

# AMEXCID 2021: ¿Resiliencia ante la incertidumbre?\*

*AMEXCID 2021: Resilience against uncertainty?*

*AMEXCID 2021: Résilience face à l'incertitude?*

BERNADETTE VEGA SÁNCHEZ  
Y CARLOS CORTÉS ZEA\*\*

## PALABRAS CLAVE

**Resiliencia; Cooperación Internacional para el Desarrollo; Cooperación Sur-Sur; México.**

**RESUMEN** En el 2021, México se enfrenta a desafíos que amenazan las aspiraciones universales de desarrollo sostenible. En un contexto marcado por la incertidumbre, este artículo reflexiona sobre la resiliencia del sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo a fin de adaptarse, generar resultados de manera responsable e incidir en la reconfiguración de la arena internacional.

## KEYWORDS

**Resilience; International Development Cooperation; South-South Cooperation; Mexico.**

**ABSTRACT** In 2021, Mexico faces challenges that threaten universal aspirations for sustainable development. In a context marked by uncertainty, this paper reflects on the resilience of the Mexican International Development Cooperation's System to adapt itself, produce results, and influence the reconfiguration of the international arena.

## MOTS CLÉS

**Résilience; Coopération Internationale pour le Développement; Coopération Sud-Sud; Mexique.**

**RÉSUMÉ** En 2021, le Mexique affronte de défis qui menacent les aspirations universelles du développement durable. Dans un contexte marqué par l'incertitude, cet

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

\*\* **Bernadette Vega** es maestra en Desarrollo Internacional por la Universidad de Pittsburgh y becaria Fulbright-García Robles, actualmente es directora de Análisis e Investigación en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República en México.

**Carlos Cortés** es doctor en Ciencias Económicas y Cooperación Internacional por la Universidad Paris Saclay y maestro en Estudios del Desarrollo por la Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne, actualmente es oficial nacional de Gobernanza Efectiva y Democracia en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

article réfléchit sur la résilience du système mexicain de coopération internationale pour le développement afin de s'adapter, générer de résultats responsablement et influencer la reconfiguration de l'arène internationale.

## Introducción

Los retos que definen la actual configuración global de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) distan mucho de los que estaban vigentes hace diez años, cuando se aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) y se creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Las expectativas eran altas para un país México considerado como cooperante emergente; un país con una importante historia como socio dual de la cooperación (receptor y oferente de CID), miembro de la OCDE, multilateralista por excelencia y con un papel tradicionalmente de puente entre los cooperantes del norte y los del sur. En una década, disponemos de mayores hallazgos sobre la complejidad del horizonte propuesto por el desarrollo sostenible; dinámicas y modalidades de CID consideradas incipientes en ese entonces confirmaron su lugar y relevancia; nuevas asociaciones y partenariados surgieron, a veces en competencia, a veces en complementariedad con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); y el paradigma de desarrollo se transformó con la aprobación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en 2015 (ONU, 2015).

La pandemia de COVID-19 puso en evidencia que la cooperación y la coordinación internacional no son, usualmente, el primer reflejo de los gobiernos para responder a las crisis compartidas. Demostró también, que los avances hacia el desarrollo sostenible son aún frágiles y reversibles, y que, en momentos de crisis, la centralización de la toma de decisiones y la movilización nacional de recursos financieros (en contextos generalizados de restricciones presupuestarias) son prioritarios frente al multilateralismo y la asignación de recursos para la CID (Robertson, 2020). A lo largo del 2020, mientras el mundo enfrentaba una crisis para la que no estaba preparado, el cálculo de los recursos necesarios para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y superar la crisis continuaba ampliándose—1 billón de dólares adicionales a los 2.5 billones anuales pre-COVID (OECD, 2020c)—, se registró por primera vez un incremento en la pobreza extrema a nivel global, se profundizó la desigualdad y se retrasó la lucha contra el cambio climático.

Ciertamente, el establecimiento del sistema mexicano de CID apalancó la consolidación de México como socio cooperante. Diez años después, es pertinente cuestionar la capacidad del sistema mexicano de CID para enfrentar la adversidad y la incertidumbre. En pocas palabras ¿hasta qué grado cuenta con la resiliencia necesaria para adaptarse y enfrentar los retos del desarrollo sostenible? El presente artículo fue construido con el método hipotético-deductivo, resultado de la observación, las pistas de investigación, las fuentes institucionales, así como de la experiencia y trayectoria

de la autora y el autor trabajando en la construcción de la ingeniería nacional y la posición multilateral de la cooperación mexicana durante los últimos quince años.

En la primera parte, discutiremos los vientos de cambio en la cooperación internacional para el desarrollo, a partir del concepto de resiliencia y el análisis de la presión experimentada por distintos sistemas de cooperación, la política que se vislumbra detrás de la medición de sus flujos y la urgencia de establecer una cooperación responsable. En la segunda, se revisan las oportunidades de México para incidir en la nueva agenda de la Cooperación Sur-Sur (CSS), con base en el estudio de la burbuja de los países emergentes, el probable último auge de la CSS y las implicaciones para México.

## **Vientos de cambio en la Cooperación Internacional para el Desarrollo**

### **Sistemas de cooperación bajo presión**

Normalmente, los sistemas nacionales de cooperación al desarrollo subsisten bajo la presión doméstica de recortar los presupuestos de ayuda, a la vez que sortean las presiones internacionales para cumplir con los compromisos de financiamiento y expectativas de resultados. Después de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19, la presión sobre la CID es mayor y demanda una evaluación de la resiliencia de los sistemas a dos niveles: de la gobernanza, principios, dinámicas y estándares internacionales, así como de la maquinaria y las funciones desempeñadas por sus protagonistas a nivel nacional.

Para los fines de este texto y en el marco de los sistemas adaptativos complejos, se entenderá por sistema resiliente, aquel robusto ante las tensiones (que puede absorber y recuperarse) y tiene la capacidad de aprender y adaptarse o transformarse si es necesario (Kupres y Foden, 2017; OCDE 2014).

En abril de 2020, los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) reconocieron la presión que la pandemia podría imponer en las finanzas públicas, pronunciándose a favor de redoblar esfuerzos para proteger los presupuestos de AOD (OECD, 2020a). No obstante, el Reino Unido anunció un recorte temporal de sus montos de cooperación al desarrollo del 0.7 al 0.5 por ciento del ingreso nacional.

A un año del compromiso, las estimaciones iniciales indican que 16 países del CAD incrementaron sus presupuestos para apoyar a los países en desarrollo en sus respuestas a la pandemia (OECD, 2021). En términos generales, se mantuvieron los programas que estaban en proceso, la flexibilidad en las asignaciones presupuestales permitió redirigir fondos e incluso recaudar recursos adicionales; no obstante, “sacudió prácticas de trabajo, asociaciones y modelos de negocio” (OECD, 2020b). Los cooperantes del Sur no fueron la excepción. México suspendió durante varios meses sus iniciativas

prioritarias, entre ellas, la dispersión de recursos de los dos programas insignia en el marco del Plan de Desarrollo Integral para el norte de Centroamérica y el sur-sureste de México (PDI): Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida<sup>1</sup> que tiene como característica toral la transferencia de recursos directo a beneficiarios (SRE, 2020a). En este sentido, socios de cooperación a nivel global enfrentarán el desafío de revisar de manera conjunta si los diseños de programas que fueron pausados aún son relevantes en un escenario de recuperación pospandemia e incluso si el *modus operandi* es pertinente para enfrentar retos de carácter global.

### **La política detrás de la medición**

Paralelo al debate entre la continuidad y la emergencia, resurgió la discusión sobre inversión pública global, en el entendido de que los retos más apremiantes para el desarrollo sostenible, como la salud pública global y el combate al cambio climático, son comunes a todos los países y requieren de la suma de recursos y conocimientos, universales en las fuentes de inversión y globales en sus beneficios (Glennie, 2020). En esta lógica, la frontera entre la AOD y la contribución a bienes públicos globales se ha vuelto cada vez más difusa (Gavas y Pleeck, 2021). Recobraron centralidad las controversias alrededor del ingreso per cápita como indicador de elegibilidad de un país para recibir AOD; la misma resiliencia de la medición de la ayuda; la pertinencia de las metas de financiamiento por parte de países desarrollados; las pocas oportunidades para que los países de renta media accedan a financiamiento concesional; y las vulnerabilidades que emergen o se recrudecen derivadas de la adquisición de deuda.

Aunque ciertos debates se disfrazan de discusiones técnicas alejadas de la realidad mexicana, las implicaciones políticas pueden ser profundas. El proceso de modernización de la AOD resolvió ciertas inconsistencias en el registro de flujos provenientes de los miembros del CAD, aunque no incluye la totalidad de flujos. Mediciones alternativas como *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD) y el *Finance for International Development* del Centro para el Desarrollo Global, entre otros (Rogerson y Ritchie, 2020), se interpretan por sus proponentes como iniciativas innovadoras para reflejar la diversidad de contribuciones, objetivos y actores del financiamiento al desarrollo, más allá de la CID. El TOSSD, una de las más avanzadas, ha generado respuestas polarizadas: se reconoce la sofisticación de la propuesta estadística, la ambición de la cobertura (que incluyó a la CSS) y la integralidad de la medición. Sin embargo, también es calificada como un ejercicio innecesario o ilegítimo y que pone en riesgo la validez y la relevancia de la AOD (Oxfam y ActionAid, 2020). En cualquier

<sup>1</sup> Jóvenes Construyendo el Futuro ofrece “capacitación laboral e incentivos económicos a jóvenes de entre 18 y 29 años que no trabajan ni estudian con el fin de incorporarlos al mercado laboral mediante un modelo de corresponsabilidad entre los sectores público, privado y social” (SRE, 2020b). Por su parte, Sembrando Vida está dirigido a “agricultores de pequeña escala para establecer sistemas productivos agroforestales, combinando la producción de los cultivos tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables, y el sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF)” (AMEXCID, 2020).

caso, el registro de flujos más allá de la CID anticipa transformaciones significativas en los incentivos para cooperar.

El próximo año, 2022, se cumple el vigésimo aniversario del Consenso de Monterrey, en un contexto marcado por la necesidad de movilizar de manera urgente flujos innovadores de financiamiento. México ha mantenido un liderazgo en este proceso basado tanto en su vocación multilateralista, como en su perfil distintivo de puente y conciliador entre tradiciones (e.g. en Naciones Unidas, G20 y OCDE). Queda la duda si el país querrá formar parte de los arquitectos de esta nueva fase de la agenda de financiación y asegurar la resonancia en las políticas nacionales como esfuerzo de todo el gobierno.

### **La urgencia de una cooperación responsable**

La búsqueda de coherencia para el desarrollo entre las políticas domésticas e internacionales pasó de ser una propuesta vanguardista a un acto de responsabilidad. La coherencia, de hecho, se sumó como sexto criterio de evaluación de intervenciones de desarrollo. En papel, países miembros de la OCDE se han comprometido a impulsar políticas nacionales amigables con los países en desarrollo como parte del trabajo hacia el cumplimiento de los ODS. No obstante, la complejidad de diseñar políticas que puedan balancear las prioridades e intereses domésticos, los objetivos internacionales acordados y los intereses de futuras generaciones hace que “los efectos en países desarrollados sean comúnmente olvidados” (OECD/EC-JRC (2021)). Los sistemas de indicadores nacionales difícilmente contemplan indicadores que permitan monitorear efectos en otros países.

La dificultad de la coherencia de políticas resuena en la falta de coordinación entre los diferentes actores del desarrollo, incluso dentro del mismo gobierno, para impulsar iniciativas en esencia multisectoriales para problemas multidimensionales. Sin embargo, comprometerse requeriría invertir en capacidad institucional para buscar esa coherencia (OECD, 2020a). México, aun como país de renta media, debiera ser responsable de revisar la coherencia entre políticas y regulaciones, por ejemplo, en materia migratoria. La cooperación mexicana busca “mitigar las causas estructurales que propician la migración irregular” (AMEXCID, 2019). Pero la realidad es que la ejecución de programas como Sembrando Vida, Jóvenes Construyendo el Futuro y la mejora de estaciones migratorias atiende, en el corto plazo, aspectos muy limitados del fenómeno. Urge la acción colaborativa de parlamentarios, sociedad civil, sector privado y academia para que paralelamente al despliegue de iniciativas de CID, se revise la legislación en materia de migración, asilo y refugio en México. Un ejercicio similar merece las políticas de género, energética y ambiental de México y los posicionamientos y proyectos de CID en materia de cambio climático.

En 2021 también se celebra el décimo aniversario de la agenda de la eficacia de la Ayuda que obliga a reflexionar sobre la “pérdida de *momentum* en el debate” (Sánchez

Cano, 2021). Si bien, los principios son conocidos y avalados por la mayoría de los cooperantes tradicionales, la agenda ha fallado en su proyecto de involucrar a otros oferentes de cooperación y le ha costado entregar resultados concretos para el cumplimiento de la Agenda 2030. La incógnita sigue siendo si los países que respaldan la agenda internalizaron sus principios y los han puesto en práctica en el terreno. México fue un país partícipe y protagonista en momentos clave de la Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo. La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo incluye una primera versión de los principios de la eficacia; el país, representado por la AMEXCID, copresidió el mecanismo durante el periodo 2014-2016 y la versión actualizada de sus principios están asimilados en los instrumentos programáticos de la política nacional de CID<sup>2</sup>.

Frente a la decadencia de la norma a nivel internacional (Brown, 2020), la eficacia (i.e. la capacidad para alcanzar objetivos) se mantendrá como uno de los grandes dilemas de la CID. Si no ¿cómo explicar que después de tantos años de intercambios de cooperación, sigamos sin obtener los resultados esperados en materia de desarrollo? Y en el caso de México, ¿cómo explicar la perpetua falta de evidencia robusta de la eficacia de la cooperación mexicana? ¿Hasta qué grado el sistema mexicano puede aprender y adaptarse si no existe la base de evidencia para tal fin?

En este sentido, la vocación multilateral de México tiene efectos ambivalentes. Así como podría ejercer presión para lograr que la práctica refleje el discurso, en ocasiones hace más evidente la disonancia con respecto a la realidad. La agenda de la eficacia es un ejemplo: en línea con los principios de transparencia y mutua rendición de cuentas, hubo intentos institucionales serios, incluso antes de 2011, para establecer un registro sistemático de datos, asegurar su publicación anual—aunque a nivel agregado— introducir prácticas más rigurosas de monitoreo y evaluación, e incluso, involucrar a otros actores vía Consejos Técnicos de la AMEXCID, a pesar de que no son sujetos de la Ley. Aunque los resultados fueron modestos, ¿cómo se espera afrontar el retroceso en la publicación anual de los desembolsos de CID? ¿Cómo dar cuenta, con transparencia y rigor, del avance de las iniciativas de cooperación en el Triángulo Norte y sus efectos? ¿Cuál es la estrategia de largo plazo que asegure sostenibilidad que conecte con otras iniciativas de CID? Para todos estos temas, México tendrá el reto de pronunciarse, enfrentar en colectivo—desde parlamentarios hasta sociedad civil—la responsabilidad que supone ser cooperante y, en caso de retomar un papel en la reconfiguración global de la CID, asegurar la congruencia entre los posicionamientos en Nueva York y París y la acción desde la AMEXCID y el resto de la SRE.

<sup>2</sup> Apropiación, gestión orientada a resultados, alianzas incluyentes, transparencia y mutua rendición de cuentas.

## México en la nueva agenda de Cooperación Sur-Sur

### La burbuja de los países emergentes

Hace diez años, México se montaba en la segunda ola de la CSS con el establecimiento de su Sistema de CID. La proliferación de las agencias de cooperación (o intentos) en el Sur, no obstante, resulta de la marea ocasionada por el impulso de los países emergentes. Las relaciones internacionales del inicio del nuevo siglo estuvieron marcadas por las expectativas que generaron China, India y Brasil, flanqueados por una Rusia y países emergentes como Sudáfrica y México que aspiraban a formar parte del anunciado nuevo orden económico internacional (Jaffrelot, 2008).

Gozando del capital político que les otorgó un crecimiento económico sostenido, las *economías emergentes* reconfiguraron la arena de la CID. En un periodo de diez años, actualizaron la narrativa de la Cooperación Técnica entre países en desarrollo de los años setenta y alimentaron la esperanza de que su CSS evitaría las peores prácticas de los proveedores de la AOD (Easterly & Pfütze, 2008). Los montos destinados a la CSS se triplicaron en cuatro años, pasando de \$11.4 en 2010 a \$32 billones de USD en el 2014, lo que representó alrededor del 17.5% de los flujos totales de CID (Benn & Luijckx, 2017). En suma, forjaron un consenso suave sobre la supuesta eficacia de la CSS (ante la falta de evidencia para probarlo).

De ahí que las principales organizaciones internacionales hayan puesto en marcha estrategias para apoyar el impulso de los países emergentes. Por una parte, destaca el proceso de Heiligendamm como parteaguas del diálogo entre el G8 y el llamado G5 (Bracho, 2015). Por otra, la apuesta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo entre 2008 y 2013 para firmar acuerdos estratégicos de cooperación con Brasil y China en 2010, México<sup>3</sup> y Sudáfrica en 2011, India, Turquía e Indonesia en 2012 y Rusia en 2015 (Vega, 2020).

Intentando contrarrestar el espacio ganado por los *BRICS*, México integró el grupo MIKTA en el 2013 (junto con Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia). Sin embargo, la crisis del 2008 ya había pinchado la burbuja que especulaba a favor del éxito económico y político de los países emergentes—y su inacabada institucionalidad de cooperación—. Una burbuja que, con la pandemia por COVID-19 terminó de desintegrarse, dejando a China como la opción más prometedora. En camino de convertirse en la economía más importante antes del final de la década (Sekhon, 2021), China parece ser la única a la altura de las expectativas generadas alrededor de estos países. México, como el resto, está obligado a considerar esta variable si pretende influir en la reconfiguración de las relaciones internacionales posteriores a la pandemia.

---

3 El Acuerdo Marco de colaboración entre el PNUD y el Gobierno de México da origen, entre otros, al Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD en 2013 que ha permitido la contratación de un tercio del personal que colabora en la Agencia.

### **La probable última ola de la Cooperación Sur-Sur**

Presumiblemente, pasarán muchos años antes de que la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur pase el relevo. En 2019, más que reposicionar el debate sobre la contribución de la CSS, PABA+40 rompió con la segunda ola y despejó el camino para *reinventarse o morir*.

En su calidad de cooperante del Sur, México tiene frente a sí la posibilidad de incidir en el futuro de esta tradición, con base en su experiencia y mejores prácticas. Fundamentalmente, en contribuir a la resiliencia de la agenda de la CSS. Emma Mawdsley (2019) identifica pistas que anunciarían el advenimiento de la CSS 3.0. Durante la próxima década, la tercera ola de la CSS se caracterizaría por sistemas nacionales de CID más orientados a resultados y menos guiados por enfoques de solidaridad internacional. En esta lógica, los países se encontrarían con mayores dificultades para defender los principios de no-interferencia, a causa de las condicionalidades exigidas a los países receptores o incluso, los requerimientos de rendición de cuentas y procesos de evaluación. Así, la CSS 3.0 terminaría por distinguirse cada vez menos de la cooperación tradicional.

Corolario de la surestización de la AOD (Mawdsley, 2018), la frontera entre los cooperantes tradicionales y los del Sur es cada vez más borrosa. Por su parte, la gama de instrumentos cada vez más amplia y nos invita a reconsiderar las categorías y los diferenciadores de la cooperación mexicana. En un nuevo ecosistema global de la cooperación ¿cómo entenderemos el perfil de Turquía o México? Países que han fungido como puentes entre las dos tradiciones. ¿Cómo evolucionará el rechazo de los cooperantes del sur a crear estándares estadísticos para la CSS, aún en Naciones Unidas (Waisbich, 2021) que pudieran ayudar a confirmar su relevancia? O ¿cómo asimilar a los donantes árabes<sup>4</sup> con el llamado Sur Global? Los instrumentos financieros islámicos son la punta de lanza de una cooperación regional que muy poco tiene que ver con la clásica cooperación técnica y científica. Brasil, otrora líder de la segunda ola de la CSS, rompe filas, se proyecta en la OCDE en un par de años, pero sin la solidez presupuestal o la determinación de lustros atrás.

India parece haber abandonado sus aspiraciones de liderazgo en el Sur Global acotándolas al ámbito regional, a fin de apalancar su acceso a nuevos mercados y su búsqueda de fuentes de energía y recursos naturales (Purushothaman, 2021). En línea con las perspectivas a largo plazo de la segunda economía más grande en el mundo, China continúa empujando las fronteras de la CSS -y de la CID en general-. En los próximos años, habrá que estar atentos a tres señales claves: el robustecimiento de su modelo de cooperación al desarrollo (la centralidad de la iniciativa *Belt and Road* y el alcance de la nueva Agencia china de Cooperación Internacional para el Desarrollo); sus compromisos prometedores con el combate al cambio climático, la transparencia y

4 Desde el 2013, los montos destinados por Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Turquía, Catar y Kuwait a la cooperación al desarrollo, son mayores que la AOD ofrecida por algunos de los donantes tradicionales más importantes -Noruega, Países Bajos, Canadá, Australia o Nueva Zelandia.

los principios de la cooperación eficaz; así como el aumento de sus montos de CID y un énfasis mayor en los bienes públicos globales (Cichocka et al., 2021).

### **Implicaciones para México**

Toda nueva configuración tiene como base una historia que no compite en montos invertidos, sino en términos de intercambio de conocimientos y prácticas, del sello multilateral, de construcción de mecanismos regionales de cooperación y de la apuesta a la construcción de institucionalidad mediante un sistema nacional de CID que para algunos fue ejemplo y modelo—más allá de lo que permite ver la evidencia—. Hay triunfos significativos y algunos datan de antes de la creación de la AMEXCID: los acuerdos de San José, el papel de México en la construcción del Consenso de Monterrey, el Proyecto Mesoamérica, los esfuerzos de asistencia humanitaria, la pertenencia al CAD como miembro observador, el diseño de una metodología propia para cuantificar sus montos de CID, la Alianza del Pacífico, los fondos conjuntos de CSS, y la apuesta por sumar las ventajas de la cooperación tradicional y la CSS vía cooperación triangular, uno de los esquemas con más visibilidad de la tercera ola de la CSS.

Desde el primer día de la entrada en funciones del gobierno actual se percibió una sensación de ruptura para concentrar los esfuerzos en las iniciativas insignia de cooperación con Centroamérica. El PDI es, al mismo tiempo, una de las apuestas más ambiciosas de la cooperación de nuestro país y una jugada de alto riesgo. Ante la voluntad de atender las causas de la migración con la CID con programas de transferencias monetarias incondicionadas, no nos queda sino reconocer su carácter *sui géneris*: se trata de la exportación de dos programas sociales recientemente implementados en México, diseñados a partir del postulado que considera a la eliminación de intermediarios y condicionalidades como la mejor estrategia para alcanzar sus objetivos.

La incompatibilidad *a priori* del PDI tanto con los principios reivindicados tanto por los donantes tradicionales, como por los cooperantes del sur, no es argumento para desechar la innovación. Al contrario, introduce nuevas líneas de investigación sobre el devenir de la CSS y los desafíos a los que se enfrentará. Uno de ellos es, sin duda, el uso de transferencias financieras, instrumento ya utilizado en intervenciones humanitarias y, en palabras de Roberta Jacobson, recientemente considerado por Estados Unidos para enfrentar el fenómeno migratorio (Hesson y Spetalnick, 2021). Toda innovación requiere reflexión crítica de la experiencia, más aún si parte de programas apenas introducidos en México, y, en este caso, del reto que implicará abordar las interconexiones entre lo humanitario, el desarrollo y la paz, que invariablemente presentes en el contexto regional de México y Centroamérica.

## **Conclusiones**

En 2021, la AMEXCID se enfrenta a un contexto global marcado por la incertidumbre y que pondrá a prueba la resiliencia del sistema mexicano de CID. Más allá de los

discursos o los documentos, serán los resultados los que decidan la pertinencia de un sistema con diez años de antigüedad. Su resiliencia, anticipamos, se probará en la capacidad de adaptación de sus iniciativas y arreglos institucionales, en la innovación desde lo aprendido sobre lo que funciona y lo que no, en la comprensión del desarrollo sostenible (y su Agenda 2030) como una apuesta de cambio sistémico, difícilmente atribuible a proyectos aislados y de corto plazo.

Con la revisión realizada de las tensiones que pondrán a prueba la resiliencia del sistema mexicano, proponemos que cualquier reforma a la LCID como la sugerida en 2017 para incluir los conceptos vinculados a la Agenda 2030 necesita ir acompañada de una revisión constante del paradigma, la estrategia, los procesos y la normatividad que permita operar recursos del presupuesto con mayor eficacia, agilidad y transparencia, sin menoscabo de la innovación. Ejemplo de ello son las recomendaciones recurrentes de técnicos mexicanos para fortalecer instrumentos nacionales para calcular el valor de los viáticos y ponderar la contribución de los expertos que participan en los intercambios de cooperación (AMEXCID, 2018). Para construir resiliencia será fundamental capitalizar la institucionalidad existente, reducir la burocratización, aumentar la trazabilidad de los flujos, consolidar las capacidades de los cooperantes mexicanos, aplicar herramientas que permitan ajustar y mejorar las intervenciones, co-crear con actores diversos para aprovechar las aportaciones diferenciales y afianzar la conexión de la cadena que va desde el beneficiario hasta la representación diplomática en los espacios encargados de la transformación del sistema internacional de cooperación, donde la voz mexicana es no sólo valorada, sino extrañada cuando está ausente.

Coincidimos con las voces—cada vez más diversas—que consideran que los desafíos derivados de la pandemia acelerarán la reconfiguración del paradigma donante-receptor, hacia un modelo de cooperación internacional entre todos los países (Prizon, 2020). La crisis sanitaria rompió las barreras de los modelos que hasta ahora habían regido a la CID, incluso la CSS—vimos a China enviando ayuda a Italia para enfrentar la crisis sanitaria—. El futuro pertenecerá a aquellos que respondan a los dilemas que emergen de la acción global colectiva, con innovación responsable, que otorgue valor al aprendizaje. En este sentido, los actores relevantes en el país tienen la tarea de garantizar que el sistema mexicano de CID sea resiliente para prosperar en la complejidad que se avecina.

## Bibliografía

- ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU (2019): “Buenos Aires Outcome Document of the Second High-level United Nations Conference on South-South Cooperation”, disponible en: <https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2019/10/N1911172.pdf>
- AMEXCID (2018): Informe de Rendición de Cuentas de Conclusión de la Administración 2012-2018, disponible en: <https://transparencia.sre.gob.mx/>

- amexcid/images/stories/2018/AMEXCID-informe-rendicion-de-cuentas0218.pdf
- (2019): Informe de labores de la AMEXCID 2019, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, disponible en: <https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo-consultivo>
  - (2019b): “Sembrando Vida arranca en El Salvador”, 8 de noviembre, disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/prensa/sembrando-vida-arranca-en-el-salvador>
- BENN, J. Y LUIJKX, W. (2017): “Emerging Providers’ Onternational Cooperation for Development”, OECD Development Cooperation Working Papers, n° 33, París, disponible en: <https://doi.org/10.1787/15d6a3c7-en>
- BRACHO, G. (2015): *In Search of a Narrative for Southern Providers: The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda*, Deutches Institut für Entwicklungspolitik, disponible en: [https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_1.2015.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_1.2015.pdf)
- BROWN, S. (2020): “The Rise and Fall of the Aid Effectiveness Norm”, en *The European Journal of Development Research*, n° 32, pp. 1.230-1248.
- CICHOCKA, B.; MITCHELL, I. Y RITCHIE, E. (2021): “Three Key Shift on Development Cooperation in China’s 2021 White Paper”, en *Center for Global Development*, 9 de febrero.
- EASTERLY, W. Y PFUTZE, T. (2008): “Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid”, en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22, n° 2, pp. 29-52.
- FOLASHADÉ, S. (2014): *Les “clubs” de puissances “émergentes”: fonctions objectives et usages stratégiques*, Institut d’Études Politiques de Paris, Ecole Doctorale de Sciences Po, París.
- GAVAS, M. Y PLEECK, S. (2021): “Global Trends in 2021: How COVID-19 Is Transforming International Development”, en *Center for Global Development*, 2 de marzo.
- GLENNIE, J. (2020): “Is Investing in a Global Public the Future of Aid?”, en *Bond*, 7 de diciembre.
- JAFFRELOT, C. (2008): *L’enjeu mondial, les pays émergents*, Presses de Sciences Po, París.
- KUPERS, R. Y FODEN, M. (2017): “Learning for Resilience and Complex Thinking. Agenda Setting Scoping Studies. Summary Report”, en *The Resilience Shift*, disponible en: <https://www.resilienceshift.org/publication/an-engineering-curriculum-for-resilience-and-complex-systems-thinking/>
- MAWDSLEY, E. (2018): “The ‘Southernisation’ of Development?”, en *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 59, n° 2, pp. 173-185.
- (2019): “South-South Cooperation 3.0? Managing the Consequences of Success in the Decade Ahead”, en *Oxford Development Studies*, vol. 47, n° 3, pp. 259-274.
- OECD (2014): “Guidelines for Resilience Systems Analysis: How to Analyse Risk and Build a Roadmap to Resilience”, OECD, París.
- (2020a): “DAC High Level Meeting Communiqué 2020”, disponible en: <https://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/dac-high-level-meeting-communicue-2020.htm>

- (2020b): “Development Cooperation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience”, OECD, París.
  - (2020c): “Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet”, OECD, París.
  - (2021): “COVID-19 Spending Helped to Lift Foreign Aid to an All-time High in 2020 but More Effort Needed”, OECD, París.
- OECD/EC-JRC (2021): “Understanding the Spillovers and Transboundary Impacts of Public Policies: Implementing the 2030 Agenda for More Resilient Societies”, OECD, París.
- OXFAM Y ACTION AID (2021): “Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) Game Changer or Mirage?”, en *Oxfam Discussion Papers*, marzo.
- PRIZZON, A. (2020): “How Coronavirus Is Accelerating a New Approach to International Cooperation”, en *ODI*, 26 de marzo.
- PURUSHOTHAMAN, C. (2021): “Indian Development Cooperation: Aiming High, Falling Short”, en Purushothaman, C., *Emerging Powers, Development Cooperation and South-South Relations*, Springer International Publishing, Cham, pp. 157-198.
- ROBERTSON, J. (2020): “Diplomacy and Global Governance after COVID-19: Prepare for Change”, en *The Interpreter*, 18 de agosto.
- ROGERSON, A. Y RITCHIE, E. (2020): “ODA in Turmoil: Why Aid Definitions and Targets Will Come Under Pressure in the Pandemic Age, and What Might Be Done About It”, en *Center for Global Development*, 15 de diciembre.
- SANCHEZ CANO, J. (2021): “Development Cooperation Effectiveness: 10 Years After Busan”, en *Global Partnership for Effective Development Cooperation Blog*, 4 de febrero.
- SEKHON, M. (2021): “Emerging Markets: the Post-Pandemic Promise”, en *Franklin Templeton Blog*, 7 de abril.
- SER - SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (2020a): “México reanuda la entrega de recursos de programas sociales para El Salvador y Honduras”, comunicado n° 293, 4 de octubre.
- (2020b): “México avanza en la ejecución del programa Jóvenes construyendo el Futuro en El Salvador”, comunicado n° 330, 28 de octubre.
- VEGA, B. (2020): “Sistematización del Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD (PROCAP) 2013-2019. Informe Final”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ciudad de México. Documento interno no publicado.
- WAISBICH, L.T. (2021): “The ‘Measurement Politics’ of South-South Cooperation”, India-UK Development Partnership Forum, disponible en: <https://www.iukdpf.com/iukdpf-report-the-measurement-politics-of-south-south-cooperation/>