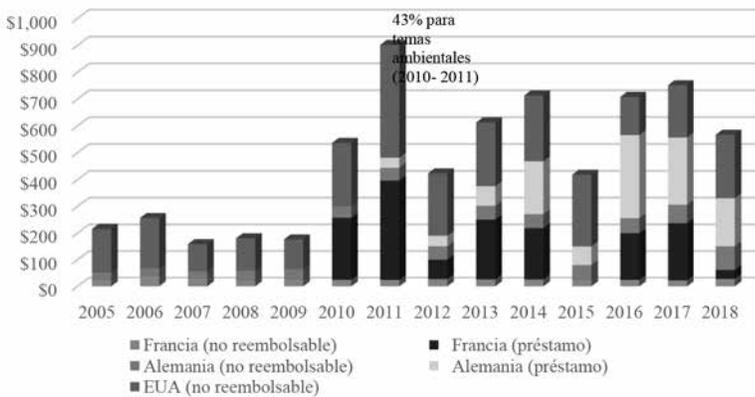
En ese contexto, a continuación, se presenta un análisis de México y la *Ayuda Verde*: un panorama de proyectos y fondos recibidos de 2005 a 2018 para todos los sectores y específico para medio ambiente. De acuerdo con los datos disponibles de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos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

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

y 2018, México recibió un total de 7,364 millones de dólares en ayuda oficial para el desarrollo⁴ (AOD) proveniente de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Del total, 38% fueron préstamos o créditos, y el resto, cooperación no reembolsable. Las instituciones del sector público fueron el canal del 61% de la AOD recibida entre 2005 y 2018; sin embargo, destaca que tan solo entre 2016 y 2018, la AOD destinada a México a través de instituciones del sector privado (123 millones de dólares) significó el 9% de todo el periodo desde 2005. Es decir, la colaboración multiactor y la participación privada en objetivos de desarrollo, entre ellos el desarrollo sostenible, fue consolidándose.

Los tres principales socios oferentes de AOD para México en estos 19 años (gráfico 1) fueron Estados Unidos de América (EUA), Alemania y Francia, siendo estos dos últimos quienes otorgaron a partir de 2010⁵ el 95% de los créditos bilaterales del periodo, que corresponden en su mayoría al sector ambiental.

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



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

La AOD destinada a temas ambientales ha sido en promedio un 10% para todos los sectores⁶. Sin embargo, llegó a significar el 43% en 2010 y fue creciendo por los préstamos para política climática. La SEMARNAT y sus órganos desconcentrados, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), fueron actores clave en la negociación de compromisos reembolsables para proyectos de política pública asociados al desarrollo sustentable –agua, áreas naturales protegidas, biodiversidad

- 4 La cooperación no reembolsable se destinó 61% al sector público (federal y local), 9% a instituciones de sector privado y sociedad civil.
- 5 Entre 2005 y 2009, los préstamos bilaterales fueron de Japón (\$127 mdd) y España (\$0.61 mdd).
- 6 Los principales socios de la cooperación ambiental a México son Alemania, EUA y Francia.

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

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

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

La interacción del sector ambiental federal se amplía a la coordinación directa con otras unidades administrativas de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para los temas de las convenciones de Naciones Unidas, lo relacionado con la Comisión Internacional de Límites y Aguas con EUA o la cooperación en el marco del ACAAN, los asuntos fronterizos con Guatemala y Belice, los foros políticos, negociaciones comerciales, visitas de estado o validación jurídica de acuerdos, entre otros. La coordinación con AMEXCID es principalmente en torno al cumplimiento de los acuerdos de las comisiones mixtas, la cooperación técnica⁷ y sin duda, la cooperación triangular. De los casi 300 proyectos de cooperación ambiental que se desarrollaron entre 2013 y 2018 (bilateral y regionalmente) con 23 países, México recibió el 41%, fue oferente en el 39%, otro 7% fueron cooperación triangular, y un 13% horizontal (cofinanciamiento y cooperación sur-sur) – destacando en esta última modalidad,

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

una cuarentena de proyectos de cooperación en materia ambiental con EUA y Canadá derivado del entonces TLCAN⁸. AMEXCID participó de manera tangencial en la mayoría de los bilaterales (especialmente con América Latina, el Caribe y con otros con socios europeos).

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

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

El papel de la AMEXCID en el contexto anterior se relaciona más con el carácter de México como oferente de colaboración “verde” y en menor medida como receptor. Por otro lado, la SEMARNAT participa en el Consejo Consultivo de la AMEXCID⁹ y lidera, junto con la SRE, los grupos de trabajo intersecretariales de cambio climático, fronteras, océanos, entre otros.

Considerando entonces que la cooperación ambiental también abarca a los foros multilaterales (ONU), la relación fronteriza, los acuerdos comerciales y los foros políticos –que no son competencia directa de la Agencia–, la interacción de la AMEXCID con la cooperación ambiental de México depende de múltiples variables y actores. Además, su actuación es fundamentalmente operativa, tal y como se describió en las páginas anteriores, en la celebración de Comisiones Mixtas e intercambios de expertos principalmente. Es por ello que, el reporte detallado de datos al Registro Nacional de Cooperación para el Desarrollo (RENCID) queda

⁸ Fuente: experiencia de la autora, con estadísticas aproximadas de las acciones y proyectos de cooperación en los que participó la SEMARNAT.

⁹ El primer consejo técnico adoptado en el marco del Consejo Consultivo de la AMEXCID fue el Consejo Técnico del Agua en 2015.

limitada a la capacidad institucional (de personal y de sistematización) del sector ambiental, además, que no es un instrumento de gestión útil para cualquier instancia sino solo de recopilación de la oferta de cooperación bilateral. Es decir, la cooperación sur-norte, o en esquemas regionales, de cofinanciamiento, de contrapartida o incluso de cooperación reembolsable (muy presentes en la cooperación ambiental) no son consolidados.

Conclusiones

La capacidad de México de aprovechar su participación (y pago de cuotas) en organismos internacionales ambientales (multilaterales y regionales) y la estrecha colaboración bilateral para el desarrollo sostenible tuvo un impacto positivo en el fortalecimiento de la agenda nacional ambiental. La cercanía política y técnica con diversos actores internacionales se reflejó en el posicionamiento del país y de funcionarios mexicanos en instituciones de la agenda global ambiental. Se crearon instituciones como la AMEXCID, se robustecieron políticas públicas, se diseñaron normas, se lograron avances técnicos -y más importantemente, se sentaron compromisos vinculantes. La cooperación internacional se alinea a las prioridades políticas sexenales, pero también sobrepasa temporalmente a muchas de las administraciones, logrando que no sea tan sencillo eliminar esfuerzos por completo y empujando al país a dar continuidad a responsabilidades de gran escala. El liderazgo de México en negociaciones multilaterales de sustentabilidad y medio ambiente se refleja en la cooperación bilateral y regional con beneficios nacionales y globales.

Bajo la actual administración (2018-2024) se pretende, en términos de narrativa y de actuación programática, romper con los esquemas de gestión de política pública – incluida la ambiental – con el pasado “neoliberal”. Esta nueva visión, forjada en la idea de una transformación societal, pasa por redefinir el papel del Estado como rector y gestor de los asuntos públicos, entre ellos los problemas medioambientales. como son los ambientales. Sin embargo, en el medio de la pandemia y de una recuperación económica lenta e incierta, la relación de México con el medio ambiente y la cooperación ambiental se encuentra en una fase crítica y de poca claridad. El uso de recursos naturales como el petróleo y las políticas de extractivismo intensivo, además de la implementación de mega-proyectos de infraestructura nacional sin consistentes análisis de impacto ambiental, constituyen un desafío enorme para el Estado y su relación de “custodio” y protector del medio ambiente nacional y global.

El papel de liderazgo ambiental impulsado a nivel federal en épocas anteriores está dando paso a otras fases y nuevos criterios de actuación en cooperación internacional (incluso la ambiental), que responden a las características de gestión de proyectos más local, con mayor relevancia del sector privado en el ámbito del financiamiento sostenible o el activismo social.

Bibliografía

- BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA DEL NORTE: “Nuestro impacto en México”, disponible en: <https://www.nadb.org/es/nuestro-impacto/region/mexico>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2013): Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- LENDO, E. (2018): *Estrategia internacional*, entrevista personal realizada por Neydi Cruz, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 30 de noviembre.
- LÓPEZ, M. (2014): “La agenda ambiental mexicana ante la gobernanza global y regional”, en *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. 4, n° 7, San Luis Potosí.
- LUCATELLO, S. (2015): “México y la agenda mundial de medioambiente en el escenario posterior a 2015”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, n° 103, pp. 189-217.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Estados Unidos Mexicanos.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2019): Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Estados Unidos Mexicanos.
- SEMARNAT - SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (2015): “Se organizó en México Taller preparatorio sobre INDC´s rumbo a la COP21, 28 de agosto de 2015”, comunicado en Proyecto Mesoamérica, disponible en: http://www.proyectomesoamerica.org/index.php/comunicacion/seccion-noticias?option=com_content&view=article&id=134&catid=20&Itemid=138.
- (2020): Agenda de Transiciones Ambientales, 2020, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/558512/AGENDA_4T_OK.-.pdf
- SOSA, G. y LUCATELLO, S. (2016): *La eficacia de la cooperación internacional para el medioambiente: dimensiones y alcances en México*, Instituto Mora, Ciudad de México.