

68
AÑOS
mejorando a las
instituciones públicas
1955-2023

RAP

**REVISTA DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

**LOS RETOS DE
LA POLÍTICA EXTERIOR
DE MÉXICO**

160

Volumen LVIII, No. 1
(enero-abril 2023)

RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

160

Volumen LVIII, No. 1
(enero-abril 2023)

**Los retos de la Política
Exterior de México**

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

68
AÑOS
mejorando a las
instituciones públicas
1955-2023

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México -Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110. Alcaldía de Cuajimalpa
Ciudad de México
Teléfono (55) 5081 2657
<http://www.inap.mx>
contacto@inap.org.mx

ISSN: 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrita de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor.



INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

68
AÑOS
mejorando a las
instituciones públicas
1955-2023

Consejo Directivo 2023-2026

Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente

Olga Sánchez Cordero
Vicepresidenta

Carlos Eduardo Flota Estrada
**Vicepresidente para los IAPs de
los Estados 2023-2024**

CONSEJEROS

Rina Aguilera Hintelholher
Eber Omar Betanzos Torres
Esther Nissán Schoenfeld
David Villanueva Lomeli
Susana Libién Díaz González
Gerardo Felipe Laveaga Rendón
Fernando Álvarez Simán
Luis Humberto Fernández Fuentes

Selene Lucía Vázquez Alatorre
Secretaria del INAP

Rafael Martínez Puón
**Director de la Escuela Nacional de
Profesionalización Gubernamental**

Ricardo Corral Luna
**Director del Centro de Consultoría
en Administración Pública**

Luis Armando Carranza Camarena
**Director de Administración y
Finanzas**

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo
Carlos Reta Martínez

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 160
Volumen LVIII, No. 1 (enero-abril 2023)

Los retos de la Política Exterior de México

Director del número: Martín Alonso Borrego Llorente

COORDINACIÓN EDITORIAL

Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Rafael Martínez Puón
Director

**Subdirección de Desarrollo y
Difusión de la Cultura Administrativa**

Iván Lazcano Gutiérrez
Aníbal Uribe Vildoso
Irma Hernández Hipólito

COMITÉ EDITORIAL

Victor Alarcón Olguín Universidad Autónoma
Metropolitana -Unidad Iztapalapa

Adán Arenas Becerril Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales de la UNAM

Eber Omar Betanzos Torres Auditoría Superior de la Federación

Mariana Chudnovsky Centro de Investigación y Docencia
Económicas

Alicia Islas Gurrola Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
de la UNAM

Yanella Martínez Espinoza Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
de la UNAM

Arturo Pontifes Martínez Instituto Ortega y Gasset México

Arturo Sánchez Gutiérrez Escuela de Gobierno y Transformación
Pública del ITESM. Ciudad de México.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
160
Volumen LVIII, No. 1
Enero-abril 2023

Los retos de la Política Exterior de México

ÍNDICE

PRESENTACIÓN <i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	11
PRÓLOGO La diplomacia mexicana en tiempos de transformación: cercana, congruente, contundente y comprometida. <i>Alicia Bárcena Ibarra</i>	13
INTRODUCCIÓN <i>Martín Alonso Borrego Llorente</i>	25
La acción diplomática multilateral en tiempos de pandemia <i>Joel Hernández García</i>	29
Desarrollo y Migración. Programas Sociales de México en El Salvador y Honduras, 2022 <i>Laura Elena Carrillo Cubillas</i>	49
Impacto de la política exterior ejecutada a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional <i>Gloria Sandoval Salas</i>	77
La política exterior feminista de México, su contribución a la agenda global y los retos para su consolidación como política de Estado <i>Yanerit Morgan Sotomayor</i>	93
Méjico en el Consejo de Seguridad (2021-2023) <i>Roberto Armando de León Huerta</i>	109

México y el G20: panorama general y perspectivas <i>Jennifer Feller Enríquez</i>	139
Retos y logros del Estado mexicano en la lucha contra el tráfico ilegal del patrimonio cultural de México <i>Salvador Tinajero Esquivel, María José Buerba Romero Valdés</i>	161
Indicaciones para los colaboradores	181

Revista de Administración Pública



Presentación

El tema de la política exterior es uno de los temas centrales de la actividad gubernamental. Así queda de manifiesto en el hecho que constituye una de las funciones básicas a las que todo Estado le asigna una secretaría o ministerio para el despacho de su misión. En el caso de nuestro país, fue una de las cuatro secretarías con las que nació a la vida independiente, aunque de la mano de la atención de los asuntos interiores, situación que cambiará hasta 1836 que permanece como Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por tal motivo, resulta pertinente que, dentro del estudio y análisis de la administración pública, entendida en sentido amplio, se dedique un espacio para el estado que guarda la política exterior de nuestro país. De ahí que el INAP haya dedicado el presente número a la reflexión de los retos de la política exterior de México.

La política exterior hace referencia a las relaciones que un Estado mantiene con sus semejantes en uso de su soberanía. Por otro lado, es la manifestación de intereses que los Estados buscan promover en el entorno internacional, para lo cual harán uso de diversos instrumentos legales y diplomáticos. En este sentido, la política exterior es la forma en la cual buscan incidir en su entorno.

Para ello, la labor del director de este número de la Revista, el Mtro. Martín Alonso Borrego Llorente, Jefe de Oficina de la Canciller, resultó fundamental. Agradezco su invaluable labor a lo largo de la preparación de este número. Mismo que hago extensivo a los diez colaboradores autores de los siete artículos. De igual manera reconozco el

compromiso que la Mtra. Alicia Bárcena, actual Secretaria de Relaciones Exteriores, tuvo con el éxito de este proyecto. La revista abarca temas muy variados, como lo son: la acción diplomática multilateral en los tiempos de la pandemia, el desarrollo y la migración en Centroamérica, la política exterior a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional, la política exterior feminista, la actividad de México en el Consejo de Seguridad Nacional, el panorama general y perspectivas de nuestro país en su participación en el G-20, así como una visión de los retos y logros del Estado mexicano en la lucha contra el tráfico ilegal de nuestro patrimonio cultural. Como se observa, todas ellas son agendas que requieren una atención cuidadosa.

Estoy convencido que la revista que el lector tiene en sus manos resultará de utilidad y provecho para la reflexión en el debate público, así como dentro de las aulas en las que se imparten, no sólo temas de administración pública, sino de otros cercanos como la ciencia política, la economía, el derecho y por supuesto las relaciones internacionales. Con ello se refrenda la vocación de nuestro Instituto de poner a disposición de nuestra comunidad y del público interesado en general materiales académicos de punta respaldados por las mejores mentes y plumas de nuestro país.

**Dr. Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente del INAP**

Revista de Administración Pública



PRÓLOGO

**La diplomacia mexicana en tiempos de transformación:
cercana, congruente, contundente y comprometida**

Alicia Bárcena Ibarra*

Introducción

El 3 de julio de 2023 comencé el honor más grande en mi carrera profesional: me convertí en secretaria de Relaciones Exteriores de México. Liderar al cuerpo diplomático y encabezar la voz de mi país en el mundo es, simultáneamente, el mayor reto y el mayor privilegio para una persona que ha dedicado décadas a trabajar en el ámbito de las relaciones internacionales.

La política exterior es la herramienta nacional para promover los intereses de México en el concierto de las naciones, recordando siempre la relevancia que tiene nuestro país en el complicado contexto internacional que enfrentamos. Estamos ante una coyuntura compleja: el Informe de Riesgos Globales 2023 del Foro Económico Mundial advierte que está aumentando el riesgo de que se produzca una *policrisis*, “donde crisis dispares interactúan de tal manera que el impacto general supera con creces la suma de cada parte”.¹

* Secretaria de Relaciones Exteriores de México. Es licenciada en Biología y tiene estudios de maestría en Ecología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con una maestría en Administración Pública por Harvard. Fue embajadora de México en la República de Chile (2022-2023) y fungió como Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas (2008-2022).

¹ “This is why ‘policrisis’ is a useful way to looking at the world right now”. Disponible en: We’re in a ‘policrisis’ - a historian explains what that means | World Economic Forum (weforum.org)

Los países continuamos recuperándonos de la pandemia de COVID-19, la cual impactó en un momento de fragilidad global, con una ralentización del crecimiento económico; un incremento de la desigualdad; una creciente polarización política; y un desequilibrio ambiental creado por un estilo de consumo insostenible. Necesitamos construir colectivamente un nuevo mapa conceptual para definir la magnitud de los problemas mundiales, así como un nuevo enfoque de políticas e instituciones públicas para articular sus soluciones. Ante este convulso escenario global, México es y continuará siendo una voz conciliadora y un actor constructivo.

En su historia, México ha tenido tres transformaciones muy importantes. La primera, la Independencia, a principios del siglo XIX. La segunda, la Reforma Liberal encabezada por Benito Juárez, a mediados del siglo XIX. La tercera, la Revolución a principios del siglo XX. Actualmente estamos atravesando la Cuarta Transformación de la vida pública en nuestro país.

En este marco, el presidente Andrés Manuel López Obrador estableció que “la mejor política exterior es la interior, que si funcionan bien las cosas en el país, que si logramos limpiar nuestra casa, que si logramos generar bienestar, que si logramos construir la paz, podemos ser respetados en el extranjero”.²

La trascendencia de ambas coyunturas nos sitúa no en una época de cambio, sino en un cambio de época, con retos y oportunidades que exigen repensar nuestra política exterior para procurar un presente y crear un futuro más igualitario, resiliente, sustentable y próspero para México y para el mundo.

Desarrollo

Por ello, durante mi gestión como secretaria de Relaciones Exteriores articularé una diplomacia de cuatro ejes: la “diplomacia de las 4C”, que debe ser:

- Cercana, incluyente y al servicio de la gente.

² Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 17 de mayo de 2023. Disponible en: [Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 17 de mayo de 2023 | Presidencia de la República | Gobierno | gob.mx \(www.gob.mx\)](https://www.gob.mx/presidencia/documentos/conferencias-de-prensa/versi-n-estenogr-fica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andr-s-manuel-lpez-obrador-del-17-de-mayo-de-2023)

- Congruente con los principios de la política exterior y con nuestra honrosa tradición diplomática.
- Contundente, oportuna y eficaz.
- Comprometida con la transformación.

Hacia una diplomacia cercana, incluyente y al servicio de la gente

La Cancillería mexicana tiene un reto importante: traducir el trabajo diplomático en resultados y beneficios concretos para las mexicanas y los mexicanos, sin importar las fronteras. Para ello contamos con 80 embajadas, 72 consulados, seis misiones permanentes ante organismos internacionales y tres oficinas de enlace.

Cerca del diez por ciento de nuestra población vive en el extranjero. De acuerdo con el *Pew Research Center*³, alrededor de 37.4 millones de personas, o 58.9% del total de las personas de origen hispano en Estados Unidos, son de origen mexicano. De acuerdo con el *Migration Policy Institute*⁴, en 2021, alrededor de 11 millones de personas nacidas en México vivían en Estados Unidos y más de 26 millones de personas eran migrantes de segunda y tercera generación. Las comunidades mexicanas en nuestro vecino del norte, y en el exterior, son una fuente de profundo orgullo y de desarrollo interno. En 2022, las personas migrantes que radican en Estados Unidos aportaron cerca de 500 mil millones de dólares en impuestos.⁵

En 2022 nuestra diáspora envió más de 61,000 millones de dólares en remesas, convirtiéndose en la primera fuente de ingresos externos para el país.⁶

³ Key facts about U.S. Latinos for National Hispanic Heritage Month (22 de septiembre de 2023, consultado el 30 de septiembre de 2023). Ver: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/09/22/key-facts-about-us-latinos-for-national-hispanic-heritage-month/#:~:text=The%20roughly%2037.4%20million%20people,on%20the%20island%20in%202022>

⁴ Mexican Immigrants in the United States (13 de octubre de 2022, consultado el 30 de septiembre de 2023) Ver: <https://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states>

⁵ Boundless Releases 2022 Immigrant Income and Taxation Report. Disponible en: <https://www.boundless.com/blog/boundless-releases-2022-immigrant-income-taxation-report/>

⁶ Banco de México: Ingresos y Egresos por Remesas, junio de 2023. Ver: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/remesas/%7B5B0D95FC-5E7A-FB85-B308-808B63A8F503%7D.pdf> (1 de agosto de 2023)

En el periodo entre enero y julio de 2023, el monto acumulado de los ingresos por remesas hacia nuestro país ascendió a 35,895 millones de dólares, mayor al de 32,817 millones de dólares registrado durante el mismo periodo de 2022 y que significa un incremento de 9.4%.⁷

Comprendiendo la importancia de nuestra diáspora en Estados Unidos, México cuenta con 53 consulados en dicho territorio, lo que la hace la red consular más grande de un país en otro.⁸ En la coyuntura actual, cuando el vecino del norte está por iniciar un proceso electoral, esta red es crucial. Frente al posible uso de la xenofobia, el racismo y la discriminación para obtener un rédito en las urnas, desplegaremos todas las herramientas de nuestra red para promover los derechos de nuestra comunidad.

Las responsabilidades de la SRE no sólo están fuera de nuestras fronteras. La comunidad mexicana nos demanda, legítimamente, la mejora de los servicios que brindamos en nuestro territorio. Contamos con 44 oficinas de pasaportes con una capacidad de atención diaria de 20,800 citas. No obstante, el rostro de la Secretaría debe ser cada vez más amable, eficaz, resolutivo, expedito, digno y respetuoso.

La diplomacia mexicana debe estar al servicio de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Durante los últimos años hemos dado pasos firmes para fortalecer la atención a la población LGTBIQ+. Por ejemplo, nuestra red consular registra matrimonios para todas las personas sin importar su orientación sexual desde 2018 y expide actas de nacimiento por reconocimiento de identidad de género y pasaportes no binarios desde 2022.

En ese mismo tenor y con el convencimiento de que llegó el momento de acelerar los esfuerzos hacia la igualdad de género, México fue el primer país del sur global y quinto a nivel mundial en lanzar una Política Exterior Feminista en 2020. Esta política significa promoción de la participación sustantiva de las mujeres en la toma de decisiones y la transversalización de la perspectiva de género en todos los espacios, foros, organismos y acuerdos internacionales.

⁷ Banco de México: Ingresos y Egresos por Remesas, julio de 2023 [Documento \(banxico.org.mx\)](https://banxico.org.mx) (1 de septiembre de 2023)

⁸ El 23 de septiembre de 2023 se inauguró el consulado de México en New Brunswick, Nueva Jersey, Estados Unidos. Ver: <https://www.gob.mx/sre/es/articulos/la-canciller-alicia-barcena-inaugura-el-consulado-de-mexico-en-nuevo-brunswick-nueva-jersey-345831> (23 de septiembre de 2023)

De esta forma seguiremos cambiando las estructuras que impiden los avances de las mujeres y el goce de sus derechos y autonomías.

Hacia una diplomacia congruente con los principios de la política exterior y con la honrosa tradición diplomática de México

Nuestra vocación pacifista, humanista y multilateral nos ha guiado en favor de las mejores causas de la humanidad y hacia la construcción de la paz duradera. El actuar histórico de nuestro país nos respalda: en 1945 fuimos uno de los miembros fundadores del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas; en la Guerra Fría impulsamos el Tratado de Tlatelolco en 1967, logrando el establecimiento de la primera zona libre de armas nucleares; junto con países aliados encabezamos el Grupo de Contadora para la Pacificación de Centroamérica en 1983; y, más recientemente, hemos emprendido una lucha contra las armas pequeñas y ligeras, que ocasionan muchas muertes violentas e innecesarias en nuestro territorio.⁹

Con este espíritu, México es un país facilitador del diálogo, como lo demuestra nuestro papel como mediador en los procesos de Colombia y Venezuela, donde la diplomacia mexicana ha permitido la construcción de alternativas de diálogo y avances reales.

Sin embargo, no podemos olvidar que existe un latente riesgo de la fractura de la paz y, desafortunadamente, el peligro de una confrontación en la que pudieran ser desplegadas armas nucleares. Prueba de ello es el conflicto que está ocurriendo con la invasión de Rusia a Ucrania, y ante la cual, México ha sido congruente declarándola contraria a la Carta de las Naciones Unidas. De manera simultánea, y en congruencia con el principio de la solución pacífica de las controversias, México ha levantado la voz con el objetivo de dejar a un lado la guerra y comenzar a hablar de paz, enfatizando los riesgos de promover una carrera armamentista que escale el conflicto.

México es un país de múltiples pertenencias. Geográficamente nos encontramos en América del Norte,

⁹ De acuerdo con el INEGI, en el 2022 el 67.6% de las defunciones por homicidio registrado se cometió por disparo de armas de fuego (INEGI, 25 de julio de 2023, consultado el 30 de septiembre de 2023). Ver: https://www.inegi.org.mx/_contenidos/saladeprensa/boletines/2023/DH/DH2022.pdf

pero nuestras raíces e historia nos recuerdan que somos parte de la patria grande, de América Latina y el Caribe.

No hay duda de que la desigualdad es el gran flagelo de nuestro continente. No basta con reducir la pobreza.

Necesitamos cambiar el paradigma con el objetivo de que el poder y la riqueza se redistribuyan entre los países más ricos y pobres. México busca una transformación regional profunda, dejando atrás modelos políticos, económicos y de desarrollo que profundizaron la desigualdad social y derivaron en problemáticas como la inseguridad, el autoritarismo, la desconfianza en las instituciones, modelos industriales extractivos y depredadores de nuestros recursos naturales.

Así, apostamos a la congruencia con nuestra política de cooperación para Centroamérica y el Caribe, que busca resolver las causas estructurales de la migración para que sea una opción y no una obligación. La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) ha implementado de manera regional dos de los programas insignia de esta Administración, Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, los cuales han beneficiado a más de 41 mil personas en los últimos años.

En cuanto a América del Norte, tenemos frente a nosotros una inigualable oportunidad geopolítica para consolidarnos como la región más competitiva del mundo aprovechando la relocalización de las cadenas productivas, proceso conocido como *nearshoring*, a partir del cual México ya está obteniendo enormes beneficios y tienen un potencial de ingresos anuales de hasta 35,300 millones de dólares por exportaciones, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Nuestra relación con Estados Unidos es una de las más complejas. Hoy atraviesa por un buen momento. En 2023 México se convirtió en el socio comercial más importante de Estados Unidos. En lo que va de 2023, el comercio neto entre los dos países ha superado los 130 mil millones de dólares y la inversión extranjera directa que ha llegado a nuestro país ha sido de 12,400 millones de dólares.¹⁰ Contamos con una nueva arquitectura institucional para manejar los asuntos

¹⁰ Ver “Estados Unidos: Comercio exterior, inversión, remesas y migración” (Consultado 2 de octubre de 2023, disponible en: <https://www.economia.gob.mx/datamexico/en/profile/country/estados-unidos>

de nuestra relación bilateral, que está conformada, entre otros mecanismos, por el Diálogo Económico de Alto Nivel, el Entendimiento Bicentenario, el Grupo de Alto Nivel de Seguridad y el Diálogo de Alto Nivel sobre Seguridad. De forma adicional, México se incorporó recientemente a la Coalición Global contra el Fentanilo y las Drogas Sintéticas.

México y Estados Unidos integramos una región económica y socialmente productiva, que implica responsabilidades, compromisos y, sobre todo, una visión conjunta para afianzar una de las zonas más potentes en cuanto al desarrollo de nuestras economías y sociedades a nivel mundial. Bajo esta perspectiva, recientemente participé en la Tercera Reunión Anual del Diálogo Económico de Alto Nivel entre México y Estados Unidos (DEAN) en Washington, D.C., donde analizamos y profundizamos sobre el panorama de nuestra prosperidad regional futura; la ampliación de la creación de empleos; la promoción de la inversión en nuestra gente; y la reducción de la desigualdad y de la pobreza. También conversamos con nuestros socios estadounidenses sobre el aprovechamiento de las cadenas de suministros en nuestra región, en especial las de los semiconductores y conductores. Ambos países compartimos una estrategia muy clara y orientada a que esta región se convierta en la más potente y competitiva del mundo en la producción de estos elementos. En línea con este objetivo, desde luego que es necesario el fortalecimiento de nuestra infraestructura fronteriza. Actualmente contamos con 60 puertos de entrada en nuestra frontera común: 23 cruces terrestres y 37 pluviales. México está listo para concluir la obra de Otay 11 en 2024; Mexicali I y Calexico; San Luis Río Colorado; Agua Prieta; y San Jerónimo, los cuales son lugares estratégicos por donde fluyen bienes y mercancías.

Sin duda, existen retos muy importantes. A manera de ejemplo, pese a las restrictivas leyes nacionales en materia de adquisición de armamento, anualmente ingresan a México alrededor de 200 mil armas de manera ilegal. Acabar con este tráfico es indispensable para la seguridad de nuestra población y la del continente. Por ello, continuamos con los litigios estratégicos que emprendió nuestro país contra fabricantes, distribuidoras y tiendas de armas en territorio estadounidense, cuyas prácticas comerciales negligentes e ilegales promueven el tráfico de armas.

No obstante, México también busca fortalecer sus relaciones fuera del continente americano. Por ejemplo, nuestra relación con Europa descansa sobre valores compartidos como la democracia y la defensa de los derechos humanos. Hemos construido una asociación estratégica con nuestros socios. Un aspecto central a abordar durante este próximo año es la modernización del Acuerdo Global, que fortalezca las relaciones entre México y la Unión Europa, a fin de ampliar nuestra cooperación en sectores claves como el agropecuario o la electromovilidad.

Asia-Pacífico es otra región prioritaria para México, ya que, como bloque, es nuestro segundo socio comercial. La quinta parte de nuestro comercio exterior se realiza en esta región. Seis de nuestros diez socios comerciales más importantes se encuentran en ella. Contamos con asociaciones estratégicas con China, con Japón, con Corea del Sur y una asociación privilegiada con la India. Sin embargo, tenemos la tarea de fortalecer nuestros vínculos con esta región clave.

Del mismo modo, y desde hace muchas décadas, México tiene la tarea pendiente de desarrollar, profundizar y afianzar nuestras relaciones con los países de África, los cuales tienen un peso muy importante en la comunidad internacional. Consideramos que a través de la Unión Africana (UA) podríamos fortalecer nuestras relaciones. El pasado 9 de septiembre, la UA se convirtió en miembro permanente del G20, grupo en el que el papel de México es muy relevante para llevar y apoyar las voces del Sur Global.

Nuestro país cuenta con una de las políticas más proactivas y reconocidas en el ámbito multilateral, en concordancia con impulsar las mejores causas de la humanidad. La voz de México se escucha y resuena fuerte en todos los foros de la ONU, en temas tan diversos como desarme nuclear y de armas pequeñas y ligeras; las amenazas a la paz y seguridad internacionales; asegurar la vigencia del derecho internacional; la lucha contra el cambio climático; promover y proteger los derechos humanos; el avance de la Agenda 2030 y lograr la promoción del bienestar de las personas, con una visión de sostenibilidad ambiental. Todos estos temas requieren de una amplia participación y capacidad de diálogo para buscar acuerdos globales: tal y como lo hace México.

Tenemos presencia y participación en espacios muy importantes de toma de decisiones, como el G20, que se encuentra ante un ciclo de presidencias muy interesante. La presidencia actual la ostenta India, se la transferirá a Brasil y, posteriormente, a Sudáfrica. Vemos una oportunidad para que las naciones en desarrollo cuenten con una voz. Los temas que México ha propuesto ahí son: el financiamiento para el desarrollo; la problemática de los países de ingreso medio; la deuda; la seguridad alimentaria; cómo enfrentar de manera conjunta los retos ambientales; la migración, igualdad de género y combate al tráfico de los bienes culturales, entre otros.

También es importante destacar la coordinación del avance que hemos logrado a través del grupo MIKTA (México, Indonesia, República de Corea, Türkiye y Australia). Asimismo, estamos en el proceso analizar la agenda del Grupo de los 77 más China, con el objetivo de encontrar aquellos espacios donde México pueda contribuir a sumarse para actuar en una sola voz, en un franco deseo de fortalecer la posición negociadora de este mecanismo en el complejo escenario internacional.

Hacia una diplomacia contundente, oportuna y eficaz

La diplomacia tiene que estar al servicio del país, con el objetivo de erradicar la pobreza, la desigualdad y eliminar los privilegios que niegan derechos a todas y a todos. Como continente, tenemos ante nosotros uno de los retos más importantes, y a la vez una oportunidad para poner estas palabras en práctica, de manera coordinada.

Los flujos migratorios en el continente han tenido un comportamiento sin precedente durante los últimos años. El año pasado se registraron más de 2.2 millones de encuentros irregulares únicamente entre la frontera de México y Estados Unidos, un aumento del 27% en comparación con 2021.¹¹ La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) reportó 120 mil solicitudes de asilo durante este mismo periodo. México ya es uno de los países con más solicitudes de asilo, por debajo de Alemania y Estados Unidos. ¿Cómo enfrentamos esta realidad, de manera humana?

¹¹ Cifras de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (actualizados al 22 de septiembre de 2023, consultados el 30 de septiembre de 2023), <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters>

México está trabajando con socios para desarrollar modelos de gestión migratoria que ofrezcan espacios de inserción laboral y financiera, seguras y formales, que faciliten la integración en las sociedades de acogida y que protejan los derechos humanos de las personas migrantes en todo el ciclo de la migración. Sumado a ello, insistimos en la urgencia y también en la inteligencia de invertir en las causas estructurales de la migración. La migración debe ser una opción y nunca una obligación. Y, cuando una persona migra, debe de estar en posibilidad de hacerlo de forma segura, ordenada, regular y humana.

Comprendiendo este reto y con el objetivo de anclar en las mejoras que tengan un verdadero impacto nacional, la Cancillería mexicana promueve proyectos estratégicos para nuestro país. Destacan los siguientes:

1.- Plan Sonora: con una inversión de 7 mil millones de dólares se busca construir infraestructura para la generación de energía renovable mediante celdas fotovoltaicas y también para la explotación de litio en México¹².

2.- Tren Maya: con una inversión de más de 25 mil millones de dólares abarca 1,154 kilómetros de vía con parques naturales y biodiversidad.

3.- Corredor Interoceánico: con una inversión también de más de 25 mil millones de dólares es una línea férrea de 300 kilómetros que conecta el Golfo con el Pacífico y cuenta con un corredor productivo de 10 polos industriales.

Se refuerza así el compromiso del Gobierno de impulsar el desarrollo económico del sur-sureste mexicano, una región con un potencial enorme pero históricamente rezagada.

Por último, la SRE tiene una larga tradición de protección del patrimonio cultural y humano de México. Nuestra riqueza cultural siempre ha destacado en el mundo. Una de las iniciativas más relevantes que llevamos a cabo, junto con la Secretaría de Cultura, el Instituto Nacional de Antropología e Historia y la Fiscalía General de la República, es la campaña “Mi Patrimonio No Se Vende”. Por medio de los esfuerzos de la red diplomática y consular se han rescatado 12 mil

¹² Gobernador Alfonso Durazo presenta el Plan Sonora de Energías Sostenibles a 132 diplomáticos en Puerto Peñasco. Disponible en: [Plan Sonora de Energías Sostenibles - Gobernador Alfonso Durazo presenta el Plan Sonora de Energías Sostenibles a 132 diplomáticos en Puerto Peñasco](#)

piezas arqueológicas e históricas en los últimos cuatro años y más de dos mil piezas están en el proceso de restituirse.

Hacia una diplomacia comprometida con la transformación del país

La brújula diplomática que nos guía no estaría completa sin este último eje: el compromiso con el proyecto de transformación. Como lo dijo el presidente López Obrador, “el esfuerzo por construir el bienestar, por apuntalar el desarrollo social, es un esfuerzo que tiene rostros concretos, personas, y la historia nos lo ha demostrado tantas veces, cómo reconocer la potencia transformadora de algunas personas que han sabido ser los rostros del cambio”.¹³

Este anhelo de transformación tiene como principal objetivo devolverle a nuestro pueblo la esperanza de un país más justo, igualitario e incluyente, para no dejar a nadie atrás y a nadie afuera.

El quehacer de nuestro Gobierno se ha volcado a construir más y mejores bienes públicos, a garantizar derechos, con responsabilidad fiscal y una premisa básica que ha sido sello del presidente López Obrador: “por el bien de todos, primero los pobres”. Bajo este compromiso, tengo la enorme responsabilidad y el honor de dirigir las riendas de la SRE para que sea la voz de un proyecto transformador, digno e igualitario.

Conclusión

La recta final de esta Administración nos convoca a afianzar lo construido y a sentar las bases para continuar con la siguiente etapa de la transformación. Nuestras principales misiones son la defensa de los intereses del México plural y diverso, la procuración del bienestar de más de 130 millones de mexicanas y mexicanos que representamos, así como nuestra contribución a un mundo que requiere, hoy más que nunca, del despliegue de la honrosa tradición y acción diplomática mexicana cimentada en el diálogo, la cooperación, la cultura de paz y la solidaridad internacional.

¹³ Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 01 de octubre de 2019. Disponible en: [Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina | Martes 1 de octubre de 2019 | Presidencia de la Repùblica | Gobierno | gob.mx \(www.gob.mx\)](https://www.gob.mx/gob/materias/versi%F3n-estenogr%F3fica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-1-de-octubre-de-2019)

Revista de Administración Pública



INTRODUCCIÓN

Martín Alonso Borrego Llorente*

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) dedica este número de la Revista de Administración Pública al tema “Los retos de la política exterior de México”, con una serie de ocho artículos de connotadas y connotados colegas de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), servidoras y servidores públicos de excelencia, expertos en sus respectivos campos de acción y con el compromiso de servir al país en el ámbito de la diplomacia mexicana.

El objetivo de esta edición es contribuir al análisis de nuestra política exterior, herramienta indispensable para el desarrollo y posicionamiento de México en el concierto de las naciones.

En primer término, inicia con un artículo de la canciller **Alicia Bárcena Ibarra**, en el que nos describe los tres ejes que articularán el quehacer diplomático durante los próximos meses: diplomacia cercana, incluyente y al servicio de la gente; diplomacia congruente con los principios de la política exterior y con nuestra honrosa tradición diplomática; y diplomacia contundente, oportuna y eficaz. A través de ellos y durante la recta final de la presente Administración, se trabajará en la defensa de México y de sus intereses, así como en la procuración y promoción del bienestar de las mexicanas y los mexicanos en el exterior en todas nuestras acciones diplomáticas.

* Jefe de Oficina de la secretaría de Relaciones Exteriores de México. Diplomático de carrera y miembro del Servicio Exterior Mexicano (SEM) desde 2013. En la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), ha fungido como director general para América del Sur y director general adjunto de Mecanismos Regionales y Asuntos Especiales, así como director general para América Latina y el Caribe.

A continuación, el embajador **Joel Antonio Hernández García**, Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, rememora en su texto la acción diplomática multilateral de México durante la pandemia de COVID-19, donde la SRE lideró, por instrucciones del presidente Andrés Manuel López Obrador, la ardua tarea de asegurar la obtención prioritaria de vacunas que se encontraban en desarrollo, así como la desafiante encomienda de buscar insumos médicos. Expone cómo la pandemia hizo más evidente la importancia de la cooperación internacional y el multilateralismo como herramientas eficaces que permiten acercarnos cada vez más a una sociedad igualitaria y humanista. México promovió en todo momento una postura internacional de solidaridad y acceso equitativo a insumos, equipo médico, tratamientos y vacunas para afrontar la crisis sanitaria.

La doctora **Laura Elena Carrillo Cubillas**, Subsecretaria para América Latina y el Caribe, y quien recientemente tuvo una destacada labor como directora ejecutiva de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), nos otorga un interesante artículo sobre desarrollo y migración.

En su trabajo muestra los resultados de una evaluación reciente sobre la operación e impacto de los programas Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF) y Sembrando Vida (SV) en El Salvador y Honduras durante 2021. Los resultados son esperanzadores, logrando una disminución de la intención migratoria de sus beneficiarios, quienes calificaron positivamente los efectos de estos proyectos en sus ingresos, productividad y calidad de vida de sus familias y comunidades, poniendo de manifiesto la relación que existe entre el desarrollo y la migración, así como la pertinencia de dichas iniciativas.

Por su parte, **Gloria Sandoval Salas**, actual directora ejecutiva de la AMEXCID, nos brinda un recuento sobre los principales logros y temas atendidos por México en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Hace especial énfasis en las acciones ejecutadas a la fecha a través de la Agencia, que han generado enormes beneficios para el país y para la región, en virtud de que han detonado proyectos, programas, fondos conjuntos, acuerdos y compromisos que atienden retos en materia de salud, seguridad alimentaria, protección de los derechos

humanos, intercambios comerciales y tecnológicos, cuidados del medioambiente, movilidad humana e intercambios académicos.

Roberto Armando de León Huerta, director general de Derechos Humanos y Democracia en la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, presenta un artículo sobre el papel que desempeñó México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (CSNU), durante el bienio 2021-2022.

Destaca los resultados alcanzados en el marco de la participación de nuestro país en uno de los órganos principales de la ONU. También enfatiza la importancia que tuvo el trabajo de preparación y la oportunidad que representó nuestra aportación para impulsar los intereses estratégicos de la política multilateral de México y fortalecer las relaciones bilaterales con socios estratégicos.

En seguida, la embajadora **Yanerit Morgan Sotomayor** nos habla en su texto de la Política Exterior Feminista (PEF) de México, su contribución a la agenda global y los retos para su consolidación como política de Estado.

Sin desconocer los desafíos internos que aún enfrenta México en esta agenda, los recientes avances en materia de igualdad de género en nuestro país también dan sustento a dicha política exterior. Como una de las primeras acciones para la puesta en marcha de la PEF, México ofreció copresidir con Francia y con ONU Mujeres el Foro Generación Igualdad para avanzar con diversos actores en una agenda progresista de manera práctica y con la movilización de recursos a nivel global.

La ministra **Jennifer Feller**, directora general de Planeación Política y G20, así como encargada de la dirección general para Europa en la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, comparte un artículo sobre el panorama general y perspectivas de México y el G20.

Realiza una revisión del funcionamiento y los principales resultados obtenidos por el Grupo de los Veinte a lo largo de su historia. Posteriormente, hace un recuento sobre la reciente participación y prioridades de México en la Cumbre de Líderes de Nueva Delhi del G20. Por último, analiza las perspectivas del Grupo en el futuro, como un mecanismo

informal de concertación que ha ampliado su influencia más allá del sector financiero, concentrando cada vez más su acción en el desarrollo y en las prioridades de los países más vulnerables.

Finalmente, **Salvador Tinajero Esquivel**, exconsultor jurídico adjunto, y **María José Buerba Romero Valdés**, directora para la Restitución del Patrimonio Cultural en la Consultoría Jurídica de la SRE, exponen en su trabajo los retos y logros de la actual Administración en la lucha contra el tráfico ilegal del patrimonio cultural de México.

Los autores refieren cómo, entre 2019 y 2023, desde la SRE se han emprendido acciones jurídicas y diplomáticas sin precedente, impulsando diversos mecanismos en defensa del legado cultural e histórico de nuestro país, que han derivado en el rescate de más de 12 mil piezas arqueológicas. Bienes culturales e históricos que, después de años o incluso siglos, por fin han regresado a la nación a la que pertenecen.

La política exterior de México, tal como nos ha convocado la canciller Bárcena, debe tener una impronta institucional. Las acciones descritas en este número por queridas y queridos colegas de la Secretaría de Relaciones Exteriores dan cuenta de esta mirada de Estado y son producto de un esfuerzo colectivo. Hoy, algunas y algunos de sus impulsores se encuentran en otras trincheras, pero nuevos rostros de la SRE le han dado continuidad a estas acciones y han construido sobre cimientos firmes. Se trabaja con un énfasis distinto, pero en un proceso continuo de enriquecimiento y mejora para una política exterior sólida que encuentra su cauce en una institución enfocada en sus objetivos: la procuración y la defensa de las y los mexicanos, así como de los intereses de nuestra patria en el mundo.

Confío en que estos artículos contribuirán al entendimiento de nuestro quehacer diplomático y en que serán de mucha utilidad para comprender el trabajo que desarrolla el Gobierno de México a través de su política exterior en beneficio de la población nacional, en cualquier sitio del planeta donde ésta se encuentre.

Revista de Administración Pública



La acción diplomática multilateral en tiempos de pandemia

Joel Hernández García*

Resumen: Como resultado de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus del Covid-19, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, lideró los esfuerzos del gobierno de México por conseguir insumos médicos y acceder de manera temprana a vacunas para la población mexicana. Ante una crisis de salud, económica, y social, la SRE desplegó un esfuerzo diplomático sin precedentes, por medio de acercamientos bilaterales con países, empresas farmacéuticas, y esquemas de cooperación internacionales. En el ámbito regional, México utilizó su liderazgo para promover diversos proyectos, incluyendo el establecimiento de cadenas de producción y distribución de vacunas, e iniciativas de autosuficiencia sanitaria. Por otra parte, apoyó respuestas

* Actualmente es Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. Licenciado en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestría en Derecho Internacional en la Escuela de Derecho de la Universidad de Nueva York. Ha dedicado su práctica profesional al derecho internacional, al funcionamiento de los organismos internacionales, al litigio y la negociación internacional.

Ingresó al Servicio Exterior Mexicano en 1992 y ascendió al rango de embajador en 2008, y ha ocupado diversos cargos dentro de los que destacan: Presidente de la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano (2013-2016), Consultor Jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2005-2011), Director General para la Organización de Naciones Unidas (2005 y 2015); Cónsul Adscrito de México en Nueva York (1995-1999). Ha fungido como negociador de México en diversos tratados. En junio de 2014 fue electo por la Asamblea General de la OEA como miembro del Comité Jurídico Interamericano. En 2018, fue elegido como comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de la cual fue su presidente en 2020 y, posteriormente fue reelecto para el periodo 2022-2025. Terminó sus funciones el 3 de agosto de 2023 para incorporarse al Servicio Exterior Mexicano.

globales basadas en los principios de equidad, solidaridad internacional, y el derecho humano a la salud dentro de organizaciones internacionales como la ONU, la OMS y la Coalición para las Innovaciones en Preparación para Pandemias (CEPI). De esta manera, la diplomacia activa y humanista impulsada desde la SRE y sus representaciones en el exterior (RME), en coordinación con los 3 órdenes de gobierno, fomentó una distribución justa e igualitaria de insumos médicos a nivel global, así como la inoculación oportuna y efectiva de la población de toda la región.

Palabras clave: COVID-19, política exterior, diplomacia multilateral, organismos internacionales, derecho humano a la salud.

Multilateral diplomatic action in times of pandemics

Abstract: As a result of the health emergency caused by the Covid-19 virus, the Secretary of Foreign Affairs (SRE), through the Undersecretariat for Multilateral Affairs and Human Rights, led the efforts of the Mexican government to obtain medical supplies and early access to vaccines for its population. Confronted with a health, economic and social crisis, the SRE deployed an unprecedented diplomatic effort, through bilateral approaches with different countries, pharmaceutical companies, and international cooperation frameworks. At the regional level, Mexico harnessed its leadership to promote diverse projects, including the establishment of vaccine production and distribution chains, and self-sufficiency initiatives. On the other hand, it supported global responses based on the principles of equity, international solidarity and the human right to health within international organizations such as the United Nations, WHO and the Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI). In this way, the active and humanistic diplomacy promoted by the SRE and its representations abroad (RME), in coordination with the 3 levels of government, fostered a fair and equal distribution of medical supplies globally, as well as a timely and effective inoculation of the population of the entire region.

Keywords: COVID-19, foreign policy, multilateral diplomacy, international organizations, human right to health.

Fecha de recepción del artículo: 21 septiembre 2023

Fecha de aceptación: 25 octubre 2023

Introducción

El 31 de diciembre de 2019 fue un día significativo para la historia de la humanidad; la Organización de las Naciones Unidas (ONU) recibió, por primera vez, la noticia de un tercer betacoronavirus que había sido detectado en humanos en la provincia china de Wuhan. A esta enfermedad se le denominó SARS-CoV-2¹.

Con la noticia de la enfermedad llegó, a su vez, información respecto a la rápida transmisibilidad de la misma, las posibles, y graves consecuencias en la salud y la fatal tasa de mortalidad que se estaba presentando. Información que, por la acelerada mutación del SARS-CoV-2, perdía su vigencia tan pronto como era recibida.

El 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró que el virus representaba una emergencia de salud pública de la más alta relevancia internacional, publicando, el 4 de febrero del mismo año, el Plan Estratégico de Preparación y Respuesta; finalmente, el 11 de marzo, la OMS declaró al COVID-19² como una pandemia.

El virus, que ya amenazaba a los habitantes de más de 200 países, mostró rápidamente que los países no se encontraban preparados para una calamidad de tal magnitud.

De un día para otro, países enteros tomaron medidas que, a su propio criterio y con la limitada información que se tenía en el momento, disminuirían la transmisión del virus y la mortalidad de sus nacionales. Se declararon confinamientos obligatorios, se cerraron fronteras, el espacio público se convirtió en un espacio “ vedado” y, rápidamente, el mundo entero fue sacudido por una crisis sanitaria, económica y social.

La pandemia significó, a su vez, una revolución tecnológica a la que no todos tuvieron acceso. La falta de posibilidad de ingresar a las redes de comunicación, a dispositivos digitales, así como de espacios adecuados, se

¹ Coronavirus de tipo 2 del Síndrome Respiratorio Agudo Severo.

² El 11 de febrero de 2020, la OMS denominó a la enfermedad “COVID-19”: CO por corona, VI por virus, D por Disease y 19 por el año en el que se reconoció el brote.

tradujeron en una exclusión de los sectores de población de escasos recursos, lo que exacerbó aún más la brecha económica y social.

México, por supuesto, no fue la excepción. El 28 de febrero de 2020 se anunció oficialmente el primer contagio en el país, y para el 18 de marzo del mismo año, ya se estaban documentando un número importante de defunciones.

El gobierno del país, rápidamente, declaró acciones extraordinarias en materia de salubridad para combatir la enfermedad, adquirir todo tipo de bienes y equipo médico, materiales quirúrgicos y en general, todo lo necesario para hacer frente a la contingencia. Para abril de 2020, México, como el resto del mundo, se encontraba ante la ausencia de fármacos y de un tratamiento efectivo.

En este contexto, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), en atención a la instrucción del Presidente Andrés Manuel López Obrador, empezó la tarea de búsqueda de insumos médicos, y, más importante aún, la de asegurar la obtención prioritaria de vacunas, que por el momento se encontraba en fase de desarrollo. Dicha tarea fue llevada a cabo a través de la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos (SSMH), con apoyo de las Representaciones de México en el Exterior (RME's).

Todo lo anterior representó una coordinación de esfuerzos diplomáticos sin precedentes. Se reconoce el esfuerzo de las Representaciones de México en China, Corea, Alemania, Gran Bretaña, India, Malasia, Singapur, Argentina, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Polonia, Australia, Países Bajos, Italia, Francia; y Consulados en Guangzhou, Shanghai, Houston y Hong Kong. La Cancillería detectó proveedores, apoyó en las negociaciones, coordinó el proceso de traslado y supervisó la gestión aduanal de permisos y la certificación para la importación de los equipos, insumos médicos y vacunas.

Multilateralismo: Cooperación y Acción Internacional

La propagación del virus en todos los países nos permitió constatar que la desigualdad social y económica sigue siendo un obstáculo para garantizar un mundo más justo y resiliente. También pudimos corroborar que la cooperación

internacional y el multilateralismo son herramientas eficaces que permiten acercarnos cada vez más a una sociedad igualitaria y humanista; en ese sentido, México promovió en todo momento una postura internacional de solidaridad y acceso equitativo a insumos y equipo médico, tratamientos y vacunas para afrontar la pandemia causada por el SARS-CoV-2, para todas las naciones.

En referencia de la acción internacional, como ya se mencionó, y siguiendo las instrucciones presidenciales, nuestro país se convirtió en el primero de América Latina en recibir vacunas contra el COVID-19; se establecieron puentes aéreos para traer a México a connacionales varados en el exterior y transportar insumos médicos de primera necesidad al sector salud. Se entablaron conversaciones con todas las farmacéuticas del mundo sin importar aspectos políticos o geográficos, así como para ayudar a los países de América Latina y el Caribe a acceder a insumos médicos y vacunas.

Se desplegó una estrategia que hizo frente a este reto sin precedentes, y con el invaluable apoyo de nuestras Embajadas y Consulados, el conocimiento y tenacidad del Servicio Exterior Mexicano, el profesionalismo del personal de la SRE, y con la coordinación entre varias instituciones del Gobierno Federal, se logró encontrar los caminos para que México no se quedara atrás en esta carrera contra el tiempo y realizara lo indispensable para responder a esta crisis sanitaria global y llevar a buen puerto los principios de nuestra política incluyente a todos los rincones del planeta.

A lo largo de este periodo, se constató que los problemas de índole global deben resolverse a través del diálogo, el intercambio de ideas y la buena voluntad; ya que, desde una perspectiva diferente, podemos enfrentarnos a prácticas dañinas como el acaparamiento de insumos y los nacionalismos excluyentes.

Esfuerzos bilaterales

La estrategia principal para conseguir insumos para salud y opciones de suministro de vacunas para hacer frente al COVID 19 fue una búsqueda a través de las Representaciones de México en el mundo. A partir de sus gestiones, se logró traer a México numerosos ensayos clínicos para las etapas de

aprobación de vacunas y tratamientos que contribuyeron a la investigación clínica para frenar la pandemia y a que más mexicanos estuvieran vacunados.

Al inicio de la pandemia, China nos extendió la mano poniendo a disposición de las autoridades mexicanas a la empresa paraestatal China Meheco Group Co., Ltd., la cual concentra todas las ventas de medicamentos, insumos y dispositivos médicos de las fábricas del país. El 29 de marzo de 2020, el Gobierno de México, a través del Instituto de Salud para el Bienestar, firmó un contrato con Meheco para la adquisición de equipo de protección personal, como guantes, caretas, gafas de seguridad, cubrebocas y batas.

Ahora bien, ¿Cómo traer los insumos a México? La solución que se encontró fue contar con un vuelo directo México-China, el “Puente Aéreo México- China”. El resultado total de este puente aéreo fueron 25 vuelos de carga que operaron entre el 6 de abril y el 22 de julio, y se pueden traducir en 19,330 cajas, 227.62 toneladas y 2,514.59 metros cúbicos. A partir de las gestiones de la SRE, dos vuelos adicionales llegaron por este medio cargados de insumos de Meheco para la Asociación de Hospitales Privados. Además, se realizaron 250 vuelos adicionales que hicieron escala en México con destino a países de América Latina y el Caribe.

Asimismo, una de las primeras iniciativas bilaterales emprendidas fue el establecimiento de una cadena de producción y distribución conjunta entre México y Argentina, de entre 150 y 200 millones de dosis de la vacuna desarrollada por AstraZeneca y la Universidad de Oxford. En el proyecto participaron los gobiernos de México y Argentina, AstraZeneca y los laboratorios mAbxience de Argentina y Liomont de México. Destacó en este esfuerzo la importante contribución de la Fundación Carlos Slim.

La Cancillería mantuvo acercamientos con nueve laboratorios de todo el mundo para impulsar la producción de vacunas y para atraer protocolos de ensayos clínicos de vacunas a México. Para la producción de vacunas, se hizo un acercamiento con los laboratorios chinos Sinopharma y Sinovac que permitiría la manufactura de su vacuna en México. También hubo negociaciones con los laboratorios Janssen de Estados Unidos, Centro de Investigación

Gamaleya de Rusia, CanSino de China, Novavax de Estados Unidos, Curevac de Alemania, Sanofi-Pasteur de Francia y ReiThera de Italia para desarrollar la tercera fase de sus ensayos clínicos en México.

Gracias al trabajo realizado por la Cancillería y las representaciones de México en el exterior, se logró la firma de cuatro acuerdos con farmacéuticas de tres diferentes países: Acuerdo con la farmacéutica británica AstraZeneca; Acuerdo con la empresa china CanSinoBio y Sinovac; y acuerdo con el laboratorio estadounidense Pfizer.

Cooperación entre dependencias y Gobierno Mexicano

Debido al avance de la enfermedad, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconocía a la epidemia provocada por el virus SARS-CoV-2 como una enfermedad grave de atención prioritaria. Lo anterior implicó el establecimiento de las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia, diseñadas, coordinadas y supervisadas por la Secretaría de Salud, e implementadas por las dependencias de la Administración Pública Federal, los Poderes Legislativo y Judicial, las instituciones del sistema nacional de salud, los gobiernos de las entidades federativas y diversas organizaciones de los sectores social y privado.

Además, el Presidente Andrés Manuel López Obrador instruyó a las diferentes entidades y dependencias del gobierno federal brindar apoyo en el ámbito de sus respectivas competencias para hacer frente a la crisis sanitaria y, solicitó el apoyo a la población, de los gobiernos estatales y municipales para el mismo fin.

En ese contexto, se desplegó un esfuerzo titánico de cooperación entre las dependencias del gobierno federal involucradas en la compra, importación y distribución, así como en la donación de vacunas e insumos para la salud necesarios para contener la pandemia.

El primer paso fue establecer contacto con autoridades sanitarias de los tres órdenes de gobierno, integrantes del sector salud y farmacéuticas para identificar qué insumos eran necesarios para atender a la población afectada y

proteger al personal de salud, así como identificar cuáles hacían falta en nuestro país. Del sector salud se recibió un primer listado de medicamentos, y equipo de higiene y de protección personal necesarios para enfrentar la pandemia en nuestro país.

Otro ejemplo de la colaboración entre dependencias del gobierno mexicano es la firma de acuerdos con las cuatro farmacéuticas mencionadas, logro que fue posible gracias a una ardua labor de la Secretaría de Relaciones Exteriores en coordinación con la Secretaría de Salud, la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República.

Como resultado de estas acciones para lograr la diversificación del portafolio de vacunas en México, se celebraron contratos por un total de 244,403,200 dosis. Si se toma en cuenta que el primer esquema de la vacuna de CanSino es de dosis única y que este contrato era por hasta 35 millones de dosis, la cantidad que México tenía acordada alcanzaba para vacunar con esquema completo a más de 139 millones de personas, esto representa un número mayor a la población mexicana misma.

Pese a los resultados positivos de la cooperación entre dependencias federales, se identificaron varias áreas de oportunidad en procesos administrativos que al desahogarse permitieron agilizar la efectividad de las actuaciones por lo que será importante evaluar los procesos para estar preparados en eventos como el que se vivió.

Papel de las Representaciones de México

La acción diplomática a través de las representaciones de México, resultó el canal más importante que se activó, en paralelo al esfuerzo de las dependencias gubernamentales federales, pues fueron pieza clave para que México pudiera tener un interlocutor directo en los distintos lugares y acceder a equipo de protección, medicamentos, dispositivos médicos y, más tarde, a vacunas.

Nuestras representaciones hicieron visitas presenciales a las fábricas antes mencionadas, para comprobar que fuera una negociación efectiva. Tras recibir una lista de insumos necesarios, las Representaciones de

México en el Exterior identificaban a las empresas que los producían y/o distribuían, realizaban cotizaciones y verificaciones, y buscaban opciones de transportación. Las ofertas comenzaron a llegar a oídos de la Cancillería.

Lamentablemente, también se empezó a escuchar sobre fraudes a los gobiernos de distintos países por parte de empresas fantasma o de productos de mala calidad, por lo que el papel de las Representaciones de México en el Exterior se volvió aún más crítico. La eficiente acción de estos diplomáticos evitó que el gobierno mexicano pagara por productos que nunca recibiría y, sobre todo, brindó certeza al Estado para lograr la protección de la salud de nuestra población.

En ese contexto, el 4 de mayo de 2020, mediante una invitación de la Unión Europea gestionada por nuestra Embajada en Bruselas, México participó en la Coronavirus Global Response, en la cual se recaudaron 18.6 billones de dólares para el desarrollo de tecnologías de la salud para atender la pandemia. Posteriormente, el 4 de junio, México participó en la Cumbre Global de Vacunas realizada por la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI) por invitación de la Embajada de Reino Unido en México.

Aunado a ello, gracias a las gestiones de las Representaciones de México ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra y ante la Unión Europea, la OMS extendió a México una invitación para ser parte del Consejo de Facilitación del ACT-A, el cual sesionó por primera ocasión el 10 de septiembre de 2020.

El Consejo buscó orientar una ampliación del ACT-A en todas sus fases y facilitar una mayor promoción para garantizar un apoyo político y de recursos pleno.

Además, con el apoyo de la Embajada de México en Noruega, nuestro país recibió la invitación de la Primera Ministra de ese país, Erna Solberg, para sumarse a la Coalición para las Innovaciones en Preparación para Epidemias (CEPI). La Coalición dedicó sus esfuerzos a conseguir una plataforma que acelerara el desarrollo de vacunas contra enfermedades con potencial pandémico, lo que permitió el desarrollo acelerado de la vacuna contra COVID-19. México se convirtió en el primer miembro de América Latina y el

Caribe de la CEPI y el 29 de mayo de 2020 asistió a la primera reunión de su Consejo de Inversionistas.

La adhesión permitió la obtención temprana de información técnico-científica en beneficio de la estrategia mexicana hacia el desarrollo, producción y obtención de la vacuna contra el COVID-19. Por el otro, al buscar el acceso universal y equitativo a las dosis, México impulsó una visión más balanceada para encontrar soluciones globales que beneficien a la región de América Latina y el Caribe y, por consecuencia, a los países del llamado “Sur Global”.

Debido a las excelentes relaciones diplomáticas y comerciales de nuestro país, se logró identificar y se hizo un acercamiento con empresas del sector farmacéutico y de dispositivos médicos de otros países, de manera que desde los primeros meses se hizo posible cubrir las necesidades emergentes y generar relaciones comerciales que se harán aún más fuertes al término de esta pandemia.

Colaboración con Organismos Internacionales

En junio de 2020, se crea el Fondo de Acceso Global para Vacunas COVID-19 (COVAX), derivado de la creación del Acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19 (ACT-A, por sus siglas en inglés), instituido por la OMS para integrar los esfuerzos de múltiples partes interesadas, incluidos los gobiernos, y el cual fungía como estructura soporte y de coordinación para sumar iniciativas que llevarán a combatir los efectos producidos por esta pandemia (SRE, Boletín Informativo #6, 2020).

En retrospectiva, se considera que la pandemia por COVID-19 trajo consigo retos enormes que demandaban de un esfuerzo en soluciones innovadoras inversamente proporcionales y, además, soluciones que debían tener un componente de multilateralismo eficaz con resultados tangibles en el corto plazo.

Es en este apremiante contexto anterior, y a partir de la búsqueda de mecanismos estratégicos que fortalecieran a México en su lucha contra la pandemia, que el día último de agosto de 2020, México confirmó su participación en el COVAX, cuya principal función se resumía en desarrollar y administrar la distribución de vacunas a escala global o, dicho de otro modo, fungir como mecanismo financiero

para facilitar el acceso y la distribución de las vacunas en el mundo.

México participó a través de su componente COVAX Facility en la modalidad de Contrato de Compra Opcional, que permitió al país seleccionar una vacuna de entre aquellas que resultaran exitosas del portafolio de 18 vacunas candidatas. México solicitó las dosis suficientes para inmunizar al 20% de su población, que en un esquema de vacunación de dos dosis por persona, esto representaba 51.5 millones de dosis y 25.5 millones de personas vacunadas (SRE, Boletín Informativo #10, 2021).

La relación que se construyó gracias a labores de la Administración Pública Federal, y en particular a los integrantes de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos y el SEM, rindió frutos. Para el 12 de octubre de 2021, México recibió de COVAX más de 1,031,940 dosis de Pfizer y 23,583,300 de AstraZeneca, ambas vacunas para adultos; de igual manera, se recibieron 10,003,200 dosis de Pfizer para uso pediátrico, sumando un total de 34,618,440 millones de dosis (SRE, Boletín Informativo #10, 2021).

Por otro lado, es importante destacar que durante el período de México en la Presidencia *pro tempore* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y coincidente con el desarrollo activo de la pandemia por COVID-19; impulsó una estrategia para garantizar a los países de la región el acceso a vacunas a precios accesibles.

México se caracteriza por su proactividad diplomática y, ante un escenario complejo donde imperaban bajos niveles de vacunación entre las diversas naciones de la región, no podía ignorar su liderazgo regional. De acuerdo con las cifras que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) externó en junio de 2021, por medio de su Directora Carissa Etienne, en Ecuador, Perú y Bolivia se había vacunado sólo al 3% de sus habitantes; mientras que en Guatemala, Trinidad y Tobago y Honduras, menos del 1% de su población estaba inmunizada ante la COVID-19 (SRE, La respuesta a la pandemia por COVID-19, 2022).

Otro ejemplo importante de lo que puede lograr la relación con organismos internacionales es el que se concretó entre nuestro país y su respuesta de apoyo para atender el Plan de Respuesta Humanitaria Global que

lanzó el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Antonio Guterres. México apoyó el Plan a través de vuelos humanitarios, que acordó en conjunto con el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA), para mover de manera segura y rápida equipos médicos de emergencia, personal humanitario, miembros de la comunidad diplomática y donantes en la región de América Latina y el Caribe (SRE, Boletín Informativo #8, 2020).

El primer vuelo humanitario arribó al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) el 5 de agosto de 2020 proveniente de Colombia y el último vuelo aterrizó en el AICM el 1 de octubre del mismo año. Algunos de los principales resultados obtenidos de dichos vuelos fue que logró movilizarse a 140 pasajeros, por medio de 11 vuelos operados por LATAM, FlexAir y FLYMEX, cubriendo exitosamente ochos destinos dentro de Colombia, Perú, Haití, Honduras, Guatemala, Venezuela, Panamá y México, e involucrando exitosamente al menos a 10 organizaciones internacionales humanitarias (SRE, Boletín Informativo #8, 2020).

Cooperación Internacional para la inmunización de la población

La pandemia de Covid-19 evidenció y acrecentó las desigualdades ya existentes en el mundo; expuso a la población de diversos países, unos en mayor medida que otros, a un choque sanitario, económico y social, en donde, al finalizar el año 2020, 119 y 124 millones de personas más fueron empujadas a la pobreza extrema, y la inseguridad alimentaria aumentó a una cifra sin precedentes de 2,380 millones de personas, según datos de las Naciones Unidas (FAO, 2021).

México abogó por el derecho humano a la salud. En diversos foros internacionales reconoció la desigualdad en el acceso a las vacunas contra el COVID-19 y fue vocal en su preocupación por esta situación. En este sentido, la Cancillería promovió y puso en marcha un mecanismo de cooperación que asignó 2,630,800 dosis de vacunas de AstraZeneca envasadas en México a ocho países de la región de América Latina y el Caribe que tenían dificultades para acceder a ellas. Bolivia, Belice, Paraguay,

Guatemala, Honduras, El Salvador y Jamaica fueron algunos de los países receptores de la donación mexicana (SRE, Plataforma de Gestión Diplomática sobre Vacunas Covid-19, 2022).

**APORTACIONES DE MÉXICO A LAS CAMPAÑAS DE VACUNACIÓN
DE OTROS PAÍSES HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2021**

País	Fecha	Cantidad
Bolivia	12-jun-2021	150,000
Belice	12-jun-2021	100,000
Paraguay	12-jun-2021	150,000
Guatemala	24-jun-2021	150,000
Honduras	24-jun-2021	150,000
El Salvador	24-jun-2021	100,800
Jamaica	30-jun-2021	65,000
Guatemala	03-ago-2021	150,000
Belice	02-oct-2021	100,000
Paraguay	03-oct-2021	150,000
Bolivia	12-sep-2021	150,000
Ecuador	16-sep-2021	1,000,000
Honduras	11-sep-2021	150,000
Jamaica	14-ene-2022	65,000

La asignación de las vacunas se basó en las solicitudes de apoyo de los países de la región, evaluando las necesidades locales y cubriendo a la población en mayor riesgo. En algunos casos, se ofrecieron más dosis de las solicitadas, pero la capacidad de administrarlas era limitada debido a la falta de infraestructura. Estas donaciones permitieron a algunos países comenzar la inmunización de su población y completar esquemas de vacunación.

No se omite resaltar que lo anterior se vincula a la importante alianza que los gobiernos de México y Argentina consolidaron con la Fundación Carlos Slim y el laboratorio AstraZeneca a través de la firma de un acuerdo regional de producción y abastecimiento de la vacuna para los países de América Latina y el Caribe, exceptuando a Brasil.

El Plan Nacional de Vacunación (PNV) del Gobierno de México estuvo a cargo de la Secretaría de Salud, con apoyo del Grupo Técnico Asesor para la Vacunación (GTAV) COVID-19, conformado por expertos en materia de inmunología, vacunación, infectología, sociología, sistemas y economía de la salud. Los objetivos del Plan fueron:

Objetivo general

- Disminuir la carga de enfermedad y defunciones ocasionada por la COVID-19.

Objetivos específicos

- Vacunar a las personas más susceptibles a desarrollar complicaciones por COVID-19.
- Reducir el número de hospitalizaciones y muertes.
- Facilitar la reapertura económica y regreso a las actividades normales.
- Vacunar al 70% de la población en México para lograr la inmunidad de grupo.

Debido a que el suministro de las primeras vacunas de Covid-19 que se registraron para uso poblacional en el mundo, fue limitado a corto y mediano plazo, se definieron grupos poblacionales para recibir la vacuna al inicio y de manera subsecuente:

1. Edad de las personas;
2. Comorbilidades;
3. Grupos de atención prioritaria, y
4. Comportamiento de la epidemia.

El martes 9 de mayo de 2023, el presidente Andrés Manuel López Obrador firmó el decreto para poner fin a la situación de emergencia sanitaria asociada a COVID-19 iniciada el 23 de marzo de 2020. A esa fecha México había alcanzado el 95 por ciento de inmunidad, ya fuera por contagios del virus SARS-CoV-2 o por vacunación; se suministraron 209 millones 673 mil 612 biológicos contra COVID-19 a 88.449 mil 704 millones de personas.

México recibió 10,423,800 dosis donadas por Estados Unidos, de las empresas Moderna, Janssen J&J, y AstraZeneca, que pasaron a formar parte del Plan Nacional de Vacunación. Estas acciones demostraron el potencial diplomático de México en materia de salud y la importancia de fortalecer la solidaridad y la gobernanza en salud a nivel regional y global.

Para recibir las donaciones de Estados Unidos, la Secretaría de Relaciones contó con el apoyo de Direct Relief para cuestiones logísticas, y de la empresa multinacional FedEx para el transporte. La primera carga de estas donaciones arribó a México el 15 de junio de 2021, con 1.35 millones de dosis de la vacuna de una sola aplicación Johnson & Johnson.

Con la experiencia del acceso inequitativo a las vacunas, quedó demostrada la dependencia tecnológica e industrial de América Latina hacia países más desarrollados fuera de la región; los sistemas de salud y la industria de este sector en la región no estaban preparados para enfrentar una pandemia, por lo que se impulsaron diversos mecanismos de cooperación para incrementar las capacidades científicas e industriales para la producción de vacunas. Uno de ellos fue el Plan de Autosuficiencia Sanitaria creado durante la Presidencia Pro Tempore 2020-2021 de México en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Asimismo, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 17 de abril de 2020, México hizo un llamado a todos los países miembros de la ONU para aumentar el financiamiento de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos; a fortalecer la cooperación científica internacional necesaria para combatir la pandemia, y a reforzar la coordinación para acelerar el desarrollo, producción y distribución de diagnósticos, medicamentos, equipo de protección personal y vacunas.

La iniciativa resultó en la resolución A/RES/74/274, titulada “Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico con los que hacer frente al COVID-19” (ONU, 2020), aprobada el 20 de abril de 2020 por 179 países.

En concordancia con los valores de la transparencia, México se convirtió en uno de los primeros cinco países del mundo en hacer públicas todas las operaciones, contratos, costos y procedimientos para conseguir las vacunas necesarias para la campaña de inmunización nacional. La Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos desarrolló y presentó la Plataforma de Gestión Diplomática de Vacunas el 24 de mayo de 2021.

Esta plataforma se estableció como un mecanismo de rendición de cuentas para informar sobre las acciones llevadas a cabo por la Cancillería en la adquisición de vacunas y resaltar la importancia de mantener informada a la población sobre el progreso en la llegada de las dosis. Se hicieron públicos los contratos de compra de vacunas con laboratorios reconocidos como Pfizer, Cansino, AstraZeneca, Sinovac y el mecanismo COVAX.

Conclusiones

La humanidad entera sufrió las consecuencias de una pandemia que azotó, de manera inédita, a la humanidad. La experiencia que nos quedó después del manejo de la crisis sanitaria, humanitaria, económica y social, fue algo que quedará para siempre en nuestras mentes y en nuestros corazones. El manejo de la información, los recursos humanos y económicos fue algo que, sin duda alguna, cambiará la manera en la que la comunidad internacional entiende a la cooperación internacional.

Desde la búsqueda de insumos médicos a través de las Representaciones de México en el Exterior, los acuerdos comerciales que debieron celebrarse con la mayor celeridad para la procuración de los suministros necesarios, hasta la aceleración en la investigación médica a la que el propio Estado mexicano, y la comunidad académica, se vio obligada a realizar para la creación de una solución que, sin precedentes, se logró en tiempo récord.

La humanidad entró en un duelo por los familiares y amigos que se fueron, pero también por la pérdida de la rutina, la convivencia social y la cercanía con los seres queridos. Se confirmó que la prosperidad se cimienta en la equidad y se puso en el centro de la discusión al ser humano. Dentro de la adversidad, la pandemia favoreció que surgiera una mirada distinta hacia la naturaleza y la sociedad, y reafirmó el derecho humano a la salud.

Se abrió un frente no explorado para la diplomacia, el sector salud y los mecanismos multilaterales para enfrentar futuros desafíos sanitarios. Si bien México había lidiado con problemas del sector salud de gran importancia antes, la SRE no había tenido un papel central y estratégico como lo tuvo en este momento.

El factor temporal fue crucial. Fue determinante tomar decisiones rápidas, inteligentes y que beneficiaran al país en mayor medida. Las jornadas laborales infinitas, el agotamiento acumulado, la desmotivación y las pérdidas personales, no hicieron de esta labor una tarea fácil. Pese a lo anterior, cada objetivo delineado fue cumplido.

El gran orgullo que llegó con el arribo de los primeros insumos, el establecimiento de los puentes aéreos, la entrega del equipo médico a los hospitales que se encontraban en una posición de desabasto, la firma del primer contrato de provisión de vacunas, así como las noticias de la llegada del primer embarque con vacunas y la liberación del primer lote de vacunas producidas en el territorio nacional.

Todos los esfuerzos rindieron frutos y se vieron materializados en los insumos y en las vacunas que llegaron a los mexicanos. Al final, el resultado fue extraordinario, producto de una labor titánica, única y quizás irrepetible, de millones de hombres y mujeres mexicanos.

El mayor legado de la SRE fue evidenciar que, cuando se tiene voluntad política para actuar y compromiso por México, no existen límites.

Referencias Bibliográficas

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2019). Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico con los que hacer frente a la COVID-19. Consultado el 18 de octubre de 2022. Disponible en: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/101/46/PDF/N2010146.pdf?OpenElement>
- Delgado, M. Boletín Multilaterales Resuelve: Acciones para garantizar el acceso temprano a vacunas contra el SARS-CoV-2 en México. Ciudad de México, 17 de octubre de 2020; Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Delgado, M. Boletín Multilaterales Resuelve: Actividades realizadas durante la pandemia de la COVID-19 en materia de cooperación internacional y derechos humanos. Ciudad de México, 4 de noviembre de 2020; Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Delgado, M. Boletín Multilaterales Resuelve: Negociación y arribo de vacunas. Ciudad de México, 28 de febrero de 2021; Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Delgado, M. Boletín Multilaterales Resuelve: Proveeduría y donaciones. Ciudad de México, 8 de septiembre de 2020; Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Noticias ONU. (2021). El COVID-19 agravó la desigualdad de forma “escandalosa”, advierte Bachelet. Consultado el 18 de octubre de 2022. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/09/1497602>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2022). Plataforma de Gestión Diplomática sobre Vacunas Covid-19. Gobierno de México. Consultado el 18 de octubre de 2022. Disponible en: <https://portales.sre.gob.mx/transparencia/gestion-diplomatica-vacunas-covid/>

Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Ebrard, M., Delgado, M., Jiménez, I., & Alcántara, M., LA RESPUESTA A LA PANDEMIA POR COVID-19 DESDE LA SUBSECRETARÍA PARA ASUNTOS MULTILATERALES Y DERECHOS HUMANOS 1–192 (2022). Ciudad de México, Ciudad de México; Secretaría de Relaciones Exteriores.

Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Nota Informativa: Reporte final de Covid, 1–3 (2022). Ciudad de México; Secretaría de Relaciones Exteriores.

Revista de Administración Pública



Desarrollo y Migración. Programas Sociales de México en El Salvador y Honduras, 2022

Laura Elena Carrillo Cubillas*

Resumen: La migración internacional originada en países de Centroamérica se ha intensificado últimamente, debido principalmente a condiciones desfavorables de desarrollo y bienestar, que hacen de la migración una necesidad para una parte de la población de los lugares de origen. Para promover el desarrollo en la región y así disminuir la necesidad de emigrar de la población, el gobierno mexicano, en acuerdo con los de El Salvador y Honduras, implantó en 2021 dos programas sociales en esos países, *Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF)* y *Sembrando Vida (SV)*. Aquí se reportan resultados de una evaluación reciente de la operación e impactos de esos programas que muestran la disminución de la intención migratoria de sus beneficiarios, quienes califican positivamente los efectos en sus ingresos, su productividad y en la calidad de vida de sus familias y sus comunidades, lo que confirma la relación entre desarrollo y migración y la pertinencia de los programas.

Palabras clave: Cooperación internacional, desarrollo regional, migración, programas sociales.

Development and Migration. Social Programs of Mexico in El Salvador and Honduras, 2022

* Doctora en Desarrollo Regional por El Colegio de Tlaxcala, A.C. Actualmente subsecretaria para América Latina y el Caribe en la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México. Correo: lauraelenacc@gmail.com.Tel. +52(1)5538516321

Abstract: International migration originating in Central American countries has intensified recently, mainly due to unfavorable conditions of development and well-being, which make migration a necessity for a part of the population of the countries of origin. To promote development in the region and thus reduce the need for the population to emigrate, the Mexican government, in agreement with those of El Salvador and Honduras, implemented in 2021 two social programs in those countries, *Youth Building the Future (JCF)* and *Sowing Life (SV)*. Here are reported results of a recent evaluation of the operation and impacts of these programs that show the decrease in the migratory intention of their beneficiaries, who positively rate the effects on their income, their productivity, and the quality of life of their families and their communities, which confirms the relationship between development and migration and the relevance of the programs.

Keywords: International cooperation, regional development, migration, social programs

Fecha de recepción del artículo: 21 septiembre 2023

Fecha de aceptación: 24 octubre 2023

I. INTRODUCCIÓN

Originalmente, la migración se explicaba como resultado de las diferencias en las condiciones de desarrollo y bienestar entre regiones, fluyendo de las menos hacia las más favorecidas, teniendo un carácter predominantemente laboral. Más recientemente, estudios migratorios muestran que se han añadido factores, tales como la violencia y la inseguridad en los países de origen, que orillan a la población a buscar mejores lugares para vivir, dejando de ser un fenómeno estrictamente laboral.

Recientemente, la migración proveniente de Centroamérica y dirigida hacia Norteamérica ha aumentado considerablemente, en muchos casos sin éxito, en buena parte debido a las restricciones impuestas por los países de destino, generando problemas y altos costos de repatriación. Ante esta situación, y con el apoyo del gobierno de México, los gobiernos de dos países de origen de esta migración, El Salvador y Honduras decidieron

promover el desarrollo de sus naciones para aumentar el bienestar general, y con ello disminuir el flujo migratorio que causan las presiones económicas. Los instrumentos de promoción son dos programas sociales previamente diseñados e implantados con éxito en México, ‘Jóvenes Construyendo el Futuro’ y ‘Sembrando Vida’, que fueron adaptados a las condiciones específicas de los dos países centroamericanos e implantados allá en 2020, por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), apoyando a un total de 40,000 beneficiarios, equivalentes a 10,000 beneficiarios por programa y por país.

En este trabajo se reportan resultados de un estudio, realizado por la propia AMEXCID en abril-junio de 2022, de los efectos que esos Programas habían tenido, hasta entonces, directamente en las condiciones de vida de sus beneficiarios y sus familias, e indirectamente en sus intenciones de emigrar hacia otros países.

El trabajo está organizado en ocho secciones y un Apéndice. En la sección II, se presenta el marco teórico para el estudio de la migración internacional, que sirvió de base para utilizar la promoción del desarrollo regional como medio para mejorar el bienestar de la población e inhibir la migración internacional. En la sección III, se ofrece el marco contextual de la situación reciente de la migración internacional desde Centroamérica hacia Norteamérica, y de las condiciones socioeconómicas de El Salvador y Honduras. También se describen las características de los Programas y se comenta la importancia de las transferencias monetarias directas condicionadas en la promoción del desarrollo y la inhibición de la migración, así como la operación y cobertura de los Programas en los dos países centroamericanos.

En la sección IV, se describe el estudio de campo que sirvió de base para la obtención de la información. En la sección V, se presentan los resultados del estudio de la opinión que los beneficiarios tienen sobre los efectos de los Programas en su productividad, sus ingresos y el bienestar de ellos y sus familias, así como de la satisfacción que derivan de su participación en aquellos.

En la sección VI, se comenta el análisis estadístico de la información proveniente del trabajo de campo, así como los resultados obtenidos de la estimación de modelos *Probit* de regresión planteados para detectar los impactos de los Programas en la intención de emigrar de los beneficiarios, indirectamente a través de las variables afectadas por los apoyos de los Programas. En la sección VII, se presentan los resultados de un estudio reciente de los migrantes en tránsito en México, provenientes de las zonas de influencia de los dos Programas en El Salvador y en Honduras.

En la sección VIII, se ofrecen algunas consideraciones finales y las conclusiones del trabajo en el sentido de que los resultados del estudio muestran que los programas implantados no sólo son bien operados, sino que tienen los efectos esperados en sus variables objetivo: promover el desarrollo regional, mejorar el bienestar familiar e inhibir la migración internacional. En el Apéndice se incluyen los cuestionarios utilizados en el trabajo de campo.

II. MARCO TEÓRICO PARA EL ESTUDIO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

El estudio tradicional de la migración internacional se ha enfocado primordialmente desde una perspectiva económica, concibiéndosele como un fenómeno laboral. Se le ha considerado como un fenómeno resultado de la existencia de diferencias regionales en las condiciones de vida de la población, donde el flujo migratorio se origina en regiones menos desarrolladas con mano de obra abundante y salarios bajos, hacia zonas más desarrolladas con mano de obra escasa y salarios más elevados.¹

Carrillo y Robles (2008), afirman que las primeras teorías sobre la migración interregional provienen del

¹ Carrillo y Robles (2008), sostienen que "...durante la historia de la humanidad se han registrado grandes movimientos migratorios internacionales, pero el estudio de este fenómeno se desarrolla durante el siglo XIX con autores como Ravenstein, quien descubre los factores push y pull como causantes de que las personas tengan que salir de sus comunidades de origen en busca de mejor vida (factores de expulsión, push), y aquellos factores de atracción que inducen hacia cual ciudad o región van a emigrar (factores pull). A partir de estos estudios preliminares, muchos investigadores se han interesado en buscar una explicación a este comportamiento, los cuales abordan el tema desde diferentes disciplinas tales como la Economía, la Sociología, la Demografía, la Antropología, etc..." (Citando a Lara, 2004).

análisis neoclásico, que explica el fenómeno desde los enfoques de la macro y la microeconomía. Desde el enfoque macroeconómico se concibe a la migración como resultado de una diferencia salarial causada por las condiciones de la oferta y la demanda de trabajo de dos países o regiones, en donde un país ofrece salarios altos debido a la escasez de mano de obra en relación con el capital y el otro tiene salarios bajos, con una mano de obra abundante y muy poco capital. Si el flujo interregional de trabajadores es permitido, éste se dará de la región con salarios bajos (causando una disminución de la oferta), hacia la región con salarios altos (aumentando la oferta), y las diferencias salariales se reducirán. La migración se estabilizará cuando se tengan salarios equivalentes en ambas regiones. (Carrillo y Robles, 2008, p. 114).

Desde el enfoque microeconómico se analiza la decisión de emigrar al nivel individual. Sugiere que el individuo decide migrar o no después de hacer un análisis de costo-beneficio entre el ingreso esperado si emigra, menos todos los costos que implica este movimiento (considerando la probabilidad de encontrar trabajo en el lugar de destino, y de su deportación si fuera el caso), y los ingresos esperados que obtendría si se quedara en su lugar de origen. (Massey, 1990).

La Nueva Economía de la Migración, es otro enfoque teórico económico que propone que las decisiones sobre emigrar o no, no son de carácter individual, sino que se toman dentro del seno de la familia, que considera a la migración como una oportunidad de acrecentar la dotación de recursos con la que cuenta, a través de la obtención de salarios más altos en otros lugares. Aquí, las familias tratan de maximizar sus ingresos y de minimizar los riesgos, enviando a algunos miembros a trabajar en lugares diferentes de donde viven, de manera que, si sucediera algo adverso en su comunidad, la familia no se vería afectada económicamente, al contar con las remesas que sus miembros que emigraron envían a su grupo familiar.²

² Carrillo y Robles (2008, p 116) afirman que algunos investigadores han encontrado que los miembros de la familia que emigran a otros trabajos no abandonan la obligación de compartir y enviar parte de sus ganancias, y que esta obligación no sólo es parte de su cultura, sino también voluntaria.

Otras propuestas teóricas, más que atender las causas u origen de los movimientos migratorios, tratan de explicar el por qué la migración sigue sucediendo, aun después de que los motivos que la originaron se atenúan o cesan. Este es el caso de la Teoría de Mercados de Trabajo Diales, que propone que la migración se debe principalmente a los factores de atracción de las regiones de destino; específicamente, a un aumento en la demanda de trabajadores migrantes en los países desarrollados debido a ciertas circunstancias: ...1) Además del salario, el trabajo representa un estatus social, por lo que es muy difícil conseguir mano de obra local en trabajos de baja estima, consiguiendo más fácilmente trabajadores migrantes. 2) El migrante busca trabajo para ganar más dinero, por lo que aceptan estos trabajos. 3) En los países desarrollados el trabajo con baja estima era realizado por mujeres para llevar ingreso extra al hogar, o por adolescentes para ganar experiencia y/o dinero, pero estos dos sectores demográficos han evolucionado a mejores trabajos y a seguir estudiando, por lo que surge una caída en la oferta de trabajo no calificada que se cubre sólo con trabajadores migrantes. (Carrillo y Robles, 2008, p. 117, n. 12; Massey, et al., 1993).³

Estudios migratorios recientes muestran que, a los factores económicos fundamentales, se han añadido otros, tales como la violencia y la inseguridad en los países de origen, que orillan a la población a buscar mejores lugares para vivir, dejando de ser un fenómeno estrictamente laboral, para tener un carácter social más amplio.

³ Este fenómeno dio origen a teorías que tratan de explicar por qué los migrantes se mantienen en las ciudades a las que emigran una vez que se han resuelto sus problemas individuales, familiares y/o económicos. Tal es el caso de la Teoría Institucional, que se enfoca en las organizaciones e instituciones, lucrativas y no lucrativas, creadas para ayudar a personas que optan por migrar, legalmente o por la vía indocumentada y las que, con el tiempo, se convierten en conocidas para los migrantes y se transforman en una forma de capital social actuando como promotoras de la migración. (Massey, et al., 1993). Otra de estas teorías es la de la Causalidad Acumulativa, que explica que la migración se hace más necesaria a medida que más personas emigran, a causa de fenómenos que suceden en los lugares de origen de los migrantes. Según la teoría, si a los primeros migrantes les va bien, las demás familias de su lugar de origen verán la ventaja de emigrar y lo harán, y así seguirá sucediendo con más familias y nuevos migrantes. (Massey, et al., 1993).

III. MARCO CONTEXTUAL

III.1. Migración y Condiciones Socioeconómicas

Como se comentó antes, la migración internacional en algunos países centroamericanos se ha intensificado en los últimos años, debido principalmente a factores que generan bajas tasas de crecimiento económico y altos niveles de pobreza y desempleo. El Cuadro 1 muestra que, en 2019, el 24.5% de la población total de El Salvador eran migrantes, mientras que en Honduras la cifra de migrantes era del 8.0% de la población total. (CEPAL, 2019: 163).

Esta migración está asociada con bajas tasas de crecimiento, desarrollo y bienestar, baja capacidad redistributiva, cambio climático, violencia e inequidad en los países de origen de los migrantes, destacando los factores económicos. Como se muestra en el Cuadro 1, en 2020, las presiones económicas fueron aún más extremas, ya que el PIB se contrajo un 8 por ciento en El Salvador y un 9 por ciento en Honduras, mientras que más de la mitad de los hondureños y casi el 40 por ciento de los salvadoreños vivían en la pobreza.

Cuadro 1. Población y migración en El Salvador y Honduras, 2019-2021

País	Población 2019 (a)	Migrantes 2019 (b)	Porcentajes (c) = (a/b)	Variación del PIB en 2020-2021	Población en pobreza (2021)
El Salvador	6,518,500	1,600,739	24.5%	- 8%	40%
Honduras	10,062,994	800,707	8.0%	- 9%	51%

Fuentes: a) Para población y migrantes, CEPAL, 2019:163; b) Para el PIB y la pobreza, Ruiz Soto, et. Al., (2021)

III.2. Los Programas Sociales de México

El programa “Sembrando Vida” busca mejorar la calidad de vida de la población rural, a través del otorgamiento de apoyos técnicos y económicos en las zonas rurales, y así reactivar la economía local, a través de la generación de empleos, la autosuficiencia alimentaria y el arraigo de los habitantes en su país de origen. Consiste en una transferencia monetaria mensual de 250 dólares estadounidenses a cada uno de los 10,000 beneficiarios

en cada país, condicionada a que sea usada en actividades agrícolas y está completamente adaptada a las prácticas culturales y condiciones naturales de cada país anfitrión.

El programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” consiste en brindar oportunidades de capacitación laboral a jóvenes de entre 18 y 29 años que no trabajan ni estudian, para aumentar su empleabilidad y su inclusión en el mercado laboral con un modelo de corresponsabilidad social entre los sectores público y privado. Consiste en una transferencia monetaria mensual en efectivo de 180 dólares estadounidenses a cada uno de los 10,000 beneficiarios en cada país, con la condición de asistir a los lugares de capacitación laboral y atender los contenidos de la capacitación en los horarios establecidos.

III.3. Las transferencias directas condicionadas

Una de las razones por las cuales se escogieron esos dos programas sociales para promover el desarrollo a través de transferencias monetarias es que, se ha encontrado que, en condiciones de escaso desarrollo, la migración internacional es alta y forzada, pero comienza a disminuir cuando las condiciones económicas mejoran significativamente, y la migración se convierte en una opción viable para la población (Clemens, 2020). Por otro lado, se ha demostrado que, a diferencia de las transferencias de efectivo no condicionadas, que podrían alentar la migración, las transferencias monetarias condicionadas, como las de SV y JCF, tienen un impacto significativo en la disminución de la migración. (Gentilini y Adhikari, 2018).

Esta iniciativa de México es *sui géneris* en programas de apoyo internacional, ya que las autoridades mexicanas decidieron que el dinero asignado a estos programas debería ir directamente de la fuente financiera en México a cada uno de los beneficiarios, sin pasar por la administración del gobierno local. (Carrillo Cubillas, 2022)

III.4. Operación de los Programas en El Salvador y Honduras

III.4.1. Sembrando Vida

Es importante destacar que la operación de los Programas en El Salvador y Honduras es diferente a la de los programas implantados en México, ya que cada país tiene sus propias condiciones y lineamientos. Por ejemplo, con respecto a Sembrando Vida, en México se siembran árboles frutales y maderables principalmente, en tanto que en El Salvador y en Honduras, además de esos árboles se ha dado relevancia también a la siembra de hortalizas, por el corto periodo necesario para cosechar y comercializar los productos. Así, la siembra de hortalizas se realiza entre los árboles a través del sistema Milpa Intercalada con Árboles Frutales (MIAF), que es un sistema agroforestal de cultivo intercalado, constituido por tres especies: el árbol frutal (epicultivo), el maíz (mesocultivo) y frijol u otra especie comestible, de preferencia leguminosa (sotocultivo) en intensa interacción agronómica, para optimizar el uso de la tierra en el espacio y en el tiempo.⁴

Es importante destacar también que, además del apoyo económico de corto plazo que otorgan, incluyen otros beneficios que seguramente contribuirán a que su impacto sea de largo plazo. Este es el caso de la asistencia técnica y la capacitación a las y los beneficiarios de ‘Sembrando Vida’. Por un lado, el apoyo económico genera empleo en el corto plazo y permite desarrollar las actividades de acompañamiento que permitirán generar cambios duraderos en la forma de producción, así como internalizar prácticas sociales que mejoren la calidad de vida de los beneficiarios del Programa. Por otro lado, la asistencia técnica y la capacitación sientan las bases para una mayor productividad y desarrollo económico y social en el mediano y largo plazos.

⁴ Con Sembrando Vida, México desea alinear los resultados de impacto, en los dos países, a las mejores prácticas en el manejo de sistemas agrícola-agroforestales, los cuales combinan la producción de los cultivos tradicionales, incluyendo café, cacao y árboles frutales en conjunto con maderables, con lo que se contribuye a generar empleos, a lograr la autosuficiencia alimentaria, mejorar los ingresos de las y los pobladores y se recupera la cobertura forestal en estos países. (Carrillo Cubillas, 2022).

III.4.2. Jóvenes Construyendo el Futuro

En el caso de Jóvenes Construyendo el Futuro, la capacitación está orientada a la adquisición y desarrollo de conocimientos, competencias y habilidades para mejorar la empleabilidad de los beneficiarios y su preparación para su inclusión en el mercado laboral. Se basa en el aprendizaje práctico y didáctico a partir de la experiencia de los tutores, quienes pueden apoyarse en otros recursos y materiales proporcionados por el proyecto, considerando las actividades y/o funciones productivas del Centro de Trabajo y adaptadas a las necesidades y características de los participantes.

La capacitación es primordialmente presencial en las instalaciones o espacios del Centro de Trabajo y, sólo de manera complementaria, podrá incluir elementos de capacitación semipresencial o a distancia. Tienen una duración de entre cinco y ocho horas diarias, cinco días a la semana, procurando que sean dentro de la jornada diurna.

III.5. Cobertura de los Programas en El Salvador y Honduras

En referencia a la cobertura de los Programas, en AMEXCID (2021) se establece que, Sembrando Vida tiene presencia en 48 municipios de El Salvador, ubicados en 10 de los 14 Departamentos del país. De sus 10,000 beneficiarios, el 71% son hombres y el 29% son mujeres. En el caso de Honduras, Sembrando Vida tiene presencia en 169 municipios, distribuidos en 16 de los 18 Departamentos del país. De sus 10,000 beneficiarios, 81% son hombres y 19% son mujeres. En cuanto a Jóvenes Construyendo el Futuro, éste tiene presencia en 48 municipios en El Salvador, ubicados en los 14 departamentos que conforman el país. De sus 10,000 beneficiarios, 56% son mujeres y 44% son hombres. En el caso de Honduras, Jóvenes Construyendo el Futuro tiene presencia en 169 municipios, ubicados en 16 de los 18 departamentos del país. De sus 10,000 beneficiarios, 63% son hombres y 37% son mujeres. (AMEXCID, 2021).

IV. EL ESTUDIO DE CAMPO

El impacto de los Programas ‘Sembrando Vida’ y ‘Jóvenes Construyendo el Futuro’ en las condiciones de vida de las y los beneficiarios de El Salvador y Honduras se dimensionó a partir de información recabada por personal de la AMEXCID, a través de encuestas levantadas entre beneficiarias y beneficiarios durante los meses de abril, mayo y junio de 2022. Para el levantamiento de las encuestas, se utilizaron dos técnicas: 1) Entrevistas cara a cara presenciales, y 2) Entrevistas telefónicas uno a uno.⁵

Ambas técnicas se aplicaron con software especializado como herramienta intermedia, en este caso *Droid Survey*.⁶ Se determinó un tamaño de muestra representativa básica de 300 entrevistas a beneficiarios de cada uno de los dos Programas, en cada uno de los dos países, con los siguientes tres objetivos particulares: a) Mejor respuesta en la logística operativa del levantamiento; b) Mejores tiempos de obtención de la información, y c) No sesgo de la muestra por el reclutamiento de beneficiarios que participan en la encuesta.

Considerando un universo o tamaño de población de 10,000 beneficiarios, 300 entrevistas son representativas con un 95% nivel de confianza y $\pm 5.58\%$ margen de error, para ambos casos, de acuerdo con la siguiente formula (Anderson, et. Al., 2008):

$$\text{Tamaño de la muestra} = \frac{\frac{z^2 \times p (1-p)}{e^2}}{1 + (\frac{z^2 \times p (1-p)}{e^2 N})}$$

⁵ Los cuestionarios utilizados en las encuestas entre beneficiarias y beneficiarios de ambos Programas en los dos países se han incluido en el Apéndice a este trabajo.

⁶ *Survey Monkey* es ofrecido por momentive.ai. Moldea el futuro con las percepciones impulsadas por IA y las soluciones de gestión de experiencias diseñadas para adaptarse a las empresas modernas y su constante evolución. <https://es.surveymonkey.com/>

Donde: N = tamaño de la población

e = margen de error (porcentaje expresado con decimales)⁷

z = valor del estadístico z ⁸

Adicionalmente, se consideraron criterios de distribución por Departamentos, es decir, geolocalizados en función del número de beneficiarios en cada uno de los Departamentos seleccionados. Las muestras seleccionadas para las encuestas se muestran en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Muestras seleccionadas para el estudio de ‘Jóvenes Construyendo el Futuro’ y ‘Sembrando Vida’ en El Salvador y Honduras, 2022

Programa	Cuestionarios y Entrevistas			
	País	Telefónicas	Presenciales	Total
Jóvenes Construyendo el Futuro	El Salvador	41	246	287
	Honduras	155	171	326
Sembrando Vida	El Salvador	2	357	359
	Honduras	32	365	397
	Totales	230	1,139	1,369

Fuente: cálculos propios

Los cuestionarios fueron estructurados buscando obtener los siguientes resultados: a) Datos estadísticos del padrón de beneficiarios. b) Beneficiarios que reciben apoyos, respecto a la población objetivo. c) Nivel de satisfacción de los beneficiarios. e) Permanencia de los beneficiarios en los Programas y los factores que generan deserción. f) Incidencia de los Programas en la reducción de la migración. g) Cumplimiento de los fines de los Programas.

⁷ El margen de error es el porcentaje que indica en qué medida se puede esperar que los resultados de la encuesta reflejan la opinión de la población general. Entre más pequeño sea el margen de error, más cerca se estará de tener la respuesta correcta con un determinado nivel de confianza.

⁸ El valor de z es el número de desviaciones estándar que una proporción determinada se aleja de la media; un valor de z de 1.96, a cada lado de la media de una distribución normal, delimita al 95% de la población, y está asociado con un nivel de confianza del 95%.

V. RESULTADOS E IMPACTOS DE LOS PROGRAMAS

V.1. Impactos Generales

Los principales resultados de la operación de los programas, relacionados con la presencia en el territorio nacional, así como la creación directa e indirecta de empleo y la intención de los beneficiarios de migrar antes y después de los programas se muestran en el Cuadro 3. En conjunto, los programas cubren casi el 80% de los territorios y han creado 36,771 empleos directos y 45,547 indirectos. Lo más importante es que, combinados, los programas son responsables de una caída en la intención de migrar entre los beneficiarios de un promedio de 52.8% a un promedio de 7.1%.

De hecho, al considerar el impacto de los Programas en la creación de empleo, pueden considerarse altamente productivos.

Cuadro 3. Principales resultados de los programas

<i>Programa</i>	<i>Presencia (% del territorio)</i>	<i>Empleo directo</i>	<i>Empleo indirecto</i>
Sembrando Vida El Salvador	71.4%	10,000	21,256
Sembrando Vida Honduras	55.5%	10,000	23,891
Jóvenes Construyendo el Futuro El Salvador	100.0%	8,695	-
Jóvenes Construyendo el Futuro Honduras	88.9%	8,076	-
<i>Total</i>	<i>78.95%</i>	<i>36,771</i>	<i>45,547</i>

Fuente: cálculos propios

V.2. Impactos en las condiciones de vida de los beneficiarios

En esta sección se presentarán las opiniones de las y los beneficiarios en cuanto a la forma en que perciben y califican la operación de los Programas, así como un resumen de los impactos que consideran han tenido en sus condiciones de productividad, ingresos y efectos generales en sus condiciones de vida.

V.2.1. Percepción general de los Programas en ambos países

A) Jóvenes Construyendo el Futuro

Un muy alto porcentaje de beneficiarios entrevistados, perciben que el Programa:

- 1) Ha sido su primer acercamiento a un empleo formal.
- 2) Les ha hecho sentirse respetados y reconocidos por primera vez como personas útiles, aumentando su autoestima.
- 3) Les facilitó el acceso a centros de trabajo en los que adquirieron conocimientos y desarrollaron habilidades técnicas y humanas distintas a las adquiridas en la escuela.
- 4) Les facilitó el acceso a centros de trabajo que les permitieron aplicar y desarrollar conocimientos y habilidades adquiridas en la escuela.
- 5) Les otorgó un documento oficial que acredita la capacitación adquirida, para facilitar la búsqueda de fuentes de empleo formales.
- 6) Con el apoyo económico mejoró temporalmente la economía familiar, ya que la mayoría aún vive con sus padres.
- 7) Apoya a los centros de trabajo, que han resuelto favorablemente problemas de rotación de personal y productividad laboral con la participación de los beneficiarios del proyecto.

B) Sembrando Vida

Un porcentaje importante de beneficiarios entrevistados, perciben que el Programa:

- 1) Les ha sido de utilidad y les ha traído beneficios para mejorar sus cultivos y fomentar la productividad de sus Unidades Productivas.

2) Les ha incentivado para intensificar sus esfuerzos de trabajo productivo, aumentando su autoestima y satisfacción consigo mismos.

3) Les ayudó a la creación de lugares y adaptación del concepto de Biofábricas que generan insumos para mejora de sus cultivos y fomento del autoconsumo alimentario sustentable de los productores, en las que adquirieron conocimientos y desarrollaron habilidades técnicas y humanas, a través de la asistencia técnica en el uso de biofertilizantes y plaguicidas orgánicos, elaborados en los viveros y las propias Biofábricas, que fomenta el desarrollo agrícola de las comunidades e incrementa la productividad en zonas rurales.

4) Les permitió invertir en su Unidad Productiva, solventar gastos de su hogar y alimentación con el apoyo económico entregado directamente sin intermediarios a los beneficiarios del proyecto.

5) Con el apoyo económico como fuente de ingresos adicionales, mejoró temporalmente la economía familiar y se convierte en el impulso inicial para mejorar la producción de las parcelas.

6) Con la entrega de insumos agrícolas permitió la diversificación de las parcelas, acompañada por el aprendizaje de nuevas técnicas de cultivo obtenido por el acompañamiento técnico, que aumentan los conocimientos agrícolas de los beneficiarios para el mediano y largo plazo.

Además de la forma en que los Programas son percibidos por sus beneficiarios, las encuestas permitieron detectar sus opiniones en cuanto a las características específicas de los apoyos de los Programas, así como de los efectos que han tenido en sus actividades y condiciones de vida, pero también el grado de satisfacción que experimentan por haber participado en ellos. Un resumen de esos resultados se presenta a continuación para cada uno de los Programas en cada uno de los países.

VI. IMPACTOS EN LA INTENCIÓN DE EMIGRAR

VI.1. Impactos en la intención migratoria expresa de beneficiarios

El análisis de la información proveniente de los cuestionarios y entrevistas aplicadas como parte de las encuestas levantadas entre beneficiarios de los Programas Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida en El Salvador y en Honduras, muestran que la intención migratoria entre beneficiarios es menor después de la implantación de los Programas, tanto al nivel global de las muestras, como entre los beneficiarios que tenían la intención de emigrar antes de los proyectos y seguían teniéndola después de participar en ellos; es decir, que tenían una tendencia a emigrar. El Cuadro 4, muestra un resumen de esos resultados.

Cuadro 4. Resumen de valores de intención migratoria de beneficiarios de Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida en El Salvador y Honduras

<i>Muestra Total Global Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF)</i>				
	<i>El Salvador</i>		<i>Honduras</i>	
	<i>Beneficiarios</i>	<i>%</i>	<i>Beneficiarios</i>	<i>%</i>
Cambio entre el Antes y el Después de JCF de beneficiarios en cuanto a emigrar	-20	-30.8	-64	-44.1
<i>Seguimiento Individual de Beneficiarios de JCF con Tendencia a Emigrar</i>				
Cambio entre el Antes y el Después de JCF de beneficiarios <i>con intenciones permanentes</i> de emigrar	-33	-50.8	-65	-48.3
<i>Muestra Total Global Sembrando Vida (SV)</i>				
Cambio entre el Antes y el Despues de SV de beneficiarios en cuanto a emigrar	-14	-20.3	-94	-68.1
<i>Seguimiento Individual de Beneficiarios de SV con Tendencia a Emigrar</i>				
Cambio entre el Antes y el Despues de SV de beneficiarios <i>con intenciones permanentes</i> de emigrar	-33	-35.3	-96	-70.3

Fuente: cálculos directos.

Los datos del Cuadro 4, muestran que el mayor impacto de la implantación de los Programas sociales de desarrollo en la intención migratoria de sus beneficiarios se observó en el caso de Sembrando Vida en Honduras, a decir por la caída en el número de individuos (y del porcentaje del total) quienes dijeron que tenían intenciones de emigrar después de participar en los Programas, y a pesar de ellos, que fue de 96 individuos (y de 70.3%). Por otro lado, el menor impacto se observó en la muestra de beneficiarios

considerada de manera global para el Programa Sembrando Vida en El Salvador, donde la caída en el número de individuos fue de 14, y en el porcentaje, de 20.3%. En otras palabras, el impacto en la reducción de la intención migratoria entre los beneficiarios de los proyectos no fue uniforme, pero fue significativa en todos los casos.

VI.2. Impactos específicos detectados con modelos Probit

Para conocer los factores que influyen en la intención (y en la muy probable decisión) de emigrar, se estimaron modelos *Probit*, a partir de información contenida en los cuestionarios aplicados en las encuestas realizadas entre beneficiarios de los dos proyectos en los dos países. Así, dichos modelos muestran que factores como la violencia y los bajos niveles de desarrollo y bienestar que presionan a la población, estimulan la intención migratoria, a decir por los coeficientes positivos de esas variables, algunos de los cuales resultaron estadísticamente significativos. Pero también muestran los aspectos de los Programas Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida que incentivan a la población a arraigarse en sus comunidades.

En el Cuadro 5, se presentan las variables que resultaron estadísticamente significativas en los modelos estimados para los dos Programas en los dos países. Destaca el hecho de que, en todas las muestras, se encontró a la violencia y la inseguridad como factores que estimulan la migración. También, se encontró que variables familiares como el estar o no casado y tener o no tener hijos influye en la decisión de emigrar, reflejando la presión de las condiciones económicas en la familia.

Sin embargo, las variables que inhiben la emigración están fuertemente asociadas con los Programas sociales implantados: mejoras en las condiciones de productividad, de ingreso y de calidad de vida entre beneficiarios de Sembrando Vida, y mejoras en las herramientas laborales, en los ingresos y en la calidad de vida, entre beneficiarios de Jóvenes Construyendo el Futuro.

Cuadro 5. Factores que estimulan e inhiben la migración

Jóvenes Construyendo el Futuro en El Salvador		
	Coefficiente	Significancia+
Violencia en la localidad	7.19	*
Intención preexistente (Pensó migrar antes de JCF)	44.16	***
Participación previa en Programas o Proyectos Públicos	-9.08	**
Sentirse mejor capacitado con JCF	-10.10	**
Jóvenes Construyendo el Futuro en Honduras		
Localidad insegura	12.34	*
Experiencia migratoria (Migró antes de JCF)	25.98	**
Mejor ingreso con JCF	-8.37	***
Mejor Calidad de Vida con JCF	-18.16	**
Sembrando Vida en El Salvador		
Localidad insegura	12.37	**
Violencia en la localidad	10.30	**
Experiencia migratoria	6.26	**
Número de Hijos	2.04	**
Mejor capacidad productiva con SV	-16.59	**
Aumento de ingreso_2021vs2020 con el proyecto	-10.58	**
Produce más con SV	-4.91	*
Mejor Calidad de Vida con SV	-10.72	*
Sembrando Vida en Honduras		
Violencia en la localidad	6.94	*
Mejor capacidad productiva con SV	-3.98	**
Produce más con SV	-5.63	*
Mejor Calidad de Vida con SV	-11.12	*

Fuente: cálculos propios.

En resumen, los modelos econométricos permitieron la identificación de los factores específicos que inciden en la intención de emigrar:

1) Los que la estimulan en todos los casos son la violencia, la inseguridad, la intención migratoria preexistente, y la experiencia migratoria.

2) Los que la inhiben en el caso de Jóvenes Construyendo el Futuro son la participación previa en proyectos públicos, la mayor capacitación, el mayor ingreso y la mejor calidad de vida asociados con el Proyecto.

3) Los que la inhiben en el caso de Sembrando Vida son la mayor producción, la mejor capacidad productiva, el aumento en los ingresos y la mejor calidad de vida derivados del Proyecto.

VII. IMPACTOS EN LOS FLUJOS DE MIGRACIÓN

En enero de 2023, la AMEXCID realizó un análisis de los registros del Instituto Nacional de Migración de México, con el objeto de dimensionar los flujos de migrantes en tránsito en México provenientes específicamente de las zonas de El Salvador y Honduras donde habían estado operando los Programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro. Se determinaron muestras aleatorias de registros generales para los dos países y se seleccionaron aquellos que provenían de las zonas de presencia de los Programas, tanto para 2021, como para 2022.

Los resultados de las variaciones se muestran en el Cuadro 6. Como puede verse de los datos del Cuadro 6, con la excepción de un Departamento de Honduras (La Paz) y tres de El Salvador (La Libertad, San Miguel y Santana), para los Departamentos donde han operado los Programas sociales de desarrollo, se observó una caída importante en el porcentaje y número de migrantes en tránsito en México, provenientes de esos dos países entre 2021 y 2022.

Cuadro 6. Personas en tránsito en México provenientes de El Salvador y Honduras, 2021-2022

Departamentos con SV y/o JCF en Honduras			Departamentos con SV y/o JCF en El Salvador		
Departamento	Variación 2022-2021		Departamento	Variación 2022-2021	
	%	Absolutos		%	Absolutos
ATLANTIDA	-62.3%	-43	AHUACHAPAN	-50.0%	-9
CHOLUTECA	-35.7%	-15	CABAÑAS	-38.5%	-5
COLON	-52.0%	-13	CHALATENANGO	-50.0%	7
COMAYAGUA	-65.8%	-106	CUSCATLÁN	-75.0%	-15
COPAN	-57.4%	-39	LA LIBERTAD	-20.0%	-10
CORTES	-53.0%	-87	LA PAZ	-33.3%	-12
EL PARAISO	-31.3%	-20	LA UNIÓN	-17.6%	-23
F. MORAZAN	-68.8%	-99	MORAZÁN	-10.0%	-15
INTIBUCA	-52.6%	-10	SAN MIGUEL	71.4%	15
ISLAS DE LA BAHIA	-50.0%	-2	SAN SALVADOR	-30.0%	-7
LA PAZ	81.3%	13	SAN VICENTE	-47.8%	-30
LEMPIRA	-63.0%	-34	SANTA ANA	10.0%	22
OCOTEPEQUE	-89.5%	-17	SONSONATE	-26.3%	-25
OLANCHO	-45.7%	-16	USULUTÁN	0.0%	0
SANTA BARBARA	-62.0%	-44			
VALLE	-73.9%	-17			
YORO	-67.0%	-65			
Total	-57.1%	-614	Total	-25.0%	-97

Fuente: cálculos directos.

VIII. OBSERVACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

VIII.1. Observaciones Finales

Los resultados de una encuesta estadísticamente validada realizada entre beneficiarios de ambos programas en ambos países en abril-mayo de 2022, con el objetivo de conocer los impactos de los proyectos sobre sus variables objetivo, así como los niveles de satisfacción que los involucrados en ellos derivan de su desempeño, permite ofrecer una observación general, en el sentido de que los dos programas son percibidos por sus beneficiarios como adecuados a sus condiciones culturales y operados correctamente.

Por otro lado, información disponible sugiere que dichos programas califican como una de las mejores opciones de inversión para hacer frente a la migración indocumentada, ya que se ha estimado que recientemente (2016), cada deportación realizada por el ICE (Servicio de Inmigración y Control de Aduanas) de los Estados Unidos de Norteamérica costó \$10,854 dólares, en promedio, mientras que las transferencias directas de efectivo de los dos programas sociales cuestan alrededor de \$3,100 dólares por beneficiario en promedio por año.⁹

VIII.2. Conclusiones

En relación con la migración de Centroamérica a Norteamérica, en la Introducción a este documento se postuló que, el fenómeno migratorio se ha intensificado en los últimos años debido a las bajas tasas de crecimiento económico y de bienestar social, aunque también puede deberse al cambio climático, la violencia y la inequidad en los países de origen de los migrantes.

⁹ Aunque las cifras se refieren a 2016, con ajuste por inflación, el monto para 2022 sería de US\$ 13.424 promedio. Los costos de deportación incluyen todo, desde el alojamiento y la alimentación de un detenido hasta el transporte de regreso a su país de origen. Fuente:), con datos de (<https://www.ice.gov/es/sobre-ice>). En México, la inversión total del Gobierno para atender las causas estructurales de la migración a través de los proyectos mencionados, en el periodo 2019-2023, ha sido de 97 millones de dólares (1,748 millones de pesos). Comparado con el gasto de \$2,924 millones de pesos de repatriación en el periodo 2019-2022. (Amexcid, 2022).

Las encuestas levantadas entre beneficiarios de los Programas ‘Jóvenes Construyendo el Futuro’ y ‘Sembrando Vida’ en El Salvador y en Honduras muestran, a nivel individual y familiar, que los factores socioeconómicos son, en efecto, determinantes en la intención (y seguramente en la decisión) de la población, de emigrar a otros países buscando mejorar sus condiciones de vida, pero también muestran los aspectos de los Programas que influyen en frenar la emigración de los beneficiarios de El Salvador y de Honduras.

Los resultados de la evaluación de los impactos de los Programas en sus variables objetivo, así como los niveles de satisfacción que los involucrados en ellos derivan de su actuación, permiten concluir que la evaluación del impacto y la satisfacción asociada por los beneficiarios con los Programas ‘Sembrando Vida’ y ‘Jóvenes Construyendo el Futuro’, implantados en El Salvador y Honduras por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), muestra que los Programas cumplen con los resultados esperados y son pertinentes para desincentivar la emigración internacional mediante la promoción del desarrollo y el bienestar de la población de esos países, a través de los aumentos que generan en el empleo, los ingresos, la capacitación, la productividad y la calidad de vida.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) (2021). *Programa de Trabajo 2021*. Ciudad de México: Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Gobierno de México, 2021.

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) (2022). *Sobre cooperación internacional para el desarrollo*. (Inédito).

Anderson, D.R., Sweeney, D.J., Williams, T.A. (2008). *Estadística para la administración y la economía*. Trad. Hano, R. Ma. del C. Editorial CENGAGE Learning. 10^a Edición. Editado en México.

- Carrillo Cubillas, Laura Elena (2022). “Programas sociales de México para el desarrollo regional en Centroamérica. Los casos de ‘Sembrando vida’ y ‘Jóvenes construyendo el futuro’, 2022”. *Gobierno y Desarrollo*, Año 5. Número 12 (Junio, 2022 - Septiembre, 2022), pp. 113-130.
- Carrillo Huerta, Mario M. y Andrés Robles Chong (2008). “Factores económicos y sociales que influyen en la migración de los tlaxcaltecas a los Estados Unidos”. En Jiménez Guillén, Raúl y Adrián González Romo (coordinadores). *La migración de tlaxcaltecas hacia Estados Unidos y Canadá*. San Pablo Apetatitlán, Tlaxcala: El Colegio de Tlaxcala, A.C. /Universidad Autónoma de Tlaxcala/Sistema Estatal de Promoción del Empleo y Desarrollo Comunitario, 2008, pp. 111-132.
- Clemens, M. (2020). *El ciclo de vida de la emigración: cómo el desarrollo da forma a la emigración de los países pobres*. Centro para el Desarrollo Global.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2019*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- Diario Oficial de la Federación (2021). “Estrategia de Cooperación Financiera para Países de Mesoamérica y el Caribe”. (Publicado el 6 de diciembre de 2011).
- Diario Oficial de la Federación (2021). “Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo”. (Publicado el 24 de diciembre de 2021).
- Gentilini, Ugo y Samir Adhikari (2018). *¿Debo quedarme o debo irme? Cómo las transferencias de efectivo pueden afectar la migración*. Banco Mundial, 18 de julio.
- Lara, G. (2004). *Determinantes de la Migración en México: Un Enfoque de Econometría Espacial*. Tesis Licenciatura. Puebla: Universidad de las Américas-Puebla.

- Massey, D. (1990). "The Social and Economic Origins of Immigration". *ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. Julio 1990 No. 510. 60-72.
- Massey, D., et al. (1993). "Theories of International Migration: A Review and Appraisal". *Population and Development Review*, Vol. 19, No. 3. 431-466.
- Ruiz Soto, A.G., Bottone, R., Waters, J., Williams, S., Louie, A. y Wang, Y. (2021). *Trazando un nuevo curso de acción regional. Las complejas motivaciones y costos de la migración centroamericana*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Organización de los Estados Americanos/Instituto de Política Migratoria.

Páginas en Internet

SurveyMonkey. <https://es.surveymonkey.com/>

APÉNDICE. LOS CUESTIONARIOS

1. Cuestionario para Beneficiarios del Proyecto Jóvenes Construyendo el Futuro

1.-	Nombre	del	Participante	
	Apellido paterno	Apellido materno	Nombre(s)	
2.- Género: Mujer <input type="checkbox"/> Hombre <input type="checkbox"/>				
3.- Edad: _____	Fecha de nacimiento: _____ / _____ / _____			
4.- Estado Civil: Casado <input type="checkbox"/> Pareja <input type="checkbox"/>		Soltero <input type="checkbox"/>		
5.- Departamento: _____				
6.- Municipio: _____				
7.- Domicilio: _____				
8.- La casa donde vives es: Propia <input type="checkbox"/> De alguien más <input type="checkbox"/>				
9.- ¿Con cuántas personas vives? _____	¿Vives con tus padres? <input type="checkbox"/>			
¿Quién es el sustento principal en tu familia? _____				
10.- ¿Tienes hijos(as)? Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> ¿Cuántos? _____ ¿De qué edades? _____				
11.- ¿Cuál es tu nivel de estudios? _____				
¿Deseas continuar estudiando? Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>				
12.- ¿Hace cuánto te inscribiste al Proyecto Jóvenes Construyendo el Futuro? Un año <input type="checkbox"/> 6 meses <input type="checkbox"/> 3 meses <input type="checkbox"/> Otro <input type="checkbox"/> ¿Por qué razón te inscribiste? _____				
13.- ¿Anteriormente, habías recibido apoyo de otro Programa Social? Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> ¿En qué año? _____ ¿Cuál? _____				
14.- ¿Cómo supiste del Proyecto?				
Internet <input type="checkbox"/> Publicidad <input type="checkbox"/> TV <input type="checkbox"/> Radio <input type="checkbox"/> Promotor <input type="checkbox"/> Otro <input type="checkbox"/>				
15.- ¿Has recibido el pago de tu Beca? Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> ¿Desde cuándo? Mes Año _____				
16.- ¿De cuánto es el pago de tu Beca? _____				
17.- ¿Estás de acuerdo con el monto de tu Beca?				
Totalmente en desacuerdo <input type="checkbox"/>	En desacuerdo <input type="checkbox"/>	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo <input type="checkbox"/>	De acuerdo <input type="checkbox"/>	Totalmente de acuerdo <input type="checkbox"/>
18.- ¿Se ha interrumpido el pago de tu Beca? Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> ¿Por qué? _____				
19.- ¿Cómo ha sido el pago de tu Beca? Depósito <input type="checkbox"/> Efectivo <input type="checkbox"/>				
20.- ¿Qué uso le has dado a tu Beca? Personal <input type="checkbox"/> Familia <input type="checkbox"/> Movilidad <input type="checkbox"/> Alimentación <input type="checkbox"/> Capacitación Laboral <input type="checkbox"/> Drogas/Alcohol <input type="checkbox"/> Otro <input type="checkbox"/>				
21.- ¿Cómo te contactaste con tu Tutor(a)? Plataforma <input type="checkbox"/> Correo <input type="checkbox"/> Electrónico <input type="checkbox"/> Teléfono <input type="checkbox"/> Personal <input type="checkbox"/> Otro <input type="checkbox"/>				
22.- ¿Has considerado en darte de baja del Proyecto? Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> ¿Por qué razón? _____				
23.- ¿Tu Tutor(a) te ha presentado el Plan de Capacitación? Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>				
24.- ¿Cuántas horas te presentas al día? Menos de 5 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> Más de 8 <input type="checkbox"/>				
¿Cuántos días a la semana? 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> Más de 5 <input type="checkbox"/>				
25.- ¿Estás de acuerdo en permanecer en el Proyecto Jóvenes Construyendo el Futuro?				
Totalmente en desacuerdo <input type="checkbox"/>	En desacuerdo <input type="checkbox"/>	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo <input type="checkbox"/>	De acuerdo <input type="checkbox"/>	Totalmente de acuerdo <input type="checkbox"/>
26.- ¿Tu Tutor(a) te ha ofrecido un empleo formal en tu Centro de Trabajo? Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>				
27.- ¿Estás de acuerdo, al concluir el Proyecto, solicitar empleo en tu Centro de Trabajo?				
Totalmente en desacuerdo <input type="checkbox"/>	En desacuerdo <input type="checkbox"/>	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo <input type="checkbox"/>	De acuerdo <input type="checkbox"/>	Totalmente de acuerdo <input type="checkbox"/>

28.- ¿Además de la Beca del Proyecto, en tu Centro de Trabajo se te brinda otro apoyo económico?
 Si _____ No _____ ¿De cuánto? _____

29.- ¿Se te otorgó algún seguro médico (asistencia médica en El Salvador)?
 Si _____ No _____ ¿De qué tipo? _____

30.- ¿Independiente del trabajo diario, se te brinda alguna Práctica de Capacitación?
 Si _____ No _____ ¿Cuántas veces? _____

31.- ¿Estás de acuerdo con la capacitación que te brinda tu Tutor(a)?

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

32.- ¿En tu Centro de Trabajo, te han solicitado algún equipo, material, uniforme, dinero? Si _____ No _____

33.- ¿Presentas las Evaluaciones mensuales de tu Tutor(a)? Si _____ No _____

34.- ¿Estás de acuerdo que tu participación en el Proyecto ha mejorado tu calidad de vida?

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

35.- ¿Qué planes tienes al concluir el Proyecto? Estudiar _____ Emplearte en el Centro de Trabajo _____

Buscar otro tipo de trabajo _____ Emplearte en algún negocio familiar _____ Crear un negocio propio _____

Migrar _____ Otro _____

36.- ¿En una escala donde 10 es Muy fácil y 1 es Muy difícil, que tan complicado consideras que fue tu registro al Proyecto Jóvenes Construyendo el Futuro?

1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	7 <input type="checkbox"/>	8 <input type="checkbox"/>	9 <input type="checkbox"/>	10 <input type="checkbox"/>
Muy difícil					Regular				
					Muy fácil				

37.- ¿Has resuelto esas dificultades? Si _____ No _____

38.- ¿En una escala donde 10 es Muy fácil y 1 es Muy difícil, que tan complicado consideras que ha sido continuar en el Proyecto Jóvenes Construyendo el Futuro?

1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	7 <input type="checkbox"/>	8 <input type="checkbox"/>	9 <input type="checkbox"/>	10 <input type="checkbox"/>
Muy difícil					Regular				
					Muy fácil				

39.- ¿Cuál consideras es la principal problemática que vives como Participante?

40.- ¿Estás de acuerdo que el Proyecto tiene futuro en tu país?

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

41.- ¿Cómo calificas tu municipio? Seguro _____ Inseguro _____

42.- ¿En tu municipio hay violencia? Si _____ No _____
 ¿De qué tipo? Intrafamiliar _____ Racial _____ Inseguridad _____ Estado o Gobierno _____ Económica Social _____

43.- ¿En tu municipio hay emigración? Si _____ No _____

44.- ¿Alguna vez has intentado emigrar? Si _____ No _____
 ¿A dónde? México _____ Estados Unidos _____ Canadá _____ Otro país, ¿cuál?

¿En qué año? _____ ¿Por qué razón? _____

45.- ¿Actualmente tienes considerado emigrar? Si _____ No _____

¿En cuánto tiempo consideras emigrar?

Lo antes posible	En 6 meses	En 1 año	En 2 años	En 3 años
<input type="checkbox"/>				

46.- ¿Cuál consideras es el motivo principal para emigrar?

Falta de oportunidades laborales _____ Mejor empleo _____ Encontrarme con un familiar _____ La violencia en mi país _____ Mejorar el ingreso en mi familia _____ Otro, ¿cuál? _____

47.- ¿Consideras que el Proyecto te brinda herramientas para ya no migrar?

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

48.- ¿Consideras que este tipo de Proyectos ayudan a inhibir la emigración en tu Localidad?				
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Cómo?				
49.- ¿Qué te gustaría opinar para mejorar el Proyecto Jóvenes Construyendo el Futuro?				
50.- ¿Conoces los requisitos para participar en el Proyecto Jóvenes Construyendo el Futuro? Si _____ No _____ ¿Estudias? Si _____ No _____ ¿Trabajas? Si _____ No _____				
51.- ¿Al efectuar tu registro como Participante del Proyecto alguien te solicita dinero? Si _____ No _____ ¿Para qué te pidieron ese dinero?				
52.- ¿Alguna persona/asociación, te solicita dinero para continuar como Participante? Si _____ No _____ ¿Quién? _____				
Nombre del Encuestador _____ Fecha de entrevista.				

2. Cuestionario para Beneficiarios del Proyecto Sembrando Vida

1.- Nombre _____	del _____	beneficiario:							
Nombre(s) _____	Apellido paterno _____	Apellido materno _____							
2.- Estado Civil: Casado _____ Pareja _____ Soltero _____									
3.- Departamento _____									
4.- Localidad/Municipio _____									
5.- Domicilio _____									
6.- La casa donde vives es: Propia _____ De alguien más _____									
7.- ¿Vives con tus papás? _____									
8.- ¿Cuántos hijos tienes? _____									
9.- Edades de tus hijos: _____									
10.- ¿Hay violencia e inseguridad en tu Localidad/Municipio? Sí _____ No _____ De qué tipo? _____									
11.- ¿Actualmente padeces algún tipo de violencia en tu Localidad/Municipio? Sí _____ No _____ De qué tipo? _____									
12.- ¿En tu Municipio hay migración? Sí _____ No _____									
13.- ¿Has intentado ser migrante y por qué; en qué año? Sí _____ No _____ ¿Por qué? _____ Año _____									
14.- ¿Cuál consideras que es el motivo principal para emigrar? Falta de oportunidades laborales _____ Mejor empleo _____ Encontrarme con un familiar _____ La violencia en mi país _____ Mejorar el ingreso en mi familia _____ Otro, ¿cuál? _____									
15.- ¿Te gustaría migrar a México o a Estados Unidos? Sí _____ No _____ ¿Por qué? _____									
16.- ¿Cómo te enteraste del Proyecto Sembrando Vida? Reunión Comunitaria _____ Televisión _____ Radio _____ Otros _____									
17.- ¿Hace cuánto te inscribiste al Proyecto Sembrando Vida? Un año _____ 6 meses _____ 3 meses _____ otro _____									
18.- ¿Que tan complicado consideras que fue tú registro al Proyecto Sembrando Vida, en una escala del 1 al 10 señala la opción que corresponda?									
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> 8	<input type="checkbox"/> 9	<input type="checkbox"/> 10
Muy difícil _____					Regular _____			Muy Fácil _____	
19.- ¿Te interesa permanecer en el Proyecto Sembrando Vida? Sí _____ No _____ ¿Por qué? _____									

20.- ¿Consideras que este tipo de Proyectos ayudan a disminuir la migración en tu Localidad/Municipio?, señala la opción que corresponda.

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

¿Cómo?

21.- ¿Antes de participar en este Proyecto, recibiste o has recibido algún tipo de apoyo económico por parte del Gobierno por este tipo de Proyecto? Si _____ No _____ ¿Por qué?

22.- ¿Antes de participar en este Proyecto, has recibido algún tipo de apoyo en especie (Insumos agrícolas, herramientas y fertilizantes), por parte del Gobierno por este tipo de Proyectos? Si _____ No _____ ¿Por qué?

23.- ¿Antes de participar en este Proyecto, has recibido algún tipo de acompañamiento técnico constante para el mejoramiento de tus prácticas de cultivo por parte del Gobierno? Si _____ No _____ ¿Por qué?

24.- ¿Es la primera vez que recibes algún tipo de apoyo para el mejoramiento de tu unidad productiva por parte del gobierno o de otro país? Si _____ No _____ ¿Por qué?

25.- ¿Has recibido capacitación agroforestal? Si _____ No _____ ¿Por qué?

26.- ¿Consideras útil la asesoría que te brinda el extensionista agroforestal?

Si _____ No _____ ¿Por qué?

27.- ¿El Banco te ha pagado por estar inscrito en el Proyecto Sembrando Vida? Si _____ No _____

28.- ¿Desde cuándo te han pagado? Un año _____ 6 meses _____ 3 meses _____ otro _____

29.- ¿Cómo ha sido tu pago mensual? Tarjeta _____ Efectivo _____

30.- ¿Has tenido alguna interrupción en tus pagos durante este Proyecto? Si _____ No _____ ¿Por qué?

31.- ¿Qué uso le has dado a tu Apoyo Económico? Personal _____ Familia _____ Alimentación _____ Movilidad _____ Drogas/Alcohol _____

Otro _____

32.- ¿Te ha contactado algún extensionista agroforestal? Si _____ No _____ ¿Por qué?

33.- ¿Cada cuándo ves al extensionista agroforestal que te orienta?

Diario _____ Semanal _____ Quincenal _____ Otro _____

34.- ¿Cuál es la medida del terreno donde siembras o piensas sembrar?

35.- ¿De lo que has cosechado, te ha servido para alimentar a tu familia?

Si _____ No _____ ¿Por qué?

36.- ¿Actualmente llevas al cabo algún proceso de venta de tu cosecha?

Si _____ No _____ ¿A quién?

Recibes compradores en tu parcela _____

Vendes directamente al público _____

Tienes comprador establecido por volumen _____

37.- ¿Alguna persona/asociación te ha pedido dinero a cambio de recibir algún beneficio que ofrece este Proyecto? Si _____ No _____ ¿Por qué?

38.- ¿Te gustaría invitar a otras personas (familiares, amigos, etc.), al Proyecto Sembrando Vida?

39.- ¿Te interesa permanecer en el Proyecto Sembrando Vida? Si _____ No _____ ¿Por qué?

40.- ¿Le ves futuro al Proyecto Sembrando Vida? Si _____ No _____ ¿Por qué?

41.- ¿Tienes dificultades para desarrollar tus actividades en el Proyecto Sembrando Vida?

Si _____ No _____ Por qué?

42.- ¿Has resuelto esas dificultades? ¿Conoces las funciones del Consejo Directivo de este Proyecto?

Si _____ No _____ ¿Por qué?

43.- ¿Qué te gustaría mejorar del Proyecto Sembrando Vida?

Mayor apoyo en especie _____ Mayor acompañamiento técnico _____ Formación Permanente _____

Otro tipo de Apoyo _____

Nombre del Entrevistador _____ Fecha de entrevista _____

Revista de Administración Pública



Impacto de la política exterior ejecutada a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional

Gloria Sandoval Salas*

Resumen: La Cooperación Internacional para el Desarrollo ejercida desde la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) ha generado enormes beneficios para el país, para la región y para el mundo, en virtud de que ha accionado proyectos, programas, fondos conjuntos, acuerdos y compromisos que tienen injerencia en los principales retos de relevancia mundial en materia de salud, seguridad alimentaria, protección de los derechos humanos, intercambios comerciales y de tecnología, cuidado del medioambiente, movilidad humana e intercambio académico. En el presente artículo, se hace un breve recorrido por los principales logros y los principales temas atendidos por México en materia de Cooperación Internacional, con especial énfasis en las acciones ejecutadas a través de la AMEXCID.

Palabras clave: Cooperación Internacional para el Desarrollo, Logros de la AMEXCID, Diplomacia mexicana, Proyectos de cooperación, Cooperar es compartir.

* Actuaria por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); cuenta con estudios en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) en Políticas Públicas. Más de quince años de experiencia en la administración pública, desempeñado distintas encomiendas en el ámbito local y federal. Destacan, entre sus últimos cargos, el de Asesora en el Fideicomiso Educación Garantizada de la Ciudad de México, Coordinadora de Recursos Financieros y Contabilidad en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Directora de Cooperación Económica dentro de la Dirección General de Cooperación y Relaciones Económicas Bilaterales de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Tras cumplir con la responsabilidad de estar al frente de la Dirección General de Ejecución de Proyectos en el Exterior, asumió la Dirección Ejecutiva de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

Impact of foreign policy implemented through the Mexican Agency for International Cooperation

Abstract: The International Development Cooperation carried out by the Mexican Agency for International Development Cooperation (AMEXCID) has generated enormous benefits for the country, the region, and the world. This is because it has implemented projects, programs, joint funds, agreements, and commitments that address the major global challenges in areas such as health, food security, protection of human rights, trade and technology exchanges, environmental conservation, human mobility, and academic exchange. This article provides a brief overview of the main achievements and key issues addressed by Mexico in the field of international cooperation, with special emphasis on the actions carried out through AMEXCID.

Keywords: International Cooperation for Development, MEXCID Achievements, Mexican Diplomacy, Cooperation projects, cooperate is sharing.

Fecha de recepción del artículo: 02 octubre 2023
Fecha de aceptación: 26 octubre 2023

INTRODUCCIÓN

Para iniciar este recorrido por las principales acciones que ejerce México en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), resulta imperante definir qué es la CID y contextualizar por qué es importante que nuestro país ejecute acciones en esta materia.

La CID es el esfuerzo que realizan en conjunto gobiernos, organizaciones internacionales, sociedad civil, la academia y el sector privado para promover acciones que contribuyan al desarrollo humano sostenible. El objetivo de la CID es mejorar la calidad de vida de las personas a través de la colaboración entre naciones y así transferir y recibir información, en un intercambio de conocimientos, bienes, tecnología, experiencias y recursos. Es así como México

considera a la Cooperación Internacional un instrumento que fortalece la relación entre las naciones y reconoce la suma importancia promover y fortalecer estas relaciones como un instrumento complementario para el desarrollo de nuestro país, de la región a la que pertenecemos y del mundo entero, para que el desarrollo de las sociedades en todos los países sea posible.

Desde esta perspectiva, la CID es una herramienta fundamental para México porque posibilita el ejercicio de nuestra política exterior al constituir un mecanismo de acción que promueve, multiplica, fortalece y dinamiza nuestros intercambios educativos, sociales, culturales, tecnológicos, científicos, humanísticos y financieros con el resto del mundo, interacción destinada a propiciar desarrollo económico, social, cultural y educativo.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo, a lo largo del tiempo, ha generado enormes beneficios para la humanidad en general, pues aborda los tópicos más relevantes como los retos en salud, educación, el cuidado del medioambiente, la alimentación, los derechos humanos y los intercambios comerciales y de tecnología, por mencionar solo algunas áreas. Es dentro de este marco, como se establece en la *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, en donde se creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) en 2011, un órgano descentralizado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) encargado de establecer y reforzar los vínculos diplomáticos mediante los cuales México mantiene cercanía con los países de la región, del continente y del mundo, a fin de impulsar y acrecentar una sólida relación que permita ponernos de acuerdo como países, y enfrentar los retos que las sociedades han tenido y tendrán en el futuro mediato.

En este artículo, visibilizaremos el impacto positivo de la política exterior de México ejecutada a través de la AMEXCID, por medio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, y haremos un breve recorrido por los principales logros y retos atendidos por esta Agencia.

DESARROLLO

De los antecedentes a la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) en México

México ha generado relaciones internacionales con otras naciones desde el momento de nuestra independencia como país soberano, debido a que, para insertarse en el contexto mundial, los primeros gobiernos establecieron acuerdos mercantiles, acuerdos fronterizos y de transporte con las naciones vecinas, así como con los principales enlaces económicos, como lo fueron en un primer momento Francia, España, Reino Unido, Estados Unidos de América y las naciones de Latinoamérica, por mencionar algunas.

En muchas ocasiones, el incumplimiento de estos acuerdos por alguna de las partes produjo escenarios en los que alguno de estos primeros socios comerciales intervenía a México, aprovechándose de lo reciente de su nacimiento como país. Por ejemplo, los intentos de reconquista española durante los primeros gobiernos independientes en México (desde 1821 hasta 1829), las dos intervenciones francesas (entre 1838 y 1839, y entre 1862 y 1867) o la guerra contra Estados Unidos de América (de 1846 a 1848). Sin embargo, como en todo camino, el aprendizaje logrado por nuestro país a lo largo de años de experiencia nos permitió consolidar relaciones de respeto con éstas y otras naciones del mundo.

De esta forma, los inicios de la Cooperación Internacional mexicana ocurrieron a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, en 1895, con la suscripción de una Convención sobre el Cambio Regular y Permanente de Obras Científicas, Literarias o Artísticas¹. Dicha Convención fue entre México y El Salvador, y permitía que los gobiernos de ambos países se enviaran recíprocamente dos ejemplares de las obras científicas, literarias, artísticas, de administración o de política, publicadas en sus respectivos países, incluyendo mapas generales o particulares y planos topográficos.

¹ Figueroa, F. Bruno. 2016. Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica. México: SRE. Pp. 40-46.

La primera Cooperación Regional de México se concretó con la creación de la Oficina Internacional Centroamericana², en 1908, bajo el auspicio de Estados Unidos de América y de México, en un esfuerzo por encauzar por vía pacífica los anhelos de unión de Centroamérica. Años más tarde, la Cooperación Internacional se expandió al finalizar la Segunda Guerra Mundial, momento en que México fue invitado a participar en la construcción de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)³, lo cual dio un impulso al país y permitió posicionarnos entre los primeros diez cooperantes técnicos del mundo. De tal manera, entre 1952 y 1953 hubo 65 personas extranjeras de la ONU becadas en México, tanto en instituciones nacionales como en los centros internacionales de los que nuestro país fue sede, tales como el Centro de Documentación Científica y Técnica, y el Centro Internacional de Adiestramiento de Aviación Civil.

Otro antecedente de la Cooperación Internacional en la historia de México se dio en materia educativa, y aunque surgió en la región latinoamericana con la costumbre de nombrar las escuelas públicas con el nombre de las naciones amigas de la región, en 1943 se estableció el primer Programa formal de Apoyo a las Escuelas México, por parte de la Cancillería, mismo que en la actualidad continúa operando bajo la batuta de la AMEXCID generando excelentes resultados, incluida la publicación de un libro en el que los alumnos de estas escuelas comparten obras literarias.

Posteriormente, nuestro país creó el programa de Cooperación Internacional que ha tenido el mayor impacto debido a que salvó de la hambruna a muchas personas en varios continentes. Dicha Cooperación Internacional fue nombrada Revolución Verde⁴ y consistió en una política combinada de uso de tecnologías que incrementaron sustancialmente la productividad agrícola en numerosos países en desarrollo.

² Ibidem, Pp. 43-45.

³ Ibidem, Pp. 139-145.

⁴ Figueroa, F. Bruno. 2016. Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica. México: SRE. p. 159.

Para el último tramo del siglo XX, en 1980, México y Venezuela anunciaron un programa de facilidad petrolera que garantizaba los suministros de crudo y otorgaba financiamiento para el pago de la factura petrolera de los países de Centroamérica y algunos del Caribe: el Acuerdo de San José, también llamado Programa de Cooperación Energética para países de Centroamérica y el Caribe⁵; este instrumento permitió a México brindar la posibilidad de que las naciones integraran planes energéticos coherentes con la política mundial de ese momento.

Actualmente, en el primer cuarto del siglo XXI, a partir de la creación de la AMEXCID, la Cooperación Internacional para el Desarrollo se rige desde la visión de la diplomacia que tiene la administración del gobierno del Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, quien la ha encausado, en primera instancia, a generar herramientas y estrategias de colaboración que vigilen el cumplimiento y protección de los derechos humanos.

En términos concretos, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo ejecuta la CID al crear programas y proyectos en beneficio de los pueblos hermanos del mundo, con especial énfasis en la región de Latinoamérica y el Caribe, fomentando, siempre, el respeto en las relaciones que históricamente México ha establecido a nivel mundial.

De este modo, desde 2011, la intervención de México en materia de Cooperación Internacional se genera, tiene seguimiento y se fomenta a través de la AMEXCID, agencia que ha participado activamente en los foros internacionales para atraer y ofertar cooperación para México y terceros países.

Acciones de Cooperación Internacional para el Desarrollo impulsadas desde la AMEXCID

México es un país con la doble cualidad de ser oferente y receptor de Cooperación Internacional. Como oferente de cooperación, la AMEXCID se encarga de enfocar los esfuerzos de nuestro país en la cooperación técnica y científica en sectores prioritarios como: salud, medio

⁵ Ibidem, p. 344.

ambiente, educación, infraestructura, ciencia y tecnología, turismo, economía y finanzas. Como receptor, coordina los procesos de negociación con socios cooperantes para consolidar programas de colaboración que contribuyan a las prioridades y necesidades del país. De esta forma, la Agencia construye alianzas estratégicas con el sector privado y académico, la sociedad civil y los gobiernos locales, con el objetivo central de desarrollar capacidades para contribuir al desarrollo humano sustentable, reducir la desigualdad y mejorar la calidad de vida de la población.

Durante la actual administración del Gobierno de México (2018-2024), la AMEXCID ha emprendido acciones encaminadas a fortalecer las relaciones diplomáticas de México con gobiernos, organismos internacionales, Instituciones de Educación Superior (IESs), agencias de cooperación internacional, además de los actores internacionales con los que ya lo venía haciendo desde su fundación. Dentro de las acciones más relevantes que ha realizado la Agencia en la última década se incluyen el fomento, la coordinación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de programas, proyectos, convenios, fondos conjuntos, acuerdos y compromisos entre México y otros países.

Dichos acuerdos son de diferente índole y atienden diferentes retos del mundo global, por ejemplo: cambio climático, seguridad alimentaria y nutricional, electromovilidad, medio ambiente, acceso a tecnología, movilidad humana, prevención del riesgo, transferencia de conocimiento, ayuda humanitaria, protección del patrimonio, salud y educación.

Cada una de las áreas temáticas que ha atendido México a través de la AMEXCID posibilita que las relaciones internacionales se hagan más amplias; por ejemplo, el cuidado y preservación del medio ambiente se ha convertido en un objetivo global que tiene la posibilidad de ser atendido, en alguna medida, por la Cooperación Internacional. En este ámbito, la AMEXCID ha participado en diferentes foros y programas regionales y mundiales en los que se planean las estrategias y se acuerda ejecutar acciones cuyo objetivo esté encaminado a la protección del medio ambiente; por ejemplo, el trabajo realizado con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés)

en Centroamérica, para lograr una pesca más amigable con el entorno en Guatemala; el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, con los países de Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, o la colaboración con la Red Iberoamericana de Bosques Modelo, mediante la cual Agencias de Cooperación Internacional, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), representantes indígenas, gobiernos locales y nacionales, empresas y sociedad civil se ponen de acuerdo para el manejo forestal.

En materia de movilidad humana, la AMEXCID ha trabajado arduamente en atender las causas estructurales de la migración desde varios frentes. Por un lado, ha diseñado, adaptado y ejecutado los proyectos Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en Centroamérica, con los cuales se ha reducido drásticamente la intención de migrar entre las personas beneficiarias, y se le ha brindado a la población de los países donde ya culminó la primera fase (Honduras y El Salvador) la posibilidad de insertarse en el mercado laboral de sus localidades y de contar con capacitación en centros de trabajo para incrementar sus habilidades y oportunidades de alcanzar un estado de bienestar.

A la par de estos proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la AMEXCID ha participado, por solicitud del Ejecutivo Federal, en la atención a personas en condición de movilidad humana que ocupan temporalmente las Estancias Migratorias del país. En este ámbito, la AMEXCID contribuyó en la atención y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, y mejoró la infraestructura de las estancias, para garantizar el respeto a sus derechos humanos y a los derechos de las infancias. Destaca también la participación de la Agencia en la Conferencia Nacional de Migraciones, en la que, como parte de las actividades, expertos de las Agencias de Cooperación de otros países realizaron visitas de observación y trabajo en las estancias migratorias, con el fin de emprender esfuerzos en beneficio de la movilidad humana en el país y alcanzar el ideal del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10.7: facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de

las personas, mediante la implementación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas⁶.

En materia de seguridad alimentaria y nutricional, aunque el proyecto Sembrando Vida también ha contribuido a enfrentar este reto, a la par de enfocarse en las causas estructurales de la migración, la AMEXCID ha impulsado el programa Mesoamérica sin Hambre (MsH), en el que trabaja conjuntamente con la FAO en Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y México. Este programa propone buenas prácticas y soluciones innovadoras de desarrollo, a partir de la implementación de experiencias piloto en colaboración con agricultores, familias e instituciones públicas de los territorios de la región para lograr un conocimiento basado en experiencias concretas en escuelas sostenibles, sistemas de agricultura familiar, captación y aprovechamiento de agua de lluvia, así como bancos comunitarios de semillas que benefician a la población.

La operación del programa ha sido tan positiva en cuestión de resultados que la AMEXCID trajo la instrumentación del programa a territorio mexicano, específicamente al Sureste de México, para contribuir a la garantía, el respeto y la protección del Derecho Humano a la Alimentación. Con lo que, por primera vez desde que México es partícipe en el programa, se le considera país receptor de la CID, ya no sólo oferente de Cooperación Internacional. Este parteaguas se suma al nuevo paradigma de la CID, en el que se busca que el beneficio llegue directamente a la mano de quien lo necesita.

En materia de cooperación técnica, científica y tecnológica, la AMEXCID y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) han realizado esfuerzos conjuntos para implementar cinco programas de colaboración técnica y científica, varios proyectos de cooperación de desarrollo social, gestión pública, salud, ciencia y tecnología y medio ambiente, beneficiando a instituciones públicas y privadas, institutos de investigación y universidades.

⁶ ONU. 2015. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

El trabajo con nuestros hermanos y hermanas latinoamericanos ha sido continuo, por lo que hemos consolidado el Fondo México-Chile, administrado por la AMEXCID y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), como una plataforma de acceso participativo para la cooperación a distintos niveles y alcances: bilateral, Sur-Sur y triangular. A través de este mecanismo, hemos ejecutado proyectos de cooperación en beneficio de ambas naciones, propiciando el fortalecimiento de instituciones y recursos humanos, abordando áreas prioritarias como el desarrollo económico regional, la protección del patrimonio histórico, la protección del medio ambiente, la calidad gubernamental, la gestión de riesgos, la seguridad, la justicia, la inclusión social, la perspectiva de género y los derechos humanos.

El trabajo de la Agencia ha consolidado la CID en temas de desarrollo económico e infraestructura, por ejemplo, nuestra participación en la Agenda Mesoamericana de Transporte, Movilidad y Logística (AMTML), el Plan de Acción Regional de Transporte Marítimo de Corta Distancia (PAR TMCD) y los trabajos de la Red Mesoamericana de Desarrollo e Investigación de Biocombustibles (RMDIB).

En el área educativa, hemos incrementado los vínculos académicos con Instituciones de Educación Superior nacionales e internacionales, acciones que se traducen en becas y programas para que mexicanas y mexicanos estudien en las mejores y más prestigiadas instituciones de investigación del mundo, y para que estudiantes extranjeros hagan una especialidad en las instituciones mexicanas. En este contexto, es pertinente mencionar el programa Women in the SKY 2022, cuyo propósito ha sido contribuir a la visibilización y posicionamiento de las mujeres en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, particularmente en temas aeroespaciales y aeronáuticos.

A la par de estos proyectos, convenios y programas de Cooperación Internacional, la AMEXCID gestiona otros; por ejemplo, como miembro de la Alianza del Pacífico dentro de la cual participa en el Grupo Técnico de Cooperación integrado por las agencias de cooperación de los países miembros, cuya misión es administrar y dar seguimiento al Fondo de Cooperación de la Alianza. Asimismo, empuja

las acciones en beneficio de la educación mediante la Plataforma de Movilidad Estudiantil.

Debido a que los temas y acciones que realiza la AMEXCID son muchos, no es posible hacer mención de todos en este artículo; sin embargo, es relevante mencionar la Cooperación Internacional que se genera cuando algún país o región necesita ayuda humanitaria. En México, la AMEXCID es la encargada de generar la cooperación humanitaria en casos de emergencia ante fenómenos naturales o siniestros ocurridos en otro país, pero también ejerce acciones de coordinación para recibir la ayuda humanitaria en los eventos que han afectado a México. Las relaciones internacionales de los países se estrechan cuando la tragedia es el motivo para unirse y ofrecerse toda la ayuda especializada posible con que se cuente. Basta con mencionar los sismos de Chile y Turquía en 2017 y 2023, respectivamente; los incendios en Chile en este año; la erupción del Volcán de Fuego en Guatemala en 2018; el sismo en México en 2017; la pandemia por COVID-19 entre 2020 y 2022, para expresar los momentos en los que la Cooperación Humanitaria es la muestra de que las relaciones internacionales funcionan y deben ser fortalecidas en todo momento.

De esta forma, en este siglo, la AMEXCID encauza sus esfuerzos con los entes competentes para la creación de iniciativas incluyentes con alcance regional y mundial, con el fin de revertir los efectos de la pobreza, la desigualdad, el hambre, el cambio climático y cambiar la forma de construir políticas públicas, para lograr otras que tengan como prioridad a las personas que requieren de oportunidades de desarrollo educativo, tecnológico, social, laboral y humano.

Conclusiones

Tras hacer un breve repaso por las acciones de la AMEXCID en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo es notoria la evolución en la que, paulatinamente, México está ejerciendo un liderazgo regional. Esta evolución puede ser seguida a través de los proyectos abordados en este artículo, pero, claramente, han quedado por mencionar un sinnúmero de convenios, programas y proyectos que se mantienen vigentes con naciones de todos los continentes.

Hoy, la cooperación mexicana ejercida por la AMEXCID tiene bien ganada una buena reputación en el contexto internacional debido a que existe seguimiento y continuidad con respecto a los compromisos que sostenemos a través de las vías bilateral, multilateral, regional, norte-sur, sur-sureste y triangular.

Con todo lo antes expuesto queda visibilizado cómo la cooperación ha actuado en beneficio de nuestro país, posicionando a México como un interlocutor entre Latinoamérica y el mundo, por medio del despliegue de programas que se han hecho en pro de atender los temas que se han mencionado en este texto.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo, tal como se describió, implica que México es parte de una red de acciones que deben ser operadas para beneficio de la región. La AMEXCID ha logrado un gran avance en esta materia, por lo que el país ha pasado de ser solamente oferente a desempeñar también el papel de país receptor, lo cual ha cambiado el paradigma que se tenía y por el cual México era visto solamente como un enlace entre las organizaciones de otros países y los países receptores. Ahora, estamos obteniendo intercambios de experiencias que nos dejan beneficios en cultura, medio ambiente, educación, ciencia, igualdad de género y todas las áreas mencionadas en estas páginas.

Ahora es más claro y más visible que la Cooperación Internacional para el Desarrollo va más allá de estrechar lazos con países en foros internacionales; la CID se materializa en acciones como las que hoy vemos reflejadas en nuestra región a través de los programas que hoy han sido estandarte de esta administración de gobierno, en beneficio de la población.

Ahora, somos parte de una comunidad internacional que nos reconoce por la proactividad que se imprime al apoyarnos en las herramientas de Cooperación Internacional y mantenernos siempre abiertos a sumar esfuerzos a partir de las mejores prácticas en la materia para estar a la vanguardia, haciendo lecturas oportunas y adecuadas sobre los temas que cada vez son mejor entendidos como universales.

Los paradigmas para el ejercicio de la Cooperación dejaron de ser estructuralmente estáticos, porque, aunque la naturaleza de la actividad sigue siendo la misma, el nivel de involucramiento y las necesidades nos obligan a escalar el nivel de interacción de manera respetuosa, incluyente, humana, cercana y global.

Esa es la visión de la AMEXCID y lo que nos motiva a seguir explorando nuevas alternativas y diseñando, con base en la experiencia y métodos sistematizados, nuevos proyectos que logren que todos los actores involucrados en una problemática participen en su solución, sea cual sea su posición, pues es competencia de todas y todos buscar una mejora continua que beneficie a las futuras generaciones que se convertirán en los tomadores de decisiones.

Desde la AMEXCID, y desde México, seguiremos viendo, actuando y viviendo la Cooperación Internacional para el Desarrollo de una forma particular, imprimiendo el sello que nos caracteriza para contagiar el entusiasmo y la solidaridad para hacer que las cosas sucedan para mejorar, encontrando en los retos oportunidad, reformulándonos cada momento y llevando la diplomacia mexicana desde el espacio de nuestra competencia.

¡Cooperar es compartir!

Bibliografía

CELAC. (Sin fecha). Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre. Fao.org. Recuperado el 22 de septiembre de 2023, de <https://www.fao.org/americas/prioridades/plan-celac/acerca-de-celac/es/>

CEPAL. (2021). Plan de Desarrollo Integral para el Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México. Síntesis. Recuperado el 22 de septiembre de 2023 de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47248-plan-desarrollo-integral-salvador-guatemala-honduras-sur-sureste-mexico-sintesis> <https://repositorio.cepal.org/items/ed07bceb-8719-4d94-bd55-1e65f200b26a> <https://repositorio.cepal.org/items/ed07bceb-8719-4d94-bd55-1e65f200b26a>

Diario Oficial de la Federación 06/04/2011. Recuperado el 22 de septiembre de 2023, de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5184958&fecha=06/04/2011

Diario Oficial de la Federación 06/04/2011. Recuperado el 22 de septiembre de 2023, de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639308&fecha=24/12/2021

Figueroa, F. Bruno. (2016). Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica. México: SRE.

Gámez, M. J. (2015). “Objetivos y metas de desarrollo sostenible. Desarrollo Sostenible”. Recuperado el 22 de septiembre de 2023, de <https://www.un.org/desarrollosustainable/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Instituto Nacional de Migración. (Sin fecha). Plan Estratégico del Instituto Nacional de Migración 2019-2024. Recuperado el 22 de septiembre de 2023, de <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/plan-estrategico-del-instituto-nacional-de-migracion-2019-2024-243361>

Migración, desarrollo sostenible y la agenda 2030. (Sin fecha). Organización Internacional de Migración. Recuperado el 22 de septiembre de 2023, de <https://www.iom.int/es/migracion-desarrollo-sostenible-y-la-agenda-2030>

Organización Internacional de Migración. (Sin fecha). “Migración, desarrollo sostenible y la agenda 2030”. Recuperado el 22 de septiembre de 2023, de <https://www.iom.int/es/migracion-desarrollo-sostenible-y-la-agenda-2030>

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. (2019). México: DOF: 12/07/2019. Recuperado el 22 de septiembre de 2023 de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2021-2024. (2021). México: DOF: 24/12/2021. Recuperado el 22 de septiembre de 2023 de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639308&fecha=24/12/2021#gsc.tab=0

Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2020-2024. (2020). México: DOF: 02/07/2020. Recuperado el 22 de septiembre de 2023 de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596023&fecha=02/07/2020#gsc.tab=0

Secretaría de Relaciones Exteriores. (Sin fecha). México, El Salvador, Guatemala y Honduras acuerdan nuevo Plan de Desarrollo Integral para atender el fenómeno migratorio. México: Gob.mx. Recuperado el 22 de septiembre de 2023, de <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-el-salvador-guatemala-y-honduras-acuerdan-nuevo-plan-de-desarrollo-integral-para-atender-fenomeno-migratorio>

Revista de Administración Pública



La política exterior feminista de México, su contribución a la agenda global y los retos para su consolidación como política de Estado

Yanerit Morgan Sotomayor*

Resumen: En 2020, México adoptó la Política Exterior Feminista (PEF) que se define como “un conjunto de principios que buscan, desde la política exterior, orientar las acciones gubernamentales para reducir y eliminar las diferencias estructurales, brechas y desigualdades de género, con el fin de construir una sociedad más justa y próspera”.

La PEF cuenta con cinco principios: perspectiva de género y agenda feminista exterior; SRE paritaria; SRE libre de violencia para todas y todos; igualdad e interseccionalidad.

En el marco de esta política, se han realizado contribuciones a la agenda global de igualdad de género, así como en la adopción y cumplimiento de compromisos internacionales. Sin embargo, es necesario reforzarla para profundizar su alcance y hacerla más efectiva.

* Miembro del Servicio Exterior Mexicano (SEM) desde el 1 de abril de 1991 y Embajadora desde 2006. Diplomática de Carrera. Fue Directora General Adjunta de la Dirección General de Derechos Humanos (1998-2004). Actualmente es, desde 2022, Jefa de Cancillería - Embajada de México en Reino Unido. Cuenta con una amplia carrera diplomática como Embajadora de México en Panamá y Ecuador; integrante y representante en diversos organismos regionales, internacionales y de las Naciones Unidas. Ha sido parte de la delegación de México en varias reuniones de las Naciones Unidas, destacando su participación en los trabajos de la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos en 1993 y la Conferencia de Beijing sobre los Derechos de la Mujer en 1995. Formó parte de la Delegación de México en varios períodos de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

Bajo el liderazgo de la canciller Alicia Bárcena, la PEF inicia un proceso de reforzamiento, con un enfoque transversal e inclusivo, buscando su desarrollo como una política de Estado.

Palabras clave: Política Exterior Feminista, perspectiva de género, agenda feminista exterior, agenda de igualdad de género.

Mexico's feminist foreign policy, its contribution to the global agenda and the challenges for its consolidation as state policy

Abstract: En 2020, Mexico adopted a Feminist Foreign Policy (PEF) which is defined as “a set of principles that seek, from foreign policy, to guide government actions to reduce and eliminate structural differences, gaps and gender inequalities, in order to build a more just and prosperous society”.

The PEF has five principles: gender perspective and external feminist agenda; equal SRE; SRE free of violence for all; equality and intersectionality.

Within the framework of this policy, contributions have been made to the global gender equality agenda, as well as to the adoption and fulfillment of international commitments. However, it is necessary to strengthen it to deepen its reach and make it more effective.

Under the leadership of Chancellor Alicia Bárcena, the PEF begins a reinforcement process, with a transversal and inclusive approach, seeking its development as a State policy.

Keywords: Feminist Foreign Policy, gender perspective, foreign feminist agenda, gender equality agenda.

Fecha de recepción del artículo: 10 octubre 2023
Fecha de aceptación: 28 octubre 2023

II. Introducción

En enero de 2020, México adoptó una Política Exterior Feminista (PEF) que se define como “un conjunto de principios que buscan, desde la política exterior, orientar las acciones gubernamentales para reducir y eliminar las diferencias estructurales, brechas y desigualdades de

género, con el fin de construir una sociedad más justa y próspera”¹

El primer país en adoptar una política exterior feminista fue Suecia en 2014. El modelo presentado por Suecia generó el interés de otros países que proclamaron políticas exteriores feministas con el objetivo de abordar con mayor convicción acciones que pudieran acelerar esfuerzos para avanzar la agenda internacional de igualdad de género en un entorno complejo, en el que inclusive se han presentado importantes retrocesos.

Actualmente, además de México, Canadá (2017), Francia (2019), España (2021), Luxemburgo (2021), Alemania (2021) y Chile (2022) cuentan con una política exterior feminista. Cada país tiene una manera diferenciada de darle contenido a su política exterior feminista.

No obstante, los estudios coinciden que es un concepto en construcción: “Esta tendencia ha despertado un interés considerable como enfoque alternativo para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la acción exterior. Si bien muchos de sus objetivos se superponen con compromisos de larga data sobre las mujeres, la paz y la seguridad o la igualdad de género en el desarrollo y la asistencia humanitaria, las políticas exteriores feministas pueden, como mínimo, proporcionar un marco político unificador para las diferentes vertientes de estrategias relacionadas con el género que se están implementando por los gobiernos, mejorar la coordinación y la eficacia y la participación de los niveles más altos de liderazgo y convertirse en una marca clara y visible que facilite que el público, la sociedad civil o los periodistas

exijan que los gobiernos rindan cuentas de sus compromisos para promover la igualdad de género o los derechos de las mujeres.”²

En este tenor, un grupo de países que han iniciado el proceso hacia una política exterior feminista se han sumado a los países que ya la han proclamado, conformando

¹ DIARIO OFICIAL. Jueves 2 de julio de 2020 SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES DECRETO por el que se aprueba el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024.

² FEMINIST FOREIGN POLICIES: AN INTRODUCTION IN BRIEF UN WOMEN

el grupo Política Exterior Feminista plus. Entre ellos se incluyen Albania, Argentina, Alemania, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, España, Francia, Israel, Liberia, Luxemburgo, México, Mongolia, Ruanda, Suecia, el Reino de los Países Bajos y Túnez, conformándose de esta manera un grupo más amplio de países que impulsan de manera coordinada algunas agendas comunes en igualdad de género.³

México fue el primer país del Sur Global en adoptar una política exterior feminista. Su diseño ha llamado la atención de la comunidad internacional por sus características propias. A esta iniciativa se han sumado países como Chile, y Argentina y Colombia y han manifestado la intención de formar parte de este grupo, lo que fortalece el bloque latinoamericano que impulsa políticas progresistas.

El presente ensayo tiene como propósito exponer el contexto en el que el Gobierno de México anuncia esta iniciativa, sus objetivos y características, así como las acciones desarrolladas para su implementación y los retos para su consolidación como política de Estado.

II. Fundamento y visión de la política exterior feminista

El establecimiento de la política exterior feminista de México se sustenta en una política que históricamente ha apoyado y promovido la igualdad de género en los foros multilaterales. Cabe destacar, que México fue sede de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, que se llevó a cabo en 1975.

Esta conferencia fue un evento histórico que marcó un parteaguas en el tema de los derechos de las mujeres y la igualdad de género a nivel internacional.

Uno de los resultados más significativos de ésta, fue la adopción de la “Declaración y Plataforma de Acción de México”, que estableció un marco para abordar las cuestiones de género en diversos ámbitos, incluyendo la educación, la salud, el empleo y la participación política.

³ DEFINICIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA:ACTUALIZACIÓN DE 2021 Por Lyric Thompson, Spogmay Ahmed y Tanya Khokhar

Asimismo, las delegaciones mexicanas han contribuido activamente al desarrollo de los instrumentos y las agendas internacionales para la Igualdad de género entre las que se destacan: la Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1979) ratificada por México en 1981, la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de las Naciones Unidas (1993), la Declaración y la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing, China en 1995.

En el ámbito regional la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará adoptada en 1994.

La PEF también se sustenta en los avances históricos de México, en especial suscripción de convenios internacionales y regionales en la materia y en los avances recientes en México como gabinete paritario y paridad en las Cámaras, además del impulso que genera la reforma constitucional Paridad en Todo, ley tres de tres, despenalización del aborto en el ámbito federal y en varios estados, entre otras iniciativas.

A la vez que se sustenta en el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024 presentado por el INMUJERES y en el Programa Sectorial de la SRE 2020-2024.

La PEF se presenta con un planteamiento innovador, progresista y transformador.

Destaca su interseccionalidad, que implica abordar en especial la situación de las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad y discriminación por motivo de raza, identidad de género, pobreza, discapacidad, entre otros.

Es una política exterior que busca promover hacia afuera el liderazgo internacional y el reconocimiento de una agenda progresista para la igualdad de género, al mismo tiempo, al interior de la institución, promover una SRE y un Servicio Exterior paritario en especial en los puestos de decisión, libre de violencia y segura para todas.

La Política Exterior Feminista de México se integra por cinco principios:

1. Política Exterior Feminista con perspectiva de género y agenda feminista exterior plus;
2. Una SRE paritaria;
3. Una SRE libre de violencia para todas y todos;
4. La igualdad se ve; y
5. La SRE es feminista interseccional.⁴

En el primer Índice de Políticas Exteriores Feminista, una evaluación cualitativa de compromisos feministas, realizado por el Centro Internacional para la Investigación sobre las Mujeres (ICRW por sus siglas en inglés) se reconoció la Política Exterior Feminista de México dentro de las tres mejores del mundo, únicamente detrás de las de Suecia y Noruega, y la primera del Sur Global.⁵

Dicha valoración, se basa en la medición de 27 indicadores y evalúa a los 48 países que son miembros o candidatos a miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en siete materias prioritarias de política exterior:

- 1) mantenimiento de la paz,
- 2) cooperación y asistencia para el desarrollo,
- 3) migración,
- 4) protección laboral,
- 5) justicia económica,
- 6) compromisos institucionales de género, y
- 7) medio ambiente y cambio climátic⁶

⁴ SRE Boletín de Prensa “México anuncia la adopción de su política exterior feminista. 9 de enero 2020.

⁵ The Feminist Foreign Policy Index a quantitative evaluation of feminist commitments ICRW

⁶ La Política Exterior Feminista de México, entre las tres mejores del mundo. Comunicado No. 096

III. El Foro Generación Igualdad primera acción de la Política Exterior Feminista.

La política exterior feminista se anuncia en un momento en el que varios países, y los movimientos feministas, se aprestaban a conmemorar los 25 años de la Conferencia Mundial sobre el Adelanto de la Mujer celebrada en Beijing en 1995 y los 5 años de la adopción de la Agenda 2030 y de los objetivos de desarrollo sostenible adoptados por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015, ello en un ambiente adverso en la que los grupos antiderechos amenazaban con hacer retroceder lo que se había logrado. A la par del lanzamiento de la Política Exterior Feminista y como una de sus primeras acciones para su puesta en marcha, México ofreció copresidir con Francia y con ONU Mujeres el Foro Generación Igualdad, con el objetivo de acelerar esfuerzos con diversos actores, gobiernos, sociedad civil, grupos feministas, sector privado, fundaciones organismos internacionales y agencias de la ONU para avanzar una agenda progresista de manera práctica, con la movilización de recursos a nivel global.

El estallido de la pandemia del COVID, apenas a los dos meses posteriores del lanzamiento de la política exterior feminista, paralizó los esfuerzos que se estaban realizando para desarrollar esta agenda de movilización global, incluyendo la preparación del Foro Generación Igualdad en México que debió ser pospuesto para el siguiente año en un formato de participación híbrido ya que los esfuerzos de la comunidad internacional se concentraron en atender la emergencia sanitaria en sus diversos rubros.

Al mismo tiempo, al transcurrir de los meses, fueron cada vez más notorias las desigualdades estructurales que enfrentaban las mujeres en todos los ámbitos, ya sea el económico, el sanitario, o la seguridad y la protección social.

Se calcula, según cifras de ONU Mujeres, que en todo el mundo, 736 millones de mujeres –casi una de cada tres– han sido víctimas de violencia física o sexual, situación que se incrementó exponencialmente durante la pandemia ya que las mujeres y las niñas que sufren violencia en el hogar se encontraron cada vez más aisladas de las personas y los recursos que pudieran apoyarlas.⁷

⁷ ONUMUJERES Hechos y Cifras: Poner Fin a la Violencia contra las Mujeres. 21 septiembre 2023

Asimismo, la pandemia dejó al descubierto los grandes desequilibrios en la distribución de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que realizan las mujeres tres veces más que los hombres, cifra que se agudizó con el confinamiento.

La preparación y celebración del Foro en México ha sido una de las reuniones globales más importante en cuestiones de derechos de las mujeres e igualdad de género que ha tenido lugar desde la celebración de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995, en Beijing.

Una de las grandes novedades del Foro fue su formato multipartes, en donde los gobiernos participantes se sumaron a un proceso de preparación en el que participaron en el mismo nivel movimientos feministas, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y organismos internacionales.

El Foro de México contó con la participación virtual de más de 13 mil personas de todas las regiones del mundo (Gobiernos, sociedad civil, feministas, juventud, organismos internacionales, agencias de las Naciones Unidas, sector privado, filantropías y academia) y los logros fueron resultado de intensos procesos de diálogo y negociación desarrollados en formatos virtuales.

El Foro tuvo como resultado el establecimiento de un plan de acción global de 2021 a 2026, con más de mil compromisos sobre la violencia de género, derechos sexuales y reproductivos, la justicia climática y derechos económicos, liderazgo y movimientos feministas, tecnología e innovación, y mujer, paz y seguridad.⁸

Dicho programa fue resultado de trabajo preparatorio de los representantes de los sectores mencionados que se conformaron alrededor de 6 coaliciones de acción sobre: violencia de género, justicia y derechos económicos, autonomía corporal y derechos y salud sexual y reproductiva, acción feminista y justicia climática, tecnología e innovación para la igualdad de género y movimientos feminista y liderazgo.

⁸ Report Generation Equality Forum Mexico 2021 https://forum.generationequality.org/sites/default/files/2021-08/GEF%20in%20Mexico%20City_Report_072021.pdf

México, a través del INMUJERES, fue colíder de la coalición sobre justicia y derechos económicos e impulsó el tema de cuidados como una de las grandes iniciativas a través de una Alianza Global de Cuidados que busca movilizar la acción hacia una economía del cuidado que reconozca este trabajo como una necesidad esencial que contribuya al bienestar de las personas y los hogares y el desarrollo social y el crecimiento económico.⁹

Otro resultado del Foro fue el establecimiento de un Pacto sobre Mujer Paz y Seguridad y Acción Humanitaria, al cual se sumó el Gobierno de México, que tiene como objetivo promover acciones para la implementación de los compromisos asumidos en esta área –en particular, los identificados en la Plataforma de Beijing y para la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU en el marco de su vigésimo aniversario.¹⁰

En este contexto, México presentó el Plan Nacional de Acción sobre Mujer, Paz y Seguridad (11 enero 2021).

Asimismo, en el marco de su membresía no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU 2021-2022 México copresidió con Irlanda el Grupo Informal de Expertos del Consejo de Seguridad sobre Mujeres Paz y Seguridad,

Este año México lanzó la iniciativa de la Red Iberoamericana de Mujeres Mediadoras que promueve y reconoce la participación significativa de las mujeres en la mediación en la recomposición del tejido social y en los procesos de paz.

Otras acciones destacadas en la Implementación de la Política Exterior Feminista

En el ámbito multilateral, se han promovido iniciativas para el Fortalecimiento de la transversalidad de la perspectiva de género con un enfoque derechos humanos.

Destaca la presentación de proyectos de resolución sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres y sobre cuidados en el marco del Consejo de Derechos Humanos (CoDH).

⁹ APUNTES DE POLÍTICA EXTERIOR 19 Foro Generación Igualdad NÚMERO 19 | DICIEMBRE 2021Martha Delgado Peralta y Yanerit Morgan Sotomayor.

¹⁰ Dicha resolución, reconoce la importancia de involucrar a las mujeres en todos los aspectos de toma de decisiones relacionadas con la paz y la seguridad, y subraya la necesidad de prevenir la violencia de género y proteger los derechos de las mujeres en el contexto de la seguridad y la paz a nivel internacional.

Asimismo, en 2023, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, México se sumó al grupo de países que presentó la adopción de un Día Internacional de los Cuidados y el Apoyo, instituido el 29 de octubre.

Otro factor importante de implementación de la política exterior feminista como política de Estado es la ratificación de convenios internacionales que protegen los derechos humanos en particular de las mujeres y en las que convergen los esfuerzos de las Secretarías de Estado competentes, como en el caso de los convenios de la OIT recientemente ratificados por México, en los que la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el INMUJERES y el poder legislativo colaboraron para este logro.

Destaca al respecto la ratificación de México del Convenio 189 para las trabajadoras y los trabajadores domésticos en julio de 2020, el cual busca asegurar progresivamente la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos, laborales y la seguridad personal de las personas trabajadoras domésticas y la ratificación del Convenio 190 de la OIT en abril del 2022, que reconoce el derecho de todas las personas a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso.¹¹

En la Alianza del Pacífico (AP), mecanismo integrado por México, Colombia, Chile y Perú, se destaca la contribución de México a la Declaración Presidencial sobre Igualdad de Género 2020, adoptada en el marco de la XV Cumbre Presidencial de la AP. En la misma, se reconoce el papel fundamental que ejercen las mujeres en toda su diversidad, en el crecimiento y desarrollo de nuestros países y se adopta una Hoja de Ruta para la autonomía y el empoderamiento de las mujeres.

El 2021 México ingresó al Arreglo Global de Comercio y Género, conformado por Canadá, Chile y Nueva Zelanda, y que tiene como objetivo mejorar el acceso de las mujeres al comercio internacional

En el ámbito interno se han realizado acciones de visibilización de las mujeres que integran el Servicio Exterior y se están identificando acciones internas para

¹¹ México ratifica el Convenio núm. 189 en beneficio de las trabajadoras del hogar Comunicado INMUJERES 3 de julio 2020. Ratifica México, Convenio 190 de la OIT Comunicado INMUJERES 4 de abril 2021

acelerar el avance de las mujeres en la carrera diplomática, además de promover a mujeres como Titulares de las Adscripciones de México en el Exterior.

Consolidación de la Política Exterior Feminista de México

A pesar de estas acciones que demuestran el compromiso de México para implementar la política exterior feminista, es necesario reforzarla para profundizar su alcance y hacerla más efectiva.

Al respecto, desde el inicio de su mandato, la Secretaría de Relaciones Exteriores, Dra. Alicia Bárcena, expresó la prioridad que le otorga a la política exterior feminista en el marco del primer eje prioritario de la política exterior que desarrollará durante su cargo a saber: “Diplomacia cercana, incluyente y al servicio de la gente”.¹²

En la comparecencia ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República, como parte del proceso para su ratificación como titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaria Alicia Bárcena Ibarra resaltó la importancia de promover “una Política Exterior Feminista e incluyente, en la que se implemente una perspectiva de género transversal y en todos los foros internacionales, así como en los procesos de negociación de tratados y acuerdos.”¹³

Destacó, en el debate general del 78 periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, que “México fue el primer país del sur en proclamar una Política Exterior Feminista, porque estamos empeñados en transformar las estructuras que impiden el adelanto de las mujeres y el pleno goce de sus derechos humanos. Ello implica la promoción de la participación sustantiva de las mujeres en la toma de decisiones y también la transversalización de la perspectiva de género, poniéndola al centro en todos los espacios,

¹² Los Ejes Prioritarios de la política Exterior de México expresados por la Canciller Alicia Bárcena son: Diplomacia cercana, incluyente y al servicio de la gente; Diplomacia congruente con los principios de política exterior, cimentada sobre la honrosa tradición diplomática de México; Diplomacia contundente, oportuna y eficaz y Diplomacia comprometida con el proyecto de transformación de México.

¹³ Canciller Bárcena comparece ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado; plantea ejes prioritarios de la política internacional Comunicado No. 351 Secretaría de Relaciones Exteriores | 04 de septiembre de 2023.

foros, organismos y acuerdos internacionales, para abordar de manera efectiva los retos que enfrentan las mujeres en su diversidad, en particular las más vulnerables, porque cada vez que rompemos el techo de cristal, tenemos un avance civilizatorio”.¹⁴

En este contexto, la Secretaria Alicia Bárcena ha iniciado el proceso de reforzamiento de la política exterior feminista que incluye su enfoque transversal e incluyente para garantizar que su implementación se desarrolle de manera coordinada en todos los sectores y espacios en los que se ejerce la política exterior, por todos los actores involucrados.

Se busca también incluir a la sociedad civil y a la academia como participantes importantes en el proceso de institucionalización de la PEF.

Otro elemento importante de una Política Exterior Feminista, como política pública es la de contar con mecanismos de evaluación y rendición de cuentas sobre el logro de sus objetivos.

Todos estos componentes están siendo también considerados en los esfuerzos realizados por los países con políticas exteriores feministas con objeto de perfeccionarlas y darles un alcance institucional como políticas de Estado.

IV. Conclusiones

El lanzamiento de una política exterior feminista por parte de México es un corolario a la contribución histórica de nuestro país en favor de la causa de la igualdad de género. El anuncio se presenta en un momento crucial en el escenario internacional en donde es indispensable redoblar esfuerzos para acelerar la agenda de igualdad de género que la comunidad internacional identificó en la Conferencia sobre el Adelanto de la Mujer, celebrada en Beijing en 1995 y en la agenda 2030 sobre desarrollo sustentable.

Sin desconocer los grandes retos que en el ámbito interno aún enfrentamos en esta agenda, los recientes avances en México en materia de igualdad de género dan sustento a dicha política exterior.

¹⁴ Canciller Bárcena impulsa transversalización de la igualdad de género en la política exterior Comunicado No. 351 Secretaría de Relaciones Exteriores 20 de septiembre de 2023.

El anuncio de la PEF en el contexto de la copresidencia de México del Foro Generación Igualdad, siendo éste el esfuerzo más importante e innovador para avanzar en el cumplimiento de la agenda para la igualdad de género, le dio a la PEF de manera inmediata un contenido sustantivo de acciones que siguen movilizando a los participantes del Foro.

La incorporación de México al grupo de países con política exterior feminista como el primer país del Sur en hacerlo ha alentado a otros países de Latinoamérica a sumarse a este esfuerzo lo que le da fortaleza.

Este movimiento gana cada vez más atención de manera creciente, como una fuerza que puede aportar a la movilización progresista para avanzar e inclusive no retroceder en un entorno global muy complejo

El reforzamiento de la política exterior feminista bajo el liderazgo de la Canciller Alicia Bárcena, con el objetivo de que establezcan las bases para hacerla una política de Estado, que se ejecute de manera transversal, que sea incluyente, interseccional, con una agenda progresista, que aborde los obstáculos estructurales que impiden la igualdad de género, con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y con un andamiaje que la institucionalice como política pública, la pondría a la vanguardia.

Constituiría una gran contribución en los esfuerzos aceleradores que se requieren para cambiar el panorama al que se enfrenta no sólo las niñas y las mujeres sino toda la sociedad en su conjunto, ya que como se señala en el documento “Panorama de género 2023”¹⁵, el hecho de no priorizar de forma inmediata la igualdad de género podría poner en peligro toda la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

¹⁵ Azcona Ginnette, UNWomen and Min Yongyi, DESA UN: Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2023

Bibliografía

Azcona Ginnette, UNWomen and Min Yongyi, DESA UN: Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2023.

Delgado Martha, Morgan Yanerit: Apuntes de Política Exterior No. 19 IMRED, Foro Generación Igualdad, diciembre 2021.

INMUJERES Comunicado de Prensa México ratifica el Convenio núm. 189 en beneficio de las trabajadoras del hogar, 3 de julio 2020.

INMUJERES, Comunicado de Prensa: Ratifica México, convenio 190 de la OIT, 4 de abril 2021.

ONUMUJERES Hechos y Cifras: Poner Fin a la Violencia contra las Mujeres. 21 septiembre 2023.

Papagioti, Fotini (2023) Feminist Foreign Policy Index: A Quantitative Evaluation of Feminist Commitments, Washington DC, International Center for Research on Women.

Secretaría de Relaciones Exteriores Comunicado de Prensa, no. 351, Canciller Bárcena impulsa transversalización de la igualdad de género en la política exterior 04 de septiembre de 2023.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado de Prensa, “México anuncia la adopción de su Política Exterior Feminista. 9 de enero 2020.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado de Prensa, la Política Exterior Feminista de México, entre las tres mejores del mundo, comunicado no. 096.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024. 2 de julio de 2020.

Secretaría de Relaciones Exteriores: Canciller Bárcena comparece ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado; plantea ejes prioritarios de la política internacional Comunicado No. 351, 04 de septiembre de 2023.

Thompson Lyric; Spogmay Ahmed, Khokhar Thanya, Defining Feminist Foreign Policy: a 2021 Update. International Center for Research on Women.

UN Women Report Generation Equality Forum, Mexico 2021. https://forum.generationequality.org/sites/default/files/2021-08/gef%20in%20mexico%20city_report_072021.pdf.

UN Women. Feminist Foreign Policies: An Introduction in Brief. Washington, D.C.

Revista de Administración Pública



México en el Consejo de Seguridad (2021-2023)

Roberto Armando de León Huerta*

“El multilateralismo es la brújula que nos ha de guiar para afrontar los desafíos globales”

António Guterres

Resumen: El presente ensayo tiene como objetivo mostrar los resultados alcanzados en el marco de la participación de México como miembro electo del Consejo de Seguridad de la ONU, durante el bienio 2021-2022. Asimismo, se destacará la importancia del trabajo de preparación y la oportunidad que representó para impulsar los intereses estratégicos de la política multilateral del país y fortalecer las relaciones bilaterales con socios estratégicos.

El trabajo coordinado con países estratégicos, así como el fortalecimiento de contactos bilaterales en Nueva York y capitales, permitió impulsar iniciativas en materia de paz y seguridad en América Latina y el Caribe, así como en ámbitos como la diplomacia preventiva, mediación y la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad.

* Licenciado en Relaciones Internacionales por el ITESM-CEM y Maestro en Estudios Diplomáticos por el Instituto Matías Romero. Ha tomado diversos cursos de especialización en materia de derecho internacional de los derechos humanos, negociación multilateral y seguridad internacional. Es profesor de las maestrías de Gobernanza Global y Administración de la Seguridad de la UDLAP-Jenkins. Es miembro del Servicio Exterior Mexicano desde el 2000, con rango de Consejero. Se ha desempeñado como Director General Adjunto de Derechos Humanos, Director General Adjunto de Organismos Regionales Americanos y Director General en la Jefatura de Oficina de la SRE. En enero de 2023, fue designado por el Secretario de Relaciones Exteriores como Garante de México en la Mesa de Diálogos de Paz entre el Gobierno de Colombia y El Ejército de Liberación Nacional-ELN. Actualmente, se desempeña como Director General de Derechos Humanos y Democracia y fue coordinador para Asuntos Políticos y Mantenimiento de la Paz en la Dirección General para la ONU.

Palabras clave: Naciones Unidas; México en el Consejo de Seguridad; política exterior multilateral; organismos internacionales; iniciativas de paz; paz y seguridad.

Mexico in the Security Council (2021-2023)

Abstract: This essay aims to show the results achieved within the framework of Mexico's participation as an elected member of the UN Security Council, during the 2021-2022 biennium. Likewise, the importance of the preparatory work and the opportunity it represented to advance the strategic interests of Mexican multilateral policy and to strengthen bilateral relations with strategic partners will also be highlighted.

The coordinated work with strategic countries, as well as the strengthening of bilateral contacts in New York and the capitals, has led to peace and security initiatives in Latin America and the Caribbean, and in areas such as preventive diplomacy, mediation and the Women, Peace and Security Agenda.

Keywords: United Nations; Mexico in the UN Security Council; foreign multilateral policy; international organizations; peace initiatives, peace and security.

Fecha de recepción del artículo: 02 octubre 2023

Fecha de aceptación: 30 octubre 2023

I. Introducción.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) surgió en 1945 sobre las cenizas que dejó la Segunda Guerra Mundial y buscó establecer un sistema de seguridad colectiva. Este sistema tiene al Consejo de Seguridad en su centro, ya que el artículo 24 de la Carta de San Francisco le confiere la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. Al dotar al Consejo de Seguridad de tales facultades, los miembros de las Naciones Unidas reconocen que el Consejo actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad. Además, los miembros convinieron en “aceptar y cumplir” las decisiones del propio Consejo, y reconocen su autoridad para hacer valer sus decisiones.

Las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial fueron las que establecieron la integración y funciones del Consejo de Seguridad, con el objetivo de evitar otra guerra mundial y equilibrar las fuerzas entre los vencedores. En la Conferencia de Yalta, los líderes de Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Soviética definieron las bases de este sistema y acordaron sumar a China y Francia para crear la entidad con el mandato más poderoso del sistema multilateral internacional. A diferencia de las decisiones adoptadas por la Asamblea General, el ECOSOC u otros foros de la ONU, las decisiones que adopta el Consejo de Seguridad son de naturaleza obligatoria para el resto de los miembros de la Organización.

El Consejo de Seguridad se compone de quince Estados miembros: cinco permanentes con facultades especiales y que de facto han establecido un sistema que les brinda el control de la mayoría de las decisiones que se adoptan en ese órgano. A los cinco miembros permanentes se les conoce en el argot de Naciones Unidas como el P5 y a los diez miembros elegidos por la Asamblea General y que forman parte del Consejo solamente por un periodo de dos años se les llama el E10¹. Para aprobar las medidas que considere necesarias para el desahogo de su mandato, requiere de una mayoría calificada de nueve votos, incluido el voto afirmativo del P5 para las cuestiones que son sustantivas². Las decisiones de procedimiento se pueden aprobar con el concurso de nueve votos favorables de cualquiera de los miembros. Es importante señalar que, en la práctica, desde los años cincuenta, en el contexto de la Guerra de Corea, se reconoció que si un miembro permanente se abstiene en una resolución sustantiva, ésta podrá aprobarse si cuenta con los votos suficientes. Lo que se requiere es que un miembro del P5 no vote en contra de la decisión que se pretende adoptar. En sentido contrario, un solo miembro permanente puede frenar la acción del Consejo en la atención de cualquier conflicto, por así corresponder con sus intereses. El llamado “Derecho de Veto” ha llevado entonces a que se paralice la acción del Consejo en una amplia gama de temas. Podemos mencionar, como ejemplo de ello: la situación en Siria, la agenda del Medio Oriente, incluida Palestina, o más recientemente, la invasión de la

¹ La Asamblea General amplió de 6 a 10 los miembros electos del Consejo de Seguridad en 1963 con la resolución A/RES/1991, y una vez que se cumplieron con las condiciones establecidas para la reforma de la propia Carta de la ONU.

² Carta de las Naciones Unidas, Artículo 27 (Naciones Unidas, s.f.).

Federación de Rusia a Ucrania. En la última década, se observa un uso más frecuente de este recurso por parte de los miembros permanentes. De 2011 a 2022, se han presentado 38 vetos. Es importante recordar que México se opuso a la noción del voto desde la propia Conferencia de San Francisco y que el Artículo 27 de la Carta fue adoptado por votación, lo que demuestra que la idea de privilegiar a algunos pocos frente al resto de los miembros de la ONU no gozó de unanimidad, México fue uno de los tres países que se abstuvo en la votación de dicho artículo.

II. Mandato y funciones del Consejo de Seguridad.

El Consejo de Seguridad tiene, además, la responsabilidad de determinar y calificar una amenaza o un quebrantamiento de la paz, así como definir las medidas que correspondan para hacerle frente. Quizá la única disposición de la Carta que define ciertos criterios para guiar la actuación del Consejo de Seguridad se encuentra en el mismo artículo 24, en el que se estipula que el Consejo deberá proceder “de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas”. Con la creación de la ONU, también se estableció la prohibición general al uso de la fuerza, con dos excepciones claramente definidas. El Artículo 51 dispone que los Estados miembro pueden recurrir al uso de la fuerza en legítima defensa en caso de que sufren un ataque armado y “hasta en tanto que el Consejo de seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”³; la segunda, son las operaciones militares aprobadas por el propio Consejo en base a sus facultades.

El Consejo puede también adoptar medidas preventivas para investigar cualquier situación que pudiera representar una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y formular recomendaciones a las partes para la solución pacífica de la controversia. Cualquier Estado puede llamar la atención del Consejo sobre una situación que considere puede representar una amenaza a su seguridad. Por otro lado, el Consejo, en base en el Capítulo VII de la Carta, podrá imponer medidas coercitivas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Aunque las disposiciones que sustentan el sistema de seguridad colectiva prácticamente no han variado en los 78 años que han pasado desde su fundación, sí ha sufrido cambios importantes la interpretación que ha

³ Carta de las Naciones Unidas, Artículo 51 (Naciones Unidas, s.f.).

dado el propio Consejo a su capacidad de calificar lo que es una amenaza o un quebrantamiento de la paz. Lo anterior, responde al nivel de colaboración y entendimiento entre sus miembros, pero también a cambios en los conflictos y el impacto de fenómenos como el terrorismo, que no es nuevo, pero que tuvo un alcance sin precedentes con los atentados del 11-s. La naturaleza de los conflictos se ha modificado de manera sustancial. En general, ya no son las guerras entre dos o más Estados. La mayoría de los conflictos tienen un componente interno que, sin embargo, afecta la seguridad regional o internacional. Se caracterizan por la multiplicación de actores, por su larga duración y graves afectaciones a la seguridad y los derechos de la población civil; en particular, de las mujeres y niños. Frente a esta cambiante situación, el Consejo de Seguridad ha tenido que adecuar las herramientas con las que cuenta para buscar cumplir con su mandato; en particular, las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP) de las Naciones Unidas.

La participación de México como miembro electo en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) no sólo fue congruente con los principios de política exterior, sino que, además, representó una valiosa oportunidad para impulsar los intereses estratégicos de la política multilateral del país y fortalecer las relaciones bilaterales con socios estratégicos.

El siguiente ensayo analizará las acciones llevadas a cabo por México en la preparación de su participación como miembro electo en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) en el 2021 y 2022, desde la elaboración de documentos de análisis y la definición de prioridades, reuniones con actores nacionales relevantes, el intercambio y construcción de mecanismos de colaboración con otros países, y el trabajo de “lobbying” con otros Estados miembros. Abordaremos, además, los resultados alcanzados en el CSNU para la política exterior de México y la forma en que los contactos bilaterales en Nueva York y en capitales permitieron impulsar iniciativas en diversos temas.

III. Contexto imperante en el Consejo de Seguridad.

El Consejo de Seguridad –más que otros órganos multilaterales– es un termómetro de las tensiones geopolíticas internacionales y su capacidad de acción depende de la colaboración entre sus miembros. Por lo que las dinámicas políticas y los intereses de las principales

potencias tienen un reflejo en el trabajo y la efectividad de este órgano. Los márgenes de cooperación y conflicto varían en el tiempo.

México se incorporó al CSONU en un entorno particularmente polarizado por la confrontación entre las principales potencias y en medio de la crisis por COVID-19 que trajo consigo retos en todos los ámbitos e impactó el trabajo de los organismos multilaterales.

El bienio se caracterizó por la escalada de conflictos como es el caso de Israel-Palestina, el cual vivió una etapa de mayor violencia en mayo de 2021; la toma de poder por parte del Talibán en Kabul en agosto 2021; la ola de violencia en Haití y el asesinato del presidente Jovenel Moïse; el deterioro de la situación humanitaria en Siria tras más de una década de conflicto; el conflicto en la región de Tigray, Etiopía; la ruptura del orden democrático en Mali, Burkina Faso, Guinea y Sudán, así como la continua violación a las obligaciones internacionales en materia de desarme y no proliferación por parte de la República Popular Democrática de Corea.

Mención aparte merece la invasión de la Federación de Rusia a Ucrania en febrero 2022; no sólo por representar una flagrante violación a la Carta de las Naciones Unidas, sino por sus consecuencias políticas a nivel global e impacto en la población ucraniana y mundial, en particular, agravando la inseguridad alimentaria. El conflicto en Ucrania ocupó la atención del Consejo durante varios meses, sin resultados concretos por el poder de voto de la Federación de Rusia. La postura de México siempre fue la de condenar la invasión y llamar a que se respetara el derecho internacional por todos los actores involucrados, así como a encontrar una solución a través de los medios de solución pacífica de las controversias; como los buenos oficios del Secretario General.

IV. Preparación para la participación de México como miembro electo en el CSONU.

La participación en el CSONU requiere de un amplio proceso de preparación y el despliegue de las mejores capacidades diplomáticas y políticas del país. Las desventajas que enfrentan los miembros electos (E-10) con relación a los miembros permanentes (P5) van más allá del llamado “derecho al voto” y tienen que ver con una participación

con una temporalidad limitada, la falta de memoria institucional y la amplia carga de trabajo que representa atender las reuniones del propio Consejo y sus cerca de 30 órganos subsidiarios.

Con meses de anticipación se inició el proceso de preparación y los contactos con miembros electos y permanentes, así como con los países que resultaron electos junto con México. Estos contactos permitieron conocer mejor el contexto imperante, afinar los documentos de trabajo, definir las propuestas e iniciativas nacionales e identificar posibles áreas de colaboración. Se integró un equipo compacto en Nueva York y en la Ciudad de México con funcionarios del Servicio Exterior Mexicano con experiencia previa en dicho órgano o conocimientos sobre los principales conflictos bajo su agenda. En virtud de la sensibilidad de los temas bajo consideración del CSONU es necesario construir una verdadera posición de Estado a partir de un diálogo con diversos actores nacionales.

Es importante señalar que la definición de que México buscaría por quinta ocasión formar parte del CSONU se dio en enero de 2011, cuando se realizó el registro de la candidatura para el periodo 2021-2022. Durante los años que duró la campaña que llevó a nuestra participación en el Consejo de Seguridad se dieron tres cambios de gobierno en nuestro país, en los que el Poder Ejecutivo federal fue ocupado por distintos partidos políticos. Lo anterior muestra que esta aspiración fue una verdadera política de Estado y que se ha tomado conciencia de que nuestro país es un actor de peso en el escenario internacional con amplias credenciales para aportar al trabajo del principal órgano responsable de la paz y la seguridad internacionales.

En junio del 2020, México fue electo como miembro no permanente por la Asamblea General de la ONU, con un total de 187 votos a favor; la mayor cantidad de votos que hemos recibido en una elección de esta naturaleza y de todos los miembros que resultaron electos en esa oportunidad.

En los dos años previos a la elección, además de intensificar la promoción de la candidatura, se llevó a cabo una estrategia integral de cara a la entrada de nuestro país en el Consejo de Seguridad, considerando las lecciones aprendidas de las ocasiones anteriores.

Los responsables de esta agenda, tanto en la Misión en Nueva York como en capital, sostuvieron una serie de consultas especializadas con sus contrapartes de Alemania, Australia, Chile, China, Estados Unidos (2), Francia (2), Ghana, India, Países Bajos, Perú, Reino Unido (2), Sudáfrica y Viet Nam, además de llevar a cabo un amplio proceso de capacitación con el Secretariado de las Naciones Unidas y organizaciones especializadas de sociedad civil. Un aspecto que se buscó privilegiar fue el de mantener contactos con países que recientemente habían ocupado un asiento en el CSONU o que se incorporarían a dicho órgano junto con nosotros, como Irlanda y Noruega.

Las consultas e intercambios resultaron de gran utilidad para fortalecer alianzas con miembros permanentes y electos por igual. Además, permitieron plantear los intereses concretos de México de participar como corredactor de las resoluciones relativas a los temas de nuestra región que forman parte de la agenda del Consejo (Colombia y Haití). Estos contactos fueron clave para contar con más información sobre conflictos específicos y la agenda temática del Consejo, así como hacer un mapeo de los principales retos y oportunidades que México enfrentaría como miembro electo.

La Dirección General para la Organización de las Naciones Unidas (DGONU) promovió la creación de un “grupo de contacto” que sostuvo reuniones con las áreas políticas y bilaterales de la Cancillería mexicana, a fin de fortalecer el intercambio de información y la definición de la posición de nuestro país con relación a algunos de los temas en la agenda del CSONU.

Asimismo, en el marco del Comité Especializado de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacionales (CANDESTI), la DGONU realizó presentaciones y seminarios con la membresía y Secretariado Técnico, a fin de fortalecer el posicionamiento de México en temas de su competencia. Con la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) se mantuvo una estrecha comunicación toda vez que la participación de México en el CSONU coincidió con el despliegue de elementos mexicanos en las Operaciones de Paz de la ONU. Se solicitó el apoyo de dichas dependencias para contar con comentarios y elementos de apoyo para la participación de México en reuniones y debates relativos a

las Misiones y Operaciones de Paz en las que México tiene elementos desplegados.

En colaboración con el Instituto Matías Romero, se establecieron seis mesas de diálogo en formato *Chatham House*⁴, con embajadores, académicos y especialistas con el objetivo de intercambiar experiencias y realizar análisis prospectivos con recomendaciones para la construcción de posiciones de México en temas de interés y emergentes, en materia de paz y seguridad internacional. El Titular de la Misión Permanente en Nueva York sostuvo cuatro reuniones de trabajo con el Senado de la República para analizar las prioridades y el contexto internacional y en el CSONU.⁵

V. Prioridades de México en el marco de su participación en el Consejo de Seguridad (2021-2022).

Tomando en cuenta los intereses prioritarios de nuestro país y de manera consistente con los principios de política exterior, establecidos en la fracción X del artículo 89º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como su larga trayectoria en el ámbito multilateral y vocación de respeto al derecho internacional, México definió las siguientes prioridades para su participación en el CSONU⁶:

- Aportar a la solución de las situaciones en la agenda del Consejo de Seguridad de nuestro hemisferio (Colombia y Haití);
- Diplomacia preventiva y la solución pacífica de controversias;
- Colocar a las personas en el centro de la acción del Consejo de Seguridad: protección de la población civil en los conflictos armados;
- Promoción del derecho internacional, derecho internacional humanitario y del Estado de Derecho;

⁴ La Regla de Chatham House es un sistema para la celebración de debates y mesas redondas para comprender y resolver temas complejos. Su espíritu rector es: “comparte la información que recibes, pero no reveles la identidad de quien la dijo”.

⁵ Para consultar más detalles sobre la preparación de México en el CSONU ver: <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/sdp/boletines-de-prensa/1046-boletin-informativo-4-de-enero-de-2021-mexico-esgrime-prioridades-y-compromisos-ante-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu>

⁶ Para consultar las prioridades de México en el CSONU (2021-2022) ver: <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/mexico-en-el-consejo-de-seguridad/10-actividades-recientes/938-infografias-csonu>

- Desarme y no proliferación de armas de destrucción en masa;
- Combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras;
- Agenda mujer, paz y seguridad;
- Transparencia, rendición de cuentas y mejora de los métodos de trabajo.

México logró posicionarse como autor y coautor de diversas resoluciones del CSONU y como un importante socio y actor responsable de la comunidad internacional. Durante la participación de México como miembro electo (del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022), se aprobaron 270 productos:

	Resoluciones	Declaraciones de la presidencia	Comunicados de prensa	
2021	57	24	60	
2022	54	7	68	
TOTAL	111	31	128	= 270

La DGONU contribuyó a este esfuerzo al transmitir a la Misión Permanente de México ante la ONU insumos y elementos de apoyo para la participación de la delegación mexicana en reuniones formales, debates abiertos y reuniones en formato de fórmulas Arria. La Misión Permanente mantuvo el pulso del ambiente parlamentario, así como de los avances en las negociaciones y definió en gran medida los posicionamientos de nuestro país, con lo que éstos resultaron efectivos y cercanos al contexto imperante. La comunicación constante formal e informal y la confianza y capacidad de los equipos en la capital y Nueva York fue un elemento central para alcanzar resultados satisfactorios. A lo largo de los dos años, se pronunciaron 442 intervenciones en los que se reflejó claramente la postura de nuestro país.

Del mismo modo, durante el bienio 2021– 2022, México fue autor o coautor de 11 resoluciones de las 26 presentadas por los miembros electos del Consejo. Es decir, el 42% de los productos promovidos por el E-10. Dicho número representa el 10% del total de resoluciones adoptadas durante el bienio.⁷

⁷ Para mayor información relativa a los productos promovidos por México ver: <https://drive.google.com/file/d/1DLBHR0otV2pJBqy2UDuWB0TiOqo6LM/view>

Teniendo en consideración que la presentación de resoluciones era regularmente una práctica monopolizada por los miembros permanentes, se puede asegurar que se lograron avances importantes por parte de nuestro país para incidir en las decisiones de dicho órgano. Además, desde un principio se buscó incluir de manera transversal y en diversas resoluciones, declaraciones presidenciales y otros productos del Consejo referencias a las distintas prioridades de México a las que ya nos hemos referido previamente.

Un punto culminante de la participación de nuestro país en este órgano se presentó en noviembre de 2021, cuando se asumió la presidencia rotativa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSONU).⁸ Oportunidad en la que se llevaron a cabo los siguientes tres eventos insignia:

“Mantenimiento de la paz y seguridad internacionales: Exclusión, desigualdad y conflictos”⁹, el cual fue presidido por el Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador. Contó con la participación del Secretario General, António Guterres, una representante indígena de la sociedad civil, Sra. Lourdes Tibán, así como 46 Estados miembros de la ONU. Después de este debate, el CSONU adoptó la declaración presidencial S/PRST/2021/22, impulsada por México, la cual señala que la exclusión, la corrupción y la desigualdad pueden incidir como factores agravantes en las situaciones de conflicto en su agenda. Es importante señalar que esta fue la primera ocasión en que un presidente de México encabeza una sesión del Consejo.

“Diplomacia preventiva para la paz y seguridad internacionales. Objetivo común de todos los órganos principales de la ONU”, presidido por el Representante Permanente de México ante la ONU. Contó con la participación del Secretario General y los presidentes de los órganos principales de la Organización (AGONU, ECOSOC y Corte Internacional de Justicia). Se adoptó la declaración

⁸ Para consultar las actividades llevadas a cabo por México durante su presidencia rotativa del CSONU ver: <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/boletinesm2020/1534-noviembre-2021>

⁹ El discurso se puede consultar en el siguiente enlace electrónico: <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/intervencionescsonu/1497-9-noviembre-2021-intervencion-del-peum-amlo-en-el-debate-abierto-sobre-exclusion-desigualdad-y-conflicto>

presidencial S/PRST/2021/23 promovida por México, con la que se reconoce que los órganos principales de las Naciones Unidas tienen la responsabilidad compartida, en el marco de sus propios mandatos, de contribuir a la realización de los propósitos establecidos en el Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas.

“El impacto del desvío y el tráfico de armas para la paz y la seguridad”, bajo la conducción del Secretario de Relaciones Exteriores. Contó con la participación del Director del Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR), Robin Geiss, de la Sra. María Pía Devoto, miembro de la junta de Control Armas, así como la participación total de 52 Estados miembros de la ONU, además de la Unión Europea y el Comité Internacional de la Cruz Roja. Este debate sentó las bases para adoptar un mes después la resolución 2616 (2021).

VI. Mecanismos de interlocución con países estratégicos durante la participación de México en el CSONU.

La participación de México en el CSONU brindó la oportunidad de fortalecer la interlocución con actores políticos y aumentar los mecanismos de diálogo e intercambio de información con países con los que se mantiene una relación estratégica. La importancia de esos contactos no sólo fue importante en la etapa de preparación previa, sino que se fortaleció a lo largo de los dos años y resultó fundamental para la presentación de iniciativas conjuntas. Una de las actividades preparatorias que vale destacar como una buena práctica fueron los intercambios bilaterales celebrados con el Reino Unido. En 2020, se llevaron a cabo 13 sesiones temáticas a nivel de expertos con Reino Unido a fin de intercambiar posiciones sobre los principales conflictos y temas bajo consideración del CSONU.

Durante los últimos años, los miembros electos del CSONU (mejor conocidos como el E-10), han logrado desempeñar un papel más sobresaliente e incrementar su influencia en los trabajos de dicho órgano, a pesar de las diferencias que pueden presentar los países que conforman el E-10. Algunos consideran que son un grupo por “casualidad” y que no necesariamente comparten una agenda común. La

realidad es que, en los últimos años, se han mejorado los esquemas de coordinación e intercambio de información, ya que los miembros electos han tomado conciencia de su capacidad de trabajar de manera coordinada y del impacto positivo que pueden tener en la agenda y decisiones del Consejo, considerando las asimetrías propias de la estructura y funcionamiento de dicho órgano. Recordemos que las resoluciones del CSONU requieren del voto afirmativo de nueve miembros, por lo que, el entendimiento entre los E-10 es un elemento clave para avanzar cualquier tema en la agenda.

En diciembre de 2020, un mes antes de comenzar la participación como miembro electo en el CSONU, México formó parte de un diálogo entre los miembros electos entrantes y salientes (E10-I5) organizado por Viet Nam, Sudáfrica y Noruega, cuyo objetivo fue identificar intereses en común, compartir experiencias y buenas prácticas, y fomentar la coordinación de iniciativas.

En junio de 2021, tuvo lugar el debate abierto sobre los métodos de trabajo del CSONU, en el marco de la implementación de la nota del Presidente del CSONU (S/2017/507)¹⁰. En dicha sesión, el Representante de Kenia, en nombre de los E-10 que conformaban en ese momento el Consejo (Estonia, India, Irlanda, México, Níger, Noruega, Túnez, Viet Nam, San Vicente y las Granadinas) reiteró la urgencia de restringir el uso de voto en casos de crímenes de lesa humanidad, posición que ha promovido nuestro país junto con Francia y que cuenta con el apoyo de 106 países. Destacó además la coordinación entre los miembros electos y el P5 para la aprobación de dos resoluciones en particular:

- Resolución 2565 (2021)¹¹, la cual hace referencia al llamamiento establecido en la resolución 2532 (2020) de un cese general e inmediato de hostilidades en todas las situaciones a fin de centrar los esfuerzos en combatir la pandemia de COVID-19 y proteger las actividades humanitarias.

¹⁰ El discurso se puede consultar en el siguiente enlace electrónico: <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/intervencionescsnou/1295-june-16-2021-e10-statement-on-open-debate-on-working-methods>

¹¹ La resolución se puede consultar en el siguiente enlace electrónico: <https://digitallibrary.un.org/record/3903131?ln=es>

- Resolución 2585 (2021)¹² con la que se renueva el mandato del mecanismo transfronterizo de entrega de ayuda humanitaria a Siria. Ese año se contó con el apoyo de todos los miembros, en un tema en el que regularmente es difícil alcanzar el consenso. El papel de los miembros electos fue fundamental para alcanzar dicho objetivo.

En agosto de 2022, México participó en una reunión del E-10 en Oslo, Noruega. En ese marco, se dio un amplio reconocimiento al trabajo de México en el CSONU por el número de productos que presentó de manera exitosa. En la reunión se discutió la necesidad de dar mayor visibilidad al peso específico y la coordinación del E-10 y nuestro país propuso llevar a cabo un breve encuentro de los ministros y ministras de relaciones exteriores en el margen del debate del CSONU un mes después durante la semana de alto nivel por el inicio del periodo de sesiones de la AGONU. Esa fue la primera ocasión en que los miembros electos aparecieron juntos a ese nivel en una sesión del Consejo, mandando así una señal de la importancia de fortalecer la interacción y el diálogo entre ellos. En todo momento nuestro país buscó fortalecer la relación de los E-10, como parte de una postura tendiente a lograr un Consejo más equitativo, transparente y eficaz.

VII. Impulso de México a la paz en Colombia y la estabilidad en Haití.

Como se mencionó anteriormente, México otorgó especial atención a los expedientes de la región de América Latina y El Caribe tomando en cuenta nuestro compromiso con la estabilidad en Haití y Colombia. A continuación, se describirán las acciones emprendidas para tal efecto y los resultados obtenidos:

En julio 2021, se acordó la publicación de dos comunicados de prensa sobre Haití, el primero¹³ expresaba la preocupación de los miembros del CSONU por el deterioro de las condiciones en el terreno e instaba a las partes al diálogo significativo en aras de la paz y la estabilidad, así

¹² La resolución se puede consultar en el siguiente enlace electrónico: <https://digitallibrary.un.org/record/3931766?ln=es>

¹³ El comunicado de prensa puede consultarse en el siguiente enlace electrónico: <https://press.un.org/en/2021/sc14571.doc.htm>

como a garantizar la celebración de elecciones legislativas y presidenciales libres; el segundo¹⁴ condenó el asesinato del presidente de Haití, Jovenel Moïse y solicitó que los autores del crimen sean llevados ante la justicia.¹⁵

En octubre de 2021, se adoptó por unanimidad, la resolución 2600 (2021)¹⁶, la cual fue presentada por México y Estados Unidos. Dicho texto renovó el mandato de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití (BINUH, por sus siglas en francés) por nueve meses (hasta el 15 de julio de 2022) y representó un arduo esfuerzo diplomático que permitió aprobar el texto por consenso y superar el impasse en el que se encontraba la negociación de este tema. De igual manera, la resolución solicitó al Secretario General realizar una evaluación del mandato en un plazo de seis meses, a fin de identificar los retos que afrontaba Haití y ajustar el mandato para asegurar su eficacia; en particular, para apoyar el fortalecimiento del Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.¹⁷ México y Estados Unidos impulsaron entonces la resolución 2645 (2022)¹⁸, a fin de asegurar la renovación del mandato de la BINUH, hasta julio de 2023. En octubre de 2022, se logró la adopción de la resolución 2653¹⁹ que estableció un embargo de armas y otras medidas para evitar que diversos grupos pudieran aumentar su capacidad de control de la capital y otras regiones del país y ayudar a los esfuerzos del gobierno de Haití para alcanzar la estabilidad y la recomposición de tejido social. Estas iniciativas en el ámbito multilateral resultaron consistentes con los objetivos de política exterior tendientes a apoyar la estabilidad de Haití a través de esfuerzos de cooperación bilateral; entre otras acciones, se lleva a cabo un programa de capacitación a

¹⁴ El comunicado de prensa puede consultarse en el siguiente enlace electrónico: <https://press.un.org/en/2021/sc14574.doc.htm>

¹⁵ Para mayor referencia ver: <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/boletinesm2020/1355-julio-2021>

¹⁶ La resolución se puede consultar en el siguiente enlace electrónico: <https://digitallibrary.un.org/record/3944497?ln=es>

¹⁷ Para mayor referencia ver: <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/boletinesm2020/1533-octubre-2021>

¹⁸ La resolución se puede consultar en el siguiente enlace electrónico: <https://digitallibrary.un.org/record/3981607?ln=es>

¹⁹ La resolución se puede consultar en el siguiente enlace electrónico: <https://digitallibrary.un.org/record/3992407?ln=es>

sus fuerzas de seguridad y acciones en favor del desarrollo comunitario.²⁰

Por lo que hace a la situación en Colombia, en julio 2021, se publicó un comunicado de prensa expresando la importancia de implementar todos los aspectos del Acuerdo Final de paz, incluida la reforma rural, la participación política inclusiva, las perspectivas étnicas y las disposiciones de género. Asimismo, se instó a todos los actores a acelerar los esfuerzos y consolidar el progreso hacia su implementación integral.²¹ De este modo, se constituyó el primer producto sobre Colombia en el que México se posicionó como coautor, de la mano con Reino Unido.²²

En octubre de 2022, se emitió un segundo comunicado de prensa²³, relativo a la implementación del Acuerdo Final de paz y la política del presidente colombiano, Gustavo Petro de “Paz Total”²⁴. México presentó junto con el Reino Unido dos resoluciones del CSONU, adoptadas por unanimidad, para renovar el mandato de la Misión de Verificación de Colombia en las Naciones Unidas (MVNUC), la 2603 (2021)²⁵ y la 2655 (2022). Esta última solicitó al Secretario General recomendaciones para ampliar el mandato de la Misión con objeto de que pudiera acompañar la reforma rural y la implementación del capítulo étnico; aspectos fundamentales para el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz. En noviembre de 2022, se confirmó la participación de México como país garante en la Mesa de Diálogos entre el Gobierno de

²⁰ Para mayor referencia ver: <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/boletinesm2020/2067-octubre-2022>

²¹ Para mayor referencia ver: <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/boletinesm2020/1355-julio-2021>

²² El comunicado de prensa puede consultarse en el siguiente enlace electrónico: <https://press.un.org/en/2021/sc14583.doc.htm>

²³ El comunicado de prensa puede consultarse en el siguiente enlace electrónico: <https://press.un.org/en/2022/sc15063.doc.htm>

²⁴ La política de Paz Total es un esfuerzo que dio inicio en 2022, el cual busca minimizar la violencia, proteger a los civiles y desmantelar los numerosos grupos armados que operan en Colombia.

²⁵ La resolución se puede consultar en el siguiente enlace electrónico: <https://digilibRARY.un.org/record/3946525?ln=es>

Colombia y el Ejército de Liberación Nacional²⁶, así como nuestro acompañamiento para dar impulso a la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz con las FARC, de 2016.

Antes de concluir esta sección, me gustaría señalar un hecho que no es menor y es que a lo largo de los dos años en el Consejo de Seguridad, México logró ser coautor de resoluciones con tres miembros permanentes: Estados Unidos (Haití), Francia (Malí) y Reino Unido (Colombia).

VIII. Cooperación con Irlanda en la agenda Mujeres, Paz y Seguridad.

Después de la aprobación de la trascendente resolución 1325 (2000)²⁷ del Consejo de Seguridad que estableció la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, tuvieron que pasar 15 años para que el CSNU aprobara el establecimiento del Grupo Informal de Expertos (IEG) sobre Mujeres, Paz y Seguridad, cuyo objetivo es facilitar una atención más sistemática de la perspectiva de igualdad de género en los trabajos de dicho órgano, al tiempo de visibilizar el impacto de los conflictos en las niñas y mujeres, así como reconocer el importante papel de las mujeres en la construcción y el mantenimiento de la paz. El Grupo fue copresidido por México e Irlanda, durante su participación como miembros electos durante el bienio 2021-2022.

A pesar de las dificultades que enfrenta la promoción de los derechos de las mujeres y la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, dada la postura restrictiva que han adoptado varios países; México e Irlanda trabajaron de forma creativa para asegurar su integración efectiva en diversos temas bajo consideración del CSNU. Se buscó robustecer la capacidad de incidencia del Grupo y abrir espacios para que las organizaciones de mujeres y especialistas en el terreno pudieran presentar sus puntos de vista y propuestas.

²⁶ El Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Gobierno de Colombia reanudaron en 2022 el diálogo político en busca de alcanzar acuerdos de paz. El Gobierno de México fungió como garante de la Mesa de Diálogos de Paz en respuesta a la invitación extendida por ambas partes y como muestra de respaldo a la política de “Paz Total”, impulsada por el presidente de Colombia.

²⁷ La resolución se puede consultar en el siguiente enlace electrónico: <https://digitallibrary.un.org/record/426075?ln=es>

Las recomendaciones del Grupo fueron entonces presentadas de manera estratégica para incidir en negociaciones de diversos productos del CSONU. La idea central era la de compartir con los miembros la situación de las mujeres y las niñas en territorios en conflicto y considerar las medidas necesarias para su atención. Se trabajó de manera coordinada con ONU-Mujeres y con grupos de mujeres de Afganistán, Colombia, Haití, Líbano, Palestina, Sudán y Somalia, entre otros.

México fomentó la incorporación de un enfoque de género en los mandatos y referencias a la agenda Mujeres, Paz y Seguridad en los productos sobre: Líbano, Libia, Somalia, Sudán del Sur y República Centroafricana. Es importante mencionar que gracias al impulso de nuestro país e Irlanda se logró que el Grupo de Expertos realizara su primer viaje de exploración para conocer la situación en el Líbano y la forma en que los mandatos de esta agenda se implementan en ese país por parte de la Misión de Naciones Unidas (UNMIL).

Por otro lado, en 2021, Irlanda, Kenia y México llevaron a cabo la primera “Triada Presidencial sobre la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad”, en donde cada uno de los países se comprometieron durante sus respectivas presidencias rotativas del CSONU, en septiembre, octubre y noviembre, a avanzar en la implementación de esta agenda y con ello ayudar a cerrar la brecha persistente entre la retórica y la realidad. Esta iniciativa estuvo guiada por los siguientes principios, buenas prácticas y acciones específicas tendientes alcanzar la paridad de género:

- Invitar a mujeres ponentes a que compartan su experiencia en materia de paz y seguridad, y a que ofrezcan, aunque no exclusivamente, una perspectiva de igualdad género;
- Asegurar una representación numerosa y diversa de mujeres de la sociedad civil, procurando garantizar su participación segura y prevenir, mitigar y combatir las represalias, y comprometerse a promover de manera constructiva sus recomendaciones;
- Promover la incorporación sustantiva de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad entre los puntos del orden del día temáticos o por países,

integrando un lenguaje sustantivo en los documentos del Consejo, fomentando la inclusión de análisis de género en las exposiciones informativas de las entidades de las Naciones Unidas;

- Continuar con la práctica de celebrar periódicamente reuniones de carácter geográfico y temático dedicadas a las mujeres y la paz y la seguridad;
- Encontrar oportunidades para resaltar, tanto en la diplomacia pública como en los contactos con la prensa, los aspectos de los debates del Consejo de Seguridad que están relacionados con esta agenda; aprovechando las conferencias de prensa y sesiones de recapitulación de la presidencia.

Esta estrategia dio una mayor visibilidad a la igualdad de género en los trabajos del Consejo y logró dar un impulso a la implementación de compromisos en la materia, de manera consistente con la Política Exterior Feminista de nuestro país. Varios actores consideraron esta iniciativa creativa, oportuna y con un carácter interregional que demuestra el interés de países de distintas regiones por el tema. Es importante señalar que quince países, incluyendo los miembros entrantes al CSONU en 2022 y 2023 (Albania, Brasil, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Francia, Gabón, Irlanda, Japón, Kenia, Malta, México, Níger, Noruega, Reino Unido y Suiza) firmaron la declaración de compromisos propuesta por la Triada original para continuar dando impulso a esta agenda prioritaria.

Uno de los objetivos centrales de este ensayo es el de mostrar como el trabajo coordinado con países con los que coincidimos en el Consejo de Seguridad nos permitió: i) articular iniciativas multilaterales exitosas, ii) fortalecer la relación bilateral con socios estratégicos, iii) dar continuidad al interés de México de continuar aportando a los temas de paz y seguridad internacionales.

Irlanda y México son dos países que han demostrado su compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Ambos cuentan con un Plan Nacional de Acción en seguimiento a la resolución 1325 (2000), y han realizado una serie de acciones para incorporar el enfoque de género en sus despliegues en Operaciones de Paz de la ONU.

Considerando la experiencia conjunta de la copresidencia del Grupo Informal de Expertos, se organizó la “Conferencia Irlanda–México sobre Mujeres, Paz y Seguridad: Lecciones aprendidas durante su participación como miembros no permanentes del CSONU 2021-2022”, la cual tuvo lugar en la Ciudad de México, en mayo 2023.²⁸

La conferencia no sólo sirvió para reflexionar acerca de las buenas prácticas, desafíos y resultados alcanzados durante ese periodo, sino que permitió identificar nuevas vías de colaboración bilateral, así como facilitar la difusión de las acciones realizadas, en un esfuerzo de diplomacia pública, al tiempo de fortalecer el diálogo con otros actores y apuntalar otras prioridades de política exterior.

Uno de los resultados alcanzados fue el hecho de que se generó un espacio para compartir experiencias exitosas en procesos de negociación y mediación en los que las mujeres tuvieron un papel destacado. Asimismo, se identificaron acciones concretas para dar seguimiento a algunos temas que ambos países impulsaron en el marco de su membresía en el CSONU y que permitirán una vinculación posterior de las misiones permanentes en Nueva York.

Las expertas de Irlanda que participaron en la conferencia se refirieron a las acciones de incidencia en el marco del “Acuerdo del Viernes Santo”. El otro tema presentado fue la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en la negociación y seguimiento del “Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre las FARC y el Gobierno de Colombia”. Se contó con la participación de Gloria Cuartas, Titular de la Unidad para la Implementación del Acuerdo Final de Paz, Bibiana del Carmen Peñaranda, Secretaría Técnica de la Instancia Especial de Mujeres para el seguimiento a la implementación del enfoque de género en la paz y del Grupo de Sociedad Civil de ONU Mujeres y de Carlos Ruiz Massieu, Representante Especial del Secretario General y Jefe de la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. En el contexto de esta actividad se llevaron a cabo reuniones paralelas encaminadas a ampliar el involucramiento de México e Irlanda en el proceso en curso de “Paz Total” promovido por el Presidente Gustavo Petro en Colombia.

²⁸ Para mayor referencia ver: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-e-irlanda-organizan-una-conferencia-sobre-la-agenda-de-mujeres-paz-y-seguridad?idiom=es>

No escapará a la atención del lector que esta actividad de seguimiento a la participación de México en el Consejo de Seguridad permitió además dar un impulso a otros objetivos de política exterior. En particular, el involucramiento de nuestro país en los esfuerzos por alcanzar una paz efectiva en Colombia.

Lo anterior, representa un buen ejemplo de cómo las acciones multilaterales refuerzan los objetivos estratégicos en el ámbito bilateral y viceversa. A continuación, analizaremos otro ejemplo de esta vinculación a partir de intereses compartidos.

IX. Colaboración México-Noruega, en materia de diplomacia preventiva.

Durante la participación de México como miembro electo en el CSONU se aprovecharon todos los espacios para reforzar la cooperación bilateral con aliados estratégicos con quienes se comparten prioridades en política exterior, tal es el caso de la relación de México con Noruega.

Históricamente, ambos países han promovido la solución pacífica de controversias a través de la mediación y la prevención de conflictos, así como la defensa del multilateralismo y el fortalecimiento de las Naciones Unidas.

Durante sus respectivas presidencias del CSONU, México (noviembre de 2021) y Noruega (enero de 2022) ambos países impulsaron un enfoque preventivo en los esfuerzos del Consejo al organizar reuniones y debates de alto nivel dedicados a abordar las causas subyacentes de los conflictos, como las desigualdades sociales, la inseguridad alimentaria, el tráfico ilícito de armas y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

México y Noruega colaboraron de manera muy estrecha en los dos años que asumieron la responsabilidad de ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad; ambos países comparten un enfoque de diplomacia preventiva y apego a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. En seguimiento a los esfuerzos de ambos países por promover el diálogo político y la diplomacia como elementos principales para la construcción y consolidación de la paz, en abril de 2022, se llevó a cabo el foro de reflexión “Diplomacia

Preventiva: prioridades de México y Noruega en el CSONU”, en la Secretaría de Relaciones Exteriores.²⁹

Este foro fue la oportunidad idónea para reunir a funcionarios mexicanos y noruegos responsables del seguimiento de la agenda del Consejo tanto en Nueva York como en la capital, así como académicos y especialistas para intercambiar puntos de vista sobre diplomacia preventiva, mediación y mantenimiento de la paz.

El encuentro sirvió para discutir futuros esquemas bilaterales de colaboración en materia de diplomacia preventiva, toda vez que resulta muy importante que dicha colaboración se haya mantenido más allá de la participación en el CSONU. Por ello, se acordó priorizar los intercambios institucionales sobre mejores prácticas e identificar oportunidades para llevar a cabo encuentros de alto nivel y entre expertos para el desarrollo de capacidades.

En el marco de este encuentro, se analizó la estrategia que llevó a la adopción de la Declaración de la Presidencia S/PRST/2022/3³⁰; único producto sustantivo que logró ser adoptado sobre la situación en Ucrania y en la que se logró que el Consejo expresara su preocupación por el mantenimiento de la paz y la seguridad de Ucrania, así como el firme apoyo a los esfuerzos del Secretario General en la búsqueda de una solución pacífica al conflicto.³¹

A fin de dar seguimiento al esquema de colaboración con Noruega, así como a los resultados del foro sobre “Diplomacia Preventiva”, se fortalecieron los canales de comunicación con los funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega y el Centro para el Diálogo Humanitario (HD). Lo anterior permitió organizar de manera conjunta el retiro sobre mediación del Foro de Oslo³² para América Latina y el Caribe,

²⁹ Para mayor referencia ver: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/750432/APE20-interiores-bilingual-completo-3.pdf>

³⁰ La Declaración de la Presidencia se puede consultar en el siguiente enlace electrónico: <https://daccess-ods.un.org/tmp/5022253.39412689.html>

³¹ Para mayor información ver: <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/boletinesm2020/1850-mayo-2022>

³² El Foro de Oslo comprende una serie de retiros para actores involucrados en procesos de paz y mediación, y funge como un espacio confidencial (las discusiones se llevan a cabo en formato Chatham House Rule) e informal para reflexionar sobre los conflictos que afligen a la comunidad internacional y avanzar en la solución pacífica de controversias.

el cual tuvo lugar en la Ciudad de México y Cuernavaca, en febrero de 2023.

El Retiro sobre Mediación del Foro de Oslo para América Latina y el Caribe, no sólo fue la primera ocasión que esta importante plataforma en el ámbito de la mediación, la paz y la seguridad internacionales dedicó enteramente a la situación en nuestra región; sino que fue una oportunidad para recordar y retomar el papel que México ha tenido en procesos regionales de paz, por ejemplo, en el Grupo Contadora para la paz en Centroamérica, los Acuerdos de Paz de Chapultepec para poner fin al conflicto civil de El Salvador , entre otros.³³

En ese sentido, el retiro fue más allá de únicamente brindar un espacio para reflexionar sobre las particularidades de la prevención de conflictos y los esfuerzos de consolidación de la paz, sin que se constituyó en un espacio para que especialistas de nuestra región y otras latitudes analizaran temas específicos y propusieran cursos de acción; como la compleja crisis en Haití, las lecciones aprendidas de los procesos en Centroamérica, el potencial y los riesgos de negociar con pandillas y organizaciones criminales, y el estado de los esfuerzos en toda la región para promover la participación significativa de las mujeres en los procesos de paz.

Este esfuerzo conjunto de la Cancillería y la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas con el firme respaldo de Noruega, permitieron refrendar el compromiso de México con los mecanismos de solución pacífica de controversias, la prevención de conflictos y la atención a las causas subyacentes de los mismos en América Latina y El Caribe.

X. Conclusiones

Sin duda alguna, el papel desempeñado por México durante el bienio 2021-2022 en el Consejo de Seguridad de la ONU representa un logro de la diplomacia y la política exterior mexicanas. A pesar de la compleja coyuntura internacional durante dicho periodo, México logró posicionar sus intereses, principios y objetivos, forjar alianzas estratégicas,

³³ Para mayor información ver: <https://www.gob.mx/sre/articulos/el-canciller-ebrard-inaugura-el-primer-retiro-sobre-mediation-para-america-latina-y-el-caribe-del-foro-de-oslo-325817?idiom=es>

fortalecer la presencia del E-10 y contribuir a las actividades del Consejo. Además, se alcanzó un objetivo adicional, el de dar continuidad a las acciones de nuestro país en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales al mantener una relación estrecha con otros socios con una amplia experiencia en ese ámbito.

Estos años trajeron consigo una amplia variedad de experiencias, conocimiento especializado, fortalecimiento de los recursos humanos del Servicio Exterior Mexicano, identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas que quedan como una memoria viva que puede seguir siendo utilizada para apuntalar acciones diplomáticas en el futuro.

Sin falsa modestia, se puede decir que México se posicionó nuevamente como un país comprometido con las mejores causas de la humanidad y con capacidades suficientes para aportar a la solución de conflictos sobre la base del respeto de la Carta de la ONU y del derecho internacional.

Si bien concluyó nuestra quinta participación en el Consejo de Seguridad se deben tomar medidas concretas para preservar las capacidades instaladas en este periodo y continuar identificando espacios donde podamos tener un impacto positivo en este ámbito. Esta es una responsabilidad compartida que requiere una acción constante de las áreas multilaterales en la Cancillería y de nuestras misiones y representaciones en el exterior. Es necesario dar continuidad a lo alcanzado e identificar oportunidades para una acción discreta, como corresponde a estos temas, pero asertiva y acorde a nuestro peso específico y larga tradición en la materia.

México ha normalizado su membresía de manera periódica en el Consejo de Seguridad y desde 2015 retomó su participación en Operaciones de Paz. Por consiguiente, se ha ampliado nuestra contribución a la agenda de paz y seguridad internacionales. En ese sentido, me gustaría formular algunas recomendaciones para fortalecer la capacidad institucional en la materia:

- Mantener una capacidad instalada de funcionarios y funcionarias con experiencia en la Misión Permanente y en la Cancillería para dar continuidad al análisis de los conflictos que forman parte de

la agenda del Consejo de Seguridad. Realizar un análisis de prospectiva de las principales tendencias y la evolución de las amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

- Compartir las lecciones aprendidas de nuestras participaciones en el CSOU con países aliados que formarán parte de dicho órgano en los próximos años. Se llevaron a cabo consultas con Ecuador y Suiza que en 2023 y 2024 ocupan un asiento en el CSONU. Se puede mantener esta práctica en los próximos años.
- Identificar espacios para seguir posicionando a nuestro país en este ámbito. Se proponer presentar la candidatura de México a la Comisión para la Consolidación de la Paz y asumir la presidencia de la Red de Puntos Focales sobre Mujer, Paz y Seguridad.
- Continuar los intercambios con socios estratégicos con una capacidad probada en la materia de diplomacia preventiva y mediación. En el caso de Noruega se trabaja para desarrollar: a) estancias cortas de funcionarios del SEM que puedan capacitarse y conocer a profundidad el modelo noruego, b) favorecer el intercambio de especialistas y contactos entre centros de pensamiento de ambos países, c) organizar una Catedra sobre diplomacia preventiva y paz, así como una segunda edición del “Foro de Oslo” dedicado a América Latina y El Caribe;
- Interlocución con países africanos sobre los temas de seguridad en el Continente. La presencia de México en el Consejo permitió un acercamiento con una región donde no tenemos una amplia huella diplomática. Se han llevado a cabo consultas e intercambios con Ghana y Kenia. Se amplió la interlocución con nuestras Embajadas en el Continente. Considerando que el 70% de la agenda del Consejo de Seguridad son temas africanos se debe buscar mantener intercambios con los países de ese continente y la Unión Africana y otros organismos subregionales sobre temas de interés mutuo: desvío de armas pequeñas y ligeras, prevención del extremismo violento que puede ser conducente de terrorismo y ciberseguridad.

- Dedicar suficientes recursos humanos y financieros a las acciones en curso en las que México tiene un papel en este ámbito. En particular, el involucramiento de nuestro país en el proceso de paz en Colombia y en los esfuerzos de diálogo político en Venezuela.
- Impulsar la consolidación de la Red Iberoamericana de Mujeres Mediadoras, iniciativa conjunta de la Cancillería y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Su objetivo es fortalecer las capacidades de mujeres diplomáticas, activistas, académicas, expertas, y lideresas locales de los países iberoamericanos en la solución pacífica de controversias, la mediación y la construcción de paz. En junio de 2023, se realizó el lanzamiento de la Red y se eligió a México como presidente para el periodo 2023-2024. Se cuenta con la participación de 12 países iberoamericanos.
- Establecer cursos especializados en el Instituto Matías Romero y acuerdos con centros de pensamiento y universidades especializadas para formar cuadros del SEM desde su ingreso a la carrera diplomática; en especial, jóvenes mujeres diplomáticas.

XI. Bibliografía:

Claudia Gamboa Montejano, Sandra Valdés Robledo. (2005). LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN MÉXICO. México. Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior. Recuperado de: chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-ISS-08-05.pdf

Consejo de Seguridad de la ONU. Resoluciones. Recuperado de <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions>

Consejo de Seguridad de la ONU. (2022). Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad S/PRST/2022/3. Recuperado de chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/342/00/PDF/N2234200.pdf?OpenElement

Instituto Matías Romero. México y Noruega en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Relatoría de la sesión de clausura del foro de reflexión de alto nivel “diplomacia preventiva: prioridades de México y Noruega en el Consejo de Seguridad” [Archivo PDF]. (29 de abril de 2023). Secretaría de Relaciones Exteriores. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/750432/APE20-interiores-bilingual-completo-3.pdf>

Misión Permanente de México ante Naciones Unidas. Boletín informativo - México esgrime prioridades y compromisos ante el Consejo de Seguridad de la ONU. (2021, 4 enero). Página web de la Misión Permanente de México ante la ONU. <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/sdp/boletines-de-prensa/1046-boletin-informativo-4-de-enero-de-2021-mexico-esgrime-prioridades-y-compromisos-ante-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu>

Misión Permanente de México ante Naciones Unidas. Boletín mensual noviembre 2021. (2021, 2 diciembre). Página web de la Misión Permanente de México ante la ONU. <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/boletinesm2020/1534-noviembre-2021%7D>

Misión Permanente de México ante Naciones Unidas. Boletín mensual octubre 2021. (2021, 2 diciembre). Página web de la Misión Permanente de México ante la ONU. <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/boletinesm2020/1355-julio-2021%20https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/boletinesm2020/1533-octubre-2021>

Misión Permanente de México ante Naciones Unidas. Boletín mensual octubre 2022. (2023, 09 enero). Página web de la Misión Permanente de México ante la ONU. <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/boletinesm2020/2067-octubre-2022>

Misión Permanente de México ante Naciones Unidas. Boletín mensual julio 2021. (2021, 02 agosto). Página web de la Misión Permanente de México ante la ONU. <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/boletinesm2020/1355-julio-2021>

Misión Permanente de México ante la ONU. (agosto 2020). Infografías CSONU. Recuperado de <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/mexico-en-el-consejo-de-seguridad/10-actividades-recientes/938-infografias-csonu>

Misión Permanente de México ante la ONU. (2021). E10 statement on open debate on Working Methods. Recuperado de <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/intervencionescsonu/1295-june-16-2021-e10-statement-on-open-debate-on-working-methods>

Misión Permanente de México ante Naciones Unidas. México: Comprometido con la paz y el multilateralismo. (2020, 3 agosto). Página web de la Misión Permanente de México ante la ONU. Recuperado de <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/mexico-en-el-consejo-de-seguridad/10-actividades-recientes/938-infografias-csonu>

Misión Permanente de México ante Naciones Unidas. Boletín mensual mayo 2022. (2022, 01 julio). Página web de la Misión Permanente de México ante la ONU. <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/boletinesm2020/1850-mayo-2022>

Misión Permanente de México ante Naciones Unidas. México en el Consejo de Seguridad 2021-2022 [Archivo PDF]. (2022). Secretaría de Relaciones Exteriores. <https://drive.google.com/file/d/1DLBHROotV2pJBgBqy2UDuWB0TiOqo6LM/view>

Misión Permanente de México ante Naciones Unidas. INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DE MÉXICO, ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, EN EL DEBATE ABIERTO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EXCLUSIÓN, DESIGUALDAD Y CONFLICTO. (2021, 9 noviembre). Página web de la Misión Permanente de México ante la ONU. <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/intervencionescsonu/1497-9-noviembre-2021-intervencion-del-peum-amlo-en-el-debate-abierto-sobre-exclusion-desigualdad-y-conflicto>

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). (2023). ¿QUÉ ES EXACTAMENTE EL ESFUERZO DE PAZ TOTAL DE COLOMBIA Y CÓMO AVANZA?. Recuperado de <https://www.wola.org/es/events/que-exactamente-esfuerzo-paz-total-colombia-avanza/>

Organización de las Naciones Unidas. (2020). México en el Consejo de Seguridad: “Estaremos contra el uso de la fuerza”. Noticias ONU Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2020/06/1476372>

Organización de las Naciones Unidas. Comunicado de prensa del Consejo de Seguridad sobre Haití. (2021, 1 julio). Página web de la Organización de las Naciones Unidas. <https://press.un.org/en/2021/sc14571.doc.htm>

Organización de las Naciones Unidas. Comunicado de prensa del Consejo de Seguridad sobre Haití. (2021, 7 julio). Página web de la Organización de las Naciones Unidas. <https://press.un.org/en/2021/sc14574.doc.htm>

Organización de las Naciones Unidas. Comunicado de prensa del Consejo de Seguridad sobre Colombia. (2021, 16 julio). Página web de la Organización de las Naciones Unidas. <https://press.un.org/en/2021/sc14583.doc.htm>

Organización de las Naciones Unidas. Comunicado de prensa del Consejo de Seguridad sobre Colombia. (2022, 14 octubre). Página web de la Organización de las Naciones Unidas. <https://press.un.org/en/2022/sc15063.doc.htm>

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2023). México e Irlanda organizan una conferencia sobre la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-e-irlanda-organizan-una-conferencia-sobre-la-agenda-de-mujeres-paz-y-seguridad>

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2023). El canciller inauguró el segundo ciclo de negociaciones de la Mesa de Diálogos entre el Gobierno de Colombia y el ELN. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/articulos/el-canciller-inauguro-el-segundo-ciclo-de-negociaciones-de-la-mesa-de-dialogos-entre-el-gobierno-de-colombia-y-el-eln>

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2023). SRE e Inmujeres impulsan en conjunto el lanzamiento formal de la Red Iberoamericana de Mujeres Mediadoras. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/prensa/sre-e-inmujeres-impulsan-en-conjunto-el-lanzamiento-formal-de-la-red-iberoamericana-de-mujeres-mediadoras?idiom=es>

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2023). El canciller Ebrard inaugura el primer Retiro sobre Mediación para América Latina y el Caribe del Foro de Oslo. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/articulos/el-canciller-ebrard-inaugura-el-primer-retiro-sobre-mediation-para-america-latina-y-el-caribe-del-foro-de-oslo-325817?idiom=es>

The Oslo Forum. Recuperado de <https://osloforum.org/>

Revista de Administración Pública



México y el G20: panorama general y perspectivas

Jennifer Feller*

Para mi equipo, sin el cual esto no hubiera sido posible.

Resumen: La creciente participación de las naciones emergentes –entre las que se encuentra México– y la disminución del peso de las economías desarrolladas, dieron origen a la creación del Grupo de los Veinte (G20) como el principal foro económico mundial para la coordinación de políticas macroeconómicas orientadas a mantener la estabilidad de los mercados internacionales.

Este artículo inicia con una revisión del funcionamiento y los principales resultados obtenidos por el G20 a lo largo de su historia. Posteriormente, se presenta un recuento sobre la reciente participación y prioridades de México en la Cumbre de Líderes de Nueva Delhi del G20. Finalmente, se analizan las perspectivas del Grupo en el futuro, como un mecanismo informal de concertación que ha ampliado su influencia más allá del sector financiero, concentrando cada vez más su acción en el desarrollo y en las prioridades de los países más vulnerables.

* Licenciada en Relaciones Internacionales con especialización en Derecho Internacional por la Universidad Iberoamericana (IBERO). Diplomada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Máster en Asistencia Humanitaria por el Instituto Universitario de Lisboa (ISCTE). Es miembro del Servicio Exterior Mexicano desde 2003, posee rango de ministra desde septiembre de 2022, y ha ocupado diversos cargos directivos en la Secretaría de Relaciones Exteriores, tanto a nivel nacional como en Embajadas de México en Portugal, Francia, Estados Unidos y en la Organización de las Naciones Unidas. Actualmente, es Directora General de Planeación Política y G20, así como encargada de la Dirección General para Europa en la Subsecretaría de Relaciones Exteriores de la SRE de México.

Palabras clave: G20; Cumbre de Nueva Delhi; MIKTA; BRICS; globalización; crisis financieras; gobernanza global; multilateralismo.

Mexico and the G20: general overview and perspectives

Abstract: The growing participation of emerging economies –Mexico included– and the declining weight of developed nations gave origin to the Group of Twenty (G20) as the main world economic forum for the coordination of macroeconomic policies aimed at maintaining stability of international markets.

This article begins with a review of the functioning and main results obtained by the G20 throughout its history. Subsequently, an account of Mexico's recent participation and priorities during the New Delhi Leaders' G20 Summit is presented. Finally, the Group's future prospects are analyzed, as an informal consultation mechanism that has expanded its influence beyond the financial sector, increasingly concentrating its action on development and on the priorities of the most vulnerable countries.

Keywords: G20; New Delhi Summit; MIKTA; BRICS; globalization; financial crises; global governance; multilateralism.

Fecha de recepción del artículo: 18 octubre 2023

Fecha de aceptación: 03 noviembre 2023

1. Introducción

La globalización económica que caracterizó el último cuarto del siglo XX –liberalización del comercio y la circulación de capitales e inversiones– tuvo efectos significativos en el desarrollo mundial y en las perspectivas de crecimiento económico de las naciones. Sin embargo, este fenómeno incluyó también una serie de riesgos determinados por la interdependencia asimétrica entre los actores involucrados en este proceso (CEPAL, 2002, p. 13-17), que generaron impactos diferenciados por los desequilibrios estructurales en los mercados y las debilidades internas.

Hacia finales del siglo XX, los embates originados, primero por la crisis mexicana de 1994, y posteriormente por la asiática de 1997, provocaron una fuerte desaceleración en la actividad económica mundial (Guillén, 2000, p. 539).

El carácter amplificado de las crisis económicas internacionales puso de manifiesto la necesidad de crear mecanismos emergentes de diálogo y coordinación para la formulación de acciones colectivas en materia de política económica (Aranda, 2012, p. 7), que permitieran reducir los efectos de la desestabilización y encontrar soluciones coordinadas.

En 1975, nace el Grupo de los Siete (G7) en la Cumbre de Rambouillet, conformado por las principales economías desarrolladas de la época¹ que se encontraban inmersas aún en el período de la Guerra Fría (Carbajo, p. 66). El G7 se convirtió en G8 con el ingreso de Rusia en 1998, que posteriormente fue expulsada en 2014 luego de la invasión y anexión de Crimea².

Si bien el G7/G8 buscó ampliar el alcance de sus decisiones mediante un “diálogo ampliado”, en el que cinco economías emergentes (Brasil, China, India, México y Sudáfrica) participaban, el peso en la toma de decisiones se mantuvo como un proceso desigual en el que los integrantes del G7 ejercían un peso mayor al de las economías “invitadas” a la mesa (Aranda, 2012, p. 7).

La creciente participación de las llamadas naciones emergentes en la economía global y la disminución del peso de las economías desarrolladas, limitaron la acción del G7/G8 para contrarrestar por sí mismo el efecto de “contagio” provocado por la crisis asiática y las posteriores crisis económicas de fin de siglo que se presentaron en otras regiones como la latinoamericana. La participación de otros polos de desarrollo se volvió, en consecuencia, indispensable para la toma de decisiones y su implementación efectiva, bajo un enfoque de coordinación, dando origen al G20.

Este artículo inicia con una revisión del funcionamiento y los principales resultados obtenidos por el G20 a lo largo

¹ Alemania, Estados Unidos, Canadá, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

² Para efectos prácticos, el artículo se referirá al G7/G8 cuando se haga referencia a un suceso posterior a 1998 y hasta la expulsión de Rusia del G8.

de su historia. Posteriormente, se presenta un recuento sobre la reciente participación y prioridades de México en la Cumbre de Líderes de Nueva Delhi (9-10 de septiembre de 2023). Finalmente, se analizan las perspectivas del Grupo en el futuro, como un mecanismo informal de concertación que ha ampliado su influencia más allá del sector financiero, concentrando cada vez más su acción en el desarrollo y en los países más vulnerables.

2. Antecedentes y Panorama general del G20

El G20 es el principal foro para la cooperación económica internacional y está conformado por Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, China, Brasil, Corea del Sur, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Rusia, Sudáfrica, Türkiye y la Unión Europea. Durante la Cumbre de Nueva Delhi, los países miembros dieron “la bienvenida a la Unión Africana como miembro permanente del G20” con lo que se otorgó la membresía plena a la organización que agrupa a los 55 Estados del continente africano (G20, 2023, p. 28). No obstante, será durante la Presidencia de Brasil, que iniciará el 1 de diciembre de 2023, que se conozcan las modalidades precisas de participación y representatividad de la organización dentro del Grupo.

En su concepción, el G20 fue conformado por los países miembros del G8, más la Unión Europea y 11 naciones³ consideradas como “sistémicamente importantes”⁴ por el G7/G8.

La ciudad de Berlín fue el escenario que, en diciembre de 1999, dio vida al Grupo de los Veinte (G20), en primera instancia a nivel de ministros de Finanzas y gobernadores de Bancos Centrales. Su objetivo era claro: ampliar el diálogo sobre asuntos financieros entre las economías emergentes y las grandes potencias, con la finalidad de alcanzar la necesaria estabilidad financiera en un contexto

³ Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, República de Corea, Indonesia, México, Sudáfrica y Türkiye.

⁴ El “Reporte de los Ministros de Finanzas del G7” presentado en la Cumbre Económica de Kóln (18-19 junio de 1999) y adoptado por los líderes del G7, establece el compromiso de crear un mecanismo informal de diálogo con países “sistémicamente importantes” en el marco del sistema institucional del Bretton Woods (G8 Toronto, 1999).

de igualdad en la toma de decisiones. Esta fue la primera de una serie de cumbres anuales de ministros de Finanzas y gobernadores de Bancos Centrales del G20, que se reúnen hasta la fecha (Corona, González & Ochoa, 2011).

A pesar de los resultados positivos del establecimiento de este mecanismo de diálogo ministerial, nueve años después, en 2008, los desequilibrios entre el mundo desarrollado y los países en desarrollo generaron que la crisis inmobiliaria de los Estados Unidos tuviera un efecto inmediato y prácticamente generalizado en el mundo entero, con especiales implicaciones para los países miembros del G20 (Corona, Ochoa & González, p. 2).

Como resultado de la magnitud de la crisis global sobre la actividad económica y de la incapacidad de las instituciones financieras internacionales y nacionales para hacer frente a este escenario, Estados Unidos decidió convocar a la primera Cumbre de Líderes del G20, que se llevó a cabo en Washington, en noviembre de 2008, con el objetivo de articular una respuesta coordinada a la crisis económica y establecer medidas preventivas frente a futuras vulnerabilidades (Corona, Ochoa & González, p. 2).

La Cumbre de Washington abrió la puerta al establecimiento de un mecanismo de cumbres anuales de Jefes de Estado y de Gobierno que ha convertido al G20 en el foro económico más relevante a nivel mundial. En los momentos más complejos de la economía, el G20 ha demostrado capacidad para formular soluciones y medidas eficaces para enfrentar la crisis y es por ello que, quince años después, sigue contando con la credibilidad de la comunidad internacional *vis-à-vis* una arquitectura financiera global que, como resultado de la competencia y la confrontación, ha quedado rezagada de las nuevas realidades económicas.

El grupo constituye un esfuerzo colectivo Norte-Sur para responder a las crisis sistémicas que afectan a la economía y al desarrollo. Su estructura informal –sin secretariado, estatutos, votos o decisiones vinculantes– otorga el mismo peso a cada uno de los miembros del grupo y determina que todas las decisiones sean tomadas bajo la regla del consenso. En esta dinámica, el diálogo y la negociación se vuelven las únicas herramientas que tienen a la mano los miembros para alcanzar acuerdos y una de las principales fuentes de legitimidad.

El G20 se ha convertido en un foro clave debido a su capacidad para reaccionar rápidamente ante crisis económicas internacionales. Durante la crisis de 2008, desempeñó un papel fundamental al coordinar medidas de estímulo económico y reformas financieras (Benítez, Valverde & Tovar, 2023, p.149-150). Esta acción conjunta ayudó a estabilizar los mercados y a evitar una recesión aún más profunda.

La relevancia del G20 en la economía global es innegable. Sus miembros representan aproximadamente el 85% del PIB mundial y más del 75% del comercio internacional (G20 India, 2023, p. 2). Desempeña un papel esencial en la coordinación de políticas para abordar problemas como la estabilidad financiera y el comercio. Sus decisiones tienen un impacto significativo en la economía mundial.

Los trabajos del G20 son coordinados por presidencias rotativas de sus miembros por períodos de un año. El aspecto más relevante que otorga el control de la Presidencia es la definición de las prioridades y de la agenda (MFA Australia, 2014). Ser anfitrión del G20 representa una oportunidad para impulsar intereses particulares del país sede e incrementar su influencia regional y mundial.

Las presidencias se organizan mediante *troikas*: un grupo de tres países que cambia anualmente, conformado por el país que presidió el G20 el año anterior, el que preside durante el año en curso y el que presidirá el siguiente periodo (MFA Australia, 2014). De esa manera, las presidencias no sólo son rotativas, sino que aseguran cierto grado de continuidad entre las Cumbres de Líderes.

Con el tiempo se han incluido perspectivas preventivas macroeconómicas y compartido los informes de la toma de decisiones a países no pertenecientes al G20, al igual que a la academia, organizaciones internacionales y a la sociedad civil, lo que ha fortalecido su legitimidad y credibilidad dentro de la estructura de la gobernanza global. De igual manera, se fueron incorporando temas no financieros de interés para la agenda de trabajo del Grupo, como asuntos sobre desarrollo, cambio climático, energía, agricultura, anticorrupción, equidad de género y empleo, entre otros (G20 India, 2023, p. 3-4).

Los trabajos del G20 están organizados en dos Canales: el de Sherpas y el de Finanzas. El primero, es responsable de dar seguimiento y coordinar los trabajos de trece Grupos de Trabajo, vinculados con temas no financieros, que tienen relevancia para los países participantes y que, de manera indirecta, inciden en diferentes aspectos del funcionamiento de los mercados y en las variaciones de los indicadores macroeconómicos⁵ (MFA Australia, 2014). En el caso de México, la participación en este Canal es coordinada por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE, 2015). Los Sherpas son auxiliados por un Sous-Sherpa que asume la representación alternativa del país y coordina la participación de las dependencias mexicanas en cada uno de los Grupos de Trabajo en los que participan.

El Canal de Finanzas analiza cuestiones macroeconómicas globales mediante dos mecanismos de trabajo: 1) reuniones de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales, y 2) reuniones de sus nueve grupos de trabajo⁶. Algunas de las cuestiones clave que analiza este Canal son las perspectivas económicas y el seguimiento de los riesgos; y el proceso de reformas a la arquitectura financiera global, entre otros. En el caso de México, la participación en el Canal de Finanzas se encuentra bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como autoridad representante del Poder Ejecutivo, y del Banco de México, como responsable de la política monetaria del país (SRE, 2015).

Entre los logros principales del Canal de Finanzas en los últimos años se encuentran la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI), la formulación del Marco Común para el tratamiento de la deuda después del DSSI (conocido coloquialmente como *Common Framework*), la Hoja de Ruta para Finanzas Sostenibles; una solución de dos pilares para los desafíos fiscales que surgen de la digitalización de la economía; los Principios del G20 para

⁵ Durante la Presidencia de India, los Grupos de Trabajo del Canal de Sherpas son: Agricultura; Anticorrupción; Comercio e Inversión; Desarrollo; Economía Digital; Cultura; Educación; Medio Ambiente y Sostenibilidad Climática; Empleo; Salud; Reducción del Riesgo de Desastres; Transición Energética; Turismo.

⁶ Durante la Presidencia de India, los nueve Grupos de Trabajo del Canal de Finanzas son: Grupo de Trabajo Marco; Arquitectura Financiera Internacional; Grupo de Trabajo de Infraestructura; Grupo de Trabajo sobre Finanzas Sostenibles; Alianza Global para la Inclusión Financiera; Grupo de Trabajo Conjunto sobre Finanzas y Salud; Agenda de Fiscalidad Internacional; y Problemas del sector financiero.

la inversión en infraestructura de calidad; y la creación de un Fondo de Intermediación Financiera para la Prevención, Preparación y Repuesta a Pandemias (conocido como Fondo Pandémico) (G20, 2023).

Además del trabajo que realizan los Grupos de Trabajo en cuestiones técnicas, cada año se celebra una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y dos Reuniones de Ministros de Finanzas Centrales en las que se formulan directivas y lineamientos que orientan los trabajos del G20 y los entregables específicos que se someterán a la aprobación de la Cumbre de Líderes.

Complementan la estructura del G20 los llamados “Grupos de Compromiso” (*Engagement Groups*), conformados principalmente por representantes de la sociedad civil y del sector privado que desarrollan recomendaciones de políticas públicas y otras acciones para ser sometidas a la consideración de los líderes del G20 (Gobierno de Canadá, 2023). Actualmente, existen once⁷ Grupos de Compromiso que cubren una amplia diversidad de temas como la igualdad de género, la ciencia y la tecnología, los intereses de la juventud y el desarrollo de las *startups*, entre otros.

La relevancia del G20 se ha mantenido a lo largo de los años y el foro ha abordado desafíos adicionales, como la regulación financiera, el cambio climático, la lucha contra la evasión fiscal y la pandemia de COVID-19. La diversidad de sus miembros, que incluye a economías desarrolladas y emergentes, refleja la naturaleza cambiante del orden económico internacional y la importancia de la colaboración entre actores clave.

Entre los resultados más relevantes de las Cumbres de Líderes, desde la creación del G20, pueden destacarse los siguientes:

1° Cumbre - Washington DC, Estados Unidos (2008): Marcó un hito al establecer las bases para la reforma más profunda de arquitectura financiera internacional desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Acordó triplicar el presupuesto del Fondo Monetario Internacional (FMI) y ampliar las capacidades de préstamo de los

⁷ Business 20 (B20); Civil 20 (C20); Labour 20 (L20); Parliament 20 (P20); Science 20 (S20); Supreme Audit Institutions 20 (SAI 20); Startup 20; Think 20 (T20); Urban 20 (U20); Women 20 (W20); Youth 20 (Y20)

Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD). En comercio internacional, los líderes se comprometieron a limitar la imposición de barreras al comercio y a la inversión durante 12 meses (G20 India, 2023, p. 12).

3º Cumbre - Pittsburgh, Estados Unidos (2009): Implementó una regulación más rigurosa sobre las entidades bancarias, requiriendo a los bancos que retuvieran una mayor proporción de sus utilidades para acumular capital, reduciendo el riesgo financiero de operaciones privadas. (Lee, 2009, p.1).

5º Cumbre - Seúl, República de Corea (2010): Los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron la reforma de las participaciones financieras y de voto en el FMI. Por primera vez, incluyeron cuestiones no financieras con la discusión de la Agenda de Desarrollo (Lee, 2010, p. 1).

7º Cumbre - Los Cabos, México (2012): Estuvo centrada en combatir el desempleo entre los jóvenes y en generar oportunidades laborales de alta calidad que incluyeran seguridad social y remuneración equitativa. Puso especial énfasis en la relación entre el desarrollo, la agricultura y un crecimiento sostenible (Kirton & Kulik, 2012).

10º Cumbre - Antalya, Türkiye (2015): El G20 trató, por primera vez, temas relacionados con la migración y el desplazamiento de refugiados. Se establecieron reformas adicionales para el ámbito financiero y se adoptó el compromiso de respaldar el acuerdo global sobre el cambio climático. Asimismo, se publicó una Declaración del G20 enfocada en la lucha contra el terrorismo (Best, Grott, et al., 2015).

12º Cumbre - Hamburgo, Alemania (2017): Otorgó atención particular a la amenaza global del terrorismo. La Declaración de Hamburgo respaldó firmemente la “irreversibilidad” del Acuerdo de París. Enfatizó la seguridad energética como un principio fundamental en la transformación del sistema energético e instó a los BMD a promover la universalización del acceso a energía asequible y limpia (G20 India, 2023).

15º Cumbre - Arabia Saudita (2020): Se llevó a cabo de forma virtual como consecuencia de la pandemia, marcando un hito en la historia del grupo. Los líderes discutieron los desafíos derivados del brote de la pandemia de COVID-19

y la necesidad de coordinar una respuesta global, lo que resultó en la adopción de un “Plan de Acción en respuesta a la COVID-19” y un compromiso de movilización de más de 5 mil millones de dólares a la economía mundial. Además, se aprobó la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda y el Marco Común para el Tratamiento de la Deuda, con el objetivo de aliviar la liquidez de los países endeudados (G20 India, 2023, p.15).

16° Cumbre - Roma, Italia (2021): La Declaración de Roma hizo un llamado a intensificar la cooperación multilateral para poner fin a la pandemia de COVID-19, respaldar la recuperación y seguir trabajando de manera conjunta en la prevención, detección y respuesta eficaz a los riesgos y emergencias sanitarias globales. En el ámbito financiero, el G20 lideró la adopción del Acuerdo Político Final que se basa en dos pilares para abordar los desafíos fiscales. Este acuerdo representa la reforma fiscal mundial más significativa en más de un siglo, y obligará a las empresas multinacionales a pagar un impuesto mínimo del 15% en los países donde operen (Romero, Domínguez & Barrera, 2023, p. 251-259).

17° Cumbre - Bali, Indonesia (2022): Emitió una Declaración que destaca la determinación de mantener la agilidad y flexibilidad en las políticas macroeconómicas y financieras. Además, se alcanzaron compromisos para impulsar la seguridad alimentaria y energética, respaldando la estabilidad de los mercados y desbloqueando inversiones destinadas a naciones en desarrollo, con el objetivo de financiar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y acelerar su logro (Kirton, 2023). La Cumbre de Bali fue de especial importancia en el contexto de la invasión rusa a Ucrania, con la aprobación de la primera declaración adoptada por consenso, desde el inicio del conflicto, en un foro internacional en el que participa Rusia. La Declaración consignó la “condena a la guerra en Ucrania en los términos más enérgicos” y el rechazo a la amenaza o al uso de armas nucleares, además de exigir “la retirada completa e incondicional del territorio de Ucrania” (Feller & Mendoza, 2023, p. 267).

3. Participación y prioridades de México en la Cumbre Nueva Delhi

Los trabajos del G20 bajo la Presidencia de la India, a lo largo de 2023, se caracterizaron por la continuación de la confrontación entre sus miembros por el conflicto en Ucrania, debido a que China y Rusia manifestaron no poder aceptar más el lenguaje adoptado sobre este tema en Bali, en 2022. Los dos países argumentaron que las circunstancias habían cambiado y que el G20 no es el foro apropiado para discutir temas de seguridad.

Si bien es cierto que las cuestiones de seguridad nos son parte del mandato del G20, la realidad es que las confrontaciones geopolíticas están cada vez más ligadas a las crisis económicas y financieras. La guerra en Ucrania ha repercutido en la estabilidad y la seguridad internacionales, agravando la situación alimentaria y energética, el proceso de la recuperación de la pandemia y el ya de por sí reducido avance de los ODS.

La relevancia del G20 dependía de lograr nuevamente un texto de consenso durante la Presidencia india, con entregables concretos para atender los impactos de las crisis actuales. Como ocurrió en Bali, el papel de las economías emergentes resultó fundamental en todo el proceso preparatorio de la Cumbre de Nueva Delhi para lograr el consenso y renovar el espíritu de colaboración dentro del grupo, evitando que la polarización geopolítica lo paralizara.

El ciclo de presidencias del G20 encabezadas por el mundo en desarrollo (Indonesia en 2022, la actual de India en 2023, la de Brasil en 2024 y la de Sudáfrica en 2025) ofreció una oportunidad única para que las economías emergentes promovieran sus prioridades dentro del grupo y, a la vez, protegieran los intereses de los más vulnerables.

En este contexto, México –fiel a su tradición multilateralista– participó a lo largo de toda la Presidencia india activamente, de manera propositiva y constructiva en los diferentes Grupos de Trabajo, reuniones de Sherpas y Ministeriales; así como en las negociaciones de la Declaración de Líderes de Nueva Delhi. Su objetivo fue el de acercar posiciones y encontrar soluciones en los temas más polarizados, al tiempo que aseguró el avance y la inclusión de sus prioridades.

La participación de México en el G20 ha sido tradicionalmente una prioridad de la política exterior. Este grupo representa un foro fundamental para promover los intereses nacionales e impulsar normas de gobernanza global más justas e inclusivas. A lo largo de los años, México ha desempeñado un papel relevante en el grupo, que le permite fortalecer su posición en el sistema internacional y proyectar sus intereses nacionales.

Los temas prioritarios para México incluyeron la reducción de la pobreza y la desigualdad, mayor financiamiento para el desarrollo, acceso a fondos para el combate al cambio climático, fortalecimiento de la preparación, tratamiento de la deuda y reforma a los BMD, prevención y respuesta a pandemias, defensa de la igualdad de género y la incorporación de una perspectiva integral de la migración. La Cumbre de Líderes concluyó exitosamente el 10 de septiembre de 2023 con la adopción de la Declaración de Nueva Delhi que incluye las siguientes prioridades:

Pobreza y desigualdad. México aseguró la inclusión del combate a la pobreza y la desigualdad como uno de los temas prioritarios que la comunidad internacional debe atender, ya que afectan desproporcionadamente a mujeres y niños, y a los más vulnerables.

Igualdad de género. Una de las aportaciones de México fue la incorporación en el texto de la garantía de la igualdad de acceso a una educación asequible, inclusiva, equitativa, segura y de calidad. Consistentemente, México abogó por promover el desarrollo inclusivo con la igualdad de género como eje transversal y por atender la participación desproporcionada de las mujeres en el trabajo doméstico y de cuidados remunerado y no remunerado. Por otra parte, México apoyó la creación de un Grupo de Trabajo sobre Empoderamiento de las Mujeres, que iniciará sus trabajos a partir de la próxima presidencia que le corresponde a Brasil. De acuerdo con su política exterior feminista, México impulsó el reconocimiento de la igualdad de género como máxima prioridad en los esfuerzos de recuperación económica.

Cultura. México logró la inclusión de un compromiso para combatir el fenómeno de tráfico de bienes culturales y evitar la apropiación del patrimonio cultural vivo de los pueblos indígenas. Asimismo, salvaguardar la diversidad cultural y

los derechos culturales colectivos, incluidos los de pueblos indígenas y comunidades locales; y el reconocimiento de la cultura como impulsora del desarrollo sostenible.

Salud. Por iniciativa de México, el texto incluye una referencia a la necesidad de promover y mejorar el acceso a servicios de salud mental y apoyo psicosocial de manera inclusiva; un tema prioritario que el país ha impulsado en otros foros multilaterales. Apoyó la necesidad de destacar la dimensión de salud pública del problema mundial de las drogas.

Desarrollo verde: México insistió en la necesidad de que el G20 se comprometa a facilitar el acceso a financiamiento para apoyar a los países en desarrollo a alcanzar sus compromisos en el Acuerdo de París. Del mismo modo, promovió la transición energética limpia, sostenible, justa, asequible e inclusiva, y el reconocimiento de la importancia de atender e incrementar el financiamiento concesional a la desertificación, sequía, degradación de la tierra. En este sentido, apoyó la propuesta de desarrollar un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, incluido el medio marino.

Migración: El papel de México fue fundamental para la incorporación de una perspectiva integral sobre migración, que incluya el apoyo al desarrollo socioeconómico de las comunidades de origen y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, independientemente de la condición migratoria; así como la inclusión los trabajadores migrantes y los refugiados, en acciones de recuperación económica. De igual manera, apoyó el compromiso de fortalecer la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino.

Financiamiento y tratamiento de la deuda: De manera consistente con años anteriores, México promovió la formulación de esquemas accesibles para el tratamiento de la deuda en países de renta media y la importancia de contar con un mayor financiamiento al desarrollo que incluya las necesidades particulares de los países más vulnerables. En este contexto, abogó por incluir un compromiso para incrementar la participación de los países en desarrollo en las instituciones financieras internacionales; así como de movilizar financiamiento para que países de renta media y baja logren cumplir con la Agenda 2030 y sus ODS.

Bancos Multilaterales de Desarrollo: México abogó por una arquitectura financiera internacional más justa, en específico a través de la reforma de los Bancos Multilaterales de Desarrollo. La arquitectura financiera internacional debe evolucionar para maximizar los recursos y diseñar instrumentos financieros innovadores de bajo costo, para cerrar las brechas sociales actuales y atender otros desafíos como el cambio climático. Los Bancos Multilaterales de Desarrollo deben diseñar políticas y acciones que apoyen el acceso a los mercados financieros para las economías emergentes, a fin de alcanzar un costo financiero justo para implementar proyectos que atiendan los desafíos globales, incluido el avance de los ODS.

Seguridad internacional: México subrayó la importancia de la cooperación internacional para combatir el tráfico ilícito y el desvío de armas pequeñas y ligeras. Se trata de la primera vez que este tema se menciona en una Declaración del G20, como amenaza al desarrollo.

4. Perspectivas para el futuro del G20

La economía global está en plena reconfiguración. Una muestra de esto son las recientes perspectivas económicas para los países del G20. Con base en las estimaciones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), se ha reportado que México se encuentra entre los países del G20 que tendrán un mayor crecimiento económico, junto con Brasil, China, Japón y Rusia (Morales, 2014). Sin embargo, el mismo balance apunta que el PIB mundial se desacelerará hasta 2.4% en 2023, mientras que se espera que el crecimiento del comercio global aumente por debajo del promedio de los últimos diez años. En el futuro inmediato, éste será el primer desafío de la desglobalización para los líderes del G20.

En 2024, la presidencia de este foro internacional recaerá en Brasil, bajo el liderazgo del presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ese país ha planteado de manera anticipada tres prioridades: 1) inclusión social y lucha contra el hambre, la pobreza y la desigualdad; 2) transición energética y desarrollo sostenible en sus tres vertientes: social, económica y medioambiental; 3) reforma de las instituciones de gobernanza mundial. Congruente con los retos de los últimos años, Brasil propone crear dos iniciativas, la

Movilización Global contra el Cambio Climático y la Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza.

Las declaraciones recientes del Presidente brasileño permiten anticipar la dirección que ese país imprimirá en el grupo:

La falta de un compromiso con el medio ambiente nos lleva a una emergencia climática sin precedentes. (...) Las sequías, inundaciones, tempestades e incendios se vuelven más frecuentes y minan la seguridad alimentaria y energética. (...) Son los más pobres, mujeres, indígenas, ancianos, niños, jóvenes y migrantes los más impactados. (...) Esta es una deuda acumulada a lo largo de siglos. (...) Esperamos contar con el compromiso de todos, para que la belleza de la Tierra no sea sólo una fotografía vista desde el espacio. (AFP, 2023)

El mandatario brasileño buscará asegurar la presencia del presidente de Rusia en la Cumbre de Líderes de Río de Janeiro, el 18 y 19 de noviembre de 2024. Antes de este evento, asistirá a la Cumbre de los BRICS organizada en territorio ruso. Los cinco miembros de ese grupo (Brasil, Rusia, India, China y Rusia) acordaron en su 15º Cumbre de Líderes, celebrada en Johannesburgo, en agosto de 2023, invitar a Argentina, Arabia Saudita, Egipto, Etiopía, Emiratos Árabes Unidos e Irán a sumarse al grupo. No obstante, han surgido cuestionamientos nacionales que podrían provocar que no todos los países invitados sean incorporados. En general, se prevé que esta expansión proporcione a los BRICS un mayor peso como grupo económico, pero son pocas las posibilidades de que consolide como bloque político.

Dentro del G20, convergen diferentes grupos como el G7, los BRICS y MIKTA (México, Indonesia, República de Corea e Indonesia). El G7 busca liderar los principales temas de la agenda internacional y legitimar la posición de los países desarrollados frente a las potencias medias y en desarrollo. Sin embargo, como bien destacó el ex ministro de Finanzas del Reino Unido, Jim O'Neill (2023), ni los países desarrollados del G7 ni las economías emergentes de BRICS tienen el poder suficiente para plantear soluciones a las crisis multidimensionales que enfrenta la humanidad.

Ante este escenario, el G20 es la única agrupación de países con suficiente legitimidad y capacidad para ofrecer soluciones a los desafíos presentes en el sistema internacional. Ya sea por su relevancia económica o por su peso político, no existe otro mecanismo que pueda sentar a los distintos líderes regionales e internacionales en una misma mesa para acordar respuestas conjuntas a las distintas crisis financieras, sanitarias, medioambientales y de desarrollo.

En medio de la polarización de los últimos años, MIKTA se ha caracterizado por un papel que pretende acercar posiciones para dar solución a los retos actuales. A diez años de su conformación, este grupo busca constituir un puente entre los países desarrollados y en desarrollo, tanto en Naciones Unidas como en el G20. En paralelo a la presidencia de Brasil, México asumirá la coordinación de MIKTA en 2024, en la que reafirmará el compromiso de los cinco países con la democracia, el fortalecimiento del multilateralismo, así como con el derecho y la cooperación internacionales bajo el liderazgo de la ONU. Buscará, igualmente, coordinar posiciones conjuntas que permitan al grupo fortalecer su peso en el G20, principalmente en temas como el multilateralismo y la cooperación con un enfoque social e inclusivo; posicionar a las mujeres en el centro de la agenda; y potenciar la cooperación internacional para no dejar a nadie atrás.

El G20 es y seguirá siendo para México un foro estratégico de diálogo y cooperación política y un motor que permita impulsar iniciativas internacionales para erradicar la pobreza y la desigualdad en el mundo.

El G20 debe aprender del valor del diálogo y de la negociación que le permitieron alcanzar el Consenso de Bali de 2022. Un acuerdo histórico, en todos los sentidos, porque demostró que la diplomacia puede dejar de lado el conflicto y la polarización en beneficio del bien común.

El valor agregado del G20 es generar directrices que orienten y destablen los acuerdos que necesita la comunidad internacional para alcanzar el desarrollo sostenible. Los líderes deben enfocarse en formular equilibrios dirigidos a recuperar el progreso en la Agenda 2030 y apuntalar los acuerdos que se necesitan antes y después de la Cumbre del Futuro, propuesta por el Secretario General de Naciones Unidas.

La Cumbre de los ODS, celebrada en el marco del 78º período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, debe motivar al G20 a cumplir con el objetivo de garantizar una vida digna para todos los ciudadanos del mundo, reduciendo las brechas que persisten en el desarrollo. La transferencia de tecnología y conocimiento son claves para fortalecer la capacidad de los países frente a las desigualdades sociales y las asimetrías regionales y globales. La cooperación sur-sur y triangular deben ser pilares del desarrollo.

Durante la Presidencia de Brasil, y con el objetivo de fortalecer el bloque latinoamericano, México continuará siendo un actor constructivo, un país puente dispuesto a revertir la incertidumbre mediante el diálogo con todos los países sentados a la mesa, como lo ha hecho hasta ahora. De manera transversal, la migración, la igualdad de género, el financiamiento para el desarrollo, el tratamiento de la deuda para países vulnerables, la seguridad alimentaria y energética, el combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, la cooperación antinarcóticos, la protección del medio ambiente y el combate al tráfico de bienes culturales seguirán estando en el centro de la agenda del gobierno mexicano.

Las economías emergentes son más vulnerables a los choques económicos globales. Como lo ha advertido el Secretario General de la Naciones Unidas, el crecimiento de la deuda es insostenible. Necesitamos una arquitectura financiera internacional que vele por los más vulnerables, incluyendo los países de renta media susceptibles de sufrir el riesgo de impago. Los tiempos demandan mayores recursos para invertir en protección social, cuidado del medio ambiente, salud, educación y seguridad alimentaria.

El G20 también está llamado a incrementar el acceso de los países en desarrollo a fuentes de financiamiento climático. La desertificación, la erosión y la contaminación ambiental no deben ser temas marginales de su agenda. Frente a la amenaza del calentamiento global, los líderes del G20 tienen la responsabilidad de encabezar los esfuerzos para revertir sus efectos.

México y las economías emergentes necesitan que el G20 se convierta en un mecanismo que contribuya a una gobernanza global más incluyente y representativa. El

compromiso del grupo con la implementación de la Agenda 2030 y sus ODS debe acelerarse, reforzando los esfuerzos de las Naciones Unidas. El futuro del G20 estará caracterizado por la complejidad. América Latina tendrá mucho que aportar al éxito de la Presidencia de Brasil. Para México, la prioridad será alcanzar un futuro más justo, sostenible, igualitario y de paz.

5. Conclusión

En los últimos quince años, el G20 se ha consolidado como uno de los foros de cooperación más relevantes, al sentar a la mesa tanto a países desarrollados como en desarrollo. Sus miembros tienen la obligación de seguir contribuyendo a preservarlo como un mecanismo vigente y efectivo para la coordinación económica y política internacional, que se adapte a los retos globales y a las necesidades de los países más afectados por las crisis actuales y futuras.

Desde 2022, el G20 es coordinado por un ciclo de cuatro presidencias encabezadas por economías emergentes. Este escenario ofrece una oportunidad adicional para fortalecerlo como un mecanismo más eficaz y representativo. El papel de México es fundamental como país de tradición multilateralista, que privilegia el diálogo, la diplomacia y la cooperación. Sus contribuciones buscan acercar posiciones, avanzar las prioridades nacionales y la agenda de los países en desarrollo, favoreciendo la construcción de una gobernanza global más incluyente.

En 2024, México coordinará los trabajos de MIKTA, como grupo que ofrece equilibrios dentro del G20 en un contexto de polarización. Representa una oportunidad para contribuir en el seno del grupo al fortalecimiento del multilateralismo, del derecho internacional y de la cooperación con un enfoque social e inclusivo para no dejar a nadie atrás.

Las crisis globales, cada vez más complejas, únicamente pueden superarse mediante la colaboración y la solidaridad. Debido a que la continuación de las tensiones entre las principales potencias parece inevitable, un país como México debe seguir luchando por transformar las rivalidades geopolíticas y geoeconómicas en un renovado esfuerzo del G20 por la cooperación para el desarrollo y la estabilidad.

Fuentes de consulta

- AFP. (2023, 9 de septiembre). Enfrentamos “emergencia climática sin precedentes”, alerta Lula da Silva. En *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/09/09/mundo/enfrentamos-emergencia-climatica-sin-precedentes-alerta-lula-da-silva/>
- Best, E., Grott, T., Gazaleh, P., Gumley, M. & Tsapralis, A. (2012, 19 de junio). *The G20 Antalya Summit: Expectations, Results and the Road Ahead*. Information Center of the University of Toronto. <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/151116-analysts.html>
- Carbajo, Alfonso. (s.f.). *De Rambouillet a Toronto y Muskoka: el G8 y el G20*. Cuadernos de Información Económica. No. 217, 65-69. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_CIE/217art11.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2002, 9 de abril). *Globalización y desarrollo*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/454c4451-448a-4087-b41e-4ac0b3776d40/content>
- Corona, E., González, J. & Ochoa R. (2011). “CUMBRE DEL G-20” 11 y 12 de noviembre de 2010, Seúl, Corea. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPÉ-CI-A-05-11.pdf>
- Dale, T. (2014, 4 de marzo). The G20: a quick guide. Parlamento de Australia. https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1314/QG/G20
- Feller, J. & Mendoza R. (2023). La Cumbre del G20 en Bali: preparación, desarrollo y participación mexicana. *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 126, p. 263-282. Instituto Matías Romero. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe>

Guillén, A., (2000). Efectos de la crisis asiática en América Latina. *Revista de comercio exterior*, vol. 50, No. 734, 539. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/46/1/RCE.pdf>

Gobierno de Canadá. (2023). *Canada and the G20*. https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/g20/index.aspx?lang=eng

Information Center of the University of Toronto. (2009). *Report of G7 Finance Ministers to the Köln Economic Summit*. <http://www.g8.utoronto.ca/finance/fm061999.htm>

Kirton, J. & Kulik, J. (2012, 19 de junio). *A Summit of Significant Success: G20 Los Cabos Leaders Deliver the Desired Double Dividend*. Information Center of the University of Toronto. <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/120619-kirton-success.html>

Kirton, J. (2021, 31 de octubre). *The G20 Rome Summit's Significant Performance*. Information Center of the University of Toronto. <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/211031-kirton-performance.html>

Kirton, J. (2023, 19 de enero). *The 2022 G20 Bali Summit's Substantial Performance*. Information Center of the University of Toronto. <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/230119-kirton-bali-performance.html>

Lee, Dong-hwi (2009). *Third G-20 Summit: International Political Economic Achievements and Prospects*. The Institute of Foreign Affairs and National Security. <http://www.g20.utoronto.ca/biblio/LEE-3rd-20091014-en.pdf>

Lee, Dong-hwi (2010). *G20 Seoul Summit: Assessment and Future Prospects*. The Institute of Foreign Affairs and National Security. <http://www.g20.utoronto.ca/biblio/LEE-5-20101213-en.pdf>

Morales, R. (2023, 4 de octubre). México entra al Top-5 de las naciones con mayor crecimiento en el G-20. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/economia/Mexico-se-ubica-en-el-Top-5-de-mayor-crecimiento-en-G-20-20231004-0046.html>

Presidencia del G20, Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de India. (2023). *Finance Track*. <https://www.g20.org/en/workstreams/finance-track/>

Romero, V., Domínguez, D., Barrera, E. (2023). El G20, México y la presidencia de Italia en 2021: diplomacia y recuperación internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 126, p. 241-261. Instituto Matías Romero. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe>

Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México. (2015). *México y el Grupo de los Veinte (G20)*. <https://www.gob.mx/sre/fr/acciones-y-programas/mexico-y-el-grupo-de-los-veinte-g20>

Secretariado del G20, Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de India. (2023). *G20 – Background Brief*. https://www.g20.org/content/dam/gtwenty/gtwenty_new/about_g20/G20_Background_Brief.pdf

Revista de Administración Pública



Retos y logros del Estado mexicano en la lucha contra el tráfico ilegal del Patrimonio Cultural de México

Salvador Tinajero Esquivel*
María José Buerba Romero Valdés*

Resumen: El presente artículo se centra en el análisis del marco jurídico mexicano e internacional contra el tráfico ilícito de bienes culturales, así como las acciones del Estado mexicano para la protección y salvaguarda del patrimonio cultural de la Nación que se encuentra en el extranjero y su eventual restitución.

Palabras clave: Restitución de patrimonio cultural mexicano, tráfico ilícito de bienes culturales, derechos culturales, legislación mexicana sobre bienes culturales.

Challenges and achievements of the Mexican State in the fight against illegal trafficking of Mexico's cultural heritage

Abstract: This article focuses on the analysis of the Mexican and international legal framework against the illicit traffic of cultural property, as well as the actions of Mexico for the protection and safeguarding of its national cultural heritage that is located abroad and its eventual restitution.

* Actualmente se desempeña como Consultor Jurídico Adjunto en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y LLM en Derecho Internacional y Derechos Humanos por la Universidad de Notre Dame. Ha servido como Coordinador Jurídico de la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas y otros organismos internacionales con sede en Ginebra, Suiza, como Cónsul de Comunidades en Seattle, Washington y como Cónsul de México en República Checa.

* Directora para la Restitución del Patrimonio Cultural en la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Keywords: Restitution of Mexican cultural property, illegal traffic of cultural property, cultural rights, Mexican legislation on cultural property.

Fecha de recepción del artículo: 21 septiembre 2023

Fecha de aceptación: 19 octubre 2023

Introducción

El tráfico ilícito de bienes culturales constituye una de las principales causas del empobrecimiento del patrimonio cultural de las naciones, siendo un problema de proporciones universales.¹

Es por ello, que la restitución del patrimonio cultural mexicano que se encuentra en el extranjero es una de las prioridades del gobierno de México. En los últimos cinco años, se han emprendido acciones jurídicas y diplomáticas sin precedentes, impulsado diversos mecanismos en defensa del legado cultural e histórico de nuestro país, que desde 2019 han derivado en la restitución de más de 12 mil monumentos arqueológicos, que después de años o incluso siglos, han encontrado el camino de regreso al contexto al que pertenecen.²

El aparato gubernamental mexicano ha desplegado distintas estrategias para la lucha contra el tráfico y venta de los elementos culturales mexicanos en el extranjero, partiendo de la importancia del aspecto histórico cultural de las piezas y su significado desde el ámbito de los derechos humanos de las comunidades originarias.

La importancia de la prohibición de la comercialización y venta de elementos culturales, cuenta con un aspecto histórico cultural, que nos invita a reflexionar sobre su relevancia como conexión entre el pasado, presente y futuro de los pueblos, siendo un elemento constitutivo para la identidad de los individuos y de las naciones.

¹ SÁNCHEZ CORDERO, Jorge, «Patrimonio Cultural Y Solidaridad Internacional». Revista Mexicana De Política Exterior, n.º 123 (agosto), pag.230, 2022. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/2559>.

² Periodo del 2019 al 2023.

La comercialización del patrimonio cultural lo reduce a *mercancía*, dejando de lado su importancia cultural, empobreciendo la narrativa histórica y material, y provocando la pérdida de información relevante para la cosmovisión de las comunidades.

El tráfico de bienes culturales. un menoscabo a la memoria cultural e histórica de las naciones

El tráfico ilícito de bienes culturales constituye una de las principales causas del detrimento del patrimonio cultural de los países de origen. Comúnmente, el tráfico de bienes arqueológicos comienza por una excavación ilegal en un país de origen y culmina a través de una compraventa realizada al otro lado del mundo.

En muchas ocasiones se desconoce el origen exacto de los artefactos en circulación, o los objetos culturales se ven dañados y modificados, ya que son fragmentados para facilitar el contrabando y su traslado. Las conductas anteriores privan al mundo de valiosa información sobre el origen, contexto y naturaleza de los objetos y de las civilizaciones que los crearon. Así, el tráfico ilícito de bienes culturales resulta en un menoscabo irreparable para la memoria de la humanidad.

Adicionalmente, en las últimas décadas el fenómeno ha alcanzado dimensiones inusitadas. Según estudios reconocidos por la Unión Europea y otros organismos internacionales relevantes, la venta de bienes arqueológicos es una vía de financiamiento para grupos criminales en todo el mundo, convirtiendo el tráfico ilícito de bienes culturales en un problema de seguridad que afecta a todas los Estados.³

De la misma forma que ocurre con cualquier otro mercado, el tráfico ilícito de bienes culturales opera bajo la lógica de oferta-demanda. En esta lógica, el mercado del arte se convierte en una ruta de salida para las piezas robadas, considerando que aumentó 3% sólo en el último año, constituyendo un valor estimado de \$67,800,000,000.00 dólares estadounidenses, cifra aún mayor que el nivel alcanzado previo a la pandemia de Covid 2019.⁴

³ Encuesta INTERPOL, “Evaluación sobre los delitos contra los bienes culturales 2021”, Octubre 2022.

⁴ Reporte de Art Basel &UBS “The Art Market 2023”, 2023. <https://theartmarket.artbasel.com/>

Por ello, la forma más eficaz de combatir la comercialización ilegal del patrimonio cultural, es a través de un enfoque de reducción de mercado, cuya mejor manifestación es el escrutinio puntual a las operaciones comerciales que involucren objetos culturales de otros países. Solicitar permisos de exportación y seguir los códigos de ética para la adquisición de piezas son sólo algunas de las acciones que muchos países siguen en la actualidad.

El Estado mexicano está convencido del papel fundamental que tiene la cooperación internacional consagrada en instrumentos internacionales. Además de considerar que para generar una estrategia efectiva en contra del mercado ilícito de bienes culturales, también es necesaria la creación de esquemas de colaboración público-privado, entre las casas de ventas y los gobiernos los cuales habiliten la supervisión de las operaciones comerciales.

Países de “origen” y países de “mercado”

El tráfico de bienes culturales es un fenómeno mundial que afecta a todos las naciones del mundo, sin excepción y en distintos niveles, ya sea como país de origen, de tránsito, de destino o mercado.

Los **países de “origen”** son aquellos herederos del legado arqueológico de antiguas civilizaciones. En este grupo se encuentran *inter alia* países como Perú, Guatemala, Grecia, Egipto, Italia, Iraq, Turquía, Siria y por supuesto México. Como común denominador de los países de “origen” encontramos que mediante *fiat* legislativo declaran la propiedad sobre todos los artefactos de valor cultural significativo, al tiempo que prohíben su venta y exportación. En el caso mexicano es el artículo 27 de la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos* de 1972.⁵

Por otro lado, los **países de “mercado”** son aquellos que albergan los espacios para la comercialización de bienes culturales. A través de una legislación más flexible, países como Francia, Japón, Estados Unidos, Suiza, entre otros, favorecen la compra-venta de piezas extraídas de los países de origen.

⁵ DOF Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos de 1972, “ARTICULO 27.- Son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles.” https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131_160218.pdf

La división entre naciones históricamente consideradas como colonizadoras y colonizadas suele ser un punto de partida para definir las posiciones de los países que interactúan en el fenómeno del tráfico ilícito de bienes culturales. No obstante, esta dicotomía puede ser válida en lo que se refiere a piezas que normalmente se encuentran en museos y cuya trazabilidad indica que las mismas llegaron de las colonias a los imperios durante dicho periodo.

Lo cierto es que el mercado actual está mucho más asociado a prácticas de delincuencia organizada transnacional y la tolerancia a los productos de la misma por parte de los países de “mercado” que a un tema colonial.

El tráfico de propiedad cultural y el crimen organizado

Los grupos del crimen organizado están estrechamente vinculados con el mercado del arte y el tráfico de patrimonio cultural. La participación de los grupos criminales puede ser a través del mercado “legal”, como son las subastas y venta de objetos por internet, como el mercado ilegal, como son las redes de tráfico de piezas que fueron sustraídas de manera irregular de su lugar de origen.

El mercado ilegal de patrimonio cultural es un fenómeno multifacético, que tiene implicaciones en lo internacional, penal y cultural. Se estima que el mercado de bienes culturales representa el tercer mercado negro más productivo, sólo después de las armas y drogas. Para México, el tráfico ilícito de estos bienes constituye una de las principales causas del empobrecimiento del patrimonio cultural de los países de origen.

El tráfico de bienes culturales ha sido identificado como una manera en la que las células criminales facilitan el lavado de dinero, mediante el blanqueamiento de los objetos culturales y representa una fuente de financiamiento para grupos terroristas.⁶

Comúnmente, los bienes culturales traficados ilegalmente son adquiridos mediante robos o excavaciones ilícitas, luego son transportados a través de fronteras internacionales, para luego ser ofertados en el mercado negro extranjero.

⁶ N. Brodie, J. Doole y P. Watson, 2000, *Stealing History: The Illicit Trade in Cultural Material*, Cambridge, McDonald Institute for Archaeological Research, p. 16.

Algunas piezas son fragmentadas para facilitar su transportación. En otros casos se oculta el origen verdadero de la pieza y se construye una historia falsa para justificar su adquisición.

A diferencia del tráfico de drogas o armas, donde está claro que un producto como la heroína o la cocaína son ilícitos, los delitos relacionados con el tráfico de propiedad cultural resultan un desafío para identificar y contar con la evidencia documental del momento en que los bienes dejaron el territorio de origen, ya que en la mayoría de los casos no se cuenta con registro anterior al robo o saqueo.

La naturaleza criminal de este tipo de actividades dificulta el contar con datos estadísticos certeros que nos permitan estimar las proporciones del crimen total que afecta al patrimonio cultural de los Estados. La falta de estadísticas confiables y datos comparables hace evidente la importancia de la acción de la comunidad internacional para afrontar los retos y poder formular respuestas conjuntas eficaces.

Legislación mexicana

Desde la fundación del México independiente, el Estado mexicano ha legislado en torno a la protección de sus bienes culturales, mediante el establecimiento de políticas, normas y acciones que constituyeron la base jurídica para la salvaguardia del patrimonio cultural, promoviendo la diversidad del país y otorgando sentido y coherencia a la identidad de los mexicanos.

Históricamente, se ha determinado que el patrimonio arqueológico es propiedad de la Nación, inalienable e imprescriptible y consecuentemente su legislación corresponde al Congreso de la Unión. Adicionalmente, desde momentos muy tempranos de la historia nacional se reguló la salida de material arqueológico mediante la emisión de certificados de exportación.

Las primeras regulaciones se remontan a la época virreinal, pues es en las Leyes de Indias donde se estableció que las ruinas de los edificios prehispánicos pertenecían a la Real Propiedad⁷.

⁷ Leyes de las Indias. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-LH-1998-62

En el México independiente, se mantuvo la doctrina de protección de los bienes considerados como propiedad de la Nación, cuya conservación correspondía a las autoridades mexicanas. El gobierno emitió disposiciones de tipo administrativo, a efecto de consignar que todas las antigüedades que se encontraban en territorio pertenecían al Estado, reservando la facultad de custodiarlas, conservarlas y estudiarlas a entidades gubernamentales.

En 1827 se estableció la prohibición de exportación de antigüedades mexicanas⁸ en la Ley denominada Arancel para las Aduanas Marítimas y de Frontera de la República Mexicana:

“Artículo 41.- Se prohíbe bajo la pena de decomiso la exportación de oro y plata en pasta, piedra y polvillo, monumentos y antigüedades mexicanas, y la semilla de la cochinilla; no comprendiéndose en esta prohibición la piedra y polvillo, siempre que su exportación en pequeño tenga por objeto enriquecer los gabinetes de los sabios a juicio y ciencia del gobierno general, con cuya licencia podrán extraerse pagando los derechos correspondientes”.

Más tarde, en el año de 1897 se emitió una Ley sobre monumentos arqueológicos⁹ que reconocía que los monumentos arqueológicos formaban parte de la propiedad de la Nación y que su protección y custodia correspondían a la federación. En su artículo 1 se menciona lo siguiente:

“Artículo 1. Los monumentos arqueológicos existentes en territorio mexicano, son propiedad de la Nación, y nadie podrá explorarlos, removerlos, ni restaurarlos, sin autorización expresa del Ejecutivo de la Unión.”

Además, dicha legislación contempla por primera vez el requisito de certificados de exportación. Este último elemento, así como la declaración de propiedad, han continuado hasta nuestros días a través de la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza

⁸ CRUZ BARNEY, Óscar “El comercio exterior de México, 1821-1928”, Capítulo III “Gravámenes Establecidos al Comercio Extranjero”, pag. 83.

⁹ COTTON, Bolfy, Nación, Patrimonio Cultural y Legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX. Ed. Porrúa, México, 2008, pag. 134 https://www.mediateca.inah.gob.mx/webapps/publicaciones-digitales/80ANIV/INAH/caps/4/cap_iv.html

Natural, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1934, así como la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1972, actualmente en vigor.

Asimismo, se considera que la Ley de 1897 llenó un vacío legal de la legislación mexicana, destacando la importancia del conocimiento arqueológico para los pueblos, entendiendo los monumentos como pieza fundamental de la historia de la Nación e identidad mexicana.¹⁰

En 1930 se promulgó la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales, mediante la cual se amplió la protección jurídica de los monumentos más allá de los arqueológicos, incluyendo a los históricos, artísticos e incluso los monumentos paleontológicos.¹¹

Unos años más tarde, en 1934 se promulga la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural¹². Esta ley sistematizó los distintos registros de monumentos, así como unificó las regulaciones de los diversos monumentos en un sólo ordenamiento.

Dicho instrumento jurídico ilustra con claridad la postura del Estado mexicano, estableciendo el dominio de la Nación sobre todos los monumentos arqueológicos inmuebles, incluyendo todos los objetos que se encuentren en monumentos inmuebles arqueológicos.¹³

Asimismo, prohíbe la exportación de los monumentos arqueológicos, históricos, o aquellos cuya protección y conservación sean de interés público por su valor histórico.¹⁴ Para los efectos de esta ley, se consideran como monumentos arqueológicos todos los vestigios de las civilizaciones aborigenes, anteriores a la consumación de la

¹⁰ Diario de los Debates, XVIII Legislatura Constitucional, t. I, sesión dia 14 noviembre 1896, p. 386.

¹¹ SÁNCHEZ GAONA, Laura, “Legislación mexicana de Patrimonio Cultural”, https://pradpi.es/cuadernos/8/4_Laura_Sanchez_Ganoa.pdf

¹² DOF Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural, 19 de enero de 1934, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=191190&pagina=1&seccion=0

¹³ Op. Cit., Artículo 4

¹⁴ Op Cit., Artículos 1 y 23.

Conquista¹⁵, prohibiendo la salida de los monumentos del territorio nacional.¹⁶

La Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos (LFMZAAH) se publicó el 6 de mayo de 1972 y entró en vigor el 5 de junio de ese mismo año.¹⁷

La LFMZAAH es la ley vigente en materia de bienes culturales mexicanos y en ella se establece que “[s]on propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles.”¹⁸ Para efectos de proteger este patrimonio de manera especial, la Ley establece tipos penales que sancionan las excavaciones o remociones clandestinas o no autorizadas, la transmisión de propiedad, el comercio, falsificación, retención o exhibición no autorizadas o la exportación sin permiso de autoridad competente.¹⁹

Dicho ordenamiento jurídico, establece la propiedad de la Nación sobre todos los bienes arqueológicos mexicanos, y prohíbe la transmisión de su propiedad a particulares, al igual que la exportación de bienes arqueológicos sin la autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

La LFMZAAH sanciona la adquisición y la exportación de bienes arqueológicos como delitos especiales de carácter federal. Adicionalmente, la misma legislación penaliza la posesión ilegal y continua de bienes arqueológicos.

Asimismo, el artículo 2º otorga una importancia fundamental a la protección del patrimonio cultural, ya que declara que esta actividad es de utilidad pública, así como la investigación, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos.

En el caso de los monumentos arqueológicos muebles, el registro de los mismos no implica que tengan mayor importancia que aquellos que carezcan de dicho registro, puesto que éstos, al ser producto de excavaciones

¹⁵ Op. Cit. Artículo 3.

¹⁶ Op. Cit. Artículo 8

¹⁷ DOF Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Histórico, 6 de mayo de 1972. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131_160218.pdf

¹⁸ Op. Cit. Artículo 27.

¹⁹ Op. Cit. Capítulo VI, artículos 47-55.

ilícitas o saqueos clandestinos, no cuentan con el registro mencionado, pues son bienes muebles de los cuales se desconocía su existencia. Sin embargo, esto no significa que no tengan la importancia que la ley les otorga, así como su protección, pues la ley no distingue entre unos y otros, sino que todos se encuentran definidos por igual en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos de 1972.

México y los organismos internacionales y regionales

La comunidad internacional ha desarrollado un marco jurídico multilateral, de carácter universal, así como regional, al igual que buenas prácticas y directrices operativas para contribuir en la lucha contra el robo y otras formas de mercado ilegal del patrimonio cultural de las naciones.

México se ha adherido a los tres instrumentos internacionales multilaterales centrales en este ámbito, cuyo objetivo es combatir el tráfico ilícito de bienes culturales: La Convención de la UNESCO de 1970 sobre los medios para prohibir y prevenir la importación, exportación y transporte ilícitos de propiedad de bienes culturales (así como sus directrices operativas de 2015), el Convenio de UNIDROIT sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente de 1995 y la Convención del Consejo de Europa sobre los Delitos relacionados con Bienes Culturales de 2017.

-Convención de la UNESCO de 1970 sobre los medios para prohibir y prevenir la importación, exportación y transporte ilícitos de propiedad de bienes culturales

La Convención de UNESCO 1970 es el primer instrumento para combatir el tráfico ilícito de bienes culturales en contextos de paz y México es Estado Parte desde 1972.²⁰ Dicha convención se compone por tres principales bloques: obligaciones de cooperación, prevención y restitución.

- Las obligaciones de prevención consisten en que los Estados deben guardar un inventario de su patrimonio cultural, expedir certificados de importación, promulgar legislaciones penales adecuadas, entre otras.

²⁰ Convención de la UNESCO de 1970 sobre los medios para prohibir y prevenir la importación, exportación y transporte ilícitos de propiedad de bienes culturales, 1970. <https://es.unesco.org/about-us/legal-affairs/convencion-medidas-que-deben-adoptarse-prohibir-e-impedir-importacion>

- Las obligaciones de cooperación internacional consisten en abrir canales de comunicación entre autoridades gubernamentales a fin de combatir el movimiento ilícito de piezas.
- Las obligaciones de restitución consisten en regresar a su país de origen cualquier artefacto removido de su territorio en contravención de sus leyes nacionales.

Si bien la Convención de la UNESCO 1970 fue un logro en la cooperación internacional contra el tráfico de bienes culturales, este instrumento jurídico únicamente es aplicable para las piezas que hayan sido robadas luego de la entrada en vigor del tratado para el país en cuestión. Adicionalmente, dicho documento no aborda la problemática en torno a las piezas obtenidas a través de excavaciones ilícitas, sino que limita su aplicación a las piezas que hayan sido robadas de museos o colecciones previamente inventariadas.

Otras problemáticas asociadas con la aplicación de la Convención de UNESCO 1970 derivan de que su articulado aborda cuestiones de derecho nacional privado, pero no plantea una solución. Asimismo, al no ser un tratado autoejecutable, necesita de una ley nacional para su instrumentalización, como es la “*Convention on Cultural Property Act*” de Estados Unidos (1982) o la “*Gesetz zum Schutz von Kulturgut*” de Alemania (2016).

Por otro lado, la convención no resuelve los problemas derivados de la aplicación de figuras del derecho civil nacional como aquella del poseedor de buena fe, facilitando la comercialización de los bienes culturales que fueron extraídos de los países de origen a través de excavaciones ilegales.

-Convenio de UNIDROIT sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente de 1995

México ratificó el Convenio de UNIDROIT 1995 sobre bienes culturales robados, la cual entró en vigor el pasado 1º de noviembre de 2022.²¹

²¹ DOF Decreto Promulgatorio del Convenio de UNIDROIT sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente, hecho en Roma, el veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y cinco, 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5670175&fecha=01/11/2022#gsc.tab=0

El Convenio de UNIDROIT de 1995 sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente (“UNIDROIT 1995”) es un tratado internacional multilateral abocado a la restitución de bienes culturales robados o ilegalmente exportados.

UNIDROIT 1995 resuelve las deficiencias de la Convención de 1970. Según su preámbulo, la convención tiene como objeto y fin combatir el tráfico ilícito de bienes culturales mediante el establecimiento de reglas mínimas para la restitución y retorno de objetos culturales robados o ilegalmente exportados.

En primer lugar, UNIDROIT 1995 es un tratado autoejecutable por lo que no necesita legislación nacional para su instrumentalización. En segundo lugar, la convención considera *ab initio* cualquier objeto extraído mediante excavaciones ilegales. En tercer lugar, el artículo tercero establece que todo objeto robado tiene que ser devuelto. El lenguaje categórico de dicho instrumento, elimina la posibilidad de que los poseedores de buena fe retengan las piezas, priorizando el reclamo de los países que históricamente han sido saqueados, mermando su legado cultural, descontextualizando los objetos y comercializando con la cultura e identidad de los pueblos.

No obstante, se contempla la obligación de dar una “justa compensación” al poseedor de buena fe, únicamente a condición de que no supiese o hubiese debido razonablemente saber que el bien era robado y de que pudiese demostrar que había actuado con la diligencia debida en el momento de su adquisición.

El cumplimiento de los requisitos para dar una compensación resulta complicado tratándose de piezas mexicanas. Por un lado, no es posible acreditar la legalidad sobre cualquier objeto monumental (estelas, monolitos, etc.) extraído de algún sitio arqueológico. Por otro lado, la legislación mexicana desde 1827 establece regulaciones para las exportaciones y desde 1934 declara la propiedad del Estado sobre el patrimonio arqueológico. A la luz del derecho aplicable y del sentido común, es incomprensible conceder y lograr acreditar que los poseedores no tuvieran conocimiento del origen y la ilegalidad de alguna pieza.

Adicionalmente, UNIDROIT 1995 es clara en cuanto a que no legitima en modo alguno una actividad ilícita de cualquier tipo que haya sido perpetrada antes de su entrada en vigor o que quedara excluida de la aplicación del mismo, ampliando las posibilidades de éxito en los procesos de restitución.

Desafortunadamente las ratificaciones de este instrumento son mucho menores que respecto de la Convención de 1970, ya que muchos de los países que albergan importantes focos del llamado mercado de arte, en el que se comercializan los bienes arqueológicos que salieron de manera irregular de los países de origen, han señalado no tener intención de ratificar el documento en un futuro.

-Convención del Consejo de Europa sobre los Delitos relacionados con Bienes Culturales (Convención de Nicosia)

La Convención de Nicosia es un instrumento clave de cooperación internacional para la protección del patrimonio cultural, sin embargo, únicamente cuenta con 6 Estados miembros hasta la fecha²², entrando recientemente en vigor, el primero de abril del 2022. Esta convención contempla la obligación de tipificar ciertas conductas en contra del patrimonio como delitos, y promete ser una buena alternativa en el futuro.²³

El Gobierno mexicano es un Estado observador del Consejo de Europa, por lo que participó activamente en la negociación del instrumento, para dotar de los elementos necesarios que permitieran prevenir y sancionar el tráfico ilícito de piezas arqueológicas, resultado de excavaciones ilícitas, casos en los que la aplicación de la Convención de la UNESCO de 1970 resulta ineficaz.²⁴

Asimismo, México ha continuado promoviendo la ratificación de estos instrumentos en distintos foros, para así lograr ampliar sus oportunidades de aplicación y

²² Chipre (2017), Grecia (2021), Hungría (2021), Italia (2022), Latvia (2021), México (2018).

²³ Convención del Consejo de Europa sobre los Delitos relacionados con Bienes Culturales, hecha en Nicosia, Chipre, 2017 <https://rm.coe.int/1680734515>

²⁴ DOF Ratificación de Convención de Nicosia “Promulgatorio de la Convención del Consejo de Europa sobre los Delitos relacionados con Bienes Culturales, hecha en Nicosia, Chipre, el diecinueve de mayo de dos mil diecisiete.”, 1 de abril del 2022 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5647807&fecha=01/04/2022&print=true

fortalecer las relaciones bilaterales con países europeos en materia de cooperación internacional. Sin embargo, ocurre algo similar a la Convención de UNIDROIT.

México y los instrumentos bilaterales

Actualmente México cuenta con 10 tratados bilaterales enfocados exclusivamente en combatir el tráfico ilícito de bienes culturales, así como 34 tratados bilaterales sobre cooperación educativa y cultural que contienen obligaciones relativas al combate del tráfico ilícito de bienes culturales. El objetivo de estos instrumentos es reconocer la propiedad inalienable que tienen los Estados sobre su patrimonio cultural y coadyuvar en el combate al tráfico ilícito.

Es fundamental sensibilizar a las contrapartes, especialmente a los países de “mercado” en donde se comercializan los bienes robados, sobre la importancia cultural e histórica que revisten las piezas ilícitamente traficadas, sobre la ignorancia y falta de cultura que refleja el participar en el mercado de bienes arqueológicos, así como sobre la ilegalidad en la que descansan este tipo de transacciones comerciales.

Las acciones del gobierno de México han dado frutos en el diálogo bilateral con muchos países, desafortunadamente aún existe mucha ignorancia y desconocimiento por parte del llamado mercado del arte.

Grandes logros en un largo camino. La experiencia mexicana

El 10 de octubre de 2011 se suscribieron las Bases de Coordinación para Procurar la Recuperación de Monumentos Arqueológicos, Monumentos Históricos, Monumentos Artísticos y Vestigios o Restos Fósiles Ilícitamente Sustraídos del Territorio Nacional, por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República, el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.

La restitución de bienes culturales se ha logrado por todas las vías a nuestro alcance: decomisos, entregas voluntarias, subastas detenidas, gestiones con museos, sólo por mencionar algunas. El éxito en esta encomienda obedece a las acciones coordinadas de las distintas instancias de gobierno involucradas, desde las Embajadas y Consulados

que detectan las piezas en museos, subastas o posesión de particulares, hasta los dictámenes que elaboran los arqueólogos del INAH, el embalaje y los trámites para el retorno seguro de los bienes.

- a) Entrega voluntaria.-** Se han logrado acuerdos con museos extranjeros y ciudadanos extranjeros contactan a nuestras representaciones con interés por restituir piezas.
- b) Decomisos.-** Las autoridades extranjeras notifican sobre decomisos de piezas en cruces fronterizos y nuestras representaciones gestionan la entrega-recepción de las piezas.
- c) Cancelación de subastas.-** Cuando se tiene conocimiento de subastas, nuestras representaciones contactan a las casas de ventas para expresar su extrañamiento, ya que México regula la salida de material arqueológico mexicano mediante la emisión de certificados de exportación. De manera paralela, nuestras representaciones en el extranjero (cónsules y embajadores) contactan a las autoridades extranjeras para explorar la posibilidad de invocar la aplicación de los tratados internacionales. Por la cancelación de subastas se han restituido 16 manuscritos robados del Archivo General de la Nación y nuestra embajada en Bélgica logró frenar la subasta de 3 figuras de estilo Comala que fueron entregadas de manera voluntaria por sus poseedores.

El Estado mexicano ha implementado el hashtag #mipatrimonionosevende como campaña para concientizar al público, sensibilizando a extranjeros en posesión de bienes arqueológicos mexicanos sobre la importancia de restituirllos y creando espacios de diálogo para educar a los coleccionistas sobre el impacto sociocultural que el patrimonio cultural tiene en el contexto correcto.

Como parte de una estrategia complementaria, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha logrado establecer diálogo con museos extranjeros para reinterpretar piezas de origen mexicano en su posesión desde la perspectiva de quienes las crearon. En 2019 el Pueblo Yaqui, a través de las autoridades

mexicanas, presentó una solicitud de restitución sobre objetos que estaban relacionados espiritualmente con sus comunidades, entre ellos la cabeza de venado sagrado (Maaso Koba).^{25 26}

Casos particulares y siguientes pasos

Aunados a los más de 12 mil objetos del patrimonio cultural de la nación que han sido restituidos en el periodo del año 2019 al 2023, actualmente se encuentran más de dos mil piezas en proceso de ser devueltas a nuestro país.

En mayo del 2023, se logró restituir una de las piezas más importantes hasta el momento, el Monumento 9 de Chalcatzingo, Morelos, que fue sustraída del territorio mexicano en los años sesentas, siendo una de las grandes creaciones artísticas realizada por la cultura Olmeca, similar a las cabezas monumentales o a los altares de piedra. La restitución de la pieza fue posible gracias al trabajo de coordinación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con las autoridades del Instituto Nacional de Antropología e Historia, así como la Oficina de la Fiscalía de Nueva York.

En 2022 se logró la recuperación de más de 2 mil piezas pertenecientes al Templo Mayor de la Ciudad de México que se encontraban en Barcelona, España y ese mismo año se lograron detener subastas y la recuperación de las piezas en Bélgica, Austria y Nueva York, sólo por citar algunos ejemplos.

Conclusiones

El tráfico ilícito de bienes culturales es un fenómeno que debe atenderse desde diferentes estrategias éticas y legales.

Desde la perspectiva ética, es importante hacer notar al público, pero en especial a los compradores, que en muchas ocasiones es el único vehículo que nos permite conocer la historia, el estilo de vida y la forma de entender el mundo de quienes nos precedieron.

²⁵ Ver el reporte del caso elaborado por el *National Museums of World Culture* de Suecia <https://www.varldskulturmuseerna.se/en/collections/return-of-objects-from-the-collections/the-yaqui-case/#>

²⁶ Nota de Prensa del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 03 de junio de 2022 <https://www.gob.mx/inpi/articulos/mexico-recibe-del-gobierno-de-suecia-la-coleccion-maaso-koba-cabeza-de-venado-piezas-rituales-que-seran-restituidas-al-pueblo-yaqui-304342?idiom=es>

En lo que respecta a los aspectos legales, sin duda el principal elemento es la prevención, que consiste en el debido cuidado de los bienes y monumentos arqueológicos, aunque en países como México o Italia resulta imposible contar con un inventario al existir bienes culturales prácticamente en todo el territorio y que no han sido encontrados a través de excavaciones lícitas por las autoridades correspondientes.

Resulta fundamental asimismo, hacer entender a quienes comercian arte, así como a organismos como la UNESCO, que los objetos arqueológicos no deben ser considerados como tal en su mercado, precisamente partiendo de las consideraciones éticas que se señalan, así como el valor de los objetos para las culturas actuales.

De igual manera, es importante convencer a los potenciales compradores, de no apoyar la criminalidad en sus propios países y en el exterior a través de la compra.

Los esfuerzos llevados a cabo para la coordinación con otros países en aspectos legales, aduanales y culturales han probado ser la mejor vía de recuperación, sin embargo, es importante reforzar el marco jurídico internacional que permita acciones judiciales más expeditas que ayuden a los Estados con esta labor de protección y restitución.

Las acciones de la actual administración han probado de manera contundente que es posible defender y recuperar el patrimonio cuando se utilizan en forma adecuada todas las herramientas nacionales e internacionales a nuestra disposición.

REFERENCIAS

Convención del Consejo de Europa sobre los Delitos relacionados con Bienes Culturales, hecha en Nicosia, Chipre, 2017 <https://rm.coe.int/1680734515>

Convención de la UNESCO de 1970 sobre los medios para prohibir y prevenir la importación, exportación y transporte ilícitos de propiedad de bienes culturales, 1970 <https://es.unesco.org/about-us/legal-affairs/convencion-medidas-que-deben-adoptarse-prohibir-e-impedir-importacion>

COTTON, Bolfy, “Nación, Patrimonio Cultural y Legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México”, siglo XX. Ed. Porrúa, México, 2008.

CRUZ BARNEY, Óscar “El comercio exterior de México, 1821-1928”, Capítulo III “Gravámenes Establecidos al Comercio Extranjero”, pag. 83.

Decreto Promulgatorio de la Convención del Consejo de Europa sobre los Delitos relacionados con Bienes Culturales, hecha en Nicosia, Chipre, el diecinueve de mayo de dos mil diecisiete, 01 de abril de 2022, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5647807&fecha=01/04/2022#gsc.tab=0

Decreto Promulgatorio del Convenio de UNIDROIT sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente, hecho en Roma, el veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y cinco, 2022 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5670175&fecha=01/11/2022#gsc.tab=0

Diario de los Debates, XVIII Legislatura Constitucional, t. I, sesión día 14 noviembre 1896.

Encuesta INTERPOL, “Evaluación sobre los delitos contra los bienes culturales 2021”, Octubre 2022.

Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Histórico, 6 de mayo de 1972. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131_160218.pdf

Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural, 19 de enero de 1934, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagenfs.php?cod_diario=191190&página=1&sección=0

Leyes de las Indias. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-LH-1998-62

N. Brodie, J. Doole y P. Watson, 2000, “Stealing History: The Illicit Trade in Cultural Material”, Cambridge, McDonald Institute for Archaeological Research.

Nota de Prensa del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 03 de junio de 2022 <https://www.gob.mx/inpi/articulos/mexico-recibe-del-gobierno-de-suecia-la-coleccion-maaso-koba-cabeza-de-venado-piezas-rituales-que-seran-restituidas-al-pueblo-yaqui-304342?idiom=es>

Reporte de Art Basel &UBS “The Art Market 2023”, 2023. <https://theartmarket.artbasel.com/>

SÁNCHEZ CORDERO, Jorge, «Patrimonio Cultural Y Solidaridad Internacional». Revista Mexicana De Política Exterior, n.º 123 (agosto), 2022. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/2559>

SÁNCHEZ GAONA, Laura, “Legislación mexicana de Patrimonio Cultural”, (sin año), https://pradpi.es/cuadernos/8/4_Laura_Sanchez_Ganoa.pdf

Revista de Administración Pública



INDICACIONES PARA LOS COLABORADORES

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la **Revista de Administración Pública** (RAP) deberán ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deberán ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Se entregarán, para su dictamen y publicación, en idioma español, totalmente concluidos. Una vez iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5 y márgenes superior-inferior 2.5 cms., derecho-izquierdo 3 cms.

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:
 - a) El título del trabajo deberá ser breve y tener una clara relación con el contenido desarrollado.
 - b) Las siglas empleadas deberán tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
 - c) Las notas deberán aparecer numeradas al pie de página, las referencias bibliográficas en el texto, y la bibliografía que deberá aparecer al final del artículo utilizarán los formatos habituales (Por ejemplo, Sistema Harvard o de APA).
 - d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, con sangría francesa. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.
 - e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben indicar la fuente completa correspondiente y se incluirán en un archivo en cualquier programa de Microsoft Office.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (*Peer System*) con carácter anónimo.

5. Resumen

En archivo separado se entregará un resumen del artículo –en español e inglés– con una extensión máxima de 150 palabras. También se indicarán un mínimo de 3 y un máximo de 5 palabras clave/*Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

Los autores deberán enviar sus trabajos al correo electrónico contacto@inap.org.mx

9. Identificación

- En el archivo del trabajo se indicarán la fecha de elaboración, el título, y nombre del autor.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
 - a) Nombre completo del autor, datos de contacto: domicilio, teléfono y correo electrónico.
 - b) Breve currículum académico y profesional del autor o autores, indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado (incluyendo la disciplina e institución) y, de ser el caso, los que haya en curso. Indicar la actividad actual y centro de trabajo. Mencionar líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 o 4 publicaciones, en su caso.

Se terminó de imprimir en
diciembre de 2023, en los talleres de
Altergraf, en Antonio García Cubas #118,
Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc, CDMX
altergraf.ventas@hotmail.com

La edición consta de 300 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

