

# La Amexcid como brazo ejecutor del poder suave mexicano

## *Amexcid as Implementer of Mexico's Soft Power*

Rebecka Villanueva Ulfgard  
Investigadora-profesora, Instituto Mora  
[rulfgard@mora.edu.mx](mailto:rulfgard@mora.edu.mx)



### **Resumen:**

El artículo presenta una reflexión sobre el papel de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexid) en la construcción de un nuevo tipo de poder suave acorde a las necesidades del país, arropada por una estrategia de diplomacia pública que lo articule y comunique mejor. Sin embargo, para llevarlo a otro nivel se requiere una visión más incluyente que busca involucrar al sector privado y la sociedad civil a una mayor escala.



### **Abstract:**

The article reflects on the role of the Mexican Agency for International Development Cooperation (Amexcid) in Mexico's international development cooperation (CID) in constructing a new kind of soft power suited for the country, supported by a public diplomacy communication strategy for that soft power. However, taking it to a higher level requires a more inclusive vision that seeks to involve the private sector and civil society on a broader scale.



### **Palabras clave:**

Amexcid, cooperación internacional para el desarrollo, poder suave, México.



### **Key Words:**

Amexcid, International development cooperation, soft power, Mexico.

# La Amexcid como brazo ejecutor del poder suave mexicano

*Rebecka Villanueva Ulfgard*<sup>1</sup>

## Introducción

Este artículo toma como punto de partida el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018 (Procid) para reflexionar sobre el papel de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) en la *confección* de un poder suave como un traje a la medida de México, sostenida por una estrategia de *diplomacia pública* de comunicación de esta política pública. Para este fin, primero se da una breve introducción sobre el origen y el desarrollo de la teoría sobre el poder suave, después se busca ejemplificar algunas situaciones que revelan una presencia de poder suave por parte de México tanto en el ámbito mundial (principalmente por medio del Sistema de las Naciones Unidas) como en el nivel regional (mediante esquemas de cooperación Sur-Sur [CSS] y cooperación triangular), que responde a la vocación de México de actuar como un país con responsabilidad global (Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018, capítulo V). Más adelante, en el artículo se explica de qué manera el Procid contiene elementos que reflejan un poder suave “a la mexicana” en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo (CID). Tras una mirada especial dirigida a la Amexcid,

---

<sup>1</sup> La autora agradece a Juan Carlos Chimal y Samantha Reyes por su apoyo en la elaboración de este artículo.

cabe preguntarse si existe un potencial en el uso de herramientas de diplomacia pública para comunicar mejor la CID mexicana y, por consecuencia, promover un nuevo tipo de poder suave para el país. Si es así, ¿cuáles son los limitantes para llevarlo a otro nivel? Estos planteamientos se discuten en las últimas secciones del artículo. A manera de conclusión, se enfatiza la necesidad de diversificar el poder suave de México a otros ámbitos más allá de la cultura (un tema que se trata ampliamente en otros artículos de este número de la RMPE), mientras se reconoce que la Amexcid, a pesar de un presupuesto modesto, ha logrado obtener cierta presencia en nuevos medios sociales mediante el uso de técnicas de diplomacia pública, un camino que sin duda sería provechoso mirando hacia el futuro.

## Origen y desarrollo de la teoría sobre el poder suave

Si por un lado los realistas hacen énfasis en el poder duro que se ejerce por medio de la fuerza militar o la influencia económica en el sistema mundial, mediante, por ejemplo, la coerción y las amenazas de uso de fuerza o de imponer sanciones; por otro lado, los neoinstitucionalistas y constructivistas hablan sobre la importancia de la cooperación, las instituciones/la institucionalidad, la política y la cultura, y los valores compartidos. El poder suave, al igual que el poder duro, se asocia con determinados comportamientos de los Estados y con diferentes tipos de recursos para lograr satisfacer sus intereses frente a otros Estados. De hecho, es interesante observar que ambas definiciones de poder comparten la idea racionalista, o más bien neorrealista, de que los Estados son “maximizadores de intereses propios”, lo que necesariamente implica que hay una parte que pierde algo, ya sea independencia o influencia; es decir, el poder es visto como una ganancia relativa, aunque en el caso del poder suave va disfrazado de un discurso con términos como “fuerza de seducción” o “conversión bajo la influencia de percepciones de compartir valores o cultura”. Hoy, la fuerza de las teorías del poscolonialismo y el feminismo en los debates sobre la globalización, el sistema económico actual, los mercados y los tratados de libre comercio, entre otros temas,

ponen en duda el alcance y la intensidad de los “valores compartidos” (¿hasta dónde llega esto?, ¿se trata más bien de una figura retórica y no de un compromiso real?); estas teorías exhortan al diálogo para discutir los valores o reivindicar las culturas oprimidas/desprestigiadas por países o *Gemeinschafts* (comunidades) articulados en el llamado *Norte global*.

El articulador principal de la teoría sobre el poder suave, el profesor Joseph S. Nye, Jr., de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, lo define en términos de “obtener los resultados deseados en la política mundial porque otros países —que admiran sus valores, emulan su ejemplo, aspiran a su nivel de prosperidad y apertura— quieren seguir esa ruta”.<sup>2</sup> Según Nye, el poder suave de un país reside en tres recursos: su cultura, sus valores políticos y su política exterior.<sup>3</sup> César Villanueva menciona que Nye trata “una de las dimensiones del poder que se asocia con la capacidad de argumentar aplicando razones y ejemplos cargados de legitimidad, y cuyo fin es persuadir mediante palabras, ideas y cultura, y no únicamente por la fuerza”.<sup>4</sup> Es evidente que la teoría fue desarrollada para explicar la influencia de Estados Unidos en el mundo a lo largo de varias administraciones; dicho de otra forma, es un complemento a teorías clásicas en el ámbito de política exterior (*foreign policy analysis*).<sup>5</sup> Ahora bien, el poder suave en relación con la CID mexicana y la Amexcid como un agente clave en este sentido, es un campo de

<sup>2</sup> Joseph S. Nye, Jr., *El poder suave. La clave del éxito en la política internacional*, México, Universidad Iberoamericana, 2016, p. 31. Traducción al español de la obra publicada en 2004.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>4</sup> César Villanueva Rivas, “Prólogo. Presentación de la edición en español”, en *ibid.*, p. 10.

<sup>5</sup> En México, Villanueva Rivas ha impulsado investigaciones y actividades (diplomados en el Centro Nacional de las Artes) sobre la diplomacia cultural del país como una fuerza de poder suave en cierta medida desaprovechada en relación con su potencial para diversificar la imagen estereotipada que muchos otros países tienen de México. Véase, por ejemplo, los números monográficos de la *Revista Mexicana de Política Exterior* núm. 85, “Diplomacia pública y cultural”, noviembre de 2008-febrero de 2009, y núm. 96, “Imagen y presencia de México en el mundo”, julio-octubre de 2012.

estudio novedoso en México,<sup>6</sup> por lo que es de esperar que se realicen más investigaciones al respecto en un futuro cercano.

## Presencia del poder suave de México en negociaciones en los ámbitos global y regional

El poder de México para fijar una agenda compartida de CID con otros países se ha demostrado en otras ocasiones, por ejemplo, al ejercer la presidencia del Grupo de los 20 en junio de 2012; como sede de la primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), en abril de 2014, y de la COP13 del Convenio sobre la Diversidad Biológica en diciembre de 2016. El contexto de diseño de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible es un caso particular: México desempeñó un papel importante durante las consultas y negociaciones llevadas a cabo de marzo de 2013 a julio de 2014 en el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (GTA-ODS), base de los ODS que posteriormente fueron adoptados en la Cumbre en la cual se adoptó a su vez la Agenda 2030, en septiembre de 2015.<sup>7</sup> Durante las 13 sesiones de deliberación del grupo, México impulsó “la perspectiva general de inclusión social y económica como principio rector de los objetivos que había que adoptar en la nueva agenda de desarrollo”.<sup>8</sup> Además, escaló compromisos durante

<sup>6</sup> Véase Rebecka Villanueva Ulfgard, “Communicating Mexico’s International Development Cooperation: An Incipient Public Diplomacy Strategy”, en James Pamment y Karin Wilkins (coords.), *New Dimensions in the Politics of National Image and Foreign Aid: Communicating Development and Diplomacy*, Palgrave Macmillan, en prensa. Cabe mencionar el número monográfico de la *Revista Mexicana de Política Exterior* núm. 102, “México y la cooperación internacional para el desarrollo”, septiembre-diciembre de 2014, coordinado por la Amexcid.

<sup>7</sup> Véase el número monográfico de la *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 103, “México y la agenda de desarrollo para después de 2015”, enero-abril de 2015, y R. Villanueva Ulfgard (coord.), *Mexico and the Post-2015 Development Agenda: Contributions and Challenges*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2017.

<sup>8</sup> Roberto Dondisch y Bibiana Gómez Muñoz, “México en las negociaciones multilaterales sobre la agenda de desarrollo para después de 2015”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 103, enero-abril de 2015, p. 55, disponible en <https://revistadigital.sre.gob>.

las consultas regionales y los foros en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres. A continuación, se enlistan algunas actividades notables de México durante este proceso:

- Se organizó una consulta regional de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe (Guadalajara, Jalisco, 17-19 de abril de 2013), de la cual surgió la Declaración de Guadalajara, en la que se destaca la necesidad de que los grupos vulnerables sean considerados de forma transversal en políticas públicas. Estas conclusiones fueron presentadas ante el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo para después de 2015.
- Se llevaron a cabo (tres) talleres internacionales sobre el concepto de *desarrollo social y económico*, sobre inclusión y la importancia de la medición del progreso en la nueva agenda, en los que se compartieron opiniones sobre los retos del desarrollo incluyente, se intercambiaron experiencias sobre cómo integrar los ODS y se discutió la medición de las nuevas metas bajo el enfoque de inclusión social y económica.

Aparte de la consulta regional de Guadalajara, hay otros ejemplos del liderazgo de México en el ámbito de la CID en el ámbito regional. El primero, México, en su calidad de presidente de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), “una iniciativa multilateral que integra a 65 países y representantes de la sociedad civil, cuyo objetivo es promover la transparencia, la participación ciudadana, el combate a la corrupción y el aprovechamiento de nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza”,<sup>9</sup> fue anfitrión de la Reunión Ministerial del Comité de Liderazgo de la AGA, que se llevó a cabo en la Cancillería mexicana el 24 de abril de 2015. El segundo es más reciente, el 25 de abril de 2017 en la Ciudad de México se firmó la

---

*mx/images/stories/numeros/n103/dondischgomez.pdf* (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2017).

<sup>9</sup> Alianza para el Gobierno Abierto, “Se realizó en México la reunión ministerial de la Alianza para el Gobierno Abierto 2015”, 24 de abril de 2015, en <http://gobabiertomx.org/noticias/se-realizo-en-mexico-la-reunion-ministerial-de-la-alianza-para-el-gobierno-abierto-2015/> (fecha de consulta: 11 de julio de 2017).

Declaración de Mesoamérica sobre Salud y Migración, con el propósito de intensificar el diálogo y el intercambio de buenas prácticas entre los países de Mesoamérica para atender mejor las necesidades de salud de personas migrantes.<sup>10</sup>

Todo eso refleja el hecho de que en los últimos años, México ha buscado actuar como un líder en la CID tanto en el plan regional como en el global, como parte de una estrategia de política exterior. Al celebrar los primeros cinco años de la Amexcid en 2016, la entonces directora ejecutiva, María Eugenia Casar Pérez, puntualizó cómo en el nuevo eslogan de la agencia: “Cooperar es compartir”, se incluye precisamente la idea de llevar “el conocimiento mexicano a otras naciones”.<sup>11</sup> Como bien lo expresa uno de los altos funcionarios de la Amexcid:

Por un lado está el llamado *poder suave*, es decir, el reconocimiento de que somos una influencia positiva y, por consiguiente, que los demás países acompañan nuestra visión y posicionamientos. La utilidad de este poder suave se hace evidente en discusiones sobre cómo hacer frente a los retos de la migración internacional, el combate a las drogas y el tráfico ilícito de armas. Nuestra sólida tradición multilateral se cimienta no solamente en nuestra visión de equilibrio y construcción de la democracia en los organismos internacionales, sino en la percepción de que somos un país capaz de

<sup>10</sup> Secretaría de Salud, “Países de Mesoamérica firmaron en México Declaración Ministerial de Salud y Migración”, comunicado de prensa núm. 177, Ciudad de México, 25 de abril de 2017, en <https://www.gob.mx/salud/prensa/177-paises-de-mesoamerica-firmaron-en-mexico-declaracion-ministerial-de-salud-y-migracion> (fecha de consulta: 14 de julio de 2017). ¿Cómo tomará México un papel de liderazgo, por ejemplo, respecto al compromiso de llevar la experiencia de Mesoamérica a los diversos foros de debate global y regional donde se trata este tema? Eso sería un tema interesante para estudiar en el futuro bajo el enfoque de diplomacia de salud (*health diplomacy*), un área de la diplomacia que es todavía desconocida en México y muchos países en América Latina.

<sup>11</sup> María Eugenia Casar Pérez, “Cinco años de la Amexcid contribuyendo al desarrollo global”, *Excelsior*, 3 de octubre de 2016, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/mexico-global/2016/10/03/1120262> (fecha de consulta: 13 de julio de 2017).

movilizarse en favor de nuestros vecinos, ya sea en un contexto de emergencia humanitaria o promoviendo su desarrollo.<sup>12</sup>

Sin duda, México ha acumulado una especie de capital de buena reputación en lo que toca a las negociaciones sobre cuestiones globales complejas en escenarios multilaterales. Sin embargo, como expresó un observador extranjero y socio de experiencia en la CID con las autoridades mexicanas: “México sí tiene mucho capital en buena reputación, pero juzgando las salidas de efectivo un largo periodo de tiempo después de haber organizado una cumbre o reunión de alto nivel o equivalente, hay poco legado”. Dicho de otra forma: “Los esfuerzos se diluyen”. Es justo en ese momento cuando debe entrar con mayor fuerza, para contrarrestar esa tendencia, una estrategia de diplomacia pública que articule y comunique mejor el poder suave simbólico y un tanto modesto, de la CID mexicana, argumento que se desarrolla más adelante.

## Elementos del Procid para confeccionar un poder suave a la medida de México

El sustento legal al Procid del periodo 2014-2018,<sup>13</sup> recae en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), mientras que el brazo ejecutivo de éste, la Amexcid, tiene dos órganos auxiliares: el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Foncid) y el Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Rencid). En los siguientes párrafos se discuten algunos de los objetivos e indicadores expresados en el Procid y su vínculo con una estrategia de diseñar un poder suave como un traje a la medida de México en este ámbito.

<sup>12</sup> Noel González, “En la encrucijada: identidad, política exterior y cooperación”, en *Mexican Times*, 28 de febrero de 2017, en <http://themexicantimes.mx/en-la-encrucijada/> (fecha de consulta: 14 de julio de 2017).

<sup>13</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018, disponible en [https://sre.gob.mx/images/stories/marco\\_normativodoc/nor2014/dof300414.pdf](https://sre.gob.mx/images/stories/marco_normativodoc/nor2014/dof300414.pdf) (fecha de consulta: 1 de julio de 2017).

En el primer capítulo “Diagnóstico” se habla de México como una economía dinámica y un país con una población joven, además de una situación geopolítica relativamente favorable para el comercio internacional; sin embargo, también hace referencia al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013-2018) que señala el problema de falta de crecimiento y desarrollo que no ha producido una mejora de vida de todos los mexicanos. Más adelante, la sección “México como oferente de CID” trata justamente sobre la imagen de México en el ámbito de la CID:

Por su perfil económico, demográfico, cultural y social, así como por sus perspectivas a futuro, México ocupa un lugar especial en la geopolítica mundial que lo coloca en una posición privilegiada para desempeñar el papel de facilitador y puente entre potencias emergentes y tradicionales, y entre países de menor desarrollo. La riqueza cultural del país es reconocida y le permite ser referente en el ámbito internacional. En este sentido, la presencia global, la participación en foros especializados en materia de CID, el compartir conocimientos y experiencias, así como el incremento en recursos financieros y humanos, contribuirán en la práctica a mejorar la imagen del país como un actor global activo, responsable y comprometido. Más aún, si la CID ofrecida por México tiene un impacto en beneficio de las poblaciones receptoras de cooperación, a través de la estabilidad y la creación de nuevas oportunidades de inversión y comercio, entre otras, redundará en beneficios concretos para el país.

Ahora bien, el Procid presenta cuatro grandes objetivos; a continuación se analizarán los tres que tienen más relevancia para este artículo (se dejará de lado el objetivo 3: “Mantener relaciones estratégicas con oferentes de cooperación para atraer recursos y capacidades en beneficio nacional, alineándose con las prioridades nacionales”).

Respecto al objetivo 1, “Fortalecer los instrumentos, herramientas y capacidades del sistema de CID mexicano para una mejor gestión de la cooperación”, el indicador 1.2, “Porcentaje de funcionarios que se han capacitado en temas de CID”, “mide el resultado de las capacitaciones realizadas en materia de CID coordinadas entre la Amexcid y el Instituto Matías Romero”.

Se espera que con los cursos de capacitación se fortalezcan “las capacidades de los responsables de gestionar las acciones y proyectos de cooperación tanto en la SRE como en las demás dependencias, fortaleciendo el sistema de CID”. De hecho, estos cursos se desarrollan “según el tipo de institución y las necesidades de formación según las actividades que llevan a cabo”. Por último, se dice que estos programas de capacitación permitirán “socializar de manera más amplia los rasgos de la política mexicana de cooperación, la misión y visión de la Amexcid”. Ahora bien, si la finalidad es robustecer el poder suave de México en este ámbito, una sugerencia sería llevar a cabo entrevistas, tanto semiestructuradas como a fondo, a un número representativo de los participantes de estos cursos para tener más insumos y quizás incluso herramientas para diversificar la estrategia en cuestión.

En el caso del objetivo 2, “Ampliar y promover la cooperación internacional para el desarrollo hacia países y regiones estratégicas (cooperación Sur-Sur y triangular)”, en el indicador 2.1, “Tasa de variación de los beneficiarios directos del intercambio de conocimiento, en el marco de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo”, se establece que:

La mayoría de la CID que México ofrece es cooperación técnica. El principal objetivo de los proyectos de cooperación mexicana ya sea de oferta bilateral, regional o en el marco de programas de cooperación horizontal bilaterales y regionales es el fortalecimiento institucional o el desarrollo de capacidades. Las principales modalidades de ejecución de estos proyectos son: asesorías, pasantías, cursos, talleres y seminarios, los cuales están enfocados en el desarrollo de capacidades de funcionarios, técnicos y expertos.

Aquí también sería interesante conocer, mediante entrevistas, cómo los participantes de los talleres y seminarios organizados por la Amexcid, entienden que dichas acciones reflejan cierto tipo de poder suave de México.

En el objetivo 4, “Incrementar la presencia de México en el mundo mediante la promoción de fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural”, se ha establecido que:

La cultura es un mecanismo para iniciar relaciones diplomáticas que deriven en escenarios de coordinación entre diversos sectores. México es reconocido como una potencia cultural por su legado histórico y sus manifestaciones culturales contemporáneas que han sido reconocidas en el ámbito internacional. Es importante continuar la promoción de la cultura mexicana como un elemento fundamental para introducir y reforzar el conocimiento de México en el mundo.

Los artículos de Agustín García-López Loaeza, director ejecutivo de la Amexcid, y el de Luz Elena Baños Rivas, directora general de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Secretaría de Relaciones Exteriores, incluidos en este número de la RMPE tratan esta necesidad con detalle.

Respecto a la línea de acción 4.1.2, “Ampliar la presencia diplomática de México en las regiones económicamente más dinámicas”, Luz Elena Baños hace un llamado sobre la necesidad de ampliar el Servicio Exterior Mexicano para aumentar la presencia diplomática de México en los países del *Sur global*, especialmente en África, que actualmente cuenta con el menor número de embajadas.

Respecto a la línea de acción 4.1.7, “Impulsar un enfoque incluyente de los actores locales, no gubernamentales, académicos y privados en la promoción de México en el exterior”, se puede decir que el poder suave “a la mexicana” en materia de CID tiene vocación de ser un ejercicio incluyente que también debería de tener en cuenta las voces fuera del gobierno o el mundo diplomático.

Finalmente, para el vínculo entre la cultura y la CID, la estrategia 4.3, “Fortalecer los vínculos del sector cultural mexicano en el sistema de cooperación internacional”, incluye entre otras líneas de acción: vincular las industrias creativas con la oferta de cooperación internacional, fortalecer la colaboración con instituciones culturales en el exterior, construir vínculos productivos con artistas mexicanos en el exterior y reforzar la identidad entre los mexicanos en el exterior.

Aunque el Procid 2014-2018 no establece un vínculo explícito entre estas estrategias, líneas de acción e indicadores enumerados, y la búsqueda de desarrollar o nutrir una estrategia de diseño de un poder suave

de la CID mexicana, es importante señalar algunos campos de acción con interés especial dirigidos a este fin.

Primero, desarrollar un “paquete” de conocimientos sobre el poder suave de México en la CID que no se limite a las acciones llevadas a cabo por la Amexcid, que incluya también las del sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y las realizadas a través del apoyo de las organizaciones internacionales, regionales y nacionales como, por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Agencia Alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (GIZ, por sus siglas en alemán). Asimismo, hacer entrevistas semiestructuradas junto con entrevistas a fondo con los participantes de los cursos de capacitación, seminarios y talleres organizados por la Amexcid y el Instituto Matías Romero es esencial para tener un conocimiento más amplio de este fenómeno y su potencial para el futuro.

Segundo, identificar y nutrir el “valor agregado” de las acciones de la Amexcid en la CID, por ejemplo, dando seguimiento al papel que había ejercido México respecto a la articulación del ODS número 1: “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, en el ámbito de desarrollar metodologías para construir la noción de *pobreza multidimensional*. Relacionado con la meta 1.a de este objetivo: “Garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones”,<sup>14</sup> la Amexcid, junto con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), busca exportar la metodología “hecha en México” a otros países, por ejemplo, Argelia, Marruecos, Mauritania, Túnez y Sudáfrica.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Organización de las Naciones Unidas, “Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/> (fecha de consulta: 12 de julio de 2017).

<sup>15</sup> Véase Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), “Firman Coneval y Amexcid convenio de colaboración para impulsar cooperación inter-

En este contexto, es interesante observar que en la actualidad funcionarios de la Amexcid hablan de la agencia en términos de un *traductor* entre diferentes regiones del mundo y un *facilitador* entre diferentes partes involucradas en acciones que fomentan la CID; por ejemplo, entre la Secretaría de Salud de México y su contraparte correspondiente en otro país. En consecuencia, existe una oportunidad, un espacio, para que la Amexcid articule este papel y así se cree una narrativa en torno a una determinada iniciativa de cooperación que transmita significados especiales de la misma. Esto podría tomar la forma de un ejercicio de narración, que haga hincapié en el valor agregado de esta iniciativa de colaboración específica, que también genera un derrame positivo sobre la imagen e identidad de la propia Agencia. Así, la Amexcid se ha propuesto identificar historias cargadas de un significado positivo y un valor añadido, no sólo para la construcción en curso de su identidad, o su marca, sino también para el poder suave de México en la CID.

Tercero, en sintonía con la idea de actuar como un país con responsabilidad global, es pertinente mencionar la importancia de crear alianzas desde México o promover el hecho de que México sigue actuando como un país líder, en la región más cercana —por medio de la Alianza del Pacífico, que ha impulsado la cooperación académica, sobre todo—, o entre países del Sur global en otras partes del mundo. Se puede decir, efectivamente, que en materia de fomentar el espíritu del grupo “Amigos de Monterrey” (desde la cumbre celebrada en esa ciudad en el año 2002 para discutir el financiamiento al desarrollo), México ha demostrado interés en seguir siendo “el padrino” para coordinar este tema en negociaciones en el ámbito global (como ya se mencionó, México fue anfitrión de la primera Reunión de Alto Nivel de la AGCED en abril de 2014). Ahora bien, en el contexto de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, en el marco del ODS número 17: “Revitalizar la Alianza Mundial para el

---

nacional”, comunicado de prensa núm. 1, México D. F., 4 de febrero de 2015, en [http://www.coneval.org.mx/Informes/COMUNICADOS\\_DE\\_PRENSA/2015/FIRMAN%20CONEVAL%20Y%20AMEXCID%20CONVENIO%20DE%20COLABORACION%20C3%93N.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/2015/FIRMAN%20CONEVAL%20Y%20AMEXCID%20CONVENIO%20DE%20COLABORACION%20C3%93N.pdf) (fecha de consulta: 12 de julio de 2017).

Desarrollo Sostenible”, México auspició el retiro del Grupo “Amigos de Monterrey” en la Ciudad de México del 28 al 29 de enero de 2016 (en colaboración con Alemania, el presidente del Ecosoc y la Oficina de Financiamiento para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU), que reunió a “105 representantes de capitales, delegados de Nueva York y participantes de las OSC, el sector privado y el mundo académico”.<sup>16</sup>

Respecto al reto de movilizar recursos financieros adicionales a los proporcionados por los gobiernos, mediante “alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las asociaciones”,<sup>17</sup> cabe preguntarse dónde está la concientización sobre este liderazgo por parte de México como un ejemplo de poder suave fuera del ámbito diplomático (por ejemplo, en programas de debate en los canales de televisión o los medios impresos); un país con ejemplos “atractivos” en este esfuerzo por construir una identidad de Estado como “cooperante incluyente” tanto en procesos de diálogo y deliberación en el plan nacional, como en el regional y el global.

Esto nos dirige al cuarto y último ejemplo: es preciso destacar que respecto a la idea de promover la cooperación Sur-Sur (CSS), México, en su papel de presidente del Comité de CSS de la Cepal para el periodo 2016-2018, ha impulsado, entre otras actividades, un seminario sobre la construcción del sistema de CID en México, que contó con participantes de 11 países del Sur global (América Latina, África, Asia y Medio Oriente).<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Amexcid, “Meeting Report Retreat of the Informal Group of Friends of Monterrey”, 25 de febrero de 2016, en <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/meeting-report-retreat-of-the-informal-group-of-friends-of-monterrey> (fecha de consulta: 9 de julio de 2017).

<sup>17</sup> Organización de las Naciones Unidas, “Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”, en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/> (fecha de consulta: 8 de julio de 2017).

<sup>18</sup> Amexcid, “Escenas de México en la gobernanza global de la cooperación internacional para el desarrollo”, 24 de febrero de 2017, en <https://www.gob.mx/amexcid/articulos/escenas-de-mexico-en-la-gobernanza-global-de-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo?idiom=es> (fecha de consulta: 8 de julio de 2017).

## Desafíos de la Amexcid para articular un poder suave y una diplomacia pública en el ámbito de la CID

El poder suave de la CID mexicana se ha desarrollado, en gran parte desde 2014, por medio del apoyo de Alemania, sobre todo, y algunos otros países en diferentes momentos. En 2013, la GIZ lanzó el ambicioso e integral Proyecto Institucional de Fortalecimiento para la Amexcid, un programa que se ejecutará hasta el año 2019. Podría argumentarse que Alemania, en línea con lo que Reino Unido ha tratado de lograr mediante la cooperación bilateral en educación superior e investigación con México, se dirige a México por medio de este programa como una forma de fortalecer su propia marca nación e imagen.<sup>19</sup> De hecho, la GIZ, que tiene una capacidad mucho mejor y más flexible para la negociación y la financiación, y cuenta con más recursos humanos que la Amexcid, se convirtió, de facto, en un actor clave de la CID de México. Naturalmente, esto es positivo para la imagen de la política exterior de Alemania; no sólo como un líder de la democracia liberal y el respeto de los derechos humanos, sino también como promotor de iniciativas de desarrollo eficiente. Así, se podría argumentar que la colaboración GIZ-Amexcid forma parte de “marcas nación que posicionan al país como un componente clave de las estrategias de poder suave contemporáneo, destinadas a estimular el crecimiento, impulsar reformas infraestructurales, acertadas normas ideacionales y promover al país donante como un socio elegido”.<sup>20</sup> A la luz de una creciente proporción de la financiación de CID que procede del sector privado o de actores como la GIZ y la prevalencia de ejecutores de esta política por parte de otras secretarías o cuerpos del gobierno con actividades patrocinadas por la Amexcid, junto con la participación creciente de actores no estatales como implementadores de la CID mexicana, la función de la Amexcid se ha convertido más en un “nodo de coordinación”

<sup>19</sup> Véase James Pamment, “Towards a New Conditionality? The Convergence of International Development, Nation Brands and Soft Power in the British National Security Strategy”, en *Journal of International Relations & Development. Online First Articles*, 20 de septiembre de 2016, en <https://doi.org/10.1057/s41268-016-0074-9> (fecha de consulta: 10 de julio de 2017).

<sup>20</sup> *Idem*. Traducción de la autora.

o un “facilitador”, como los mismos funcionarios de esta agencia lo han referido.

No se puede subestimar la realidad de que aspirar a ser un país con responsabilidad global cuesta caro; para la Amexcid, el presupuesto ha sido un elemento de discusión, pues no corresponde a las ambiciones políticas de una potencia regional (por ejemplo, el Proyecto Mesoamérica y la Alianza del Pacífico) recibir magros recursos año tras año, y esto obliga a limitar las ambiciones y recortar programas clave y personal. Es importante destacar que la mayor parte de la financiación de la CID de México toma la forma de “contribuciones básicas” a organizaciones internacionales, lo que significa que el “mismo” dinero podría regresar a México a través, por ejemplo, del PNUD. En 2015, el presupuesto total de la CID de México ascendió a USD 207 061 693.21, distribuidos como se enuncia a continuación: contribuciones a las organizaciones internacionales: 74.11%; becas para estudiantes extranjeros: 11.39%; cooperación técnica: 3.91%; operaciones de la Amexcid: 3.42%; ayuda humanitaria: 0.18%, y cooperación financiera: 6.99%. Esta información está disponible en la plataforma del Rencid.<sup>21</sup> Como bien lo han señalado observadores externos, para un país del tamaño de México, el presupuesto es modesto en comparación con otros países de renta media alta.<sup>22</sup>

A lo largo de estos años, la Amexcid ha sido criticada por carecer de fondos suficientes para igualar sus ambiciones políticas. A la luz de la implementación de los ODS es relevante entonces preguntar, sobre todo cuando se presenta como una forma de promover la responsabilidad global, ¿cómo intenta la Amexcid convencer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y al Congreso mexicano, o a las entidades ejecutoras, de la necesidad de contar con una sólida financiación para la CID de México? Una buena noticia, como bien lo señala Agustín García-López Loaeza en

<sup>21</sup> Amexcid, “Cooperación internacional para el desarrollo otorgada por México en 2015”, en <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2015/index.html> (fecha de consulta: 12 de julio de 2017).

<sup>22</sup> Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Relatoría del conversatorio “México y la cooperación internacional para el desarrollo: el papel de los parlamentarios en el contexto de la agenda 2030”, Senado de la República, 9 de marzo de 2016, disponible en [http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Relatoria\\_Coop\\_Int\\_090316.pdf](http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Relatoria_Coop_Int_090316.pdf) (fecha de consulta: 12 de julio de 2017).

su artículo, es la reciente aprobación del Servicio de Administración Tributaria (SAT) de hacer deducibles las aportaciones al Foncid provenientes del sector privado.

También es menester poner atención a la necesidad de diseñar una política de evaluación propia de la Amexcid, lo que obliga a forjar mejores relaciones entre los procesos de monitoreo y evaluación, por un lado, y la comunicación efectiva de la CID mexicana, por el otro, lo que, en su turno, podría ser benéfica para el desarrollo de un poder suave en esta materia. Finalmente, sería interesante en el futuro entender el funcionamiento de esta política y su posible apertura a otros actores invitados (los llamados *stakeholders*).

Ahora bien, hay una brecha evidente de los medios para lograr los fines, una brecha que es más preocupante al momento de pensar la concordancia entre las ambiciones de la política exterior mexicana y los recursos económicos existentes para desarrollar políticas públicas igual de ambiciosas, partiendo de las promesas del gobierno mexicano respecto a la Agenda 2030. Aquí recae quizás el principal reto para el desarrollo de un poder suave “a la mexicana” en el ámbito de la CID. Es evidente que la credibilidad es mucho mayor en el esfuerzo para articular una imagen país y un poder suave si se basa en la riqueza cultural, mediante la diplomacia cultural que posee México. Sin embargo, eso no quiere decir que no vale la pena intentar ser más ambicioso respecto al fomento de un nuevo tipo de poder suave. De hecho, en los últimos años, la Amexcid, a través de su estrategia de desarrollar una diplomacia pública para la CID mexicana, ha iniciado un nuevo camino precisamente en el sentido de articular un poder suave dirigido principalmente hacia el mundo iberoamericano y el Sur (hay varios videos sobre la CSS de México en el canal de la Amexcid en YouTube, por ejemplo).

## Conclusión

En este artículo se ha reflexionado sobre cómo el Procid funciona como un documento rector para la Amexcid en la ejecución de la CID mexicana, que demuestra elementos de un poder suave tanto en virtud de acciones específicas como en la estrategia de comunicación, basada en

técnicas de diplomacia pública. Dicho de otra forma, hay acciones en el ámbito de algunas de las metas de los ODS números 1 y 17 en los que la Amexcid ha logrado difundir una especie de poder suave “a la mexicana”. Precisamente, promover el uso integral de metodologías para medir la pobreza multidimensional, insistir en los compromisos compartidos entre países del Norte y el Sur globales, puestos de manifiesto en las declaraciones procedentes de la AGCED, y hablar sobre buenas prácticas en esquemas de CSS son ejemplos concretos de cómo este poder suave se ejerce en la práctica.

La tendencia clara y persistente en los últimos tiempos de cierto poder suave en la CID mexicana, tal como se promueve desde la Amexcid, seguramente crecerá en el futuro resonando tanto en la política interior como en la presencia de México en el mundo. Al mismo tiempo, existe un potencial todavía mayor para difundir la CID mexicana (sobre todo a una audiencia fuera de Iberoamérica). Cabe destacar que la Amexcid desde el otoño de 2014 está desarrollando una estrategia de diplomacia pública bastante ambiciosa; de hecho, en poco tiempo, la Agencia ha logrado sentar las bases (las herramientas, los conceptos e incluso la infraestructura) para el funcionamiento apropiado de la misma.

Sin embargo, hay otros desafíos relevantes para la Amexcid con los que tiene que lidiar, tanto a nivel interno como en colaboración con la Oficina de la Presidencia, las otras secretarías y, en especial, la sociedad civil organizada, para que sus ambiciones de poder suave puedan alcanzar un nivel superior:<sup>23</sup>

- Reconocimiento exclusivo de los actores públicos en la LCID dejando de lado el importante papel jugado por los órganos legislativos, los gobiernos estatales, el sector privado y la sociedad civil. Dicho de otra forma, esta ley no es realmente incluyente, más bien se basa en una lógica centrada en el Estado con un papel limitado de entidades subnacionales, la sociedad civil y el sector privado.

---

<sup>23</sup> Iván Espinosa, “Modelando los retos de la cooperación internacional para el desarrollo de México”, entrevistado el 17 de enero de 2017 (material referido con el permiso del autor).

- El Rencid no es lo suficientemente detallado para permitir análisis exhaustivos sobre acciones de la Amexcid, por lo que se genera un problema de falta de transparencia sobre el papel de la Agencia como donante y receptor de ayuda para el desarrollo.
- Los problemas en la gestión y los recursos técnicos y financieros, así como las limitaciones de recursos humanos, hacen que los informes oficiales sean insuficientes e inoportunos, mientras que se nota una mayor ambición en el campo de la diplomacia pública y el uso de medios sociales de comunicación (Facebook, Twitter, YouTube).
- Despertar un interés más generalizado en la sociedad para discutir temas de ayuda al desarrollo a otros países, el potencial de la CID mexicana, sobre todo a la luz de la desigualdad respecto al acceso a la información sobre esta política pública, y la falta de mecanismos para una participación incluyente en este proceso de articulación en todo el país de cierto campo de política exterior.

Por último, para llevar a otro nivel el poder suave de la CID mexicana se requiere una visión más ambiciosa al mismo tiempo que realista para el sistema político el sector privado, y contar con una participación amplia de la sociedad civil, en general. Esto conformaría una especie de plataforma compartida de comunicación y evaluación en relación con un poder suave nuevo para México, que es, efectivamente, sus acciones en el marco de la CID.