



**Universidad Nacional Autónoma de México**

---

---

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**Seguridad alimentaria y cooperación internacional:  
México y el programa Mesoamérica sin Hambre**

**Tesis**

Que para obtener el título de:

**Licenciado en Relaciones Internacionales**

Presenta:

**Cesar Eduardo Alejandro Avila**

Asesor:

**Dr. Alejandro Carlos Uscanga Prieto**



**Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2018**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

Resulta difícil resumir en unas cuantas palabras el agradecimiento que sentimos por aquellos quienes nos han acompañado a lo largo de nuestra vida. Pero son precisamente los acontecimientos trascendentes como el que motivan hoy estas líneas los que ofrecen la oportunidad de intentarlo.

Este trabajo, como todos mis logros, se los dedico mi mamá, mi papá y mi hermano, su amor y apoyo merecen el reconocimiento más grande. Muchas gracias Blanca Rubí por todos los sacrificios que has hecho por tus hijos, Alejandro Alexandre por ser mi inspiración y hermano por su sencillez. Podría escribir tantas palabras sobre lo que han aportado a mi vida en todos los aspectos posibles, pero sólo alcanzo a decir que los amo a los tres.

De la misma forma, me siento profundamente agradecido con mis abuelos y abuelas, cuyas aportaciones a toda mi familia ahora valoro como no lo había hecho antes. Gracias Jesús Alexandre, Esperanza García, Armando Avila e Irma García por haber apostado siempre por la educación y el estudio, de alguna manera este logro sigue siendo su legado. Toda mi vida los llevaré presentes en mi mente y mi corazón.

También quiero agradecer a todas esas personas que compartieron conmigo esta gran etapa que es la universidad y que dejaron una huella indisoluble en mí. Gracias Carol, Isaias, Eduardo e Ingrid por su amistad y por haberme ayudado a crecer como persona. Siempre contarán con mi amistad y admiración incondicionales por todo lo que ya son y lo que sé que llegarán a ser.

Finalmente, quiero dedicar unas líneas a los profesores y las profesoras que contribuyeron a mi formación. Gracias especialmente a Carlos Uscanga, Jacobo Casillas, Benjamin Arditi, Moisés Garduño, Marco Reyes Lugardo, Arturo López Vargas, Claudia Lara y María de los Ángeles Meneses por instruirme en el estudio de las Relaciones Internacionales desde una perspectiva multidisciplinaria y con rigor teórico e histórico, pero sobre todo por abrir mi mente y ayudar a darme cuenta de las injusticias que existen en todas partes y de las aspiraciones sociales siempre justas.

# Índice

<b>Introducción</b> .....	1
<b>1. Seguridad alimentaria y cooperación para el desarrollo a nivel internacional</b> .....	7
1.1. La FAO y la evolución del concepto de seguridad alimentaria.....	7
1.2. La cooperación internacional para el desarrollo en la actualidad.....	18
1.2.1. La definición de cooperación internacional para el desarrollo, sus sujetos y mecanismos .....	18
1.2.2. El sistema de cooperación internacional para el desarrollo.....	24
1.3. La seguridad alimentaria y la cooperación internacional para el desarrollo en la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre.....	30
<b>2. Seguridad alimentaria y cooperación internacional para el desarrollo en México</b> 35	
2.1. La seguridad alimentaria de México en la actualidad .....	35
2.1.1. La seguridad alimentaria en la agenda de desarrollo .....	35
2.1.2. Diagnóstico de la seguridad alimentaria.....	44
2.2. México y la cooperación internacional para el desarrollo en la actualidad .....	53
2.2.1. La institucionalización de la cooperación mexicana .....	53
2.2.2. El papel de México en la cooperación para el desarrollo a nivel internacional	62
<b>3. Mesoamérica sin Hambre: la cooperación mexicana en perspectiva</b> .....	74
3.1. Fundamentos para la colaboración entre México y la FAO.....	74
3.2. La formulación del programa y sus implicaciones: objetivo, recursos, obligaciones y alcance.....	79
3.3. La efectividad del programa: resultados y experiencias exitosas.....	90
<b>Conclusiones</b> .....	103
<b>Fuentes de información</b> .....	108

## Índice de tablas

<b>Tabla 1.</b> Evolución del concepto de seguridad alimentaria en el mundo .....	10
<b>Tabla 2.</b> Seguridad alimentaria en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 .....	36
<b>Tabla 3.</b> Seguridad alimentaria en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 .....	39
<b>Tabla 4.</b> Evolución institucional en México de la cooperación internacional para el desarrollo.....	55
<b>Tabla 5.</b> Cuantificación de la cooperación mexicana (2011-2014).....	65
<b>Tabla 6.</b> México como receptor y oferente en la cooperación internacional para el desarrollo.....	71
<b>Tabla 7.</b> Áreas de acción de Mesoamérica sin Hambre.....	82
<b>Tabla 8.</b> Resultados Mesoamérica sin Hambre: formulación y fortalecimiento de políticas y marcos institucionales sobre seguridad alimentaria .....	91
<b>Tabla 9.</b> Resultados Mesoamérica sin Hambre: Frentes Parlamentarios contra el Hambre .....	94
<b>Tabla 10.</b> Resultados Mesoamérica sin Hambre: sistemas de captación y potabilización de agua de lluvia para consumo humano .....	96
<b>Tabla 11.</b> Resultados Mesoamérica sin Hambre: comunicación para el desarrollo .....	99

## Introducción

La seguridad alimentaria es una cuestión que exige soluciones que van más allá del tradicional acercamiento estatal vertical. La cooperación internacional se erige precisamente como un mecanismo que los Estados establecen para realizar acciones conjuntas y alcanzar objetivos comunes. No obstante, hay ciertas implicaciones que es necesario analizar en cuanto al contexto interno de los actores estatales y su relación con el entorno internacional.

En ese sentido, considérese un esquema de cooperación internacional en donde un país otorga financiamiento a proyectos formulados e implementados con el apoyo de un organismo internacional para la consecución de ciertos objetivos acordados con un grupo de países. Más aún, establézcase en ese mismo esquema una relación horizontal entre los países de tal forma que los proyectos llevados a cabo entre ellos sean realizados siempre teniendo en cuenta la igualdad entre los involucrados. La cooperación sur-sur es usualmente practicada de esta manera, además de entenderse por el intercambio de soluciones clave de desarrollo entre los países del sur, ya sea que estas se refieran a temas como experiencias y buenas prácticas, políticas, tecnología y conocimientos técnicos, o recursos.

Ahora bien, las relaciones de este tipo en la cooperación internacional generalmente se dan por sentadas en cuanto a los actores que se contemplan y la función de cada uno de ellos, siendo en este caso estatales y un organismo internacional. No obstante, algo que escapa del análisis es lo que hay detrás de esos sujetos implicados: la perspectiva particular que tienen sobre el tema que hayan decidido abordar de manera conjunta, sus motivaciones y objetivos.

Para el caso específico del programa de cooperación internacional para el desarrollo denominado Mesoamérica sin Hambre, cuyo análisis motivó la presente investigación, los dos actores involucrados son el gobierno mexicano encabezado por Enrique Peña Nieto y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Así, la perspectiva y objetivos sobre seguridad

alimentaria de cada uno de ellos deben converger en algún grado para lograr la colaboración.

De manera breve, precisamente sobre el tema de la seguridad alimentaria, se puede decir que en México existe una política pública de carácter social cuya máxima expresión es la Cruzada Nacional contra el Hambre. Por su parte, para la FAO, la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre es el programa de cooperación internacional más relevante que implementa en la región. Así, mientras que en México se concibe a Mesoamérica sin Hambre como la internacionalización de la Cruzada Nacional contra el Hambre, la FAO deja de lado incluso el carácter religioso del término y la incluye en el marco de su estrategia a nivel regional y global, dándole un marco conceptual, institucional y accionario.

La situación anterior tendrá por supuesto implicaciones que vayan mucho más allá del plano discursivo. Se habla aquí de una manera específica de articular una visión de la implementación de proyectos de desarrollo en lo particular, así como el abordaje del tema de la seguridad alimentaria en lo general. Son dos posturas que sin duda convergen, se complementan y cuya manifestación última será una iniciativa de cooperación internacional para el desarrollo con una perspectiva innovadora en su formulación que logrará o no ser efectiva.

Es entonces que la cooperación internacional está cargada de elementos de carácter político que la determinan. Así, programas como el de Mesoamérica sin Hambre en el que participan diferentes actores tendrá objetivos distintos de acuerdo con cada uno de ellos. El análisis de fondo de esos distintos actores ayudará a responder la pregunta principal de la presente investigación: ¿por qué y cómo se decide llevar a cabo la cooperación internacional para el desarrollo?

Para el caso de México, la cooperación internacional para el desarrollo no es una práctica nueva. Sin embargo, su planteamiento a través de instituciones especialmente dedicadas a ellas, con una política y estrategias claras, son de reciente creación y aún con grandes dificultades. Asimismo, la seguridad alimentaria del país continúa siendo uno de sus principales desafíos. Ambas cuestiones ofrecen un panorama en el que el establecimiento de un programa en la materia se hace

poco probable, pero en donde precisamente viene a ser relevante el papel de la FAO.

Este contexto, se propone, debe ser analizado para entender el verdadero funcionamiento de Mesoamérica sin Hambre, que en última instancia demostrará la forma en que México coopera con el mundo y los objetivos que pretende conseguir con ello. La hipótesis de esta investigación establece que Mesoamérica sin Hambre es un programa efectivo que toma en cuenta el contexto de México en cuanto a su seguridad alimentaria y cooperación internacional para el desarrollo, pero con pocos beneficios para el país debido a la forma en cómo se implementa.

En ese sentido, las dos variables que resultan de esta hipótesis y que guiarán la investigación son el de la seguridad alimentaria y el de la cooperación internacional para el desarrollo. El objetivo principal es analizar la formulación de Mesoamérica sin Hambre, el papel que desempeñan México y la FAO en su implementación, y los resultados que ha logrado. Para ello, se parte del análisis de ambas variables desde una perspectiva internacional e interna de México.

En consonancia con lo anterior, el primer capítulo atiende una perspectiva de análisis desde lo internacional y pretende proveer a la investigación de un apartado conceptual que vaya más allá de la mera definición y provea de herramientas analíticas y críticas sobre sus implicaciones. El objetivo en última instancia es vincular a la seguridad alimentaria y a la cooperación internacional para el desarrollo no sólo desde una base conceptual, sino operacional al proporcionar iniciativas llevadas a cabo en un contexto regional con problemáticas específicas.

Además, se aborda la definición y evolución del concepto de seguridad alimentaria, particularmente desde el trabajo que ha realizado la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura a lo largo de los años. De esta manera, se propone como concepto fundamental de seguridad alimentaria el contenido en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1996 que contempla elementos adicionales al tradicional acercamiento sobre la disponibilidad de alimentos básicos como la estabilidad y el acceso, además de dar pauta para concebirla desde un enfoque de derechos de los individuos.

De igual forma, se aborda el concepto de cooperación internacional para el desarrollo, proponiendo uno propio que resalta el carácter político del término, el contexto nacional e internacional en el que se ubica, la participación de los actores estatales y su objetivo último del desarrollo. Asimismo, se va más allá del plano meramente conceptual al ubicar a la cooperación internacional en un sistema que lo rige y que está determinado actualmente por los acuerdos contenidos en la Alianza de Busan y la cada vez mayor importancia y participación que tienen los países del sur.

Se concluye con la vinculación de la seguridad alimentaria y la cooperación internacional para el desarrollo como una materia de estudio conjunta, ejemplificándola con la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre. Esto además provee de un antecedente directo y el contexto regional en el que se ubicará Mesoamérica sin Hambre.

El segundo capítulo atiende a una perspectiva de análisis desde el ámbito interno de México, abarcando las dos vertientes que comprende la investigación: la seguridad alimentaria en el gobierno de Enrique Peña Nieto y la cooperación internacional para el desarrollo como una política en el país. Se pretende con ello esclarecer los elementos de carácter interno que motivaron a México para establecer un programa de cooperación internacional en materia de seguridad alimentaria.

En ese sentido, se analiza el tema de la seguridad alimentaria en la agenda de desarrollo del gobierno de Enrique Peña Nieto, en donde se ubica a la Cruzada Nacional contra el Hambre como su estrategia más importante. Complementariamente, se hace un diagnóstico que demuestra la situación preocupante en la que se encuentra México, en donde aproximadamente 24 millones de personas viven en pobreza alimentaria. Esto tal vez consecuencia de un enfoque fallido en las políticas públicas que tiende a primar las cuestiones económicas por sobre los individuos, lo cual deja al país con nulas experiencias exitosas que compartir a través de la cooperación internacional.

En cuanto a la cooperación internacional para el desarrollo, se analiza cómo el marco jurídico e institucional se han enfrentado a grandes desafíos para consolidarse en México, lo cual puede ser consecuencia de las bases de antaño que la supeditaron a la política exterior, resultando en que cada administración se encargue de darle un contenido propio. A pesar de ello, se observa que el papel de la cooperación mexicana en el mundo sigue siendo relevante como receptor y cada vez más importante como oferente. Asimismo, se demuestra que el financiamiento escaso y el alejamiento de los países del sur son elementos que determinan dicho papel.

Una vez establecidas las bases internacionales e internas de México sobre la seguridad alimentaria y la cooperación internacional para el desarrollo, el capítulo tres, a manera de caso de estudio, profundiza en el programa Mesoamérica sin Hambre, el cual, se propone, es una síntesis de las dos vertientes y las dos perspectivas de análisis de las que consta la investigación. Con ello, se busca analizar la manera en que México y la FAO colaboran para implementar proyectos en otros países, la efectividad de éstos y las experiencias que deja a México.

Se comienza por establecer los fundamentos que explican la colaboración entre la FAO y México. Para el caso de la primera, estos se ubican en su estrategia institucional de cooperación sur-sur, así como los objetivos específicos que tiene el organismo en México. Por su parte, la coincidencia de objetivos con la FAO, aunados a las pocas experiencias exitosas del país en materia de seguridad alimentaria y su política de cooperación inconclusa, explican el hecho de que México delegue ciertos aspectos de la implementación de Mesoamérica sin Hambre a dicho organismo. Su motivación es, para el caso de México, meramente política.

Igualmente, se describe la formulación de los objetivos, recursos, obligaciones y alcance de Mesoamérica sin Hambre. De ello se desprende una participación de México muy limitada en la implementación de los proyectos, además de una poca consideración de las capacidades que el país puede aportar. En el programa de cooperación se atiende una participación en extremo desequilibrada, en donde la

FAO se encarga de la gestión total de los proyectos, mientras que México sólo de algunas cuestiones administrativas.

Finalmente, el capítulo y la investigación se concluyen con el análisis de la efectividad de Mesoamérica sin Hambre. Se resaltan aquellas áreas que han reportado resultados exitosos, entre las que se encuentran el acompañamiento institucional, frentes parlamentarios contra el hambre, sistemas de captación de agua de lluvia y comunicación. Al respecto de los proyectos, se identifican ciertos patrones que en última instancia logran crear alianzas estratégicas con compromisos claros en cada una de ellas, siendo para ello fundamental el acompañamiento de la FAO.

# 1. Seguridad alimentaria y cooperación para el desarrollo a nivel internacional

## 1.1. La FAO y la evolución del concepto de seguridad alimentaria

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (mejor conocida como FAO, por sus siglas en inglés) concentra en la actualidad los mayores esfuerzos para la consecución de la seguridad alimentaria a través de una serie de mecanismos que incluyen investigaciones, conferencias y discusiones en foros, y cooperación internacional para el desarrollo, sin dejar de mencionar su trabajo a través de los años para que el tema fuera abordado en la agenda internacional.

Por lo anterior, se puede decir que los primeros esfuerzos a nivel internacional para la consecución de la seguridad alimentaria se encuentran en el año 1945 cuando fue creada dicha institución. Desde entonces, este organismo internacional ha creado una serie de mecanismos que han llevado a que el tema de la seguridad alimentaria sea problematizado, discutido, abordado a través de distintos programas y evaluado.

Los objetivos estratégicos de la FAO en la actualidad son los siguientes<sup>1</sup>:

- Ayudar a eliminar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición
- Hacer que la agricultura, la actividad forestal y la pesca sean más productivas y sostenibles
- Reducir la pobreza rural
- Fomentar sistemas agrícolas y alimentarios integradores y eficientes
- Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las catástrofes

Por su parte, sus actividades son las siguientes<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> FAO, *Nuestras prioridades. Los objetivos estratégicos de la FAO* [en línea], Dirección URL: <http://www.fao.org/docrep/018/mi317s/mi317s.pdf> [consulta: 7 de noviembre de 2016].

<sup>2</sup> FAO, *Cómo trabajamos* [en línea], Dirección URL: <http://www.fao.org/about/how-we-work/es/> [consulta: 7 de noviembre de 2016].

- Facilitar información y apoyar la transición hacia una agricultura sostenible
- Fortalecer la voluntad política y compartir conocimientos especializados en materia de políticas
- Reforzar la colaboración público-privada para mejorar la agricultura en pequeña escala
- Llevar el conocimiento al campo
- Apoyar a los países a prevenir y mitigar los riesgos

No obstante lo anterior, para comprender los avances que la FAO ha sostenido en el curso de los años para la definición de la seguridad alimentaria, este concepto se debe analizar desde un plano que explique las diferentes acepciones que se han tenido sobre el término y los elementos de los cuales se compone. Asimismo, se debe entender que la FAO nace hacia 1945 en un contexto de guerra mundial que generó un gran desabasto de alimentos en el mundo. Los países de Europa comenzaron a preocuparse por el tema

La FAO surgió luego de la Conferencia de Hot Springs, en la cual los países reconocieron la importancia de los avances tecnológicos más recientes para la época, en especial aquellos destinados a las áreas de la salud con vistas a una mejor nutrición, y la agricultura como el medio para conseguirla. Se buscó generar un compromiso por parte de los países participantes para que dichos avances tecnológicos motivaran la producción, distribución y uso de los alimentos en aras de hacer frente a situaciones tan adversas como el hambre<sup>3</sup>.

Desde su creación, la FAO fue encomendada para promover la investigación científica y económica que resolviera los problemas de la alimentación y la agricultura de tal forma que los países logran realizar programas administrativos viables<sup>4</sup>. De esta forma, la FAO se convirtió en el recurso al cual los países podían apelar para mejorar sus políticas públicas en la materia, utilizando el organismo como fuente de información para diversos temas.

---

<sup>3</sup> United Nations Interim Commission on Food and Agriculture, *The work of FAO*, Washington, 1945, p. 35.

<sup>4</sup> *Ibíd*, pp. 35-39.

El método de trabajo de la FAO era en su mayoría orientativo en el sentido de que proveía a los gobiernos de los países estudios, información y consejos sobre políticas viables en materia de alimentación y agricultura. Por consiguiente, la incidencia del organismo para llevar a cabo políticas a nivel internacional era muy limitada y quedaba al margen de la petición expresa de los países para su intervención.

En lo que concierne a la cuestión alimentaria, esta se concebía en ese momento en términos ligados estrechamente con el ámbito económico. En ese sentido, el desarrollo científico era la manera a través de la cual se buscaba una mayor producción que, en conjunto con la investigación económica, lograría su correcta distribución en los mercados. Asimismo, la mejora en la agricultura conllevaba, de acuerdo con los términos de la época, a una mejor nutrición, dejándose completamente de lado la cuestión del individuo y dándole toda la importancia al mercado.

Lo anterior en cuanto a su mandato original, ya que una de las aportaciones más significativas que ha otorgado la FAO para el desarrollo del concepto a nivel internacional de la seguridad alimentaria a través de los años ha sido la creación de foros de alto nivel en donde se debaten y profundizan políticas que puedan ser eficientes para su consecución. Estos mecanismos también han ayudado a moldear el trabajo de la FAO, agregándole ciertas atribuciones y contenidos a su mandato original.

Las discusiones sobre el significado del concepto de seguridad alimentaria comenzaron en 1945 con la creación de la FAO, en donde la visión económica que daba todo el peso a la producción y la distribución de los alimentos era la predominante, hasta llegar al enfoque de derechos y los debates sobre la importancia del individuo hacia finales del siglo pasado. En la Tabla 1 se resume la evolución de este concepto y los mecanismos internacionales que tuvieron cabida para su concepción.

**Tabla 1. Evolución del concepto de seguridad alimentaria en el mundo**

<b>Inicios de la FAO (1945)</b>	Producción, distribución y uso
<b>Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974)</b>	Producción y distribución adecuada Disponibilidad suficiente Precios razonables Independencia de fluctuaciones periódicas e inclemencias del tiempo Libre de presiones políticas y económicas Facilitar proceso de desarrollo de los países en desarrollo
<b>Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción (1996)</b>	Acceso físico y económico Suficientes Inocuos y nutritivos Satisfacer necesidades y preferencias Vida activa y sana
<b>Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después (2002)</b>	Derecho de todos Inocua y nutritiva
<b>Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (2009)</b>	Disponibilidad Acceso Utilización Estabilidad

Fuente: Elaboración propia con información de distintos instrumentos internacionales de la FAO.

En este sentido, la primera Conferencia Mundial sobre la Alimentación se llevó a cabo en el año 1974 y buscaba precisamente establecer un compromiso claro por parte de los países, al menos en aspectos muy específicos. La década de los setenta sería el momento durante el cual se plantearía por primera vez el tema de la seguridad alimentaria a nivel internacional, lo que trajo consigo el debate sobre su definición y sus alcances. Asimismo, no es coincidencia que la seguridad alimentaria surgiera como un problema en este periodo, ya que la baja producción de alimentos que venía sucediéndose desde años anteriores se vio agravada por la crisis del petróleo y la consiguiente inflación y recesión económica a nivel internacional.

La Conferencia hizo un llamado a una acción internacional para resolver el problema de la alimentación, centrandose en la producción y el consumo en el marco más general del desarrollo y la cooperación económica internacional. Estableció un Consejo Mundial de Alimentos y adoptó la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición que postulaba: “Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales”<sup>5</sup>.

Sobre la seguridad alimentaria específicamente, la Declaración reconocía que:

“El bienestar de los pueblos del mundo depende en gran medida de la producción y distribución adecuada de los alimentos, así como el establecimiento de un sistema de seguridad alimentaria mundial que asegure la disponibilidad suficiente y precios razonables para los alimentos en todo momento, con independencia de fluctuaciones periódicas e inclemencias del tiempo y libre de presiones políticas y

---

<sup>5</sup> United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition* [en línea], Dirección URL: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/EradicationOfHungerAndMalnutrition.aspx> [consulta: 9 de noviembre de 2016].

económicas, y por lo tanto debe facilitar, entre otras cosas, el proceso de desarrollo de los países en desarrollo”<sup>6</sup>.

Es evidente que para la década de los setenta la concepción de la seguridad alimentaria seguía siendo vista de una manera estrecha en relación con el comercio internacional. Kerstin Mechlem, al hacer un análisis sobre la evolución del concepto de seguridad alimentaria en el marco de las Naciones Unidas, refiere que en la época el objetivo principal era incrementar la producción de alimentos para, a su vez, incrementar la disponibilidad que satisficiera en última instancia una demanda creciente. Con ello, el consumo mantendría bajos los niveles de fluctuación en la producción y los precios<sup>7</sup>.

Lo anterior era un ciclo basado en las teorías económicas clásicas sobre el funcionamiento del mercado. La seguridad alimentaria refería a la producción y estaba estrechamente ligada a lo económico, algo que no cambió desde la creación de la FAO, lo cual, en un contexto internacional de aumento de la población y de incertidumbre económica, era de entenderse hasta cierto punto. Como puede observarse, se dejaban en segundo plano otros aspectos como la nutrición y la pobreza. La crisis mundial de alimentos de la década habría de ser la principal razón de ello.

Posteriormente, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación sería celebrada en el año de 1996 con la participación de 185 países y de la Comunidad Europea en un evento que tendría diferentes reuniones con representantes de alto nivel gubernamental. El debate en torno a la erradicación del hambre sería el tema fundamental de la Cumbre. La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación fueron los dos instrumentos acordados que definieron la postura y las acciones a realizar.

---

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> Kerstin Mechlem, “Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations”, *European Law Journal*, volumen 10, 2004, pp. 633-634.

En dichos documentos los países se comprometieron a realizar los siete postulados del Plan de Acción<sup>8</sup>:

- Factores políticos, sociales y económicos adecuados para erradicar la pobreza, tomando en cuenta la participación equitativa de hombres y mujeres.
- Políticas orientadas a erradicar la pobreza y la desigualdad, así como a mejorar el acceso a los alimentos
- Desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural que sea sostenible y garantice el suministro en todos los niveles
- Comercio internacional que fomente la seguridad alimentaria
- Prevención de desastres naturales y humanos que atenten contra la seguridad alimentaria
- Optimización de las inversiones pública y privada
- Seguimiento al Plan de Acción

Asimismo, se definía a la seguridad alimentaria de la siguiente manera:

“[...] establecen las bases de diversas trayectorias hacia un objetivo común: la seguridad alimentaria a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial. Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. A este respecto, es necesaria una acción concertada a todos los niveles. Cada país deberá adoptar una estrategia en consonancia con sus recursos y capacidades para alcanzar sus objetivos propios y, al mismo tiempo, cooperar en el

---

<sup>8</sup> FAO, *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación* [en línea], Dirección URL: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM> [consulta: 13 de noviembre de 2016].

plano regional e internacional para dar soluciones colectivas a los problemas mundiales de la seguridad alimentaria”<sup>9</sup>.

Debido a un nuevo debate en la época que versaba no sólo sobre la seguridad alimentaria, sino sobre el desarrollo mismo, hubo un nuevo abanico de definiciones acerca de cómo abordar la cuestión de la alimentación. Particularmente, los trabajos de Amartya Sen que diferenciaban la disponibilidad del acceso físico y real a los alimentos causado por cuestiones como la pobreza, cambiaron, diversificaron y ampliaron radicalmente la concepción de seguridad alimentaria a nivel internacional.

El ensayo de Amartya Sen, *Pobreza y hambruna*, fue de particular relevancia para el debate de la época, toda vez que se alejaba de la visión económica de la seguridad alimentaria al diferenciar el acceso a los alimentos de la producción de los mismos. Asimismo, su estudio estableció una relación directa entre la hambruna, el hambre y la pobreza, la cual sostenía que la hambruna puede referir al hambre, pero no al revés, y a su vez el hambre puede referir a la pobreza, pero no al revés<sup>10</sup>.

Lo anterior significa que las personas que no tienen alimentos adecuados padecen hambre, mientras que la hambruna refiere a un estado mucho más avanzado que las lleva a la muerte<sup>11</sup>. La forma de relacionar estas definiciones surge con la cuestión de la disponibilidad de los alimentos, ya que un aumento en la producción de alimentos no supone necesariamente un aumento proporcional en la disminución del hambre. Asimismo, aunque existan tendencias a la baja del hambre, en cualquier momento puede ocurrir una hambruna si no hay una disponibilidad adecuada de los alimentos, ya sea en un nivel internacional, nacional o incluso local.

No es entonces coincidencia la definición de seguridad alimentaria que se encuentra en el primer apartado del Plan De Acción, en donde ahora se contemplan diversos niveles de operación que van más allá del plano estatal e internacional, añadiéndose en este sentido el individual, el familiar y el regional. Asimismo, la seguridad

---

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> Amartya Sen, *Poverty and famines. An essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Oxford University Press, 1981, p. 39

<sup>11</sup> *Ibid*, p. 40.

alimentaria se amplió hacia la cuestión del acceso a los alimentos, definido en términos de tiempo y cobertura como en cualquier momento y por parte del total de las personas. Más aún, dichos alimentos deberán ser nutritivos e inocuos que satisfagan las necesidades y preferencias de las personas para lograr llevar una vida activa y sana.

La cuestión local y nacional tomó un nuevo papel en la conformación de la seguridad alimentaria. Ahora, los recursos específicos de cada país y las capacidades particulares de cada localidad deberían tomarse en cuenta para la consecución de la seguridad alimentaria. La cooperación regional e internacional, por su parte, serían mecanismos a través de los cuales se atenderían los problemas que guardan una característica intrínseca con lo mundial como la producción y distribución internacionales, así como las hambrunas extendidas en alguna región del mundo.

De acuerdo con Kerstin Mechlem, la definición es singular toda vez que contempla elementos más allá de la disponibilidad de los alimentos. Una de las razones que señala es que la definición refiere a las características de los alimentos, es decir, aquellos que son nutritivos e inocuos. Asimismo, señala que los factores culturales son ahora tomados en cuenta y los objetivos son ampliados hacia el impacto que los alimentos tienen en la vida de las personas, refiriéndose a aquellos que ayudan a que sea activa y sana.<sup>12</sup>

De acuerdo con la FAO, “esta definición es acorde a los tres aspectos clásicos de la seguridad alimentaria: disponibilidad de alimentos básicos, la estabilidad de los suministros y el acceso de todos a dicho suministro; pero también contiene la idea de una alimentación adecuada, lo que se conoce como la “utilización biológica” de los alimentos”<sup>13</sup>.

En el siglo pasado la concepción de la seguridad alimentaria fue enriqueciéndose al interior de la FAO de acuerdo con el contexto internacional que imperaba y los estudios que se realizaban. Los instrumentos concertados también fueron

---

<sup>12</sup> Mechlem, *op. cit.*, p. 636.

<sup>13</sup> FAO, *Handbook for Defining and Setting Up A Food Security Information and Early Warning System (FSIEWS)*, 2000, p. 4.

cambiando, transitando desde aquellos que tenían una aproximación meramente económica y contemplaban actores solamente en el marco estatal hacia los que ampliaban el concepto con respecto al accesos y las cualidades de los alimentos e integraban una variedad de actores, incluso reconociendo al propio individuo y su cultura.

No obstante, la Declaración de Roma y el Plan de Acción de 1996 dejaron para otro momento la definición del derecho a la alimentación y su relación con la seguridad alimentaria. En el año 2002 se llevaría a cabo la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, que tenía por objetivo reducir el número de personas desnutridas a la mitad para el año 2015. Fue en ella en donde se reforzó precisamente la definición de la seguridad alimentaria al darle un enfoque de derechos humanos.

La cuestión del derecho a una alimentación adecuada se convirtió en una obligación de los Estados y se hizo alusión a los tratados firmados anteriormente en la materia, en especial al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Fue así como el respeto, la promoción y la proyección se convirtieron en una obligación para los Estados con el objetivo de conseguir el derecho a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria para todos.

En particular, la Declaración adoptada durante la Cumbre establecía lo siguiente sobre la relación entre los derechos humanos y la seguridad alimentaria:

“Reafirmamos la importancia de fortalecer el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, la democracia, el Estado de derecho, la buena gobernanza, las políticas económicas sólidas, la igualdad de derechos para todos sin distinción de sexo, raza, idioma, religión, la resolución de los conflictos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el respeto del derecho internacional humanitario, así como la cooperación internacional para resolver los problemas económicos,

sociales, culturales y humanitarios que son esenciales para lograr la seguridad alimentaria”<sup>14</sup>.

El derecho a alimentos nutritivos e inocuos en un contexto nacional de la seguridad alimentaria suponía ahora, además de las cuestiones de la producción y el acceso, al individuo como elemento central de análisis. Esto tiene implicaciones que revalorizan un factor que había quedado fuera de las definiciones a lo largo del siglo pasado. El enfoque de derechos humanos surge como un aglutinador de diversas perspectivas de la seguridad alimentaria y les da un contenido más social.

Así, el enfoque de derechos humanos tendría una implicación mucho más grande que la de sólo obligar a los Estados, sino que crearía a nivel nacional un nuevo vínculo entre los individuos y el gobierno. Víctor Abramovich considera que el enfoque de derechos humanos provee un marco conceptual que orienta las políticas y estrategias de desarrollo en cuanto a su formulación, implementación y evaluación<sup>15</sup>.

De la misma forma, Abramovich considera tres elementos en común que caracterizan a las políticas de desarrollo con un enfoque basado en los derechos humanos. La primera de ellas es la que refiere al individuo como titular de derechos y el punto de partida de la elaboración de políticas. Con ello, el punto de partida deja de ser la persona con necesidades que debe ser asistida y se convierte en la de un sujeto con derechos que puede demandar al Estado su plena realización.

La segunda, es que el enfoque de derechos humanos entiende a la de pobreza como una situación que depende de diversos factores como económicos, culturales, sociales, legales y políticos que conllevan a la existencia de privaciones a las libertades básicas. Por lo anterior, la erradicación de la pobreza, en todas sus

---

<sup>14</sup> FAO, *Declaration of the World Food Summit: five years later* [en línea], Dirección URL: <http://www.fao.org/docrep/MEETING/005/Y7106E/Y7106E09.htm#TopOfPage> [consulta: 16 de noviembre de 2016].

<sup>15</sup> Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, num. 88, abril, 2006, p. 36.

acepciones, se entiende como primordial para la consecución de otros objetivos de desarrollo.

Por último, otro elemento en común es la consideración de todos los derechos bajo el principio de interdependencia, ya sea que estos se traten de los civiles y políticos, o de los económicos, sociales y culturales. Se entiende entonces que incluso aunque una política y estrategia de desarrollo esté enfocada hacia un tipo de derecho, eventualmente la preeminencia de uno por sobre otro deberá desaparecer y considerarse a otros en aras de una plena consecución de los derechos de los sujetos.

En el año 2009 quedaría por fin definida la perspectiva actual que se tiene sobre la seguridad alimentaria al interior de la FAO, ya que fue el momento en que se celebró la más reciente Cumbre Mundial sobre la Alimentación. En ella se recuperó el concepto acordado en la Cumbre de 1996, pero ahora agregó lo que se conoce como los cuatro pilares de la seguridad alimentaria: la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad<sup>16</sup>.

De esta manera, los cuatro pilares de la seguridad alimentaria vienen a contener los debates que se dieron a lo largo del siglo pasado, incluyendo de esta manera el apartado económico sin dejar de lado la parte del individuo y sus derechos.

## **1.2. La cooperación internacional para el desarrollo en la actualidad**

### **1.2.1. La definición de cooperación internacional para el desarrollo, sus sujetos y mecanismos**

Una vez hecho el análisis de la definición de la seguridad alimentaria, este apartado se enfocará en describir y analizar el concepto de cooperación internacional para el desarrollo, sus medios, fines y tendencias en la actualidad como paso previo hacia la vinculación de ambos temas, es decir, el de este con la seguridad alimentaria en

---

<sup>16</sup> FAO, *Declaration of the World Summit on Food Security* [en línea], Dirección URL: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/Meeting/018/k6050e.pdf> [consulta: 20 de noviembre de 2016].

la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre. Esto permitirá establecer las bases para los capítulos siguientes que versarán sobre el análisis de la cooperación internacional que ofrece México en la materia.

De este modo, primero se establecerá lo que se entiende por cooperación internacional. Para ello es importante señalar la singularidad que tiene el término respecto a otros con los que generalmente se le asocia, como puede ser la ayuda externa, la asistencia técnica, la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), entre otros, además de distinguirlo con el de cooperación internacional para el desarrollo y las implicaciones que esto conlleva.

De acuerdo con el Diccionario de la lengua española, el término cooperación refiere a la acción misma de cooperar, la cual se define como: “Obrar juntamente con otro u otros para la consecución de un fin común”<sup>17</sup>. Aquí se establece a la cooperación como un accionar conjunto con un tercero o terceros, además de establecer a un objetivo que sea afín a las diferentes partes involucradas en la acción como el agente aglutinador de este tipo de vinculación.

De acuerdo con Citlali Ayala, la cooperación se define como:

“[...] la realización del diálogo político que, en torno a temáticas específicas y de mutuo interés, pretende generar diferentes formas de colaboración, que generarán beneficios para las partes involucradas. [...] Es así que la cooperación se asume como una concertación en tanto que cooperar significa trabajar de manera conjunta”<sup>18</sup>.

En esta definición se hace énfasis en la colaboración que implica la cooperación, así como su asociación con el terreno político. Asimismo, se resaltan los factores que ayudan a que se lleve a cabo ese vínculo político, siendo los beneficios que se generarán para las partes involucradas el principal de ellos. Es decir, se está hablando de entender a la cooperación desde un ámbito político en el que exista un

---

<sup>17</sup> RAE, *Cooperar*, [en línea], Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=Aid2o2x> [consulta: 21 de noviembre de 2016].

<sup>18</sup> Citlali Ayala Martínez, Jorge A. Pérez Pineda (coord.), *Manual de cooperación internacional para el desarrollo*, México, Instituto Mora, 2012, p. 32.

diálogo sobre un tema en específico que tome en cuenta las posturas de cada una de las partes e intente, en la medida de lo posible, concertar todos ellas en aras de un beneficio.

Lo anterior en cuanto a la cooperación, ya que en lo que refiere a la cooperación internacional, Ernesto Soria la concibe como una situación en la cual las partes involucradas refieren a países, organismos internacionales o instituciones que se encuentran en países distintos<sup>19</sup>. Las acciones que se enmarcan en este tipo de cooperación son tan amplias e ilimitadas, abarcando cuestiones directamente relacionadas con la política internacional en todos sus ámbitos, desde el político y económico, hasta el social y cultural<sup>20</sup>.

De la misma forma, Citlali Ayala agrega el carácter internacional al término de cooperación cuando este refiere frecuentemente al nivel intergubernamental propio de las relaciones internacionales, pero no deja de lado la inclusión de otras instituciones además de las tradicionales y propias de los Estados. El carácter internacional de la cooperación deriva también, según la autora, de los temas específicos sobre los que se establece el diálogo político, los cuales pueden ser tan diversos y versar sobre la economía, el comercio, la cultura, etc.<sup>21</sup>.

En definitiva, se observa que tanto para Ernesto Soria como para Citlali Ayala la cooperación internacional se define por sus sujetos y por los temas que tratan. No obstante, si bien los sujetos de las relaciones internacionales se pueden ubicar en gran medida en el Estado y las instituciones multilaterales, sus temas no son tan específicos como para poder referir a alguno. Es entonces que la cooperación internacional se define más por los actores involucrados que por los temas que abordan.

---

<sup>19</sup> Ernesto Soria Morales, *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*, tesis de licenciatura, México, UNAM, 1999, p. 58.

<sup>20</sup> *Idem*.

<sup>21</sup> Citlali Ayala Martínez, *op. cit.*, p. 56.

Ahora bien, en cuanto a la cooperación internacional para el desarrollo, Ernesto Soria la concibe como un tipo específico de cooperación internacional y la define como:

"[...] el conjunto de acciones, proyectos, programas o convenios de colaboración establecidos por dos o más actores internacionales con la finalidad de promover el desarrollo económico y contribuir a elevar el nivel de vida de la población de la parte receptora, y al mismo tiempo generar beneficios para la parte oferente. De esta manera, la cooperación para el desarrollo comprende desde acciones de ayuda, asistencia y colaboración técnica, transferencias de recursos financieros a través de donativos, préstamos blandos y créditos: hasta la transferencia de conocimientos y tecnología e incluso el acceso a mercados de inversiones"<sup>22</sup>.

Ernesto Soria hace aquí una definición amplia de lo que es la cooperación internacional para el desarrollo, vinculándola estrechamente con los actores que participan en ella, sus fines y los mecanismos que son más comúnmente utilizados. De esta manera, los actores de la cooperación internacional, al menos desde un punto de vista dual, son una parte oferente y otra receptora. Ahora bien, esto no debe entenderse como una relación de pasividad de uno con respecto del otro, sino como una designación analítica y de diferenciación, ya que en la práctica la cooperación internacional para el desarrollo se caracteriza por la complementariedad entre las acciones de sus sujetos involucrados.

Por otra parte, la definición expuesta refiere al fin que debe tener la cooperación internacional para el desarrollo. Así, elevar el nivel de vida de la población, así como el nivel económico de la misma, dejan entrever la concepción que el autor tiene sobre el desarrollo, es decir, una perspectiva que entiende al desarrollo económico como un elemento más que debe contribuir a la mejora de la calidad de vida de las

---

<sup>22</sup> Ernesto Soria Morales, *op. cit.*, p. 68.

personas. Aún más, ese mismo desarrollo, ya no sólo económico, también deberá, en la medida de lo posible, generar un beneficio para la parte oferente.

En cuanto a los beneficios mutuos que supuestamente deben obtenerse de la cooperación internacional para el desarrollo, evidentemente estos, en cualquier tipo de cooperación, dependerán de los sujetos involucrados en la vinculación establecida. No obstante, si se habla de que el fin último del tipo específico de cooperación internacional es el desarrollo, entonces los beneficios deberían tener una población específica beneficiada e inclusive podría darse el caso en que dicha población sea diferente de los sujetos involucrados.

La definición plantea diversas acciones que están incluidas en lo que se entiende por cooperación internacional para el desarrollo. De esta manera, aunque se suelen considerar como sinónimos, lo cierto es que la ayuda, la asistencia, la colaboración técnica y la transferencia de conocimientos hacen referencia a la cooperación, pero esta no se limita a ellos. Las modalidades de la cooperación internacional para el desarrollo son muy diversas y pueden abarcar diversos mecanismos al mismo tiempo. Por lo anterior, se plantea, no se debe entender a la cooperación internacional para el desarrollo a través de sus mecanismos.

Otra definición es la que da la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), regida por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, entendiéndola como:

“Se integran dentro de la cooperación internacional para el desarrollo el conjunto de recursos y capacidades que España pone a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar su progreso económico y social, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo en todas sus manifestaciones.

“La cooperación española impulsará procesos de desarrollo que atiendan a la defensa y protección de los Derechos humanos y las libertades fundamentales, las necesidades de bienestar económico y social, la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente, en los

países que tienen elevados niveles de pobreza y en aquellos que se encuentran en transición hacia la plena consolidación de sus instituciones democráticas y su inserción en la economía internacional”<sup>23</sup>.

La definición de la AECID resulta un tanto más pragmática en el sentido de que define a la cooperación internacional para el desarrollo con base en sus mecanismos y sus fines. La define, primeramente, como las transferencias que un país hace de recursos y capacidades a un país en vías de desarrollo y que tiene por objetivo principal la consecución del desarrollo mismo y la erradicación de la pobreza. Asimismo, introduce una cuestión de capital importancia al definir los principios que rectores a través de los cuales España se regirá en sus acciones de cooperación.

Esta última cuestión es algo poco analizado en los estudios de cooperación internacional, pero no se puede negar que de las motivaciones que cada país tiene para cooperar dependen los temas en los que esté dispuesto a dialogar. El contexto nacional e internacional, incluso el histórico, pueden influir sobremanera en la perspectiva y los mecanismos específicos que un país elegirá para cooperar en un tema específico. Este tema es sin duda algo importante para el presente trabajo y se irá construyendo a lo largo de él con el análisis de las perspectivas sobre la seguridad alimentaria y la cooperación internacional para el desarrollo.

En conclusión, con base en lo analizado, se entenderá en el presente trabajo a la cooperación internacional para el desarrollo como un diálogo político determinado de acuerdo con el contexto nacional e internacional, sobre un tema específico, predominantemente entre Estados, pero no limitado a ellos, que tiene por finalidad la consecución del desarrollo, contribuyendo con ello a mejorar las condiciones económicas en lo general y el nivel de vida de una población en lo particular a través de diferentes mecanismos que incluyen, pero no se limitan, a la Asistencia Oficial

---

<sup>23</sup> s/a, *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Madrid, 1998.

para el Desarrollo, la ayuda humanitaria, la colaboración técnica, la puesta en disponibilidad de diversos recursos financieros, entre otros.

De esta manera, la cooperación internacional para el desarrollo queda definida por ciertos elementos como su carácter político, sus sujetos, sus fines y ejemplificando algunos de sus medios. Asimismo, se le otorga mayor flexibilidad a cada uno de dichos elementos al introducir la cuestión del contexto nacional y el contexto internacional, abriendo la posibilidad a diversos sujetos y subrayando la diversidad de mecanismos que pueden ser utilizados.

### **1.2.2. El sistema de cooperación internacional para el desarrollo**

El sistema de cooperación internacional para el desarrollo en la actualidad es producto de una serie de foros de alto nivel que se sucedieron desde el año 2003 hasta la conformación de la Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo en el año 2011. Estos foros fungieron como un mecanismo de diálogo entre diversos sujetos que van desde jefes y ministros de Estado, además de representantes de instituciones de países tanto donantes como receptores, hasta organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y empresas.

Es de particular relevancia aclarar que al analizar la Alianza de Busan no se pretende hacer un balance sobre las deficiencias que tiene o el verdadero impacto que ha tenido a nivel internacional, ya sea que se hable en los donantes o los receptores. Lo que se pretende es más bien discernir las tendencias y debates que existen en la actualidad sobre la cooperación internacional. Esta aclaración es debido a que existen opiniones que han incluso colocado a la Alianza en un segundo plano en las prioridades de la agenda internacional, en detrimento de otros debates como los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Christian Freres, Beatriz Novales, “10 años de la agenda de eficacia de la ayuda. ¿Qué queda de París?” [en línea], *El País*, Madrid, 11 de abril de 2016, Dirección URL: [http://elpais.com/elpais/2016/04/08/planeta\\_futuro/1460121449\\_027457.html](http://elpais.com/elpais/2016/04/08/planeta_futuro/1460121449_027457.html), [Consulta: 5 de diciembre de 2016].

Si bien existen diferentes foros y organismos internacionales que han avanzado hacia un sistema de cooperación internacional para el desarrollo, los mayores esfuerzos, o al menos los más significativos debido a que incluyó desde un principio compromisos por parte de los principales países donantes del mundo, son los que se han llevado a cabo en los cuatro foros de alto nivel organizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y que tuvieron como resultados:

1. Declaración de Roma sobre la armonización (2003)
2. Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005)
3. Programa de acción de Accra (2008)
4. Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo (2011)

Cada uno de estos foros aportó diversos principios y mecanismos para hacer que la cooperación internacional se dirigiera hacia una acción eficaz de manera particular y hacia la conformación de un sistema de manera general, siempre teniendo como objetivo final el desarrollo. Sin embargo, el presente trabajo sólo se enfocará en la Alianza de Busan debido a que representa la conclusión de los esfuerzos anteriores, además de que nos permitirá conocer las directrices y el contexto que existe en la actualidad sobre la cooperación internacional para el desarrollo, sin dejar de mencionar que los compromisos adquiridos en la Alianza son de particular relevancia para México, caso que se analizará en los siguientes capítulos.

La Alianza de Busan acordó los siguientes principios rectores en la cooperación internacional para el desarrollo<sup>25</sup>:

- Apropiación de las prioridades del desarrollo por los países en desarrollo
- Enfoque en los resultados
- Alianzas incluyentes para el desarrollo
- Transparencia y responsabilidad compartida

---

<sup>25</sup> OCDE, *Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo* [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf> [consulta: 5 de diciembre de 2016].

La Alianza es la conclusión de los esfuerzos que varios actores alrededor del mundo interesados en el tema del desarrollo sumaron para avanzar hacia una cooperación internacional eficaz. Los principios rectores de la Alianza son entonces el resultado de un gran debate llevado a cabo durante los últimos años y contienen, en la medida de lo posible, las perspectivas de diferentes actores y las experiencias adquiridas hasta el momento. Asimismo, se puede caracterizar a la Alianza como el reflejo claro de cómo el mundo ha intentado alejarse de los esquemas tradicionales en lo que a la cooperación internacional se refiere.

Es ahora más que evidente que el panorama de la cooperación internacional ha cambiado de manera abrupta durante los últimos años, especialmente si se compara su situación actual con la visión tradicional occidental de la ayuda en un esquema Norte-Sur que rigió durante el siglo pasado. Los países en desarrollo han incrementado su participación en las decisiones a nivel internacional sobre el tema y algunos otros se han convertido incluso en donantes. En la actualidad, si no se considerara la participación de los donantes del sur, los debates sobre la cooperación internacional serían irrelevantes y desactualizados<sup>26</sup>.

Si bien durante las negociaciones en Busan las principales economías emergentes (China, India y Brasil) fueron extraordinariamente cautelosas para firmar grandes acuerdos<sup>27</sup>, con el reconocimiento de principios compartidos, metas comunes y compromisos diferenciales probaron su voluntad para participar en los temas relacionados con la cooperación internacional al lado de los principales donantes del mundo. Asimismo, al debatir reafirmaron la importancia actual de su papel, hecho que representanta por sí mismo un avance y a la vez prueba del contexto actual que rige en la materia en donde no sólo son los donantes tradicionales los

---

<sup>26</sup> OXFAM, *Busan in a nutshell. What next for the Global Partnership for Effective Development Cooperation?* [en línea], Oxford, OXFAM, 2012, p. 3, Dirección URL: <https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/busan-in-a-nutshell.pdf> [consulta: 7 de noviembre de 2016].

<sup>27</sup> German Development Institute, *The Global Partnership for Effective Development Cooperation: Origins, Actions and Future Prospects* [en línea], Bonn, German Development Institute, 2015, pp. 180-186, Dirección URL: [https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies\\_88.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_88.pdf) [consulta: 7 de noviembre de 2016].

que dan las directrices, haciendo con ello de la cooperación internacional una práctica que puede ser llevada a cabo por diferentes países alrededor del mundo bajo muy variadas modalidades y responsabilidades.

En ese sentido, la cooperación sur-sur ha sido observada como una modalidad específica de cooperación llevada a cabo por las nuevas economías emergentes. Sin embargo, este tipo de cooperación no tiene un marco de referencia conformado por principios y acciones meramente explícitos que orienten sus acciones. En consecuencia, se debe buscar otro tipo de preceptos que motiven el actuar de estos países.

Según Jaun Pablo Prado Lallande, la cooperación sur-sur de los países emergentes alude en gran medida a los intereses nacionales de perfil económico y político de un país determinado, generando acciones específicas de acuerdo con la prioridad geoestratégica respecto de una región o países<sup>28</sup>. De esta forma, las motivaciones de la cooperación sur-sur se pueden encontrar en cuestiones internas que se relacionan con las externas como la geografía, los nexos históricos, políticos, económicos y solidarios<sup>29</sup>.

No obstante lo anterior, también es cierto que se pueden encontrar ciertas tendencias en el actuar de este nuevo tipo de donantes enmarcados en la cooperación sur-sur en cuanto a ciertos principios rectores, las motivaciones, las acciones llevadas a cabo y los esquemas utilizados. En ese sentido, se puede decir que este tipo de cooperación está basada en las relaciones que algunos países con problemas parecidos a nivel interno establecen de manera directa y horizontal, planteándose objetivos en conjunto con el fin de superar los desafíos del desarrollo<sup>30</sup>. Los mecanismos utilizados van desde el intercambio comercial y

---

<sup>28</sup> Juan Pablo Prado Lallande, "La gobernanza de la cooperación Sur-Sur. Condicionantes, logros y desafíos desde una perspectiva latinoamericana", en Maria Regina Soares de Lima; Carlos R. S. Milani; Enara Echart Muñoz (ed.), *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2016, p. 49.

<sup>29</sup> *Idem*.

<sup>30</sup> Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, *Qué es la Cooperación Sur-Sur* [en línea], Dirección URL: <http://sursur.sela.org/qu%C3%A9-es-la-css/conceptos-de-la-cooperaci%C3%B3n-sur-sur/> [consulta: 8 de diciembre de 2016].

experiencias exitosas, hasta la inclusión, caracterizándose por ciertos principios básicos como la solidaridad, la complementariedad, la igualdad, la no condicionalidad y el respeto de la soberanía<sup>31</sup>.

Concluyentemente, la cooperación sur-sur, a pesar de contener ciertos criterios de similitud en lo que refiere a las acciones de los que la llevan a cabo, es importante destacar su gran dinamicidad, siendo el interés nacional el determinante para establecer las características específicas en cada proyecto. Por el carácter ambiguo de este tipo de cooperación es que la Alianza de Busan se ha limitado a reconocer sólo su importancia. Esta cuestión habrá que tenerla en cuenta sobre todo cuando se analice la cooperación internacional llevada a cabo por México al ser este un país que es parte de Alianza, pero al mismo tiempo un sujeto usual en la cooperación sur-sur.

Por otra parte, el conocer las características específicas de cada país, y aún más las locales, se ha vuelto una labor indispensable para la cooperación internacional. Se dejaron de lado las soluciones universales para los problemas del desarrollo, reconociéndose en consecuencia la participación activa de los receptores, los cuales dejaron de ser hace mucho tiempo meros administradores de los recursos recibidos y pasaron a convertirse en verdaderos protagonistas.

La Alianza de Busan transita precisamente hacia las propuestas adaptadas a las situaciones y necesidades específicas de cada país. Sin embargo, el liderazgo de los países en desarrollo también significa mayores responsabilidades, en especial en lo que concierne a la transparencia y rendición de cuentas, sin dejar de mencionar la evaluación continua de la población objetivo para analizar y presentar los resultados obtenidos. Muchos países, en especial los receptores, pugnaron durante las negociaciones en Busan por que la utilización de las instituciones de los países receptores fuera la opción predeterminada en la cooperación internacional<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> German Development Institute, *The Global Partnership...*, *op. cit.*, pp. 177-178.

No obstante, no sólo fue la activa participación de las economías emergentes y de los países en desarrollo, sino que el número de actores involucrados en la cooperación internacional ha ido creciendo en los últimos años. Desde Roma, en donde la participación de los donantes tradicionales fue la más significativa, pasando por la inclusión de los países en desarrollo en París y actores no estatales como las organizaciones de la sociedad civil en Accra, hasta la actual inclusión del sector privado en la Alianza de Busan<sup>33</sup>. La multiplicidad de actores es una cuestión relevante para lograr ver a la cooperación internacional desde una perspectiva incluyente y con una variedad infinita de posibilidades para lograr sus objetivos.

La diversidad y la complementariedad de diferentes actores tuvieron cabida en la Alianza de Busan precisamente porque atendían al contexto actual de la cooperación internacional. Además, esta situación permitió reafirmar que el desarrollo no es una tarea exclusiva de los Estados en cuanto a la cooperación internacional se refiere. Se entendió que diferentes actores podían tener un impacto en el desarrollo, por lo cual era indispensable hacerlos partícipes de los objetivos del mismo. Es por ello que ahora más que nunca se necesita de la apertura, la confianza, el respeto y el aprendizaje entre los diferentes actores.

En definitiva, el actual sistema de cooperación internacional para el desarrollo se ve reflejado en gran medida en la Alianza de Busan y sus principios, los cuales son el resultado del sentir de diferentes actores alrededor del mundo interesados en el tema del desarrollo y la cooperación internacional. La participación de los donantes del sur y los debates que trajeron sobre el tema, el protagonismo de los países receptores y la multiplicidad de actores son elementos que caracterizan el contexto de los últimos años de la cooperación internacional para el desarrollo.

---

<sup>33</sup> Homi Kharas, *The Global Partnership for Effective Development Cooperation* [en línea], Washington, The Brookings Institution, 2012, p. 3, Dirección URL: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/06-global-partnership-kharas.pdf> [consulta: 10 de diciembre de 2016].

### **1.3. La seguridad alimentaria y la cooperación internacional para el desarrollo en la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre**

Una vez establecidas las bases conceptuales sobre seguridad alimentaria y cooperación internacional, además de haber hecho un breve análisis sobre el actual sistema de cooperación internacional para el desarrollo, este apartado se enfocará en establecer una relación concreta entre ambos conceptos. Para ello, se describirá y analizará la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre, lo que nos servirá además para establecer el antecedente directo de Mesoamérica sin Hambre que será materia de estudio del tercer capítulo.

Así, para el año 1990 existían en el mundo 991 millones de personas en las regiones en desarrollo que padecían hambre, esto representaba el 23,3% de la población<sup>34</sup>. La reducción del hambre fue marcada a partir de ese momento, a pesar de ciertas vicisitudes del entorno internacional que desalentaron la tasa de reducción por momentos. Según el Informe, factores internacionales como los precios volátiles de los productos básicos, precios más altos de alimentos y energía, aumento del desempleo y recesiones económicas a fines de la década de 1990 y en el período 2008-2009 fueron determinantes para definir el curso de los avances en la materia<sup>35</sup>.

Aunado a lo anterior, las vicisitudes internas de los países como los incidentes meteorológicos extremos y desastres naturales obstaculizaron los avances hacia una seguridad alimentaria mundial al suponer una pérdida de vidas y medios de subsistencia. De la misma forma, la inestabilidad política y los desórdenes públicos aumentaron los efectos devastadores de los desastres naturales<sup>36</sup>.

Específicamente en la región de América Latina, la reducción del hambre fue significativa en muchos de los países. De manera regional se logró hacia el 2015 que el porcentaje de la población que vivía con hambre pasara de un 14% a menos del 5%. Esto es importante mencionarlo debido a que la región se convirtió en la

---

<sup>34</sup> ONU, *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015*, Nueva York, Naciones Unidas, 2015, p. 20

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> *Idem.*

primera y única en el mundo en lograr el apartado c del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), lo cual se debió en gran medida a los esfuerzos llevados a cabo en conjunto por los países de la región a través de compromisos políticos en el más alto nivel gubernamental.

El compromiso concreto de los países latinoamericanos y caribeños para la consecución de las metas propuestas comenzó por iniciativa de Brasil y Guatemala durante la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica en septiembre de 2005. Durante dicha Cumbre, se hizo una evaluación sobre los avances presentes hasta ese momento y se decidió lanzar por primera vez la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre. La FAO tuvo un papel destacado desde su creación, ofreciendo inicialmente apoyo técnico en las cuestiones que le fueron requeridas. Asimismo, la Iniciativa recibió el respaldo de otros países de la región y organismos internacionales, además de diversos organismos de integración.

Se acordaron como componentes principales de la Iniciativa los siguientes<sup>37</sup>:

- Esta Iniciativa es particular para la Región, por sus capacidades humanas, naturales, de infraestructuras y económicas. Complementa a los ODM pero fija una meta más ambiciosa.
- El objetivo principal es posicionar el hambre en las agendas nacionales e internacionales para poder erradicar el hambre en todos y cada uno de los países de la Región.
- Hay que fortalecer Programas Nacionales de Seguridad Alimentaria, empezando por priorizar la lucha contra la desnutrición crónica infantil.
- Promover la Cooperación Sur-Sur, para fomentar una mayor ayuda y colaboración entre los países de la Región (compartir experiencias y extender programas exitosos).
- Incrementar y mejorar el gasto social en las áreas donde se concentra una mayor cantidad de personas desnutridas.

---

<sup>37</sup> s/a, *Informe de la 1ª reunión del Grupo de Trabajo* [en línea], Dirección URL: [http://www.ialcsh.org/fileadmin/templates/iniciativa/content/pdf/gt2025/2011/informe\\_i\\_gt2025.pdf](http://www.ialcsh.org/fileadmin/templates/iniciativa/content/pdf/gt2025/2011/informe_i_gt2025.pdf) [consulta: 14 de diciembre de 2016].

- Los costos del hambre son muy elevados, y es más caro convivir con el hambre y sus consecuencias que invertir para erradicarla.

Específicamente en cuanto a la cooperación internacional, la Iniciativa hizo énfasis en las experiencias compartidas, en la extensión de aquellos programas que probaran ser exitosos y las fortalezas de cada país. Como se analizó anteriormente, estas son acciones usualmente llevadas a cabo por la cooperación sur-sur. Además, al haber reafirmado la importancia de esta última, la Iniciativa definió la modalidad con la cual serían abordados los temas referentes a la seguridad alimentaria a nivel regional.

La ayuda, pero sobre todo la colaboración, entre los países latinoamericanos y caribeños se convirtieron en principios rectores de la seguridad alimentaria a nivel regional, cuyas acciones específicas serían establecidas de acuerdo con la forma en que cada país concibiera a la cooperación sur-sur y en el tipo de relación que tuvieran con otros países de la región. Además, el hecho de que la seguridad alimentaria se convirtiera en un tema regional hizo que el problema de la alimentación fuera visto no de manera aislada y concerniente a cada país, sino como uno que la cooperación sur-sur podía canalizar a través de sus acciones y principios.

De manera más general, se puede decir entonces que la cooperación internacional sería a partir de ese momento un elemento fundamental para la consecución de los ODM en cuanto a la seguridad alimentaria de la región se refiere. Prueba de lo anterior fue que en noviembre de 2005 se presentó ante el Director General de la FAO y el Secretario General de la AECID el proyecto de la Iniciativa y estos decidieron agregarse a los esfuerzos y trabajos de la misma. Para ello, ambos dieron forma al Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (Proyecto IALCSH), el cual fungió desde entonces como la Secretaría de la Iniciativa y su apoyo técnico. No sólo eso, sino que en el año 2009 la FAO estableció a la Iniciativa como el marco estratégico de todos los proyectos financiados a través del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe.

Con la apropiación y dirección de la Iniciativa por parte de la FAO, esta ha buscado sumar todos los esfuerzos regionales posibles para la consecución de la seguridad alimentaria y orientarlos hacia un proyecto mucho más ambicioso al otorgarles un marco estratégico que los contenga a todos. Además, con ello la FAO logró articular su estrategia global con los programas y proyectos regionales y nacionales, desarrollando acciones concretas en cada nivel y valiéndose de la cooperación entre los países. Cada proyecto, al ser parte de una estrategia más general, logra tener mayor coherencia e incidencia debido a que todos deberían complementarse y reforzarse entre sí.

En cuanto al financiamiento, la FAO ha logrado, a través de la cooperación triangular, conseguir los recursos de los donantes de la región y de otras partes del mundo. Estos recurren al organismo con ciertas directrices para otorgar sus recursos y este ofrece toda la maquinaria institucional que ya tiene establecida. En la actualidad, la FAO colabora con diversos países a través de programas como el Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO y el Programa España-FAO, sin dejar de mencionar a Mesoamérica sin Hambre junto con México. En ellos, la FAO se erige como el rector de los proyectos de cooperación de esos países con otros al otorgar su asistencia técnica y aparato institucional, mientras que la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre funge como un marco de referencia que da coherencia a nivel regional a todos ellos y los catapulta a nivel internacional en una estrategia más amplia.

Así, con el análisis de la Iniciativa y el papel que la cooperación internacional desempeña en la misma, es posible darse cuenta de la relevancia del tema en la región y la manera en que los países han decidido abordarlo, hablando tanto de los donantes como de los receptores. Este contexto es de gran relevancia tenerlo en cuenta con miras al contenido a analizar en el tercer capítulo de este trabajo. En definitiva, con la inclusión de la AECID y la FAO como actores fundamentales en la Iniciativa, la cooperación internacional se convirtió en el mecanismo principal a través del cual se abordaría la cuestión de la seguridad alimentaria en Latinoamérica y el Caribe. La FAO comprendió que los esfuerzos sumados por diferentes actores

y la coherencia de las acciones eran elementos fundamentales para la consecución de objetivos tan ambiciosos y cuya resolución era de gran importancia debido a la naturaleza del tema.

## **2. Seguridad alimentaria y cooperación internacional para el desarrollo en México**

### **2.1. La seguridad alimentaria de México en la actualidad**

#### **2.1.1. La seguridad alimentaria en la agenda de desarrollo**

Este apartado estará enfocado en establecer el abordaje institucional relevante sobre la seguridad alimentaria de México, elemento necesario para entender las motivaciones de política interna que llevaron al país a generar un programa de cooperación internacional en la materia. Para ello se analizará la visión que se tiene sobre la seguridad alimentaria a nivel de la política social en general, así como en las políticas específicas establecidas por el gobierno de Enrique Peña Nieto.

La seguridad alimentaria es un tema cuyo debate cobró recientemente nueva vitalidad en la agenda de desarrollo a nivel internacional. Los países alrededor del mundo comenzaron a preocuparse de nuevo por las cuestiones relacionadas con la producción y políticas en la materia debido a diversos eventos adversos que se sucedieron principalmente en el plano económico.

A partir del año 2008, la especulación a nivel internacional, producto de las grandes sumas de dinero invertidas en la producción agrícola por parte de países como Estados Unidos y de la Unión Europea, desencadenaron un alza en los precios que rompió sobremanera las tendencias de los años anteriores. La nueva crisis alimentaria a nivel internacional se diferenciaba de una crisis agrícola debido a que el aumento de los precios de los productos no estaba relacionado con la producción de los mismos<sup>38</sup>.

Por lo anterior, los países dependientes de la importación se vieron en la necesidad de formular políticas en la materia que no necesariamente tuvieran en consideración a la producción, al menos no directamente, sino que más bien atacaran la cuestión

---

<sup>38</sup> Blanca Rubio, "La crisis alimentaria y el nuevo orden agroalimentario financiero energético mundial", *Mundo siglo XXI*, México, UNAM-IIS, num. 13, mayo 2008, pp. 45-46.

de la alimentación de la población mediante ciertos mecanismos que logran contrarrestar el aumento en los precios de los productos.

En México, el contexto anterior, aunado a las características estructurales de la pobreza que lo agravaron aún más, obligaron a que el tema fuera uno de los más apremiantes en la formulación de la política social del país hacia el año 2012. En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, compuesto de cinco metas nacionales, es el documento oficial de planeación que sienta las directrices para el accionar gubernamental en lo referente al desarrollo del país en general. Por sus características, permite conocer la perspectiva de la actual administración federal liderada por Enrique Peña Nieto sobre los temas del desarrollo y las acciones concretas que pretende realizar, muchas de las cuales están en la actualidad en operación.

Específicamente sobre la seguridad alimentaria, la estrategia 2.1.1, es decir del primer objetivo de la segunda meta nacional sobre México incluyente, propone atacar el problema del hambre a través del aseguramiento de una alimentación y una nutrición adecuada, priorizando a aquellas personas que vivan en extrema pobreza. La Tabla 2 muestra la relación contenida en el PND entre objetivos, estrategias y líneas de acción, constituyendo con ello la visión general que se tiene a nivel gubernamental sobre la seguridad alimentaria.

**Tabla 2. Seguridad alimentaria en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**

<b>VI.2. México Incluyente</b>
<b>Objetivo 2.1.</b> Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.
<b>Estrategia 2.1.1.</b> Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.

### **Líneas de acción**

- Combatir la carencia alimentaria de la población a través de políticas públicas coordinadas y concurrentes, priorizando la atención de las familias en extrema pobreza.
- Propiciar un ingreso mínimo necesario para que las familias tengan acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos.
- Facilitar el acceso a productos alimenticios básicos y complementarios a un precio adecuado.
- Incorporar componentes de carácter productivo a las acciones y programas sociales, con objeto de mejorar los ingresos de los mexicanos, proveerles empleo y garantizar el acceso a los alimentos indispensables para el ejercicio de sus derechos.
- Adecuar el marco jurídico para fortalecer la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.

Fuente: Elaboración propia con información de Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* [en línea], México, Dirección URL: <http://pnd.ensambledev.com/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

La coherencia de las políticas públicas y el fortalecimiento del marco jurídico institucional fueron, además de las cuestiones económicas como los salarios, los precios de los alimentos y la productividad, las acciones que conformaron la estrategia del gobierno federal para la consecución de la seguridad alimentaria. En ese sentido, el fuerte contenido económico es un reflejo claro de la importancia que tiene el mercado. Si bien esta estrategia es parte del objetivo que pretende garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, es evidente que para el gobierno dichos derechos están ligados ampliamente con las cuestiones económicas y no con la visión del individuo analizada en el capítulo anterior.

Además, existe en la política social sobre seguridad alimentaria una focalización, o al menos una priorización, hacia las personas que viven en una situación de pobreza extrema. Si bien es entendible esta aproximación, también se debe tener en cuenta que la seguridad alimentaria es, como se analizó anteriormente, una cuestión que

debe ser abordada de una manera integral que le permita a las políticas públicas alejarse del asistencialismo y centrarse en los derechos de los individuos. La seguridad alimentaria es, pues, una cuestión que debe concernir a la población en su totalidad, atacando con ello las verdaderas problemáticas estructurales que causan no sólo el hambre, sino la pobreza en general.

En cuanto al carácter de los alimentos, la inocuidad, su valor nutritivo y la suficiencia son los elementos mencionados en las líneas de acción para la consecución de la seguridad alimentaria. En estos rubros la aproximación va acorde con lo analizado en el capítulo anterior, pero se hace necesario esperar al diagnóstico de la seguridad alimentaria en el país que se hará posteriormente para contrastarlo con lo que se plantea, lo cual permitirá discernir los verdaderos logros del gobierno en estos ámbitos.

Así, si se compara entonces la perspectiva de la seguridad alimentaria contenida en el PND con lo analizado en el primer capítulo, se puede afirmar que existen ciertos elementos que quedan fuera de la aproximación gubernamental, siendo lo más relevante lo relativo al enfoque de derechos, vislumbrando con ello un desajuste con respecto a las cuestiones económicas cuya preeminencia es patente. No sólo eso, sino que la aproximación a la problemática del hambre en el país que prioriza un sector de la población sobre otro, podría resultar equivocada si no se entiende que los individuos son sujetos de derechos y no sujetos a los que se les debe asistir para abandonar su situación adversa.

Ahora bien, lo anterior en cuanto a las directrices generales formuladas en el más alto nivel gubernamental, ya que, debe aclararse, aun si existiera una correcta aproximación hacia una problemática, su implementación resultaría por demás irrealizable si no se corresponde y adecúa a las diversas instituciones encargadas de ejecutar la política o estrategia en cuestión, de allí la congruencia entre las diversas instancias gubernamentales. Asimismo, este análisis permite dilucidar la verdadera voluntad política que existe para la consecución de algún objetivo.

En ese sentido, el Programa Sectorial de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del gobierno federal profundiza en las acciones a

realizar para la consecución de la seguridad alimentaria. La importancia de analizar dicho documento radica en que contiene la política de desarrollo social del país con planes de acción concretos, cuya implementación va acorde con las funciones y alcances de la institución. Así, su objetivo 1, acorde con la estrategia 2.1.1 del PND, precisa fortalecer el cumplimiento de los derechos sociales por parte de las personas en situación de pobreza mediante acciones en los temas de alimentación, salud y educación. En la Tabla 3 se pueden observar las cinco estrategias con sus respectivas líneas de acción de dicho objetivo.

**Tabla 3. Seguridad alimentaria en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018**

<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de acción</b>
1.1 Ampliar las capacidades de alimentación, nutrición, salud y educación de las personas en condición de pobreza.	1.1.1 Proporcionar apoyos monetarios a las personas en condición de pobreza que compensen su ingreso y les permita mejorar su acceso a la alimentación. 1.1.2 Garantizar el acceso de las personas en condición de pobreza a servicios de salud preventivos que les permitan mejorar su salud y nutrición. 1.1.3 Proporcionar becas educativas a las niñas, niños y jóvenes en condición de pobreza, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia a la escuela.
1.2 Procurar el acceso a productos básicos y complementarios de calidad y a precios accesibles a la población de las localidades marginadas del país.	1.2.1 Establecer redes de abasto en localidades marginadas. 1.2.2 Suministrar oportunamente productos básicos y complementarios de calidad a través de las redes de abasto establecidas.

	<p>1.2.3 Transferir un ahorro a la población mediante la oferta de productos básicos a precios accesibles en las redes de abasto establecidas.</p>
<p>1.3 Facilitar el acceso de las personas en situación de pobreza a una alimentación nutritiva.</p>	<p>1.3.1 Producir leche fortificada a bajo costo para ofrecer un alimento nutritivo accesible a la población en situación de pobreza.</p> <p>1.3.2 Venta de leche de calidad a bajo precio para transferir un ahorro a la población en situación de pobreza en sus gastos de alimentación.</p> <p>1.3.3 Desarrollar esquemas de alimentación que disminuyan la inseguridad alimentaria y promuevan el ahorro en el gasto familiar por alimentación.</p>
<p>1.4 Coordinar las acciones de política alimentaria para que las personas en situación de pobreza multidimensional extrema y con carencia alimentaria tengan acceso a una alimentación y nutrición adecuadas.</p>	<p>1.4.1 Promover entre las dependencias federales mecanismos e instrumentos para erradicar el hambre.</p> <p>1.4.2 Generar acuerdos con estados y municipios para orientar el gasto social hacia la atención de la carencia alimentaria.</p> <p>1.4.3 Fomentar acciones con el sector social y el privado que permitan mejorar el acceso a la alimentación.</p> <p>1.4.4 Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.</p>
<p>1.5 Reducir las condiciones de precariedad que enfrenta la población jornalera agrícola, mediante la protección</p>	<p>1.5.1 Otorgar apoyos alimentarios a los niños y niñas que se encuentren en hogares jornaleros agrícolas.</p>

de sus derechos sociales.	<p>1.5.2 Entregar apoyos económicos para estimular la asistencia a la escuela de los niños y niñas de hogares jornaleros agrícolas.</p> <p>1.5.3 Otorgar un apoyo económico a los hogares jornaleros al arribo a los campos agrícolas que permita proteger su acceso a la alimentación.</p>
---------------------------	---

Fuente: Elaboración propia con información de SEDESOL, *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018* [en línea], México, Dirección URL: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa\\_Sectorial\\_Desarrollo\\_Social\\_2013\\_2018.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf)

Del análisis de las estrategias y las líneas de acción, en lo que refiere al acceso físico de los alimentos, el plan sectorial sólo contempla una aproximación hacia el abastecimiento de los mismos a través de redes en las zonas marginadas, dejando de lado la producción para autoconsumo. Por su parte, en cuanto al acceso económico, los incentivos son la forma más recurrida para abordar el tema, lo cual no sólo aparenta ser un accionar de carácter meramente asistencialista más que de desarrollo de capacidades, sino que además no aborda cuestiones como el trabajo de calidad y bien remunerado que provea de recursos suficientes para una correcta alimentación.

En cuanto a la cuestión nutritiva de los alimentos, debe decirse que sí existe una mención clara sobre el carácter de los mismos. No obstante, el hecho de que la producción y la venta de leche sean las líneas de acción propuestas deja entrever una falta de conocimiento sobre la problemática y unos esfuerzos por demás escasos. La situación es preocupante si se entiende que un acceso físico y económico a los alimentos no necesariamente es bueno si no se complementa con un mejoramiento de la calidad de los mismos que permita a los individuos que los consumen llevar una vida activa y sana en el desempeño de sus actividades cotidianas.

Asimismo, debe reconocerse que existe en el plan sectorial una estrategia que entiende sobre la necesidad de generar una voluntad política para que todo lo anterior tenga un sustento institucional. Esta es muchas veces determinante para el

cumplimiento de objetivos tan ambiciosos y urgentes. Por ello, el entendimiento y los acuerdos entre las distintas dependencias y niveles gubernamentales, además de las alianzas con el sector social y privado, y la participación ciudadana son elementos que se catalogan como necesarios para la consecución de la seguridad alimentaria en el país.

Por otra parte, para completar la visión que se tiene sobre la seguridad alimentaria, se debe analizar la Cruzada Nacional contra el Hambre. En el año 2013, el gobierno de Enrique Peña Nieto creó por medio de un decreto lo que se considera como la mayor estrategia en la política social de su administración que tiene por objetivo último una solución estructural y permanente al problema del hambre en el país.

La Cruzada está conformada por cinco objetivos generales que abarcan diferentes aspectos de la seguridad alimentaria, cada uno con sus respectivos indicadores para medir su avance y con los programas sociales que están encaminados hacia su cumplimiento<sup>39</sup>:

- Cero hambre en población con pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación
- Eliminar la desnutrición infantil aguda
- Aumentar la producción e ingresos de campesinos
- Minimizar las pérdidas post-cosecha
- Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre

La Cruzada tiene un acercamiento multidimensional a la seguridad alimentaria. Reconoce que la carencia de alimentos se debe a distintos y complejos factores que hacen necesario un enfoque integral que involucre a los múltiples instrumentos de política pública en materia de alimentación, así como de la salud, la educación, la vivienda, los servicios en la vivienda y los ingresos. En ese sentido, la Cruzada

---

<sup>39</sup> CNCH, *¿Qué es la cruzada?* [en línea], Dirección URL: <http://sinhambre.gob.mx/que-es-la-cruzada/> [consulta: 24 de abril de 2017].

intenta generar una participación de un amplio nivel entre las instituciones del gobierno, la sociedad civil, la iniciativa privada, la ciudadanía y otros actores<sup>40</sup>.

Como tal, la Cruzada es una estrategia que pretende dar coherencia a todos los esfuerzos que se llevan a cabo en el país para la erradicación del hambre, generando análisis y diagnósticos sobre los avances logrados. Asimismo, busca una aproximación multidimensional hacia el problema del hambre, abarcando temas como la salud, educación, vivienda, servicios e ingresos. Con la utilización de programas sociales ya establecidos, la Cruzada no pretende crear nuevas acciones, sino más bien hacer una focalización hacia el problema e integrar todos los esfuerzos llevados a cabo bajo ciertos objetivos comunes, otorgando mayor coherencia a todos ellos. Por ello es que diversos programas federales, dependencias, gobiernos estatales y municipales trabajan bajo los preceptos de la Cruzada.

A cinco años desde que fuera anunciada, la Cruzada ha recibido diversas críticas, desde aquellas que analizan su formulación, hasta las que analizan su implementación. Algunas de las principales versan sobre la referencia incuestionable que las autoridades hacen sobre la relación que guarda con el programa brasileño Hambre Cero, así como el haber dejado de lado los resultados y experiencias de los programas que las administraciones federales habían dejado, sin dejar de mencionar la posible influencia de los intereses electorales para la selección de los municipios en los que la Cruzada opera<sup>41</sup>.

En definitiva, en México la seguridad alimentaria está regida bajo las definiciones, objetivos, principios, acciones y estrategias contenidos en el PND, el Plan sectorial de SEDESOL y la Cruzada Nacional contra el Hambre. Como puede observarse, se analiza aquí desde las cuestiones de política pública más generales, pasando por acciones específicas enmarcadas en las competencias institucionales, hasta la

---

<sup>40</sup> *Ídem*.

<sup>41</sup> México Evalúa, *Cruzada contra el hambre: Dudas y preocupaciones* [en línea], México, México Evalúa, 2013, pp. 8-9, Dirección URL: <http://mexicoevalua.org/2013/06/09/cruzada-contra-el-hambre-dudas-y-preocupaciones/> [consulta: 29 de abril de 2017].

estrategia que suma los esfuerzos que a nivel nacional llevan a cabo diversas instancias.

En ese sentido, y en consonancia con el contexto a nivel internacional que así lo requiere, existe una mención explícita sobre los temas que la seguridad alimentaria contiene. No obstante, el acercamiento es enmarcado en la problemática de la pobreza extrema, con objetivos y acciones muy limitados, y motivaciones de fondo que no necesariamente buscan el bienestar de la población. Asimismo, en general es observable la desatención hacia los individuos como sujetos de derechos, pues existe poca o nula mención hacia el desarrollo de sus capacidades y participación.

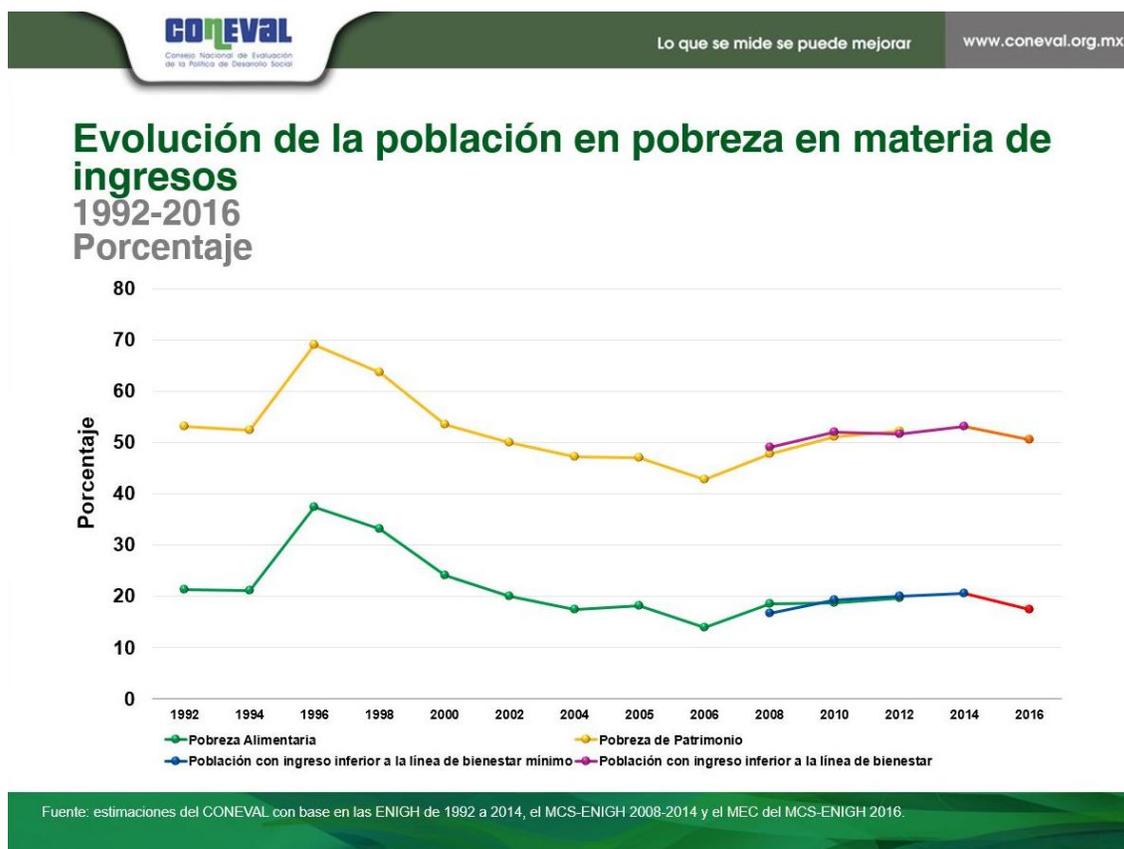
### **2.1.2. Diagnóstico de la seguridad alimentaria**

Los esfuerzos llevados a cabo por el gobierno de Enrique Peña Nieto en el tema de la seguridad alimentaria no han progresado o han tenido un impacto poco significativo. Las causas son distintas, pero la principal es que en México existen diferentes factores de carácter estructural difíciles de superar. Este apartado pretende precisamente describir y analizar el contexto de la seguridad alimentaria del país más allá de lo conceptual y de lo contenido en los objetivos y estrategias gubernamentales. Lo anterior para esclarecer la relevancia que tiene o no el tema para dicha administración.

Así, para contextualizar el origen del interés del gobierno de Enrique Peña Nieto por el tema del hambre y dar prueba de su inmediatez, es necesario decir que no se debió a una iniciativa verdadera que reflejara un compromiso político claro, sino que se presentó como una necesidad debido al bajo desempeño de la economía mexicana desde la crisis del 2008 que entorpeció el débil esfuerzo que el gobierno realizaba en la materia, revirtiendo incluso la tendencia positiva que se había logrado. De lo anterior se desprende entonces el cambio de visión a nivel gubernamental con la reforma en 2011 de los artículos 4° y 27° para reconocer el

derecho a la alimentación como fundamental y, de igual forma, el lanzamiento de Cruzada Nacional contra el Hambre en 2013<sup>42</sup>.

Anteriormente, la única dimensión que se tomaba en cuenta para la medición de la pobreza en México era la del ingreso. En ese sentido, se considera que una persona vive en pobreza alimentaria cuando el ingreso disponible en el hogar no es suficiente para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se destinara sólo para comprar los bienes de dicha canasta<sup>43</sup>.



Fuente: CONEVAL, *Evolución De Las Dimensiones De La Pobreza 1990-2016* [en línea], Dirección URL: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx>

Para el año 2006, la pobreza alimentaria en el país venía de una tendencia a la baja que logró reducir el porcentaje de la población en esa situación desde un 37.4% en

<sup>42</sup> Nuria Urquía Fernández, “Seguridad alimentaria en México”, *Salud Pública de México*, 2014, Vol. 56, pp. 92-93.

<sup>43</sup> CONEVAL, *Glosario* [en línea], Dirección URL: <http://coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx> [consulta: 8 de mayo de 2017].

1996, su punto más alto, hasta un 14%, el punto más bajo que México ha reportado en los últimos 25 años. Sin embargo, debido a las condiciones económicas a nivel internacional que afectaron al ya de por sí pobre desempeño de la economía mexicana, la tendencia se revirtió y, en sólo dos años, se llegó al 18.6% de la población. Desde entonces, pareciera que se ha mantenido relativamente constante, con un techo del 20.5% en 2014 que representa a más de 24 millones de personas.

En 2005 fue creado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que desde entonces se ha encargado de la medición de la pobreza en México. Uno de sus mayores logros ha sido el abordaje de la pobreza desde un plano multidimensional, agregándole a la dimensión del ingreso las denominadas carencias sociales: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación. Específicamente sobre este último, el indicador utiliza la información contenida en la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) que define tres grados de inseguridad alimentaria de acuerdo con una encuesta que analiza el acceso y la calidad de los alimentos<sup>44</sup>:

- Leve: los hogares conformados sólo por mayores de dieciocho años que contestan afirmativamente de una a dos de las seis preguntas de la escala. En el caso de los hogares con menores de edad, se consideran a aquellos que contestan afirmativamente de una a tres de las doce preguntas de la escala.
- Moderada: los hogares sólo con adultos que responden afirmativamente de tres a cuatro preguntas de la escala. Para los hogares con menores de dieciocho años, se consideran aquellos que contestan afirmativamente de cuatro a siete preguntas de la escala.

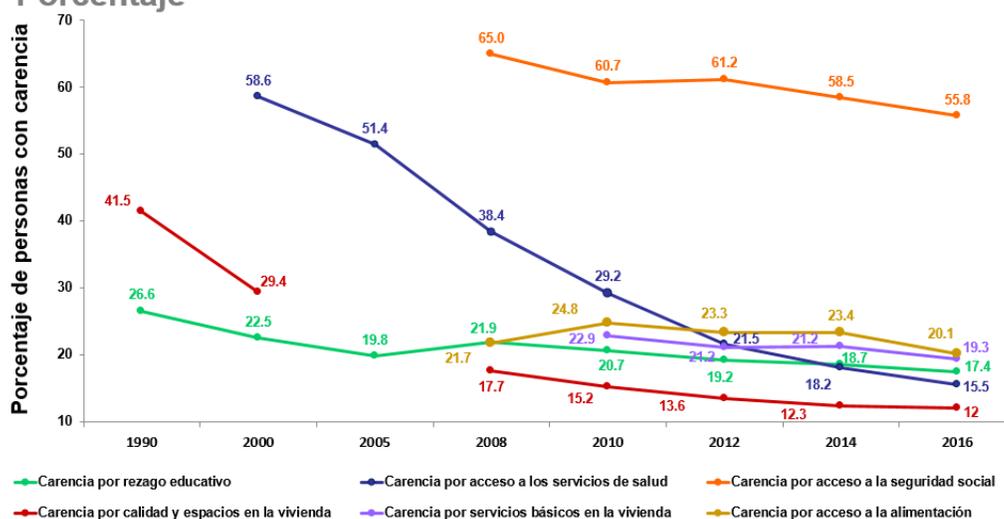
---

<sup>44</sup> CONEVAL, *Indicadores de carencia social* [en línea], Dirección URL: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx> [consulta: 10 de mayo de 2017].

- Severa: los hogares sólo con adultos que contestan afirmativamente de cinco a seis preguntas; los hogares con menores de edad que responden de ocho a doce preguntas de la escala.

## Evolución de la población en pobreza en materia de carencias sociales

1990-2016  
Porcentaje



Fuente: Los datos anteriores a 2008 son de los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000 y del Censo de Población 2005; los datos de 2008 a 2014 son del Módulo de Condiciones Socioeconómicas y para 2016 se usó el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

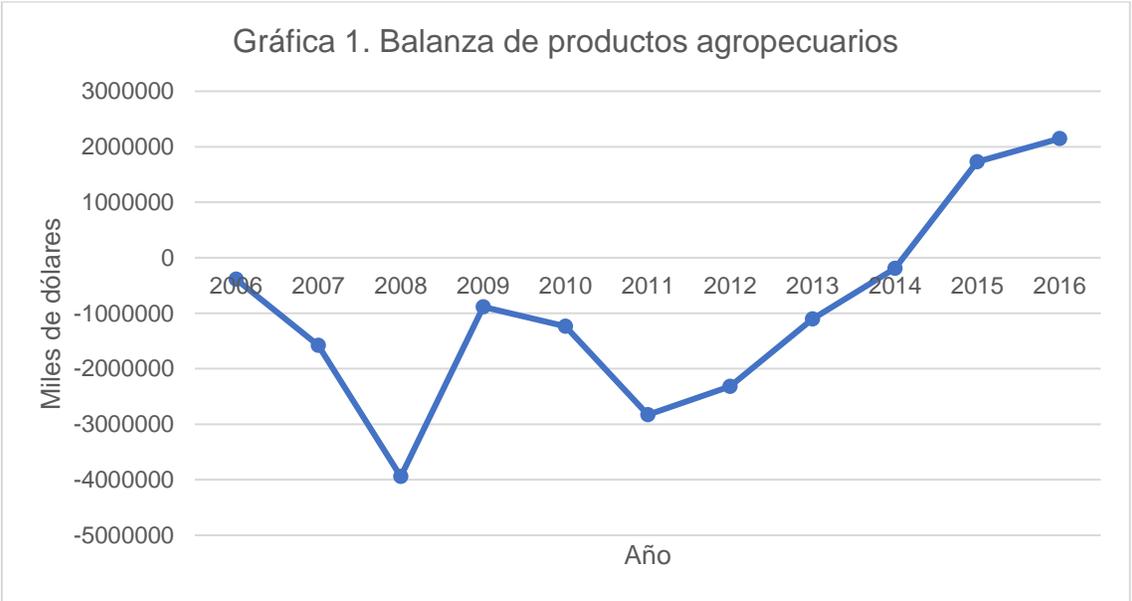
Fuente: CONEVAL, *Evolución De Las Dimensiones De La Pobreza 1990-2016* [en línea], Dirección URL: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx>

Las personas designadas con inseguridad alimentaria moderada y severa en la EMSA son las que el CONEVAL considera que tienen carencias por acceso a la alimentación. De 2010 a 2016, se ha logrado reducir ligeramente el porcentaje de la población con este tipo de carencia, pasando del 24.8% al 20.1%, alrededor de 24 millones de personas. No obstante, esta cifra podría aumentarse al doble si se considerara a las personas con inseguridad alimentaria leve<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> CONEVAL, *Evolución de las carencias sociales 2015 y su comparativo con la serie 2010-2014* [en línea], Dirección URL: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Datos-del-Modulo-de-Condiciones-Socioeconomicas.aspx> [consulta: 10 de mayo de 2017].

En general, lo que se puede observar es que no hay una gran diferencia entre el número de personas con pobreza alimentaria y con carencia por acceso a la alimentación. Esto no hace sino afirmar el argumento de que las políticas y estrategias de seguridad alimentaria en el país tienen un enfoque económico, además de que se hace evidente de que para reducir niveles de esta magnitud se requieren de esfuerzos mucho mayores a los actuales que contemplen diversos elementos que impactan en la alimentación.

El país se encuentra ante una situación que claramente relaciona la seguridad alimentaria con el desempeño económico, pues este se comporta en general de una manera desfavorable precisamente a partir del periodo que inicia en el año 2006 a raíz de la situación a nivel internacional, lo cual no ha permitido hasta la actualidad que la tendencia vuelva a ser favorable en cuanto a la pobreza alimentaria se refiere. Se está hablando aquí de que el gobierno no ha sido capaz de brindar a su población una seguridad alimentaria al margen de los desajustes económicos.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

En cuanto a la producción de alimentos refiere, que va en consonancia con el acceso físico en la seguridad alimentaria, también existe una clara tendencia que la supeditada a factores económicos. Por ejemplo, a pesar de que México ocupa actualmente el tercer lugar en producción de alimentos en Latinoamérica y el décimo

segundo en el mundo, con una producción estimada en 280 millones de toneladas de alimentos para el año 2016<sup>46</sup>, su situación macroeconómica es adversa.

Si bien una gran producción podría suponer una gran disponibilidad de alimentos para la población, en el caso de México no sucede así. Lo anterior se comprueba al analizar los datos de la Gráfica 1 que muestran la balanza de productos agropecuarios, es decir, el saldo en miles de dólares entre las importaciones y exportaciones de dichos productos. Así, se observa cómo desde 2006 la tendencia a la baja llegó a suponer un déficit, es decir, que los productos agropecuarios importados fueron más que aquellos que se exportaron, situación de la cual no se logró recuperar el país hasta 2014.

Para un país que goza de una gran producción de alimentos, la situación es preocupante debido a que en el momento más crítico el déficit llegó a suponer alrededor de 4 mil millones de dólares. La situación económica en la cual se vio inmerso hace suponer que la producción de alimentos en México es en su mayoría para consumo interno, lo que indicaría además que en momentos de crisis lo poco que se produce es insuficiente a causa de una baja productividad en el sector<sup>47</sup>.

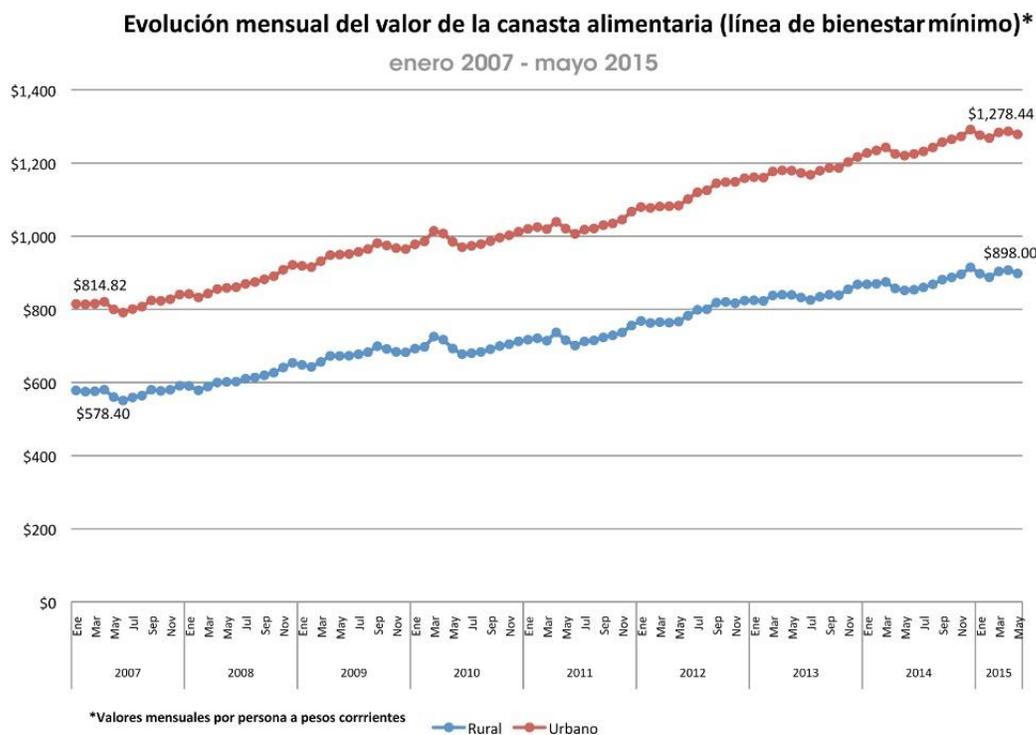
Ahora bien, para contextualizar el acceso económico a los alimentos, la medición de la pobreza en México utiliza dos líneas de ingreso: la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes, y la línea de bienestar, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes<sup>48</sup>. Para los fines de este trabajo, sólo se enfocará en la primera para analizar cómo la situación económica desfavorable para la seguridad alimentaria se agrava con la falta de una verdadera política social que tome en cuenta el contexto de la población.

---

<sup>46</sup> S/A, “México ocupa el tercer lugar en producción de alimentos en América Latina” [en línea], *Sin Embargo*, México, 20 de abril de 2015, Dirección URL: <http://www.sinembargo.mx/20-04-2015/1319319> [consulta: 17 de mayo de 2017].

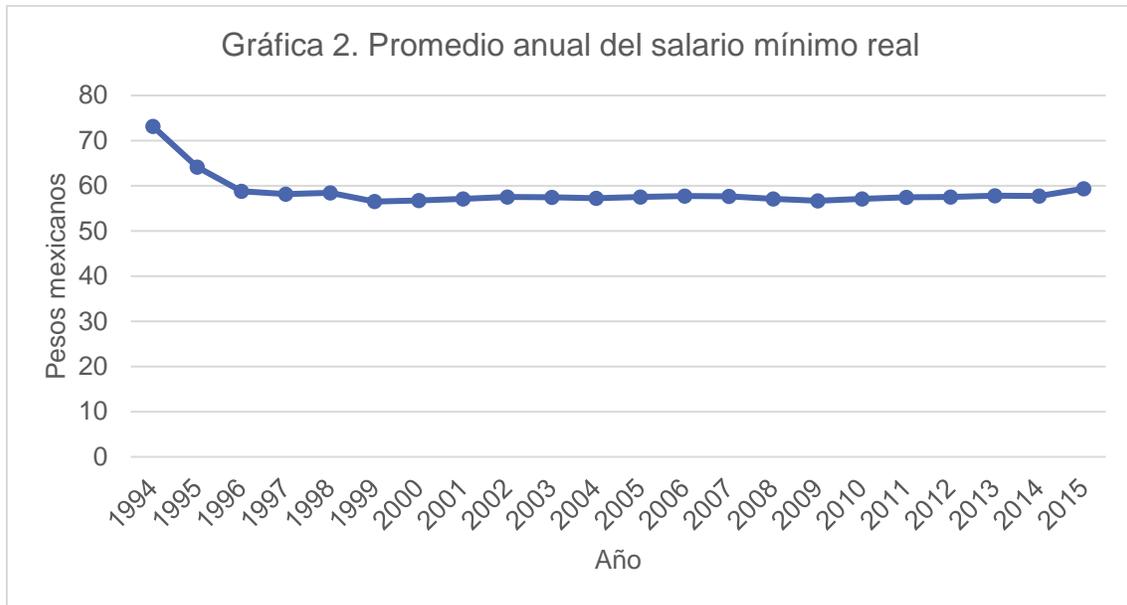
<sup>47</sup> Nuria Urquía Fernández, *op. cit.*, p. 96.

<sup>48</sup> CONEVAL, *Evolución De Las Líneas De Bienestar Y De La Canasta Alimentaria* [en línea], Dirección URL: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx> [consulta: 19 de mayo de 2017].



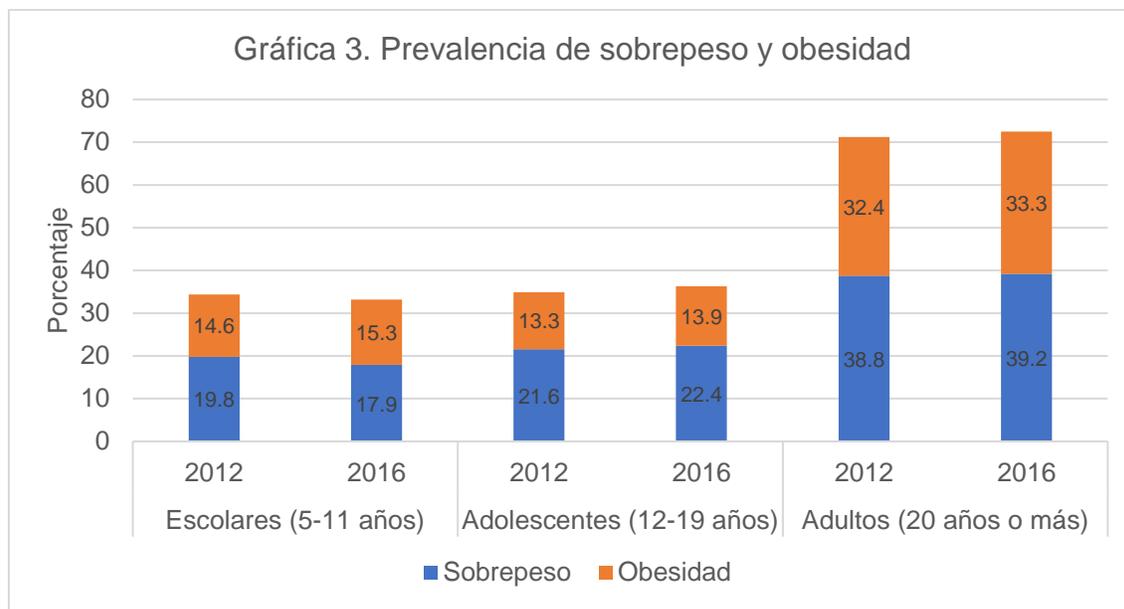
Fuente: CONEVAL, *Evolución De Las Líneas De Bienestar Y De La Canasta Alimentaria* [en línea], Dirección URL: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

Así, el valor de la canasta alimentaria en el país pasó de los 814.62 pesos en el año 2007 a los 1,278.44 pesos en el año 2015 en el ámbito rural, mientras que en el urbano pasó de 578.40 a 898.00 pesos en el mismo periodo de tiempo, que supusieron ambos un aumento de alrededor del 57% y del 55.3%, respectivamente. Es decir, la canasta alimentaria, que supone la línea mínima de bienestar mínimo, tuvo un aumento en su precio de más de la mitad en un periodo de ocho años.



Fuente: Elaboración propia con datos de CONASAMI

No obstante lo anterior, al observarse la Gráfica 2 se puede analizar cómo el salario mínimo no sólo no ha aumentado en términos reales desde hace por lo menos 22 años, sino que además se ha mantenido en un nivel que ronda entre los 55 y 60 pesos, claramente insuficientes para costearse el valor de la canasta básica en una jornada laboral de trabajo de 8 horas. Nuevamente, esto es un claro ejemplo del enfoque económico que se tiene sobre la seguridad alimentaria en el país, ya que los ajustes al salario mínimo sólo se utilizan como un recurso para disminuir la inflación en los precios, pero no como parte de una política integral que tome en cuenta la situación de la población.



Fuente: Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016. Informe final de resultados* [en línea], México, Secretaría de Salud, Dirección URL: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209093/ENSANUT.pdf>

En la misma línea, la Gráfica 3 es esclarecedora de un tema muy vinculado con la cuestión nutritiva de los alimentos. Como ya se mencionó, existe en la política y estrategias de desarrollo relativas a la seguridad alimentaria una mención clara sobre el carácter de los mismos. No obstante, entre el año 2012 y 2016 los cambios han sido prácticamente nulos en cuanto a la disminución de los niveles de sobrepeso y obesidad, los cuales incluso se han agravado en todos sentidos. Esto es un reflejo claro del tipo de alimentos a los que tiene acceso la población que se ve afectada tanto por cuestiones económicas como de variedad.

Tanto el sobrepeso como la obesidad han aumentado el porcentaje de su prevalencia en la población analizada, ya sea en los escolares, adolescentes o adultos. Lo anterior lleva a la conclusión de que las características nutritivas de los alimentos que la población consume no son importantes para el gobierno de Enrique Peña Nieto, pues el periodo de seis años entre cada una de las encuestas coincide con su inicio y prácticamente su final. La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de 2016 nos da un panorama de la situación a la cual tuvo que habersele hecho frente y que evidentemente se ignoró.

Concluyentemente, la vulnerabilidad de México ante los desajustes económicos y la tendencia clara de dar prioridad a la cuestión económica para abordar el tema de la seguridad alimentaria, son indicadores claros del fracaso de la política mexicana en la materia. Así, se puede decir que si bien ha habido avances en tomar el tema como una parte importante de la política social al grado de que se le considera ahora como un derecho fundamental a nivel constitucional, la aproximación y los resultados siguen siendo equivocados. No se trata sólo de otorgar incentivos a las personas cada vez que haya un desajuste en los indicadores económicos del país, sino de formular verdaderas políticas que tengan en consideración no sólo lo económico, sino también al individuo.

La complejidad del entorno social a nivel nacional, al margen de las situaciones adversas de la economía, un contexto internacional desfavorable y la poca voluntad política, hacen del país un modelo ejemplar poco probable a seguir. Los avances en seguridad alimentaria han sido escasos, por no decir nulos. Esta situación sin duda es de relevancia para concebir las motivaciones que llevaron a México a proponer un programa de cooperación y surge la pregunta de si fue debido a su ejemplaridad y grandes avances en la materia, o bien como una necesidad de colocar el tema en la agenda regional e internacional. Si fuera lo primero, es claro que México está lejos de tener ejemplares casos de éxito que se puedan replicar en otros países, mientras que, si fuera lo segundo, entonces la cooperación internacional podría resultar un mecanismo efectivo, pero que sin duda requeriría del apoyo de diferentes actores interesados para sortear las dificultades que atraviesa el país.

## **2.2. México y la cooperación internacional para el desarrollo en la actualidad**

### **2.2.1. La institucionalización de la cooperación mexicana**

El presente apartado se enfocará en establecer las bases de la cooperación internacional para el desarrollo de México desde una visión interna, es decir, analizando los elementos que ayuden a comprender el contexto en el que surgieron sus actuales bases jurídicas e institucionales. Lo anterior como primer paso para

posicionar y valorar el papel que el país tiene como un sujeto de la cooperación internacional, reconociendo cuáles son sus ventajas y debilidades.

No obstante la falta de una institucionalización cabal y un sustento jurídico durante gran parte de su historia, la cooperación internacional para el desarrollo es una práctica que México ha llevado a cabo al menos desde hace poco más de 100 años<sup>49</sup>. Si bien no había sido hasta fechas más recientes una práctica en sí misma centralizada y reconocida como independiente en la administración pública gubernamental, se puede encontrar en diferentes momentos a lo largo de la historia.

Desde muestras de solidaridad y acciones concretas tan antiguas como las Escuelas México implementadas desde 1937 y el apoyo ofrecido a los refugiados europeos que huían de los desastres de la Segunda Guerra Mundial, hasta la expansión de su cooperación hacia los años setenta con su destacada participación en la revolución verde y proyectos como las escuelas prefabricadas, México ha sido un país con una marcada participación a nivel internacional. El contexto que imperaba en cada época, marcado por los objetivos y prioridades de política exterior del país, determinaban el activismo mexicano a nivel internacional.

Sin embargo, estas acciones eran todavía desarticuladas, en el ámbito de competencia de diferentes instituciones y al margen de los cambios políticos que venían con cada administración. El establecimiento de un sustento jurídico y la institucionalización cabal de la cooperación mexicana han pasado por un largo proceso que involucra numerosos esfuerzos a lo largo de los años y con distintos antecedentes que definieron, en última instancia, la manera en la que se concibió la Ley de cooperación internacional para el desarrollo en el año 2011.

La Tabla 4 hace un recuento de los acontecimientos más importantes que dan muestra de la evolución institucional en México de la cooperación internacional para el desarrollo.

---

<sup>49</sup> Bruno Figueroa Fischer, "Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000)", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, SRE, núm. 102, septiembre-diciembre de 2014, pp. 7-14.

**Tabla 4. Evolución institucional en México de la cooperación internacional para el desarrollo**

1970	1980	1990	2000	2010
Dirección General de Cooperación Técnica y Científica Internacional (1971)	Reforma al artículo 89 de la Constitución (1988)	Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (1990) Subsecretaría de Cooperación Internacional (1994) Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (1998)	Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (2001) Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (2004)	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2011)

Fuente: Guillermo Granguillhome; José Octavio Tripp, "La política mexicana de cooperación internacional: de la inocuidad a la relevancia", en Guadalupe González G.; Olga Pellicer (coord.), *La Política Exterior de México: Metas y Obstáculos*, México, ITAM, Siglo XXI Editores, 2013.

A principios de la década de los setenta, el gobierno mexicano decidió llevar a cabo una política exterior más activa. La cooperación internacional fue parte de ese activismo en el exterior, creándose en consecuencia la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica Internacional (DGCTCI) para encargarse de lo que refería tanto su papel como receptor, predominante en esa época, y como oferente, todavía en ciernes. Este acontecimiento marcaría el inicio de la institucionalización

de la cooperación internacional de México, pero habrían de pasar todavía varias décadas para que se erigiera una verdadera política en la materia.

La cooperación mexicana estaba enfocada entonces hacia la denominada cooperación técnica, una herramienta acorde con el contexto de la época que veía en ella un mecanismo que ayudaba a la política exterior de los países, a la vez que contribuía a su desarrollo nacional<sup>50</sup>. Lo anterior mediante el incremento de la presencia en el exterior y el fortalecimiento de las capacidades científicas, tecnológicas, productivas y de comercio exterior. Sin embargo, a pesar de que es claro que la cooperación técnica refiere a una concepción muy estrecha, es importante resaltar aquí que las motivaciones de política exterior y de desarrollo nacional son bases que sin duda influirían en la evolución institucional y la eventual conformación jurídica de esta práctica en el país.

Los primeros pasos para la conformación de una verdadera política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo, en toda la extensión del término, y de fortalecimiento institucional se encuentran en 1988 con la reforma al artículo 89 de la Constitución que ahora la señalaba como un principio de política exterior, dándose con ello el máximo reconocimiento a nivel político en el país<sup>51</sup>. Este evento se enmarcaría en un contexto en el cual México se preparaba para tomar un papel más protagónico a nivel internacional y que tendría sus acciones más significativas durante los años siguientes en cuestiones relacionadas con el ámbito económico, pero que sin duda repercutirían en otros como el de la cooperación internacional.

Lo anterior desembocó en un renovado impulso por llevar a la práctica una cooperación mucho más organizada y acorde con las demandas del momento, prueba de ello es que la DGCTCI perdió su último vocablo y enfocó sus actividades hacia la gestión del ofrecimiento de cooperación técnica. Esto refleja cómo el país comenzaba a transitar hacia un oferente de cooperación internacional, siendo en

---

<sup>50</sup> Ernesto Soria Morales, "La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo en el periodo 1988-2007: propuestas para la construcción de una política integral", en Beatriz Schmukler; Citlali Ayala Martínez; Gabriela Sánchez Gutiérrez (coord.), *Cooperación internacional para el desarrollo en México: hacia una agenda participativa*, México, Editorial Porrúa, 2008, pp. 27-28.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, p. 29.

ese sentido Centroamérica una región prioritaria. Además, ya en la década de los noventa, se le dio mayor independencia y fortalecimiento institucional en el seno de la SRE al constituirse la Subsecretaría de Cooperación Internacional que aglutinaba todas las actividades que el país realizaba en la materia.

Hacia 1994, el activismo mexicano en el exterior reflejado esta vez en su participación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su designación como país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) colocaron definitivamente a México como un donante potencial<sup>52</sup>. “[...] el mundo desarrollado se creó la expectativa de que México evolucionaría para jugar un papel más prominente como donante en la cooperación internacional”<sup>53</sup>, determinado su papel en la agenda a nivel internacional y detonando la necesidad de un fortalecimiento institucional.

No obstante, tendría que pasar todavía más de una década para que se le otorgara una solidez interna a las actividades de México en la materia, pues su cooperación, como en años anteriores, siguió siendo débil en el ámbito jurídico y completamente bajo el mandato y disposición de la SRE en el institucional, situación que estaba influenciada por los orígenes orientados hacia la política exterior y que sin duda marcarían la futura creación de una agencia.

A pesar de los avances que se consiguieron a nivel político, la conformación de un aparato jurídico e institucional cabal de la cooperación internacional de México continuó siendo un tema pendiente durante gran parte de la década de los noventa. Sin embargo, el tema cobró de nuevo relevancia a nivel gubernamental hacia principios del presente siglo cuando se vislumbró la posibilidad de crear una agencia mexicana de cooperación internacional que le diera mayor coherencia a las actividades que el país realizaba.

---

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 38.

<sup>53</sup> Luz María de la Mora Sánchez, “Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, num. 89, marzo-junio de 2010, p. 10.

El hecho de que México haya transitado en la cooperación a nivel internacional desde un receptor de recursos hacia una mayor responsabilidad como oferente, especialmente con los países de Centroamérica, además de las expectativas que ahora se tenían de él al ser parte activa de la conformación de la agenda en la materia, generaron que se fuera fortaleciendo el tema en los círculos políticos de interés como una actividad que el país debería realizar de una manera más formal. Se puede entonces comprender cómo la cada vez mayor participación de México a nivel internacional en la cooperación fungió como un aliciente para su desarrollo institucional a nivel interno.

En el año 1998, la entonces Secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, logró establecer el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) como un órgano desconcentrado de la Secretaría, teniendo como objetivo la creación de una nueva política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo<sup>54</sup>. Sin embargo, la debilidad jurídica de dicha institución supondría su efímera aparición, perdiendo parte de su mandato en un primer momento al conformarse la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (SURECI) en el marco de la SRE en el 2001, para desaparecer por completo al restablecerse la DGCTC un año después. Por si no fuera poco, en el 2004 la SURECI se convertiría en Unidad, es decir, con un nivel institucional inferior.

De acuerdo con Juan Pablo Prado Lallande, el fuerte contenido económico que los gobiernos panistas otorgaron a toda su política, incluida la exterior, “[disminuyó] el peso y respaldo político, financiero e institucional de las labores de la cooperación mexicana, cediendo paso preferencial a las relaciones económicas del país”<sup>55</sup>. Se aludió a cuestiones presupuestarias para eliminar el recién creado instituto y se dejó a un lado, nuevamente, una política mexicana en la materia durante toda la administración panista.

---

<sup>54</sup> Juan Pablo Prado Lallande, “La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, Nueva Época, num. 222, septiembre-diciembre de 2014, p. 67.

<sup>55</sup> *Ídem*.

De acuerdo con Ernesto Soria Morales, “Con las modificaciones a la estructura interna de la SRE, llevadas a cabo desde 2001 hasta 2004, se debilitó institucionalmente la política mexicana de cooperación internacional”<sup>56</sup>. No sólo hubo un retroceso de la institucionalización de la cooperación internacional mexicana, sino que dejó de ser una prioridad durante más de una década en detrimento de las relaciones económicas del país.

Un proceso largo y con altibajos para la institucionalización de la cooperación mexicana al margen de los cambios de interés político, una participación desarticulada y una creciente importancia de México como país oferente a nivel internacional, particularmente con Centroamérica, fue el contexto con el cual surgiría la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el año 2011. En ella se vio la posibilidad de darle a la cooperación mexicana un carácter jurídico que la protegiera contra los cambios de administración y visiones de cada una de ellas, así como una oportunidad de “para incrementar predictibilidad en cuanto a sus efectos positivos, satisfacer expectativas y reducir discrecionalidad en su ejercicio para que, tras su fortalecimiento, cumpliera con mayor determinación su perfil de instrumento subsidiario de política exterior”<sup>57</sup>.

En el año 2007, la senadora del Partido Revolucionario Institucional Rosario Green presentó ante el senado una iniciativa de ley. No obstante, tendrían que pasar más de cuatro años entre discusiones, revisiones, cabildeos y debates para que se lograra promulgar. Además, es necesario aclararse que la iniciativa surgió desde el senado y no del Ejecutivo, el cual ya había, en coordinación con la SRE, pasado por numerosos esfuerzos infructuosos anteriormente.

Lo anterior tiene ciertas implicaciones debido a que la Ley no fue formulada por rector de la política exterior del país, elemento que sin duda sería explicativo del veto del Ejecutivo. Las observaciones hechas contrariaron en su mayoría el carácter general que se le había otorgado a la Ley, sosteniendo que la cooperación internacional para el desarrollo era parte de la política exterior del país y, en

---

<sup>56</sup> Ernesto Soria Morales, “La política mexicana de cooperación...”, *op. cit.*, p. 59.

<sup>57</sup> Juan Pablo Prado Lallande, “La cooperación internacional para el desarrollo...”, *op. cit.*, p. 67.

consecuencia, en el ámbito de competencia del Ejecutivo, dejando fuera la posibilidad de incluir a diversos sujetos como el Legislativo, limitando el contrapeso entre poderes que debe existir en toda política de Estado<sup>58</sup>.

Las observaciones del Ejecutivo serían en última instancia aceptadas en su totalidad por el Legislativo, siendo entonces promulgada la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el año 2011. Su objetivo principal era dotar de un marco normativo que le proveyera al Ejecutivo de diversas herramientas para las actividades que el país realizaba en la materia, en concreto aquellas que refieren a la formulación y gestión de los proyectos, la medición de resultados y la movilización de recursos. La Ley creó, en consecuencia:

- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)
- Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID)
- Registro Nacional de la Cooperación Internacional (RENCID) y el Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID)
- Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID)

Ahora bien, en la actualidad la implementación de la Ley sigue su curso y, a pesar de haber trascurrido más de cinco años de su promulgación, sólo están completamente operativos la AMEXCID desde el 2011, el PROCID y el FONCID, aunque sin recursos designados, desde el 2014. Tanto el RENCID como el SIMEXCID siguen estando en un proceso de estructuración. Según Luis Antonio Huacuja Acevedo, “[...] el desfase en la instrumentación de la misma resulta patente [...] [y] el rezago en la instrumentación dificulta, indefectiblemente, el propio desempeño de la AMEXCID”<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Luis Antonio Huacuja Acevedo, “Antecedentes, implementación y pendientes de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de cara a la nueva agenda internacional”, en Esther Ponce Adame; Simone Lucatello; Rafael Velázquez Flores (coord.), *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: Una perspectiva desde México*, México, Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo; Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Red Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2016, p.99.

<sup>59</sup> *Ibíd.*, p. 100.

La lentitud con la que la Ley ha sido implementada se relaciona directamente con elementos políticos. Lo anterior si se atiende que la AMEXCID fue creada en la SRE mediante instancias previamente constituidas, específicamente con el entramado burocrático de la URECI. Es así como la institución encargada de la cooperación internacional en México fue producto de un “[...] reducido respaldo político por parte de la SRE respecto a la entrada en operaciones de una institución que no fue establecida por iniciativa del Poder Ejecutivo, sino que emanó como efecto de una batalla legislativa promovida (y ganada) por un Partido de oposición [...]”<sup>60</sup>.

En definitiva, al analizar el proceso de institucionalización y de creación de un marco jurídico para la cooperación internacional de México, es posible observarse su lentitud y evolución supeditada al contexto nacional e internacional. Si bien México no es nuevo en el tema de la cooperación internacional, sí lo es en formularla a través de una política y ejecutada mediante instituciones específicamente dedicadas.

Por otra parte, es posible también observarse que los elementos de carácter político como los cambios de administración y de competencia entre partidos siguen determinando, aún con una ley de por medio, los avances que tiene el país en cuanto a la cooperación internacional como una política se refiere. Lo anterior se puede explicar debido a que las bases de antaño que la supeditaron a la política exterior del país permearon hasta la actualidad, lo cual no es necesariamente un elemento negativo, pero significa que esta puede cambiar de acuerdo con el papel que México desempeñe a nivel internacional en cada momento, además de la voluntad política que exista para promoverla.

El papel de México en la cooperación internacional ha ido tomando importancia, a pesar de las vicisitudes en las cuestiones institucionales que le ayudarían a llevar a cabo una participación más eficaz. Las instituciones de cooperación internacional en México siguen sin ser en la actualidad determinantes para que el país deje de

---

<sup>60</sup> Juan Pablo Prado Lallande, “La cooperación internacional para el desarrollo...”, *op. cit.*, p. 71.

colaborar con otros, pero no debería de ser motivo para abandonar un ideal práctico mucho más coherente, organizado, sistematizado y, finalmente, eficaz.

### **2.2.2. El papel de México en la cooperación para el desarrollo a nivel internacional**

Una vez entendido el largo proceso de institucionalización de la política de cooperación internacional para el desarrollo de México y las dificultades que aún presenta en la actualidad, este apartado se enfocará en dilucidar el papel que tiene el país como cooperante a nivel internacional, analizando su carácter de donante y receptor, los recursos que destina, las prioridades regionales y temáticas, los principios que circunscribe, así como las áreas de oportunidad.

Así, en lo que respecta a la situación de México como receptor de cooperación a nivel internacional, esta se puede analizar particularmente a través de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) recibida, la cual representa aquellos flujos financieros o cooperación técnica que los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, a través de sus respectivas instituciones oficiales, destinan a otros países y que tienen por características un elemento de concesionalidad financiera de al menos un 25% de donación y cuyo objetivo principal sea promover el desarrollo económico y el bienestar<sup>61</sup>.

La recepción por parte de México de AOD se puede caracterizar como continua, pero a la vez sin una tendencia clara. Los flujos financieros y de cooperación técnica hacia el país han fluctuado de manera desproporcionada con el pasar de los años con periodos de marcadas diferencias. Sin embargo, en el año 2005, Neydi S. Cruz García hacía un análisis que consideraba que la tendencia era a la baja, específicamente a partir del año 1993. Lo anterior debido a diferentes factores entre los que se encontraban la mejora en la economía del país, así como la incorporación

---

<sup>61</sup> OCDE, *DAC Glossary of Key Terms and Concepts* [en línea], Dirección URL: [www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm](http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm) [consulta: 27 de junio de 2017].

a tratados de libre comercio y su inclusión en foros económicos de la mano con países desarrollados<sup>62</sup>.

No obstante, al analizar los flujos de AOD en años recientes, las percepciones cambian. La siguiente gráfica muestra los flujos de AOD hacia México desde 1960 hasta el 2015:



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE

La Gráfica 4 demuestra que recientemente México ha vuelto a ser un receptor de AOD a nivel internacional a tal grado de que en los años 2011 y 2014 se reportaron los dos mayores flujos que haya tenido desde 1960. Esta situación indica que, “[...] a pesar de su condición de país de ingreso medio, oferente de ayuda hacia terceros países y miembro de la organización que concentra a los principales donantes de

<sup>62</sup> Neydi S. Cruz García; Simone Lucatello, “México como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1960 y 2005”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, UNAM, num. 125, mayo-agosto de 2016, p. 90.

ayuda y cooperación (la OCDE) sigue siendo, desde 1960, un receptor de ayuda [...]”<sup>63</sup>.

A raíz de la creciente inseguridad que se vive en el país en la actualidad y las marcadas desigualdades, aunado con la importancia que siempre ha tenido para los principales donantes del mundo, especialmente Estados Unidos, este volvió a ser receptor de cooperación. Lo que sí es un hecho, algo que además Neydi S. Cruz García ya analizaba<sup>64</sup>, es que México es un receptor marginal si se le compara con otros países, sin dejar de mencionar que la AOD nunca ha sido determinante en su desarrollo.

De acuerdo con el PROCID, la cooperación internacional para el desarrollo que recibe México le permite adquirir capacidades nacionales en las regiones y sectores estratégicos identificados como prioritarios<sup>65</sup>. Más aún, fomenta el fortalecimiento de las relaciones con los oferentes tradicionales y con los organismos internacionales, sirviendo a los propósitos de desarrollo nacionales y la política que se proyecta hacia el exterior.

No es el propósito de este trabajo realizar un análisis exhaustivo sobre los flujos de AOD al país más allá de resaltar que este sigue siendo un receptor, situación que es muy poco probable que cambie en el corto plazo. Si bien existen periodos que hacen pensar que la tendencia es a la baja, lo cierto es que los flujos de AOD siempre serán susceptibles de los cambios en el entorno internacional y, por consiguiente, de cuestiones políticas coyunturales internas tanto de los oferentes como de los receptores.

Ahora bien, en lo que respecta a la situación del país como oferente, que se relaciona directamente con las prioridades geográficas y temáticas, la situación no es más alentadora debido principalmente a los escasos recursos que se destinan a

---

<sup>63</sup> *Ibíd.*, p. 105.

<sup>64</sup> *Ídem.*

<sup>65</sup> S/A, *PROGRAMA de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018* [en línea], México, Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342827&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342827&fecha=30/04/2014) [consulta: 13 de julio de 2017].

la materia. La Tabla 5 muestra los montos totales que México ha destinado a cooperación internacional desde el 2011 hasta las cifras más actuales.

**Tabla 5. Cuantificación de la cooperación mexicana (2011-2014)**

<b>Año</b>	2011	2012	2013	2014
<b>Total (MDD)</b>	268,672,379	277,073,094	547,734,671.19	288,655,350
<b>Cooperación económica-financiera</b>	7.2%	25.6%	68.8%	5.7%
<b>Cooperación técnica-científica</b>	7.6%	7%	1.8%	3.1%
<b>Cooperación educativa-cultural</b>	1.6%	2.2%	3.6%	7.4%
<b>Ayuda humanitaria</b>	1.2%	0.2%	0.2%	2.4%
<b>Contribuciones a organismos internacionales</b>	82.4%	64.9%	24.6%	78.2%
<b>Operación AMEXCID</b>	N/A	N/A	1%	3.2%

Fuente: Elaboración propia con datos de AMEXCID, *Cuantificación de la Cooperación Mexicana* [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/cuantificacion-de-la-cooperacion-mexicana>

Desde que se instituyó la AMEXCID, la cuantificación de la cooperación internacional de México no ha tenido cambios significativos, reportando anualmente alrededor de 250 mdd, con excepción del año 2013, que incluyó un monto de condonación de deuda a Cuba que representó poco más del 62% del total. Más aún, si se analiza la distribución por rubros, puede observarse que las contribuciones que el país hace a organismos internacionales, en su mayoría de carácter obligatorio,

representaron en el periodo entre el 60 y el 80% de su cooperación internacional si excluimos el 2013. Estos dos rubros, es decir, el de las contribuciones a organismos internacionales y el económico-financiero representan el grueso de la cooperación mexicana.

Por su parte, los fondos destinados a cooperación técnica-científica y educativa-cultural no lograron siquiera representar el 10% en ninguno de los años, si bien esta última sí ha aumentado progresivamente, a diferencia de la primera que sólo ha disminuido. En cuanto a la ayuda humanitaria, el porcentaje de los montos es muy limitado y demuestra que la cooperación internacional de México tiene otros fines no precisamente solidarios. Estos tres rubros representan entonces las potencialidades que la cooperación mexicana debería de trabajar.

Cabe destacarse también que en los últimos dos años analizados se incluyó en la cuantificación aquellos gastos meramente operacionales de AMEXCID. Tanto este rubro como el de las contribuciones a organismo internacionales son por demás criticables en cuanto a su inclusión en la cuantificación de la cooperación internacional si se entiende que esta debería ser un mecanismo para el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

No obstante lo anterior, también se debe entender que el monto total que un país destina a cooperación internacional no es completamente esclarecedor de su verdadero papel como oferente más allá de demostrar sus capacidades financieras. México, tal vez precisamente a causa de su limitada capacidad en este aspecto, ha promovido a nivel internacional en foros como el de Busan una postura que se vale de otros mecanismos diferentes al financiamiento directo y bilateral al desarrollo como la participación del sector privado, el apoyo de las instituciones financieras internacionales, el comercio, la disminución de costos por transferencias en las remesas, el apoyo de la ONU a la cooperación sur-sur y la restructuración de deuda<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Carlos Cerda Dueñas, “La política de México sobre financiamiento al desarrollo”, en Esther Ponce Adame; Simone Lucatello; Rafael Velázquez Flores (coord.), *op. cit.*, p. 139.

En consonancia con lo anterior, a la cuantificación de los recursos que se destinan a cooperación internacional se le debe agregar el análisis de las implicaciones que existen, particularmente en lo que respecta a las prioridades que cada país se establece. El PROCID, en ese sentido, ha designado a la región centroamericana como prioridad y a la cooperación sur-sur como de especial interés<sup>67</sup>. El limitado financiamiento que otorga México a acciones de cooperación internacional debería ser entonces orientado hacia esos dos aspectos.

Sin embargo, si se toma en cuenta que la cooperación técnica y científica, y la cooperación educativa y cultural son elementos fundamentales de la cooperación sur-sur<sup>68</sup> y México ha relegado considerablemente estos rubros con un financiamiento deficiente, se hace evidente aquí que el verdadero sentido y prioridades de la cooperación mexicana no se están cumpliendo, al menos en lo que respecta a cuestiones de financiamiento en determinadas áreas temáticas.

En cuanto a las cuestiones políticas, la situación no es más favorable, a pesar de que México se encuentra en una situación particular a nivel internacional en el ámbito de la cooperación por su pertenencia al sur y sus lazos privilegiados con el norte<sup>69</sup>. De acuerdo con Gerardo Bracho Carpizo, el país debería aprovechar dicha situación para impulsar ciertos principios y esquemas de cooperación propios del sur en su diálogo con el norte, entre los que se encuentran los flujos concesionales equiparables con la AOD, las responsabilidades diferenciadas y la cooperación triangular<sup>70</sup>.

En ese escenario ideal, México podría abanderar la cooperación sur-sur con los países del norte, pero la realidad apunta hacia otro lado si se analizan los verdaderos frutos que ha dado ese papel, particularmente si se menciona que el

---

<sup>67</sup> DOF, *PROGRAMA...*, *op. cit.*

<sup>68</sup> Juan Pablo Prado Lallande, "La cooperación Sur-Sur de México como instrumento de política exterior", en Bruno Ayllón (ed.), *Latinoamérica dividida. Procesos de integración y cooperación Sur-Sur*, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2016, p. 170.

<sup>69</sup> Gerardo Bracho Carpizo, "La crisis de la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo: los proveedores del Sur y el papel de México", en Esther Ponce Adame; Simone Lucatello; Rafael Velázquez Flores (coord.), *op. cit.*, p. 125.

<sup>70</sup> *Ibíd.*, pp. 126-128.

desempeño reciente de México en Busan no le valió para convencer a los donantes del sur, en específico Brasil, de aceptar un compromiso mucho mayor del que se dio con la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo<sup>71</sup> y en algunos aspectos incluso decidió alinearse con los países del norte, como en lo que respecta al otorgamiento de ayuda atada<sup>72</sup>, es decir, promoviendo las industrias, empresas e instituciones nacionales en el cooperación que se ofrece a otros países.

México, más que llevar a cabo la cooperación sur-sur y abanderarla ante los países del norte, se ha alejado progresivamente de los países del sur. El apego a las disposiciones de la OCDE es cada vez más notorio con el avance de la institucionalización de su cooperación a nivel interno, desde la forma en que se contabiliza y los estrictos formatos a los que está apegada la AMEXCID, hasta la designación de ciertos principios como incuestionables en su mayoría provenientes de dicho organismo<sup>73</sup>:

- Apropiación y alineación
- Armonización
- Gestión orientada a resultados
- Mutua responsabilidad
- Transparencia y rendición de cuentas
- Perspectiva de Género
- Derechos Humanos
- Inclusión
- Complementariedad
- Sostenibilidad
- Cofinanciamiento

Ahora bien, un aspecto final que destaca en la cooperación sur-sur de México y que se relaciona directamente con sus grandes aportaciones a organismos multilaterales, es la celebración de marcos de cooperación con estos. El poco

---

<sup>71</sup> German Development Institute, *op. cit.*, p. 181.

<sup>72</sup> *Ibíd*, p. 172.

<sup>73</sup> DOF, *PROGRAMA...*, *op. cit.*

presupuesto que México destina, aunado a su deficiente política en la materia que le impiden tener un papel más preponderante en la cooperación sur-sur, le han llevado a generar mecanismos de colaboración con organismos internacionales que le provean de una presencia con mayor alcance.

Esto último es de particular interés para los propósitos de este trabajo debido a que es la ONU el socio que México ha privilegiado para llevar a cabo su cooperación sur-sur, situación que se hará más notoria cuando se analice el papel de la FAO en el programa Mesoamérica sin Hambre. Por lo pronto, es relevante mencionar el *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México 2014-2019* elaborado entre el gobierno mexicano y el sistema de Naciones Unidas en el país que establece, desde un enfoque estratégico, 6 áreas de cooperación, siendo particularmente relevante la sexta sobre una Alianza para el desarrollo sostenible.

El documento mencionado hace referencia a los avances que México ha tenido en la cooperación internacional para el desarrollo, destacando su marco legal, su experiencia de más de 50 años en los asuntos internacionales y sus esfuerzos de políticas públicas con fines de desarrollo. El efecto directo que se busca con la colaboración entre ambos es que el país fortalezca su posición como cooperante eficaz para el desarrollo a nivel regional y global, consolidando al mismo tiempo su aparato institucional en la materia. La vertiente principal es el apoyo de la ONU a la cooperación sur-sur del país a través de diferentes acciones como<sup>74</sup>:

- Asesoría y metodologías para la identificación, sistematización e intercambio de buenas prácticas en áreas donde México ya tiene un liderazgo reconocido y otras en las que emerge con reconocidas fortalezas institucionales
- Integración de Centros de Excelencia sub-regionales, regionales e internacionales, que permita identificar áreas de alta especialización en las

---

<sup>74</sup> ONU, *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México 2014 – 2019* [en línea], Dirección URL: [http://www.cinu.mx/minisitio/UNDAF/1303011%20Borrador%20UNDAF\\_vFINAL%20%283%29.pdf](http://www.cinu.mx/minisitio/UNDAF/1303011%20Borrador%20UNDAF_vFINAL%20%283%29.pdf) [consulta: 14 de julio de 2017].

que el país tiene ventajas comparativas, con el fin de aprovechar las áreas con alta experticia

- Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la cooperación internacional
- Apoyo a la estrategia de cooperación internacional en materia de derechos humanos
- Facilitación de diálogos para alcanzar consensos sociales políticos entre diversos actores, y especialmente con la participación de la sociedad civil
- Apoyo al diseño de campañas de sensibilización sobre la cooperación internacional de México en el exterior
- Promoción y apoyo para la consolidación de asociaciones a nivel regional e internacional en temas globales de relevancia y para generar debate y opinión pública nacional sobre estas agendas globales de desarrollo.

Como puede observarse, el nivel de colaboración que establece el documento abarca desde las áreas de cooperación que México debe atender, las cuestiones de carácter nacional necesarias para su implementación, la mediación del diálogo con ciertos actores y la promoción de la agenda internacional sobre los temas de desarrollo. Si bien no se especifica el nivel de participación de la ONU en cada uno de los rubros, sí es evidente su interés en la cooperación sur-sur mexicana.

En 2014, en el marco de dicha Alianza, se reportaron más de 90 iniciativas de cooperación sur-sur impulsados por la ONU en México, de las cuales 37 se dirigieron a América del Sur, 24 a Centroamérica y el Caribe, y 15 acciones subregionales, además de 50 talleres y foros de diálogo sur-sur. En todas ellas participaron 30 instituciones mexicanas y 18 pertenecientes a la ONU que están establecidas en el país<sup>75</sup>.

En la misma línea, la Alianza identificó a los expertos sectoriales de las instituciones gubernamentales como los principales recursos que México puede ofrecer a través de la cooperación internacional, realizando acciones enfocadas al intercambio de

---

<sup>75</sup> PNUD, *Hacia una Alianza Global para el Desarrollo. La ONU y la Cooperación Sur-Sur de México*, PNUD, 2014, p. 14.

sus conocimientos y experiencias con otros países. En cuanto a las áreas en las que las instituciones mexicanas tienen un gran potencial, se identificaron las de medio ambiente, educación, energía, gobierno y sociedad civil, así como agricultura, silvicultura y pesca<sup>76</sup>.

Asimismo, la Alianza identificó que las iniciativas de cooperación sur-sur impulsadas por la ONU en México involucraron a varios países, especialmente a través de esquemas regionales. El diagnóstico se enfocó en el potencial que tiene la ONU para coordinar la cooperación entre diferentes gobiernos al mismo tiempo a través de sus agencias y oficinas establecidas en los países<sup>77</sup>, las cuales, cabe mencionarse, ya están familiarizadas con los esquemas nacionales y regionales de cooperación, además de los problemas comunes que pueden abordarse por estos medios.

**Tabla 6. México como receptor y oferente en la cooperación internacional para el desarrollo**

<b>México como:</b>	Características
<b>Receptor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AOD continua, pero sin tendencia clara</li> <li>• Marginal en comparación con otros países</li> <li>• No determinante para su desarrollo</li> <li>• Importante para los donantes tradicionales</li> </ul>
<b>Oferente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad financiera deficiente y concentrada en los organismos internacionales</li> <li>• Promueve en foros internacionales diversos mecanismos de financiamiento al desarrollo</li> <li>• Prioridad a Centroamérica y la cooperación sur-sur</li> <li>• Alejamiento de los países del sur con su apego a las disposiciones de la OCDE</li> </ul>

<sup>76</sup> *Ibíd*, p. 24.

<sup>77</sup> *Ibíd*, p. 34.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alianza estratégica con la ONU para la cooperación sur-sur</li> <li>• Recurso principal: expertos sectoriales</li> <li>• Áreas: medio ambiente, educación, energía, gobierno y sociedad civil, agricultura, silvicultura y pesca</li> </ul>
--	--

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, el papel de México como cooperante a nivel internacional se resume entonces en la Tabla 6, el cual está determinado primeramente por una despreocupación por la provisión de recursos provenientes de los donantes tradicionales en forma de AOD. Si bien esta, a causa de su tendencia poco clara a lo largo del tiempo, demuestra no ser determinante para el desarrollo del país, es cierto también que para los donantes México no deja de ser importante y determinadas coyunturas tanto a nivel internacional como internas influyen sobremanera en la asignación de recursos. En momentos en los que México pareciera ser más activo a nivel internacional al asumir mayores compromisos los recursos que se le destinan son menores, mientras que periodos de crisis política, económica o social lo vuelven a poner en los ojos de los donantes tradicionales.

Es así que, más allá de representar una necesidad, el uso de los recursos provenientes de los donantes tradicionales es para México un mecanismo a través del cual puede proveerse de conocimientos y experiencias en áreas prioritarias designadas. Asimismo, su papel como receptor, más allá de contribuir sobremanera a su desarrollo, es un mecanismo que le sirve para fortalecer sus vínculos con los países con los que colabora, así como con los organismos internacionales en aras de servir a sus propósitos tanto nacionales como internacionales.

Por otra parte, la cooperación internacional para el desarrollo de México está marcada en la actualidad por diversos desafíos, especialmente en lo que respecta a su papel como oferente. El financiamiento escaso y su distribución desigual representan las principales limitantes para la consecución de los objetivos planteados en el PROCID y ponen incluso en entredicho las prioridades y el sentido mismo de la cooperación mexicana. Asimismo, el alejamiento de los países del sur y el gran apego a las disposiciones de la OCDE no hacen sino agravar la situación

y desestiman un papel privilegiado que podría ocupar el país a nivel internacional en la definición de la agenda de cooperación y en el dialogo entre el norte y el sur.

Sin embargo, la cooperación mexicana también ha sabido sortear, en la medida de lo posible, algunas desventajas a través de la promoción de mecanismos diferentes al financiamiento directo y bilateral, así como a través de las alianzas estratégicas que ha logrado con organismos internacionales que le proveen de un alcance y conocimientos que de otro modo no podría tener. Si esta situación es buena o no es cuestión de analizar qué tanto ha avanzado y se ha beneficiado la cooperación mexicana al utilizar estas instrumentos y modalidades.

El potencial de la cooperación mexicana es muy grande y con diversas áreas de oportunidad que sin duda pueden ofrecerle diversas experiencias y beneficios, además de poder aportarlos en muy diversas áreas en aquellas regiones y países con los que colabore a través de acciones que no necesariamente impliquen un flujo económico. La cuestión es saber identificarlas y realizar acciones pertinentes que tengan en cuenta las capacidades del país, acompañándose de diversos actores interesados en la materia. Para México, la cooperación internacional para el desarrollo, formulada e implementada desde las capacidades propias, debería ser un mecanismo que le valga para promover una agenda que contemple las áreas de oportunidad, conocimientos y experiencias distinguidos de cada país sin importar los recursos con los que cuente para compartirlos, aprovechándose de esta manera de su situación privilegiada en su diálogo tanto con el norte como con el sur.

### **3. Mesoamérica sin Hambre: la cooperación mexicana en perspectiva**

#### **3.1. Fundamentos para la colaboración entre México y la FAO**

Este apartado estará enfocado en analizar los fundamentos actuales que explican la colaboración entre México y la FAO para el establecimiento de un programa de cooperación internacional para el desarrollo, específicamente en el tema de la seguridad alimentaria. Se pretende resaltar los marcos institucionales sobre cooperación internacional para el desarrollo de la FAO, así como la necesidad que tiene México por delegar a esta ciertos aspectos de la implementación de Mesoamérica sin Hambre. Para ello, es necesario tener en consideración el trabajo de la FAO a nivel internacional y regional, así como el contexto de la seguridad alimentaria y la política e institucionalización de la cooperación internacional en México como se analizó anteriormente.

Desde 2013, las acciones de cooperación sur-sur de la FAO se rigen por una estrategia institucional, la cual funciona como una herramienta para dimensionar el papel del organismo, definir las modalidades de cooperación y sistematizar la implementación de los proyectos llevados a cabo en colaboración con los países del sur. En ella se establecen cuatro objetivos específicos<sup>78</sup>:

1. Facilitar el intercambio de soluciones de desarrollo
2. Promover redes y plataformas de conocimiento
3. Movilizar apoyo al más alto nivel político
4. Fomentar un entorno favorable para que la cooperación sur-sur sea eficaz

El papel de la FAO en la cooperación sur-sur es autodenominado como facilitador y mediador neutral en temas de seguridad alimentaria y desarrollo agrícola. Las ventajas que ofrece este organismo son un marco que vincula a la cooperación sur-sur con objetivos más amplios sobre seguridad alimentaria, la garantía de la calidad

---

<sup>78</sup> FAO, *Guía Rápida De La FAO para la Cooperación Sur-Sur. Fomentar la colaboración entre los países del Sur del mundo* [en línea], Roma, FAO, 2016, p. 5, Dirección URL: <http://www.fao.org/3/a-i5163s.pdf> [consulta: 9 de diciembre de 2017].

técnica con la que cuenta y su apego a los principios de los países del sur, así como la presencia que tiene en ellos a través de su amplia red de oficinas<sup>79</sup>.

El papel de la FAO en la cooperación sur-sur está diseñado para ser un asociado que puede facilitar el vínculo entre las necesidades de los países receptores y los requerimientos de los oferentes, poniendo a su disposición diversas herramientas que garanticen la calidad y efectividad de la cooperación. En ese sentido, elabora programas de cooperación en conjunto con los países, promueve sus experiencias, instituciones y capacidades, trabaja de cerca con los responsables de formular políticas, promueve la cooperación sur-sur, moviliza recursos, entre otras actividades.

La visión particular de la FAO sobre los países del sur resalta los conocimientos, experiencias, buenas prácticas, políticas innovadoras, tecnologías y recursos que estos países pueden aportar en el tema de la seguridad alimentaria<sup>80</sup>. Asimismo, reconoce las características de estos países que cuentan con recursos técnicos y financieros limitados, por lo cual busca crear una base de proveedores que participen en asociaciones más amplias<sup>81</sup>.

De esta forma, la FAO reconoce tanto el potencial de los países del sur como las necesidades de estos para poder llevar a cabo una cooperación internacional eficaz. Para ello, colabora con los países en donde existe voluntad política para movilizar recursos financieros y/o técnicos, así como con aquellos que buscan estos mismos, creando asociaciones amplias de oferentes y receptores con base en los principios de la cooperación sur-sur sobre una variedad temas con el objetivo final de la seguridad alimentaria.

Específicamente sobre México, dos de las prioridades de la FAO en el periodo 2014-2018 son el apoyo a la Cruzada Nacional contra el Hambre y el incentivar la presencia de México en el mundo a través de la cooperación internacional<sup>82</sup>. Con

---

<sup>79</sup> *Ibíd*, p.4.

<sup>80</sup> *Ibíd*, p. IV.

<sup>81</sup> *Ibíd*, p. 1.

<sup>82</sup> FAO, *Marco de Prioridades de País de la FAO en México 2014-2018* [en línea], FAO, p. 7, Dirección URL: <http://www.fao.org/3/a-be794s.pdf> [consulta: 18 de diciembre de 2017].

ello, y acorde con la visión que tiene sobre los países del sur, la FAO observa la necesidad de fortalecer las políticas en materia de seguridad alimentaria que está llevando a cabo México, pero al mismo tiempo reconoce el potencial que el país tiene para aportar a nivel regional experiencias y capacidades relevantes para la consecución de objetivos más generales.

Es entonces que para la FAO, Mesoamérica sin Hambre encuentra su fundamento en gran medida en su estrategia institucional de cooperación sur-sur, así como sus objetivos específicos en México. En ese sentido, se puede decir que la motivación y las bases para establecer un programa de cooperación corresponden con la visión estratégica de este organismo que busca en última instancia lograr, a través de mecanismos específicos como la cooperación sur-sur y la colaboración con México, objetivos regionales en materia de seguridad alimentaria.

Ahora bien, los argumentos que sustentan la colaboración de México con la FAO para implementar un programa de cooperación en materia de seguridad alimentaria no se encuentran explícitamente en documentos oficiales. No obstante, la motivación principal puede identificarse en los objetivos que estableció el gobierno de Enrique Peña Nieto en el tema de la seguridad alimentaria, particularmente a través de la Cruzada Nacional contra el Hambre, además de los referentes a la cooperación internacional y el papel prioritario que tienen los países centroamericanos en ella.

Mesoamérica sin Hambre es la convergencia de esos dos tipos de objetivos y la colaboración con la FAO es el elemento que lo hace posible. Si se atiende lo analizado sobre México y el fracaso de su política de seguridad alimentaria y la limitante que representa el carecer de experiencias verdaderamente exitosas que puedan ser replicadas en otros países, además de los diversos desafíos que enfrentan sus instituciones de cooperación internacional, el contar con el papel facilitador de la FAO tiene mucho más sentido.

Se puede decir entonces que el principal factor a considerar en el caso de México para colaborar con la FAO, es el hecho de que este sea un organismo que a nivel internacional atiende cuestiones sobre seguridad alimentaria y que en la

cooperación sur-sur funja como un facilitador. La coincidencia entre los objetivos de los donantes y los objetivos específicos de los organismos internacionales es un elemento de probada motivación para delegar a estos cierto nivel de responsabilidades en las acciones de cooperación, sin dejar de tener una influencia directa sobre el destino de los recursos puestos a disposición<sup>83</sup>.

Desde que comenzó la implementación de Mesoamérica sin Hambre, México ha ampliado la colaboración con la FAO. Si bien se puede decir que el trabajo conjunto y objetivos compartidos han estado presentes al menos desde hace 40 años cuando en 1951 se instaló la primera oficina de ese organismo para el país, más recientemente, la colaboración entre ambos se ha incrementado al grado de que desde el 2017 México ostenta la primera oficina de enlace y partenariado en la región latinoamericana, la cual es un tipo de oficina que los países que quieren incrementar la cooperación con la FAO solicitan, cubriendo cualquier costo relacionado con su actualización<sup>84</sup>.

Ahora bien, existen elementos que deben considerarse, ya que las ventajas y desventajas que supone el delegar a un organismo internacional la implementación de la cooperación internacional son diversas. Desde el punto de vista de los receptores, la cooperación ofrecida por medio de un organismo internacional es preferible a la otorgada bilateralmente. Esta cuestión se relaciona directamente con la influencia política, pues mediante los canales bilaterales se considera mayor que mediante los multilaterales<sup>85</sup>. De la misma forma, otros elementos como su capacidad de apoyar programas complejos, alineación, predictibilidad, enfoque

---

<sup>83</sup> Romilly Greenhill; Gideon Rabinowitz, *Why do donors delegate to multilateral organisations? A synthesis of six country case studies* [en línea], Londres, Overseas Development Institute, 2016, p. 44, Dirección URL: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11088.pdf> [consulta: 20 de diciembre de 2017].

<sup>84</sup> FAO, *Oficinas Descentralizadas de la FAO. Donde el Conocimiento se Transforma en Acción* [en línea], Roma, FAO, 2015, p. 33, Dirección URL: <http://www.fao.org/3/a-i4347s.pdf> [consulta: 20 de diciembre de 2017].

<sup>85</sup> Nilima Gulrajani, *Bilateral versus multilateral aid channels* [en línea], Londres, Overseas Development Institute, 2016, p. 16, Dirección URL: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10492.pdf> [consulta: 21 de diciembre de 2017].

estratégico y conocimientos técnicos son determinantes para los receptores de cooperación al preferir los canales multilaterales<sup>86</sup>.

En ese sentido, al colaborar con un organismo internacional, México establecería exitosamente relaciones de cooperación que involucren a distintos actores y con proyectos esparcidos alrededor de varios países sin necesariamente acordarlos bilateralmente con cada uno de ellos. Asimismo, lograría de una manera más efectiva que los países receptores establezcan objetivos y temáticas de acuerdo con las prioridades que persigue México, sin menoscabar la apropiación de los proyectos planteados.

Sin embargo, el delegar la responsabilidad de la cooperación a un organismo internacional conlleva ciertos desafíos que pueden devenir en que la efectividad de los proyectos no sea la óptima o, peor aún, sean cancelados por completo. El hecho de que la motivación principal sea precisamente la coincidencia entre los objetivos que persigue el gobierno actual en México con los de la FAO a nivel internacional, hace surgir ciertas dudas en cuanto a la continuación de los proyectos llevados a cabo y los compromisos adquiridos al cambiar la administración en el gobierno o las prioridades.

Asimismo, debido a los requisitos administrativos de los donantes que generan una mayor carga administrativa en los organismos internacionales ejecutores de los proyectos, los costos de transacción pueden ser mucho mayores<sup>87</sup>. Los recursos puestos a disposición, en consecuencia, pueden ser destinados a cumplir con requisitos administrativos más que a su propósito último que es el desarrollo.

Más aún, existe una cuestión muy poco estudiada acerca de delegar a un organismo internacional: el insuficiente fortalecimiento de la política e instituciones de

---

<sup>86</sup> Robin Davies; Jonathan Pickering, *Making Development Co-operation Fit for the Future* [en línea], París, OECD, 2015, pp. IV-V, Dirección URL: [http://www.oecd-ilibrary.org/development/making-development-co-operation-fit-for-the-future\\_5js6b25hzv7h-en](http://www.oecd-ilibrary.org/development/making-development-co-operation-fit-for-the-future_5js6b25hzv7h-en) [consulta: 21 de diciembre de 2017].

<sup>87</sup> Bernhard Reinsberg, *Five steps to smarter multi-bi aid: A new way forward for earmarked finance* [en línea], Londres, Overseas Development Institute, 2017, p. 12, Dirección URL: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11497.pdf> [consulta: 27 de diciembre de 2017].

cooperación internacional del país donante. Las lecciones aprendidas que se obtienen al implementar proyectos en otros países, así como la utilización de las capacidades propias del donante, son por demás escasas. Esto es por demás grave en países cuya política de cooperación internacional está aún en ciernes como lo es en el caso de México. Por lo anterior, es menester analizar el verdadero papel que México desempeña en Mesoamérica sin Hambre.

Concluyentemente, Mesoamérica sin Hambre encuentra entonces su fundamento en los objetivos del gobierno de Enrique Peña Nieto en lo que refiere a la seguridad alimentaria, así como la necesidad de sortear los desafíos aún sin superar de la política de cooperación internacional. La decisión de establecer un programa de cooperación en conjunto con la FAO es de carácter político al servir como un medio para lograr objetivos internos del país. La motivación no se basa en una elección de carácter técnico, sino de objetivos gubernamentales e internacionales designados en la administración en turno.

### **3.2. La formulación del programa y sus implicaciones: objetivo, recursos, obligaciones y alcance**

Este apartado se enfocará en dar un panorama sobre lo que es Mesoamérica sin Hambre, explicando específicamente sus antecedentes, objetivos, recursos, principales actores y sus obligaciones, y alcance, además de las implicaciones que cada uno de estos aspectos tiene. Esto con la finalidad de dar un panorama de lo que contempla el programa de cooperación para, posteriormente, analizar los resultados que ha obtenido tanto en los países en los cuales ha operado, así como las experiencias que le ha dejado a México.

En febrero de 2014 comenzarían los trabajos preliminares para avanzar hacia la conformación del programa Mesoamérica sin Hambre. México se reunió con un grupo técnico de trabajo que conformaban una serie de organismos de la Organización de las Naciones Unidas, entre los que estaban, la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), Fondo para la Infancia (UNICEF), Programa para el Desarrollo (PNUD), ONU Mujeres y la Organización Panamericana de la Salud.

Este grupo técnico de trabajo elaboró un documento dirigido a la AMEXCID titulado *Propuesta de las Naciones Unidas para avanzar hacia una Mesoamérica sin Hambre 2014-2018*. Este sería el primer antecedente sobre el programa y definiría algunos lineamientos iniciales sobre el mismo, representando, además, la visión particular de la ONU, entre ellos la FAO, sobre los objetivos, mecanismos y resultados que debería contener.

En el documento se reconoce que las políticas y programas enfocadas hacia la seguridad alimentaria deben formularse con base en una comprensión profunda de lo que implica, considerando las desigualdades económicas y sociales. Asimismo, deben ser acompañados de los cambios necesarios a nivel institucional y jurídico, así como disponer del apoyo político y los recursos financieros suficientes para su correcta implementación <sup>88</sup>.

Con ello, esta propuesta estuvo dirigida principalmente a establecer un programa que tuviera un impacto en los tomadores de decisiones a nivel nacional en cada uno de los países. Estableció ciertas características que debían contener sus políticas y programas sobre seguridad alimentaria, haciendo énfasis en la comprensión del tema y los sustentos jurídicos e institucionales.

En consonancia con lo anterior, el documento identificó además que la creación de consensos y acuerdos era determinante, por lo cual se debían fortalecer las condiciones que facilitarían la adopción de compromisos entre los diferentes actores interesados. La experiencia y el trabajo del Sistema de Naciones Unidas en la región en cuanto al tema de la seguridad alimentaria influyó directamente para que el compromiso político fuera uno de los objetivos principales del programa Mesoamérica sin Hambre<sup>89</sup>.

Más adelante se demostrará que realmente ha logrado avanzar en este aspecto en algunos países. La seguridad alimentaria en los países de la región, desde el punto de vista de la ONU, necesitaba de políticas y programas adecuados con un respaldo

---

<sup>88</sup> ONU, *Propuesta de las Naciones Unidas para avanzar hacia una Mesoamérica sin Hambre 2014-2018*, 2014, pp. 1-2.

<sup>89</sup> *Ibíd*, p. 2.

político para llevarse a cabo, por lo cual buscó fortalecerlos a través de la cooperación internacional.

El documento refería entonces:

“[...] la FAO, ONU Mujeres, OPS, PMA, PNUD y UNICEF, proponen que en apoyo a la iniciativa “Mesoamérica sin Hambre” de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional, se pongan en práctica acciones e iniciativas dirigidas a instituciones que trabajen en pro de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) a nivel local, regional y nacional desde su naturaleza multidimensional. Asimismo, para coadyuvar estas acciones e iniciativas, se propone el fomento de actividades simultáneas en sectores y temas clave, con foco en la erradicación de las inequidades sociales [...]”<sup>90</sup>.

Como puede observarse, existe una mención clara acerca de la focalización de los esfuerzos en las instituciones que se encarguen del tema. El alcance de la propuesta para implementar un programa de cooperación contemplaba desde su planeación un marco de acción local, regional y nacional para la consecución de la seguridad alimentaria desde un enfoque multidimensional.

Tomando en cuenta lo anterior, se propusieron las siguientes cuatro áreas de acción, cada una con su respectiva justificación, metas propuestas y resultados esperados:

1. Compromiso político y Gobernanza para la seguridad alimentaria y nutricional (SAN)
2. Nutrición adecuada
3. Fortalecimiento de la agricultura familiar
4. Reducción de las vulnerabilidades

---

<sup>90</sup> *Ídem.*

Se acordó desde un inicio que el programa se enfocaría en los objetivos 1 y 3<sup>91</sup>. La Tabla 7 muestra la información adicional que se da al respecto en el documento sólo de estos dos objetivos, ya que son los que actualmente están en operación.

**Tabla 7. Áreas de acción de Mesoamérica sin Hambre**

<b>Área de acción 1</b>	Justificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>América Central región con mayores niveles de subalimentación y desnutrición crónica en América Latina.</li> </ul>
	Metas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disponen de marcos legales, políticos e institucionales específicos y eficaces para erradicar las determinantes sociales y económicas del hambre y la malnutrición.</li> <li>Cuentan con capacidades instaladas, con los mecanismos e instrumentos que permiten mejorar el diálogo intersectorial e inclusivo a nivel nacional y sub-nacional, la inversión, la medición de resultados y la rendición de cuentas de las acciones para la SAN.</li> </ul>
	Resultados esperados	<ol style="list-style-type: none"> <li>Los Frentes Parlamentarios contra el Hambre de Mesoamérica son operativos y eficaces en términos de legislación, elaboración de normativas, rendición de cuentas y de presupuestos para la SAN.</li> <li>Los Sistemas Nacionales de Coordinación Intersectorial e Interministerial para la SAN, así como las Estrategias y Planes globales de combate contra el hambre y la malnutrición, apoyan una convergencia eficaz de intervenciones entre sectores y niveles de gobierno, organismos y ministerios, y disponen de capacidades e instrumentos para mejorar la generación de información y análisis, la medición de resultados y la articulación de políticas sectoriales a nivel nacional y sub-nacional, desagregados por sexo, grupos etarios, etnia, y cualquier otra característica social y económica relevantes.</li> <li>Los Comités Municipales y Territoriales para la SAN de los países de Mesoamérica forman una red colaborativa que haga incidencia a nivel nacional y mejore su asistencia directa a los hogares que padecen hambre y malnutrición.</li> </ol>
<b>Área de acción 3</b>	Justificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incidencia de la pobreza en los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es significativamente mayor (43%) a la de América Latina y el Caribe en su conjunto (30%). Este problema se agrava en las áreas rurales, donde se estima que dos de cada tres personas viven en condiciones de pobreza.</li> <li>Agricultura familiar presenta altos índices de pobreza e inseguridad alimentaria.</li> </ul>

<sup>91</sup> Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica, *Ficha Seguridad Alimentaria y Nutricional* [en línea], Dirección URL: [http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/images/XV%20Cumbre/09\\_Ficha%20Seguridad%20Alimentaria\\_Final.pdf](http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/images/XV%20Cumbre/09_Ficha%20Seguridad%20Alimentaria_Final.pdf) [consulta: 7 de octubre de 2017].

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultura familiar en Centroamérica genera cerca del 50% de la producción total agropecuaria y produce más del 70% de los alimentos de la Subregión.</li> <li>• Agricultura familiar agrupa a 11 millones de personas (2,5 millones de familias, equivalente al 51% de la población rural).</li> </ul>
	Metas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marcos institucionales eficaces instaurados para la mejora de las condiciones y medios de vida de la agricultura familiar.</li> </ul>
	Resultados esperados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instituciones públicas nacionales relacionadas con la agricultura familiar (tales como los Institutos de Investigación Agraria, entre otras) fortalecidas mediante el desarrollo de capacidades y el acceso a recursos humanos y financieros.</li> <li>2. Los gobiernos de Mesoamérica disponen de programas articulados relacionados con la intensificación sostenible de la producción agrícola y la gestión integral de territorios.</li> <li>3. Los agricultores y las agricultoras de pequeña escala están empoderados y asociados, disponen de conocimientos para mejorar la gestión de empresas y organizaciones, y tienen mejor acceso a los créditos y recursos, mercados (públicos y privados; nacionales e internacionales) y a servicios financieros.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia con información de ONU, *Propuesta de las Naciones Unidas para avanzar hacia una Mesoamérica sin Hambre 2014-2018*, 2014.

Es importante destacar que, si bien se trata de una propuesta de oferta de cooperación para México, el documento hace una escasa mención sobre las capacidades del país en lo relativo a la seguridad alimentaria, ya sea sobre sus instituciones, políticas, programas y/o casos de éxito.

En ese sentido, de las dos líneas de acción acordadas para su implementación, sólo en la tercera referente al fortalecimiento de la agricultura familiar se hace mención explícita sobre México. En la justificación, se destacan los esfuerzos actuales en la lucha contra la pobreza y la erradicación del hambre en términos de inversión y coordinación del gobierno, pero sin mencionar cuáles. Asimismo, en la estrategia operativa, se contempla el intercambio de conocimientos y experiencias a través de la cooperación sur-sur con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y con el CONEVAL.

En general, hay una mención muy pobre sobre las capacidades mexicanas en la materia. Una propuesta de cooperación debería incluir las capacidades relevantes del país, ya sea en sus instituciones, políticas, programas y/o casos de éxito, así como su relación con cada una de las metas y su relevancia para lograr los

resultados esperados. Se puede decir que la confianza de las instituciones de la ONU hacia las capacidades relevantes de México para un programa de cooperación en materia de seguridad alimentaria no está del todo clara.

Luego de los trabajos preliminares, Mesoamérica sin Hambre sería anunciada oficialmente cuando en mayo de 2014, durante la 33ª Conferencia Regional de la FAO en Santiago, Chile, José Graziano da Silva, Director General de ese organismo, y Juan Manuel Valle Pereña, el entonces Director Ejecutivo de la AMEXCID, firmaron un Acuerdo Marco de Cooperación por el que se establecía su funcionamiento<sup>92</sup>.

En el Acuerdo quedarían definidos los recursos contemplados y obligaciones de las partes. En ese sentido, se definió como objetivo principal la implementación de proyectos de cooperación en Mesoamérica enfocados a las políticas públicas que atendieran las siguientes áreas<sup>93</sup>:

- Seguridad alimentaria y nutricional
- Intensificación sostenible de la producción agropecuaria y acceso a mercados de agricultura familiar
- Reducción de la pobreza y de desarrollo rural territorial

Se estableció para estos fines el Fondo Fiduciario México-FAO con un importe de 3 millones de dólares aportados anualmente hasta completar un total de 15 millones de dólares, es decir, en un lapso de cinco años. De esta suma se destinarían 13.5 millones a un programa de cooperación que la FAO debería formular y ejecutar en conjunto con los países de Mesoamérica (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana). Los 1.5 millones restantes serían destinados a proyectos de cooperación sur-sur de

---

<sup>92</sup> FAO, “México y la FAO se unen para avanzar hacia una Mesoamérica sin Hambre” [en línea], *Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 9 de mayo de 2014, Dirección URL: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/231560/> [consulta: 8 de octubre de 2017].

<sup>93</sup> S/A, *Acuerdo Marco de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*, Santiago de Chile, 2014.

corta duración de México o Mesoamérica, junto con otras instituciones de estos países que lo soliciten.

Uno de los puntos más importantes del Acuerdo es el relativo a las obligaciones de las partes, ya que en él se definió el papel de cada uno de los involucrados para la implementación de Mesoamérica sin Hambre. La relevancia de ello es considerable en el entendido de que aquí se atienden las capacidades que México puede aportar para la consecución de los objetivos del programa a través de acciones concretas, lo cual influye directamente en el aprendizaje que le deja al país en cuanto al fortalecimiento de su cooperación internacional, sus instituciones pertinentes y su seguridad alimentaria se refiere.

En ese sentido, México, a través de la AMEXCID, adquirió las siguientes obligaciones<sup>94</sup>:

1. Participar en la elaboración y aprobación de proyectos
2. Identificar, promover, facilitar y coordinar la participación de los organismos nacionales, en especial para el intercambio de experiencias sur-sur
3. Compartir con la FAO información de las experiencias exitosas y buenas prácticas que la AMEXCID y las instituciones mexicanas han desarrollado y que pueden ser impulsadas en los Estados de la región
4. Difundir los resultados obtenidos
5. Fortalecer la cooperación sur-sur, extendiendo los éxitos y lecciones aprendidas de la Cruzada Nacional contra el Hambre a otros Estados de la región, con la finalidad de intercambiar mejores prácticas y compartir experiencias

En contraste, a la FAO se le encomendó lo siguiente<sup>95</sup>:

1. Gestionar los fondos de la cooperación aportados por la AMEXCID
2. Participar en la elaboración y aprobación de los proyectos y en las iniciativas de cooperación sur-sur triangular

---

<sup>94</sup> *Ídem.*

<sup>95</sup> *Ídem.*

3. Ejecutar los proyectos en todo su ciclo, siendo además responsable de la administración financiera, monitoreo, y evaluación
4. Brindar apoyo técnico y facilitar información y experiencias especialmente a través de los oficiales técnicos en los diferentes ámbitos geográficos (oficina de la FAO en México, oficina subregional y regional, sede)
5. Poner a disposición de los proyectos la red de oficinas de FAO, facilitar el acceso directo con las principales instituciones públicas y privadas de los sectores alimentarios y agropecuarios y diseminar información sobre la situación en los distintos sectores, aportando la capacidad técnica y conocimientos adquiridos
6. Ofrecer la plataforma de la FAO como facilitador, promotor, mediador, gestor y triangulador de la cooperación sur-sur para que las demandas puedan ser atendidas a través de las experiencias que ha desarrollado México en situaciones o contextos similares
7. Tendrá en consideración las capacidades ya instaladas de la AMEXCID en la región
8. Brindar servicios de capacitación y apoyo metodológico para el desarrollo de proyectos y programas
9. Presentar los informes anuales; una vez concluida la cooperación, presentará una relación final de los gastos
10. Garantizar, al final de los proyectos, la transferencia de propiedad de todo equipo adquirido con recursos de los proyectos a organismos o entidades de los gobiernos de los Estados socios/receptores del proyecto

Como puede observarse, el papel de México en la implementación del programa es limitado casi exclusivamente a otorgar los recursos necesarios y compartir las experiencias exitosas del país en temas relevantes, así como ciertas cuestiones administrativas. La gestión, incluidos el monitoreo, evaluación y reportes quedan a disposición de la FAO. Asimismo, la ejecución de los proyectos es dejada por completo a este organismo, desde la cooperación técnica hasta los medios a través de los cuales se implementará.

Es importante también destacar que, de todas las estrategias, programas y proyectos de desarrollo que tiene México en el ámbito de la seguridad alimentaria, en el Acuerdo sólo hay una mención explícita de la Cruzada Nacional contra el Hambre, la estrategia de desarrollo social por excelencia del gobierno de Enrique Peña Nieto. Esto no es circunstancial y la relación entre ambos es si duda relevante<sup>96</sup>, pero la perspectiva desde la cual México y la FAO conciben a Mesoamérica sin Hambre está determinada no sólo por lo escrito en el Acuerdo, sino también por sus propios objetivos.

Para el gobierno de Enrique Peña Nieto, este llegaba en un momento político ideal, pues México había sido designado como sede de la 34ª Conferencia Regional de la FAO a celebrarse el año siguiente. La Cruzada Nacional contra el Hambre llevaba dos años desde su lanzamiento y la AMEXCID concibió que el programa de cooperación no era sino la mera internacionalización de sus actividades<sup>97</sup>. Es evidente que se buscaba una posición de liderazgo en los temas de seguridad alimentaria en la relación de cooperación con la región, para lo cual era necesaria una agenda robusta con acciones específicas<sup>98</sup>.

Asimismo, a nivel de la administración pública federal de México, específicamente en SEDESOL, Mesoamérica sin Hambre fue vista como una oportunidad para reforzar los programas, focalización y atención a la población objetivo de la Cruzada Nacional contra el Hambre<sup>99</sup>. La cooperación internacional fungía aquí como una manera de lograr objetivos gubernamentales a través de acciones en el exterior. No obstante, esta es la única mención que se hace oficialmente sobre el fortalecimiento

---

<sup>96</sup> S/A, “México y la FAO lanzan el programa Mesoamérica sin Hambre” [en línea], *Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques*, México, 16 de mayo de 2014, Dirección URL: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/1605FAO.pdf> [consulta: 13 de octubre de 2017].

<sup>97</sup> SRE, *Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo Logros 2014* [en línea], México, p. 13, Dirección URL: <https://transparencia.sre.gob.mx/amexcid/images/pdf/procid/Logros-2014-del-PROCID.pdf> [consulta: 13 de octubre de 2017].

<sup>98</sup> S/A, “México y la FAO lanzan el programa Mesoamérica sin Hambre”, *op. cit.*

<sup>99</sup> SEDESOL, *3ER Informe de Labores 2014-2015* [en línea], México, 2015, p. 31, Dirección URL: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/102833/3ER\\_INFORME\\_SEDESOL\\_web\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/102833/3ER_INFORME_SEDESOL_web_1_.pdf) [consulta: 14 de octubre de 2017].

de las políticas y capacidades mexicanas de seguridad alimentaria a través de este programa de cooperación con la FAO y Mesoamérica.

En cuanto a la FAO, Mesoamérica sin Hambre se enmarcaba en las actividades que este organismo llevaba realizando en la región desde el 2005 con la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre. Durante la firma del Acuerdo, el Director General de la FAO mencionó que “Este es un refuerzo muy bienvenido para el cumplimiento de la meta de erradicar el hambre en toda la región antes del año 2025, compromiso adquirido por todos los países mediante la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre”<sup>100</sup>.

Como puede observarse, los objetivos de fondo tanto de México como de la FAO son diferentes y su alcance llega al grado de referirse públicamente de una manera distinta a Mesoamérica sin Hambre, pues México siempre lo ha caracterizado como una iniciativa del país, al mismo nivel que la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre, mientras que la FAO más acertadamente lo refiere como un programa enmarcado en iniciativas regionales y que abarca distintos proyectos en los países contemplados.

Una vez presentado oficialmente, México buscó darle la mayor visibilidad y alcance posibles, tanto a nivel internacional como regional. Durante el 39° periodo de sesiones de la FAO celebrado en Roma en julio de 2015, el presidente no escapó a la posibilidad de mencionarlo en su discurso. En ese sentido, recalcó que “[...] como una iniciativa de cooperación de México con los países de Centroamérica, lanzamos la iniciativa Mesoamérica sin Hambre para hacerle frente a este flagelo [el hambre]”<sup>101</sup>.

La relevancia de su discurso radica no sólo en la presentación de los programas del país que atienden el tema de la seguridad alimentaria, incluido el ámbito de la cooperación internacional, sino en que desde hace 40 años ningún presidente de

---

<sup>100</sup> FAO, “México y la FAO se unen para avanzar hacia una Mesoamérica sin Hambre”, *op. cit.*

<sup>101</sup> FAO, *Actas Taquigráficas de las Sesiones Plenarias de la Conferencia* [en línea], p. 265, Dirección URL: <http://www.fao.org/3/a-mo462t.pdf> [consulta: 15 de octubre de 2017].

México había asistido a una de estas sesiones de la FAO. Sin duda alguna, Mesoamérica sin Hambre fue una de las razones.

A nivel regional, Mesoamérica sin Hambre estableció un componente de articulación y participación con distintos organismos, entre los que destacan la Cumbre de Estados Latinoamericanos (CELAC) desde enero de 2015<sup>102</sup>, el Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica desde junio de 2015<sup>103</sup> y el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe desde diciembre de 2015<sup>104</sup>. Asimismo, durante el año 2015, Mesoamérica Sin Hambre inició formalmente actividades en los nueve países contemplados.

En febrero de 2016, México sería anfitrión en la 34<sup>o</sup> Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y llegaba con un programa propio de cooperación con los países de Mesoamérica. No obstante, a pesar del esfuerzo hecho el año anterior para presentar Mesoamérica sin Hambre en distintos foros regionales e internacionales, Enrique Peña Nieto, durante su discurso inaugural, no hizo mención alguna sobre el programa, privilegiando las capacidades nacionales y las acciones que se estaban llevando a cabo en el país en el tema de la seguridad alimentaria<sup>105</sup>.

En definitiva, un trabajo preliminar que falló en destacar las fortalezas de México en materia de seguridad alimentaria que resultó en responsabilidades completamente desequilibradas en la firma de un acuerdo marco de cooperación; perspectivas diferentes en cuanto a los propósitos para los cuales fue concebido; pero, sobre

---

<sup>102</sup> CELAC, *Declaración Política de Belén* [en línea], Costa Rica, 2015, Dirección URL: [http://walk.sela.org/attach/258/default/DECLARACION\\_POLITICA\\_DE\\_BELEN,\\_COSTA\\_RICA\\_III\\_Cumbre\\_CELAC\\_2015.doc.pdf](http://walk.sela.org/attach/258/default/DECLARACION_POLITICA_DE_BELEN,_COSTA_RICA_III_Cumbre_CELAC_2015.doc.pdf) [consulta: 21 de octubre de 2017].

<sup>103</sup> Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, *Declaración de Antigua Guatemala* [en línea], 2015, Dirección URL: <http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/images/XV%20Cumbre/Declaracion%20XV%20Cumbre%20de%20Tuxtla,%20FINAL%2026062015.pdf> [consulta: 21 de octubre de 2017].

<sup>104</sup> FPH-ALC, *Declaración de Lima* [en línea], 2015, Dirección URL: <http://parlamentarioscontraelhambre.org/file/foros/06/declaracion.es.pdf> [consulta: 21 de octubre de 2017].

<sup>105</sup> FAO, “Discurso del Presidente de México, Enrique Peña Nieto, durante la 34<sup>a</sup> Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe”, *Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe*, Dirección URL: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/407820/> [consulta: 22 de octubre de 2017].

todo, una participación de México muy limitada en la implementación, son los rasgos que caracterizan de fondo a Mesoamérica sin Hambre. La relación de esto con el análisis realizado acerca del estado de la seguridad alimentaria en México y la todavía pendiente institucionalización plena de la política e instituciones de cooperación del país ofrecen el contexto ideal para entender el desarrollo de lo aquí presentado.

A nivel interno, las dificultades en materia de seguridad alimentaria que atraviesa México hacen indispensable poner el tema en la agenda de desarrollo de los países de la región. Sin embargo, como se analizó, son muy pocas las referencias que existen sobre su verdadera participación en la implementación del programa y los posibles beneficios no son claros, además de no trascender, salvo en el caso de SEDESOL hasta cierto punto, hacia sus políticas e instituciones encargadas de la seguridad alimentaria.

Por su parte, a nivel internacional y directamente relacionado con la cooperación internacional, el acompañamiento de la FAO ofrece una forma de sortear las debilidades institucionales de la AMEXCID. La cooperación puede resultar una acción complicada cuando no se tienen las instituciones adecuadas, sobre todo cuando involucra a tantos países en una cuestión tan relevante como lo es su seguridad alimentaria. La FAO provee en ese sentido de una estructura institucional sólida ya establecida, una agenda regional y específica para cada país, y marcos de cooperación con cada uno de ellos que no hacen sino aligerar las dificultades de implementar un programa de cooperación de estas características.

### **3.3. La efectividad del programa: resultados y experiencias exitosas**

Este apartado se enfocará en identificar y analizar la implementación de proyectos en Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana en el marco de Mesoamérica sin Hambre, así como los resultados más significativos que ha tenido. Por las características del programa de cooperación, no es el objetivo de esta investigación ser completamente

exhaustiva de todos los proyectos que se implementan, sino más bien de identificar los más relevantes y analizar las capacidades mexicanas utilizadas para el logro de los objetivos. Así, se identifican cuatro áreas temáticas que resaltan en la implementación de Mesoamérica sin Hambre: acompañamiento institucional, frentes parlamentarios contra el hambre, sistemas de captación de agua de lluvia y comunicación.

La primera área que se identifica por reportar resultados destacados en el marco de Mesoamérica sin Hambre es el acompañamiento y asistencia técnica para la formulación y fortalecimiento de políticas y marcos institucionales sobre seguridad alimentaria (Tabla 8). En ese sentido, se han acompañado procesos legislativos para el fortalecimiento de la seguridad alimentaria, tanto a nivel interno en cada uno de los países contemplados, como a nivel regional.

**Tabla 8. Resultados Mesoamérica sin Hambre: formulación y fortalecimiento de políticas y marcos institucionales sobre seguridad alimentaria**

Concepto	País de implementación	Resultados
Taller: "Hacia una institucionalidad integral para la seguridad alimentaria y nutricional en Panamá"	Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo en el borrador de Ley del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada</li> <li>• Discusión para diseñar la metodología para la formulación del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2016-2020</li> </ul>
Taller de la Red Nacional de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional	República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia para la creación de la Red Nacional de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional</li> </ul>
Agricultura familiar	El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitación para la discusión de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional</li> <li>• Desarrollo de un plan de capacitación con los legisladores sobre Derecho a la Alimentación Adecuada, cambio climático, género y conceptos técnicos</li> <li>• Apoyo técnico y metodológico para la creación de un departamento de seguridad alimentaria y nutricional en cada municipalidad de los departamentos de San Miguel, Morazán y Usulután</li> </ul>
Instrumentos para el análisis de información y medición de resultados en seguridad alimentaria	Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo al Observatorio de Seguridad Alimentaria Nutricional para identificar zonas del país con mayores problemas de inseguridad alimentaria</li> </ul>
Agricultura familiar	El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apertura de 19 unidades de Seguridad Alimentaria y Nutricional</li> </ul>

Estrategia Nacional de Bancos Comunitarios de Semilla	Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento de Estrategia Nacional de Bancos Comunitarios de Semilla, el Plan de Fitomejoramiento Participativo y el Marco Normativo (nueva Ley de semillas y Normas técnicas)</li> </ul>
Registro de agricultura familiar	República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acompañamiento en el registro y caracterización de agricultores familiares en la provincia de Monte Plata</li> </ul>
Evento sobre políticas de agricultura familiar	Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experiencias compartidas sobre caracterización y registro de la agricultura familiar, y planificación de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar</li> </ul>
Taller para la definición de la agricultura familiar	Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definición de agricultura familiar</li> </ul>
Evento sobre compras locales	Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuatro acuerdos protocolarios para la compra de diversos productos</li> </ul>
Ley modelo para la promoción de la agricultura familiar	N/A	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acompañamiento al proceso de elaboración de la Ley Modelo de Agricultura Familiar adoptada por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño</li> </ul>
Registro y caracterización de agricultores familiares	Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá y República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acompañamiento al proceso de caracterización y registro de los agricultores familiares</li> </ul>
Evento: "Jornadas Mesoamericanas de Agricultura Familiar: Instrumentos para la Planificación de Políticas Públicas Diferenciadas"	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana, Colombia y México	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experiencias compartidas y avances en los instrumentos para la planificación de políticas públicas diferenciadas para la Agricultura Familiar (conceptualización, caracterización, tipificación y registro)</li> </ul>
Plan para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población	Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyo para la elaboración del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2017-2021</li> </ul>
Documento: "Conceptualización, Caracterización Y Registro De La Agricultura Familiar. La experiencia de Panamá"	N/A	<ul style="list-style-type: none"> <li>Documento: "Conceptualización, Caracterización Y Registro De La Agricultura Familiar. La experiencia de Panamá"</li> </ul>
Programa Municipal de Agricultura Familiar	Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acompañamiento para la implementación del Programa Municipal de Agricultura Familiar en San Marcos de la Sierra</li> </ul>
Ley Modelo de Pesca Artesanal	N/A	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acompañamiento para la formulación de la Ley Modelo de Pesca Artesanal adoptada por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño</li> </ul>
Estrategia Nacional de Agricultura Familiar	Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia para la elaboración de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar</li> </ul>
Curso: "Pobreza Rural, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Sistemas Inclusivos de Protección Social en Mesoamérica"	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitación a más de 30 técnicos gubernamentales en el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas vinculados a la seguridad alimentaria, protección social y adelanto de las mujeres en las zonas rurales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de FAO, *Noticias Mesoamérica sin Hambre (México – FAO)* [en línea], Dirección URL: <http://www.fao.org/in-action/mesoamerica-sin-hambre/noticias-eventos/es/>

En países como República Dominicana, se brindó asistencia para la creación de la Red Nacional de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional. En El Salvador, se facilitó la discusión de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se capacitó a los legisladores y se brindó apoyo técnico y metodológico para la creación de un departamento de seguridad alimentaria y nutricional en los municipios de tres departamentos. Asimismo, en Panamá se apoyó la elaboración del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2017-2021.

Mesoamérica sin Hambre ha buscado además la diferenciación de la agricultura familiar en el ámbito público a través de políticas y marcos regulatorios específicos. En ese sentido, en Nicaragua se apoyó para el fortalecimiento de su Estrategia Nacional de Bancos Comunitarios de Semilla y en Honduras se asistió el desarrollo de su Estrategia Nacional de Agricultura Familiar y se acompañó la implementación del Programa Municipal de Agricultura Familiar en San Marcos de la Sierra.

Adicionalmente, se han llevado a cabo talleres y eventos sobre agricultura familiar como las Jornadas Mesoamericanas de Agricultura Familiar, que contó con la participación de siete países contemplados en el programa y de México. Asimismo, se compartieron experiencias referentes al registro y caracterización de agricultores familiares, otorgando acompañamiento para este respecto en Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

Mesoamérica sin Hambre además ha logrado la discusión y el desarrollo de instrumentos modelo a nivel regional, los cuales pueden ser utilizados como base en los procesos legislativos al interior de cada uno de los países. A este respecto, se acompañó al proceso de elaboración de la Ley Modelo de Agricultura Familiar y la Ley Modelo de Pesca Artesanal, ambas adoptadas por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño y formuladas con el apoyo técnico de la FAO.

La segunda área de Mesoamérica sin Hambre que resalta por reportar grandes resultados se ubica en un nivel regional con el apoyo otorgado a los Frentes

Parlamentarios contra el Hambre (Tabla 9). Esta es una plataforma que reúne a legisladores de los países de la región interesados en promover el derecho a la alimentación y combatir el hambre. Surge en el año 2005 en el marco de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre y tiene por objetivo fortalecer los procesos legislativos e institucionales para garantizar la consecución del derecho a la alimentación<sup>106</sup>.

**Tabla 9. Resultados Mesoamérica sin Hambre: Frentes Parlamentarios contra el Hambre**

Concepto	País de implementación	Resultados
Frentes Parlamentarios contra el Hambre	Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo para la conformación de nueve Frentes Parlamentarios contra el Hambre</li> <li>• Primer Encuentro de Frentes Parlamentarios contra el Hambre de México, Colombia, Centroamérica y República Dominicana <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Definición de una agenda conjunta para contribuir desde el ámbito legislativo a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños</li> <li>○ Experiencias compartidas y definición de áreas prioritarias de las agendas legislativas</li> <li>○ Acuerdo sobre prioridades subregionales para presentar en el VI Foro Regional de Frentes Parlamentarios de América Latina y el Caribe</li> </ul> </li> </ul>
Documento: "Mujeres Parlamentarias en la lucha contra el	N/A	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visibilización de los aportes de legisladoras de la región que contribuyen a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional</li> </ul>

<sup>106</sup> FPH-ALC, *Quienes Somos* [en línea], Dirección URL: <http://parlamentarioscontraelhambre.org/quienes-somos/> [consulta: 11 de noviembre de 2017].

Hambre en Mesoamérica”		
Curso Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Sin información específica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento de capacidades de los Asesores de Legisladores del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe</li> </ul>
V Encuentro de Planificación de los Frentes Parlamentarios contra el Hambre de América Latina y el Caribe	Sin información específica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experiencias compartidas sobre legislación y compromisos políticos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de FAO, *Noticias Mesoamérica sin Hambre (México – FAO)* [en línea], Dirección URL: <http://www.fao.org/in-action/mesoamerica-sin-hambre/noticias-eventos/es/>

Con el apoyo del programa de cooperación, se lograron instalar nueve Frentes Parlamentarios contra el Hambre en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Además, se han establecido mecanismos de diálogo y cooperación como el Primer Encuentro de Frentes Parlamentarios contra el Hambre de México, Colombia, Centroamérica y República Dominicana, avanzado hacia la definición de una agenda conjunta para impulsarla en diferentes foros internacionales que atienden el tema de seguridad alimentaria desde el ámbito legislativo como en el Parlamento Latinoamericano, la CELAC y, más específicamente, en el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe. Adicionalmente, en este último se ha otorgado capacitación en materia de seguridad alimentaria a los asesores de los legisladores.

Es importante señalar que el Senado de México ha sido especialmente activo en estos foros regionales al grado de que la coordinadora general del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe es la senadora mexicana Luisa María Calderón. Mesoamérica sin Hambre, impulsado como un programa de cooperación desde el Ejecutivo, se vincula con los esfuerzos que el Legislativo realiza en el ámbito de la seguridad alimentaria a nivel regional, fortaleciéndolos y mostrando un compromiso pleno del país en la materia. Además, esta coincidencia programática entre dos instituciones de gobierno contribuye en

México a su propia seguridad alimentaria al generar sinergias entre el Ejecutivo y el Legislativo en un tema de gran importancia y urgencia como este.

La tercera área que destaca por los resultados que ha logrado en el marco de Mesoamérica sin Hambre es la relativa a sistemas de captación y potabilización de agua de lluvia para consumo humano (Tabla 10).

**Tabla 10. Resultados Mesoamérica sin Hambre: sistemas de captación y potabilización de agua de lluvia para consumo humano**

Concepto	País de implementación	Resultados
XXVI Diplomado Internacional de Sistemas de Captación y Aprovechamiento de Agua de Lluvia	Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiencias compartidas sobre el aprovechamiento del agua de lluvia</li> <li>• Conformación de la Red Mesoamericana de Sistemas de Capacitación y Aprovechamiento de Agua de Lluvia para el Corredor Seco y Territorios Vulnerables a la sequía</li> </ul>
Sistema de captación de agua de lluvia en escuelas	República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalación de un sistema de captación y aprovechamiento de agua de lluvia para suplir escuelas y comunidades de la provincia de Monte Plata</li> <li>• Experiencias compartidas sobre el diseño y puesta en práctica de proyectos de captación y aprovechamiento de agua de lluvia</li> </ul>
Sistemas de Captación y Potabilización de Agua de Lluvia para Consumo Humano	Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalación de Sistema de Captación y Potabilización de Agua de Lluvia para Consumo Humano en la escuela “El Esfuerzo”, del Archipiélago de San Andrés y Providencia, con más de 1200 personas beneficiadas</li> <li>• Instalación de Sistema de Captación y Potabilización de Agua de Lluvia para Consumo Humano en la comunidad Indígena de Zaragoza, Amazonas, con más de 600 personas beneficiadas</li> </ul>

Sistemas de Captación y Potabilización de Agua de Lluvia para Consumo Humano	Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de un Sistema de Captación y Potabilización de Agua de Lluvia para Consumo Humano en Isla Tigre, Comarca Guna Yala, Archipiélago de Panamá</li> </ul>
--	--------	---

Fuente: Elaboración propia con información de FAO, *Noticias Mesoamérica sin Hambre (México – FAO)* [en línea], Dirección URL: <http://www.fao.org/in-action/mesoamerica-sin-hambre/noticias-eventos/es/>

En abril de 2016, se llevó a cabo el XXVI Diplomado Internacional de Sistemas de Captación y Aprovechamiento de Agua de Lluvia que contó con la participación de más de 30 representantes de los ministerios de agricultura de los nueve países de Mesoamérica sin Hambre y de México, los cuales fueron capacitados en el diseño y funcionamiento de este tipo de sistemas. Además, el encuentro fue la base para que se conformara la Red Mesoamericana de Sistemas de Capacitación y Aprovechamiento de Agua de Lluvia para el Corredor Seco y Territorios Vulnerables a la sequía, cuyo objetivo se centra en garantizar el derecho humano al agua y el derecho humano a la alimentación, promover la agricultura familiar y alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional de toda la población<sup>107</sup>.

Los resultados no atienden sólo a capacitación, sino que además este tipo de sistemas se han instalado exitosamente en países como República Dominicana, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá. Específicamente en Colombia, hay datos que ubican en más de 1800 personas beneficiadas<sup>108</sup>. El éxito del proyecto es tal que incluso ha sido reconocido a nivel mundial como en la Semana Mundial del Agua<sup>109</sup>, un foro anual en el que se intercambian visiones, experiencias y buenas prácticas sobre el agua.

<sup>107</sup> FAO, “México, Centroamérica, República Dominicana y Colombia conforman la Red Mesoamericana de Capacitación y Aprovechamiento de Agua de Lluvia” [en línea], *FAO*, 30 de abril de 2016, Dirección URL: <http://www.fao.org/in-action/mesoamerica-sin-hambre/noticias-eventos/detail-events/es/c/413327/> [consulta: 16 de noviembre de 2017].

<sup>108</sup> FAO, “Se inauguran los Sistemas de Captación de Agua de Lluvia impulsados por Mesoamérica sin Hambre en Colombia” [en línea], *FAO*, 31 de julio de 2017, Dirección URL: <http://www.fao.org/in-action/mesoamerica-sin-hambre/noticias-eventos/detail-events/en/c/1027445/> [consulta: 18 de noviembre de 2017].

<sup>109</sup> FAO, “Aprovechar mejor el agua de lluvia” [en línea], *FAO*, 30 de agosto de 2017, Dirección URL: <http://www.fao.org/news/story/es/item/1033277/icode/> [consulta: 18 de noviembre de 2017].

Los sistemas de captación y potabilización de agua de lluvia para consumo humano en el marco de Mesoamérica sin Hambre resultan relevantes no sólo por los resultados que ha logrado en los países en los que se implementan, sino porque una institución mexicana experta en la materia ha estado involucrada directamente. Al menos en República Dominicana, Colombia y Panamá, el Colegio de Postgraduados participó activamente en la instalación y capacitación en sistemas de este tipo. Esta es una institución mexicana que tiene por objetivo el manejo sustentable de los recursos naturales, la producción de alimentos nutritivos e inocuos, y el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad a través de la generación, difusión y aplicación de conocimientos<sup>110</sup>.

Esta institución ha cobrado un papel preponderante en los proyectos de Mesoamérica sin Hambre, sobre todo en el área de sistemas de captación y potabilización de agua de lluvia, y se espera que continúe ampliando su participación. Prueba de lo anterior es que durante el Diplomado antes mencionado, se propusieron 20 posibles proyectos a implementarse en los nueve países de Mesoamérica sin Hambre y México, en donde el Colegio de Postgraduados estaría directamente involucrado<sup>111</sup>.

El intercambio de experiencias exitosas de México, la conformación de alianzas con otros países, pero sobre todo la promoción de instituciones nacionales expertas, contribuyen a la seguridad alimentaria en México a través de la cooperación internacional. Las capacitaciones, la implementación y la replicación en diferentes contextos hacen que el Colegio de Postgraduados adquiera experiencias, conocimientos y se fortalezca institucionalmente.

La última área de Mesoamérica sin Hambre que resalta por los resultados que ha logrado refiere a la comunicación (Tabla 11). Esta área ha sido de especial

---

<sup>110</sup> COLPOS, *Conócenos* [en línea], Dirección URL: <http://www.colpos.mx/wb/index.php/conocenos/#.WiR2ZUqWbIU> [consulta: 25 de noviembre de 2017].

<sup>111</sup> COLPOS, *Informe de actividades* [en línea], 2016, pp. 11-12, Dirección URL: [http://www.colpos.mx/wb\\_pdf/Colpos/Informe\\_de\\_Actividades\\_de\\_la\\_Red\\_Mesoamericana\\_Abril\\_2016.pdf](http://www.colpos.mx/wb_pdf/Colpos/Informe_de_Actividades_de_la_Red_Mesoamericana_Abril_2016.pdf) [consulta: 26 de noviembre de 2016].

relevancia, ya que desde el año 2015 se contempla una estrategia de comunicación con productos y acciones necesarios para la consecución de los objetivos del programa. La comunicación se implementa en tres niveles: institucional, interna y para el desarrollo<sup>112</sup>, siendo esta última en particular la que interesa analizar.

**Tabla 11. Resultados Mesoamérica sin Hambre: comunicación para el desarrollo**

Concepto	País de implementación	Resultados
Agricultura familiar	El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo y capacitación a periodistas de medios informativos y comunicadores de las universidades que forman parte de la Red de Comunicadores para la Seguridad Alimentaria y Nutricional</li> </ul>
Red de periodistas	Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de la Red de Periodistas de Mesoamérica sin Hambre</li> </ul>
Taller sobre agricultura familiar y seguridad alimentaria	República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación la Red de Periodistas sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional de República Dominicana</li> </ul>
Diplomado en Seguridad Alimentaria y Nutricional y Cambio Climático	El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de capacidades de comunicadores y periodistas</li> <li>• Incorporación de más de 50 comunicadores de los cuatro municipios del Oriente de El Salvador a la Red de Periodistas de Mesoamérica sin Hambre</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de FAO, *Noticias Mesoamérica sin Hambre (México – FAO)* [en línea], Dirección URL: <http://www.fao.org/in-action/mesoamerica-sin-hambre/noticias-eventos/es/>

En abril de 2016, se conformó la Red de Periodistas de Mesoamérica sin Hambre integrada por diferentes tipos de comunicadores de los nueve países del programa de cooperación con el objetivo de promover el diálogo, la concientización y la

<sup>112</sup> FAO, *Presentación Comunicación Mesoamérica Sin Hambre* [en línea], 2017, p. 7, Dirección URL: [https://es.slideshare.net/GM\\_R/presentacion-comunicacin-mesoamrica-sin-hambre](https://es.slideshare.net/GM_R/presentacion-comunicacin-mesoamrica-sin-hambre) [consulta: 2 de diciembre de 2017].

movilización de la voluntad política para erradicar el hambre y la pobreza<sup>113</sup>. Para lograrlo, la FAO otorga capacitación en temas relacionados con la seguridad alimentaria.

Asimismo, en algunos países se han llevado a cabo acciones específicas. En El Salvador, se otorgó apoyo y capacitación a periodistas y comunicadores de la Red de Comunicadores para la Seguridad Alimentaria y Nutricional. En República Dominicana, además de talleres de capacitación, se logró conformar una Red de Periodistas sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional. Los esfuerzos de ambos países fueron últimamente vinculados con la Red de Periodistas de Mesoamérica sin Hambre, estableciendo con ello canales internos de comunicación con implicaciones a nivel regional.

A diferencia de las dos áreas anteriores, la participación de instituciones o expertos mexicanos en la Red de Periodistas de Mesoamérica sin Hambre o en cualquier otro de los proyectos implementados en el área de comunicación es desconocida, pues no existen referencias sobre alguna de ellas.

En definitiva, en el análisis de los proyectos de cooperación internacional implementados en el marco de Mesoamérica sin Hambre, se puede observar que se han logrado con efectividad realizar acciones en favor de la seguridad alimentaria en al menos cuatro áreas, con proyectos llevados a cabo en nueve países y con un alcance considerable, pues atienden desde cuestiones locales hasta internacionales.

En ese sentido, las razones que sustentan los resultados de Mesoamérica sin Hambre son “la clara orientación a las demandas y necesidades específicas de cada país y cada contexto; el alineamiento estratégico del Programa con el resto de esfuerzos a nivel nacional y local; la combinación y retroalimentación entre las acciones demostrativas de campo y la labor de incidencia política; así como la

---

<sup>113</sup> FAO, “Se conforma la Red de Periodistas de Mesoamérica sin Hambre” [en línea], FAO, 31 de marzo de 2016, Dirección URL: <http://www.fao.org/in-action/mesoamerica-sin-hambre/noticias-eventos/detail-events/es/c/409208/> [consulta: 2 de diciembre de 2017].

integración de actores comprometidos a todos los niveles con una meta en común”<sup>114</sup>.

La forma en la que se implementan los proyectos de Mesoamérica sin Hambre, al menos en las áreas identificadas, logra efectivamente crear alianzas estratégicas, con compromisos claros en cada una de ellas. El esquema que se identifica es utilizar primero la capacitación como un vehículo que resalta la problemática y la importancia de tomar acciones específicas. El Primer Encuentro de Frentes Parlamentarios contra el Hambre de México, Colombia, Centroamérica y República Dominicana; la Red Mesoamericana de Sistemas de Capacitación y Aprovechamiento de Agua de Lluvia para el Corredor Seco y Territorios Vulnerables a la sequía; y la Red de Periodistas de Mesoamérica sin Hambre fueron producto de talleres de capacitación o reuniones temáticas previas.

Otro aspecto que caracteriza a los proyectos del programa, que ya se advertía desde el análisis del Acuerdo marco de cooperación, es la poca participación de México en la implementación. Si bien el Senado de México ha sido muy activo en los frentes parlamentarios contra el hambre, su participación es previa a Mesoamérica sin Hambre, por lo cual el programa sólo viene a fortalecer sus esfuerzos. Por su parte, los sistemas de captación y potabilización de agua de lluvia para consumo humano es la única área identificada en donde instituciones mexicanas están directamente involucradas, lo cual resulta en un impacto verdadero en cuanto al fortalecimiento de instituciones mexicanas y la seguridad alimentaria del país.

Resalta también el hecho de que el papel de México en la implementación de Mesoamérica sin Hambre se concentre en las alianzas estratégicas antes mencionadas a través de la participación de funcionarios en el más alto nivel gubernamental o de la propia AMEXCID en los eventos realizados, lo cual indica

---

<sup>114</sup> Alfredo Mayén, “Avances para lograr una Mesoamérica sin Hambre” [en línea], *El Universal*, México, 15 de enero de 2018, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/alfredo-mayen/nacion/avances-para-lograr-una-mesoamerica-sin-hambre> [consulta: 15 de enero de 2018].

una poca disponibilidad para involucrarse en procesos de desarrollo internos de otros países a través de proyectos específicos.

## Conclusiones

La cooperación internacional para el desarrollo como un mecanismo para alcanzar la seguridad alimentaria ha probado ser efectiva con Mesoamérica sin Hambre, reportando grandes resultados en al menos nueve países. El papel de la FAO como facilitador de la cooperación y proveedor de conocimientos técnicos en la materia se ha reportado como fundamental. Sin embargo, a pesar de que es México el país que lo impulsó, no ha logrado de la misma manera desarrollar sus propias políticas o instituciones.

El concepto de seguridad alimentaria a nivel internacional ha ido evolucionando y ampliando a lo largo de los años, particularmente a través de los trabajos realizados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Desde el tradicional acercamiento económico hasta poner en el centro del análisis al individuo y sus derechos, la seguridad alimentaria es una cuestión de indudable importancia para el desarrollo de los países y el bienestar de cada uno de los individuos que los conforman.

Por su parte, la cooperación internacional para el desarrollo se enfrenta en la actualidad a una diversificación de actores que la llevan a cabo, con visiones muy particulares sobre cómo debe ser concebida, los fines que debe perseguir y las temáticas que debe abarcar. Debido a ello, el concepto no puede referirse sólo a los donantes tradicionales y los mecanismos por ellos utilizados, sino que deben resaltarse el carácter político del término y el contexto en el que se ubica, teniendo siempre en cuenta el fin último del desarrollo.

En ese sentido, en el contexto actual está definida por un sistema construido principalmente a través de los objetivos y principios establecidos en la Alianza de Busan, los cuales dan muestra de un panorama que se ha ido alejando de los esquemas tradicionales de la ayuda imperantes en el siglo pasado. Prueba de ello es la multiplicidad de actores que ahora existen, la mayor participación de los donantes del sur en los debates y el protagonismo que se debe dar a los países receptores.

Posterior al haber definido estos dos conceptos y sus implicaciones, la investigación analizó cómo la seguridad alimentaria y la cooperación internacional para el desarrollo pueden ser concebidas como una materia de estudio conjunta. Se encontró que la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre ofrece un ejemplo evidente sobre la forma de articular ambos conceptos para establecer un programa con proyectos formulados e implementados con una visión regional.

Con la Iniciativa, se identificó que la cooperación internacional funge como un mecanismo fundamental a través del cual los países y otros actores de la región decidieron abordar el tema de la seguridad alimentaria. Asimismo, se resalta el liderazgo que desde un inicio tuvo la FAO en las cuestiones técnicas, así como para generar objetivos conjuntos, atraer actores y recursos, y proveer de marcos institucionales y estratégicos.

En última instancia, la Iniciativa vinculó a la cooperación sur-sur, sustentada en la colaboración, las experiencias compartidas y los programas exitosos y fortalezas de cada país, con la consecución de los objetivos establecidos en materia de seguridad alimentaria a nivel regional. De la misma forma, la FAO se convirtió en un socio indispensable que facilita los procesos necesarios para llevar a cabo la cooperación. Todo lo anterior provee el contexto y antecedentes en el cual surgiría Mesoamérica sin Hambre.

Una vez atendido la perspectiva internacional, la investigación encontró que, para el caso de México, la política de seguridad alimentaria ha fallado en reducir las carencias en alimentación que sufre la población, consecuencia de que el plano económico sigue siendo determinante para abordar el tema, dejando de lado al individuo y sus derechos. Las implicaciones de ello son varias, pero, para los fines de esta investigación, la más relevante es que resulta en pocas experiencias exitosas que México puede compartir con el mundo al no ser realmente un modelo a seguir y, de querer colocar el tema en la agenda internacional, necesitaría valerse del apoyo de otros actores tal como se contempla en el programa Mesoamérica sin Hambre.

En cuanto a la política de cooperación internacional para el desarrollo, México aún tiene muchos desafíos que afrontar. Si bien el país cuenta ahora con una ley que la sustenta, ésta aún tiene pendiente la plena operación de todas las instituciones que contempla. Asimismo, el hecho de que siga estando supeditada a la política exterior de la administración en turno, le otorga un carácter cambiante de acuerdo con el contexto nacional, internacional y las prioridades gubernamentales del momento.

A pesar de ello, México sigue cooperando con el mundo y su papel tanto de oferente como de receptor sigue desarrollándose. De esa forma ha sabido proveerse de conocimientos y experiencias, además de fortalecer sus vínculos con aquellos países con los que coopera. Sin embargo, el papel de México como cooperante tiene que afrontar cuestiones como el poco financiamiento con el que cuenta y su alejamiento de los países del sur, que en cierta manera intenta solucionar a través de alianzas estratégicas como la que tiene con la Organización de las Naciones Unidas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la investigación finalizó analizando el programa Mesoamérica sin Hambre, comenzando por esclarecer las motivaciones de cada uno de los dos actores que lo formularon. Se encontró que para el caso de México el contexto interno en materia de seguridad alimentaria y cooperación internacional fueron determinantes para colaborar con la FAO, un organismo con el que se comparten objetivos en ambos aspectos. Por su parte, los objetivos y el trabajo de la FAO en materia de seguridad alimentaria a nivel regional e internacional, que intenta lograr a través de ciertos mecanismos como la cooperación sur-sur y la colaboración con los países, representan las motivantes principales que se identificaron para este organismo.

En cuanto a los trabajos preliminares y la formulación del programa, se encontró que existen responsabilidades completamente desequilibradas, en donde la implementación de los proyectos es dejada casi en su totalidad a la FAO, mientras que a México sólo le corresponden algunas cuestiones administrativas. Es evidente que se falló en poder destacar instituciones y capacidades del país relevantes en el tema de la seguridad alimentaria y la cooperación internacional.

Finalmente, en cuanto a resultados, Mesoamérica sin Hambre los ha logrado en los proyectos llevados a cabo en los nueve países que contempla, con alianzas y compromisos internacionales claros. Las cuatro áreas que se resaltaron por reportar mayores resultados fueron las de acompañamiento institucional, frentes parlamentarios contra el hambre, sistemas de captación de agua de lluvia y comunicación. En todas ellas, el papel facilitador de la FAO es determinante.

No obstante, dejando de lado la eficacia del programa en general, México es realmente el único actor que hace falta en la implementación de los proyectos de Mesoamérica sin Hambre, pues sus instituciones y políticas, tanto de seguridad alimentaria como de cooperación internacional, no lograron de la misma forma ser partícipes o beneficiarias de ellos. Aunque se destacó que en la implementación de los sistemas de captación y potabilización de agua de lluvia para consumo humano existen experiencias que pueden ser relevantes para el país, por las características y dimensión del programa, que contempla muchos otros proyectos, no pueden considerarse realmente significativas.

En definitiva, si bien México gana una gran visibilidad con la cooperación gestionada por la FAO y todos los resultados que ha logrado, el propósito de ésta pierde realmente su sentido si deja de retribuir al país. Se logró impulsar una iniciativa de cooperación con un diagnóstico correcto sobre la situación del país, pero la forma en la que se decidió que se implementaría le roba todo el protagonismo. Es así que la hipótesis de esta investigación queda comprobada al no existir en Mesoamérica sin Hambre experiencias significativas que redunden en el desarrollo de las políticas o instituciones sobre seguridad alimentaria y cooperación internacional de México.

El país coopera en un tema en el que sin duda no es un referente y con una política de cooperación inacabada que, si no fuera por el papel facilitador de la FAO, Mesoamérica sin Hambre no existiría sino como una aspiración política del gobierno de Enrique Peña Nieto. A México le falta aún un gran camino para lograr ser también beneficiario de la cooperación internacional que ofrece a otros países.

No obstante, se debe también decir que México tiene con Mesoamérica sin Hambre la experiencia de ofrecer cooperación desde el marco de la política pública interna,

al haber logrado vincularlo con la Cruzada Nacional contra el Hambre. Es decir, ya no son acciones de cooperación aisladas y sin un marco coherente, sino más bien parte de una política que busca posicionar un tema nacional en la agenda regional e internacional. Esto sin duda podría fortalecer la cooperación mexicana al identificar áreas de interés, las experiencias exitosas del país en la materia y la coordinación con distintos actores interesados.

En ese sentido, la cooperación internacional para el desarrollo se convertiría en un instrumento que México podría utilizar para promover el intercambio de experiencias y el desarrollo de capacidades que, en última instancia, redunden en el desarrollo del país en general. Asimismo, el exponer la política pública al ámbito internacional podría resultar en cada vez mejores prácticas, siempre y cuando el escrutinio sea para el enriquecimiento y mejoramiento de los programas, estrategias y proyectos de desarrollo y no una mera adaptación.

## Fuentes de información

### Bibliográficas

Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 88, abril, 2006, 204 pp.

Ayala Martínez, Citlali; Pérez Pineda, Jorge A. (coord.), *Manual de cooperación internacional para el desarrollo*, México, Instituto Mora, 2012, 246 pp.

Bracho Carpizo, Gerardo, “La crisis de la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo: los proveedores del Sur y el papel de México”, en Ponce Adame, Esther; Lucatello, Simone; Velázquez Flores, Rafael (coord.), *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: Una perspectiva desde México*, México, Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo; Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Red Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2016, 257 pp.

Cerda Dueñas, Carlos, “La política de México sobre financiamiento al desarrollo”, en Ponce Adame, Esther; Lucatello, Simone; Velázquez Flores, Rafael (coord.), *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: Una perspectiva desde México*, México, Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo; Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Red Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2016, 257 pp.

Cruz García, Neydi S.; Lucatello, Simone, “México como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1960 y 2005”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, UNAM, núm. 125, mayo-agosto de 2016, 29 pp.

de la Mora Sánchez, Luz María, “Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, núm. 89, marzo-junio de 2010, 235 pp.

FAO, *Handbook for Defining and Setting Up A Food Security Information and Early Warning System (FSIEWS)*, 2000, 128 pp.

Figueroa Fischer, Bruno, "Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000)", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, SRE, núm. 102, septiembre-diciembre de 2014, 212 pp.

Granguillhome, Guillermo; Tripp, José Octavio, "La política mexicana de cooperación internacional: de la inocuidad a la relevancia", en Guadalupe González G.; Olga Pellicer (coord.), *La Política Exterior de México: Metas y Obstáculos*, México, ITAM, Siglo XXI Editores, 2013, 445 pp.

Huacuja Acevedo, Luis Antonio, "Antecedentes, implementación y pendientes de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de cara a la nueva agenda internacional", en Ponce Adame, Esther; Lucatello, Simone; Velázquez Flores, Rafael (coord.), *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: Una perspectiva desde México*, México, Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo; Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Red Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2016, 257 pp.

Mechlem, Kerstin, "Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations", *European Law Journal*, volumen 10, 2004, 17 pp.

ONU, *Propuesta de las Naciones Unidas para avanzar hacia una Mesoamérica sin Hambre 2014-2018*, 2014, 21 pp.

PNUD, *Hacia una Alianza Global para el Desarrollo. La ONU y la Cooperación Sur-Sur de México*, 2014, 60 pp.

Prado Lallande, Juan Pablo, "La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, Nueva Época, núm. 222, septiembre-diciembre de 2014, 36 pp.

Prado Lallande, Juan Pablo, "La cooperación Sur-Sur de México como instrumento de política exterior", en Ayllón, Bruno (ed.), *Latinoamérica dividida. Procesos de integración y cooperación Sur-Sur*, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2016, 238 pp.

Prado Lallande, Juan Pablo, La gobernanza de la cooperación Sur-Sur. Condicionantes, logros y desafíos desde una perspectiva latinoamericana, en Soares de Lima, Maria Regina; Milani, Carlos R. S.; Echart Muñoz, Enara (ed.), *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2016, 263 pp.

Rubio, Blanca, "La crisis alimentaria y el nuevo orden agroalimentario financiero energético mundial", *Mundo siglo XXI*, México, UNAM-IIS, núm. 13, mayo 2008, 9 pp.

S/A, *Acuerdo Marco de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*, Santiago de Chile, 2014.

Sen, Amartya, *Poverty and famines. An essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Oxford University Press, 1981, 257 pp.

Soria Morales, Ernesto, "La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo en el periodo 1988-2007: propuestas para la construcción de una política integral", en Schmukler, Beatriz; Ayala Martínez, Citlali; Sánchez Gutiérrez, Gabriela (coord.), *Cooperación internacional para el desarrollo en México: hacia una agenda participativa*, México, Editorial Porrúa, 2008, 404 pp.

Soria Morales, Ernesto, *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*, tesis de licenciatura, México, UNAM, 1999, 322 pp.

United Nations Interim Commission on Food and Agriculture, *The work of FAO*, Washington, 1945, 57 pp.

Urquía Fernández, Nuria, “Seguridad alimentaria en México”, *Salud Pública de México*, 2014, Vol. 56, 7 pp.

## **Electrónicas**

Alfredo Mayén, “Avances para lograr una Mesoamérica sin Hambre” [en línea], *El Universal*, México, 15 de enero de 2018, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/alfredo-mayen/nacion/avances-para-lograr-una-mesoamerica-sin-hambre> [consulta: 15 de enero de 2018].

AMEXCID, *Cuantificación de la Cooperación Mexicana* [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/cuantificacion-de-la-cooperacion-mexicana>

CELAC, *Declaración Política de Belén* [en línea], Costa Rica, 2015, Dirección URL: [http://walk.sela.org/attach/258/default/DECLARACION\\_POLITICA\\_DE\\_BELEN,\\_COSTA\\_RICA\\_III\\_Cumbre\\_CELAC\\_2015.doc.pdf](http://walk.sela.org/attach/258/default/DECLARACION_POLITICA_DE_BELEN,_COSTA_RICA_III_Cumbre_CELAC_2015.doc.pdf) [consulta: 21 de octubre de 2017].

COLPOS, *Conócenos* [en línea], Dirección URL: <http://www.colpos.mx/wb/index.php/conocenos/#.WiR2ZUqWbIU> [consulta: 25 de noviembre de 2017].

COLPOS, *Informe de actividades* [en línea], 2016, 42 pp., Dirección URL: [http://www.colpos.mx/wb\\_pdf/Colpos/Informe\\_de\\_Actividades\\_de\\_la\\_Red\\_Mesoamericana\\_Abril\\_2016.pdf](http://www.colpos.mx/wb_pdf/Colpos/Informe_de_Actividades_de_la_Red_Mesoamericana_Abril_2016.pdf) [consulta: 26 de noviembre de 2016].

CONEVAL, *Evolución de las carencias sociales 2015 y su comparativo con la serie 2010-2014* [en línea], Dirección URL: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Datos-del-Modulo-de-Condiciones-Socioeconomicas.aspx> [consulta: 10 de mayo de 2017].

CONEVAL, *Evolución De Las Dimensiones De La Pobreza 1990-2016* [en línea], Dirección URL: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx>

CONEVAL, *Evolución De Las Líneas De Bienestar Y De La Canasta Alimentaria* [en línea], Dirección URL: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx> [consulta: 19 de mayo de 2017].

CONEVAL, *Glosario* [en línea], Dirección URL: <http://coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx> [consulta: 8 de mayo de 2017].

CONEVAL, *Indicadores de carencia social* [en línea], Dirección URL: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx> [consulta: 10 de mayo de 2017].

Davies, Robin; Pickering, Jonathan, *Making Development Co-operation Fit for the Future* [en línea], París, OECD, 2015, 58 pp., Dirección URL: [http://www.oecd-ilibrary.org/development/making-development-co-operation-fit-for-the-future\\_5js6b25hzv7h-en](http://www.oecd-ilibrary.org/development/making-development-co-operation-fit-for-the-future_5js6b25hzv7h-en) [consulta: 21 diciembre de 2017].

FAO, “Aprovechar mejor el agua de lluvia” [en línea], FAO, 30 de agosto de 2017, Dirección URL: <http://www.fao.org/news/story/es/item/1033277/icode/> [consulta: 18 de noviembre de 2017].

FAO, “Discurso del Presidente de México, Enrique Peña Nieto, durante la 34ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe” [en línea], *Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe*, Dirección URL: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/407820/> [consulta: 22 de octubre de 2017].

FAO, “México y la FAO se unen para avanzar hacia una Mesoamérica sin Hambre” [en línea], *Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 9 de mayo de 2014, Dirección URL: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/231560/> [consulta: 8 de octubre de 2017].

FAO, “México, Centroamérica, República Dominicana y Colombia conforman la Red Mesoamericana de Capacitación y Aprovechamiento de Agua de Lluvia” [en línea], FAO, 30 de abril de 2016, Dirección URL: <http://www.fao.org/in-action/mesoamerica-sin-hambre/noticias-eventos/detail-events/es/c/413327/> [consulta: 16 de noviembre de 2017].

FAO, “Se conforma la Red de Periodistas de Mesoamérica sin Hambre” [en línea], FAO, 31 de marzo de 2016, Dirección URL: <http://www.fao.org/in-action/mesoamerica-sin-hambre/noticias-eventos/detail-events/es/c/409208/> [consulta: 2 de diciembre de 2017].

FAO, “Se inauguran los Sistemas de Captación de Agua de Lluvia impulsados por Mesoamérica sin Hambre en Colombia” [en línea], FAO, 31 de julio de 2017, Dirección URL: <http://www.fao.org/in-action/mesoamerica-sin-hambre/noticias-eventos/detail-events/en/c/1027445/> [consulta: 18 de noviembre de 2017].

FAO, *Actas Taquigráficas de las Sesiones Plenarias de la Conferencia* [en línea], 280 pp., Dirección URL: <http://www.fao.org/3/a-mo462t.pdf> [consulta: 15 de octubre de 2017].

FAO, *Cómo trabajamos* [en línea], Dirección URL: <http://www.fao.org/about/how-we-work/es/> [consulta: 7 de noviembre de 2016].

FAO, *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación* [en línea], Dirección URL: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM> [consulta: 13 de noviembre de 2016].

FAO, *Declaration of the World Food Summit: five years later* [en línea], Dirección URL: <http://www.fao.org/docrep/MEETING/005/Y7106E/Y7106E09.htm#TopOfPage> [consulta: 16 de noviembre de 2016].

FAO, *Declaration of the World Summit on Food Security* [en línea], Dirección URL: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/Meeting/018/k6050e.pdf> [consulta: 20 de noviembre de 2016].

FAO, *Guía Rápida De La FAO para la Cooperación Sur-Sur. Fomentar la colaboración entre los países del Sur del mundo* [en línea], Roma, FAO, 2016, 40 pp., Dirección URL: <http://www.fao.org/3/a-i5163s.pdf> [consulta: 9 de diciembre de 2017].

FAO, *Marco de Prioridades de País de la FAO en México 2014-2018* [en línea], FAO, 19 pp., Dirección URL: <http://www.fao.org/3/a-be794s.pdf> [consulta: 18 de diciembre de 2017].

FAO, *Noticias Mesoamérica sin Hambre (México – FAO)* [en línea], Dirección URL: <http://www.fao.org/in-action/mesoamerica-sin-hambre/noticias-eventos/es/>

FAO, *Nuestras prioridades. Los objetivos estratégicos de la FAO* [en línea], Dirección URL: <http://www.fao.org/docrep/018/mi317s/mi317s.pdf> [consulta: 7 de noviembre de 2016].

FAO, *Oficinas Descentralizadas de la FAO. Donde el Conocimiento se Transforma en Acción* [en línea], Roma, FAO, 2015, 38 pp., Dirección URL: <http://www.fao.org/3/a-i4347s.pdf> [consulta: 20 de diciembre de 2017].

FAO, *Presentación Comunicación Mesoamérica Sin Hambre* [en línea], 2017, 20 pp., Dirección URL: [https://es.slideshare.net/GM\\_R/presentacion-comunicacion-mesoamerica-sin-hambre](https://es.slideshare.net/GM_R/presentacion-comunicacion-mesoamerica-sin-hambre) [consulta: 2 de diciembre de 2017].

FPH-ALC, *Declaración de Lima* [en línea], 2015, Dirección URL: <http://parlamentarioscontraelhambre.org/file/foros/06/declaracion.es.pdf> [consulta: 21 de octubre de 2017].

FPH-ALC, *Quienes Somos* [en línea], Dirección URL: <http://parlamentarioscontraelhambre.org/quienes-somos/> [consulta: 11 de noviembre de 2017].

German Development Institute, *The Global Partnership for Effective Development Cooperation: Origins, Actions and Future Prospects* [en línea], Bonn, German Development Institute, 2015, 409 pp., Dirección URL: [https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies\\_88.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_88.pdf) [consulta: 7 de noviembre de 2016].

Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* [en línea], México, 183 pp., Dirección URL: <http://pnd.ensambledev.com/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

Greenhill, Romilly; Rabinowitz, Gideon, *Why do donors delegate to multilateral organisations? A synthesis of six country case studies* [en línea], Londres, Overseas Development Institute, 2016, 58 pp., Dirección URL: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11088.pdf> [consulta: 20 diciembre de 2017].

Gulrajani, Nilima, *Bilateral versus multilateral aid channels* [en línea], Londres, Overseas Development Institute, 2016, 24 pp., Dirección URL: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10492.pdf> [consulta: 21 diciembre de 2017].

Kharas, Homi, *The Global Partnership for Effective Development Cooperation* [en línea], Washington, The Brookings Institution, 2012, 14 pp., Dirección URL: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/06-global-partnership-kharas.pdf> [consulta: 10 de diciembre de 2016].

Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, *Declaración de Antigua Guatemala* [en línea], 2015, Dirección URL: <http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/images/XV%20Cumbre/Declaracion%20XV%20Cumbre%20de%20Tuxtla,%20FINAL%2026062015.pdf> [consulta: 21 de octubre de 2017].

México Evalúa, *Cruzada contra el hambre: Dudas y preocupaciones* [en línea], México, México Evalúa, 2013, 24 pp., Dirección URL:

<http://mexicoevalua.org/2013/06/09/cruzada-contr-el-hambre-dudas-y-preocupaciones/> [consulta: 29 de abril de 2017].

OCDE, *Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo* [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf> [consulta: 5 de diciembre de 2016].

OCDE, *DAC Glossary of Key Terms and Concepts* [en línea], Dirección URL: [www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm](http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm) [consulta: 27 de junio de 2017].

ONU, *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México 2014 – 2019* [en línea], Dirección URL: [http://www.cinu.mx/minisitio/UNDAF/1303011%20Borrador%20UNDAF\\_vFINAL%20%283%29.pdf](http://www.cinu.mx/minisitio/UNDAF/1303011%20Borrador%20UNDAF_vFINAL%20%283%29.pdf) [consulta: 14 de julio de 2017].

ONU, *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015*, Nueva York, Naciones Unidas, 2015, 72 pp., Dirección URL: [http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015\\_spanish.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf)

OXFAM, *Busan in a nutshell. What next for the Global Partnership for Effective Development Cooperation?* [en línea], Oxford, OXFAM, 2012, 14 pp., Dirección URL: <https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/busan-in-a-nutshell.pdf> [consulta: 7 de noviembre de 2016].

Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica, *Ficha Seguridad Alimentaria y Nutricional* [en línea], Dirección URL: [http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/images/XV%20Cumbre/09\\_Ficha%20Seguridad%20Alimentaria\\_Final.pdf](http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/images/XV%20Cumbre/09_Ficha%20Seguridad%20Alimentaria_Final.pdf) [consulta: 7 de octubre de 2017].

RAE, *Cooperar* [en línea], Madrid, DRAE, Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=Aid2o2x> [consulta: 21 de noviembre de 2016].

Reinsberg, Bernhard, *Five steps to smarter multi-bi aid: A new way forward for earmarked finance* [en línea], Londres, Overseas Development Institute, 2017, 23

pp., Dirección URL: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11497.pdf> [consulta: 27 diciembre de 2017].

S/A, *¿Qué es la cruzada?* [en línea], Dirección URL: <http://sinhambre.gob.mx/que-es-la-cruzada/> [consulta: 24 de abril de 2017].

S/A, “México ocupa el tercer lugar en producción de alimentos en América Latina” [en línea], *Sin Embargo*, México, 20 de abril de 2015, Dirección URL: <http://www.sinembargo.mx/20-04-2015/1319319> [consulta: 17 de mayo de 2017].

S/A, “México y la FAO lanzan el programa Mesoamérica sin Hambre” [en línea], *Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques*, México, 16 de mayo de 2014, Dirección URL: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/1605FAO.pdf> [consulta: 13 de octubre de 2017].

S/A, *Informe de la 1ª reunión del Grupo de Trabajo* [en línea], Dirección URL: [http://www.ialcsh.org/fileadmin/templates/iniciativa/content/pdf/gt2025/2011/informe\\_i\\_gt2025.pdf](http://www.ialcsh.org/fileadmin/templates/iniciativa/content/pdf/gt2025/2011/informe_i_gt2025.pdf) [consulta: 14 de diciembre de 2016].

S/A, *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo* [en línea], Madrid, 1998, Dirección URL: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16303>

S/A, *PROGRAMA de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018* [en línea], México, Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342827&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342827&fecha=30/04/2014) [consulta: 13 de julio de 2017].

Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016. Informe final de resultados* [en línea], México, Secretaría de Salud, Dirección URL: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209093/ENSANUT.pdf>

SEDESOL, *3ER Informe de Labores 2014-2015* [en línea], México, 2015, 103 pp., Dirección URL:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/102833/3ER\\_INFORME\\_SEDESOL\\_web\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/102833/3ER_INFORME_SEDESOL_web_1_.pdf) [consulta: 14 de octubre de 2017].

SEDESOL, *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018* [en línea], México, 99 pp., Dirección URL: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa\\_Sectorial\\_Desarrollo\\_Social\\_2013\\_2018.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf)

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, *Qué es la Cooperación Sur-Sur* [en línea], Dirección URL: <http://sursur.sela.org/qu%C3%A9-es-la-css/conceptos-de-la-cooperaci%C3%B3n-sur-sur/> [consulta: 8 de diciembre de 2016].

SRE, *Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo Logros 2014* [en línea], México, 38 pp., Dirección URL: <https://transparencia.sre.gob.mx/amexcid/images/pdf/procid/Logros-2014-del-PROCID.pdf> [consulta: 13 de octubre de 2017].

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition* [en línea], Dirección URL: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/EradicationOfHungerAndMalnutrition.aspx> [consulta: 9 de noviembre de 2016].