

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y
DERECHOS HUMANOS



**LA COOPERACIÓN MEXICANA EN CENTROAMÉRICA
Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO
INTEGRAL 2019-2021: ¿CONTRADICCIONES ENTRE EL
DERECHO HUMANO AL DESARROLLO Y LA
CONTENCIÓN MIGRATORIA?**

TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRA EN RELACIONES
INTERNACIONALES Y DERECHOS HUMANOS

PRESENTA:

LIC. SILVIA LORENA LEDESMA ESPINOSA

DIRECTOR: DR. JUAN PABLO PRADO LALLANDE
CODIRECTOR: DR. RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES
SINODAL: DRA. ADRIANA SLETZA ORTEGA
RAMÍREZ

PUEBLA, MÉXICO, NOVIEMBRE, 2021

Dr. Luis Ochoa Bilbao
Director
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales,
BUAP

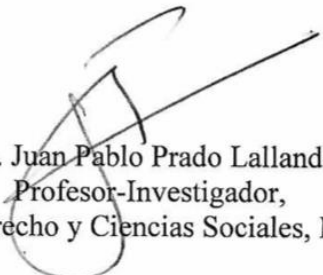
Dra. Adriana S. Ortega Ramírez
Coordinadora de la Maestría en Relaciones
Internacionales y Derechos Humanos

Por medio de la presente, comunico que la alumna Silvia Lorena Ledesma Espinosa, adscrita a la Maestría en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos, con número de matrícula 219470400, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, ha finalizado el trabajo de su tesis titulada “La cooperación mexicana en Centroamérica y la implementación del Plan de Desarrollo Integral 2019-2021: ¿contradicciones entre el derecho humano al desarrollo y la contención migratoria?”, misma que reúne los requisitos que los ordenamientos académicos exigen, por lo que expido el VOTO APROBATORIO correspondiente.

Atentamente,

“Pensar bien, para vivir mejor”

H. Puebla de Z., 3 de noviembre, 2021



Dr. Juan Pablo Prado Lallande
Profesor-Investigador,
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, BUAP

Dedicada a mi abuelita Elena, mi guerrera, quien durante su camino en la tierra no esparció mas que luz, será siempre mi guía y fuente de admiración. Sé que donde está celebra conmigo la culminación de esta etapa.

Today's real borders are not between nations, but between powerful and powerless, free, and fettered, privileged, and humiliated. Today, no walls can separate humanitarian or human rights crises in one part of the world from national security crises in another.

Kofi Annan

Ex Secretario General de las Naciones Unidas

Agradecimientos

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en México (CONACYT) por la beca recibida durante mi estancia en la Maestría en el programa de Relaciones Internacionales y Derechos Humanos en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

A la Coordinación de la Maestría en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos por haberme aceptado y por brindarme las herramientas e instrumentos necesarios para mi desarrollo profesional.

Al Dr. Juan Pablo, gracias a su apoyo, paciencia y dedicación durante todo el proceso de investigación, sin su acompañamiento y ayuda esta tesis no se hubiera concluido. Al Dr. Rafael Velázquez Flores por todo su tiempo y dedicación para leer y realizar observaciones durante el proceso. A la Dra. Adriana por su disposición, compromiso y sus siempre acertadas sugerencias para mejorar la calidad de esta investigación.

A mi bonita familia, quienes son mi bastión y siempre me han demostrado su apoyo en cada uno de los pasos que doy, sus palabras de aliento me ayudaron a no rendirme.

Índice de contenido

| | |
|---|-----------|
| Agradecimientos | 3 |
| Índice de siglas y acrónimos..... | 6 |
| Índice de cuadros | 8 |
| Índice de gráficos y/o figuras | 8 |
| Introducción..... | 9 |
| Capítulo 1. La cooperación mexicana en Centroamérica y la implementación del Plan de Desarrollo Integral 2019-2021: ¿contradicciones entre el derecho humano al desarrollo y la contención migratoria? | 17 |
| 1.1 La cooperación internacional para el desarrollo y la coherencia de las políticas de Cooperación Internacional al Desarrollo | 17 |
| 1.2 Los derechos humanos en la escena internacional | 29 |
| 1.3 El derecho humano al desarrollo | 34 |
| 1.4 La migración internacional y su vínculo con el desarrollo..... | 46 |
| Capítulo 2. Condicionantes internos y externos de la política exterior de México en Centroamérica durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: 2019-2021... .. | 56 |
| 2.1 México: política interna y política exterior | 56 |
| 2.2 Breve estudio de la política exterior de México hacia Centroamérica | 63 |
| 2.3 Centroamérica: un panorama general | 87 |
| 2.4 Las relaciones entre México y Estados Unidos: migración centroamericana y seguridad fronteriza | 93 |
| 2.5 La migración..... | 97 |
| 2.6 El efecto Trump en la política exterior de México hacia Centroamérica 2019-2021 | 103 |

| | |
|--|------------|
| Capítulo 3. México y la implementación del Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica (2019-2021): ¿contradicciones entre el derecho al desarrollo y la contención migratoria? | 109 |
| 3.1 La contención de la migración centroamericana en México 2018-2021 | 109 |
| 3.2 El derecho humano al desarrollo y el Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica | 117 |
| 3.3 Análisis de las acciones mexicanas más representativas de la implementación del Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica: Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro | 132 |
| 3.3.1 El Salvador | 132 |
| 3.3.2 Honduras..... | 135 |
| 3.3.3 Guatemala..... | 136 |
| 3.4 La Coherencia de Políticas al Desarrollo: México en la implementación del Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica | 142 |
| Conclusiones..... | 153 |
| Referencias | 164 |

Índice de siglas y acrónimos

| | |
|------------------|--|
| (TTP) | Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica |
| (ACNUR) | Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados |
| (ALCA) | Área de Libre Comercio de las Américas |
| (AI) | Amnistía Internacional |
| (AMEXCID) | Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el desarrollo |
| (ASF) | Auditoría Superior de la Federación |
| (AOD) | Ayuda Oficial al Desarrollo |
| (BCIE) | Banco Centroamericano de Integración Económica |
| (BM) | Banco Mundial |
| (BUAP) | Benemérita Universidad Autónoma de Puebla |
| (CELAC) | Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños |
| (CID) | Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| (CIDH) | Comisión Interamericana de Derechos Humanos |
| (CPD) | Coherencia de Políticas al Desarrollo |
| (COMAR) | Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados |
| (CMCCA) | Comisión Mexicana para la Cooperación en Centroamérica |
| (UNCTAD) | Conferencia sobre Comercio y Desarrollo |
| (ECOSOC) | Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas |
| (CONEVAL) | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social |
| (CSS) | Cooperación Sur-Sur |
| (DDHH) | Declaración Universal de los Derechos Humanos |
| (DAES) | Departamento de Asuntos Económicos y Sociales |
| (ACNUR) | El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| (TPS) | Estatus de Protección Temporal |
| (FONCID) | Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| (FMI) | Fondo Monetario Internacional |
| (GIEI) | Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes |
| (GN) | Guardia Nacional |
| (HRW) | Human Rights Watch |
| (IDH) | Índice de Desarrollo Humano |
| (INM) | Instituto Nacional de Migración |

| | |
|------------------|---|
| (INEA) | Instituto Nacional para la Educación de los Adultos |
| (JCF) | Jóvenes Construyendo el Futuro |
| (MIRPS) | Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones |
| (MORENA) | Movimiento de Regeneración Nacional |
| (NCA) | Norte de Centroamérica |
| (NOEI) | Nuevo Orden Mundial |
| (ODM) | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| (CBP) | Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos |
| (ODS) | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| (OECE) | Organización Europea para la Cooperación Económica |
| (OCDE) | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| (OIM) | Organización Internacional para las Migraciones |
| (ONU) | Organización de las Naciones Unidas |
| (OMS) | Organización Mundial de la Salud |
| (OPS) | Organización Panamericana de la Salud |
| (PAN) | Partido Acción Nacional |
| (PMA) | Países Menos Adelantados |
| (PNUD) | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| (PDI) | Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica |
| (PND) | Plan Nacional de Desarrollo |
| (PPP) | Plan Puebla Panamá |
| DACA | Programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia |
| (PSV) | Programa Sembrando Vida |
| (REDODEM) | Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes |
| (STPS) | Secretaría del Trabajo y Previsión Social |
| (SEGIB) | Secretaría General Iberoamericana |
| (SIEPAC) | Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central |
| (AP) | The Associated Press |
| (TLCAN) | Tratado de Libre Comercio |

Índice de cuadros

| | |
|--|-----|
| Cuadro 1. Migrantes internacionales (1970-2019) | 47 |
| Cuadro 2. Población de inmigrantes centroamericanos en Estados Unidos 1990-2017. .. | 100 |
| Cuadro 3. Iniciativas de México para la instrumentación del Plan de Desarrollo Integral. | 127 |
| Cuadro 4. Iniciativas y beneficiarios por país de origen, diciembre 2020 | 138 |
| Cuadro 5. Acciones contradictorias respecto al discurso oficial pronunciado por las autoridades mexicanas | 147 |

Índice de gráficos y/o figuras

| | |
|---|-----|
| Figura 1. La concepción de desarrollo humano (PNUD, 1990) | 39 |
| Figura. 2 Ejes temáticos de la cooperación mexicana hacia Centroamérica durante 1990- 2000 | 67 |
| Figura 3. Pilares del Plan de Desarrollo Integral (PDI)..... | 78 |
| Figura 4: Perfil migratorio que recibe México | 100 |

Introducción

El siglo XXI ofrece un complejo panorama para el estudio de las Relaciones Internacionales, debido a que el entorno global es diverso y fenómenos globales como los conflictos armados, los desastres naturales, las migraciones, los desplazamientos internos, el cambio climático, el racismo, la xenofobia, las pandemias, entre otros, generan inestabilidad y crisis humanitarias. Ante ello, resulta imperante e inaplazable la idea de que países desarrollados y en desarrollo colaboren conjuntamente para resolver problemas que exigen soluciones a este tipo de desafíos. En ese contexto surge la CID, como un esfuerzo complementario a las capacidades nacionales, con el fin de coadyuvar a la solución de los diferentes problemas a los que enfrenta la sociedad internacional.

Aunado a este panorama de subdesarrollo y desarrollo, en el contexto internacional la migración aumentó y se convirtió en un desafío sobre todo para los países del norte, teniendo en cuenta que las principales razones por las que migran las personas son económicas, políticas, medioambientales y de seguridad. En ese sentido, la migración internacional es un fenómeno complejo que está relacionado con diversos aspectos económicos, sociales, de seguridad y cambio climático que inciden cada vez más en un mundo globalizado. Debido a lo anterior, la migración es un tópico de estudio y de máxima prioridad debido a que se relaciona con temas como la prosperidad económica, el desarrollo humano y la seguridad.

Ante ello, diversas organizaciones internacionales reconocen la necesidad de reexaminar las consideraciones relativas a la migración, y recientemente se ha observado un repunte en el número de estudios fundamentales sobre la relación entre el desarrollo humano, el crecimiento económico y la migración a nivel mundial. Es así como existe una estrecha relación entre cooperación, migración, derechos humanos y el derecho humano al desarrollo, misma que es reconocida en la comunidad internacional. A su vez, las migraciones internacionales son producto y resultado de la falta de oportunidades de desarrollo y las adversas condiciones materiales de vida en muchos países del sur global (Castillo, 2018: 3).

La pobreza mundial y las persistentes desigualdades guardan una estrecha relación como factores que incentivan para la migración. En esta nueva agenda de desarrollo e impulso a la CID, el respeto a los derechos humanos, el derecho humano al desarrollo y la migración orientan las políticas internacionales en los últimos años. Sin embargo, en las últimas décadas se desarrolla

una política de contención migratoria¹, cuyo objetivo es frenar los flujos de migrantes que llegar del Sur global hacia países del Norte global. En esta nueva política de contención a la migración, los flujos migratorios son vistos como una amenaza a la seguridad.

Los derechos humanos y en especial el derecho humano al desarrollo cobran especial relevancia porque es un derecho indivisible y transversal, centrado en el ser humano, en el que cada persona es partícipe de su propio desarrollo y abraza el ámbito social, económico y político. A su vez, de acuerdo con el PNUD, el derecho es necesario para la plena realización de todos los otros derechos humanos. Ante ello, este derecho resulta fundamental debido a que es holístico y cuestiones sistémicas y estructurales, así como las causas fundamentales de la pobreza, la desigualdad y los conflictos, cuya implementación puede contribuir a reducir la pobreza y, desde luego, la desigualdad (PNUD, 2018: 5).

En ese sentido, la Agenda 2030, aprobada en 2015 por la Asamblea General es una oportunidad histórica para la comunidad internacional de repensar en una agenda común. La Agenda 2030 está conformada por los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 169 metas que abarcan los principales desafíos en materia social, económica y medioambiental. En ese sentido, la Agenda constituye una renovada y reformada visión de los principales desafíos internacionales, además plantea un nuevo estilo de desarrollo, en el que las acciones y políticas de cooperación ponen a las personas en el centro, como participantes de su propio estilo de desarrollo, a través de la alianza internacional con miras a construir una sociedad más igualitaria y en pro de una gobernanza global, con miras sumar esfuerzos entre diversos actores a favor de lograr consensos y buscar soluciones por un bien común. Ante ello se hace hincapié que para lograr lo anterior, las políticas de CID deben ser coherentes y superar la visión cortoplacista. Es por ello por lo que el concepto de coherencia de políticas al desarrollo adquiere una relevancia especial.

Por ello, como lo señalan Olivie y Sorroza, uno de los avances más significativos en la práctica de la CID es trascender la visión táctica y a corto plazo que ha caracterizado la mayor parte de las actuaciones en materia de CID en años recientes (2006: 18). En esta investigación, se entenderá el concepto de coherencia de políticas al desarrollo (CPD) como la armonización de las políticas de cooperación con una visión integral y lógica en los objetivos, los planes, la

¹ La política de contención migratoria puede ser definida como aquellas acciones de política interna que emprenden los Estados para obstaculizar el ingreso a sus países a personas provenientes de otros Estados, en su mayoría desplazados por conflictos armados, cambio climático. Una de las características es el control de las fronteras como medida para disminuir los flujos, los migrantes son considerados migrantes irregulares bajo un principio de legalidad y aplicando leyes internas que tienen como fin restringir el flujo de migrantes.

identificación, la temporalidad, el involucramiento de los actores en los ejercicios de CID. La importancia de la coherencia radica en la consecución de los objetivos de las intervenciones de CID, más allá de la inclusión de ciertos aspectos clave como el derecho al desarrollo en la orientación de dichas políticas.

A su vez, en las últimas décadas se desarrolla una política de contención migratoria², cuyo objetivo es frenar los flujos de migrantes que llegar del Sur global hacia países del Norte global. En esta nueva política de contención a la migración, los flujos migratorios son vistos como una amenaza a la seguridad. Ante ello abordar la migración desde una visión de seguridad resulta incoherente desde el Enfoque de Políticas al Desarrollo. Desde esta visión, la CPD es un imperativo en la cooperación entre Estados, lo que obliga a avanzar hacia soluciones coordinadas y coherentes con el desarrollo, a favor de la construcción de un mundo más equitativo y estable (Millán, 2012: 137).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por parte de la comunidad internacional y el avance jurídico de protección en materia de derechos humanos, existen desafíos sin resolver. En 2019, de acuerdo con el Human Rights Watch (HRW), hubo un deterioro grave en los derechos humanos en los países en crisis humanitaria. Entre los retos principales se encuentra el desplazamiento forzoso, derechos de los pueblos indígenas, la protección hacia los migrantes, la discriminación por motivos de género, raza, sexo, discapacidad, orientación sexual, entre otros (HRW, 2019). En ese mismo informe, señala que situación del respeto a los derechos humanos enfrenta su etapa más oscura, los gobernantes autócratas y populistas de algunos países han ganado la batalla debido a que la represión y el respecto a los derechos de los habitantes de su país se ha visto menoscabada (HRW, 2019).

A su vez, los efectos de la pandemia causada por el Covid-19 acentuaron las desigualdades sociales y económicas a nivel mundial, con efectos a largo plazo para las generaciones futuras, sobre todo para los países del Sur por las desigualdades crónicas. Es decir, de acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ciertas investigaciones previas muestran que “uno de los elementos fundamentales para comprender cuán nociva puede resultar

² La política de contención migratoria puede ser definida como aquellas acciones de política interna que emprenden los Estados para obstaculizar el ingreso a sus países a personas provenientes de otros Estados, en su mayoría desplazados por conflictos armados, cambio climático. Una de las características es el control de las fronteras como medida para disminuir los flujos, los migrantes son considerados migrantes irregulares bajo un principio de legalidad y aplicando leyes internas que tienen como fin restringir el flujo de migrantes.

la desigualdad económica, y cómo ésta afecta la igualdad de oportunidades, es la dimensión intergeneracional del fenómeno (Tomassi, 2020).

En el caso de América Latina, como es sabido la desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades en esta región, que se mantiene y reproduce incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica, siendo ésta la más desigual del mundo (CEPAL, 2018: 15).

Por su parte, México, de acuerdo con Prado, México es el país más grande de habla hispana, mediante su política exterior, en 1988 elevó a rango constitucional a la CID; ámbito en donde primero actuó como receptor y después como oferente, realizando colaboración de forma preferencia hacia Centroamérica, (2014: 53). Asimismo, una característica de la CID mexicana en materia de oferta es que México ofrece diversas modalidades a regiones prioritarias respecto a su política exterior, en donde Centroamérica, por su situación geoestratégica respecto al país de referencia, ocupa un relevante lugar (Prado y Velázquez, 2013: 111).

Es por ello por lo que México mantiene una estrecha colaboración con Centroamérica, desde un inicio en materia de cooperación cultural y científica y posteriormente derivado de los conflictos que amenazaron la paz y la seguridad en los años 80 y 90; ocasión en que también lideró diversos mecanismos políticos y diplomáticos con el fin de instaurar paz en la región. Por ejemplo, el Grupo Contadora es un ejemplo de liderazgo en las negociaciones político-diplomáticas en pro de la pacificación en Centroamérica.

A su vez, la política exterior mexicana obedece a los principios de política exterior consagrados en su carta magna. Además de satisfacer necesidades internas, también se basa en objetivos externos de política exterior. Sin embargo, después de la transición política en México con Andrés Manuel López Obrador (AMLO) quién asumió la presidencia en 2018, con el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), se registran importantes cambios en cuanto a la política exterior durante el primer informe del gobierno López Obrador expresó que América Latina y el Caribe es prioritaria para México por la vecindad geográfica, la identidad cultural y las aspiraciones compartidas, por lo que la nueva política exterior contribuirá a al desarrollo social y abatir la pobreza y la inseguridad en Centroamérica (AMLO, 2019).

Sin embargo, desde de octubre de 2018, se generó algo inédito en la historia de la migración centroamericana. Diversos contingentes de migrantes llegaron a la frontera sur de México (aproximadamente 16,000 migrantes centroamericanos), la mayoría provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras. La inesperada llegada de los migrantes centroamericanos colapsó las estaciones migratorias ubicadas en el sur de México. Los albergues habilitados triplicaron su

capacidad, lo que generó caos y disturbios³. El objetivo de las caravanas migrantes⁴ era arribar a Estados Unidos y no quedarse en México.

Las anteriores condiciones presentan desafíos para México, sobre todo porque el gobierno de AMLO se pronunció a favor del respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes. Por ejemplo, recordar que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de este gobierno menciona que desde la presidencia se facilitarían acciones para garantizar que los extranjeros puedan transitar con seguridad por el territorio nacional o, incluso tener residencia en el mismo (PND, 2019: 31).

En este escenario, el Plan Desarrollo Integral (PDI), cuya instrumentación ocupa un tema centra en esta investigación, fue presentado ante la opinión pública en diciembre de 2018 (el día de toma de protesta de López Obrador como presidente de México) como una nueva estrategia de promover un desarrollo integral en el Sur de México y los países del Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador).

Es así como la migración, los derechos humanos, el desarrollo humano y la cooperación internacional se consideran como tópicos relevantes de estudio en la disciplina de Relaciones Internacionales (RRII). En ese sentido, diversos actores internacionales promueven mediante la cooperación internacional mecanismos de coordinación que incentiven la gobernanza en materia migratoria con un enfoque de protección y respeto a los derechos humanos.

Actualmente, uno de los retos actuales en la materia son las políticas restrictivas que adoptan los gobiernos de los países receptores y en tránsito ante la migración irregular. Lo anterior representa desafíos importantes debido a que los flujos de migrantes son vistos como una amenaza a la seguridad nacional y ante ello, se adoptan medidas prohibitivas que muchas veces violan los derechos humanos de los migrantes y sus familias.

En ese sentido, resulta pertinente analizar la estrecha relación entre la CID, el derecho humano al desarrollo y la contención migratoria a través de la instrumentación del PDI. De ahí que este trabajo aspira a insertarse a los textos académicos dedicados al análisis de la política exterior y en cuanto al estudio del papel de México en el sistema internacional en el marco del fomento del derecho humano al desarrollo, mediante la implementación del PDI con Centroamérica, como

³ En enero de 2019 ingresaron a México con tarjeta de visitante y el 80% tenía como fin cruzar la frontera hacia EE. UU. El gobierno federal mexicano declaró que no se permitiría el ingreso que no fuera ordenado, seguro y controlado por las leyes mexicanas.

⁴ Ante las restrictivas del gobierno estadounidense de negar visas a ciudadanos centroamericanos que no legalizaran documentación en el país de tránsito se iba a considerar una entrada ilegal y sin posibilidad de otorgamiento de visa. Las caravanas migrantes son contingentes de personas que vienen del triángulo de Centroamérica cuyo objetivo es cruzar la frontera hacia Estados Unidos.

ejercicio de CID. De ahí que la presente investigación analiza cuáles son las motivaciones que impulsaron dicho Plan, así como las acciones más representativas, cuyo fin es además de incentivar desarrollo, configurarse como en un mecanismo de contención a la migración, haciendo énfasis en las eventuales contradicciones a ese respecto.

Asimismo, esta Tesis pretende incentivar el análisis de la CID, el derecho humano al desarrollo y la contención migratoria, así como ampliar su estudio en la comunidad académica a nivel internacional, nacional, en particular en la Maestría en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). De manera personal, desde la Licenciatura me interesé en la CID al estudiar un semestre en la Universidad Nacional Autónoma de México y posteriormente al realizar una tesis de licenciatura sobre la institucionalización de la CID mexicana. Finalmente, con respecto a los derechos humanos, me gustaría trabajar en un organismo internacional enfocado a su protección.

En la disciplina de las RRII existen distintos enfoques teóricos para explicar de una manera general la interacción entre los diversos actores internacionales. En ese sentido, el fundamento teórico de esta investigación se explicará a través de dos teorías de las RRII: el neoliberalismo institucional y el realismo estructural. Si bien los fundamentos teóricos entre cada una de ellas son distintos, se complementan entre sí.

Desde la visión del neoliberalismo institucional, como lo señalan Keohane y Nye, la cooperación es necesaria si se quiere aumentar el nivel de bienestar en la sociedad. Los actores actúan como actores principales pero las instituciones tienen también un rol principal al moldear el comportamiento de estos. El segundo enfoque teórico que se utilizará en esta investigación es el realismo estructural, cuyo principal exponente es Kenneth Waltz. Para esta teoría el Estado es el principal actor racional dentro del sistema internacional. En general el realismo explica los fenómenos globales en función de la política del poder, dado que busca explicar los patrones de conflicto y cooperación (Velázquez, 2016: 251). A diferencia del enfoque del neoliberalismo, para los realistas estructurales, el sistema internacional es anárquico. Los principales conceptos de esta teoría son el equilibrio de poder y el interés, por lo tanto, la actuación de los Estados es determinado en función del interés nacional.

A su vez, la investigación ocupará como marco de explicación complementaria la teoría de la modernización, la cual, como menciona Zapf (2004), sostiene que la urbanización, la igualdad de ingresos, la adquisición de aptitudes, la educación y otros componentes llevan al progreso

económico, político y social, tal y como al parecer realiza el PDI por parte de México en los tres países centroamericanos previamente referidos.

A la luz de anterior, el objetivo general de esta Tesis es analizar cuáles fueron las motivaciones, las características, las acciones y resultados más representativos por parte de México en la implementación del Plan de Desarrollo Integral de México en Centroamérica (2019-2021), haciendo énfasis en eventuales contradicciones entre el fomento del derecho humano al desarrollo y la contención migratoria.

Para atender a este propósito, los objetivos particulares de la presente investigación son los siguientes:

1. Analizar la cooperación internacional desde el enfoque de coherencia de políticas y su vínculo del derecho humano al desarrollo y la contención migratoria.
2. Describir los condicionantes nacionales e internacionales que propiciaron que el presidente Andrés Manuel López Obrador, en el marco de su política exterior, incentive hacia Centroamérica una nueva cooperación a través del Plan de Desarrollo Integral.
3. Examinar con base en el enfoque de coherencia de políticas al desarrollo las características, los objetivos, las acciones y las eventuales coherencias o incoherencias de la ejecución del gobierno mexicano del Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica, que, por una parte, promueve el derecho humano al desarrollo y, por otra parte, restringe la libertad al contener la migración.

Por su parte, la hipótesis o argumento central de esta tesis es que, en el marco de la implementación del PDI (2019-2021), con base en el enfoque de coherencia de políticas, se identifican contradicciones, debido a que, por una parte, el referido Plan promueve el derecho humano al desarrollo, y, por otra parte, restringe el derecho a la libre circulación, dado que su fin es contener la migración de esa región hacia Norteamérica (México y Estados Unidos).

En materia metodológica, la presente investigación es del orden deductivo y de perfil investigativo-documental.

La Tesis, tras esta Introducción, se divide en tres capítulos. En el capítulo primero, llamado “La cooperación mexicana en Centroamérica y la implementación del Plan de Desarrollo Integral 2019-2021: ¿contradicciones entre el derecho humano al desarrollo y la contención migratoria“, se mencionan los antecedentes históricos de la cooperación mexicana en Centroamérica hasta la implementación del PDI 2018-2021.

En el capítulo dos, “Condicionantes internos y externos de política exterior de México en Centroamérica durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador 2019-2021” se analizan cuáles fueron los factores internos y externos para que el gobierno de México fomente una política exterior activa hacia la región centroamericana. Finalmente, en el tercer capítulo, “México y la implementación Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica (2019-2021): ¿contradicciones entre el derecho humano al desarrollo y la contención migratoria?” se analizará los objetivos, así como las principales estrategias, acciones y resultados más sobresalientes del PDI en los años señalados. Es en este punto en donde se analiza la relación entre el contenido del PDI y eventuales contradicciones entre la manera en que México se relaciona con la región, ofrecen cooperación y la eventual incoherencia entre ello con el derecho humano al desarrollo y la contención migratoria.

Finalmente, la Tesis concluye que, en efecto, se detecta una contradicción entre la promoción del derecho humano al desarrollo. y la contención migratoria , debido a que, desde el enfoque de coherencia de políticas al desarrollo, la política mexicana promueve acciones en Centroamérica a favor del desarrollo social y económico y, por otra, contiene la migración a través de medidas coercitivas que atentan en contra de un derecho universal básico como el derecho a migrar.

Capítulo 1. La cooperación mexicana en Centroamérica y la implementación del Plan de Desarrollo Integral 2019-2021: ¿contradicciones entre el derecho humano al desarrollo y la contención migratoria?

1.1 La cooperación internacional para el desarrollo y la coherencia de las políticas de Cooperación Internacional al Desarrollo

Una consecuencia inmediata de la Segunda Guerra Mundial fue la reestructuración, primero en Europa y posteriormente en África y Asia en los ámbitos sociales, políticos, y económicos. Ante ello era imprescindible el establecimiento de un organismo de carácter internacional⁵ encargado de coordinar diversas acciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo (CID)⁶.

En 1945, la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) pretendió establecer un nuevo orden mundial, bajo los principios de igualdad y paz; mediante de distintos mecanismos de cooperación. Para ello, la Carta de San Francisco estipuló, en su artículo primero, párrafo 3:

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (ONU, 1945).

La Carta de la ONU dio origen al funcionamiento y obligaciones de los Estados miembros. Uno de los principales artículos referentes a la cooperación internacional es el 55, el cual menciona explícitamente en el Capítulo IX: Cooperación internacional económica y social: “con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y de la libre autodeterminación de los pueblos, la Organización promoverá:

⁵ La precursora de la ONU fue la Sociedad de las Naciones, creada en 1919 el presidente estadounidense Woodrow Wilson quién impulsó la iniciativa en Europa de “los catorce puntos”, con la finalidad de establecer una serie de medidas para hacer del mundo un lugar más estable. El objetivo era establecer una organización internacional, que se llamaría la Sociedad de las Naciones. El intento fracasó, en parte porque el promotor de esa iniciativa (Estados Unidos), no la respaldó política y económicamente.

⁶ En ese sentido, la CID puede ser definida como “el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible” (Gómez y Sanahuja, 1999: 17).

- a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional de orden cultural y educativo; y
- c) el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales de derechos y libertades” (ONU, 1945).

Ante las necesidades humanitarias, económicas, de infraestructura, en materia de salud, entre otras, la sociedad internacional se inclinó a favor de solucionar los desafíos globales a través de la ONU. En esos años “se veía un “interés y disposición por parte de la comunidad mundial para resolver determinados problemas, tanto de carácter social como de distintos servicios (Prado; 1999: 7).

Las primeras actividades de cooperación iniciaron a partir de la creación de la ONU, a través de sus diversos organismos intergubernamentales especializados, las cuales estuvieron orientadas hacia la cooperación técnica en diversos rubros. Es decir, desde 1945, la cooperación se promovió mediante el multilateralismo, aunque de forma paulatina las principales potencias confirieron de colaboración a los países en desarrollo de manera bilateral.

De manera anterior a la creación de la ONU, en 1944, las naciones aliadas se reunieron durante la Conferencia del Breton Woods⁷, en donde establecieron reglas con el fin de edificar un sistema económico mundial que “contribuyera a hacer frente a los gastos de reconstrucción y establecer un orden monetario que asegurara la estabilidad económica mundial” (Soria, 2003: 64). En el marco de esa Conferencia se creó el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁸ y el Banco Mundial (BM)⁹. Estos organismos intergubernamentales están dotados de un sistema de voto ponderado para la toma de decisiones, de acuerdo con las aportaciones monetarias por país, “lo que permitió el control absoluto de un pequeño número de países sobre las decisiones de estos organismos” (Soria, 2003: 64).

⁷ La conferencia Monetaria y Financiera de la ONU se llevó a cabo en Estados Unidos en 1944, en donde participaron 44 países, entre los que destacan Canadá, Francia, Estados Unidos, Reino Unido, etcétera.

⁸ El FMI se encarga de promover la cooperación monetaria internacional, garantizar la estabilidad financiera, facilitar el comercio internacional, promover empleos elevados, crecimiento económico sostenible, reducir la pobreza, entre otros.

⁹ El BM proporciona financiamiento, asistencia técnica y asesoría a los gobiernos en los países en desarrollo, otorga préstamos y créditos en diversos rubros como: educación, salud, administración pública, infraestructura, desarrollo en el sector privado y financiero, agricultura, gestión ambiental, entre otros.

Al respecto, Santa Cruz argumentó que “al separarse de la jurisdicción de la ONU toda la parte financiera y monetaria, se le privó de toda influencia real de adopción de medidas concretas y positivas en los campos establecidos por la Carta, esenciales para el cumplimiento de los objetivos en materia económica y social y para la orientación de una cooperación coherente e integrada” (en Soria, 2003: 64).

Los distintos esfuerzos internacionales para promover a la cooperación internacional y a una modalidad distinta de organización internacional fueron afectados por la Guerra Fría. La colaboración entre países se politizó, debido a que ésta fue utilizada como un elemento blando de política exterior para contener al enemigo en la lucha política-ideológica propia de la era bipolar. Es decir, el contexto histórico el que surgió la CID fue determinante, ya que “la CID nació y se estructuró en el marco de la Guerra Fría y la descolonización, y, en gran medida, sus características actuales aún son el resultado de los condicionantes históricos de los últimos cincuenta años” (Gómez y Sanahuja, 1999: 12).

En ese sentido, el Plan Marshall es un claro ejemplo de la canalización de ayuda bilateral durante la Guerra Fría que, bajo la lógica antagonista de confrontación entre las dos principales potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética. Este Plan fue “el principal instrumento de Estados Unidos con distintos objetivos al mismo tiempo: apoyar a la reconstrucción de los países de Europa Occidental, consolidar su hegemonía política y comercial en la región y contener el posible avance de la influencia soviética” (Tassara, 2012: 24). Este Plan marcó el inicio de la cooperación internacional en el período de posguerra. Esta cooperación se enfocó a reactivar y fortalecer la capacidad productiva de los países de Europa occidental. En consecuencia, el Plan Marshall debilitó al Sistema ONU, pues se confirió por la vía bilateral y no por medio del ámbito multilateral, es decir, desde Washington a los 16 países receptores.

Asimismo, este Plan se ejecutó entre 1947 y 1951, con una inversión de 17,000 mil millones de dólares. “Los recursos fueron invertidos en los siguientes rubros: 26% en materias primas y productos semi-facturados, 25% en comida y fertilizantes, 15% en maquinaria, vehículos y equipamiento, 12% en combustibles y 22% en otros productos” (Tassara, 2012: 26).

Un hecho sin precedentes, en el ámbito multilateral, dentro del contexto de la ONU ocurrió el 10 de diciembre de 1948, fecha en la cual la comunidad internacional se comprometió y adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DDHH). Esta

declaración mostró el compromiso multilateral de los Estados representados en la Asamblea General a favor de impulsar la paz internacional y prevenir el conflicto a través del establecimiento y promoción de derechos humanos de carácter universal.

Como respuesta a las atrocidades cometidas en la Segunda Guerra Mundial, la referida declaración es un importante avance del establecimiento de códigos de respeto y salvaguardia internacional de los derechos humanos y representa el ideal común de todos los Estados miembros de la ONU para establecer un catálogo de protección de derechos de aplicación universal.

Al respecto, ocho gobiernos se abstuvieron de votar¹⁰, pero ninguna se pronunció en contra. Hernán Santa Cruz, de Chile, miembro de la Subcomisión de redacción, escribió:

Percibí con claridad que estaba participando en un evento histórico verdaderamente significativo, donde se había alcanzado un consenso con respecto al valor supremo de la persona humana, un valor que no se originó en la decisión de un poder temporal, sino en el hecho mismo de existir – lo que dio origen al derecho inalienable de vivir sin privaciones ni opresión, y a desarrollar completamente la propia personalidad. En el Gran Salón... había una atmósfera de solidaridad y hermandad genuinas entre hombres y mujeres de todas las latitudes, la cual no he vuelto a ver en ningún escenario internacional (Santa Cruz, 1948).

La declaración de DDHH es complementaria a la Carta de la ONU¹¹. La declaración consta de treinta artículos en los que se enuncian las libertades fundamentales que serán objeto de protección internacional. Asimismo, este documento reconoce “los derechos fundamentales del hombre, la dignidad y el valor de la persona humana, y la igualdad de los derechos de los hombres y las mujeres, con miras a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad” (DUDH, 1948).

Sin embargo, “aunque la Carta no enlista los contenidos específicos de los derechos humanos y de las libertades fundamentales a las que se refiere, marcó el comienzo del régimen legal internacional de protección y promoción de los derechos humanos” (Mashood y Manisuli, 2011: 6).

Esta declaración, en su artículo primero y segundo, se señala lo siguiente:

Artículo 1

¹⁰ Los países que se abstuvieron de votar fueron la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Bielorrusia, Ucrania, Checoslovaquia, Polonia, Yugoslavia, Sudáfrica y Arabia Saudita.

¹¹ La Carta de la ONU tiene como sus principios fundametales en el artículo 1, la promoción del respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción de raza, sexo, idioma o religión (Carta de la ONU, 1945).

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía (Declaración Universal de los DDHH, 1948).

Retomando los artículos anteriores, los derechos humanos pueden definirse como aquellas garantías fundamentales a las que un ser humano debe acceder sin importar lenguaje, religión, sexo, nacionalidad, condición política, económica o jurídica. Es por ello por lo que la Carta de la ONU y la declaración marcaron el nacimiento formal de promoción global de los derechos humanos a través de una serie de normas internacionales, promovidas por la ONU y sus Estados miembro. Sin embargo, el factor histórico que propició la Guerra Fría influyó en su plena promoción, debido a que “las potencias estaban interesadas en ganar, más que en promover y defender los derechos humanos” (Anaya, 2019: 61).

La declaración descrita recogió diversas discusiones desarrolladas con anterioridad en temas como la prohibición de distintas prácticas como esclavitud, la discriminación por raza, género, nacionalidad o religión. A pesar de que los gobiernos, representados en la ONU, impulsaron transparencia entre en el tema de los derechos humanos, “Estados más grandes se opusieron porque mantenía situaciones contradictorias al respecto. Estados Unidos apoyaba la discriminación racial, en la URSS todavía contaban con campos de trabajos forzados, en Francia y Reino Unido sostenían regímenes coloniales” (Gómez, 2014: 225).

En lo que respecta a la cooperación internacional, en 1949 se establecieron las bases del sistema internacional de ayuda, cuando el presidente estadounidense Harry S. Truman, en su informe a la nación, incluyó el denominado Punto Cuarto, en donde “por primera vez se hace referencia al subdesarrollo, señalando que Estados Unidos debe promover un nuevo y audaz programa que permita poner nuestros avances científicos y progresos industriales en disposición de las regiones subdesarrolladas para su mejoramiento y crecimiento económico” (Prado, 2011: 295).

Aunado a la devastación de algunas regiones en el continente europeo, el proceso de descolonización de Asia y África fue determinante en la dinámica de la cooperación. Este proceso generó el surgimiento de nuevos países con distintas necesidades, que, posteriormente, fueron cubiertas con cooperación técnica y financiera.

En el contexto histórico de descolonización, “la CID tendría también desde esta óptica, una creciente importancia como instrumento político, lo que le daría mayor protagonismo en la escena internacional (...) Este y Oeste, comenzarán a desarrollar políticas orientadas a canalizar recursos financieros y asistencia técnica en el marco de programas de cooperación, además de importantes paquetes de ayuda militar” (Unceta y Yoldi, 2000, 17).

Para la teoría realista, la cooperación internacional se vincula estrechamente con la política exterior de los Estados, dado que, en varias ocasiones, más que complementar las capacidades de los Estados, fortalece las alianzas políticas estratégicas. Como lo menciona Prado, “la CID depende de la voluntad política y financiera que cada país le otorgue a esta actividad en su agenda de política exterior” (Prado, 2008: 26).

De acuerdo con la primera etapa histórica de la CID, durante los años cincuenta, el paradigma que predominó se basó en la división del mundo en países desarrollados (donantes) y en desarrollo (receptores). Asimismo, la cooperación se enfocó en la reconstrucción económica con fines estratégicos, sobre todo en Europa, y a sentar las bases para la organización económica mundial.

Para los países de las áreas subdesarrolladas, sobre todo en África y Latinoamérica, los flujos de cooperación fueron otorgados de manera diferente, no necesariamente con base en las necesidades específicas, sino en concordancia con objetivos estratégicos; es decir, “como un instrumento discrecional de poder, cuya finalidad consistía en intentar que los países se comportasen conforme a los designios del donante” (Prado, 2005: 25). Lo anterior ocasionó que, ante este panorama histórico, la práctica de cooperación fuera de tipo vertical, donde el oferente ejerce control sobre el receptor. En el caso particular de los donantes, “el asunto era que tanto Estados Unidos, otros gobiernos capitalistas, así como aquellos adscritos al bloque socialista, ofrecieron cooperación internacional a países en donde mantenían intereses políticos y geoestratégicos” (Prado, 2018: 19).

Respecto a Estados Unidos, después de la descolonización, el involucramiento con la mayoría de los países del tercer mundo fue más significativo que el de los soviéticos.

“En la mayoría del período de posguerra, el gobierno de Estados Unidos permaneció como el centro de las redes e instituciones de la sociedad civil internacional, bilateral y multilateral, pública y privada que proveía asistencia para el desarrollo a los países del Sur” (Murphy, 1993: 78).

En medio de la polarización y el conflicto Este-Oeste y como contrapeso al enfoque asistencialista, la celebración de la Conferencia de Bandung en 1955¹² marcó un hecho histórico debido a que el objetivo de este encuentro fue la búsqueda de alternativas sociales, políticas y económicas por parte de las naciones emergentes en el período de Guerra Fría. La idea clave fue colaborar entre esta gama de países para evitar sometimiento y dependencia respecto al norte y sus ayudas condicionadas a favor de sus intereses. Esta Conferencia sentó las bases de la cooperación Sur-Sur (CSS)¹³.

La Conferencia de Bandung generó un nuevo fenómeno de integración llamado Movimiento de los Países No Alineados (NOAL)¹⁴. Este Movimiento tuvo eco en las distintas naciones del Sur, ya que no podían seguir aisladas, requerían ser integradas a los diversos esquemas de CID como “actores activos de cooperación y no solo receptores” (Ayllón, 2013: 42). Es decir, estos países buscaban superar el enfoque verticalista de la cooperación. Asimismo, este Movimiento, “representó la reivindicación política frente al mundo bipolar y simbolizó la identidad colectiva de los nuevos Estados, los países en desarrollo se agruparon para presentar sus propuestas frente a la arquitectura financiera diseñada en Breton Woods” (Sotillo, 2011:125).

¹² La Conferencia fue convocada por países del continente asiático y africano, mediante la invitación de los Primer Ministros de Birmania, Ceylán, Indonesia y Pakistán. Las tres principales ideas en torno a la conferencia fueron: la coexistencia pacífica entre las dos potencias, neutralidad; es decir, la no alineación, respeto a la autodeterminación. “En dicha conferencia se adoptaron 10 principios: 1) Respeto a los derechos humanos fundamentales y a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas; 2) Respeto a la soberanía en integridad de todas naciones; 3) Reconocimiento de la igualdad de las razas y de todas las naciones grandes y pequeñas.; 4) no intervención en los asuntos internos de cada país; 5) Respeto al derecho de cada nación de defenderse sola o colectivamente, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas; 6) Abstenerse de recurrir a acuerdos de defensa colectiva para servir a los intereses particulares de cualquiera de las grandes potencias y de ejercer presiones sobre otros países ; 7) prohibición del uso de la fuerza en contra de la integridad territorial o independencia política de cualquier país; 8) solución pacífica de controversias; 9) promoción de la cooperación; 10) respeto por la justicia y las obligaciones internacionales”(Ayllón, 2013: 25).

¹³ Más allá de las definiciones, lo relevante es entender que nos encontramos frente a una filosofía cooperativa, un amplio marco de colaboración entre sociedades y estados que se hallan en similares situaciones de desarrollo, que comparten percepciones sobre los obstáculos para alcanzar niveles satisfactorios de bienestar y que proporcionan mejores orientaciones sobre el uso más eficiente de la cooperación a través de la transferencia sistemática y sostenida de experiencias, conocimientos y técnicas demostradas irreproducibles (Ayllón, 2013: 46).

¹⁴ El NOAL fue impulsado en 1961 por los gobiernos de la India, Egipto, y Yugoslavia, “que eran países que más sentían en sus fronteras los pasos extranjeros del juego antagónico entre Estados Unidos y la entonces Unión Soviética” (Tobón, 1995: 220).

Lo anterior pone en evidencia la reconfiguración del sistema internacional durante los años sesenta. Ante ello y de acuerdo con la resolución 1714 (XVI)], emitida por la ONU en 1961¹⁵, los años sesenta fueron designados como la “Década las Naciones Unidas para el Desarrollo”. El principal objetivo fue aumentar el crecimiento económico de los países en desarrollo, la eliminación del analfabetismo, la promoción y el mejoramiento de la educación, vivienda, entre otros.

Para ello, mediante distintos foros, los países del Sur intentaron cambiar el concepto de asistencia por el de cooperación, tratando de establecer una relación más igualitaria y recíproca entre los donantes y los receptores, “al promover esquemas colaborativos enraizados en la coparticipación, el cofinanciamiento y la corresponsabilidad ¹⁶” (Valenti, 2011: 119). Asimismo, tales Estados exigían la construcción de un sistema internacional más justo y equilibrado y, sobre todo, la búsqueda de modelos de desarrollo incluyentes, alternativos y respetuosos de la soberanía nacional.

Fue así como a partir de los años sesenta, la oferta de CID se amplió al incluir la CSS, desproveyendo a los países desarrollados del monopolio de la cooperación bilateral” (Prado, 2018: 22). La CSS fue una alternativa entre países en desarrollo con determinadas capacidades técnicas y científicas que ofrecían cooperación a países con igual o menor nivel de desarrollo.

En este contexto de polarización y de conflicto Este-Oeste, una iniciativa multilateral impulsada por la ONU para estimular el desarrollo en los países en vías de desarrollo fue que “por lo menos aumentar al 1% del Producto Interno Bruto (PIB), la aportación de los recursos destinados a la CID y lograr que los países en desarrollo llegaran a una tasa de crecimiento anual del 5% antes de 1970” (ONU, 1961).

Como contrapeso a las iniciativas de los países del Sur, en 1960 los países occidentales crearon la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

¹⁵ Reconociendo que el problema no era sólo la lucha contra el hambre, el 19 de diciembre de 1961 [resolución 1710 (XVI)], retomando la propuesta del presidente de los Estados Unidos, la Asamblea proclamó el decenio de 1960 como el “Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”. Durante el Decenio, los países en desarrollo fijarían sus propios objetivos, con una tasa mínima de crecimiento anual del 5% del ingreso nacional agregado. La Asamblea también instó a que se adoptaran rápidamente medidas para eliminar el analfabetismo, el hambre y la enfermedad.

¹⁶ Posteriormente, estos principios se retomaron en diversas conferencias internacionales en materia de CID como Paris, Accra.

(OCDE)¹⁷ y un año más tarde a el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)¹⁸ que reunió a los principales donantes de los países occidentales. El CAD es una instancia importante debido a que contabiliza los montos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)¹⁹, que define reglas para la cuantificación y lineamientos generales de los montos de ayuda, así como las directrices de políticas en las diversas áreas la CID.

En 1961 John F. Kennedy propuso la “Alianza para el Progreso”²⁰ para América Latina. El objetivo de la Alianza fue mejorar las condiciones económicas y sociales de los países en América Latina que se inclinaron a prácticas democráticas y rechazaran el comunismo. Es decir, dicha Alianza fue una reacción de la política exterior estadounidense a la Revolución Cubana en 1960, en aras de evitar la proliferación socialista en los países latinoamericanos y caribeños.

Sin embargo, bajo la lógica de cooperación estadounidense, “se equiparaba el progreso con la afluencia de capitales privados y de inversión directa, el capital que ingresó se concentró en determinadas actividades (como el petróleo en Venezuela), ese capital se identificó como colonialismo económico. Al final de cuentas, las condiciones que Estados

¹⁷ La Organización se creó en 1949, bajo el nombre de Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) para operar el Plan Marshall. Sin embargo, en 1961 se refundó y replanteó para integrar a más países fuera de Europa. Los miembros fundadores son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Se añadieron nuevos miembros en los años sesenta que construirían el “bloque económico occidental” como Canadá, Japón, Finlandia, Australia Nueva Zelanda.

¹⁸ Los países que originalmente conformaron el CAD en 1961 fueron Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Holanda, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos. El resto de los países que se incorporaron sucesivamente son: Noruega (1962), Dinamarca (1963), Austria y Suecia (1965), Australia (1966), Suiza (1968), Nueva Zelanda (1973), Finlandia (1975), Irlanda (1985), España (1991), Portugal (1991), Luxemburgo (1992), Grecia (1999), República de Corea (2010), Islandia (2013), República Checa (2013), Eslovaquia (2013), Polonia (2013), Eslovenia (2013) y Hungría (2016).

¹⁹ La AOD está constituida por los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales. Para que una transferencia de dinero público de un país próspero a otro más pobre pueda ser catalogada como AOD debe cumplir los siguientes requisitos: “los recursos deben ser de origen público y tienen que dedicarse a la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de un país en vías de desarrollo, 2) el país receptor de la ayuda debe constar en la relación de estados y territorios receptores conocida como la lista del CAD 38, 3) la transferencia, en caso de ser un préstamo, debe poseer un grado de concesionalidad de al menos un 25%. En el caso de que sea una ayuda ligada, debe ser como mínimo el 35% y si está dirigida a uno de los países menos adelantados, será al menos del 50%” (Cunega y Ruíz Sanjuán, 2015: 38).

²⁰ La reunión se celebró en Uruguay el 5 de agosto, derivado de esa reunión, se elaboró la Declaración de Punta Este y el Acuerdo de Montevideo. La temporalidad para lograr el desarrollo económico y social en América Latina fue de 10 años, de 1961 a 1971 y contó con el presupuesto de 20 mil millones de dólares. Esta alianza fundamentalmente se centró en los rubros económico, social y democrático. En cuanto a los objetivos económicos: 1) reformas agrarias, tributarias y fiscales, 2) estabilización de precios de productos básicos, integración económica, liberalización del comercio y atracción de inversiones; en el social: vivienda, salud pública y sanidad; en el democrático: la consolidación de sistemas democráticos.

Unidos proponía les parecían a los latinoamericanos exento de mérito genuino para ellos, sino que resultaba adverso a su verdadero progreso” (Krauze, 1963: 73).

Aunado a lo anterior, en 1964, se llevó a cabo la primera Conferencia sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). En ese contexto se afirmó el precepto de “Tercer Mundo”, utilizado para identificar el conjunto de países emergentes que reivindicaban con fuerza un papel en la geopolítica mundial y un mayor protagonismo en las relaciones internacionales y el desarrollo económico” (Tassara, 2012: 29).

Paralelamente, durante esa misma década, la cooperación se institucionalizó de manera más evidente en los países desarrollados, debido a que distintos gobiernos ratificaron su papel como actores de CID. Por ejemplo, Estados Unidos, Francia, Suecia, Gran Bretaña, Alemania, entre otros, fundaron sus propias agencias de cooperación y canalizaron la ayuda de manera bilateral a sus excolonias, lo que reforzó el vínculo entre la política exterior y la política de cooperación.

Por lo tanto, el enfoque con el que se promocionó el grueso de la cooperación Norte-Sur norteamericana y occidental concuerda con la teoría de Rostow (1960) sobre la modernización, en la cual afirma que “una sociedad tradicional se caracteriza por el nivel de productividad bajo, basado sobre todo en la agricultura y con limitada accesibilidad a la ciencia moderna” (Rostow, 1960: 4).

Asimismo, esta década marcó la génesis de los estudios de desarrollo. Fue así como este tema “inició como una subdisciplina de la economía. Una conferencia en Princeton extendió la idea de la promoción del crecimiento económico en el extranjero en la política exterior de Estados Unidos²¹.” (Zaheer, 2001: 80). Posteriormente, en 1967 fue publicado como *Propuesta: la clave para una efectiva política exterior*. Este documento fue esencial para la participación americana en la promoción económica de las áreas subdesarrolladas.

La anterior propuesta explica el proceso por el cual una nación transita por diferentes fases desde una sociedad tradicional hacia una moderna. “La teoría sostiene que los elementos de la modernización social como la urbanización, la igualdad de ingresos, la adquisición de aptitudes, la educación y otros componentes llevan al progreso económico, político y social” (Zapf, 4 :2004).

De acuerdo con esta concepción, “el desarrollo de los países subdesarrollados se produciría como resultado del *growth* o *trickle down*, inducidos en estos países por el crecimiento económico del mundo industrializado” (Tomassini, 1979: 235). Es decir, con base en este postulado teórico, por un lado, admite que las relaciones entre ambos grupos de países son asimétricas, pero, por el otro, estos “desajustes” pueden ser solucionados mediante ayuda externa, en particular técnica y financiera y, de esa forma “llenar el vacío entre el Norte y el Sur”. De ahí el atinado señalamiento de Tomassini, al indicar que para esta teoría “la estructura misma de las relaciones internacionales no era puesta en duda y se confiaba en poder compensar las pérdidas sufridas por los países subdesarrollados mediante programas de cooperación o ayuda externa” (Tomassini, 1979: 235).

Por consiguiente, el debate sobre el cual se practicó la CID durante esa época se centró en dos visiones distintas sobre el desarrollo. Por una parte, la visión estadounidense y occidental, enfocada en las dificultades productivas en los países en desarrollo y sobre todo en los procesos económicos y por la otra, los países del Sur Global²². Ello a través del impulso de la cooperación Sur-Sur, que promovía un enfoque más centrado en el progreso, en un interés solidario y respetuoso de la soberanía nacional, a favor del fortalecimiento de las capacidades nacionales en diversos ámbitos de los países receptores.

Estas naciones representaron sus necesidades y fueron un ejemplo de resistencia frente al norte. Sin embargo, durante los años sesenta, el contexto internacional en que la cooperación se instrumentó no favoreció necesariamente al desarrollo del Sur, debido a la referida polarización ideológica entre capitalismo y comunismo durante la guerra fría. Además de la polarización ideológica y el conflicto Este-Oeste “se añadió el conflicto Norte-sur, en una época de radicalidad dicotómica. Si el primero representaba un conflicto ideológico, el segundo añadía además la variable central del subdesarrollo económico y sus consecuencias de pobreza y atraso tecnológico e industrial” (Ayllón, 2013: 22).

La mirada crítica en cuanto a la conceptualización del desarrollo durante esa década provino de América Latina. En este sentido, 1964, Raúl Prebisch expuso que “los países prósperos del mundo no deben desatender los problemas de la periferia económica, donde

²² El término “Sur Global” “es una designación simbólica para denominar a una amplia gama de naciones en desarrollo, diversas por sus historias, orígenes y tradiciones, con múltiples enfoques en lo relativo al poder, la cultura o la identidad. El rótulo sustituye el calificativo de tercer mundo en el que fueron encasillados muchos países en desarrollo al conquistar su independencia e inaugurar un orden internacional poscolonial” (Ayllón, 2013: 15).

viven en condiciones precarias, dos terceras partes de la población mundial” (en Sotillo, 2011: 126).

A finales de los sesenta, y como consecuencia de la crisis petrolera, hubo un gran impulso a la cooperación entre países desarrollados. Diversos grupos o coaliciones de países provenientes del Sur influyeron en la dinámica internacional, en donde destacó el “Grupo de los 77”, que derivó en el “Movimientos de los Países no Alineados”, bajo la premisa fundamental que era posible crear un Nuevo Orden Mundial (NOEI)²³. Pese a el impulso de diversos países provenientes del Tercer Mundo, el NOEI no obtuvo la fuerza suficiente debido a que el poder económico de ciertos países echó por tierra las expectativas que había llevado el NOEI, “lo cual lleva a hablar del fracaso de esta propuesta fundamentalmente por tres razones:

- a) las resoluciones multilaterales adoptadas en la ONU no tienen obligatoriedad jurídica, aunque si implican ese imperativo moral que tienen al ser aprobadas por la institución en la que están presentes en todos los países del mundo;
- b) los países poderosos, aún siendo minoría en el conjunto de la ONU, controlan su operatividad desde el Consejo de Seguridad; y
- c) la toma de decisiones en la Asamblea General de la ONU (un Estado, un voto) no se da en otras organizaciones de la ONU con responsabilidad en la economía internacional, como el FMI y el Banco Mundial (donde un solo país, Estados Unidos, cuenta con el 27.7 por ciento del total de votos)” (Sotillo, 2011: 136).

Complementando el párrafo anterior, los países desarrollados no respaldaron el políticamente al NOEI, y, por lo tanto, junto con la desaprobación de los países desarrollados, ante ello, las aspiraciones de los países se vieron frustradas. Sin embargo, este fenómeno fue un punto de inflexión debido a que “significó la inclusión en los debates sobre el desarrollo el problema del centro y la periferia, la irrupción de la variable hegemónica y las expresiones de esta misma que obstruían las posibilidades de desarrollo de los países subdesarrollados” (Surasky, 2015: 77).

²³El programa del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), nace oficialmente con las resoluciones 3201 (VI) y 3202 (VII) que corresponden a la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y el Programa de Acción para el Establecimiento de un NOEI, aprobados por la Sexta Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de la ONU. Las preocupaciones de los países se centraron más en el ámbito económico. Por ejemplo, se planteó establecer acuerdos básicos para regular y estabilizar el mercado mundial de materias primas y productos básicos, así como establecer un conjunto de reglas y principios equitativos que rigieran el comercio internacional.

1.2 Los derechos humanos en la escena internacional

Como se mencionó anteriormente, la Declaración de DD.HH. en 1948 representó un hecho trascendental al plasmarse una Carta Internacional de los Derechos como documento fundamental de referencia internacional legal. La declaración reconoce su aplicación universal y efectiva, “tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción” (Declaración Universal de los DD. HH, 1948).

En concordancia con lo anterior y, como parte de la evolución de las normas e instituciones en la materia, en 1966 se adoptó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ambos entraron en vigor en 1976). En ese sentido, es importante mencionar que ambos documentos se definen por dos ideas centrales: la primera en la libre autodeterminación de los pueblos, en cuanto a su condición política y la segunda, a promover su desarrollo económico, social y cultural.

A pesar del señalamiento explícito a favor de la autodeterminación de los pueblos, “el enfrentamiento político-ideológico continuó teniendo una influencia significativa, ocasionando la adopción de dos pactos separados: uno, enfocado a los derechos civiles y políticos (favorecidos por el bloque occidental), y el otro, a los derechos económicos y sociales (más afines al modelo socialista)” (Anaya, 2019: 62).

Con relación a la dinámica de la cooperación, las exigencias de los países en vías de desarrollo fueron nuevamente expuestas en 1968, al realizarse la segunda Conferencia de la UNCTAD en Nueva Delhi. Como principal resultado de esta Conferencia, los países concentraron sus esfuerzos en la solución de desafíos apremiantes en torno a dos objetivos principales: la brecha comercial entre el Norte y el Sur y las debilidades comerciales frente a los países desarrollados. En ese sentido, los países del Sur se unieron bajo el lema “Comercio, no ayuda”²⁴.

A partir de entonces, diversas Conferencias²⁵ promovieron una institucionalización más adecuada de la CID y pusieron en debate el concepto de desarrollo; foros multilaterales

²⁴ Los países industrializados no tomaban en cuenta los problemas que enfrentaban los países en desarrollo, sobre todo en cuanto a la estabilización de los precios de las materias primas, por el contrario, otorgaban créditos y ayuda al desarrollo.

²⁵ El reconocimiento de la otioridad en los países del Sur comenzó a partir de la Conferencia de Bandung en 1955. La primera conferencia de los NOAL se celebró en Belgrado en septiembre de 1961; más tarde se celebraron las de

donde las voces de los países en vías de desarrollo fueron escuchadas o al menos sus ideas fueron expuestas, donde los países de la periferia propusieron temas de su interés en la agenda internacional, como la estabilización de los precios de las materias primas y la soberanía de los recursos naturales; entre otros.

Para 1970, la ONU proclamó al decenio que iniciaba como “la década del desarrollo”²⁶ y, frente a ello, “la ayuda se vio traducida en la ejecución de proyectos que demandaban abultadas cantidades de dinero, como una manera de acelerar la circulación de etapas que conducían hacia el desarrollo” (Surasky, 2015: 74). En este *momentum*, y como respuesta a los conflictos internacionales de la época, el 24 de octubre de 1970 se adoptó la Declaración de Principios sobre Derecho Internacional, cuyo objetivo fue mantener relaciones de amistad y cooperación entre las naciones.

Durante esta década se comenzó a medir los resultados de las políticas de cooperación desde distintos ángulos. Los principales informes de este período fueron el Pearson²⁷, Peterson²⁸ y Prebish²⁹.

El Informe Pearson fue publicado en 1968 y sentó un precedente para evaluar los cambios logrados tras 25 años de CID. En este Informe se propone “una nueva base de cooperación y especifica las responsabilidades que deberán asumir tanto los países

El Cairo (1964), Lusaka (1970), Argel (1973), la IV Conferencia de la UNCTAD de Nairobi (1976), Colombo (1976); entre otras. “El número de sus miembros fue aumentando progresivamente, hasta alcanzar el número de 93 países miembros y otros 40 en calidad de observadores en la celebrada en La Habana (1979)” (Diccionario Hegoa; 2006).

²⁶ Uno de los puntos más importantes de esta declaración de 1970 es el énfasis en tres conceptos fundamentales: la CID, a los que la coherencia, la eficacia y la adaptación. Otro punto importante es que en la Declaración citada se hace un llamado para evitar que la asistencia técnica y financiera sea utilizada en detrimento de la soberanía nacional. (Declaración del Decenio de la ONU: 1970, 48).

²⁷ El Informe Pearson fue elaborado para el Banco Mundial en 1970 por la Comisión de Desarrollo Internacional que presidió Lester B. Pearson: *Partners in Development*. Este informe afirma que la ayuda debería considerarse como una obligación moral de los países con más recursos económicos de ayudar a los pobres y necesitados. Asimismo, se reconoce la correlación directa entre los países ricos y pobres, y sobre el interés y reconocimiento para reforzar una cooperación más efectiva en pro del desarrollo.

²⁸ El Informe “*Foreign Assistance in 1970, a New Approach*”: hace hincapié en el establecimiento de una serie de principios, procedimientos, reglas, entre otros para un uso efectivo de los fondos de cooperación que destina Estados Unidos, asimismo hace recomendaciones sobre el rol que juega Estados Unidos en la asistencia hacia países menos desarrollados. Es importante señalar que una de las recomendaciones que hace es que el programa de asistencia sea independiente del militar y de los programas económicos, asimismo contempla la creación de un Consejo de Desarrollo Internacional para coordinar las acciones de las instituciones dentro de Estados Unidos, así como la creación de un banco que se encargue de administrar de los fondos.

²⁹ El informe se titula “*Transformación y desarrollo*”, fue patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este informe aborda desde la perspectiva latinoamericana el futuro de desarrollo de la región, desde un enfoque político, económico, sociológico y filosófico. Hace referencia a que uno de los principales problemas de la región es la insuficiencia dinámica de la economía latinoamericana. En el Informe también se hace referencia a los factores externos que condicionan el subdesarrollo en la región, pero también se reconoce la responsabilidad interna de los países.

donantes como los beneficiarios de la ayuda” (Informe Pearson, 1970). La publicación de los informes ayudó a hacer hincapié en que “la cooperación debe tener objetivos claros y concretos y asignarse con arreglos explícitos que hagan hincapié en el rendimiento de la economía del país beneficiario, sin olvidar por ello el progreso social” (Pearson, 1970).

En la década de los setenta se hizo evidente que el enfoque económico que se le había dado a la CID no era suficiente para que toda la población económicamente activa accediera a un empleo y a condiciones de vida más adecuadas. Es decir, la relación entre crecimiento económico y desarrollo era errónea o insuficiente, debido a que la brecha entre países pobres y ricos aumentó³⁰. Asimismo, durante esta década, “una valiosa aportación del BM³¹ fue el reconocimiento de la pobreza multidimensional³², como desafío importante para las políticas de CID y la necesidad de incluir en ellas actividades orientadas a cumplir con las necesidades básicas insatisfechas (NBI)³³” (Tassara, 2011: 39).

En documentos del BM se reconoce la importancia de procurar atender a las NBI y la pobreza, prueba de ello es el siguiente párrafo:

Hemos aprendido a que los elementos tradicionales de la estrategia para fomentar estabilidad macroeconómica y reformas favorables al mercado son fundamentales para reducir la pobreza, pero ahora comprendemos también la necesidad de hacer mayor hincapié en sentar las bases institucionales y sociales para el desarrollo y en corregir la vulnerabilidad y alentar la participación para llegar a un crecimiento integrado (Banco Mundial, 2001).

En el ámbito multilateral, y derivado del interés de fortalecer la coherencia del sistema internacional de ayuda y su capacidad para el cumplimiento de objetivos manifestado por el ECOSOC y la Asamblea General de la ONU, en 1974 se adoptó la Estrategia Internacional para el Desarrollo³⁴. Desde esta década se reconoció que “la

³⁰ La creciente desigualdad entre las naciones viene acompañada de la que existe en el interior de las fronteras nacionales. La brecha de los ingresos y la concentración de la riqueza se hace cada vez más grande entre los ciudadanos ricos y pobres de muchos países en desarrollo. En cuanto a la distribución de los bienes, en 83 países más pobres del mundo, apenas 3% de su población maneja más del 80% de sus tierras. (Kim, 1996: 75).

³¹ Desde 1970, en diversos estudios del BM reconoce que la reducción de la pobreza es fundamental, es decir, se reconoció a la pobreza como obstáculo de desarrollo.

³² De acuerdo con la CEPAL, la pobreza multidimensional es una medida de la pobreza que considera la observación de diversos factores presentes en los hogares, desde su nivel de vida básico hasta el acceso a escolaridad, agua limpia y atención a la salud (CEPAL, 2019).

³³ Es un método de medición que consiste en definir un conjunto de necesidades que se consideran básicas para el bienestar de los hogares y considerar la pobreza como la situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros.

³⁴ Fue emitida mediante la Resolución 1906 (LVII) del 2 de agosto de 1974, ello con el objetivo de la coordinación entre los distintos Organismos Internacionales para el cumplimiento de los objetivos señalados en el Segundo Decenio de la ONU, enfocado a la erradicación de la pobreza, en dicha proclamación se reconoce la importancia de movilizar los recursos financieros enfocados a la radicación de la pobreza, en particular de África y en los países menos

humanidad enfrenta desafíos globales que van desde la contaminación ambiental, la proliferación de armas nucleares, la planificación demográfica, control de las migraciones, tráfico de narcóticos, explotación de recursos marinos y otros bienes comunes a toda la humanidad” (Tomassini, 1979: 241).

Asimismo, en este decenio las discusiones sobre desarrollo y las estrategias para lograrlo cambiaron. De ser temas exclusivamente enfocados en variables económicas, tales como crecimiento económico, renta per cápita, intercambio comercial, etc., evolucionaron a cuestiones multifacéticas y transversales, ligadas al desarrollo como educación, salud, desarrollo social, político, medio ambiente, entre otros. El período concluyó con un sentimiento por parte de los donantes de “desilusión frente a la ayuda” (Lucatello, 2014: 45). Lo anterior debido a que, tras décadas de cooperación, la situación económica en los países del Sur no cambió considerablemente, sino que, al contrario, a pesar de ayuda externa conferida, tenían endeudamientos excesivos y seguían manteniendo las estructuras básicas de producción, es decir no se habían industrializado ni modernizado.

Es decir, responde a lo señalado por Prado “al hecho en esa época los Estados Unidos ha disminuido sus montos de manera considerable en los últimos años. Esto debido a que según la mayoría republicana en las Cámaras de ese país desconfían de la ayuda (financiera) que ofrecen ya que-según ellos- a pesar de que se han destinado miles de millones de dólares por este concepto, los países siguen sin desarrollarse” (Prado, 1999: 45).

El argumento central que se puso sobre la mesa por parte de los países donantes fue “el fracaso de la CID tal como se realizó en las últimas décadas. Se consideró que los resultados conseguidos no fueron positivos en relación con los esfuerzos realizados. Se pusieron en duda los mecanismos de cooperación, se criticó la actuación de muchos gobiernos de los países en desarrollo que no colaboraron en poner en marcha reformas esenciales para que sus economías funcionen” (Dubois, 2006).

En el ámbito internacional, en la década de los setenta, se realizaron importantes cambios en el modo de producción agrícola. En Estados Unidos y la Unión Europea se impulsó una producción agrícola intensiva y tecnificada, pero al mismo tiempo protegieron sus mercados en el exterior. Lo anterior representó obstáculos sobre todo para África y

adelantados, reconociendo que el crecimiento económico sustentado por una productividad creciente y un entorno favorable.

América Latina, debido a que además de tener excedentes agrícolas, competían con los países industrializados y no podían venderles sus productos agropecuarios.

Esta situación afectó a los pequeños productores rurales y generó además un aumento de la vulnerabilidad alimentaria en los países del Sur. De ahí el señalamiento de Tassara, quien argumenta que esto ocurrió “a pesar de la evidente incoherencia de este enfoque con los planteamientos de la política de cooperación al desarrollo, ya que ponía barreras a las importaciones y mantenía artificialmente bajos precios, lo cual afectó negativamente a los países del Sur, su acceso a los mercados, su producción local y su comercio exterior (Tassara, 2015: 43).

Aunado a la vulnerabilidad alimentaria se sumó la económica debido a que, a principios de los años ochenta, los precios de los productos y mercancías no energéticas exportados por éstos descendieron, “coincidiendo con una rápida subida de los tipos de interés provocada por la política anti inflacionista de los países industrializados” (Pérez, 1991: 203).

Una consecuencia inmediata que agravó la situación económica fue el problema de la deuda externa, debido a que los países en desarrollo que habían solicitado créditos en los últimos años al FMI, BM y a la banca privada no pudieron cubrir sus compromisos de pagos internacionales. Una solución inmediata aplicada por los países endeudados fue la nacionalización sus deudas privadas como condición de adquirir nuevos préstamos y renegociar la deuda.

Para América Latina, en agosto de 1982, comenzó “la década perdida”, con la declaración de moratoria de deuda externa por parte de México. A su vez, varios países de la región experimentaron dificultades similares que se expresaban en atrasos de pagos, al tiempo que registraban salidas masivas de recursos financieros. “La crisis abarcó a otros países en situación similar, que también suspendieron el pago de compromisos externos, lo que amenazó la solvencia de bancos internacionales, en especial de Estados Unidos” (CEPAL, 2014: 9).

A su vez, en el ámbito de la CID, la ONU estableció la necesidad de implementar una nueva Estrategia Internacional para el Desarrollo para el Tercer Decenio, en la cual se tomará en cuenta que “el problema del desarrollo exige una nueva era de cooperación internacional que sea eficaz y significativa, y que corresponda a las necesidades y problemas de los países en desarrollo” (ONU, 1981).

En ese tenor, con el objetivo de fomentar el desarrollo económico y social de los países del Sur, la ONU organizó la Conferencia de los Países Menos Adelantados (PMA)” en París³⁵. En esta Conferencia los países del Sur expresaron la necesidad de reconocimiento a sus necesidades especiales y específicas según cada caso, para establecer un nuevo orden económico internacional basada basado en la justicia, equidad y el respeto a la soberanía. Asimismo, se reconoció “la necesidad de financiación para el desarrollo, tanto de recursos domésticos de los países menos adelantados, más los recursos adicionales externos” (ONU, 1981: 111).

Es decir, la Conferencia fue fundamental porque se reconocieron diversos desafíos vinculados al desarrollo, tales como el desarrollo social, el desarrollo rural, la educación y la cultura, la salud, los recursos naturales, los asentamientos humanos, el crecimiento poblacional, entre otros. Asimismo, y derivado de la Conferencia, los países reconocieron el retroceso de la situación social en países en desarrollo, “aproximadamente 850 millones de personas en el mundo en desarrollo viven en el límite de la existencia: hambrientas, enfermas, sin hogar y sin empleo útil” (ONU, 1981: 113). Los desafíos de los países en desarrollo se convirtieron en desafíos globales, al agravarse la hambruna, la desnutrición, las enfermedades, el analfabetismo y otras causas derivadas de la pobreza.

1.3 El derecho humano al desarrollo

A finales de los años ochenta se amplió el debate existente sobre la concepción de desarrollo en sus diferentes vertientes. Estas aproximaciones cuestionaron el enfoque economicista que hasta esa fecha se le había asignado al término desarrollo, ligándolo a cuestiones de expansión de ingreso nacional como una medida que estimulaba desarrollo en una sociedad. En palabras de Sen “la renta es uno de los factores que contribuyen al bienestar y a la libertad, pero no es el único, el proceso de crecimiento económico, pues,

³⁵ Derivado de esa Conferencia, se elaboró la Declaración del nuevo Programa de Acción para los países menos adelantados, en el cual se hacía énfasis en autodesarrollo sostenible, que fuera capaz de proveer las condiciones necesarias para brindarle las condiciones mínimas internacionales de nutrición, salud, transporte, comunicaciones, educación, oportunidades de empleo, entre otras a todos los ciudadanos de esos países. Los principales objetivos del nuevo programa de acción fueron: “a) promover cambios estructurales para transformar a los países menos adelantados, b) proveer un extenso y adecuado estándar internacional para combatir la pobreza, c) identificar oportunidades de inversión basadas en prioridades para mejorar los niveles de vida, d) mitigar los efectos adversos de los desastres naturales” (ONU, 1981).

constituye el punto de partida insuficiente para evaluar el progreso de un país; por supuesto, no es irrelevante, pero se trata de un factor más entre varios” (en Nermeen, 2006).

Derivado de lo anterior, en el marco de la ONU, se aprueba el 4 de diciembre de 1986 la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la cual en su artículo 1 y 2 señala que:

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.
2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales (Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, 1986).

Esta Declaración se elaboró 38 años después de la adopción de la Declaración Universal de los DD.HH. En ese sentido, Segupta señala que “en la fecha en la que fue aprobada no había duda sobre que los derechos económicos y políticos estaban interrelacionados y eran interdependientes como componentes de los derechos humanos, así como que la verdadera libertad no podía existir sin seguridad económica e independencia” (Segupta, 2001: 2527).

A su vez, la declaración se basó en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, reconoce que existen diversos obstáculos que:

se oponen al desarrollo, y a la completa realización del ser humano y de los pueblos, y considerando que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes y que, a fin de fomentar el desarrollo, debería examinarse con la misma atención y urgencia la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y que, en consecuencia, la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos humanos y libertades fundamentales.. (Preámbulo de la Declaración del Derecho al Desarrollo, 1986)

La Declaración sobre el Derecho Humano al Desarrollo marcó un hito en cuanto al enfoque de políticas al desarrollo, debido a que anteriormente, como se señaló en su momento, el enfoque de desarrollo estaba ligado a la teoría de crecimiento económico y a la teoría de

modernización expuesta por Rostow en 1960, en la cual la transición de una sociedad a la modernización se lograría a través del incremento del nivel económico³⁶.

La Declaración representa parcialmente un triunfo sobre la aceptación internacional respecto a la indivisibilidad de los derechos humanos, tanto políticos, sociales económicos, culturales. Es decir, “hasta antes de la declaración este consenso internacional estaba roto desde 1950 con el inicio de la guerra fría, debido a que existían dos pactos por separado, uno estipuló los derechos civiles y políticos y el segundo, abarcó los derechos económicos, sociales y culturales” (Segutpa, 2001: 2527).

Asimismo, un artículo fundamental es el 6, que dice:

1. Todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin ninguna distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión.

2. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

3. Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales (Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, 1986).

A pesar de que “la Declaración gozó de aprobación³⁷ de la mayoría de los Estados, países como Estados Unidos votaron en contra y las delegaciones de España, Australia, India, México, Ecuador y Chile insistieron en la necesidad de llegar a un consenso respecto a la definición del derecho al desarrollo para asegurar su protección jurídica” (Gómez, 2004: 33).

³⁶ Es por ello por lo que, además de considerar las variables macroeconómicas en torno al desarrollo, se le consideró como un proceso, en el cual se recalca que el objetivo último es el aumento constante del bienestar de toda la población, “sobre la base de su participación plena en el proceso de desarrollo y de una distribución justa de los beneficios derivados de éste, además de que recalca la dignidad humana” (Declaración del Derecho Humano al Desarrollo, 1986).

³⁷ El resultado de la votación efectuada revela la composición de esa mayoría: 146 Estados votaron a favor de la Declaración; ocho gobiernos se obtuvieron: Dinamarca, la República Federal de Alemania, el Reino Unido, Finlandia, Islandia, Suecia, Japón e Israel; finalmente la Declaración sobre el derecho al desarrollo tan sólo contó con el voto en contra de Estados Unidos.

Derivado de lo anterior, Felipe Gómez argumenta que “tras esa votación no subyace más que la profunda escisión entre el mundo desarrollado y los países en desarrollo”, escisión que hace muy difícil la tarea de buscar el consenso. La búsqueda de este consenso no contribuye más que en mascarar la realidad de las relaciones económicas (Gómez, 1999: 100).

A partir de este decenio, el desarrollo fue concebido como multifacético y transversal, es decir, compuesto de múltiples derechos indivisibles. Con base en las apreciaciones anteriores, esta nueva concepción de desarrollo implica transformaciones en las relaciones económicas entre países desarrollados y subdesarrollados. El desarrollo se vincula más a un proceso multidimensional, en el que no solamente abarca las cuestiones económicas, sino también cuestiones relativas a los ámbitos político, social y cultural.

El término de la Guerra Fría marcó un cambio en la cooperación, ya que como lo señala Prado, “la cooperación internacional fue considerada —lejos de los motivos políticos e ideológicos característicos de la guerra fría y del mundo bipolar— como un instrumento renovado y más eficaz para promover el desarrollo mediante el impulso de la democracia y los derechos humanos” (Prado, 2009: 66).

Para complementar la idea previa, se consideró que el término de la Guerra Fría marcó el inicio de un nuevo orden internacional. “En esta etapa de transformaciones, se promovió la reflexión en torno a las mejores vías para la resolución de los grandes problemas mundiales en el marco de una lógica de responsabilidades cada vez más participativas entre los países, a través de nuevos planteamientos y objetivos en materia de cooperación internacional” (Prado, 2009: 69).

En ese tenor, con el fin de la Guerra Fría, “los objetivos de política exterior de los principales actores cambiaron y, a partir de 1989, los objetivos orientan a la una mayor integración económica, búsqueda de un equilibrio financiero, cambio climático, la reducción de la pobreza en el mundo, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia, entre otros” (Velázquez, 2016: 172). Lo anterior se expresa en el preámbulo de diversos documentos de organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “las nuevas circunstancias políticas tanto adentro como afuera de la región, resultan excepcionalmente propicias para adelantar este debate en libertad y para profundizar en los índices de desarrollo de cada uno de los países” (PNUD, 1991).

Es decir, el contexto histórico de la posguerra fría produjo diversos cambios dentro del sistema internacional, lo cual se interpretó como una nueva era en la que había triunfado la economía de libre mercado, y, con ello, inició una era de estabilidad y paz mundial³⁸. Como señala Sotillo “en ese nuevo orden mundial disminuiría la conflictividad y, por tanto, los gastos destinados a la guerra se invertirían en la paz y el desarrollo, especialmente de los países más atrasados” (Sotillo; 2008: 13). Sin embargo, una consecuencia negativa del debilitamiento del bloque socialista y de la Unión Soviética fue el vacío de poder en los países influenciados por el bloque socialista en diversas regiones. Lo anterior derivó en la activación de diversos conflictos internacionales³⁹.

Asimismo, en esta década, el PNUD publicó el Informe del Desarrollo Humano (IDH), el cual representa un avance importante en materia CID. En este Informe se introduce el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual contempla simultáneamente tres elementos básicos:

- 1) Longevidad como expresión de una atención adecuada de la salud y la nutrición,
- 2) el conocimiento, como consecuencia de una adecuada educación primaria, secundaria y terciaria,
- 3) el PIB per cápita, pero incluyendo en el análisis la distribución de éste en la población (PNUD, 1990).

Este nuevo paradigma impulsado por el PNUD repercutió en la manera de concebir el desarrollo y la cooperación, al centrar el proceso de desarrollo en el ser humano. Asimismo, se reconoce la relación existente entre desarrollo económico y desarrollo humano (que en ningún caso es automática). Este cambio de enfoque concibe al

³⁸ En palabras de Francis Fukuyama, asistíamos “el fin de la historia”, en este nuevo orden mundial había triunfado la visión occidental de la democrática liberal como una solución a todos los problemas (Fukuyama, 1989: 29).

³⁹ Los conflictos bélicos basados en motivaciones religiosas, étnicas y culturales cambiaron la forma tradicional en la que era concebida una guerra. Ahora en la clasificación, algunos conflictos se tratan como amenazas a la paz y la seguridad internacionales, incluso si dos estados no están luchando, especialmente cuando vulneran la paz y la seguridad internacional y cuando se violan principios consagrados en las normas universales como: la autodeterminación de los pueblos, protección de los derechos humanos, la democracia, etc. La complejidad de los escenarios en cuanto a la clasificación e intervención concertada en situaciones de conflicto. En ese sentido, se abre un debate sobre la nueva forma en la que se desarrollan y conciben las nuevas guerras. Tras la caída del muro de Berlín se desataron 108 conflictos armados, de los cuáles 20 fueron guerras tradicionales, es decir, entre dos o más países. Sin embargo, ahora se genera una nueva modalidad de conflicto al interior de un solo país (guerras civiles, conflictos entre grupos étnicos o comunidades pertenecientes a distintas regiones). Ejemplo de los conflictos internacionales son: Somalia, Argelia, Tayikistán, Ruanda, Zaire. Para ejemplificar lo anterior, en Ruanda más de 800,000 tutsis y hutus fueron masacrados por los radicales hutus. La huida de miles de ciudadanos que se convirtieron en refugiados.

crecimiento económico como un medio y no como fin. Es decir, el desarrollo humano va más allá de indicadores económicos tradicionales, tales como el PNB, los ingresos, la riqueza, la producción de artículos de consumo, entre otros. Otro de los aspectos que destaca este informe es la libertad como eje fundamental del desarrollo humano; es decir, el ampliar las oportunidades de los individuos, el disfrute de una vida decente, libertad política, garantía de derechos humanos, educación, entre otros.

En ese sentido, y como lo señala Chiani y del Río “se asume que la persona está inserta en un contexto dado, con características propias en lo respectivo a costumbres prácticas, valores y cultura. De esta forma, iniciativas de desarrollo que en algunos países han sido exitosas no necesariamente tendrá un resultado positivo a la aplicarse en contextos diferentes” (Chiani y del Río, 2009: 33).

Figura 1. La concepción de desarrollo humano (PNUD, 1990)



Fuente: elaboración propia con datos del PNUD, 1990.

El PNUD se enfocó en la pobreza como una de las amenazas para el medio ambiente, “cualquier plan de acción para el mejoramiento del medio ambiente debe incluir el programa para reducir la pobreza en el mundo en desarrollo” (PNUD, 1991:29). Asimismo, en el informe se hace referencia al mejoramiento de las condiciones de las futuras generaciones, bajo el precepto de “sostenibilidad”; es decir, la necesidad apremiante de mejorar la distribución global de oportunidades de desarrollo, ya que si no se mejoran “se acentuará notoriamente la compulsión de emigrar en busca de mejores oportunidades económicas” (PNUD, 1991: 28).

A partir del informe del PNUD se conformó un nuevo paradigma de desarrollo en la agenda internacional. Es por ello por lo que en esa década se llevaron a cabo distintas conferencias y cumbres⁴⁰ auspiciadas por la ONU, con el fin de poner sobre la mesa desafíos importantes que enfrentaba la sociedad internacional. En éstas se definieron los temas prioritarios que marcarían la agenda del desarrollo. Como lo señala Ayllón, “al final del conflicto bipolar la función aglutinadora de la ayuda internacional como herramienta para mantener cohesionados a bloques antagónicos desaparece y surgen nuevas justificaciones para asumir el papel que debería asumir la cooperación” (Ayllón, 2013: 6).

Con el fin de la Guerra Fría emergió un nuevo contexto internacional que se caracterizó por la emergencia de diversos actores de cooperación se incorporan como protagonistas, en la que el Estado deja de ser el único actor que incide en el ámbito internacional, por ende, las prácticas de cooperación deben adaptarse al contexto actual.

Debido a lo anterior, en el ámbito de la cooperación internacional se trataron de renovar los fundamentos de la ayuda externa de la Guerra Fría, que vayan más allá de instrumentos estratégicos y motivaciones poscoloniales. En ese sentido, a mediados y finales del decenio de los noventa se intentó impulsar la renovación de la CID. En ese sentido, y derivado del fenómeno anterior, se comenzó a configurar lo que se denomina como la “Nueva Arquitectura de la Ayuda⁴¹”.

Dicha arquitectura se define, por una parte, por el establecimiento de objetivos universales en materia de desarrollo y por el nacimiento de una batería de nuevos instrumentos que pretenden alcanzar el logro de estos nuevos objetivos con una mayor eficacia. Es decir, el objetivo de impulsar esta nueva arquitectura se explica tras el balance de más de seis décadas de practicar la cooperación internacional, porque si bien la CID es un instrumento que ha contribuido al progreso en ámbitos diversos, en otros es ineficaz. Asimismo, este decenio se caracterizó por el progresivo avance de la globalización e interdependencia, lo que a su vez reconfiguró las estructuras internacionales de poder y,

⁴⁰ Con la finalidad de poner en la agenda internacional diferentes temas, que tenían como objetivo definir los objetivos del desarrollo internacional. Durante los años noventa se llevan a cabo las siguientes conferencias, por mencionar algunas, se encuentran las siguientes: Medio Ambiente y Desarrollo (Rio, 1992), Derechos Humanos (Viena, 1993), Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), Desarrollo Social (Copenhague, 1995), Mujeres (Pekín, 1995), Alimentación (Roma, 1996), entre otros.

⁴¹ Dicha arquitectura se define, por una parte, por el establecimiento de unos objetivos universales en materia de desarrollo y por el nacimiento de una batería de nuevos instrumentos que pretenden alcanzar el logro de estos nuevos objetivos con una mayor eficacia.

por ende, las dinámicas entre los distintos actores internacionales, transformando las esferas política, económica, social y cultural.

En este contexto de creciente interconexión e interdependencia, “no parecen pertinentes ni suficientes las políticas unilaterales y discrecionales que emprenden los diferentes países para afrontar desafíos que se han vuelto transnacionales. Asimismo, se puso en duda la capacidad real de los estados para diseñar políticas y respuestas eficaces frente a los diferentes desafíos y escenarios internacionales” (Sotillo, en Millán; 2015: 39).

En este mismo tenor, surgió un concepto fundamental para mejorar la eficacia y evaluar las políticas de ayuda: la Coherencia de Políticas al Desarrollo (CPD)⁴². Este precepto se plantea como un enfoque congruente e integral para afrontar los problemas de desarrollo a escala global. Al respecto, no existe una definición específica sobre el concepto, sin embargo, especialistas argumentan que “la CPD se presenta como una visión alternativa y (necesaria para afrontar de una manera colectiva los desafíos del desarrollo en el actual mundo globalizado” (Millán, 2014: 39).

Ante este renovado impulso por aglutinar esfuerzos globales en torno al desarrollo, actualmente la CPD juega un rol importante en el replanteamiento de la nueva arquitectura de la ayuda, debido a que el enfoque de este concepto se basa en “trascender las restrictivas competencias de cooperación para asumir un compromiso global y transversal con la promoción del desarrollo” (Millán, 2011:140).

La CPD “requiere una mayor coordinación entre actores que permita insertar las actividades derivadas de la ayuda al desarrollo en un mismo planteamiento y objetivo general de desarrollo” (Olivie y Sorroza, 2005: 18). Desde esta perspectiva, la CPD se enfoca a promover la coordinación entre los actores que practican la cooperación para la consecución de objetivos congruentes, tendientes al mejoramiento de la gestión de los recursos destinados en las intervenciones de cooperación, dado que “las prácticas incoherentes poseen efectos negativos para la eficacia, la eficiencia y la credibilidad del país en su conjunto. la consecución de los objetivos” (Alonso, 2010: 7).

Derivado de lo anterior, el impulso de la CPD no solo se limita a las intervenciones nacionales o locales de cooperación, sino que el concepto se debe ampliar al ámbito

⁴² Este enfoque reconoce que una de las limitaciones de las políticas de cooperación internacional es lograr la eficacia de sus objetivos de desarrollo, así como el disminuir las asimetrías entre los actores cooperantes en los ejercicios de cooperación para evitar o reducir la lógica discrecional de las políticas de ayuda.

multilateral, dado que el desarrollo es un fenómeno que trastoca diferentes niveles y “el desconocimiento sobre la problemática del desarrollo global y sus posibles amenazas para el sistema en su conjunto, podría afectar los intereses estratégicos de todos los países independientemente de su riqueza, nivel de desarrollo o poder político y militar” (Millán, 2015: 39).

Otra interesante concepción de la CPD “hace referencia a toda actividad (tanto pública como privada) orientada a integrar de manera sistemática y transversal la perspectiva de los derechos humanos y el desarrollo sostenible en todos los procesos de toma de decisiones relacionados directa e indirectamente con las políticas públicas” (Gil y Martínez, 2015: 79).

En esta investigación, se entiende el concepto de CPD como la armonización de las políticas de cooperación con una visión integral y lógica en los objetivos, los planes, la identificación, la temporalidad, el involucramiento de los actores en los ejercicios de CID, todo ello con el objetivo de que las intervenciones de CID sean eficaces, ya que de la coherencia de políticas radica la consecución de los objetivos.

Como resultado de una renovada agenda de desarrollo y de asociación internacional y, tras compartir desafíos y metas comunes, en el año 2000, durante la Cumbre del Milenio de la ONU, se aprobaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁴³. Estos Objetivos retomaron los compromisos adoptados en las Conferencias realizadas en los años noventa. Los ODM representaron el primer establecimiento de la comunidad internacional hacia el cumplimiento de metas más claras, con indicadores medibles y plazos de cumplimiento a escala mundial.

Estos Objetivos giraron en torno a tres ámbitos: bienestar económico, desarrollo social y sostenibilidad medioambiental, a través de la una mejor asociación global que lleve a cabo acciones específicas para hacer frente a los desafíos globales. El establecimiento de los ODM trazó la hoja de ruta en la que se deberían concentrar los esfuerzos internacionales en materia de desarrollo, debido a que anteriormente y como lo señala Navarro “la agenda

⁴³ Los objetivos que se fijaron son ocho, con 21 metas cuantificables que deberían, en principio, permitir lograr unos mínimos en materia de desarrollo del 2000 a 2015. 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2) Lograr la enseñanza primaria universal, 3) Promover la igualdad de los sexos y el empoderamiento de la mujer, 4) Reducir la mortandad de los niños, 5) Mejorar la salud maternal, 6) Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, 8) Fomentar una alianza mundial para el desarrollo (ONU, 2000).

internacional de desarrollo tenía numerosos (y dispares) foros, planes y objetivos, muchos de ellos solapados o incluso encontrados” (Navarro, 2015: 13).

A partir de la Cumbre del Milenio, y, como parte de la evolución de la institucionalización en pro de la gobernanza⁴⁴ de la cooperación, se realizaron diversas conferencias, foros, acuerdos internacionales que tuvieron como fin coordinar esfuerzos y superar la visión a corto plazo de la CID.

En lo que respecta al impulso de la nueva arquitectura de la cooperación, se destacan las siguientes conferencias y encuentros: Financiación y Desarrollo en Monterrey (2002)⁴⁵, Foro de Alto Nivel sobre la Armonización en Roma (2003)⁴⁶, Declaración de París sobre

⁴⁴ De acuerdo con la Comisión de Gobernanza Global, el concepto que surgió en la década de los 90 y se refiere a un proceso continuo a través del cual los intereses en conflicto o divergentes pueden ser ordenados, y pueden realizarse acciones de cooperación. Ello incluye instituciones formales y regímenes con poderes para vigilar su cumplimiento, así como arreglos formales e informales que las personas por las instituciones han acordado o perciben como afines a sus intereses (Comisión de Gobernanza Global, 1995: 2).

⁴⁵ La Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, México, reafirmó la lógica del pensamiento neoliberal, en la cual la inversión extranjera, el comercio y el capital privado son las principales fuentes de financiación para el desarrollo. Lo expuesto en esta Conferencia fue muy parecido a los postulados de la década anterior, por lo que se le puede nombrar un Post Consenso de Washington.

⁴⁶ En la Declaración adoptada en el Foro de Alto Nivel sobre la Armonización (Roma, febrero de 2003), se establece una armonización de los donantes, también se habla de eficacia en la cooperación para lograr un mayor impacto, el lenguaje cambia: de países receptores a países asociados. En la Declaración participan una coalición formada por más de 80 participantes, entre actores bilaterales, multilaterales, países receptores, donantes tradicionales y emergentes, organizaciones de la sociedad civil, programas globales, el sector privado y los parlamentos. Este grupo es impulsor, junto con el CAD-OCDE, de los Foros de Alto nivel sobre la Eficacia de la Ayuda.

la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en (2005)⁴⁷, Accra 2008⁴⁸, Busán (2011)⁴⁹ y los foros en los que se siguió haciendo recomendaciones en torno a mejorar la condición entre los participantes de acciones de CID provenientes de todos los espectros.

Asimismo, derivado de esta nueva realidad, y ante la emergencia de nuevos actores con mayor incidencia y participación dentro del Sistema CID (SCID)⁵⁰, como las ONG's, las empresas multinacionales, entre otros, lo que significó un reto para la incorporación de estos. Ejemplo de lo anterior es la inclusión de grupos de países con dinamismo económico y liderazgo regional como BRICS, que incluyen a los siguientes países: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, el Grupo de los 7 (G7)⁵¹ o Grupo de los 20 (G20)⁵², conformado por países con características similares relativas al poder económico y político.

⁴⁷ Se realizó en París el 2 de marzo de 2005, donde se adopta la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. En esta declaración se introducen conceptos como complementariedad y armonización entre los donantes, para que se aumente la eficacia y no se fragmente la ayuda, en dicha reunión se establecen los principios de eficacia de la Cooperación, se habla de un reforzamiento de la ayuda, de alineación hacia los intereses de los receptoras y mutua responsabilidad en cuanto al desarrollo. Los principales conceptos son la apropiación y la alineación, en cuanto a la CID, donde los países son “socios de cooperación, tienen responsabilidad compartida y como punto final una armonización en las políticas de cooperación. Se reconoce que, en tanto los volúmenes de ayuda y de otros recursos de desarrollo deben incrementarse para alcanzar los objetivos de desarrollo, la efectividad de la ayuda es igualmente necesaria para apoyar los esfuerzos desplegados por los países socios para reforzar la gobernanza y mejorar los resultados obtenidos con respecto al desarrollo. Esto será lo más importante si las iniciativas actuales y las futuras condujeran a otros aumentos significativos de ayuda. Desde su adopción en marzo de 2005, la gran mayoría de los donantes se han suscrito a los principios establecidos en la Declaración de París. La Declaración está basada en cinco principios rectores: (i) propiedad: los países socios ejercen un dominio real de sus políticas y estrategias de desarrollo y aseguran la coordinación de la acción en apoyo del desarrollo; (ii) alineación: los donantes basan su apoyo general en las estrategias nacionales de desarrollo, las instituciones y los procedimientos de los países socios; (iii) armonización: las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y permiten una mayor eficacia colectiva; (iv) gestión para los resultados: administrar los recursos y mejorar los procesos de toma de decisión para obtener los resultados; (v) responsabilidad mutua: los donantes y los socios son responsables de los resultados obtenidos en material de desarrollo (Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, 2005).

⁴⁸ En Accra se recalca el respaldo político que necesitan los esfuerzos de cooperación, “las reformas que acordamos hoy en Accra necesitarán un respaldo político de alto nivel sostenido, “presión de los pares” y una acción coordinada a nivel mundial, regional y nacional. Para lograrlas, renovamos nuestro compromiso con los principios y metas establecidos en la Declaración de París, y seguiremos evaluando el progreso respecto de la implementación de esos principios” (OCDE, 2008: 7).

⁴⁹ El Cuarto Foro de Alto Nivel en Busán, Corea en 2011, en el cual se dotó de un renovado peso a las Organizaciones de la Sociedad Civil, sin embargo, no se logran muchos cambios y no hay compromiso real por parte de los donantes, hacia nuevas propuestas. Es importante desatacar que el contexto de la Reunión se encuentra en un contexto cambiante, las nuevas modalidades, cooperación triangular, cash on delivery, ONGs .

⁵⁰ El Sistema de CID, puede definirse como: “el amplio y creciente conglomerado de actores de CID que se especializan en distintos temas de la agenda global del desarrollo, provenientes de los hemisferios Norte y Sur, que son de naturaleza pública, privada o híbrida, de amplio o discreta dimensión de impacto, al relacionarse y coordinarse entre sí, conforman un nuevo ente en el seno de las relaciones internacionales” (Prado, 2018: 27).

⁵¹ Conformado por Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, cuyo objetivo es la coordinación de políticas en los temas económicos y de seguridad principalmente.

⁵² Lo integran: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea. Juntos, los miembros del G20 representan alrededor del 90% de la economía mundial y el 80% del comercio internacional (SRE, 2015).

A su vez y como parte de la evolución de las dinámicas internacionales y del SCID, en 2011 se replanteó una Agenda de Desarrollo Post 15 o Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que se aborden nuevos retos de desarrollo y se incluyan de manera más específica cuestiones relativas a los derechos humanos, buen gobierno, sostenibilidad, migración, entre otros.

El progreso alcanzado con los ODM fue sustancial. Para 2015, “el mundo ya había cumplido el primer objetivo, consistente en reducir las tasas mundiales de pobreza extrema y hambre a la mitad. Sin embargo, el alcance de los logros fue desigual. Prueba de lo anterior, fue que, a pesar de ese progreso en 2015, 800 millones de personas seguían viviendo en la pobreza extrema y sufrían hambre” (ONU, 2015: 9).

Ante el reconocimiento de las persistentes brechas de desarrollo en muchos países, y bajo en lema de *Trasformar nuestro mundo*, la sociedad internacional reafirmó su compromiso para continuar construyendo “un futuro común, sostenible y digno en todas para todas las personas y en todas partes del mundo” (ONU, 2015: 11). Derivado del anterior, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se aprobó en septiembre de 2015 en la Asamblea General de la ONU.

Esta Agenda replantea nuevos objetivos, sustituyendo a los ODM por Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁵³. Derivado de lo anterior, los objetivos se ampliaron a 17, con 169 metas. Los ODS están enfocados sobre todo a cuatro desafíos internacionales, luchar contra la desigualdad y la injusticia, el cambio climático y sus consecuencias y poner fin a la pobreza. Actualmente, el debate continúa siendo el papel que tiene la CID, no solo cómo instrumento, sino como objetivo mismo en “la búsqueda de soluciones profundas a la gran contradicción social sobre nuestros tiempos. De igual modo, pensar en los

⁵³ Los ODS son los siguientes: 1) erradicar la pobreza extrema para todas las personas en todas partes, 2) erradicar el hambre lograr la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible, 3) asegurar una vida sana y promover el bienestar de todos en todas las edades, 4) garantizar una educación de calidad y equitativa y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, 5) lograr la igualdad de género, 6) gestión sostenible del agua, 7) garantizar el acceso a energía segura sostenible y moderna, 8) promover el crecimiento económico sostenible e inclusivo y trabajo decente, 9) promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación 10 reducir la igualdad en y entre países 11) lograr que los asentamientos y ciudades humanos sean incluyentes seguros resilientes y sostenibles, 12) asegurar pautas de consumo y producción sostenibles, 13) adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos, 14) conservar y utilizar de manera sostenible en los océanos los mares y los recursos marinos, 15) protección, restauración y uso sostenible de ecosistemas terrestres, 16) promoción de sociedades pacíficas e inclusivas y 17) fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza global para el desarrollo sostenible (ONU, 2000).

problemas actuales del desarrollo es una de las tareas prioritarias, para alcanzar objetivos comunes” (Agudelo, 2012: 7).

1.4 La migración internacional y su vínculo con el desarrollo

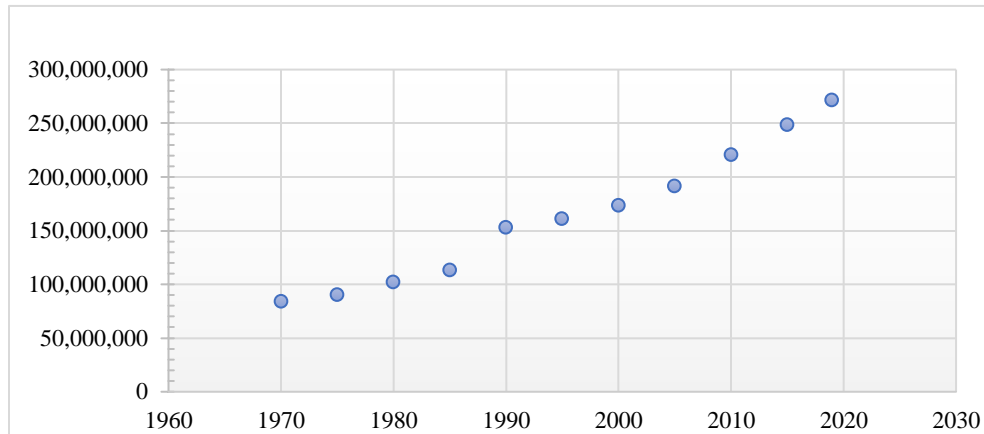
La migración⁵⁴ es parte del proceso evolutivo de la humanidad. Sin embargo, la tendencia muestra que en años recientes los flujos internacionales de migrantes van en aumento. La liberalización de las economías a escala global, el incremento de la interdependencia, el desarrollo de nuevas infraestructuras, redes de comunicación, entre otros factores, acrecientan las desigualdades de ingresos y las disparidades demográficas mundiales entre el Norte y el Sur Global y, son el contexto propicio para los movimientos recientes de personas.

La siguiente gráfica muestra que, a partir de la década de los noventa, los flujos de migrantes comenzaron a aumentar significativamente, así como su composición se diversificó, haciendo que las dinámicas que se vuelvan más complejas⁵⁵. De acuerdo con la ONU, para el año 2019 la población mundial es de 7700 millones de personas (ONU, 2019). De las cuales, 272 millones son migrantes internacionales, lo que equivale al 3.5 % de la población mundial.

⁵⁴ En general, se utilizarán el término migración y sus derivados en lugar de los de inmigración y emigración para hablar del fenómeno en su conjunto, entendiéndolo como “un proceso mucho más complejo que la simple entrada o salida de personas de un territorio, en el que confluyen múltiples causas que pueden catalogarse como factores de atracción -principalmente laborales y sociales y factores de expulsión como la crisis generalizada de expectativas de futuro-” (Ruíz, 2010: 69).

⁵⁵ Los fenómenos actuales son la presencia de mujeres y niños en los flujos de migración. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas, el número estimado de personas de 19 años o menos que viven en un país distinto a aquel en el que nacieron pasó de 28.7 millones en 1990 a 37.9 millones en 2017. En 2019, los niños migrantes (de 19 años o menos) representaban el 14 % de la población migrante total (ONU, 2019).

Cuadro 1. Migrantes internacionales (1970-2019)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Organización Internacional de la Migración, 2020.

El gráfico anterior muestra el incremento de los flujos internacionales de migración por décadas. En 1970 existían casi 85 millones de migrantes, la cifra para 2019 muestra que estos flujos se cuadruplicaron hasta llegar casi a 280 millones de personas (OIM, 2020). En términos regionales y de acuerdo con la División de Población de la ONU (UNDESA), Europa recibe el mayor número de migrantes con 82 millones, seguido de Norte América con (59 millones) y el Norte de África y el Este de Asia con (49 millones) (UNDESA, 2019).

En cuanto a los principales a los principales países de destino, el país que recibe un mayor número de población migrante es Estados Unidos, país que ocupa el primer lugar con (51 millones), seguido de Alemania y Arabia Saudita (con 13 millones cada uno), seguido de la Federación Rusa (12 millones), Gran Bretaña (10 millones), Emiratos Árabes Unidos (nueve millones), Francia, Canadá y Australia (alrededor de ocho millones cada uno) y finalmente Italia (seis millones) (UNDESA, 2019).

Las remesas son “una consecuencia concreta de la migración internacional en los países en desarrollo, estos flujos de remesas se convirtieron en un importante recurso de divisas para muchos países en desarrollo” (Vargas, 2016). De acuerdo con el Banco Mundial, los flujos anuales de remesas a países de ingreso bajo y de ingreso mediano fueron para el año 2018 de 529 000 millones (BM, 2019:1).

La movilidad humana es causada por diversos factores, desde un enfoque crítico, esta movilidad responde a factores estructurales de inequidad global en términos de

salarios, oportunidades laborales o estilo de vida. Asimismo, la movilidad es el resultado de otros factores tales como “los conflictos armados, los desastres naturales, las insuficiencias estructurales de desarrollo en los países pobres, las desigualdades de las economías nacionales, las condiciones de pobreza de amplios sectores de la sociedad y, en general, la brecha cada vez mayor entre pobreza y riqueza tanto entre países como dentro de ellos” (Jiménez y Bebian, 2011: 233).

A pesar de que la migración es un fenómeno antiguo, la gestión de la migración internacional a través de fronteras nacionales definidas y vigiladas es un desarrollo relativamente reciente. “Solo a principios del siglo XX los Estados nacionales desarrollaron pasaportes y visas para regular el flujo de personas” (Martin, 2013: 3). Aunado a lo anterior, y como lo señala Ortega Ramírez, “los grandes flujos de migración fuera de los límites territoriales estatales intrínsecamente suponen un reto al ideal del Estado moderno”, así como “las migraciones internacionales masivas en cualquier territorio, representan retos y rupturas en los ideales de la soberanía, control de fronteras territoriales e integración nacional” (Ortega, 2013: 2).

Es por ello por lo que, en años recientes, se reconoció la importancia del efectivo manejo de la migración internacional⁵⁶. Lo anterior debido a que el fenómeno migratorio⁵⁷ es complejo debido a que involucra distintos ámbitos como el social, el económico y el político, es por ello por lo que se convirtió en un asunto politizado por los Estados y se erigió como un problema a nivel internacional⁵⁸ (Betts, 2011 :1).

Un ejemplo de lo anterior fue la Iniciativa Berne, en 2001, creada a petición de la Secretaría General de la ONU, en la cual se enfatizó el “proveer un marco coherente y comprensivo, con respuesta global para abordar los retos que representa la migración internacional” (Martin, 2007: 309). Asimismo, en 2013 se llevó a cabo en el seno de la ONU el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y Desarrollo, en Nueva

⁵⁶ En 1994, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en el Cairo abordó una discusión seria sobre la cooperación internacional y el manejo de la migración. La iniciativa Berne, lanzada por el gobierno Suizo en 2001 que tuvo como objetivo el de mejorar el manejo de la migración regional y global a través de la cooperación entre Estados. A través de consultas internacionales, la Iniciativa Berne, “desarrolló una agenda internacional para el manejo de la migración” (Martin, 2007: 307).

⁵⁷ Derivado del Reporte Doyle se completó en 2002 y generó la creación de la Comisión Global de Migración Internacional. Desde esta conferencia se reconoció los beneficios de la migración y de la integración de los migrantes, pero también se reconoció la necesidad de reducir la migración irregular para evitar el tráfico y contrabando de personas, así como el racismo y la xenofobia (Martin, 2007: 308).

York, en el que se reconoció que “estimuladas por políticas correctas, las comunidades de migrantes y de las diásporas pueden contribuir al desarrollo tanto en los países de origen como de destino mediante las remesas, el comercio, las inversiones, la creación de empresas y la transferencia de tecnología y de conocimientos especializados y prácticos” (ONU, 2013).

A pesar de la creciente importancia y atención que recibe el fenómeno de movilidad humana, uno de los diversos retos que enfrenta es la cuantificación del número real de la población migrante. Derivado de esta reunión, se adoptó una Declaración conjunta, de la cual emanaron premisas de carácter internacional relacionadas con la CID y los derechos humanos, ejemplo de lo anterior son los artículos siguientes:

Artículo 3. Reconocemos la necesidad de la cooperación internacional para hacer frente, de manera integral y amplia, a los desafíos de la migración irregular a fin de que la migración sea segura, ordenada y con pleno respeto de los derechos humanos

Artículo 10. Reafirmamos la necesidad de promover y proteger de manera efectiva los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, en especial los de las mujeres y los niños, y de ocuparse de la migración internacional mediante la cooperación y el diálogo a escala internacional, regional o bilateral y la aplicación de un enfoque integral y equilibrado, reconociendo las funciones y responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino en la promoción y protección de los derechos humanos de todos los migrantes y evitando aplicar enfoques que pudieran exacerbar su vulnerabilidad. (ONU, 2013: A7687L.5).

Si bien se estableció una relación sobre la migración que va más allá de las fronteras y la interdependencia de los Estados en las políticas migratorias, “no existe una institución internacional formal o un sistema coherente que regule y que de respuesta a los retos que representa la migración internacional” (Betts, 2011: 1). Es por ello por lo que recientemente y como parte de los esfuerzos de dotar de gobernanza a la migración internacional, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) se unió al Sistema ONU en 2016 y se creó la Red de Migración de Naciones Unidas para crear sinergias con otros entes que trabajan con migrantes y refugiados.

Uno de los principales retos respecto a la movilidad humana es garantizar el respeto y protección de los derechos humanos sin importar la nacionalidad de procedencia las personas. A su vez, y debido al aumento en los flujos migratorios internacionales, las políticas migratorias de los países se centran en políticas restrictivas para reducir los flujos de migrantes, debido a que como lo señala Martín “el instrumento más fácilmente

disponible para alterar rápidamente los flujos migratorios son los derechos: la reducción de los derechos de los migrantes es a menudo la forma en que los países manejan las crisis migratorias” (Martin, 2013: 4).

Es por ello por lo que, “la acción concertada de la comunidad internacional es primordial a efectos de prevenir y prepararse para las situaciones de crisis; apoyar a los migrantes, los desplazados y las comunidades afectadas por situaciones de crisis, de conformidad con los principios humanitarios; y promover soluciones duraderas que pongan un término al desplazamiento” (ONU, 2015: 5).

La inclusión de la migración en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, representa el reconocimiento de la comunidad internacional de los enormes desafíos que representa la movilidad humana para lograr un desarrollo sostenible. Por ejemplo, se aborda el tema de la migración en el objetivo ocho, en el que se insta a “promover el crecimiento económico, sostenido, inclusivo y sostenible, empleo pleno y productivo” (ODS, 2015) y el trabajo decente para todos, a través de “velar por los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios” (ODS, 2015).

Aunado a lo anterior, en el objetivo 10, hace referencia a reducir las desigualdades en los países y entre ellos, específicamente en la meta 10.7 que describe el “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (ODS, 2015).

Este cúmulo de iniciativas de cooperación en materia de migración representan el proceso interestatal y reflejan la necesidad de dotar de una mayor coherencia de las políticas de cooperación internacional en el tema migratorio, aproximándose al fenómeno desde un enfoque integral, centrado en el respeto de los derechos humanos, que de respuesta a las necesidades específicas y no meramente desde un enfoque coyuntural. “El debate de la gobernanza en materia migratoria carece de sentido si no se aborda desde tres cuestiones conceptuales: institucional, política y normativamente” (Betts, 2011, 3).

El vínculo entre desarrollo y migración exige, por tanto, que el enfoque desde el cual se aborde sea coherente, tanto en el ámbito internacional como desde los propios países que reciben, expulsan y son tránsito de migrantes y refugiados. Es decir, al ser un

tema complejo, en el que influyen diversos factores (sociales, económicos, culturales, político, entre otros), hace que sea necesaria una coordinación internacional con una perspectiva coherente de actuación para que sea un instrumento eficaz y no temporal.

Aunado a lo anterior, a partir de las distintas conferencias y foros internacionales se abordó a la migración como un tema fundamental relacionado a ámbitos de desarrollo humano y desarrollo sostenible, debido a que las crisis tienen considerables efectos a largo plazo en los migrantes y la sociedad.

Asimismo, en primer lugar “el desarrollo o la falta de, afecta los recursos e incentiva la migración, en segundo lugar, la migración guía a un inmediato o sustancial desarrollo de las personas que migran, tercero, los migrantes son agentes de desarrollo que contribuyen activamente en sus lugares de origen y destino, cuarto, los migrantes y refugiados son grupos vulnerables con necesidades específicas que necesitan atenderse con programas de desarrollo sectorial” (Jiménez, 2011: 233).

A su vez, el reto es aún mayor debido a que de acuerdo con el ACNUR, “existen 70.8 millones de personas que huyeron de guerras, persecuciones o conflictos, lo que representa el nivel más alto de desplazamientos en los casi 70 años de historia de la Agencia” (ACNUR, 2019). De acuerdo con el representante de este Organismo, Filippo Grandi, “estas cifras vuelven a confirmar la tendencia al alza a largo plazo en el número de personas que necesitan protección a causa de la guerra, los conflictos y la persecución” (ACNUR, 2019).

El debate sobre el reconocimiento sobre la gobernanza global en materia de migración⁵⁹ y su incoherencia, así como la discusión sobre una red institucional internacional que gobierne la migración internacional de una manera efectiva y ordenada y regular fue abordado recientemente en Marrakech, en diciembre de 2018. En esta Conferencia Intergubernamental se adoptó el Pacto Mundial para una Migración Segura Ordenada y Regular, fue auspiciada por la ONU. Entre sus principales propuestas se encuentran las siguientes: 1) la necesidad de establecer un pacto internacional para lograr un efectivo manejo de la migración de forma ordenada, segura y regular, 2) proveer un

⁵⁹ Los antecedentes de esta organización datan desde 1951, cuando se creó el Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME) con el objetivo de gestionar los desplazamientos de millones de personas en Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente y derivado del evolución de las necesidades en este tema, se fue transformando en 1952 al Comité intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME) en 1980 se transformó en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

marco de cooperación que aborde a la migración en sus distintas dimensiones, 3) se reconoce que la migración ha formado parte de la experiencia humana desde los albores de la historia, y reconoce que genera prosperidad, innovación y desarrollo sostenible en nuestro mundo globalizado, y que estos efectos positivos pueden optimizarse mejorando la gobernanza de la migración” (ONU, 2018, 39).

A pesar del debate internacional existente en la materia, una de las principales debilidades de los foros internacionales especializados en este tema, es que carecen de carácter jurídico vinculante, es decir, su efectivo cumplimiento depende de la voluntad política de los Estados, al no existir una obligación jurídica que garantice su cumplimiento, las responsabilidades recaen en la voluntad de estos.

A pesar del encuentro en Marruecos, el 10 y 11 de diciembre de 2018, en el que se elaboró el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, los resultados no fueron los esperados, debido a que, si bien se establecieron ciertos compromisos para llevar a cabo acciones concretas en la materia, en la mayor parte del documento hace referencia únicamente a la actualización, procesamiento e interpretación de datos actuales sobre migración. Es por ello por lo que el respeto y protección de los derechos humano de los migrantes es un tópico controversial a nivel internacional. Por ejemplo, uno de los retos que enfrenta la sociedad y que impacta de manera negativa, sobre todo en temas relacionados a derechos humanos es el regreso de los nacionalismos.

El establecimiento de marcos normativos es un avance en el desarrollo institucional de la gobernanza de la migración, dentro de esta evolución y de acuerdo con Jiménez y Simones, se observan tres características fundamentales: “1) La tendencia de las nuevas leyes de migración a reconocer los derechos sociales de los migrantes independientemente de su condición administrativa migratoria, 2) el reconocimiento de derecho a migrar como manifestación de la libertad de movimiento como un derecho en sí mismo, 3) promulgación de nuevas leyes de refugio, creadas con arreglo a los principios de no devolución, prohibición de rechazo en la frontera, la no discriminación, la no sanción por ingreso ilegal, la unidad de la familia, la confidencialidad y trato e interpretación más favorable a la persona humana, 4) promulgación de leyes para castigar los delitos de trata y tráfico de personas” (Jiménez y Simoes, 2011: 250).

A pesar de la realización foros, conferencias, programas, entre otros eventos que abordan el tema en el ámbito multilateral “la comunidad internacional que no encuentra un

mecanismo efectivo para hacerle frente al fenómeno y que adoptado por la restricción y negación de los derechos humanos más básicos como única posible alternativa de disuasión para los candidatos a la migración” (Castro, 2016: 1).

El panorama actual muestra un retroceso en garantizar un efectivo goce y disfrute de los derechos humano debido a que, una característica actual de políticas migratorias es la represión y restricción de los flujos migratorios caracterizados como “irregulares”, así como que las políticas migratorias son practicadas por cada Estado en el ejercicio de su soberanía. Dos ejemplos de lo anterior son el primer lugar la externalización de las fronteras⁶⁰ de la Unión Europea al establecer centros de detención en altamar y, en segundo lugar, Estados Unidos con la política de Trump de detención y separación de familias y la creación de centros de detención de niños migrantes⁶¹.

Aunado a este panorama, la situación ante la pandemia causada por el virus SARS-COV-2 complicó los escenarios, al trastocar y modificar las dinámicas internacionales, regionales y nacionales. Ante ello, el panorama de cooperación internacional en materia de salud y ante la pandemia del SARS-COV-2, pone a prueba la voluntad política de los gobiernos respecto a el fortalecimiento de los lazos de cooperación internacional y sumarse a la lucha común o, cerrarse y combatirla desde el interior, empleando medidas proteccionistas.

Derivado de lo anterior, la respuesta común de los países, sobre todo los países miembros de la Unión Europea y Estados Unidos, ante la crisis sanitaria, fue el cierre de fronteras, con el objetivo de evitar la posibilidad de futuros contagios en la frontera Sur. Ante ello, se mostró una debilidad que caracteriza al sistema internacional, el de la coordinación, debido a que fomentar la cooperación en salud es un tópico fundamental, este hecho pone a prueba la voluntad política de muchos gobiernos en un contexto tan adverso.

⁶⁰ El fenómeno de externalización de fronteras se refiere “al desplazamiento de control de las fronteras y de sus tecnologías más allá de los bordes territoriales de los espacios políticos formalmente unificados bajo ese término” (Mezzadra y Nielson, 2017: 202).

⁶¹ Derivado de las crisis humanitarias en el Triángulo Norte de América Central- El Salvador, Guatemala, Honduras y México, la composición de la población migrante se modificó, las mujeres y niños sin acompañamiento son una característica actual de los flujos migratorios. A partir de 2014 “la patrulla fronteriza de Estados Unidos aprehendió un total de 68, 541 niños, niñas y adolescentes no acompañados y 68,445 familias” (CIDH, 2015: 10). A partir de esa fecha el flujo de personas provenientes de esos países aumentó. De acuerdo con el sitio oficial de noticias de la ONU, “El número de niños no acompañados puestos bajo custodia en la frontera es mayor que en cualquier otro año registrado y asciende a 76.000. La mayoría de los menores son de Guatemala y Honduras” (Centro de Noticias ONU, 4 de noviembre de 2019).

Asimismo, “organizaciones civiles, de derechos humanos y de inmigrantes salieron al paso y señalaron que el presidente Trump está sacando partido de la crisis de salud generada por la pandemia del Cov-19 para promover su agenda ante inmigrante y atizar los temores racistas en el país” (Anadolu Agency, 2020). En ese sentido, la pandemia evidenció y agudizó la vulnerabilidad de la población migrante, sobre todo de la población que se encuentra de tránsito de manera irregular. Es por ello por lo que el reto aún es mayor en cuanto a la gobernanza global en ese ámbito⁶² y la institucionalidad como elemento de oportunidad. Asimismo, el segundo desafío y reto de oportunidad a la vez, consiste en la coordinación entre los actores para que los objetivos planteados sean congruentes y no solo se reduzca a un tema coyuntural del gobierno en turno.

Finalmente, la coherencia de políticas al desarrollo es imprescindible en las intervenciones de cooperación internacional. Lo anterior requiere coordinación entre los actores involucrados, Organismos Internacionales como la OIM reconocen que “la falta de coherencia a nivel institucional se debe en cierto modo, a las tensiones intrínsecas existentes entre los programas de desarrollo y migración. Esta última es, de hecho, una prioridad central a nivel nacional para los países receptores, relegando a un segundo plano las obligaciones de desarrollo internacional” (OIM, 2008).

Ante el dinámico sistema internacional, fenómenos como la migración, los derechos humanos, el desarrollo humano y la cooperación internacional se consideran como tópicos relevantes de estudio en la disciplina de Relaciones Internacionales (RRII). En ese sentido, diversos actores internacionales promueven mediante la cooperación internacional mecanismos de coordinación que incentiven la gobernanza en materia migratoria con un enfoque de protección y respeto a los derechos humanos. "Si bien los Estados tienen derecho a establecer sus políticas de inmigración; las políticas, leyes y prácticas implementadas en materia de migración deben respetar y garantizar los derechos humanos de todos los migrantes, que son derechos y libertades que se derivan de la dignidad humana. Las políticas y prácticas de inmigración nunca pueden usarse como mecanismos para

⁶² La coordinación de los actores involucrados, entre los que se encuentran en primer lugar los países (emisores, tránsito y receptores), Organismos Intergubernamentales, redes de migrantes, Organizaciones No Gubernamentales; entre otros actores, con el objetivo de mejorar los esquemas de cooperación en materia migratoria, los marcos de actuación, los protocolos, las políticas, los objetivos comunes para incidir en la regularización de los flujos migratorios y así lograr una migración regular, ordenada, segura y eficaz. El reto de la gobernanza es mayor en este ámbito, debido a que se necesita voluntad política y de negociación, por lo tanto, es un fenómeno complejo porque implica consenso y liderazgo.

causar tratos crueles, inhumanos y degradantes, para separar familias, para atacar a niños y sus familias, o para poner en mayor riesgo las vidas de las personas que necesitan protección. Esto es simplemente inhumano e incomprensible" (CIDH, 2018).

Uno de los retos actuales son las políticas restrictivas que adoptan los gobiernos de los países receptores y en tránsito ante la migración irregular. Lo anterior representa desafíos importantes debido a que los flujos de migrantes son vistos como una amenaza a la seguridad nacional y ante ello, en lugar de garantizar el respeto a los derechos humanos, las medidas adoptadas por los Estados son coercitivas que muchas veces violan los derechos humanos de los migrantes y sus familias.

Capítulo 2. Condicionantes internos y externos de la política exterior de México en Centroamérica durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: 2019-2021.

2.1 México: política interna y política exterior

Dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales se aborda el estudio de la política exterior⁶³, desde diferentes enfoques teóricos que buscan darle explicación a las acciones que emprenden los Estados en su actuación en el ámbito internacional. Para la teoría realista, en su enfoque clásico, la política exterior se estudia con variables centrales como el poder, la seguridad y el interés nacional, en el que los Estados son los actores centrales y protagónicos. En vista de lo anterior, las acciones fuera de sus fronteras son emprendidas por los Estados y tienen como objetivo de maximizar su poder y así garantizar su seguridad “en cuanto a los medios para alcanzar los objetivos de política exterior, los realistas prefieren el uso de la fuerza y la diplomacia coercitiva” (Velázquez, 2016: 258).

Para la teoría del liberalismo institucional, la interacción de los Estados se explica a través del “ejercicio de un sistema democrático y de libre competencia económica, capaz de promover un entorno nacional e internacional de prosperidad” (Prado, 2016: 369). Es por ello por lo que bajo esta visión y mediante el ejercicio de su política exterior, “los países democráticos son más propensos a resolver conflictos internacionales (y nacionales) mediante procesos de diálogo” (ibídem: 372).

En ese sentido, la política exterior es una extensión de la política interior de cada Estado y el reflejo de ésta. “La política exterior comprende las posiciones, acciones, actitudes, decisiones y acciones que todo Estado promueve tanto interna como externamente. De esta manera, las bases y los fundamentos de una política exterior se sustentan, en principio, en las necesidades económicas y sociales establecidas por las naciones entre sí” y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos, se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch, 1993: 3).

⁶³ De acuerdo con Gutiérrez, en Velázquez Flores, “definir el concepto de política exterior es una tarea compleja ya que, incluso, hay autores que afirman que no existe la política exterior de Estado, sino que se trata, en general, de la política exterior de los gobiernos. Es decir, como en muchas ocasiones esta política no responde a los intereses generales de la mayoría de la población y la sociedad no es consultada para la toma de decisiones orientadas al exterior” (Velázquez, 2007: 17).

En cuanto al ejercicio de la política exterior, “sólo puede predicarse de los Estados ya que son los únicos actores que reúnen los dos requisitos necesarios para poder desarrollar plenamente: capacidad jurídica reconocida internacionalmente y capacidad política plena, autónoma y eficaz. En ese sentido, la política exterior es el ámbito en el que se definen y ejecutan las acciones y decisiones que toma el Estado para la defensa de sus intereses y la promoción de sus objetivos en el escenario internacional; por tanto, no es otra cosa que una continuación de la política interna del Estado (Calduch, 1993: 3).

Para Velázquez, “la política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés y la seguridad nacionales y en los objetivos concretos de carácter económico y político básicamente. Dicha política se sustenta en un proyecto específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado y de la sociedad civil. A su vez, la política exterior es determinada por los factores de situación como externos y sigue las pautas de la política de poder y la política de presión” (Velázquez, 1995: 29).

La política exterior no puede dissociarse de la política interior del Estado, ya que ambas están íntimamente relacionadas. En esta investigación se entiende a la política exterior como aquellas acciones, posiciones, decisiones, actitudes que emprende un Estado mediante su gobierno central, más allá de sus fronteras, mismas que están determinadas por factores externos de situación y de factores internos tales como su historia, cultura, intereses, situación política y social, capacidad de negociación y proyecto de nación del gobierno en turno.

En ese sentido, en México, “la política exterior de ha estado influida por el tiempo y el espacio en el que se desarrolla. Por ello, está condicionada por tres factores de situación básicos: 1) el modelo de desarrollo; 2) el sistema político; 3) el entorno internacional. De la combinación de esos tres factores de situación con el poder nacional de cada momento de nuestra historia. Desde la Revolución, podemos explicar la lógica y los intereses a los que ha respondido la política exterior del Estado mexicano desde el inicio de la Revolución hasta su Centenario” (Meneses, 2011: 28).

Asimismo, los condicionantes externos e internos de situación en cada Estado limitan o amplían su margen de maniobra en el exterior. Es decir, existen elementos que condicionan la política exterior en el nivel Estatal. El primer nivel “incluye los factores

políticos, ideológicos, económicos, tecnológicos, geográficos, militares, sociales y culturales del Estado. El segundo comprende los actores subnacionales gubernamentales y no gubernamentales. El tercero considera el interés, los objetivos, el proyecto y la identidad nacionales, así como la capacidad de negociación internacional” (Velázquez, 2004: 65). Un elemento esencial en la política exterior es el interés nacional. Velázquez argumenta que “el interés nacional es considerado el fundamento de la política exterior, la política exterior busca encontrar, en el ambiente internacional, aquellos elementos que ayuden a satisfacer las necesidades más esenciales del Estado” (*ibídem*, 2001: 67).

Para el caso mexicano, los principios normativos de la política exterior se encuentran consagrados en la Constitución Política, artículo 89, fracción X: 1) autodeterminación de los pueblos; 2) la no intervención; 3) la solución pacífica de controversias; 4) la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; 5) la cooperación internacional para el desarrollo; 6) el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos⁶⁴ y 8) la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

De acuerdo con Velázquez, la política exterior de México transitó por diversas etapas históricas. Para su estudio se distinguen nueve etapas que recorren desde la conformación de México como nación independiente, hasta la etapa de cambio estructural, cuando se aprecia una reducción en el grado de elaboración de la política exterior; con un sesgo en temas económicos y una concentración regional con los vecinos del norte. Como se puede observar, esta periodización corresponde a una relación entre la evolución del Estado-nación de México y un proceso cada vez más complejo de la formulación de la política exterior mexicana (Velázquez, 2007: 77).

Lo anterior evidencia que la política exterior siempre está sujeta a factores de situación, tales como el contexto interno de cada país y del externo. En lo que respecta a

⁶⁴ Derivado de la apertura democrática y los avances en sistema de impartición de justicia, se incluyó a los derechos humanos y su promoción como uno de los ejes de la política exterior mexicana. La reforma a la Constitución política en el 2011 reconoció que, tanto internamente como en el exterior “la universalidad de los derechos humanos se refiere a que estos son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, por lo que se consideran inviolables. No son absolutos pero dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que es un núcleo esencial es intangible; por ello, ni aún en los estados de excepción se suspenden, pues en todo caso siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario. Asimismo se reconoce que deben respetarse en beneficio de todo ser humano, sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias” (Ferrer *et al*, 2013: 10).

los derechos humanos, la política exterior de México desde 1945 hasta 2006 “pasó de acomodar” el tema de los derechos humanos en su política exterior actuando principalmente de manera reactiva y defensiva, a implementar una política exterior más comprometida y con una dirección clara” (Saltamacchia y Covarrubias, 2011: 161).

De acuerdo con Saltamacchia y Covarrubias, para el estudio de la política exterior de México en derechos humanos, es necesario clasificar y dividir en distintos períodos, los cuales se resumen en los siguientes:

1. 1945-1994: el multilateralismo tradicional en materia de derechos humanos. Esta etapa se identifica por una posición ambigua, un respaldo habitual a las iniciativas multilaterales en la materia, de enfoque juricista y una postura de defensa de su soberanía. En el ámbito bilateral se caracterizó por un compromiso meramente declarativo y por el abstencionismo de emitir opinión alguna sobre cualquier país que violara los derechos humanos.
2. 1994-2000: los años de transición. Durante este período, caracterizado por la apertura económica al exterior, se inició un período de cambios graduales. Dichos cambios estuvieron influenciados por el exterior, acorde al modelo liberal de promoción de democracia y derechos humanos⁶⁵. La apertura al escrutinio internacional de los gobiernos priistas fue cautelosa y la postura de México al exterior fue más reactiva y defensiva. En el ámbito bilateral siguió apeándose a los principios de autodeterminación de los pueblos y la no intervención.
3. 2000-2006: el desarrollo de una política exterior de derechos humanos. En este período se desplegó desde Cancillería una política exterior en derechos humanos. La alternancia democrática en el gobierno federal representada por el Partido Acción Nacional (PAN) “propuso subrayar a través de la política exterior su origen y legitimidad democráticos, así como una concepción distinta de la relación entre Estado y sociedad” (Saltamacchia y Covarrubias, 2011: 181). Durante el sexenio de Vicente Fox “la Cancillería mexicana comenzó a desarrollar una verdadera política exterior de derechos humanos; es decir, una

⁶⁵ Un claro ejemplo es que durante el gobierno de Zedillo, el 8 de diciembre de 1997, se firmó el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación de la Comisión Europea, que establecía una cláusula de democrática y derechos humanos. La firma de este acuerdo fue difícil debido a que obligaba a México a respetar internamente los derechos humanos y la democracia y así, olvidar su posición soberanista.

política que contó con las cualidades de intención, agenda y sistematicidad” (ibídem, 188). Asimismo, hubo cambios institucionales importantes como la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia. En resumen, se destacan tres puntos elementales: el primero, la tendencia hacia la apertura, a un mayor escrutinio internacional, el segundo es el reconocimiento de la competencia y la ratificación del estatuto de la Corte Penal Internacional y finalmente, el acercamiento, la inclusión y el reconocimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil como actores legítimos en la materia. En el ámbito bilateral, durante la administración de Vicente Fox hubo un pronunciamiento directo sobre la falta de democracia y la violación de derechos humanos en países como Cuba y Venezuela.

4. 2006-2018: cambio de gobierno y securitización del sistema internacional. La administración de Felipe Calderón tuvo continuidad de su antecesor en cuanto a la apertura al escrutinio externo. En el ámbito internacional, continuó el activismo y la participación en foros a los cuales se sumó, en el que México se pronunció a favor y propuso resoluciones en tópicos a favor de la protección de minorías (personas indígenas, con capacidades diferentes, entre otras). Ese sentido, y como lo sugiere Anaya, durante este periodo existió “la consolidación de una política exterior que ha dejado lejos una interpretación del principio de soberanía y no intervención” (Anaya, 2013: 182). Aunado a la apertura hacia organismos internacionales, se redactaron diversos informes que dieron cuenta de la persistente violación de derechos humanos en el país, resultado de la violencia generada por la política de combate al narcotráfico. Sin embargo, “esta avalancha de recomendaciones y medidas de reparación y no repetición no ha coincidido con un cambio favorable en los niveles de vigencia de los derechos humanos en el país” (Anaya, 2013: 786).

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, la imagen de México se deterioró aún más, debido a las numerosas violaciones a los derechos humanos al interior del país como resultado de la continua lucha en contra del narcotráfico emprendida en el sexenio anterior. En el ámbito multilateral, existió continuidad respecto a la promoción de los derechos humanos en los distintos foros y mecanismos en la materia. Derivado de la invitación abierta y permanente de

los órganos internacionales de los derechos humanos, se realizaron visitas periódicas y se publicaron informes de monitoreo. “Una característica central del periodo fueron las álgidas y repetidas tensiones entre el gobierno y los órganos internacionales de derechos humanos” (Anaya, 2019: 1064). Sin embargo, en el ámbito bilateral el gobierno de Peña Nieto “expresó su preocupación sobre la crisis democrática y el deterioro de la institucionalidad en Venezuela” (Anaya, 2019: 1056). La desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa Raúl Isidro Burgos fue un punto de inflexión debido a la fricción, sobre todo después de los reportes del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al contradecir “la verdad histórica”.

5. 2018-actualidad: desde una perspectiva oficial, la política exterior fue planteada por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) como el regreso a los principios básicos de política exterior, que para el presidente son dos: la autodeterminación de los pueblos y la no intervención.

Las etapas históricas de la política exterior mexicana en derechos humanos se caracterizan principalmente por adoptar una actitud cauta, selectiva, adaptativa, discrecional, de compromiso retórico, así como la tendencia hacia el multilateralismo y con miras a “mantener la presencia en foros multilaterales”, si bien se identifican señales claras de continuidad en la política de apertura, también se encuentran otras que sugieren tensiones y el posible resurgimiento de un acercamiento basado en la soberanía y la no intervención” (Anaya, 2019: 1053).

En 2018, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) asumió la presidencia de México con el partido político Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), bajo el lema “Juntos Haremos Historia”⁶⁶. Analistas políticos argumentan que uno de los factores del “abrumador éxito de AMLO se debió a la acumulación de un fuerte descontento social contra el sistema establecido” (Esteinou, 2019: 22), aunado a la falta de credibilidad de los

⁶⁶ Durante campana, López Obrador se pronunció por las causas sociales, era un “representante del pueblo” y mostraba su enojo y descontento ante la situación de muchos pobres y desprotegidos. Otro de los valores que destacó fue el de la honestidad, la esperanza y “por el bien de todo, primero los pobres”. Asimismo, ha señalado reiteradamente que la situación actual que enfrenta el país es culpa de situación a los gobiernos anteriores, calificándolos de corruptos y a sus “adversarios” los cataloga de “conservadores”.

políticos anteriores y la poca representatividad de la clase política. En el ámbito internacional, hubo cambios importantes en materia de política exterior⁶⁷. Las primeras declaraciones de López Obrador en la materia señalan una postura juricista y clásica de apego a los principios de política exterior⁶⁸ consagrados en la Constitución. López Obrador ha señalado en numerosas ocasiones que, “la principal fuerza de la política exterior será la justicia y la estabilidad interna y la estabilidad de nuestro país, la soberanía nacional de esta manera se reforzará con una política que promueva desarrollo y la democracia, para ser respetados y respetables en el mundo” (Conferencia de Prensa, Presidencia de la República, 2019).

Al respecto, Velázquez argumenta que a pesar de que “AMLO ganó la elección presidencial de 2018 con un amplio margen. El hecho se puede traducir en un bono democrático que puede ser útil en materia de política exterior porque se puede convertir en “poder suave”. Sin embargo, el presidente no lo ha aprovechado. La ausencia en la participación y giras en el exterior demuestra la poca prioridad que AMLO le otorga a asuntos externos” (Velázquez, 2020: 6).

Asimismo, la llegada al poder de López Obrador generó expectativas en el ámbito interno, como en el externo, debido a que “el ejecutivo encabezará un gobierno unificado con amplias capacidades institucionales para comprometer recursos y bases internas sólidas que, en principio dotaría de credibilidad, legitimidad y fortaleza a sus posiciones en el escenario internacional” (González y Morales, 2018: 57).

En ese sentido, la política exterior es contradictoria y se habla de un retroceso de los avances logrados a través del activismo mexicano en el ámbito internacional de las décadas anteriores. Ello debido a la ausencia de presencia internacional del actual presidente en los foros multilaterales. El anterior párrafo refleja la situación actual de

⁶⁷ La política exterior del nuevo gobierno encabezado por López Obrador manifestó que una de las prioridades es promover los intereses nacionales y a su vez la justicia social, la seguridad y el desarrollo. Asimismo, se está priorizando la política interna en la lucha en contra de la corrupción, el combate a la pobreza y la desigualdad. Asimismo, el conferencia de prensa el 1ro. de diciembre de 2018, López Obrador recalcó que “la política exterior es la interior” y resaltó que la política exterior mexicana durante su mandato se caracterizaría por “un apego a los preceptos juaristas de respeto entre los países, el principio de la no intervención y la autodeterminación de los pueblos, establecidos en el artículo 89, fracción X de la Constitución” (*El Universal*, 1 de diciembre de 2019).

⁶⁸ “Tenemos que ser respetuosos de estos principios nosotros consideramos que son principios vigentes, eficaces y justos. Negarlo sería como renunciar a la convicción juarista de qué el pueblo y el gobierno respeten los derechos de todos. Son principios que debemos de respetar, porque están en nuestra Constitución” (Presidencia de la República, 2019). Otro señalamiento realizado durante la reunión fue la afirmación de que: “los proyectos de desarrollo son la mejor promoción turística, por lo que los recursos que se destinaban a las oficinas de dependencias federales en el extranjero, se reorientarán a la construcción de obras como el Tren Maya” (Presidencia de la República, 2019).

México en noviembre de 2020, en la que López Obrador gobierna México sin rumbo claro⁶⁹. Al interior, el discurso se enfoca en la justicia social, el ataque a la corrupción, criticando las prácticas neoliberales, enfocado únicamente en el ámbito interno, con un discurso nacionalista y soberanista y con escaso el interés por atender asuntos externos. El canciller Marcelo Ebrard atiende los asuntos internacionales de México, siguiendo órdenes y bajo previo consentimiento del ejecutivo, lo que refleja una política presidencialista y monopólica.

2.2 Breve estudio de la política exterior de México hacia Centroamérica

México comparte diversos vínculos con los países centroamericanos además de su proximidad geográfica, como son: el idioma, la cultura, religión y origen histórico común. Es por ello por lo que Centroamérica siempre se consideró dentro del área de interés en la política exterior de México. Sin embargo, hasta antes de los conflictos en Centroamérica, en la década de los noventa, las interacciones en esa área se limitaron a la promoción de actividades culturales, académicas y artísticas y a la defensa conjunta de intereses económicos.

Asimismo, y como lo señala Prado, México “mediante su política exterior ha procurado mantener un estatus de cierta relevancia en las relaciones internacionales, para lo cual en 1988 elevó a rango constitucional, los ejercicios de la CID. Desde hace 70 años, México ha participado en el sistema de cooperación internacional, primero como receptor y cuarenta años más tarde como oferente, realizando colaboración de forma preferencial hacia Centroamérica, Sudamérica y el Caribe” (Prado, 2014: 53).

A su vez, y como lo afirman Prado y Velázquez “las acciones de cooperación mexicana en su dimensión de política exterior pretenden reforzar sectores clave del desarrollo de sus receptores, especialmente en aquellos países de su entorno geográfico más próximo, en donde existen lazos históricos, políticos, económicos y culturales” (Prado y Velázquez, 2013: 107). Es por ello por lo que México mantiene una estrecha colaboración con Centroamérica, desde un inicio en materia de cooperación cultural y científica y

⁶⁹ Al comparar el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 del presidente López Obrador con los planes de desarrollo nacionales de los anteriores sexenios. El PND de López Obrador únicamente dedica un apartado a la política exterior, señalando que México retomará dichos principios normativos para relacionarse con el mundo y que fortalecerá lazos de cooperación con América Latina y el Caribe y con Estados Unidos y Canadá (PND, 2019: 29).

posteriormente derivado de los conflictos que amenazaron la paz y la seguridad en la región en los años 80 y 90 lideró diversos mecanismos políticos y diplomáticos con el fin de instaurar paz en la región⁷⁰. Por ejemplo, el Grupo Contadora⁷¹ es un ejemplo de liderazgo en las negociaciones político-diplomáticas en pro de la pacificación en Centroamérica.

Otra razón por la que no prosperaron de los mecanismos de integración entre México y Centroamérica fue debido a que los productos que tanto México, como Centroamérica exportaban no eran complementarios, sino que eran similares y representaban competencia entre sí. Posteriormente, en interés de México en Centroamérica en 1979 se explica por tres razones:

- a) La crisis política de Centroamérica que hizo “cobrar conciencia de la importancia político-estratégica que la región tiene para México
- b) La nueva riqueza petrolera mexicana, que elevó la importancia de México en el mundo, amplió su margen de acción internacional y le permitió que, a través de los recursos materiales una presencia real en la región a través de programas de cooperación
- c) La voluntad de López Portillo para activar la política exterior
- d) La agresividad de la política de seguridad nacional de Washington con el advenimiento del poder de Ronald Reagan que, contradictoriamente, incrementó el clima de inseguridad prevaleciente en la región (Herrera y Ojeda, 1983: 427).

Asimismo, a nivel multilateral, la política exterior de México se caracteriza por el ejercicio de su precepto tradicional de autodeterminación y no intervención. Es por ello, y como explica Herrera y Ojeda, “el espacio de maniobra de México y de la gran mayoría de los países del mundo era escaso, dadas las limitaciones que imponían una estructura

⁷⁰ Por ejemplo, en 1996 la diplomacia mexicana fue pieza clave para la resolución y pacificación de los conflictos armados en Guatemala. La guerrilla guatemalteca (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y el presidente Álvaro Arzu ratificó en 1996 un acuerdo para la negociación de la Paz que puso fin a 36 años de conflicto. De acuerdo con cifras de la Consejo Nacional de Población (CONAPO) durante ese período, México recibió más de 45,000 guatemaltecos desplazados por el conflicto armado” (CONAPO, 2000: 9). Luego de la firma de los Acuerdos de Paz de 1996 y la repatriación voluntaria de las poblaciones guatemaltecas refugiadas en nuestro país, la relación entre México y Guatemala experimentó un nuevo impulso, fundado en el diálogo político, el incremento de los flujos comerciales y la cooperación. Para El Salvador, después de diversas negociaciones que iniciaron desde 1983, con el Grupo Contadora, finalmente en 1991, en el Castillo de Chapultepec, se firmó un acuerdo de paz definitivo.

⁷¹ El Grupo Contadora fue un ejercicio de cooperación entre México, Colombia y Venezuela que se desarrolló en 1983 y tuvo como objetivo elaborar un plan para la pacificación en Centroamérica frente a los conflictos armados en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

política internacional de carácter bipolar y la inflexibilidad de una Guerra Fría” (Herrera y Ojeda, 1983: 9).

A finales de los años setenta, “el dinamismo de la política exterior mexicana hacia la región centroamericana se caracterizó por tres elementos de cambio: una marcada vocación centroamericanista, un mayor activismo y un cambio de lugar de los principios⁷²” (Toussaint, 1985: 126). Asimismo, a partir de 1983 la política exterior mexicana experimentó nuevos cambios. Se multilateralizó y comenzó a tener como eje de su actividad la promoción de instancias y acciones conjuntas, como lo fue Contadora, que se convirtió en la salida de México a nivel internacional para no alinearse totalmente a Estados Unidos y mantener una diplomacia relativamente activa” (Toussaint, 1985: 127).

Es menester destacar que la posición y visión de México ante los conflictos de Centroamérica fue distinta a la de Estados Unidos, lo que provocó una tensión diplomática entre los dos países. Al respecto, “México consideraba que los conflictos tenían sus raíces en problemas derivados de estructuras sociales y políticas arcaicas, agravados por un inequitativo orden internacional económico. En consecuencia, para México los conflictos debían enfrentarse yendo al fondo de sus raíces sociales, económicas y políticas y no meramente atacando sus síntomas externos” (Ojeda, 2007: 33).

Una vez firmada el Acta Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica en 1984, el documento fue ratificado y enmendado, hasta que finalmente en 1986 se aprobó la versión final en el cual se dio fin a casi una década de conflictos en la región. Al respecto, la diplomacia mexicana desplegada en el territorio “asumió sus responsabilidades internacionales y resguardó con valentía y dignidad sus intereses frente al imperio estadounidense, consciente de que, al defender los principios de su política exterior en una región vital para el interés nacional de México, se estaba defendiendo su propia seguridad nacional” (Mendoza, 2014 :152).

Es por ello por lo que, cuando se alcanzó la paz en el istmo, “el gobierno mexicano trasladó el eje de las relaciones con los países centroamericanos: de la participación política directa y la mediación para pacificar el área, se transitó a la construcción de mecanismos

⁷² Los principios a los que se refiere la autora se relacionan con la multilateralización de la política exterior al involucrarse en diversas iniciativas a favor de pacificar la región y mantener una política activa para evitar conflictos con Estados Unidos y actuar como mediador.

de CID regionales más institucionalizados tales como las Cumbres de Tuxtla, el Plan Puebla Panamá y el Proyecto Mesoamérica” (Toussaint, 2014: 175).

Con el objetivo de fortalecer la cooperación, en 1990 se creó la Comisión Mexicana para la Cooperación en Centroamérica (CMCCA)⁷³, la cual coordinó los proyectos, los programas y las acciones de cooperación en Centroamérica. Posteriormente, en enero de 1991 se realizó la Cumbre de Presidentes de México y Centroamérica⁷⁴ en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, conocida como Tuxtla I.

Una característica de la política exterior hacia Centroamérica durante los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue que “el activismo en la política exterior mexicana hacia la región fue sustituido por una política de cooperación al desarrollo. A partir de entonces se inició un proceso de institucionalización⁷⁵ de la cooperación mexicana en Centroamérica, que culminó con la firma de los tratados de libre comercio con los países de la región” (Toussaint, 2014: 185).

Asimismo, a partir de 1996 se realizaron visitas de Estado hacia El Salvador, Panamá, Guatemala, Honduras y Nicaragua con el fin de promover acciones conjuntas en materia comercial, de infraestructura, cooperación técnica y científica, entre otros, que evidenciaban interés de México hacia Centroamérica. El incentivo específico de México en la región respondía a intereses prioritarios, tales como la búsqueda de la paz, la democracia, la desmilitarización y el continuar impulsando iniciativas de integración con los países centroamericanos.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo se realizó en Costa Rica en 1996 una segunda reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica (Tuxtla II), en la cual se

⁷³ A partir de la creación de la CMCC se establecieron reuniones periódicas de Comisiones Mixtas y Binacionales. Asimismo, los documentos oficiales de la Secretaría de Relaciones Exteriores reafirman que, “para los países de la región, los recursos de cooperación resultan indispensables para complementar sus propios esfuerzos en la solución de sus problemas más apremiantes y prevenir, mantener y consolidar la paz y la estabilidad. En efecto, a través de la cooperación se fortalecen los lazos políticos y se incide en la consolidación del equilibrio armónico entre los países, se apoya la transferencia de recursos de todo orden, especialmente tecnológicos, financieros, crediticios y de formación de mano de obra” (SRE, 1996: 5).

⁷⁴ Esta cumbre fue conocida como Tuxtla I, se reunieron el presidente de México Carlos Salinas de Gortari, y sus homólogos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Asimismo, el “objetivo de la reunión consistió en suscribir varios acuerdos para fortalecer los procesos de pacificación y democratización en la región por medio de la cooperación internacional (Declaración conjunta, 1991), asimismo, en 1992 México se incorporó como socio extra regional del Banco Centroamericano de Integración Económica y, entre 1991 y 1995 se llevaron a cabo 4535 acciones de cooperación en los rubros económico, financiero y comercial” (Toussaint, 2014: 186).

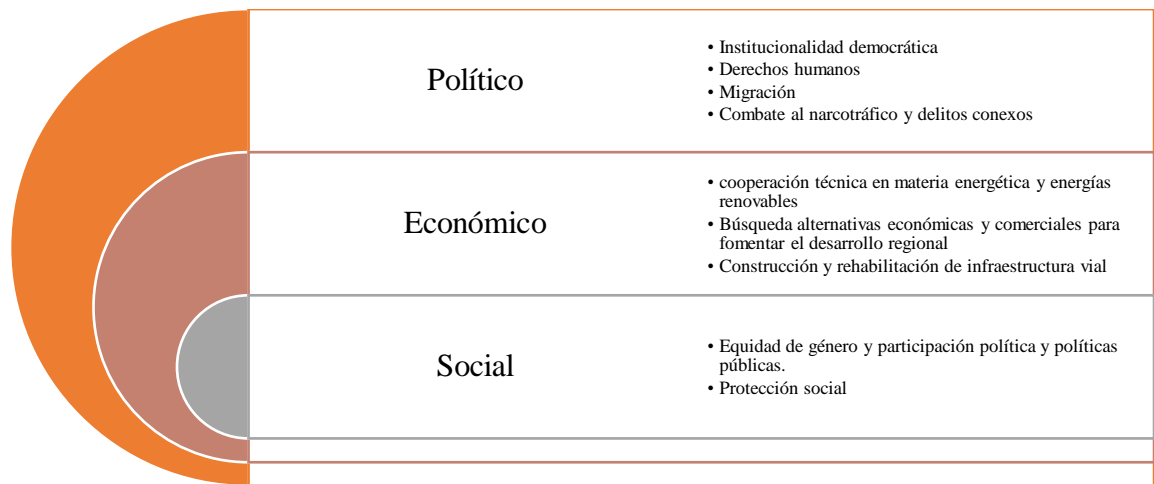
⁷⁵ A pesar de que la cooperación hacia Centroamérica comenzó desde la década de los ochenta y como lo señala (Prado, 2014) “la CID mexicana comenzó a ser utilizada como instrumento de política exterior como recurso complementario a la diplomacia a favor de la paz y desarrollo en la región” (p.61), la conformación de Comisión hacia esa región sucedió una década después.

integraron a este diálogo los presidentes de Belice y Panamá. El encuentro fue continuar con el diálogo y mecanismos de cooperación de la primera reunión denominada Tuxtla I. A través de las reuniones entre Jefes de Estado “se institucionalizó el mecanismo de diálogo y concertación para analizar periódicamente los asuntos regionales, hemisféricos y mundiales, concertar posiciones conjuntas en los foros multilaterales, impulsar proyectos económicos conjuntos, apoyar el desarrollo sustentable y acordar acciones de cooperación. Dos años después, en 1998 se celebró la Tercera reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica (Tuxtla III), en ella se acordó continuar impulsando el diálogo político promover el desarrollo económico-comercial, establecer una agenda de trabajo en áreas prioritarias, así como llevar a cabo un programa de cooperación regional para el período de 1998-2000” (Toussaint, 2014: 187).

La visión de México a partir de la creación de la CMCCA y con la celebración de las Cumbres fue que, por medio de los recursos de cooperación que se ofrecía, se complementarían las capacidades de los países a favor de la solución de los problemas más apremiantes. Así como la Cancillería mexicana proyectó que “a través de la cooperación se fortalecerían los lazos políticos y se incidiría en la consolidación del equilibrio armónico entre los países, a través del apoyo la transferencia de recursos de todo orden, especialmente tecnológicos, financieros, crediticios y de formación de mano de obra. Estos elementos inciden directamente en la aceleración de los procesos de desarrollo y en la elevación de los niveles de bienestar de los pueblos” (SRE, CMCCA, 1996: 5).

En el año 2000, la CMCCA cumplió 10 años, durante ese tiempo las iniciativas de cooperación se enfocaron al establecimiento de estrategias para abordar cuestiones relacionadas a la migración, el combate al narcotráfico, la cooperación financiera, la energética, la educativa y cultural, entre otras. La siguiente tabla muestra los tópicos recurrentes en los que la cooperación mexicana se enfocó a lo largo de una década.

Figura. 2 Ejes temáticos de la cooperación mexicana hacia Centroamérica durante 1990-2000



Fuente: elaboración propia con datos del Informe de la CMC (SRE, 1996).

En el sexenio de Vicente Fox, “Latinoamérica se constituyó, al menos en el plano discursivo, en una prioridad de su actuación externa, a través de la búsqueda del fortalecimiento de los esquemas de concertación y diálogo político y el impulso de los intercambios económicos, comerciales y culturales con la región” (Gómez, 2013: 37). Asimismo, el activismo Vicente Fox se reflejó en la realización de Cumbres. Por ejemplo, a finales del año 2001 se reunió con los presidentes de Centroamérica para promover un Plan de Desarrollo e Integración Regional desde Puebla hasta Panamá, “cuyo objetivo fue combatir el rezago social y económico por medio de la inversión en infraestructura, así como para la creación de bienes públicos regionales con el fin de elevar la calidad de vida de los habitantes” (Villafuente y Leyva, 2006: 29).

También, en junio del año siguiente, se realizó en San Salvador una Cumbre Extraordinaria de mandatarios de los países integrantes del Mecanismo de Tuxtla (Tuxtla V), con el propósito de lanzar oficialmente el Plan Puebla Panamá (PPP)⁷⁶ para la región

⁷⁶ Es interesante señalar que este plan fue propuesto por Vicente Fox el 30 de noviembre del año 2000, un día antes de asumir el cargo como presidente constitucional de México. De acuerdo con los comunicados oficiales de la SRE, “el plan se instauró con los siguientes fines: a) impulsar proyectos de desarrollo social y económico en la zona, b) tener acceso a mejores oportunidades de crecimiento utilizando las ventajas comparativas para lograr la plena integración, c) lograr un desarrollo equilibrado, incluyente, ordenado y económicamente sustentable y sostenible, d) elevar la calidad de vida de la población, e) aprovechar las aspiraciones, intereses y situaciones comunes de historia, cultura, tradiciones y valores, f) fomentar la participación de la sociedad civil en la adopción de nuevas políticas públicas” (SRE, 2001). A su vez, esta estrategia se concebía como de desarrollo para el sur-sureste de México, y su objetivo era combatir el rezago social y económico en la región por medio de la inversión en infraestructura y la concertación de acciones con los siete gobiernos centroamericanos para extender la estrategia a los 64 millones de habitantes de la región mesoamericana, 28 millones en la región sur-sureste de México y 36 millones en Centroamérica” (Castillo et al, 2011:214).

Sursureste de México y los países del Istmo centroamericano⁷⁷. La visión de PPP fue “potenciar la riqueza humana y ecológica de la Región Mesoamericana, dentro de un marco de desarrollo sustentable que respete la diversidad cultural y étnica” (Comité Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla Panamá, 2001: 3). Para lo anterior se plantearon ocho iniciativas relacionadas con el medio ambiente, disminución de pobreza, prevención y mitigación de desastres naturales, turismo ecológico, intercambio comercial, desarrollo de infraestructura, promoción de mecanismos de integración económicos, entre otros.

Es por ello por lo que desde el sexenio de Vicente Fox se evidenció que la estrategia mexicana fue promover el desarrollo regional a través de un enfoque economicista⁷⁸. Es importante destacar que desde el PPP se puso sobre la mesa el tema migratorio, como un asunto transnacional que requería la cooperación de los países involucrados. “En este contexto, los gobiernos de los distintos países involucrados también enfrentan el dilema de cómo contener los flujos migratorios resultado de la pobreza hacia el norte, junto con la crisis o el deterioro de sus regiones menos desarrolladas. Asimismo, lograr el equilibrio entre crecimiento económico, expansión del capital y desarrollo regional se convierte así en uno de los problemas por resolver en países como México en las naciones centroamericanas” (Torres, 2004:36).

A pesar del impulso de la cooperación internacional en la región a través de múltiples iniciativas, Torres argumenta que PPP fue impulsado como una “nueva estrategia, en el marco del TLCAN, ya que la apertura comercial y la globalización necesitan un incremento en las inversiones públicas para infraestructura de transporte y desarrollo de hidroeléctricas, junto con cambios institucionales regulatorios, sobre todo en la política de precios, tarifas y subsidios” (Torres, 2004: 49).

Asimismo, el discurso oficial se pronunciaba a favor de continuar impulsando mecanismos de cooperación hacia Latinoamérica, pero en la realidad y como es señalado por Añez y Prado “la prioridad de Fox fue profundizar sus relaciones con Estados Unidos,

⁷⁷ Los países miembros de esta iniciativa fueron los siguientes: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y México que incluía Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán (SRE, 2001).

⁷⁸ Las iniciativas realizadas se dedicaron sobre todo a la cooperación económica y financiera y a establecer mecanismos de liberalización comercial, aumentar el flujo del comercio, facilitar la inversión, impulsar acuerdos en complementación energética, entre otras acciones. Es importante señalar que la cooperación educativa y cultural también fue estratégica.

y eso fue en detrimento de América Latina. En su sexenio sus tres proyectos más importantes fueron:

1. Una política migratoria con Estados Unidos;
2. La ampliación y profundización del TLCAN, conocido como NAFTA-Plus, que incluía el tema de la seguridad hemisférica (ASPAN, desde 2005).
3. La promoción del libre comercio en todo el continente bajo esquemas del Plan Puebla Panamá y del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)” (Rodríguez y Prado, 2015: 15).

En sustitución del PPP, durante el sexenio de Felipe Calderón, el 28 y 27 de junio de 2008 se propuso la iniciativa Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica), vigente durante el gobierno de López Obrador. Al respecto, el anuncio fue considerado para algunos como una muestra de fracaso del Plan Puebla Panamá, que habría hecho muy poco o sólo se preocupó de la infraestructura de comunicación” (Bolívar, 2010: 160).

Asimismo, durante la administración de Calderón, la política exterior hacia Centroamérica fue activa “pero relativamente modesta con objetivos acotados principalmente a dar respuesta inmediata a algunos de los problemas heredados de la administración anterior y al acercamiento con países ideológicamente similares para legitimar su mandato” (González, 2014: 576).

Durante la administración de Felipe Calderón, se reconoció a la migración como un tema transcendental “la política migratoria será transversal a la política exterior porque requiere de la cooperación internacional, regional y bilateral para enfocarse en el desarrollo, y no en la gestión de los flujos de las personas (Plan Nacional de Desarrollo, 2007: 307).

Asimismo, durante la administración de Calderón “la participación de México en la agenda regional latinoamericana reitera el argumento que, en el ámbito retórico y discursivo, orientada hacia la profundización de lazos comerciales, evadiendo temas de responsabilidad política o diplomática, América Latina pareciera ser una región relevante para el país, lo que no se tradujo en políticas concretas” (Rodríguez y Prado, 2015: 27).

En 2012 Enrique Peña Nieto asumió la presidencia, lo que significó el regreso al poder nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), grupo político que durante más de setenta años gobernó México. Al respecto, “se esperaba un giro de timón que

marcaría diferencias con sus dos antecesores, ambos pertenecientes al Partido Acción Nacional (PAN), y con quienes se observó una economización y securitización de los asuntos internacionales del país” (Meda y Rochín, 2017: 57).

En ese sentido, en el ámbito internacional “se avizoró un escenario más alentador con respecto a la política exterior y CID, en particular por incluir dicha actividad como uno de los cuatro pilares de su política exterior” (Prado, 2014: 73). El PND en el sexenio de Peña Nieto (2013-2018) señaló que la proyección internacional es la piedra angular de un México con Responsabilidad Global. “La privilegiada ubicación geográfica de país es una de las ventajas comparativas de la nación” (PND, 2013).

Aunado a lo anterior, se identificaron algunas estrategias importantes para la región centroamericana:

- Consolidar el diálogo político para atender retos comunes (prosperidad, migración, seguridad).
- Promover el desarrollo fronterizo, identificando proyectos prioritarios de infraestructura en la frontera sur.
- Fortalecer el marco jurídico que brinde certidumbre a los vínculos de cooperación, incluidos aquellos que tienen por objeto otorgar una atención integral al fenómeno migratorio regional.
- Promover acciones que generen oportunidades comerciales y de inversión con Centroamérica y el Caribe.
- Contribuir activamente en los foros multilaterales en los temas de interés para México y la región (SRE, 2013).

Durante el sexenio de Peña Nieto se mostró una política exterior activa hacia Centroamérica. “Desde el rol de oferente, México fue el país que registró un mayor volumen de proyectos: 155, equivalentes al 22,8% de los 680 finalmente registrados, de los cuales se han destinado a El Salvador, Guatemala y Honduras en temas como: medio ambiente, la educación, salud y agropecuario” (SEGIB, 2018: 57).

Complementando lo anterior, “bajo esta racionalidad de proyección, la diplomacia mexicana en América Latina y el Caribe siguió tres líneas de acción: promoción e impulso económico, construcción de un liderazgo basado en la responsabilidad global de México y la normalización de las relaciones diplomáticas con aquellos gobiernos con los que distanciaron las administraciones de Fox y Calderón” (González, 2019: 777).

Al respecto, González distingue “cinco mecanismos causales detrás de la atención y actividad diplomática de México en la región, dependiendo del nivel donde se detona la acción: el *estratégico* que se activa en función de la relación con Estados Unidos y de otros actores extrarregionales por cálculos para equilibrar o ampliar los márgenes de maniobra para contener, apaciguar y acomodar las demandas del vecino del Norte; el mecanismo de *proyección* que opera de adentro hacia afuera para promover intereses económicos, políticos y simbólicos en torno a una narrativa global; el de *arrastre*, que se activa como bola de nieve por turbulencias y crisis regionales que evolucionan de manera imprevista; el *interno*, resultado del juego y de cálculo político doméstico y de las características del proceso de toma de decisiones y, por último, el *inercial/protocolario*, que reproduce patrones de acción institucionalizados por acuerdos previos o estándares burocráticos” (González y Morales, 2019: 773).

El anterior párrafo es fundamental para entender cómo se despliega política exterior de México en Centroamérica. En la mayoría de las veces lo hace de manera pragmática y estratégica, en función de la relación con Estados Unidos y de otros actores extrarregionales. Asimismo, la política exterior mexicana se proyecta en la región porque históricamente Centroamérica configura su zona de influencia natural hacia el Sur. En ese sentido, el gobierno de México promueve diversas conferencias, ejercicios de cooperación triangular, Sur-Sur y mantiene una política exterior activa.

Como se mencionó anteriormente, la transición de gobierno y la llegada a la presidencia de Andrés Manuel López Obrador en 2018, avizoró expectativas de cambio en la política exterior de México. Se esperaba un cambio de rumbo que sentaría precedente con respecto a los anteriores sexenios, en los cuales según su visión “México ha vivido desde 1983 bajo un modelo económico neoliberal que ha sido un desastre, una calamidad para la vida del país” (Primer Mensaje de gobierno en la Cámara de Diputados, 1 de diciembre de 2018).

Con respecto a Centroamérica, el 1 de diciembre (el mismo día de toma de protesta como presidente), una de las primeras acciones de López Obrador fue la firma en la Ciudad de México una declaración política entre los presidentes de las Repúblicas de Guatemala y

Honduras, el vicepresidente de El Salvador y el presidente de México⁷⁹ con el objetivo de identificar elementos de oportunidad y construir un Plan de Desarrollo Integral (PDI)⁸⁰, cuyo fin es “impulsar acciones que generen desarrollo y oportunidades a nivel local, contribuyendo con ello a la prevención de la migración irregular y al mismo tiempo atacando sus causas estructurales” (SRE, 2018).

Al respecto, López Obrador realizó una reunión con cónsules, embajadoras y embajadores de México en enero de 2019, en la cual sostuvo que “para hacer frente al fenómeno migratorio el camino es la creación de empleos, no el uso de la fuerza no el uso de medidas coercitivas, así como el que tenemos que apoyar y proteger a nuestros paisanos en el extranjero; tenemos que insistir mucho en la cooperación para el desarrollo” (Presidencia de la República, 2019).

A pesar de que en un principio el presidente Obrador le dio prioridad al ámbito nacional, “las realidades provenientes del exterior le están obligando a prestar atención a asuntos que, en principio, no consideraba prioritarios” (Ruiz, 2019: 12). Es decir, la relación con Centroamérica se ve condicionada por la compleja relación que México mantiene con Estados Unidos, sobre todo con respecto a la migración y la seguridad en la frontera.

Al ser México un país de tránsito para personas pertenecientes a países de Centroamérica la relación bilateral se centra más en frenar la migración centroamericana⁸¹. A partir de 2010 a 2018, se registró un aumento significativo de los flujos migratorios⁸². Sin embargo, a partir de octubre de 2018, se generó un fenómeno inédito en la historia de la migración centroamericana. Diversos contingentes de migrantes llegaron a la frontera

⁷⁹ Andrés Manuel López Obrador manifestó en las noticias matutinas desde Palacio Nacional que “Centroamérica es prioridad para la política exterior de México para tomar la causa de Centroamérica como causa de México, corresponsabilidad” (SRE, Comunicado de prensa, 2 de diciembre 2019).

⁸⁰ De acuerdo con comunicados de prensa de la presidencia de México, los potenciales cooperantes a favor del PDI son Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, Costa Rica, Estados Unidos y Canadá, Guatemala, Perú y Uruguay. En Europa son Austria, Alemania, Bulgaria, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, países bajos, Portugal, Polonia, Reino Unido, Rusia, Rumania, Suiza y la Unión Europea (se tiene previsto que la Unión Europea aporte siete millones de euros para la implementación del PDI) (SRE, 2019).

⁸¹ Desde 2018, el número de caravanas provenientes del norte de Centroamérica aumentaron exponencialmente, al respecto Trump se pronunció el 5 de febrero vía twitter y “acusó a las autoridades mexicanas de no hacer nada al respecto para detener los flujos de migrantes y afirmó que las autoridades fomentan el paso ilegal de los migrantes” Asimismo, mencionó Honduras, Guatemala y El Salvador han recibido nuestro dinero durante años, y no hacen NADA” (@realDonaldTrump, 28 de marzo de 2019).

⁸² Para ejemplificar la magnitud del fenómeno, con cifras de la Secretaría de Gobernación de México (SEGOB), se registró que el tránsito irregular por México desde Centroamérica en 2010 fue de 112,571 personas y para 2017 la cifra fue de 270, 419 personas. Lo anterior representa un aumento de 240% (SEGOB, 2019).

sur de México (aproximadamente 16,000 migrantes centroamericanos), la mayoría proveniente de Guatemala y Honduras y El Salvador. El arribo de los migrantes centroamericanos colapsó las estaciones migratorias ubicadas en el sur de México. Los albergues habilitados triplicaron su capacidad, lo que generó caos y disturbios. El objetivo de las caravanas migrantes⁸³ es llegar a Estados Unidos.

Estas caravanas fueron organizadas a través de redes sociales y “surgieron como una forma organizativa de seguridad y autodefensa entre migrantes centroamericanos en tránsito por México hacia los Estados Unidos y usaron la estrategia de visibilización y protección. Las caravanas representan una forma de rebelión, una insurgencia de las víctimas del neoliberalismo en América central, al mismo tiempo que una insurrección al gobierno fronterizo establecido por los estados de la región” (Varela y McLean, 2019: 167).

Las anteriores condiciones presentan desafíos para México, sobre todo porque el gobierno de López Obrador, en el PND se pronunció a favor del respeto de los derechos humanos de la población en tránsito⁸⁴. A finales de mayo, la presión por parte de la administración estadounidense fue determinante para que el gobierno mexicano emprendiera acciones encaminadas a contener y desincentivar los flujos de migrantes centroamericanos, a cambio de evitar la imposición de aranceles de 5% al acero, aluminio y a otros productos que exporta México a ese país.

Las caravanas de migrantes se transformaron en un asunto de seguridad para Estados Unidos y para México y ambos gobiernos desplegaron fuertes operativos en su frontera sur. Ante ello, “México confirmó el despliegue de la Guardia Nacional hacia las fronteras norte y sur del país para control migratorio pasando de esta forma de una política de seguridad a securitización de la migración a una militarización fronteriza para detener migrantes” (Ortega y Morales, 2019: 16).

⁸³Ante las restrictivas del gobierno estadounidense de negar visas a ciudadanos centroamericanos que no legalizaran documentación en el país de tránsito se iba a considerar una entrada ilegal y sin posibilidad de otorgamiento de visa. Las caravanas migrantes son contingentes de personas que vienen del triángulo de Centroamérica cuyo objetivo es cruzar la frontera hacia Estados Unidos.

⁸⁴ Desde la Declaración conjunta que firmaron los presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y México el primero de diciembre de 2018, se estableció como prioridad “el respeto de la dignidad de las personas migrantes, de acuerdo al derecho internacional con especial atención en el interés superior del niño y la protección de los derechos humanos, sin importar su condición migratoria, será la prioridad de nuestro actuar. Se fortalecerá el combate de los delitos vinculaos a la migración irregular, acceso a los programas de regularización, medidas de protección internacional y fortalecimiento de la coordinación institucional” (Declaración Política El Salvador, Guatemala, Honduras y México, 1ro de diciembre de 2018).

Es decir, a petición de López Obrador y los presidentes que firmaron la Declaración política en diciembre de 2018, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) elaboró el Plan de Desarrollo Integral con el objetivo de realizar un diagnóstico sobre los cuatro países y hacer “recomendaciones para avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo y generar una nueva mirada sobre la complejidad de los procesos migratorios” (PDI, 2018: 10).

El PDI hace un análisis de las variables macroeconómicas en los países del NCA y México, asimismo, el PDI evidencia que las persistentes desigualdades y el bajo crecimiento económico, brechas en empleos y salarios. A lo largo del documento se mencionan las posibles causas de la migración en la región. El estudio arrojó que la mayoría de las personas deciden abandonar su lugar de origen por diversas razones que tienen que ver con la falta de oportunidades, ingreso salarial bajo, pobreza⁸⁵, violencia e inseguridad, ya que Centroamérica es una de las regiones más violentas el mundo⁸⁶.

El PDI analizó y emitió recomendaciones sobre las políticas macroeconómica, integración comercial y energética, adaptación del cambio climático y gestión integral de desastres, desarrollo y protección social, así como en temas de migración, movilidad y refugio. Asimismo, el PDI pone en evidencia la situación de los países del NCA y los efectos de otros fenómenos como los desastres naturales que causaron estragos en la población (El huracán Mitch en 1998) y los problemas de sequía e inseguridad alimentaria como resultado de El Niño en 2015. La CEPAL analizó que, derivado de los fenómenos naturales causados por el huracán y El Niño, “la mayor destrucción se dio en el sector agrícola, principalmente entre pequeños productores rurales de granos básicos (maíz, frijol y arroz), lo que generó reducciones de rendimientos posteriores en Honduras y una desarticulación de los mercados resultante de la destrucción de infraestructura” (PDI, 2018: 19).

⁸⁵ De acuerdo con datos del PNUD, 1.300 millones de personas viven en situación de pobreza multidimensional, más de dos tercios-886 millones viven en países de renta media (PNUD, 2019).

⁸⁶ Con datos del Banco Mundial para el Salvador, Guatemala y Honduras, los índices de crimen y violencia se encuentran entre los más altos de América Latina. En 2018 la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes se situó en 51 en El Salvador; en 40 en Honduras, y en 22. 4 en Guatemala, muy lejos de la de 10 que, para la Organización Mundial de la Salud (OMS) es la ideal (Fundación para la Paz y la Democracia, 2019. Disponible en: <https://pensandodesdecentroamerica.wordpress.com/2019/01/11/tasa-de-homicidios-dolosos-de-centroamerica-balance-general-2008-2018/>).

En los países del NCA y en México, existe una nula protección social o seguros agrícolas que sirvan como apoyo para la población afectada. En ese sentido, y de acuerdo con la CEPAL, “la migración responde a un proceso de erosión de medios de vida en ausencia de protección ante impactos de todo tipo (enfermedad, extorsiones, violencia, pérdida de cosechas, desempleo, recesiones económicas) de hogares inmersos en patrones estructurales de baja inversión, productividad y remuneraciones, fuerte presión demográfica y persistente desigualdad y pobreza” (PDI, 2018: 21).

Además de que el PDI contó con la asesoría y el respaldo de la CEPAL, está armonizado con los ODS y la Agenda 2030 de la ONU y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. El PDI con Centroamérica tiene un enfoque del derecho humano al desarrollo⁸⁷ y su propósito integral es promover desarrollo económico y social en la región. En palabras del Marcelo Ebrard, titular de la SRE, “el documento se redactó en muy poco tiempo” (SRE, 2019). Lo anterior responde a dos eventuales razones: por un lado, evidencia la urgencia de frenar el fenómeno migratorio, debido a la premura de la elaboración del documento. Por otro lado, al ser un documento redactado en tan poco tiempo, puede ser un elemento de debilidad porque no se contemplaron a profundidad las diversas variables estructurales que son clave para el desarrollo de la región.

El Plan se centra en cuatro pilares básicos: el desarrollo económico, el bienestar social, la sostenibilidad ambiental y la gestión integral del ciclo migratorio (pero esta gestión se enfoca en la seguridad humana y los derechos humanos). El PDI se centra en el origen de la migración, con una visión integral, en el que deben ser tomadas en cuenta todas las facetas para el desarrollo.

Asimismo, el documento reconoce la importancia de los flujos migratorios hacia Estados Unidos. “Aproximadamente la mitad de los más de 30 millones de migrantes internacionales procedentes de América Latina y el Caribe se origina en México y los países del NCA. El principal destino de este flujo migratorio son los Estados Unidos, lo que da origen a uno de los principales corredores migratorios a nivel mundial” (PDI, 2018: 39).

En el PDI reconoce que la desigualdad, la pobreza y la pobreza extrema, la inseguridad, la violencia, el cambio climático y otros factores son obstáculos que

imposibilitan el desarrollo y son el origen de las dinámicas migratorias en la región. Las anteriores causas forman parte de las raíces estructurales que dan pie a la movilidad humana de los países del Norte de Centroamérica (NCA). A su vez, “se enfoca en el aseguramiento de los derechos humanos en el tránsito, el derecho al refugio y el retorno voluntario y sostenible de las personas migrantes” (PDI, 2018: 14).

Las principales observaciones realizadas por la CEPAL se enfocan en variables como “la política macroeconómica, la integración comercial y la energética, la adaptación al cambio climático y la gestión integral de desastres, desarrollo y protección social, y evidentemente, en temas de migración, movilidad y refugio” (PDI, 2018: 15).

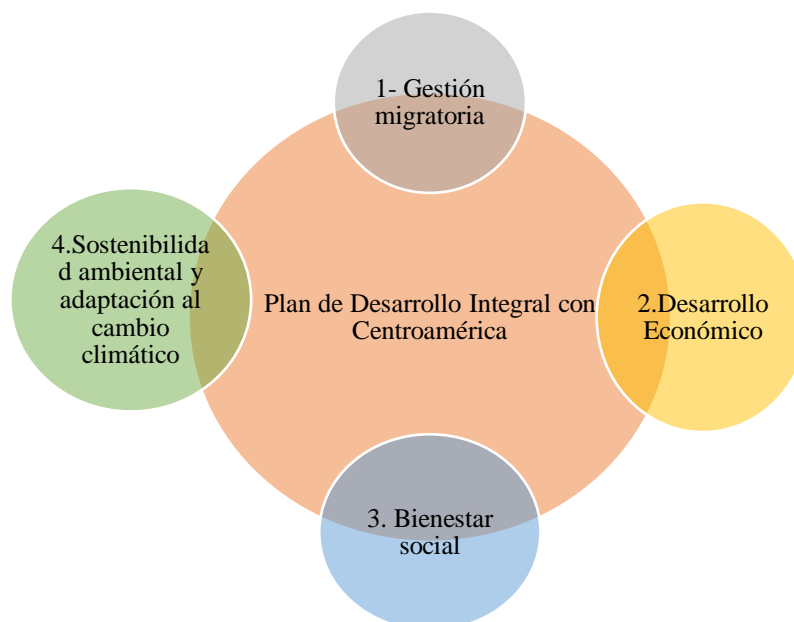
En cuanto a los efectos del cambio climático en los países del NCA y México, la CEPAL identificó que “se incluye un alza de la temperatura y del nivel del mar, blanqueamiento de corales, fenómenos meteorológicos extremos, atraso en el inicio de las lluvias y mayor irregularidad e intensidad de estas” (PDI, 2018: 51). Se identifica al fenómeno climatológico El Niño y la intensificación de lluvias o depresiones tropicales que afectan los sectores productivos, en especial la agricultura. La atención para la mitigación de los efectos del cambio climático es un factor clave debido a que disminuiría la vulnerabilidad alimentaria, ya que “el sector agropecuario, especialmente de granos básicos y café, es clave para la alimentación y los medios de vida de las poblaciones rurales pobres de la región” (ibídem, 59).

Es importante mencionar que el PDI considera fundamental la integración del factor clima para los análisis de la migración y de las políticas de respuesta para los efectos del cambio climático. Ante ello, “la instrumentación de las políticas nacionales y sectoriales sobre cambio climático que se han generado los últimos años y un esfuerzo extraordinario de fortalecimiento de capacidades técnicas, lo cual es un ámbito estratégico de la cooperación Sur-Sur” (PDI, 2018: 63).

En cuanto a las recomendaciones en el ámbito económico realizadas por la CEPAL, a través del PDI, se considera que la política económica y fiscal son clave para impulsar el desarrollo en los países del norte de Centroamérica y México, a través de “la distribución más eficiente de los recursos financieros y manteniendo los niveles de inversión en infraestructura y en desarrollo humano requeridos para la cerrar las brechas de productividad y sostener el crecimiento económico” (PDI, 2018: 21).

A su vez, para que se cumplan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la región se necesita “alcanzar niveles de crecimiento suficientemente altos y garantizar una mejor distribución del ingreso, lo que a su vez derivará en una menor presión para emigrar” (PDI, 2018, 25). Es decir, no sólo es aumentar la inversión en ámbitos como transporte, la energía, la economía, la salud y educación, el cambio climático, sino mejorar su calidad.

Figura 3. Pilares del Plan de Desarrollo Integral (PDI)



Fuente: Elaboración propia con datos del PDI-CEPAL, 2019.

El PDI identifica que tanto en los países del norte de Centroamérica (NCA) como México, existe una elevada y persistente desigualdad en la distribución de ingresos. De acuerdo con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), los cuatro países en promedio tienen un coeficiente de Gini⁸⁸ de 0.46. Para Guatemala es de 0.48, El Salvador 0.40, Honduras 0.48 y México 0.50 respectivamente (BCIE, 2020: 75).

La propuesta del PDI se centra en el pensamiento cepalino⁸⁹. En ese sentido, el PDI analiza las áreas de oportunidad y propone una serie de recomendaciones con un nuevo

⁸⁸ El coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución de ingreso entre los individuos o los hogares dentro de una economía. El valor de medición se establece entre cero y uno. A mayor valor del índice, mayor es el nivel de desigualdad en la distribución del ingreso.

⁸⁹La CEPAL tuvo “la capacidad de preservar y demostrar la vigencia de su núcleo esencial de pensamiento: los factores estructura- los del subdesarrollo, la importancia de incrementar la productividad para elevar la tasa de crecimiento de largo plazo a través del progreso técnico y la posibilidad de generar, de esta forma, mayores y mejores condiciones de bienestar en la periferia latinoamericana” (CEPAL, 2008: 12).

estilo de desarrollo, enfocado en solucionar los problemas estructurales de la región, como las disparidades políticas y sociales, la inequidad, la pobreza, el subdesarrollo regional, el medio ambiente, el desarrollo sustentable, entre otros.

Asimismo, el PDI coloca la igualdad y los derechos humanos como centro rector en los esfuerzos de desarrollo. En segundo lugar, el documento enfatiza que el desarrollo requiere de un cambio estructural de las economías y las sociedades y, en tercer lugar, hace énfasis en profundizar la integración de los países del Norte de Centroamérica. En cuanto a la financiación, “la ejecución del Plan implica una inversión de 100.000 millones de dólares al año durante la siguiente década (2020-2030)” (Ruiz, 2019: 9). Se prevé que los fondos provengan de los cuatro países involucrados, pero también se buscará el apoyo y el financiamiento de otros países y organismos internacionales.

Desde una mirada crítica, a pesar de que el PDI constituye y representa la acción de México hacia Centroamérica, como parte de un nuevo enfoque para abordar los desafíos que representa la movilidad humana, en sintonía con las mejores prácticas y bajo un esquema centrado en el respeto pleno de los derechos humanos, en el que se coordinan e involucran a todos los actores. Sin embargo, la realidad es que las medidas emprendidas por el gobierno de México son contradictorias.

Durante los últimos años, México se convirtió en un país receptor, tránsito y destino de migrantes en su mayoría provenientes de Centroamérica⁹⁰. Debido a lo anterior, el contexto externo fue adverso para México debido a que, por una parte, las amenazas realizadas por Trump en las que se condicionaba la imposición de aranceles del 5% a las exportaciones mexicanas si no se detenían los flujos migratorios centroamericanos solicitantes de asilo. En este mismo escenario, la erosión de las relaciones entre México y Estados Unidos se evidenció durante el proceso de negociación y posterior ratificación de acuerdo comercial del T-MEC. Ante este panorama, en junio de 2019, el gobierno de México aceptó un acuerdo migratorio con Estados Unidos⁹¹. El objetivo de este acuerdo

⁹⁰ De acuerdo con la Unidad de Política Migratoria de México, la migración en tránsito irregular registró un incremento de más del doble entre 2010 a 2017, pues pasó de poco más de 128.4 mil eventos a casi 296.8 mil. Si bien se observa un predominio masculino, la presencia de las mujeres migrantes aumentó entre 2010 y 2017, de 22,4 a 30.5% (SEGOB, 2020). Asimismo, con cifras de 2019, las tres principales nacionalidades de procedencia son Honduras con 149, 812 personas, lo que representa el (44.7%), Guatemala con 50, 794 personas, lo que representa el (36.9 %) y finalmente El Salvador con 20 039 personas (9.9%) del total de la población presentada a la autoridad migratoria (SEGOB, 2020).

⁹¹ En campaña AMLO, acusó a Donald Trump de incitar al odio y criticó la campaña en contra de los migrantes mexicanos y lo acusó de violar los derechos humanos, asimismo dijo que México debería haber presentado una queja

migratorio fue el reducir la migración irregular de los flujos provenientes de Centroamérica, consideraba como un tema de seguridad.

Ante ello, el gobierno de México implementó el Plan de Migración y Desarrollo⁹² y desplegó 15 mil efectivos de la Guardia Nacional (GN) en la frontera sur de México, con el objetivo de impedir el paso de migrantes provenientes del norte de Centroamérica y 26 mil en total para la frontera norte y sur. La anterior medida plantea una contradicción por parte de México debido a que se violentan derechos humanos al impedir el libre tránsito⁹³. Es decir, las acciones son contradictorias con respecto a lo enunciado en el PDI y el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024⁹⁴ y la Ley de Migración⁹⁵.

Como resultado de la presión ejercida por Trump a las autoridades mexicanas, con el objetivo de reducir de los flujos migratorios, México implementó una política migratoria contradictoria. Derivado de lo anterior, y en coordinación con el Instituto Nacional de Migración (INM), la GN detuvo a finales de junio y julio a más de 31,416 migrantes. Para agosto del mismo año, el gobierno de México celebró la creación de centros de detención temporales con facilidades que, en total “albergaban 61% más migrantes de su capacidad original, en algunos centros operaban con 300% más de lo permitido, en su mayoría, las condiciones de los centros son inadecuadas, en cuanto a su infraestructura sanitaria, en el acceso a la salud o a la comida fresca” (WOLA, 2019).

contra contra Trump ante la ONU tan pronto como Trump anunció sus intenciones de construir el muro por lo que, prometió emprender acciones legales, una vez que sea presidente” (Milenio Digital, 2017).

⁹² De acuerdo con el informe del gobierno de México, presentado en diciembre de 2019, se instalaron 41 puntos de revisión migratoria, 21 en la frontera sur y 20 en la frontera norte. A partir de ello, “fueron rescatados en la frontera Sur 59, 843 extranjeros (del 18 de mayo al 25 de diciembre)” (Gobierno de México, diciembre, 2019) <https://lopezobrador.org.mx/2019/12/26/presentan-resultados-del-plan-para-atender-causas-de-migracion-en-centroamerica/>

⁹³ El lunes 9 de septiembre de 2019, Michelle Bachelet, la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, denunció las consecuencias de esa política de mano dura. “Las políticas actualmente en marcha en Estados Unidos, México y varios países centroamericanos ponen a muchos migrantes en peligro de sufrir violaciones de derechos humanos y abusos” (El País, 9 de septiembre de 2019).

⁹⁴ El Plan Nacional de Desarrollo señala como un principio rector “*no más migración por hambre o por violencia*, asimismo, enuncia que la mayor riqueza de las naciones de su población y que México tiene una larga tradición como tierra de asilo y refugio que ha salvado en numerables vidas y enriquecido al país. A los extranjeros que llegan a nuestro territorio brindaremos respeto a sus derechos, hospitalidad y la posibilidad de que construyan aquí una nueva vida”. (PND, 2019).

⁹⁵ En la Ley de Migración queda establecido que “el Poder Ejecutivo determinará la política migratoria del país en su parte operativa, para lo cual deberá recoger demandas y posicionamientos de otros Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil organizada, tomando en consideración la tradición humanitaria de México y su compromiso indeclinable con los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad nacional pública y fronteriza” (Ley de Migración, 2011).

De acuerdo con cifras del INM “el número de arrestos de migrantes irregulares y personas declaradas inadmisibles en la frontera con México durante junio cayó 28% respecto a mayo gracias a diversas estrategias de control incluidas algunas en México” (INM, 2019). Es decir, ante el colapso de las estaciones migratorias ubicadas en el Sur de México, la estrategia del gobierno mexicano fue la contención a través del despliegue de elementos de la GN para evitar que más integrantes de las caravanas ingresaran a México.

Al respecto, en diciembre del mismo año, AMLO encabezó el informe de resultados del Plan de Migración y Desarrollo y argumentó que dicho plan se implementó como medida de conciliación con el gobierno de Estados Unidos para impedir la imposición de aranceles a las exportaciones mexicanas. Desde su aplicación (junio-diciembre) el flujo de migrantes de sur a norte se redujo de 144 mil a 42 mil 710 en noviembre” (Gobierno de México, diciembre 2019).

A su vez, una característica de los flujos migratorios es su composición. En años recientes se observa una presencia importante de mujeres y menores de edad no acompañados⁹⁶. En este contexto, “México dejó de ser un espacio de refugio para estos migrantes. La política de gobierno se ha dedicado a incrementar las medidas para contener a la migración centroamericana, así como endurecer el control y reforzar la presencia policial y militar en la frontera Sur” (Toussaint, 2017: 23).

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos de la ONU señaló que “la nueva política migratoria de López Obrador recurre al uso generalizado de la detención, y el uso de la fuerza por parte de los agentes de la GN, asimismo se especificó que es preocupante la política de contención porque obliga a los migrantes a usar rutas más peligrosas, la detención de niñas y niños, la falta de protección y asistencia adecuadas, especialmente para aquellos no acompañados” (Ortega y Morales, 2019: 19). Asimismo, el informe señala que la política de contención obliga a los solicitantes de asilo en los Estados Unidos permanezcan en territorio mexicano, lo que expone a dichas personas a diferentes violaciones, incluyendo casos de secuestro y extorsión” (Comité DHONU, 2019: 9).

⁹⁶ En el marco de esta migración en tránsito, al menos desde 2014 “se observa una participación a la alza de niñas, niños y adolescentes (NNA) acompañados y no acompañados-a partir de la contabilidad de quienes fueron presentados ante la autoridad migratoria mexicana-, al pasar de 11.2% en 2013 a 19.3% en 2017, porcentaje superior al registrado en 2014 (18.2%). En cuanto a la participación específica de niñas y adolescentes mujeres se observa una tendencia similar: en 2011 representaron 27.6% del flujo, mientras que en 2017 su participación aumentó en casi diez puntos porcentuales (35.5%). Además, cabe resaltar que, en el período 2014-2017, del total de NNA migrantes irregulares en tránsito, poco más de cuatro de cada diez fueron no acompañados” (Secretaría de Gobernación, 2019: 17).

Otro aspecto importante es la coyuntura internacional, debido a que la pandemia provocada por el SARS-Cov2. Actualmente existe una crisis mundial sanitaria y económica de enormes magnitudes. En el caso de América Latina, ha puesto “las desigualdades socioeconómicas y de acceso a servicios de salud y protección social aún más en evidencia, además de plantear desafíos socioeconómicos y exponer a los grupos más vulnerables de la población a riesgos y adversidades más graves de los que ya enfrentaban” (CEPAL, 2020).

Finalmente, en el capítulo VII del PDI, la CEPAL realizó 30 recomendaciones desde la perspectiva histórica-estructural para los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, en sintonía de lo que debía tener un PDI para la subregión y alineado con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

1. Alinear los instrumentos y acciones públicas a una política macroeconómica con desarrollo inclusivo hacia la sociedad, más allá de los indicadores numéricos.
2. Impulsar políticas de cambio estructural progresivo con miras a transitar hacia una economía ambientalmente sostenible.
3. Combatir la evasión, la elusión y los privilegios fiscales a través de una política hacendaria de gran alcance. Lo anterior ayudaría a recaudar ingresos para destinar un mayor gasto público (destinado a sectores económicos, sociales, agropecuarios, cambio climático, salud, educación, entre otros) que beneficie a la sociedad.
4. Ampliar los objetivos de la política monetaria más allá de los indicadores reales y nominales para incentivar un cambio en la estructura productiva que permita una distribución más equitativa de los recursos y el ingreso. Los retos principales en los cuatro países están ligados a la falta de una inclusión financiera que contemple distintos elementos como ahorro, crédito y seguros.
5. Construir las capacidades para dinamizar políticas eficaces de inversión pública y privada, incorporando innovación y cambio tecnológico para crear cadenas de valor nacionales y regionales.
6. Las remesas deberían ser consideradas como un elemento potenciador de plataformas de emprendimiento y aprovechamiento productivo, en muchos casos las remesas suplen la política social. Debido a lo anterior, se sugiere trabajar en su inclusión dentro del sistema financiero, lo que permitiría aumentar eficiencia en el pago y reducir costos de transacción.

7. Facilitar el comercio entre México y los países del Norte de Centroamérica a través de la implementación de una política común que incremente los vínculos comerciales. Es decir, es necesaria la armonización, estandarización y el reconocimiento de procesos y certificaciones entre países para reducir los costos y los tiempos en las transacciones.

Las propuestas del PDI en el ámbito económico en Centroamérica se centran en la eficiencia de la recaudación y aplicación de la inversión pública. Es importante destacar que dichas recomendaciones hacen hincapié en el papel del crédito bancario y la banca de desarrollo, como una limitante o propulsora de las políticas de desarrollo productivo. Asimismo, se debe construir una agenda regional que impulse la investigación, el desarrollo y la innovación en tecnología (PDI, 2019).

Uno de los proyectos de infraestructura principales es la consecución del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) y la promoción de la interconexión eléctrica de México al SIEPAC⁹⁷, todo ello con el objetivo de aprovechar los recursos energéticos de los países involucrados. En segundo lugar, se encuentra la construcción de un gaseoducto y una central termoeléctrica de ciclo combinado que conecte México a los países del NCA. Para ello, la CEPAL recomienda la inversión para coordinar, evaluar, impulsar e incorporar distintas estrategias para la mejora de las estructuras que suministran energía en la región.

Por ejemplo, “en México la participación de las energías renovables dentro de la producción de electricidad es sumamente baja (17,5% en 2017), comparada con los países del NCA esa participación es sustancialmente más alta (66% en 2017)” (PDI, 2019: 115). La diversificación de fuentes de energía contribuirá a la meta de universalización de servicios de energía que establece el PDI, lo que a su vez “coadyuvará a la disminución de la pobreza y el aumento de bienestar social, y consecuentemente, a la reducción de la migración internacional en general” (PDI, 2019: 117).

⁹⁷ El SIEPAC es un proyecto de interconexión de los seis países de la región de América Central, este programa se deriva del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. “Supone unos 1800 km de tendido eléctrico de 230 kV, los cuales atraviesan Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. El SIEPAC, tiene como objetivo principal convertirse en uno de los ejes de desarrollo regional a través de la integración de los sistemas eléctricos de América Central, a fin de contribuir a la reducción de costos de energía, mejorar la confiabilidad del suministro, implementar economías de escala, generar mayores niveles de competencia en los mercados nacionales y atraer inversión extranjera, ya que se dispondrá de una red más segura y de mayor capacidad para consolidar el Mercado Eléctrico Regional (MER)” (Quezada, 2015).

En el ámbito migratorio, las propuestas de la CEPAL se centran en “invertir en seguridad alimentaria y nutricional, desarrollo rural y sostenible, adaptación y cambio climático y fortalecer la resiliencia de las estrategias de vida de los habitantes rurales, con enfoque de desarrollo territorial-urbano con énfasis en el desarrollo local y no como iniciativas sectoriales independientes” (PDI, 2019: 112).

La CEPAL también sugiere alinear y priorizar las políticas públicas para mitigar los efectos del cambio climático en los países del NCA y el sur de México. Asimismo, se hace un llamado a integrar el factor clima en los análisis sobre la migración para la formulación de las políticas públicas. “El avance en la protección y restauración de bosques junto con el acceso y uso eficiente de energía que reduzca energéticamente es parte de una agenda de desarrollo sostenible que podría generar beneficios simultáneos para todos los ámbitos y actores, incluidos los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes” (PDI, 2019:117).

Asimismo, la gestión de los riesgos ante un desastre es fundamental, dado que la región está expuesta contantemente a los desastres naturales y es vulnerable. Ante ello, la creación de una base de datos es imprescindible para registrar, evaluar, proyectar escenarios que sirvan como guía en las intervenciones. A su vez, el registro permitirá cuantificar de una manera más precisa la periodicidad de los desastres para que a su vez se evalúen costos y se estimen seguros y mecanismos para su gestión (PDI, 2019: 116).

Otro elemento fundamental dentro de las recomendaciones de la CEPAL es el factor salud y el cambio climático. Lo anterior con el fin de identificar a los grupos vulnerables que serán objeto de intervenciones futuras debido a las afectaciones en la salud causadas por la variabilidad climática. Es decir, la CEPAL recomienda que “se refuerce el proceso y se acelere el paso para la construcción de una política basada en derechos humanos que brinde protección frente a los riesgos durante todo el curso de vida” (PDI, 2019: 120).

En ese sentido, y en un contexto de pandemia causada por el SARS-COV2, la CEPAL señala la necesidad de “garantizar el acceso a la protección migrante que se ha visto forzada a retornar y distinguirla de aquella que lo hace de manera voluntaria. Asimismo, las personas en tránsito y que son devueltas, así como los menores migrantes, forman parte de un cuadro amplio de poblaciones objetivo” (PDI, 2019: 121).

Asimismo, y como se mencionó anteriormente, la pandemia causada por el SARS-COV2 aumentó exponencialmente las vulnerabilidades a las que está expuesta la población

en tránsito. Ante ello, “un asunto crucial es avanzar en la garantía del derecho a la salud, a fin de construir sistemas de acceso universal que superen la jerarquización y fragmentación que existe actualmente la prestación de los servicios” (PDI, 2019: 122).

Una limitante para el desarrollo de acuerdo con la CEPAL es la desigualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales. Debido a lo anterior, todas las intervenciones que se programen en el PDI deben incluir la perspectiva de género. Dichas políticas deben ser transversales y progresivas, con miras a cerrar las brechas de participación política, económica, laboral, acceso a la justicia, salud, entre otros. “Asimismo, la prioridad debe ser garantizar a todas las mujeres y niñas el derecho a una vida libre de violencia y mejorar sustancialmente su derecho de acceso efectivo a la justicia” (PDI, 2019: 121).

Con respecto a la población joven, la CEPAL recomienda que se formulen políticas de largo alcance para la población juvenil y la primera infancia. La primera infancia debido a que, si se invierte durante esa etapa, mejoran las condiciones y oportunidades de los adolescentes y jóvenes en la edad adulta. “Lo que se haga o deje de hacer en la primera infancia tiene repercusiones a lo largo de toda la vida de las personas, y las brechas de atención y cobertura en esta etapa se convierten en brechas de desigualdad que se manifiestan y profundizan a lo largo de su existencia” (PDI, 2019: 122).

Las cifras que registra la CEPAL son alarmantes debido a que, “más de 10 millones de adolescentes no asisten a la escuela en América Latina y el Caribe. Cerca de 4,5 millones de estos adolescentes viven en la subregión mesoamericana, 2,7 millones de ellos en México. Más allá de las bajas tasas de inscripción, la subregión enfrenta una crisis de aprendizaje” (PDI, 2019: 122). Estas cifras son antes de la pandemia causada por el SARS-Cov2, sin embargo, la crisis causada por la pandemia también afectó al sector educativo, debido a que en Centroamérica y México no existe una cobertura total de internet en los hogares. Por ejemplo, en México de acuerdo con el INEGI, en 2019, el 56% de la población tiene acceso al internet en sus hogares (INEGI, 2019).

Para El Salvador, Guatemala y Honduras, “esta situación se ve agravada por la actual crisis migratoria. Las altas tasas de violencia, la ausencia de protección social, las crecientes amenazas ambientales, la presión demográfica y la falta de oportunidades económicas han llevado a un número alarmante de niños y jóvenes a huir de sus países” (PDI, 2019: 123).

Debido a lo anterior, una de las principales iniciativas es el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, cuyo objetivo es incrementar las capacidades y mejorar la inserción laboral de las personas jóvenes. La CEPAL identificó que “la mejora de condiciones de arraigo en los países del Norte de Centroamérica (NCA) y en México podría hacer que los jóvenes permanezcan en sus lugares de origen si hubiera mejores condiciones de arraigo, incluyendo el empleo y la educación” (CEPAL, 2019: 123).

En materia de bienestar social, se focalizaron los pueblos indígenas y poblaciones rurales como poblaciones que son vulnerables y por lo tanto se deben garantizar sus derechos colectivos e individuales. Estas dos poblaciones “en general representan los peores indicadores en el ámbito de la pobreza y la pobreza extrema, la esperanza de vida y el acceso a sus derechos. Además, experimentan privaciones básicas y niveles de desigualdad más elevados. Se trata de una realidad estructural con fuertes rasgos de cronicidad” (PDI, 2019: 124).

Asimismo, las sequías afectan a la población rural en Guatemala, Honduras y El Salvador, lo que vulnera su seguridad alimentaria. Ante ello, la CEPAL identificó que “durante los meses de julio y agosto 2018, un déficit extremo de lluvias provocó graves pérdidas en la cosecha principal, que afectaron aproximadamente a 282,000 hectáreas de maíz y frijoles. Se estima que 2,2 millones de personas se vieron perjudicadas, principalmente agricultores de subsistencia y trabajadores agrícolas asalariados. La pérdida de cultivos ha conllevado la pérdida de ingresos, la disminución del consumo de alimentos y el agotamiento de los activos, dejando a muchos hogares con poca o ninguna reserva de alimentos” (PDI, 2019: 125).

Retomando el tema de la gestión migratoria en la subregión, la recomendación de la CEPAL es que “los Estados se adhieran plenamente a las normas internacionales y garanticen la dignidad de las personas y el cumplimiento de sus derechos, y formular políticas de movilidad humana integrales basadas en datos empíricos y en una perspectiva de gobierno integrado, que estén centrados en los derechos y la dignidad de las personas y adopten la perspectiva de la seguridad humana en sus diversas dimensiones” (PDI, 2019: 127).

En la fase de retorno, la CEPAL recomienda que “el retorno no necesariamente supone el fin del proceso migratorio, pero sí es una etapa de oportunidades y exigencias para los países. Es necesario que el retorno sea libre y voluntario y, cuando sea forzado —

como viene aconteciendo en general en la subregión—, que se aseguren todos los derechos y garantías a las personas deportadas” (PDI, 2019: 132). Es decir, se deben atender prioritariamente las fases del ciclo migratorio (origen, tránsito, destino y retorno) con cada una de sus particularidades y garantizar los derechos humanos de las personas en tránsito.

Como se mencionó anteriormente, el fenómeno de la migración es complejo e intervienen múltiples factores sociales, económicos y políticos, no basta solamente con el reconocimiento de los países que son origen y destino, también se deben reconocer los países que son tránsito. En el caso de México, los migrantes centroamericanos son víctimas de innumerables riesgos y violaciones de derechos humanos. Al respecto, a pesar de que en México la situación se encuentra regulada a través de órdenes jurídicos internacionales y nacionales, siguen sucediendo violaciones de derechos humanos y no se cumple a cabalidad el contenido de la ley en cuanto al apego de normas de seguridad y el pleno respeto a los derechos humanos.

2.3 Centroamérica: un panorama general

La historia de Centroamérica es el escenario en donde diversos problemas sociales y estructurales se manifiestan de manera constante. Los niveles de pobreza son los más elevados a nivel mundial y es la región más desigual del mundo⁹⁸. “La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, y se ha mantenido y reproducido incluso en periodos de crecimiento y prosperidad económica” (CEPAL, 2019: 14).

Es decir, la desigualdad condiciona todos los aspectos sociales como el acceso a la educación, a la vivienda, a un empleo digno, a la salud, al crédito público, a la participación política, a la paridad de género. De acuerdo con la CEPAL, “la inequidad también es persistente; en su modalidad moderna, el alto nivel de desigualdad se origina en las institucionales excluyentes que se ha perpetuado desde los tiempos coloniales y han

⁹⁸ La desigualdad medida de acuerdo al Coeficiente de Gini (que mide la desigualdad en términos de ingresos). “La dimensión más difundida de la desigualdad latinoamericana es la que se da en la distribución de los ingresos, pero no es la única, ni la más grave. La desigualdad se halla presente en todas las dimensiones centrales de la vida de cotidiana de los habitantes.” (Kliksberg, 2005: 413). De acuerdo con la CEPAL, con cifras post-COVID “se prevé que la economía de la región se ve impactado en distintos frentes: las exportaciones, el turismo, los suministros, el precio de los productos y la inversión. Todo ello repercutirá en un aumento hasta de 10% del desempleo. La pobreza en la región podrá alcanzar a 220 millones de personas, sobre un total de 620 millones de habitantes” (CEPAL, 2020).

sobrevivido a los diferentes regímenes políticos y económicos, desde estrategias intervencionistas y de sustitución de las importaciones hasta políticas más orientadas al mercado. Incluso en la actualidad, aún persisten significativas diferencias raciales y étnicas” (BM, 2004: 1).

Por ejemplo, en la década de los años ochenta, Centroamérica fue el centro de atención internacional y formó parte de los objetivos prioritarios para la política exterior norteamericana. Rojas y Solís argumentan que “durante las administraciones de Carter, Reagan y los años iniciales de Bush el *issue* centroamericano ocupó el lugar central de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina .En relación con la idea anterior, Centroamérica es una región inserta en la Cuenca del Caribe, por lo tanto, es un área en donde el peso de la hegemonía norteamericana se ha expresado de manera constante, dada su importancia como zona de tránsito interoceánico” (Rojas y Solís, 1993: 5-6).

Es así como América Latina y en especial Centroamérica quedó bajo la influencia de Estados Unidos y, por lo tanto, se pronunció en contra de cualquier potencia que atentara sobre los principios de democracia. Es decir, “por su cercanía a los Estados Unidos, Centroamérica se convirtió en la región frontera más próxima a la potencia” (Agüero, 2016: 9).

Derivado de los conflictos políticos y la guerra civil⁹⁹, las consecuencias tuvieron impacto en todos los ámbitos sociales, sobre todo en los países de Norte de Centroamérica (NCA). Organismos Internacionales como la CEPAL reconocen que “durante la década de 1980, la región no sólo experimentó las consecuencias del conflicto armado, que dañó al tejido social y al conjunto de las economías centroamericanas al interrumpir el comercio y las inversiones intrarregionales, sino la implementación de una nueva estrategia de desarrollo -centrada en el ajuste, la estabilización, las privatizaciones y la apertura comercial- que reforzó el legado de modernización excluyente de décadas anteriores en la mayor parte de los países centroamericanos” (PDI, 2019: 18).

⁹⁹ La diferencia de intereses en el seno mismo de los grupos de oposición centroamericanos, puesto al descubierto las relaciones de esos grupos. Con las diversas corrientes políticas europeas y latinoamericanas. La contención de los sectores radicales de izquierda, que caracterizó los últimos veinte años de la política Centroamericana, dejó a las organizaciones de corte reformista bajo los signos de la democracia cristiana y social democracia, como únicos voceros del cambio. Sin embargo, cuando estos grupos alcanzaron niveles de organización capaces de construir una alternativa a los regímenes militares, como en los casos de Guatemala y El Salvador, fueron también severamente reprimidos. La vía armada se consolidó como la única opción frente a la crisis de dominación (Herrera y Ojeda, 1983: 432).

La situación actual de Centroamérica y en general de la región es resultado de fuertes desequilibrios económicos y Programas de Ajuste Estructural que reflejan “sus consecuencias más graves: el impacto social en el nivel de vida de amplios sectores, el desempleo, la baja de salarios, la reducción de servicios sociales, y la necesidad de las estrategias de sobrevivencia desarrolladas por algunos grupos” (Fernández, 1995: 44).

Durante el siglo XX se consolidaron las economías agroexportadoras en Centroamérica, lo que favoreció que grupos hegemónicos centroamericanos se beneficiaran, los cuales “fortalecieron regímenes que privilegiaron y exaltaron el espíritu nacionalista, el separatismo, los oligopolios y oligopsonios vinculados a la producción y comercialización agroexportadora. De esta manera, una recua vergonzosas dictaduras enquistadas produjeron Estados deformados, sesgados, viciados y plagados de grandes contradicciones, que terminaron de sumir al istmo en lustros de guerras civiles, golpismo y contragolpismo” (Rodríguez, 2015: 16).

Asimismo, el contexto histórico internacional de Guerra Fría determinó la situación en Centroamérica, debido a que la zona fue escenario de enfrentamiento entre Este-Oeste. Aunado a lo anterior y como resultado de diversas crisis políticas y sociales, la región representa una fuente de migración debido a la inestabilidad política, las condiciones económicas desiguales, la violencia, los empleos precarios, violencia, el resultado de todo ello contribuyó y contribuye al alto índice de migración de población hacia la frontera norte que huye de esa región en la búsqueda de mejores condiciones de vida.

Es decir, durante el final de la Guerra Fría en Centroamérica y, sobre todo, a partir del decenio de 1980, los conflictos en Centroamérica se intensificaron. La característica principal de Guatemala, Honduras y el Salvador fue el ascenso del autoritarismo, que llegó a radicalismos políticos y a la polarización social. Lo anterior generó la represión por parte de la clase política y constantes violaciones a los derechos humanos. Entre los abusos que se cometieron se encuentran la persecución política, la desaparición forzada, la tortura, entre otros.

A pesar de que en la región se fomentaron desde 1961 iniciativas como la Alianza del Progreso, con miras a promover la democracia y el desarrollo en la región a través de la mejora económica y social. Sin embargo, dichas iniciativas estuvieron condicionadas a

la incorporación de la democracia occidental¹⁰⁰. Al respecto, “quedó pendiente si esta intención, surtidora de alimentos, promotora de reformas agrarias y combatiente del analfabetismo, iba a ser un espaldarazo para sacar de la miseria a los más desfavorecidos; o más bien, si constituyó un sistema de premios que congratulaba a los más obedientes en contra de la expansión comunista” (Aguero, 2016: 9).

Es decir, acorde con la política exterior de cooperación de los países del Norte y desde la teoría de la modernidad, se promovió un discurso que, mediante la transferencia de recursos económicos en las sociedades, se originaría el crecimiento económico “con respeto a las libertades individuales y políticas. La confianza en que las demandas materiales se satisfacerían mejor a través de las instituciones de democracia representativa” (Fernández, 2007: 3).

Los países del NCA enfrentan desafíos histórico-estructurales relacionados con la debilidad económica, crisis económicas, falta de estímulo a los campesinos, aumento de desempleo, viviendas inadecuadas, contaminación atmosférica, urbanismo mal planificado, aumento de población, acceso a la salud, pobreza, inseguridad alimentaria, entre otros desafíos urgentes.

Las crisis económicas, más la crisis de la deuda de los años ochenta impactaron negativamente a la sociedad latinoamericana en su conjunto, dando paso al estallido de movimientos guerrilleros que pugnaban mejores condiciones en una sociedad desigual. Las reivindicaciones de los grupos eran principalmente por tierras. Sin embargo, la respuesta de los grupos políticos fue la represión.

Cabe destacar que la preocupación principal de la Organización de los Estados Americanos (OEA) desde su creación en 1948 “fueron los asuntos políticos y de seguridad, dejando los problemas sociales y económicos relegados al Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), un órgano de menor jerarquía dentro de la propia organización” (Fernández, 2007: 6).

Actualmente, la CEPAL se convirtió en el principal organismo internacional dependiente de la ONU que destaca la visión latinoamericana del desarrollo. Desde la CEPAL se realizan diversos estudios que plasman el panorama de América Latina, en

¹⁰⁰ Como lo menciona Acuña “durante esa época, Estados Unidos puso más énfasis en resolver problemas de su política interna, limitándose a ayudar a los regímenes dictatoriales, en retribución los países del hemisferio debían enarbolar y mantener una orientación política anticomunista” (Acuña, 2011: 325).

específico Centroamérica, en los cuales se detallan las condiciones que afectan a la subregión desde hace más de setenta años. Los principales desafíos son aquellos relacionados con la liberalización de la economía, la desregulación de los precios, eliminando el control de precios de artículos de primera necesidad, dando lugar a crisis, aumento de pobreza, inequidad, falta de oportunidades en el campo, situaciones de precariedad que limitan el desarrollo en la subregión.

Además “las brechas territoriales tienden a aumentar y las ciudades de los países del NCA se encuentran entre las que más crecen en el mundo, pero repiten patrones de segregación socioespacial. La urbanización periférica y la informalidad económica empujan a los pobres a establecerse en zonas y ocupaciones de alto riesgo en ciudades y entornos con poca o ninguna capacidad para planificar el territorio o el desarrollo económico local” (PDI, 2018, 12).

Las estimaciones para la región de América Latina¹⁰¹ son alarmantes en un contexto de pandemia del virus SARS-COV-2, de acuerdo con la CEPAL “en la caída del 5,3% del PIB, aumento del desempleo de 3,4 porcentuales la pobreza en América Latina crecería al menos 4,4 puntos porcentuales (28, 7 millones de personas adicionales) con respecto al año previo, por lo que alcanzaría un a un total de 214, 7 millones de personas (el 34, 7% de la población regional. Entre estas personas, la pobreza extrema aumentaría 2,6 puntos porcentuales (15, 9 millones de personas adicionales) y llegaría afectar a un total de 83, 4 millones de personas” (CEPAL, 2020b). Las cifras anteriores representan un enorme reto para el cumplimiento de poner fin a la pobreza en todas sus formas, como estaba previsto en la Agenda 2030.

Otra variable importante que tiene incidencia en la región son los efectos del cambio climático, una razón más que está relacionada directamente con la migración. Aunado a lo anterior, “el análisis de las climatologías históricas de Centroamérica ya sufrió un incremento de temperatura media de aproximadamente 0,5 ° C en los últimos 50 años, y podría aumentar 4,2 ° C en promedio respecto al promedio del período 1980-200 en el escenario más pesimista. A su vez, la temperatura de la superficie del mar puede ser un

¹⁰¹ Las proyecciones de la población en situación de pobreza para El Salvador es de 36.4%, para Honduras será un 57.1%, para Guatemala 50.5% y para México un 50.8%. Estas proyecciones de la Cepal están basadas en supuestos impacto sobre el empleo y los ingresos laborales para los distintos sectores productivos en un escenario medio (CEPAL, 2020).

factor de transmisión del cambio climático hacia fenómenos de mayor intensidad de precipitación” (PDI, 2018: 59).

A pesar de los diversos esfuerzos por disminuir las brechas de desigualdad y privaciones persistentes dentro de estos países, siguen existiendo enormes desafíos en la región. Prueba de lo anterior son los “desplazamientos de grandes grupos de personas que caminan tenazmente miles de kilómetros hacia el norte” (PDI, 2018: 11). La desigualdad se ve traducida en la educación, precariedad en el empleo y la falta de acceso al mismo, precariedad en los sistemas de salud, desigualdad y discriminación por género, discriminación territorial, acceso a la justicia, acceso a servicios productivos y sociales básicos.

En lo referente a la inversión pública en los países de NCA y México, “es menor comparada con la inversión privada. Por ejemplo, en El Salvador, Guatemala, Honduras y México, la inversión pública promedio como porcentaje del PIB en el período 1990-2017 fue del 2.7%, el 2.6%, el 5% y el 3.6%, respectivamente” (PDI, 2018-9: 24).

Actualmente la región de Norte de Centroamérica está marcada por la violencia e inseguridad. Estas características se acentúan en mayor medida en Guatemala, El Salvador y Honduras. Según el Informe Estadístico de la violencia en Guatemala, posicionan a estos países como unos de los más violentos del mundo, donde los derechos humanos de la población continúan sin ser plenamente respetados (Benítez, 2019 :128). A su vez, “la violencia en Centroamérica constituye uno más de los factores que han incidido en la agudización y reconfiguración del fenómeno de la migración centroamericana en los últimos años” (Toussaint y Garzón, 2017: 19).

Es decir, la inseguridad en estos países obliga a sus habitantes a salir de ellos y buscar protección internacional, principalmente en países fronterizos y vecinos. Las salidas significativas de personas en estos países del NCA están ocurriendo por múltiples causas. El ACNUR considera que “la mayoría de estas personas pueden calificar como refugiados. Tradicionalmente, los nacionales del NCA que buscan protección internacional solicitan la determinación de la condición de refugiado en Estados Unidos y Canadá” (ACNUR, 2017: 2).

El cese de la guerra en Centroamérica no se tradujo en el fin de la violencia. “A mediados de los años noventa se observa un fuerte desbordamiento de violencia social y crimen en la región debido, sobre todo, a las limitaciones de los procesos de des

movilización, derivados de los acuerdos” (Toussaint y Garzón, 2017: 19). Es decir, no hubo una solución de los problemas estructurales que dieron origen a los conflictos sociales del pasado.

A pesar de las numerosas iniciativas de cooperación internacional hechas en la región, la desigualdad persistente continúa siendo uno de los principales desafíos. La característica principal que comparten los países del NCA y el Sur de México son “la amplitud de disparidades y desigualdades socioeconómicas, históricas y profundamente arraigadas, la persistencia de estos patrones en la distribución de la riqueza y una cultura del privilegio ampliamente extendida, lo que resulta en la presencia de brechas estructurales en diversas áreas. Estas brechas resultan en cuellos de botella que obstaculizan el desarrollo y constituyen un desafío al desarrollo sostenido, incluyente y sostenible en el largo plazo” (Prado, 2014: 12).

Derivado de los argumentos anteriormente escritos, los países del NCA y México representan la frontera sur inmediata de Estados Unidos, por lo tanto, la inestabilidad en la subregión simboliza una amenaza directa para ese país. El principal interés de Estados Unidos hacia esa zona en términos de seguridad hizo que los países del NCA fueran prioritarios debido a el aumento de flujo de migrantes procedentes de esa subregión. Esta idea será retomada en el siguiente apartado.

2.4 Las relaciones entre México y Estados Unidos: migración centroamericana y seguridad fronteriza

Las relaciones entre México y Estados Unidos, desde el inicio del México independiente hasta la etapa culminante de la Revolución mexicana, reflejan un siglo turbulento, marcado por encuentros y desencuentros entre ambos países, producto del expansionismo y emergencia imperialista estadounidense, así como de la resistencia y la búsqueda de afirmación propia de la nación mexicana. La magnitud, intensidad y complejidad de los eventos, aunado a la proximidad geográfica fraguaron la política exterior que México proyecta hacia ese país (Castillo *et al*, 2011: 15).

México y Estados Unidos comparten una frontera de más de 3000 kilómetros. Esta frontera dinamiza las relaciones políticas, económicas y sociales que estrechan las relaciones de ambos países. La política exterior que México despliega hacia Estados Unidos se caracteriza por ser adaptativa y reactiva, dependiendo del contexto histórico, los intereses, el tópico en cuestión y del proyecto de nación del gobierno en turno.

Sin embargo, en el devenir histórico, “las relaciones exteriores de México se vieron dominadas, durante los 30 años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, por un desmedido bilateralismo con Estados Unidos, podría argumentarse tal vez que la fuerte atracción que ejerce la gran potencia sobre su vecino del sur no es, en esencia, distinta a la que sufre la mayor parte de los otros países del mundo (Herrera y Ojeda, 1983: 11).

De acuerdo con Schiavon, desde la independencia hasta nuestros días, “la relación bilateral más importante para México, en términos de política exterior, ha sido y es con Estados Unidos. Es más, la gran mayoría de los asuntos de política exterior de México están ligados, directa o indirectamente, a su relación con Estados Unidos. Siendo así, para entender la política exterior mexicana en su conjunto, es fundamental entender la relación bilateral con su vecino del norte” (Schiavon, 2006:1).

En ese sentido, un asunto primordial en la agenda bilateral de Estados Unidos con México es el mantenimiento de la seguridad y estabilidad en la frontera sur. “Esta prioridad se ha mantenido constante hasta la dicha, si no se garantiza dicha estabilidad y seguridad, Estados Unidos presionará al gobierno mexicano para que modifique sus políticas de acuerdo con estas prioridades” (Schiavon, 2006:2). Es por ello por lo que los temas más importantes que Estados Unidos tiene con México tienen que ver con seguridad, comercio y migración. Debido a lo anterior, la cooperación internacional en diversos ámbitos es un ejercicio que México mantiene de manera constante con el vecino del norte.

Al respecto, la famosa tesis de Ojeda, según la cual “Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México de disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para los Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que, siendo fundamental o aún importante para Estados Unidos, no lo es para el país” (Ojeda, 1976: 93).

Con respecto a los temas en la agenda binacional comenzaron a cambiar al final de los años sesenta, “cuando la estabilidad del régimen autoritario mexicano y nuevos problemas se empezaron a vislumbrar en el horizonte; estos tuvieron que ver con el espinoso y complicado el tema del narcotráfico, que se ha convertido en una crisis humanitaria para México” (Ortega, 2019: 740).

Desde principios del siglo XX, Estados Unidos priorizó el combate al narcotráfico como una política de seguridad nacional. “La política estadounidense creó el mercado

ilegal de exportación de drogas desde México a Estados Unidos” A su vez, “las administraciones de Clinton, Bush y Obama buscaron instaurar un régimen de seguridad centrado en los intereses comunes de Estados Unidos, Canadá y México; sin embargo, con su retórica, el presidente Trump presenta a su electorado una visión aislacionista incapaz de hacer frente a las realidades de seguridad hemisférica actual” (Ortega, 2019: 746).

En la relación bilateral, “la migración confronta a Estados Unidos con la postura de México y los países centroamericanos. La potencia del norte, por su gran imán económico y de oportunidad para sectores de población de bajos ingresos, busca regularla, contenerla hasta donde sea posible, y trata de frenarla en el punto crítico: la frontera” (Benítez, 2011:179). A su vez, Estados Unidos es un polo de atracción para personas de México y Centroamérica, dadas las carencias estructurales de sus sociedades.

Las relaciones entre México y Estados Unidos están en tensión constantemente, sobre todo a raíz del aumento de solicitantes de asilo provenientes de Centroamérica que cruzaron México con el objetivo de ingresar a Estados Unidos. Es decir, debido a la crisis económica estructural en la que viven los países de Centroamérica, la migración hacia el norte aumentó a partir de 1998 con el paso de huracán *Mitch*.

Con respecto a la seguridad, es hasta los ataques del 11 de septiembre de 2001 que se percibió al crimen organizado como una prioridad en la agenda internacional. Aunado a lo anterior, la Mara¹⁰² se posiciona como una forma de delincuencia transnacional y, por ende, una nueva amenaza para la región. Complementado la idea anterior, a partir de los ataques la estrategia estadounidense se redefinió en dos ejes prioritarios, el *Homeland Security* y la *Preemptive Action*. La primera, como su nombre lo dice, se refiere a la defensa del territorio y la población, la segunda tiene que ver con las acciones al exterior, ya sean diplomáticas, militares, de cooperación, entre otras.

En ese sentido, la frontera se convierte en el lugar de disputa y control por parte de los distintos actores que lucran de ella. Al respecto, “el crimen organizado va cooptando - y en ocasiones raptando- migrantes en las rutas fronterizas de forma creciente,

¹⁰² Se tiene registro de la aparición de las maras en los Ángeles a partir de las primeras migraciones de salvadoreños por la guerra civil hacia Estados Unidos (1979-1992). La creación de la mara responde a una manera de defenderse, de identidad y de integración. De acuerdo con “para mediados de los noventa muchos jóvenes comenzaron a regresar a su país de origen por el fin de las guerras civiles o porque habían sido deportados por participar en actividades pandilleras o por infracciones en contra de leyes de inmigración debido a los cambios en las leyes migratorias de E.E. U.U. Esta migración de jóvenes hacia Centroamérica facilitó el contacto entre estas pandillas nuevas de Los ángeles y las más antiguas pandillas locales, y, provocó que las pandillas en Centroamérica adoptaran el modelo cultural de las pandillas de Los Ángeles” (Barnes: 4).

convirtiéndose en un problema de seguridad pública y de derechos para el Estado mexicano” (Benítez, 2016:181)

A pesar de las iniciativas y acuerdos de cooperación con el objetivo de reforzar las fronteras y combatir las actividades ilícitas en la zona, Centroamérica continúa siendo una región con alta incidencia de actividades criminales (tráfico de personas, de material ilícito), con altos índices de violencia (homicidios, secuestros, altos índices de corrupción, lavado de dinero, entre otros), con indicadores de pobreza e inestabilidad democrática, falta de acceso a la justicia. Debido a este panorama y ante la incapacidad de las estructuras gubernamentales en dichos países, Estados Unidos considera la frontera Sur con México porosa, débil y como una amenaza a su seguridad.

A su vez, y como lo expresa Benítez, “las rutas de los migrantes coinciden con el tránsito de cocaína desde la frontera sur hasta la frontera norte de México”. En partes del territorio y en algunas vías de comunicación, las organizaciones criminales han sustituido al Estado o tienen comprados a miembros de las instancias de seguridad desplegadas para (supuestamente) evitar el tráfico de personas y drogas. Con ello han aparecido notables crisis humanitarias afectando la vida de los transmigrantes, principalmente centroamericanos, que se trasladan de sur a Norte” (Benítez, 2016: 185).

Es por ello por lo que la frontera con México es un tema prioritario para los intereses de la seguridad en Estados Unidos. Durante los últimos años, existe una tendencia racista que fue ligada a la lucha contra el terrorismo, al señalarse que la facilidad de ingresar al territorio estadounidense vuelve vulnerable al país. “De esta manera comenzó a darse una ola anti-inmigrante que afecta directamente a las poblaciones de México, Centroamérica y en general a América Latina, que viven en ese país de forma indocumentada” (Benítez, 2016: 187).

A pesar del importante avance internacional de leyes, protocolos, declaraciones, entre otros instrumentos internacionales que tienen como fin reconocer la importancia de asegurar el pleno respeto de los derechos humanos, existe un doble discurso que limita su pleno ejercicio. Ejemplo de lo anterior es el Pacto, como se señala en su oportunidad, para lograr una Migración Segura, Ordenada, y Regular, celebrado en 2018. Este Pacto a pesar de ser un avance, no tiene carácter vinculante y las propuestas ahí emanadas son una serie de recomendaciones, por lo tanto, al carecer de carácter vinculante, hace que se imposibilite el garantizar protección a la población en tránsito, sobre todo en un contexto de pandemia.

2.5 La migración

Como se mencionó en los párrafos anteriores, desde hace décadas la migración de mexicanos a Estados Unidos es un tema que ha puesto en tensión y condicionado las relaciones México-Estados Unidos, “bajo estrechos cálculos de costo-beneficio-con el claro propósito de evitar una confrontación con ese país., sobre todo en relación con la migración indocumentada-, el gobierno mexicano optó por seguir entre 1974 y hasta relativamente poco tiempo, una estrategia *sui generis* que García y Griego denomina la política de la no política y que consistió en no tener, al menos explícitamente, una política en materia migratoria” (Delgado y Mañán, 2007 : 302).

La firma del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) en 1994 estableció las bases de cooperación con Estados Unidos en materia comercial, pero dejó de lado la cuestión migratoria, a pesar de ser un asunto prioritario en la agenda bilateral. Al respecto, Castro argumenta que “el tema migratorio está impregnado de ese potencial conflicto y tensión debido a que hay percepciones divergentes en torno al fenómeno. Por parte de Estados Unidos, la percepción de la migración varía en función de situaciones coyunturales y se modifica dependiendo de los sectores que se suponen afectados por el mismo” (Castro, 1994: 32).

Al respecto, Ariana Estévez argumenta que “En América del Norte y Europa existe una creciente tendencia a la criminalización y a la discriminación de la migración indocumentada. Esta criminalización no frena la inmigración, sino que construye a los migrantes socialmente como fuera de la ley, con el fin de controlarlos, marginarlos e invisibilizarlos, y de esa manera hacer que los empleadores obtengan mejores dividendos de su trabajo”. Asimismo, “la paulatina criminalización de la migración es la que no permite a los migrantes indocumentados acceder a los derechos económicos, sociales, culturales y a la justicia; asimismo, la discriminación obliga a que los migrantes residentes, o en situación precaria como los trabajadores temporales, permanezcan en situaciones de marginación social en la que la violación a sus derechos es sistemática” (Estévez, 2012: 63-65).

De acuerdo con estas fluctuaciones, la percepción de Estados Unidos sostiene que la inmigración “indocumentada” representa una amenaza a su seguridad nacional y ante ello son indispensables los controles fronterizos y restricciones en su frontera. Es por ello

por lo que a partir del 2001 existen diversas modificaciones en su legislación interna, con el objetivo primordial de limitar la entrada de personas que no cuenten con documentos para ingresar al país.

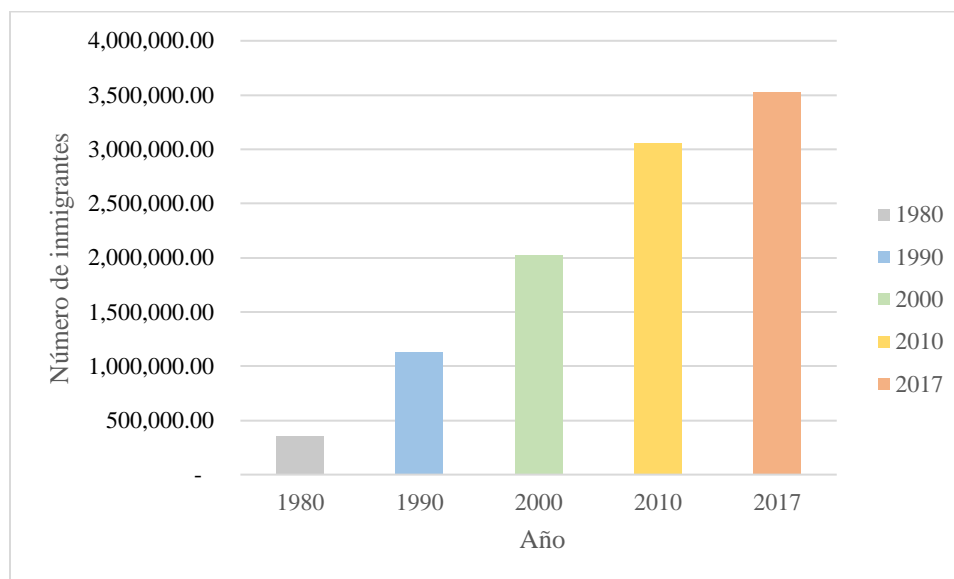
A pesar de que de manera oficial se señala que celebran negociaciones en materia migratoria entre ambos países, en la práctica Estados Unidos aplica medidas unilaterales y despliega operativos en la franja fronteriza, los cuales tienen como fin desincentivar la migración que recibe ese país de manera irregular.

Al respecto y con datos del portal *Migration Policy*, “desde el año fiscal 2011, la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (CBP, por sus siglas en inglés) aprehendió a un alto número de niños no acompañados y familias inmigrantes. Durante el año fiscal 2018, CBP arrestó a más de 38,000 niños no acompañados y casi 104,000 individuos provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras que viajaban como parte de una familia en la frontera de México y los Estados Unidos. Hasta junio de 2019, CBP había arrestado a más de 363,000 inmigrantes de familias provenientes de los tres países durante los primeros nueve meses del año fiscal, cifra que triplicaba el total de arrestos del año fiscal 2018. Un importante número de familias y niños no acompañados ha solicitado asilo y muchos han sido puestos en libertad en los Estados Unidos después de un proceso de audiencia en la corte migratoria de dicho país” (*Migration Policy*, 2019).

Las acciones emprendidas ante el aumento del flujo de centroamericanos y de las caravanas, ambos gobiernos, tanto de México como de Estados Unidos es la militarización y operativos de seguridad en sus respectivas fronteras. Es decir, contradictoriamente “los operativos coordinados a través de los cuerpos policiales de México son puestos al servicio de seguridad de Estados Unidos, asignándoles tareas de combate a la migración indocumentada, bajo el supuesto compromiso de proteger los derechos humanos de los connacionales, cuestiona fuertemente el lugar de los intereses nacionales en la Agenda bilateral” (Delgado y Mañán, 2007: 305).

Es claro que los flujos de centroamericanos en el corredor migratorio México-Estados Unidos aumentaron en los últimos 30 años. Una posible respuesta del flujo migratorio actual es el crecimiento de la población de los países del NCA y las condiciones sociales, culturales y económicas. De acuerdo con *Migration Policy* de 1980 a 2017, el tamaño de la población centroamericana creció aproximadamente diez veces (ver gráfica 1).

Cuadro 2. Población de inmigrantes centroamericanos en Estados Unidos 1990-2017.



Fuente: elaboración propia con datos de *Migration Policy*, con datos de 2010 de la Oficina del Censo de los Estados Unidos y la Encuesta de Comunidades Estadounidenses (ACS, por sus siglas en inglés de 2017; Campbell J. Gibson y Emily Lennon, "Historical Census Statistics on the Foreign-Born Population of the United States: 1850-2000" (documento de trabajo no. 81, Oficina del Censo de los Estados Unidos, Washington, DC, febrero de 2006), disponible en línea.

Figura 4: Perfil migratorio que recibe México



Fuente: OIM, 2020.

El gráfico anterior muestra el aumento de los flujos de inmigrantes procedentes de El Salvador, Guatemala y Honduras que llegaron a Estados Unidos, en ella se observa que el 51% corresponde a un movimiento forzado debido a la violencia y discriminación, a su vez, el 42% del total corresponde a migración económica. Es por ello por lo que México se convirtió en el país de tránsito que utilizan los migrantes para llegar a su destino final: Estados Unidos.

Adicionalmente, México fue primero un importante un país de emisión, y hoy es tránsito y destino de personas provenientes de Centroamérica que tienen como objetivo llegar a Estados Unidos. Con respecto a las dinámicas de movilidad en Centroamérica, y las razones actuales por las cuales personas provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras salen de sus países, están relacionadas con “la violencia e inseguridad generada por las pandillas y el crimen organizado, junto con la fragilidad y debilidad institucional. Se calcula que más de 318 mil personas se han visto obligadas a huir de los países del Norte de Centroamérica” (ACNUR, 2019). Con cifras de la Unidad de Política Migratoria, más del 88 % del total del flujo migratorio que llega a México procede de Centroamérica.

La anterior imagen muestra que el 88% de población en tránsito proviene de Honduras, 6% de Guatemala y 4% de El Salvador, respectivamente. En cuanto al sexo y edad, el 56% son hombres mayores de 18 años, el 24% son mujeres mayores de 18 años, el 11% corresponde a niñas y adolescentes de 18 años y el 9% está integrado por niños y adolescentes de 18 años (OIM, 2020).

Con respecto a la situación de la población centroamericana a su paso por México, el entorno es complejo, se caracteriza principalmente por numerosas violaciones a los derechos humanos. De acuerdo con la organización internacional Médicos Sin Fronteras (MSF), la región “apunta hacia una crisis humanitaria compleja, que, a pesar de las condiciones en la región, los Estados Unidos y México generalmente tratan a las personas del Triángulo del Norte como migrantes económicos, y han centrado sus esfuerzos en la detención y deportación, en lugar de brindarles protección y apoyo” (Juan Carlos Tomasi, MSF).

Es decir, el contexto por el que pasan los migrantes procedentes de los países centroamericanos es alarmante y se ve exponencialmente aumentado por “las viejas carencias y limitaciones de los esquemas socioeconómicos centroamericanos siguen alentando la migración y el envío de remesas desde Estados Unidos, el paso por México se

vuelve cada vez más importante para los transmigrantes, para los limitados círculos sociales que les apoyan, para las crecientes organizaciones delictivas que con ellos lucran, para la instituciones bancarias y su ampliada red de servicios financieros y para las inconsistentes insta” (Casillas, 2008: 157).

Los migrantes centroamericanos que transitan de manera irregular por México para llegar a Estados Unidos son expuestos a diversos peligros como el secuestro por parte de la delincuencia organizada, extorsión por parte de las autoridades migratorias, trabajos forzosos a manos de los cárteles de droga y violaciones a su condición humana. A su vez, “las empresas de tráfico de personas han florecido, se han vuelto más complejas y muchas veces más peligrosas en función del refuerzo de la vigilancia fronteriza y al interior del territorio. Es decir, el tráfico de personas, que emerge como una preocupación fundamental de los gobiernos a inicios del siglo XXI, es la contraparte en las políticas migratorias cada vez más restrictivas de los países de tránsito o de contención” (París, 2016: 147).

La situación se volvió caótica a partir de octubre de 2018, debido a que diversos contingentes de migrantes llegaron a la frontera sur de México (aproximadamente 16,000 migrantes centroamericanos), la mayoría provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras, los llamados países del Norte de Centroamérica (NCA). La inesperada llegada de los migrantes centroamericanos colapsó las estaciones migratorias ubicadas en el sur de México. Los albergues habilitados triplicaron su capacidad, lo que generó caos y disturbios¹⁰³. El objetivo de las caravanas migrantes¹⁰⁴ es arribar a Estados Unidos y no quedarse en México.

En el contexto migratorio de Centroamérica, “México y Estados Unidos han adoptado políticas de seguridad nacional para gestionar la migración irregular a través de medidas coercitivas. Las formas en las que se controla la movilidad son el establecimiento de albergues temporales, centros de detención y medidas administrativas que tienen como fin clasificar a las personas en tránsito en migrantes y asilados. En ese sentido se manejan discursos como “reasantamiento”, “repatriación asistida”, “aseguramiento”, entre otros.

¹⁰³ En enero de 2019 ingresaron a México con tarjeta de visitante y el 80% tenía como fin cruzar la frontera hacia EE. UU. El gobierno federal mexicano declaró que no se permitiría el ingreso que no fuera ordenado, seguro y controlado por las leyes mexicanas.

¹⁰⁴ Ante las restrictivas del gobierno estadounidense de negar visas a ciudadanos centroamericanos que no legalizaran documentación en el país de tránsito se iba a considerar una entrada ilegal y sin posibilidad de otorgamiento de visa. Las caravanas migrantes son contingentes de personas que vienen del triángulo de Centroamérica cuyo objetivo es cruzar la frontera hacia Estados Unidos.

Este discurso facilita la internacionalización de fronteras, y con ello “la devolución de obligaciones internacionales de países de destino tradicionales a otros países” (Universidad Iberoamericana, 2020).

Como se señaló anteriormente, el tema migratorio es relevante en la agenda bilateral entre Estados Unidos y México, sin embargo, a lo largo de las últimas décadas el tema ha ido aumentando la tensión y la asimetría en las relaciones entre México y Estados Unidos. Ejemplo de esa asimetría es la presión ejercida por parte del gobierno de Trump hacia el gobierno mexicano, “el actual gobierno de Estados Unidos ha colocado la relación migratoria con México no sólo en el centro de su política exterior sino en el de la interior” (Alba, 2020). El tópico más recurrente durante la campaña de Trump fue frenar la migración indocumentada que llega de Estados Unidos. La migración es un tema conflictivo dentro de la agenda binacional de los países. Así, la elección de Trump ha significado un cambio no sólo en el discurso, sino en el fortalecimiento de la burocracia encargada de las deportaciones (Ortega, 2019: 746).

2.6 El efecto Trump en la política exterior de México hacia Centroamérica 2019-2021

El 16 de junio de 2015 Donald John Trump anunció oficialmente su campaña presidencial con apoyo del Partido Republicano. Después de competir contra la demócrata Hilary Clinton, finalmente, en noviembre de 2016, llegó a la presidencia, convirtiéndose en el primer presidente de Estados Unidos que no provenía de la cúpula política tradicional. Desde campaña, Trump se pronunció a favor de la construcción de un muro en la frontera con México y de restricciones dirigidas hacia las minorías, así como a favor de la deportación de población que se encuentra en ese país de manera irregular.

Como se mencionó anteriormente, una de las características del discurso de Donald Trump como precandidato y durante su administración fueron los constantes señalamientos con tintes racistas y xenófobos que realizó hacia las minorías, entre ellos los mexicanos y los musulmanes. Es por ello por lo que una de sus primeras iniciativas llevadas a cabo fue la publicación de una orden ejecutiva mediante la cual cerró la frontera a los migrantes provenientes de las naciones musulmanas.

Asimismo, en su campaña “Trump equiparó su propia condición de marginado con los resentimientos de la clase blanca. Hasta los improperios y la incivilidad que consternaban a los guardianes de discurso político parecían no hacer más que estrechar los

lazos entre Trump y sus seguidores” (The New York Times, 10 de noviembre de 2016). Bajo el lema de “América primero” y *Make America Great Again*, desde el inicio de su administración comenzó una serie de acciones al interior y exterior de su país en torno a este asunto. Su política exterior se caracterizó por ser unilateral y conflictiva y reactiva. A continuación, se mencionarán algunas acciones de política exterior de carácter aislacionista y nacionalista.

Reforzando la idea anterior, “el triunfo de Donald Trump al cargo más relevante de Estados Unidos impactó de manera negativa al relacionamiento internacional de Estados Unidos con el mundo, y México no sería la excepción. Es más, el país es la punta de lanza de una rijosa postura aislacionista, amenazante y unilateral en prácticamente todos los temas de la agenda regional y bilateral” (Prado, 2020: 386).

Contrario a la política exterior de las antiguas administraciones, donde Estados Unidos lideró un orden liberal en el ámbito internacional, basado en un sistema de alianzas, promoviendo el libre mercado y como lo es señalado por Whight “durante más de 70 años, Estados Unidos ha liderado un orden internacional liberal basado en sistemas de alianzas, una economía global abierta, la primacía de reglas e instituciones y la promoción de la democracia y los derechos humanos. Sus aliados en Asia y otras naciones buscaron y mantuvieron alianzas con Washington en gran parte debido a su papel como líder de este orden liberal, que sustentaba tanto la seguridad como la prosperidad de sus aliados. Ahora, ese liderazgo está en peligro y, si se toma la retórica de Trump al pie de la letra, Estados Unidos parece estar preparado para convertirse en una gran potencia, que solo vele por sus propios intereses estrechos sin un propósito mayor” (Wright, 2017).

Muestra del lenguaje aislacionista y nacionalista fueron las acciones que Donald Trump realizó en el ámbito internacional:

1. Enero 2017: formalizó la retirada de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TTP), con el objetivo de reducir el déficit comercial de Estados Unidos.
2. Junio de 2017: abandonó el Acuerdo de París, “argumentado que Estados Unidos debería voluntariamente limitar sus emisiones de carbón, que era un asunto de soberanía y que el acuerdo dañaba a los trabajadores americanos y era una desventaja para la economía estadounidense” (Council of Foreign Relations, 2020).

3. Junio de 2018: se retiró del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como parte de las críticas recurrentes de su falta de legitimidad y por no dejar fuera del mismo a países que violan sistemáticamente los derechos humanos como Cuba, Venezuela o China, “calificando a ese organismo como hipócrita y egoísta” (BBC, 2018).
4. 7 de julio de 2020: como resultado del mal manejo de la pandemia, la administración de Trump anuncia formalmente que Estados Unidos cortará lazos con la Organización Mundial de la Salud (OMS), previamente acusó al organismo de manipular la información sobre la verdadera amenaza que significa el SARS-COV-2. Resultado de lo anterior rechazó la iniciativa global impulsada por la OMS para el desarrollo de una vacuna contra el SARS-COV-2.

De acuerdo con Prado, Trump “afectó prácticas y compromisos preexistentes de cooperación internacional y, en consecuencia, desmanteló los cimientos de la gobernanza global” (Prado, 2017). A su vez, como parte de la política migratoria restrictiva, el 25 de enero de 2017 Donald Trump firmó dos órdenes ejecutivas relacionadas con la migración. La primera se vincula directamente con la construcción de un muro fronterizo entre el borde de México y Estados Unidos y la segunda, referente a las ciudades santuario (en Chicago, Nueva York y Los Ángeles), con el objetivo de recortar fondos que reciben del gobierno federal. Otra acción que llevó a cabo fue el fin del Programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia o DACA (*Deferred Action for Childhood Arrivals*) por sus siglas en inglés, lo cual se traduce en aproximadamente 800 mil beneficiarios del programa. El tema migratorio y su reforma es herencia de las administraciones anteriores, ya que, tal y como lo señala Castillo, “la máquina de deportación de emigrantes es una herencia que recibe la administración de Trump de parte de la administración Bush hijo y de Obama, lo que hace es fortalecerla y criminalizar a los migrantes” (Castillo; 2017).

Además de las medidas anteriores, Trump revocó el Estatus de Protección Temporal (TPS)¹⁰⁵ e implementó la cuestionada política de separación de familias de

¹⁰⁵ El Estatus de Protección Temporal (TPS) es un programa migratorio que comenzó en 1990, con el que Estados Unidos otorga permisos de residencia y trabajo de forma extraordinaria a personas provenientes de países afectados por conflictos bélicos, desastres naturales o circunstancias que pongan su vida en peligro. Por ejemplo, tras el huracán Mitch, se otorgaron permisos a salvadoreños. Al respecto, “el 4 de mayo de 2018 se anunció de manera oficial en la página web del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, los hondureños protegidos por este programa tendrían un plazo de 18 meses para resolver su situación migratoria o se expondrían a la deportación”. Meses después,

migrantes en la frontera. Lo anterior representa una de las medidas antiinmigrantes más severas. Por ejemplo, en mayo de 2018 lanzó la política tolerancia cero en la frontera con México y la patrulla fronteriza detuvo y separó a niños migrantes de sus padres, todo ello como respuesta al aumento de solicitantes de asilo de centroamericanos. Ante ello, la CIDH expresó “su profunda preocupación por la nueva política migratoria conocida como "tolerancia cero" para disuadir la migración separando a niños y niñas de sus padres y madres, así como las recientes decisiones legales que restringen el acceso al estatuto de refugiado sobre la base de la violencia doméstica y de pandillas. La CIDH llama a las autoridades de los Estados Unidos a priorizar el respeto a los derechos humanos en sus políticas y prácticas” (CIDH, 2018).

También, a través de la operación *Faithful Patriot*, Trump justificó el despliegue de unos “5.200 soldados fuertemente armados en las fronteras de Estados Unidos con México en Texas, Arizona y California y, eventualmente hasta 15.000, ante la llegada de la caravana de migrantes centroamericanos” (BBC, Mundo, 5 de noviembre de 2018).

Al respecto, “dichas medidas buscan castigar o deportar a los inmigrantes que ahora viven en Estados Unidos y evitar la entrada mediante decretos ejecutivos arbitrarios, encarcelamiento generalizado, y la imperiosa exigencia a los gobiernos de México y Guatemala de detener a los migrantes que buscan asilo político en Estados Unidos” (Schmidt, 2019: 97).

Retomando lo mencionado anteriormente, y como resultado del aumento del flujo de migrantes en territorio mexicano, el 7 de junio de 2019, Donald Trump anunció vía *twitter* la imposición de aranceles a todas las exportaciones mexicanas del 5%, el arancel iría subiendo, al 25% hasta que México haga algo para frenar “la migración ilegal que cruza por México” (BBC News, 7 de junio 2019). Cabe destacar que “durante 2020 México fue el primer socio comercial de Estados Unidos. Al respecto, el comercio bilateral alcanzó los 614, 500 millones de dólares y la economía estadounidense importó más de 358,000 millones de dólares de productos mexicanos” (*El País*, 7 de febrero de 2020). En ese contexto, la imposición de aranceles a las exportaciones mexicanas pudo impactar negativamente a la economía de México.

en octubre del mismo año, “el juez estadounidense Edward Chen bloqueó la suspensión ordenada por Donald Trump para El Salvador, Honduras, Haití, Nicaragua y Sudán, con el argumento de que produciría un daño irreparable para los inmigrantes y sus familias que deberían abandonar Estados Unidos” (DW, 29 de octubre de 2019).

En lo que respecta a la migración Centroamericana, el 29 de enero de 2019, otra de las medidas para contener la migración de los países del NCA fue la política llamada *Migration Protection Protocols*, más conocida como el *Programa Quédate en México*, la cual obligaba a las personas solicitantes de asilo en Estados Unidos a esperar México la resolución a las peticiones de asilo y trámites migratorios. Lo anterior generó “hasta el mes de noviembre de 2020, más de 68 mil personas sujetas a dicho programa han sido devueltas hacia ciudades de la frontera norte mexicana, donde enfrentan multiplicidad de situaciones de riesgo social, agravadas por la pandemia del COVID-19” (Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, 2020: 4).

La amenaza de subir los aranceles al gobierno mexicano realizada por Trump fue efectiva debido a que se redujeron considerablemente los flujos de migrantes que cruzaron territorio mexicano. De acuerdo con la ONG WOLA, “únicamente en junio y julio, el total de aseguramientos hechos por las autoridades mexicanas fue de 31,416 migrantes” (WOLA, 2019). Lo anterior representó un importante reto para las autoridades mexicanas sobre todo porque “únicamente tres oficinas fueron las encargadas de hacer frente a la situación, por ejemplo, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), trabajó con recursos humanos y económicos limitados. Los primeros 11 meses recibió más de 67,000 solicitudes de asilo-más del doble recibidas en todo 2018” (Meyer e Isacson, 2019).

A su vez, y como resultado de la pandemia y para resguardar la seguridad de los ciudadanos americanos, las políticas migratorias se hicieron más restrictivas. El Departamento de Estado anunció un plan para limitar las admisiones de refugiados a máximo 15 mil personas para el año fiscal 2021, “el más bajo nivel en cuatro décadas de la historia moderna en Estados Unidos” (Council of Foreign Relations, 2020).

Es decir, contrario a lo señalado por López Obrador, su PND y a lo suscrito en la constitución, reglamentos federales y pactos internacionales “al aceptar la implementación del Programa *Quédate en México* el gobierno mexicano se hizo cómplice de las personas en especial situación de vulnerabilidad, tales como personas embarazadas, personas con condiciones médicas graves, personas indígenas no hispanohablantes, y otras, quienes no reciben protección a su integridad y vida mientras esperan en México en zona de alto riesgo” (Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, 2020: 45).

Actualmente, el 21 de enero de 2021, a 17 horas de asumir el cargo como presidente, Joe Biden firmó 17 decretos para revertir los cuatro años de política de Donald

Trump. En el ámbito multilateral revirtió la decisión de la administración pasada de retirarse de la OMS y el Acuerdo de Cambio Climático. Con respecto a la política migratoria, continúan las restricciones migratorias hacia países musulmanes provenientes de Irán, Libia, Somalia, Siria, Yemen, Venezuela y Corea del Norte. Asimismo, el actual presidente norteamericano prometió una reforma migratoria para otorgarle la ciudadanía a los *dreamers*. Al respecto, “en diciembre, los colaboradores del entonces presidente electo admitieron que necesitaría más tiempo para revertir una de las políticas de Trump, los Protocolos de Protección al Migrante que obligan a miles de solicitantes de asilo a esperar en México las audiencias de los tribunales de inmigración de Estados Unidos” (BBC, 21 de diciembre de 2020).

Asimismo, Biden anunció un plan de ayuda de 4 000 millones de dólares para que “El Salvador, Guatemala y Honduras logren y objetivo de ser fuertes, seguras y capaces de ofrecer oportunidades en el futuro para su población” (Biden, 2021). Asimismo, el presidente Joe Biden reconoce que las medidas tomadas por la anterior administración no fueron efectivas, por lo tanto, su gobierno se centrara en los postulados de la CEPAL de atacar las causas de raíz de la migración. Las anteriores afirmaciones representan, por una parte, un cambio de discurso de 360° sobre la migración y elementos de oportunidad.

Capítulo 3. México y la implementación del Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica (2019-2021): ¿contradicciones entre el derecho al desarrollo y la contención migratoria?

3.1 La contención de la migración centroamericana en México 2018-2021

En décadas recientes, el fenómeno de la migración internacional constituye un tópico divergente y de atención especial que ha ido adquiriendo relevancia, debido a que se requiere un enfoque integral y voluntad política, en el que se involucre a todos los actores internacionales. A través de distintos mecanismos de cooperación y reuniones internacionales, la comunidad internacional discute el tema y hace un llamado regular la migración adecuadamente. A partir de ello, los procesos migratorios y su gestión se convirtieron en uno de los principales desafíos internacionales y se plantea el concepto de gobernanza global de la migración, en la cual se establezcan mecanismos que permitan ordenar, regular y hacer seguras a las migraciones internacionales. La ubicación geográfica de México, al ser frontera con Estados Unidos, es fuente de conflicto en lo referente al tema migratorio, sobre todo derivado de las complejas dinámicas migratorias que se generan en territorio mexicano. En ese sentido, México es un importante corredor migratorio, un país puente en el que transitan personas que se dirigen hacia Estados Unidos por multiplicidad de factores, uno de ellos también es búsqueda de protección internacional. Es decir, México es un país expulsor de migrantes, de tránsito regular e irregular, de destino y retorno. Ante ello, “la política migratoria en México vive la dualidad de velar por los derechos y atender las necesidades de las personas que transitan por su territorio, y, de ser un instrumento más para entablar relaciones con el vecino del norte, que condiciona los intercambios políticos, económicos y hasta sociales, por el endurecimiento de controles migratorios. A esta dualidad se le suman los vínculos históricos con los países centroamericanos” (González, 2019).

A partir de octubre de 2018, la dinámica migratoria de México se hizo más compleja con la llegada de las caravanas migrantes¹⁰⁶, conformadas por contingentes de personas provenientes mayoritariamente de Honduras, El Salvador y Guatemala. Lo anterior generó

¹⁰⁶ Las Caravanas de migrantes surgieron como una estrategia de visibilización durante el tránsito por México pero también de “hacerlo con dignidad” (REDODEM, 2019: 22).

retos importantes para el gobierno mexicano en el adecuado manejo y gestión de los flujos migratorios, y, para garantizar el pleno respeto a los derechos humanos y dignificar el trato a las personas migrantes en tránsito.

Andrés Manuel López Obrador asumió la presidencia de México el 1 de diciembre de 2018. Durante campaña prometió que cambiaría la política migratoria de México, pronunciándose a favor de los derechos humanos y proponiendo un enfoque distinto a las administraciones anteriores¹⁰⁷. Desde el Plan Nacional de Desarrollo, López Obrador anunció que “México regresaría a su tradición hospitalaria, como tierra de asilo e integradora de migraciones, en la que el Ejecutivo Federal aplicaría las medidas necesarias para garantizar que los extranjeros puedan transitar con seguridad por el territorio nacional o afincarse en él” (PND, 2018: 32). En concordancia con lo anterior, en marzo de 2019, México otorgó “un estatus legal a más de trece mil personas extranjeras que ingresaron por la frontera sur para documentar su ingreso y facilitar que algunos se inserten en el mercado laboral. Gracias a esta nueva política se ha subsanado el error fundamental previo que, desde la ilegalidad, condenaba a los migrantes a la marginalización y la precariedad” (SRE, 3 de marzo de 2019).

Sin embargo, para junio de 2019, la situación cambió drásticamente debido a un condicionante externo: la presión ejercida por la administración de Trump ante la imposición de un arancel del 5% que gradualmente llegaría al 25% a las exportaciones mexicanas si México no frenaba el flujo de migrantes centroamericanos que cruzaban el territorio para llegar a ese país de manera irregular. Ante ello, y contrario a lo señalado inicialmente, las autoridades mexicanas optaron por aplicar una política prohibitiva, que criminalizó la entrada irregular de migrantes centroamericanos a territorio mexicano, limitando los flujos y desplegó a la GN para frenar a las caravanas de migrantes en ambas fronteras.

La anterior medida demuestra que la política migratoria se centró en medidas coercitivas y de contención, al desplegar a la GN mediante operativos en la frontera norte y sur de México para detener el paso de las caravanas provenientes de Centroamérica y disuadir a los migrantes a través de controles fronterizos y el reforzamiento la seguridad en ambas fronteras. Es decir, uno de los mayores cambios en la política migratoria

¹⁰⁷ De acuerdo con el INM, “de diciembre de 2018 a abril de 2019, se entregaron 26, 584 Tarjetas de Visitantes por Razones Humanitarias (TVRH)” (INM, 2019).

mexicana fue el control coercitivo de la migración, a través del despliegue de la GN en los operativos migratorios. Es decir, a pesar de que se había señalado un giro en la política migratoria de México, las acciones emprendidas por el gobierno de López Obrador muestran “continuidad con las administraciones anteriores, basadas en un enfoque de seguridad nacional, contención y cierre de fronteras que, en gran medida, responde a las presiones del país vecino del Norte” (REDODEM, 2019: 21).

De acuerdo con cifras de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (CBP) por sus siglas en inglés, “durante el 2018 se detuvieron anualmente en la frontera con México a un total de 521, 090 personas, para 2019 la cifra record fue de 977, 507 personas respectivamente y para 2020 se tiene registro de 428, 088 personas que fueron aprendidas” (CPB, 2020). A su vez, las estimaciones preliminares de la Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, en lo que respecta a las personas migrantes provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica, que transitaron por México y fueron repatriados por autoridades mexicanas, “se registró que en 2018 el total fue de 96,300, de las cuales 51,113 procedían de Guatemala, 30,049 de Honduras. Durante 2019 la cifra fue de 121,825, Guatemala ocupó el primer lugar de personas migrantes repatriadas con 60,596, Honduras 40,196 y El Salvador 18,033” (Secretaría de Gobernación-Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, 2018-2019).

Durante 2019, y, bajo el discurso de garantizar la seguridad de las personas en movilidad, las acciones del gobierno mexicano se centraron en la detención y deportación de los migrantes a sus lugares de origen. Es decir, contrario a los protocolos de protección de las personas en tránsito. Al respecto y, de acuerdo con la opinión Consultiva de la CIDH “los Estados tienen la prohibición de devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en la frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a un niño o niña migrante a un Estado cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en riesgo” (OC21/14, CIDH: 67).

Es importante destacar que dentro de las cifras totales de las detenciones y repatriaciones de migrantes centroamericanos, el número de niños no acompañados va en aumento. Por ejemplo, con cifras de la CBP, en 2019 los niños no acompañados fueron en total 76,020. Lo anterior representa retos mayores debido a que esta población requiere de otros mecanismos y servicios especiales que garanticen su integridad y seguridad.

Para 2020, de acuerdo con datos de la misma dependencia, las personas extranjeras devueltas (personas enviadas a sus países de origen mediante retorno asistido o deportación

debido a que no pudieron acreditar su estancia regular en México) por el INM de enero a diciembre de 2020, “53 mil 891 migrantes, de los cuales, 51 mil 102 fueron por retorno asistido y 2 mil 789 por deportación. La nacionalidad con mayor número de personas fue Honduras con 25 541 (47.4%), Guatemala con 22 166 (41.1%) y El Salvador con 3 931 (7.3%) respectivamente” (Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, 2020).

A su vez, de acuerdo con las cifras de la misma Unidad, “de enero a mayo de 2021, fueron presentadas ante la autoridad un total de 69, 806 personas provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica, 39,065 provenientes de Honduras, 24,269 pertenecían a Guatemala y 6, 472 a El Salvador (Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, enero-mayo 2021). Es decir, a pesar de las limitaciones de movimiento y el cierre de fronteras como resultado de las medidas para evitar la propagación del Covid-19, durante enero y a mayo de 2021 se devolvieron 69, 806 personas migrantes de las cuales Honduras sigue siendo el grupo mayor, seguido de El Salvador con 1203. Lo anterior refleja que, en los primeros cinco meses de 2021, la cifra de personas presentadas ante la autoridad superó el total durante todo 2020, pese a las restricciones en la movilidad derivado del cierre de fronteras.

Como se verá en los siguientes párrafos, la evidencia en México muestra que existen graves limitaciones del cumplimiento y protección de los derechos humanos, tanto para mexicanos como para la tutela de los derechos de las personas en tránsito por el país¹⁰⁸. Es así como México enfrenta enormes desafíos para el pleno goce y disfrute de los derechos humanos, a pesar de los avances internos en materia de protección legal en México hacia las personas en tránsito, y de la proclamación de leyes internas y el activismo internacional mexicano para sumarse a la defensa y el respeto de estos.

A su vez, y retomando los antecedentes del objeto de estudio, como parte del Programa *Quédate en México*, la administración de Trump “envió a México a más de 71 mil solicitantes de asilo a México mientras sus solicitudes de asilo eran procesadas en

¹⁰⁸ De acuerdo con Amnistía Internacional “la GN teóricamente fue creada para mejorar la seguridad pública. Sin embargo, la función más visible de la GN hasta la fecha (diciembre, 2020) ha sido interceptar a las personas migrantes y solicitantes de asilo centroamericanas que atraviesan México para llegar a Estados Unidos. En un incidente ocurrido el 23 de marzo, unos 20 miembros de la GN entraron a la estación migratoria siglo XXI en Tapachula y agredieron, al parecer, a personas migrantes durante varias horas, hizo desnudarse a algunas de ellas y las atacó con los puños, botas, mangueras, extintores de incendios, pulverizadores de pimienta, armas Taser, bates y puños americanos, según las transcripciones de las entrevistas que el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Cordova mantuvo con testigos” (Amnistía Internacional, 2020).

Estados Unidos, casi la mitad de los solicitantes de asilo perdieron sus casos después de faltar a sus audiencias migratorias en Estados Unidos. Human Rights Watch habló con familias que no se presentaron a las citas en los tribunales porque habían sido secuestradas en México. Otras habían sido transportadas al sur del país por el gobierno mexicano, quedando a miles de kilómetros de donde estaba programada su audiencia” (HRW, 2021).

Derivado del contexto internacional y ante las restricciones de movilidad originadas por la pandemia, las vulnerabilidades que enfrentan los migrantes se exacerbaron¹⁰⁹. Resultado de lo anterior, el gobierno de México a través del INM y en coordinación con la SRE, ante la emergencia sanitaria emitió un comunicado de prensa en el que se señala que “como medida para salvaguardar la salud, la integridad y la vida, se retornaron vía terrestre y aérea a los grupos vulnerables como niñas, niños, adolescentes, adultos mayores, mujeres embarazadas y personas extranjeras con riesgos por enfermedades crónicas” (INM, 26 de abril 2020).

En un contexto de militarización, restricciones de movilidad y cierre de fronteras, los migrantes centroamericanos buscaron no ser percibidos por las autoridades mexicanas y así evitar detenciones. Ante ello, una de las consecuencias de la clandestinidad y de ese cambio de rutas y medios de traslado fue el aumento de su vulnerabilidad, haciendo que fueran más proclives a violaciones de derechos humanos e inclusive a ser víctimas de delitos. Ante ello, la política migratoria de México, por una parte, se pronuncia a favor de los derechos humanos y su efectivo cumplimiento y por otra, aplica una política adaptativa, en el que el enfoque de seguridad nacional está por encima de los compromisos internacionales de protección de los derechos humanos.

A pesar de que el PDI no señala explícitamente la rehabilitación de las estaciones migratorias como una acción ligada a la promoción del desarrollo, el gobierno mexicano plasmó en el informe de labores de la AMEXCID que “como parte de las iniciativas del PDI y argumentando que para “contribuir al desarrollo sustentable, la reducción de la desigualdad y la mejora en la condición de vida de la población migrante que se encuentra en México”, el gobierno de Obrador rehabilitó las estaciones migratorias. Es decir, la rehabilitación de las estaciones migratorias y los traslados voluntarios fueron clasificados como parte de las acciones “convenidas” para el impulso del PDI (la restauración de 10

¹⁰⁹ Ante el estricto control migratorio por parte de México, los migrantes tomaron rutas distintas, aumentando la complejidad y peligrosidad al ser rutas poco transitadas.

estaciones migratorias y al control de flujos de movilidad). A su vez, “en el 2019 no se dispersaron recursos para impulsar las iniciativas en Centroamérica (Programa Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro), sino se destinaron más de 74 millones de pesos para la rehabilitación de estaciones migratorias y albergues y al apoyo para el traslado terrestre voluntario y gratuito de personas en el territorio nacional” (La Jornada, 10 de marzo 2021).

Para la rehabilitación de las estaciones migratorias, la AMEXCID contó con el apoyo técnico y financiero de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). “Los centros beneficiados fueron la Estación Migratoria “Siglo XXI”, el albergue “El buen pastor”, el Albergue Municipal DIF para Niñas y Adolescentes y el Parque del Café, todos ellos en Tapachula, ciudad cercana a la frontera con Guatemala. Allí se instalaron plantas purificadoras de agua, canales de desagüe, mallas de sombra para proteger del sol, estructuras para tender ropa, cestos de basura, pisos de concreto, luces y muebles. Además, se habilitaron áreas de juego y esparcimiento para niños, ludotecas, canchas para usos múltiples y aparatos para hacer ejercicio físico, al igual que actividades lúdicas culturales, que incluyen clases de música y presentaciones de orquestas juveniles como el Ensamble Binacional Maya-Chuj” (SEGIB, 2019).

De acuerdo con *la Jornada* y con información obtenida por The Associated Press (AP) señala que “el gobierno de Andrés Manuel López Obrador asignó en 2019 más de 4 millones de dólares del conocido como Fondo México para rehabilitar centros de detención migratoria y trasladar hacia el sur del país a migrantes o solicitantes de asilo devueltos por Estados Unidos que acabaron repatriados o, en algunos casos, abandonados a su suerte en distintos puntos del país” (La Jornada, 9 de septiembre de 2020).

De acuerdo con el INM “para este programa de mantenimiento se han invertido en 15 instalaciones de mayor flujo de personas migrantes, un total de 336 millones de pesos, de los cuales 38.9 millones se destinaron a la Estación Migratoria de Acayucan. En general, se dio mantenimiento a sistemas eléctricos, planta de tratamiento de aguas residuales, sanitario y de agua potable, sistema de climatización, así como la infraestructura general del inmueble. En cuestión de servicios, se aseguró el funcionamiento de almacenes, manejo de residuos y lavandería, además se realizó limpieza integral, fumigación, control de plagas y fauna nociva, así como trabajos de jardinería” (INM, 2019).

Por ejemplo, de acuerdo con la ASF para 2018 se concluyó que debido al aumento de los flujos de centroamericanos en la frontera sur de México, muchas de las estaciones migratorias se vieron rebasadas en su capacidad de alojamiento por lo que “no fue posible concluir que dichos complejos hayan cumplido cabalmente con la prestación de garantizar sus derechos a la salud y a la seguridad jurídica, psicológica, lo cual compromete la integridad de los extranjeros que ahí fueron alojados” (ASF, 2018: 67).

Al respecto, el personal de la ASF realizó el 10 de junio de 2019 una visita a la Estación Migratoria Siglo XXI, con la finalidad de constatar si tal complejo cumplió con la prestación de los servicios que prevén los artículos 106 y 107 de la Ley de Migración, tales como alimentación, extranjeros alojados separados por género y grupos vulnerables, prestación de servicios jurídicos, médicos, psicológicos, así como la existencia de áreas recreativas. En este informe se señaló que el personal del INM que labora en la EM “Siglo XXI” no fue suficiente para atender todos los aspectos que se deben cubrir para una adecuada atención extranjeros alojados, motivo por el cual, la Delegación Federal optó por incrementar el horario laboral de cada agente migratorio, aspecto que pudiera tener efecto en el desempeño del personal que en la estación migratoria opere. Asimismo, “se observó que las instalaciones de la EM no eran suficientes para garantizar un trato digno, pues las personas se encontraban durmiendo en los pasillos, dada la cantidad de sobrepoblación que se encontraba al momento de la visita” (ASF, 2018: 70).

Asimismo, una de las recomendaciones del PDI es la de “garantizar que todas las personas necesitadas de protección internacional tengan acceso efectivo al territorio y al procedimiento para determinar su condición de refugiadas e incluir en los servicios públicos y programas sociales a las personas solicitantes de asilo y refugiadas para que puedan satisfacer sus necesidades básicas, en cumplimiento del Pacto Mundial sobre los Refugiados, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y el Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)¹¹⁰ (PDI, 2019: 11).

¹¹⁰ A pesar de que el 8 de diciembre de 2020, los países de Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá y El Salvador, adoptaron y sumaron a la Declaración de la Ciudad de San Salvador: Respuestas a las necesidades de protección internacional de las personas refugiadas, solicitantes de la condición de refugiado y desplazadas en el contexto de la pandemia del COVID-19 en los países miembros del MIRPS. La declaración menciona lo siguiente: “Preocupados por el serio impacto socioeconómico que la pandemia del COVID-19 sigue ocasionando a nivel mundial, aunado a los impactos de los desastres naturales y del cambio climático que han afectado particularmente a los países miembros del MIRPS, con graves repercusiones en el incremento de la pobreza, de conflictos sociales, de la desigualdad, del desempleo, del hambre e inseguridad alimentaria y nutricional, en la pérdida de ingresos y los medios de vida, situaciones que podrían ser factores disparadores de nuevos movimientos migratorios mixtos y de personas

Grosso modo, la gestión migratoria de López Obrador se centra más en las políticas restrictivas de contención, y como se abordará en la siguiente sección, es contradictoria de lo que se señala en el discurso y las acciones que se aplican. A su vez, como se mencionó anteriormente, una de las acciones más representativas de la gestión del presidente López Obrador fue el despliegue de la GN para frenar la migración irregular a través de los operativos fronterizos en la frontera norte y sur. En ambas fronteras, “el gobierno federal desplegó a más de 27,000 elementos de la GN (policía naval, militar y federal, así como migración, ejército y marina fueron dispersados en toda la franja fronteriza norte y sur. Asimismo, “secretarios de la Defensa Nacional, general Luis Cresencio Sandoval, y de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, informaron que el despliegue de los elementos tuvo como prioridad detener y asegurar a los extranjeros para ponerlos a disposición del Instituto Nacional de Migración (INM), instancia que resolverá la situación legal de cada persona que se encuentre sin documentos legales” (El Universal, 25 de junio de 2019).

La gestión migratoria de México se caracterizó por promover un enfoque de seguridad por encima del respeto de los derechos humanos de las personas en tránsito. Ante ello, los migrantes centroamericanos fueron percibidos como amenaza para la seguridad, paz y orden social y, desde esta perspectiva se justificó el despliegue de la GN en las zonas fronterizas. Aunado a lo anterior, la GN está facultada, coordinación del INM, para inspeccionar documentos migratorios y apoyar a al aseguramiento y resguardo de las estaciones migratorias. El lenguaje usado en la Ley de creación de la GN es ambiguo debido a que entre sus facultades está la de “presentar” a quienes se encuentren en situación irregular.

Asimismo, y como lo señala la Organización Sin Fronteras “el acto de privar a una persona de la libertad por violación de las leyes migratorias se denomina “presentación” y su materialización el ingreso de la persona a las instalaciones del INM ha sido llamada “alojamiento”. Sin embargo, todo lo anterior no deja duda de que se trata de una detención, puesto que implica la imposibilidad formal y material de la persona para abandonar por

en búsqueda de protección internacional en los países miembros del MIRPS” (Declaración de la Ciudad de San Salvador, 8 de diciembre de 2020).

voluntad propia el lugar de “alojamiento”, encontrándose en todo momento bajo el control directo de las autoridades migratorias” (Sin Fronteras, 2019: 25).

Si bien la Constitución mexicana señala en el Artículo 11, el derecho al libre tránsito, para entrar y para salir de México, para viajar por su territorio y cambiar de residencia. Este está limitado, en el caso de los extranjeros bajo el cumplimiento de ciertos requisitos en materia migratoria. “No obstante, la limitación de cualquiera de estas garantías no autoriza o habilita a las autoridades migratorias para restringir la movilidad de las personas al grado tal que les obligue a permanecer en un lugar determinado, limitando su ámbito de acción y deambulación a las dimensiones de dicho lugar de “alojamiento”, bajo su supervisión y vigilancia” (IAP, 2015: 44). Es decir, existe una privación de la libertad que no está contemplada en ningún ordenamiento legal.

Finalmente, como se mencionó en los párrafos anteriores, la política migratoria mexicana para el período de estudio del objeto de investigación se caracterizó por adoptar medidas pragmáticas ante el riesgo de que Estados Unidos impusiera aranceles y, desplegó a la GN y se enfocó más en el control de los flujos migratorios que de manera irregular intentaban ingresar al territorio. Aunado a lo anterior, en el marco de una nueva política exterior mexicana, se promocionó el PDI con Centroamérica, como una iniciativa de cooperación internacional con el objetivo de abordar los procesos migratorios bajo un enfoque integral, atacando las raíces que causaban la migración y adoptando un enfoque integral. En este capítulo se presentan los principales avances en la implementación mexicana del PDI con Centroamérica.

3.2 El derecho humano al desarrollo y el Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica

Retomando lo mencionado en el primer capítulo de esta investigación, el cual analiza el derecho humano al desarrollo, como un derecho integrador que abarca todas las dimensiones y sobre su transversalidad con otros derechos fundamentales. Asimismo, este derecho se centra en la ampliación de las capacidades de las personas, más allá de indicadores macroeconómicos. A su vez, alude a un derecho integral, indivisible y transversal, por lo tanto, es innegable el vínculo entre los derechos humanos y el desarrollo de las personas. Es decir, “de lo que se trata es garantizar la calidad de vida de las personas,

la misma que evoluciona con las culturas, que se enraíza con las épocas y que permea los grupos sociales. Asimismo, la calidad de vida que, más allá de una simple satisfacción de las necesidades, a través de factores económicos, significa contar con un entorno saludable donde el individuo pueda vivir, coexistir y desenvolverse socialmente” (Rojas, 2017: 9). A su vez, el desarrollo, es un concepto que a pesar de su integralidad y transversalidad, es controversial debido a que existen posturas que “claman que el desarrollo de las personas subyace en la estructura interna de cada país y por lo tanto, son los gobiernos nacionales los únicos responsables del bienestar de su propia población, la segunda postura argumenta que los países industrializados deben favorecer el orden económico internacional hacia una distribución más justa y equitativa de la riqueza, así como proveer asistencia a los Estados menos favorecidos para promover su desarrollo” (CNDH, 2014: 15).

Al respecto, la elaboración del PDI refleja una visión regional de los desafíos pendientes en la región y a su vez, refleja la voluntad de la CEPAL de trabajar estrechamente con los países y los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas para el logro de los Objetivos y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

A pesar de que la región a partir de 1987 experimentó un período de paz gracias a la firma del Plan Esquipulas II y se terminaron los conflictos políticos y armados, persisten desigualdades, carencias crónicas al que se unen efectos de cambio climático que hacen imprescindible la búsqueda de una hoja de ruta en la que el desarrollo de la región sea centro de iniciativas de cooperación.

La desigualdad y vulnerabilidad en el ámbito social, económico, y cultural de las personas en esta subregión es uno de los principales desafíos sociales que minan su desarrollo y acentúan las dinámicas migratorias. A su vez, la pobreza, inseguridad y violencia constituyen uno de los mayores obstáculos al desarrollo. Ante ello, las recomendaciones que realiza la CEPAL tienen el objetivo de constituirse como estrategias de acción y políticas públicas con metas a mediano plazo para solucionar/eliminar/ los desafíos que enfrenta la región desde una visión de desarrollo y pleno respeto de los derechos humanos.

Asimismo, el PDI está alineado con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, debido a que el planteamiento que realizó la CEPAL es acorde la concepción indivisible y universalista del desarrollo, así como su planteamiento tiene raíces del pensamiento

cepalino sobre desarrollo sostenible, en el que están incluidos “cambios estructurales para la igualdad, la macroeconomía para el desarrollo, el impulso ambiental, los pactos sociales y la construcción de sistemas robustos de protección social con enfoque de derechos, perspectiva de género y de ciclo de vida” (PDI, 2018: 13). Asimismo, el PDI está orientado principalmente a colocar la igualdad y los derechos humanos como eje central para el desarrollo. El propósito del PDI con Centroamérica y el Sur de México es crear una agenda novedosa de desarrollo en el que se incluyen recomendaciones realizadas por la CEPAL para El Salvador, Guatemala, Honduras y el Sur de México para la solución de los desafíos estructurales que caracterizan a la subregión. En cuanto al derecho humano al desarrollo, este Plan plantea políticas públicas para éstos cuatro países con el objetivo de “crear sociedades más justas, igualitarias y sostenibles” (CEPAL, 2019: 9). Es decir, derivado de las carencias crónicas que se presentan en la subregión y que obstaculizan el desarrollo, la CEPAL presenta una serie de recomendaciones en el ámbito social, político, ambiental y económico de cara al siglo XXI.

De acuerdo con el análisis que realizó la CEPAL, la subregión presenta desafíos sociales estructurales persistentes que minan con el derecho a ejercer plenamente su derecho al desarrollo. Como se mencionó los párrafos anteriores, el derecho humano al desarrollo integra diversos derechos que están estrechamente relacionados y son indivisibles. A su vez, el derecho al desarrollo trastoca los ámbitos, social, cultural, político y económico.

A partir de ello, el derecho humano al desarrollo se entiende “como una prerrogativa que involucre el disfrute de los derechos civiles y políticos como de económicos, sociales, culturales y ambientales dentro de un marco participativo” (CNDH, 2014). Desde 1986 la Declaración del Derecho Humano al Desarrollo establece como “un derecho humano inalienable, entendiéndose el desarrollo como un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante de la población y los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el proceso de desarrollo y en la distribución de los beneficios que de él derivan. A su vez, conforma un derecho que a su vez implica la plena realización del derecho a la libre determinación y la plena soberanía de los Estados sobre sus riquezas y recursos naturales, que entra en el concierto de la interdependencia en indivisibilidad de los derechos humanos fundamentales, y que

sienta sus bases sobre el sobre el principio de cooperación internacional consagrado en la Carta de las Naciones Unidas” (en Jongitud, 2001: 217).

Asimismo, el PDI al poner en el centro de las políticas públicas a las personas, propone un cambio estructural social y económico, alineado con medidas para proteger el medio ambiente, bajo un modelo ambientalmente sostenible. Además, como se mencionó anteriormente, el PDI con Centroamérica está alineado y se refuerza con los objetivos que plantea la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Específicamente, el principal objetivo relacionado que da lugar al planteamiento de este es el objetivo 17, debido a que el Plan promueve una alianza estratégica en la subregión y propone a través de políticas públicas enfocadas al mejoramiento constante de los ODS. Asimismo, se relaciona con diversos objetivos, entre los cuales se encuentran, el objetivo 5: igualdad de género, 10. Reducir las desigualdades para un desarrollo sostenible es necesario considerar la esfera económica, social y medioambiental, es decir, una visión holística de desarrollo. Por ejemplo, la pobreza es un fenómeno que pone en riesgo todos los objetivos, por lo tanto, para AL es necesario la erradicación de la pobreza y la reducción de desigualdades.

3.3 Análisis de las estrategias y objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica

En octubre de 2018, la llegada de caravanas migrantes provenientes de Centroamérica (principalmente de Guatemala, Honduras y El Salvador) que tenían como objetivo llegar a Estados Unidos¹¹¹ generó una crisis migratoria y humanitaria en México. Derivado de la presión ejercida por la administración de Donald Trump en cuanto a imponer un arancel progresivo que comenzaría con el 5% hasta un 25% a las exportaciones mexicanas si México no detenía el flujo irregular de migrantes provenientes de Centroamérica. En medio de la tensión diplomática entre México y Estados Unidos por la llegada de las caravanas

¹¹¹ Las caravanas comenzaron en octubre de 2018 con aproximadamente 1600 migrantes que salieron de Honduras, “después de cruzar la frontera entre Guatemala y México la caravana ascendió a 7000 migrantes, por lo que se le calificó de un éxodo. En los tres primeros meses del gobierno de obrador se han deportado a 31,494 extranjeros que ingresaron a México de manera ilegal” (El Economista, 2019).

migrantes, la administración de Trump también ejerció presión “condicionando la ayuda que Estados Unidos provee hacia esos países a menos que la migración proveniente de esa región se redujera considerablemente” (The New York Times, diciembre 2018).

En diciembre de ese mismo año y para afrontar esa situación, la estrategia del gobierno mexicano fue la firma con los países de El Salvador, Guatemala y Honduras de una carta de intención para llevar a cabo un Plan de Desarrollo Integral (PDI) que atendiera las causas de la migración en el Sur de México y estos países en Centroamérica. Es decir, el Plan fue proyectado por las autoridades mexicanas como una salida a la crisis migratoria, a través de la creación de empleos en los países de origen se evitaría que migraran y, por lo tanto, no habría lugar para aseguramientos o deportaciones hacia los países de origen. De acuerdo con la CEPAL, la creación del PDI responde al propósito de “formular un diagnóstico y presentar recomendaciones para avanzar hacia un nuevo desarrollo y generar una nueva mirada sobre la complejidad de los procesos migratorios” (CEPAL, 2019: 10). Dentro de los desafíos crónicos que presenta la región, el PDI constituye un planteamiento de la urgencia de “pactar en la subregión una agenda de desarrollo a largo plazo que busque resolver problemáticas estructurales y atienda la movilidad humana en sus fases de expulsión, tránsito y retorno” (CEPAL, 2019: 11). A su vez, la propuesta concuerda con lo señalado en el PDI de “construir un nuevo modelo de desarrollo que permita convertir a la migración en una alternativa libremente elegida y no en una necesidad impuesta por la insuficiencia de opciones de desarrollo para las grandes mayorías” (PDI, 2019: 16).

Asimismo, la CEPAL señaló que “el objetivo del PDI es crear un espacio de desarrollo sostenible y de oportunidades a nivel local de manera articulada entre El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur de México, para mejorar la calidad de vida de la población, bajo una visión integral que atienda el ciclo migratorio y permitiendo así que la migración sea una opción y no una obligación” (CEPAL, 2019). A su vez, el organismo también señala que “la migración parecería responder a un proceso de erosión de medios de vida en ausencia de protección social ante impactos de todo tipo (enfermedad, extorsiones, violencia, pérdida de cosechas, desempleo, recesiones económicas) de hogares impresos en patrones estructurales de baja inversión, productividad y remuneraciones, fuerte presión demográfica y persistente desigualdad y pobreza” (CEPAL, 2019: 20).

Ante ello y con el objetivo de reducir el rezago en el sur de México y en los países del NCA y, para cumplir lo estipulado en el PDI, López Obrador decretó la liberación de

recursos del Fondo México¹¹². En su primera etapa, y de acuerdo con la AMEXCID, se consideró destinar 31 millones de dólares para El Salvador y otros 31 millones de dólares para Honduras a fin de beneficiar a 20 mil personas en cada uno de los países. Asimismo, se proyectó aportar 31 millones a Guatemala, y 10 millones para la ejecución del plan para el año 2020 (SRE, 2019: 31).

Para impulsar el desarrollo en Centroamérica y evitar la migración, López Obrador replicó en estos países dos iniciativas prioritarias para la instrumentación del PDI. La primera es el Programa Sembrando Vida¹¹³ y la segunda, Jóvenes Construyendo el Futuro. El objetivo del Programa Sembrando Vida es “contribuir a la reducción de la pobreza incentivando la producción y el autoconsumo de alimentos, comercialización de excedentes, generando empleo para incidir en la disminución de la migración forzada del campo a través del apoyo a la producción de alimentos” (Gobierno de México, 2019).

Las dos iniciativas anteriores responden a la identificación del PDI sobre una de las causas de la migración en estos países: “considerando que la pobreza, particularmente la pobreza extrema, está concentrada en las áreas rurales de América Latina. Como parte de sus esfuerzos para promover el desarrollo de la región la CEPAL trabaja en materia del escalamiento económico y social de cadenas de valor en el ámbito rural, con el objetivo de favorecer la diversificación y ampliación de las actividades productivas y el incremento de los ingresos de los productores, lo que tendría como consecuencia una reducción de los incentivos para migrar” (PDI, 2019: 41).

¹¹² Mediante decreto oficial, el 24 de junio de 2019, se modificaron las estrategias por parte del gobierno de México para “otorgar apoyos financieros a programas, proyectos y acciones en los ámbitos de infraestructura, desarrollo de capital humano, equipamiento de instalaciones y albergues, desarrollo de sistemas de registro, control y seguimiento de sistemas de flujos migratorios, así como asistencia, capacitación, estudios e intercambio comercial de bienes y servicios relacionados con los mismos” (Diario Oficial de la Federación, 24 de junio de 2019).

¹¹³ De acuerdo con el gobierno de México, al interior del país, “el programa incentiva a los sujetos agrarios a establecer sistemas productivos agroforestales, por medio de la entrega de apoyo económico, apoyos en especie y acompañamiento técnico. Las personas inscritas en el programa reciben un apoyo de \$5,000.00 mensuales (USD 262). De esta cantidad, \$500 (USD 26) se destinan como ahorro, siendo \$450 (USD 23) destinados a una cuenta de ahorro de una institución financiera y \$50 (USD 3) pueden ser destinados al Fondo de Bienestar. El programa otorga apoyo económico para incentivar a los sujetos agrarios a establecer sistemas productivos agroforestales, los cuales combinan la producción de los cultivos tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables, y el sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF). Con ello se contribuye a generar empleos, se incentiva la autosuficiencia alimentaria, se mejoran los ingresos de las y los pobladores y se recupera la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país. El apoyo económico se otorga a: sujetos agrarios, mayores de edad, que habitan en localidades rurales con ingreso inferior a la línea de bienestar rural, propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajada en un proyecto agroforestal” (Diario Oficial de la Federación, 2019).

A su vez, en el PDI está incluido el sector agropecuario como una actividad fundamental de la que dependen los cuatro países. Es por ello por lo que un reto apremiante es la adaptación al cambio climático debido a fenómenos extremos como las sequías, precipitaciones y huracanes, entre otros. La CEPAL estima que “el cambio climático tendrá un impacto considerable sobre el maíz, frijol y el café, tres cultivos claves para muchas familias rurales que viven en la pobreza, lo que da indicios de las presiones sobre su seguridad alimentaria y de ingresos que pueden exacerbar los factores que provocan la migración” (CEPAL, 2019: 60).

Una de las modificaciones más importantes en materia institucional, relacionada con la financiación y la transparencia en la asignación de recursos públicos destinados a la cooperación internacional de México fue en 2020, año en el que el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID), sostén financiero de la AMEXCID fue suprimido. La anulación fue realizada con el argumento de eliminar la opacidad e ineficacia de la que gozaban los 109 fideicomisos públicos de México.

Como se mencionó anteriormente, un resultado inmediato al eliminar el FONCID fue la derogación de artículos específicos relacionados con la transparencia y rendición de cuentas del financiamiento de las acciones de cooperación internacional que realiza el Estado Mexicano a través de la AMEXCID. Es decir, precisamente la razón de existir del FONCID durante aproximadamente de nueve años, fue la de cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de Cooperación Internacional para el desarrollo entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países así como con Organismos Internacionales.

Una vez eliminado el FONCID, la SRE declaró que su extinción supone que ahora los recursos estarán a cargo del Banco del Bienestar “como intermediario financiero, y los mismos se dispersarán en cuanto existan las condiciones óptimas, de conformidad con la naturaleza y lineamientos que cada programa establece para ello” (Animal Político, 2020). Uno de los argumentos en contra de la eliminación del FONCID fue que su desaparición impactaría negativamente en los compromisos internacionales adquiridos previamente por México, así como de su materialización. Al respecto, “en aras de continuar fortaleciendo las acciones de CID, la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados recomendó considerar los recursos provenientes, tanto del “Fondo México”, como del FONCID para las acciones y programas de CID, de acuerdo con el promedio ejercido en

el último año. Sin embargo, esta recomendación fue desestimada por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. En la eliminación del FONCID, junto con otros fideicomisos públicos, se mencionó reiteradamente que lo que desaparecía era el mecanismo, pero no los recursos. Sin embargo, estos no fueron considerados como un activo en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2021 y, por lo tanto, tampoco en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el mismo periodo” (Prado, 2021: 5). Asimismo, “la titular de la AMEXCID aseveró que los fondos se ejercerían de manera transparente y recordó que en 2019 se firmó un convenio con la Auditoría Superior de la Federación para la revisión de todo el proceso de asignación de los apoyos” (La Jornada, 5 de septiembre de 2020).

Es así como, en junio de 2019, López Obrador promovió oficialmente el Programa Sembrando Vida con la visita de su homólogo de El Salvador, Nayib Bukele a Tapachula, Chiapas. “Al margen del Vivero Forestal Militar visitado por Obrador y Bukele, Sembrando vida busca reforestar 200.000 hectáreas de terreno en el Sur de México, y otras 50.000 hectáreas en el Salvador, dando trabajo a más de 80.000 personas” (El Mundo, 2019). En ese mismo evento el gobierno de México anunció que se transfirieron al gobierno de El Salvador 30 millones de dólares sin condiciones para seguir desarrollando esos proyectos. Asimismo, Obrador señaló que “además de mexicanos podrán trabajar migrantes que decidan quedarse en el país. Por su parte Bukele ofreció 50 mil hectáreas dentro de El Salvador para que el programa se replicara (El Mundo, 2019).

Para Honduras, casi un mes después, el 27 de julio de 2019, Obrador y su homólogo Orlando Hernández se reunieron en Minatitlán, Veracruz y firmaron una carta de intención en materia de cooperación bilateral en la que se acordó implementar los Programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, como parte de la instrumentación de PDI en ese país. Al igual que para El Salvador, la expectativa fue que con estos programas se beneficiarían a 20 mil hondureños. En esta reunión, Marcelo Ebrard declaró que “se respaldaría Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo Futuro en la República de Honduras con las modalidades que determine el gobierno de Honduras, pero vamos a participar con ellos” (Gobierno de México. 2019).

En lo que respecta a la iniciativa mexicana Sembrando Vida, está dirigida a la población rural que se vive en las regiones de más alta biodiversidad del país, en localidades marginadas y cuyos municipios se encuentran con niveles de medio a muy alto

grado de rezago social. Este programa tiene como objetivo incentivar la creación de sistemas productivos agroforestales a través de “la combinación de la producción de los cultivos tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables, y el sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF), con lo que se contribuirá a generar empleos, se incentivará la autosuficiencia alimentaria. El apoyo se dará a través de recursos económicos, en especie y acompañamiento técnico” (Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, DOF, 28 de diciembre de 2020).

Con relación a “Jóvenes Construyendo el Futuro”, la segunda iniciativa prioritaria que propuso el gobierno mexicano para la instrumentación del PDI, la iniciativa pretende estimular la inclusión de jóvenes mediante la capacitación en el trabajo con el fin de desarrollar y potenciar su talento y habilidades. Para ello se focalizó a jóvenes de entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan. En ese sentido, “México encabeza esta cooperación internacional como no se había visto antes. Las y los jóvenes de nuestros países comparten problemáticas semejantes que debemos atender para prevenir la migración ante la falta de oportunidades” (Gobierno de México, 2019). A su vez, “la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y la AMEXCID garantizarán la operación, el seguimiento y la supervisión del Programa y el desarrollo de la plataforma tecnológica que sumará a beneficiarios de Honduras, Guatemala y El Salvador” (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2019).

La duración de este Programa fue planteada inicialmente de seis meses, aunque actualmente el programa fue extendido hasta por doce meses. Jóvenes Construyendo el Futuro ofrece a los jóvenes un apoyo económico directo de 180 dólares mensuales y seguro médico y, al término de su formación el participante recibe una constancia de capacitación que acredita y describe la formación recibida y las habilidades desarrolladas. Asimismo, para agilizar el sistema de registro de participantes, la SRE a través de la AMEXCID habilitó una plataforma electrónica para que los jóvenes y las empresas, instituciones públicas y organizaciones sociales ingresen sus datos en el sistema y se vinculen. Asimismo, se contempla un tutor, figura que acompañará el joven durante su capacitación en el centro de trabajo.

La iniciativa Jóvenes Construyendo el Futuro responde a la identificación de la población más vulnerable a la violencia debido a que “las altas tasas de violencia, la ausencia de protección social, las crecientes amenazas ambientales, la presión demográfica

y la falta de oportunidades económicas llevaron a un número alarmante de niños y jóvenes a huir de sus países. Para aquellos que se quedan en sus comunidades, la exposición a la violencia extrema, incluso dentro y alrededor de las escuelas, limita sus oportunidades de aprender. En este contexto, más del 50% de los adolescentes de secundaria superior no asisten a la escuela en Honduras y Guatemala” (PDI, 2019: 123).

Retomando la información que identificó la CEPAL en el PDI, “entre los determinantes más importantes de la migración también está la demografía y la falta de empleos para jóvenes. Sólo un tercio de los jóvenes que ingresan anualmente al mercado laboral en los países del NCA encuentran un empleo formal” (PDI, 2019: 18). Aunado a lo anterior, “la tasa de finalización de estudios primarios, secundarios y terciarios en los países del NCA entre 2014 y 2016 es la más baja que la del América Latina, y, en el caso de Guatemala y Honduras, inferior al promedio de Centroamérica” (CEPAL, 2019: 71). Asimismo, la promoción del Programa responde a la identificación que realizó la CEPAL sobre “el porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años se encuentran al margen de dos instituciones fundamentales para la inclusión social (la educación y el empleo) es superior al promedio regional (22%) en los países del NCA” (PDI, 2018: 69).

Además de las iniciativas anteriores, la SRE a través de la AMEXCID estableció una serie de propuestas para la instrumentación del PDI que a continuación son representadas en el gráfico y en los párrafos siguientes se explican.

Cuadro 3. Iniciativas de México para la instrumentación del Plan de Desarrollo Integral

| | | |
|--|---|--|
| 1. Casa de las familias migrantes | 2. Promoción de derechos sociales y reproductivos de la comunidad migrante en México. | 3. Educación para la población migrante de El Salvador, Guatemala y Honduras. |
| 4. Reconocimiento de saberes adquiridos para la población migrante | 5. Escuelas México | 6. Centro de Atención e Investigación de Enfermedades Emergentes |
| 7. Programa ciudad de los Niños y las Niñas. | 8. Gestión Integral de Riesgos en El Salvador, Guatemala y Honduras. | 9. Programa sectorial de apoyo al financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, principalmente con mujeres propietarias en el Sur de México, El Salvador, Guatemala y Honduras. |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), 2019.

Como se mencionó anteriormente, las iniciativas para la instrumentación del PDI que México planteó se basan en cuatro ejes específicos que propuso la CEPAL. El primer eje se relaciona con la gestión migratoria, el segundo, el bienestar social, el tercero, con el desarrollo económico y finalmente el cuarto, con la sostenibilidad y adaptación al cambio climático.

Además de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, el gobierno mexicano proyectó como tercera prioridad la rehabilitación de estaciones migratorias¹¹⁴ y de albergues temporales. De acuerdo con la AMEXCID, el objetivo es “mejorar las condiciones de las estaciones migratorias localizadas en todo el territorio nacional, así como los procesos de operación que garanticen el ejercicio de los derechos fundamentales de la población migrante, en cumplimiento del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Así como asegurar instalaciones adecuadas, trato

¹¹⁴ De acuerdo con información de la SRE, actualmente existen 57 estaciones migratorias en México. Sin embargo, en 2019, “en México existen 35 estaciones migratorias¹¹⁴ y 23 estancias provisionales ubicadas en 26 entidades federativas, lo cual se traduce en una capacidad total para albergar a 4,300 personas simultáneamente¹¹⁴. Las estaciones migratorias y estancias provisionales son propiedad del Estado Mexicano o bien inmuebles rentados y administrados por el INM, por lo que son instalaciones públicas, que operan a través del INM” (CNDH, 2019: 3).

no discriminatorio, atención médica, psicológica y legal, actividades recreativas, educativas y culturales para la población migrante, así como hacer más eficientes los procesos y los tiempos de atención para determinar su situación migratoria. Para la anterior iniciativa el Instituto Mexicano de Migración (INM) es el encargado de coordinar dichas acciones y el presupuesto asignado es de \$3,000,000 de dólares” (AMEXCID, 2019).

En el eje relacionado a la gestión migratoria se planteó la iniciativa *Casa de las Familias Migrantes*, cuyo objetivo es “ofrecer instalaciones que aseguren preservar la unidad familiar de los migrantes alojados en las mismas, en tanto se define la situación legal de su estancia en México. La población beneficiaria a la que está dirigida esta iniciativa son familias migrantes en tránsito y población local de Chipas y Tabasco. En dichas instalaciones se proyectó brindar servicios de atención médica, psicológica y jurídica, así como acceso a capacitación y educación de calidad, además de actividades de integración lúdica. El responsable de coordinar dicha iniciativa es el INM, al igual que la anterior iniciativa el presupuesto asignado es de \$3,000,000 de dólares (aproximadamente 60 millones de pesos mexicanos)” (AMEXCID, 2019).

Para la sostenibilidad ambiental y cambio climático se propuso la Gestión Integral de Riesgos en El Salvador, Guatemala y Honduras, cuyo objetivo “es dotar a estos tres países de una herramienta digital que les permita la gestión integral de riesgo en la identificación de amenazas, vulnerabilidades y riesgos derivados del cambio climático. Se planteó fortalecer las capacidades de las instituciones gubernamentales y la población civil, mediante la implementación de un sistema geo referencial para intercambiar información y determinar situaciones de riesgo. La AMEXCID es la encargada de implementar la actividad en conjunto con el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Latina. Asimismo, para el cumplimiento de esta iniciativa se contempló un presupuesto de \$200, 000.00 dólares” (AMEXCID, 2019).

Es decir, en el PDI, la CEPAL señala que el cambio climático es un factor para considerar debido a que pone en riesgo la producción de alimentos, seguridad alimentaria, hidroelectricidad y salud. Asimismo, derivado de los fenómenos climáticos extremos (aumento de la temperatura de la superficie, lluvias intensas, tormentas, depresiones tropicales, huracanes, sequías, entre otros), “los cuatro países, caracterizados por una alta vulnerabilidad, comparten valiosos acervos naturales y culturales que ameritan y requieren

ser preservados y valorados por su contribución al desarrollo de las generaciones presentes y futuras” (CEPAL, 2019: 59).

Es decir, la región es vulnerable ante los efectos de adversos de cambio climático y a su vez, el cambio climático aumenta las vulnerabilidades socioeconómicas. En resumen, los factores de clima son decisivos para las actividades productivas en la región. Ante ello, “el sector agropecuario, especialmente de granos básicos y café, es clave para la alimentación y los medios de vida de las poblaciones rurales pobres de la región, estos tres cultivos son elementales para muchas familias rurales que viven en la pobreza, lo que da indicios de las presiones sobre su seguridad alimentaria y de ingresos que pueden exacerbar los factores que provocan la migración” (CEPAL, 2019: 60).

En el rubro de la Gestión Migratoria, la iniciativa *Promoción de los Derechos sexuales y reproductivos de la población migrante en México* tiene como “objetivo el garantizar el acceso a la información y servicios integrales de salud sexual y reproductiva, incluida la salud menstrual de la población migrante” (AMEXCID, 2019). Esta iniciativa está dirigida a la población migrante alojada en los albergues y tiene un presupuesto de \$100,000 dólares.

Otra propuesta piloto con duración de un año es la *Capacitación y Certificación Técnica para Población Migrante*. El objetivo de esta iniciativa es “ofrecer a los jóvenes migrantes capacitación técnica para la certificación de competencias a través del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). La AMEXCID está encargada de coordinar la iniciativa y el CONALEP de capacitar a los jóvenes en los planteles en Tapachula, Chiapas. El presupuesto asignado fue de \$350,000 dólares” (AMEXCID, 2019).

El *Reconocimiento de Saberes Adquiridos para población migrante* es otra iniciativa relacionada con la gestión migratoria. Está focalizada específicamente a 12,000 migrantes mayores de 15 años, alojados en las estaciones migratorias. El objetivo de esta iniciativa es acreditar conocimientos parciales o terminales que correspondan a cierto nivel educativo, adquiridos en forma autodidacta y/o a través de la experiencia laboral. Las oficinas gubernamentales mexicanas encargadas de la implementación son la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales y la AMEXCID.

Las anteriores propuestas en materia educativa fueron planteadas debido a que “la subregión enfrenta una crisis de aprendizaje. Por ejemplo, en El Salvador, Guatemala y Honduras, esta situación se ve agravada por la crisis migratoria. Para aquellos que se quedan en sus comunidades, la exposición a la violencia extrema, incluso dentro y alrededor de las escuelas, limita sus oportunidades de aprender. En este contexto, más del 50% de los adolescentes de secundaria superior no asisten a la escuela en Honduras y Guatemala” (CEPAL, 2019: 123).

Con respecto a las iniciativas relacionadas con el bienestar social, la AMEXCID y la SEP plantearon *Escuelas México*¹¹⁵, con el “objetivo de mejorar la calidad de la educación básica pública en El Salvador, Guatemala y Honduras y mejorar la infraestructura de las escuelas de nivel básico, a través de incorporar tecnologías de la información e impulsar capacitación metodológica docente del personal en las escuelas seleccionadas” (AMEXCID, 2019). La anterior iniciativa responde a la identificación que realizó la CEPAL de la tasa de finalización de estudios debido a que para “los estudios primarios, secundarios y terciarios en los países del NCA entre 2014 y 2016 es más baja que la del promedio de América Latina, y, en el caso de Guatemala y Honduras, inferior al promedio de Centroamérica (CEPAL, 2019: 71).

Asimismo, el gobierno mexicano planteó para la población de El Salvador, Guatemala y Honduras el “*Programa Ciudad de los niños y las niñas*, con un presupuesto asignado de \$75,000 dólares, con el objetivo incorporar las opiniones de los niños y niñas para orientar y asesorar creativamente algunas de las acciones de los gobiernos locales” (AMEXCID, 2019).

A su vez, en esa misma línea del bienestar social se encuentra el proyecto *Centro de Atención e Investigación de Enfermedades Emergentes* “con el objetivo de contribuir a la atención de enfermedades tropicales tales como (zika, dengue y chikunguya), mediante la construcción de un centro internacional en el Sur-Sureste de México. El presupuesto proyectado fue por \$30,000,000 dólares. La anterior iniciativa se alinea con lo señalado en

¹¹⁵ Como antecedente, esta iniciativa fue planteada “desde los años treinta, con el objetivo emprender acciones a emprendido acciones para favorecer la educación como una herramienta fundamental para el desarrollo en la región latinoamericana. Esta línea de cooperación regional se sistematizó con la creación del Programa “Escuelas México” (PEM) en 1996, dirigido a la formación educativa de Latinoamérica y es coordinado por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) de la Secretaría de la Relaciones Exteriores (SRE, 2017).

el PDI en cuanto a que la falta de acceso al derecho fundamental que es la salud también en factor que hace que las personas migren en búsqueda de un mayor bienestar y calidad de vida.

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), este tipo de enfermedades se acentúan y afectan más a poblaciones más pobres y con un limitado acceso a los servicios de salud, especialmente a los que viven en áreas rurales alejadas y en barrios marginales. Por ejemplo, de acuerdo con el mismo organismo, en 2019 se emitió una alerta epidemiológica por un aumento de la incidencia de los casos de dengue en la región, sobre todo en Honduras¹¹⁶, Guatemala, El Salvador y México.

En el área de desarrollo económico se planteó el *Programa Sectorial de Apoyo al financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas*, principalmente con mujeres propietarias en el sur de México, El Salvador, Guatemala y Honduras. El objetivo de este programa es fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas para que hagan crecer sus negocios y crear un fondo con aportaciones de la Cancillería y la banca de desarrollo mexicana, así como de los municipios seleccionados, al que mipymes¹¹⁷ puedan solicitar recursos para sus negocios” (AMEXCID, 2019).

La anterior iniciativa responde al desafío identificado en el PDI sobre el índice de migración de esos, países, sobre todo, dado que la tasa de migración masculina es alta¹¹⁸, comparada con la femenina. Las mujeres quedan al frente de los hogares, lo que incrementa su carga de trabajo. Derivado de lo anterior “las mujeres tienen dificultades para acceder a un trabajo a tiempo completo y de calidad. Es decir que, si logran insertarse en el mercado laboral, será en condiciones de gran precariedad, ya que lo que conseguirán serán trabajos que brinden la flexibilidad de tiempo necesaria para poder soportar ambas cargas de trabajo (tanto la del remunerado como la del no remunerado), pero ofrezcan salarios más bajos

¹¹⁶ Por ejemplo, en Honduras, “entre la semana uno y la semana 52 del 2019, fueron notificados 112.708 casos sospechosos de dengue, incluidas 180 defunciones confirmadas. Del total de casos sospechosos, el 17,2% (19.435 casos) fueron clasificados como dengue grave” (OPS, 2020: 9).

¹¹⁷ Mypimes es una plataforma electrónica de la Secretaría de Economía para las micro, pequeñas y medianas empresas de México se registren en línea y accedan a capacitaciones, créditos a la palabra, asesorías, entre otros servicios para fortalecer las capacidades y consolidar los emprendimientos.

¹¹⁸ Al respecto, “el perfil de las personas que migran de los países de El Salvador, Guatemala y Honduras a los Estados Unidos es mayoritariamente masculino y juvenil: el índice de masculinidad es de 1,14 respecto a la migración acumulada, la edad promedio es de 25 años y la edad mediana en el caso de la migración reciente es de 24 años” (CEPAL, 2019: 73).

(debido a su poca disponibilidad de tiempo, pero también a su bajo nivel de escolaridad) y no proporcionen prestaciones laborales ni acceso a la seguridad social (seguro médico para ellas y sus dependientes, seguro por invalidez, vacaciones o acceso a una pensión)” (PDI, 2019: 73).

Es decir, además de los programas prioritarios que planteó el gobierno de México como parte de la instrumentación del PDI, se encuentran las anteriores iniciativas relacionadas a cuatro ejes principales: la gestión migratoria, el bienestar social, el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático. Relacionado con el eje de la gestión migratoria, se encuentra el garantizar los derechos fundamentales de las personas en tránsito, en segundo lugar, se encuentra el bienestar social, ligado a promover trabajo digno focalizado en las regiones en las que existe un alto flujo migratorio. Finalmente, en el último eje, relacionado a la adaptación al cambio climático, las iniciativas buscan impulsar la sostenibilidad ambiental y así reducir la migración

3.3 Análisis de las acciones mexicanas más representativas de la implementación del Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica: Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro

3.3.1 El Salvador

Como se mencionó anteriormente, en el marco de la instrumentación del PDI en Centroamérica, México promueve dos iniciativas prioritarias: el Programa Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro. Al respecto, la aplicación de ambos programas en los tres países fue afectada por la coyuntura internacional derivada de la crisis sanitaria y económica causada por el COVID-19. Como resultado de lo anterior, el gobierno de López Obrador redefinió y priorizó acciones en materia de salud al interior de México. Por lo tanto, la ayuda que se tenía programada por parte del gobierno mexicano para comenzar dichos programas en 2019 fue retrasada.

Con respecto a la dispersión de los fondos destinados para la instrumentación de ambos programas en El Salvador, se definió que “la institución financiera encargada de las

transferencias económicas sería el Banco de Fomento Agropecuario de ese país, (único banco que cumplió con criterios de mayor cobertura y menor cobro de comisión). A su vez, en 2019 la SRE mencionó que, para El Salvador, el programa de cultivo tiene presencia en San Miguel, Santa Ana, Soyapango, San Salvador y Ahuachapán, beneficiando a 20,000 personas” (Gobierno de México, 2019). En ese mismo comunicado la titular de la AMEXCID, Diana Carrillo señaló que en octubre de 2020 se habían realizado las primeras dispersiones a los beneficiarios de los programas” (SRE, Comunicado 293, 4 de octubre de 2020).

Asimismo, en octubre de 2020, la SRE publicó un comunicado de prensa respecto a los avances de ambos programas, en el que destaca “los esfuerzos realizados en El Salvador y destaca el avance de la iniciativa Jóvenes Construyendo el Futuro y menciona la participación de empresas, organizaciones e instituciones que se sumaron al programa, tales como la Dirección de Reconstrucción del Tejido Social, el Banco de Fomento Agropecuario, Planeta Creativos, la Asociación Juvenil Cuscambia, Quálitas Compañía de Seguros, entre otras” (SRE, 2020). Asimismo “se lograron enviar las primeras dispersiones a las y los beneficiarios de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en El Salvador y Honduras. En ambos países la entrega del recurso se basa en plazos vencidos¹¹⁹” (SRE, 2020).

Es importante mencionar que, si bien se replicaron estas iniciativas nacionales hacia Centroamérica, en el caso del Programa Sembrando Vida se hizo una adaptación al contexto salvadoreño debido a que la propuesta original incluía 2.5 hectáreas de tierra cultivable. Para El Salvador el requisito es una manzana. Es decir, “el proyecto se adaptó a las condiciones particulares de los pequeños productores de cada país” (AMEXCID-Nota aclaratoria, Animal Político, 2021).

Así como lo señala Prado “El principal mecanismo de CID de México en Centroamérica es, en voz de la AMEXCID, la ‘exportación’ de los programas sociales “Sembrando Vida” y “Jóvenes Construyendo el Futuro” (Gobierno de México, 2019). Ambos ejercicios, que desde el 2019 se aplican en territorio nacional en el marco de la “Cuarta Transformación” (4T) del presidente López Obrador, en el sello de la política

¹¹⁹ En el comunicado de prensa hace referencia a que “las ayudas a plazos vencidos, es decir, que los beneficiarios primero cumplen con su parte al trabajar en el programa y tras comprobarse que han cumplido su trabajo se entrega el apoyo” (SRE, 2020).

exterior del gobierno actual” (Prado, 2020: 3). De acuerdo con el segundo Informe de Gobierno de la Presidencia de la República 2019-2020, se reportó el avance de los programas en Centroamérica. Para El Salvador, “los registros de beneficiarios se iniciaron el 30 de octubre de 2019 y, hasta el 30 de junio de 2020, se inscribieron 4,079 personas productoras para el primer programa (29% mujeres y 71% hombres) y 4 mil jóvenes para Jóvenes Construyendo el Futuro (55.1% mujeres y 44.9% hombres) (Segundo Informe de Gobierno, 2019-2020).

La AMEXCID, encargada de la gestión de los programas, en julio de 2020 reconoció que hay 8 mil personas en el proceso de registro, sin especificar cuántos corresponden a cada país. Se trata de la misma cifra que su titular, Laura Elena Carrillo, dijo en marzo de ese mismo año que se habían inscrito en El Salvador. En todo caso, es un número muy alejado de los 40 mil registros que el canciller Ebrard vaticinó en agosto, cuando presentó públicamente la iniciativa en la conferencia mañanera” (Animal Político, 2020).

Es decir, el gobierno mexicano estipuló que para 2020 los programas en los tres países estuvieran funcionando. Sin embargo, para julio de 2020, del 100 % de la población identificada como beneficiaria, solamente el 5% del total ha recibido la dispersión. Lo anterior resulta relevante debido a que los tiempos estipulados para la asignación de recursos, programación y comienzo de actividades para ambos programas, así como el avance de la inscripción de los beneficiarios y sus dispersiones es prácticamente nulo, comparado con los 40 mil beneficiarios que se tenían proyectados.

A pesar de que, en su cuenta de Twitter, la funcionaria de la AMEXCID publicó en junio de 2020 un comunicado en el que explicó el avance de los programas en El Salvador. De acuerdo con la versión oficial, “para el 16 de marzo de marzo de 2020, ya había más de 8 mil personas inscritas en los dos programas y fue el gobierno de Bukele el que pidió suspender los registros a causa de la pandemia. La funcionaria aseguró que México estaba en disposición de hacer llegar los fondos a estos primeros beneficiarios, pero que el Banco de Fomento Agropecuario, la entidad salvadoreña encargada de enviar mensualmente los depósitos, no quiso integrar los padrones argumentando que esperan la autorización del gobierno de El Salvador para entregar a las y los beneficiarios sus tarjetas bancarias” (Animal Político, 20 de julio de 2020). Es así como además de la coyuntura internacional

causada por la pandemia, los desencuentros políticos¹²⁰ fueron un factor que retrasó la programación de la cooperación mexicana en ese país.

3.3. 2 Honduras

En el caso de Honduras, de acuerdo con documentos oficiales del gobierno de México, “los Programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro se aplicarán en los municipios Distrito Central San Pedro Sula, las Ceiba, el Progreso y Choluteca de Honduras, donde 13,000 beneficiarios recibirán 250 dólares como pago mensual por sembrar árboles frutales y maderables, mientras que 7000 mujeres y hombres trabajarán como aprendices con una remuneración mensual de 180 dólares (Gobierno de México, 2019).

Para octubre de 2020, los Programas en ese país estaban detenidos pues se esperaba la dispersión de los recursos directos para el siguiente mes (noviembre de 2020), que, tanto para El Salvador, como Honduras, la entrega de recursos se basaría en plazos vencidos. (SRE, Comunicado 330, 4 de octubre de 2020). Con respecto a la transferencia de recursos para ambos programas, en ese país, se estipuló que las operaciones serían realizadas a través de Banco Azteca¹²¹. La titular de la AMEXCID puntualizó que: “en el caso específico de Honduras, se consultaron cuatro instituciones financieras: el Banco de la Atlántida, Ficohsa, Promérica y Banco Azteca. La institución con mayor cobertura y penetración a nivel nacional, con mayor número de sucursales en todos los departamentos del país (cobertura urbana y rural); con menores comisiones y con la capacidad de promocionar un seguro de gastos médicos para las y los beneficiarios fue Banco Azteca” (SRE, 2020). Debido a lo anterior, la representante de Banco Azteca en Honduras y el

¹²⁰ El desencuentro tuvo lugar el 16 de marzo de 2020 después de que las autoridades mexicanas (Marcelo Ebrard) en twitter aseguró que se les practicaron pruebas para detectar Covid-19 a 12 pasajeros de nacionalidad hondureña provenientes de Chicago en el vuelo 431 de Avianca. Por su parte Nayib Bukele tuiteó que “era imposible que en una hora se les practicaran dichas pruebas” y por lo tanto declaró que debido a que sí existían casos positivos, el vuelo no ingresaría a territorio salvadoreño” (@NayibBukele, 16 de marzo).

¹²¹ En México esto fue criticado debido a que Salinas Pliego “obtuvo en 2019 por lo menos 300 millones de pesos solo por el manejo de cuentas donde se dispersan los fondos de programas sociales. Mientras que el banco español BBVA, considerado el banco más caro de México, no impone ningún costo por el manejo de las cuentas de los programas sociales federales, Banco Azteca le cobra al gobierno de López Obrador cinco pesos al mes, más 80 centavos de impuesto al Valor Agregado (IVA), por el mantenimiento de cada una de ellas (Proceso, 6 de marzo de 2021).

Banco del Bienestar en México firmaron un contrato para realizar las transferencias económicas. Este asunto se abordará con mayor precisión en el apartado tres.

En este país, la adecuación del Programa Sembrando Vida fue la incorporación de los productores que “tengan entre tres y cuatro manzanas de tierra, a quienes se les dará la oportunidad de sembrar maderables y frutales, que pueden ser cacao, aguacate y puedan alternarse con alimentos considerados primarios, como el maíz y el frijol” (Presidencia de Honduras, 11 de marzo de 2021).

A finales de 2020, ambos programas se encontraban en proceso de enrolamiento de participantes y de instrumentación. A pesar de que en un inicio se proyectaron evaluaciones para ambos programas, al 11 de marzo de 2021, de acuerdo con el Gobierno de Honduras, “actualmente, 567 beneficiarios participan en el Proyecto Sembrando Vida, de los cuales 432 han recibidos pagos, asistencia técnica y otros beneficios que aporta el programa” (Presidencia Honduras, 11 de marzo de 2021). Con respecto al programa Jóvenes Construyendo el Futuro, el gobierno mexicano proyectó la participación de más de 10 mil jóvenes. Al respecto “a la fecha se han inscrito a esta iniciativa 4, 035 jóvenes, de los cuales, 1,019 están realizando sus pasantías en 210 empresas registradas y están recibiendo sus pagos” (Presidencia de Honduras, 11 de marzo de 2021).

3.3.3 Guatemala

Retomando el seguimiento puntual sobre la implementación de los programas prioritarios en Guatemala¹²², Laura Elena Carrillo añadió que los recursos para ese país (31 millones de dólares), al igual que para los otros dos países, la pandemia hizo que los registros de las personas beneficiadas no se completaran” (Forbes, 4 de octubre de 2020). Asimismo, la crisis política en Guatemala¹²³ fue otro factor que contribuyó a que no se concretara la formalización de ambos programas en ese país. Recientemente, el 4 de mayo de 2021, con el encuentro del actual presidente guatemalteco Alejandro Giammattei y Obrador, Guatemala y México suscribieron un acuerdo para implementar los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro. Es decir, los cambios de políticos que han

¹²³ En 2017 Guatemala experimentó una crisis política debido a que el presidente Jimmy Morales (2016-2020) declaró como *persona non grata* y ordenara la expulsión del país de Iván Velázquez, Magistrado de Anticorrupción de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG, dependiente de la ONU).

sucedido en ese país es una razón por la que el avance en la implementación de las iniciativas en Guatemala como parte del PDI es nulo. Sin embargo, en la reunión realizada el 4 de mayo, los mandatarios firmaron un acuerdo bilateral en el que sentaron las bases para comenzar la implementación de los Programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en ese país.

Cuadro 4. Iniciativas y beneficiarios por país de origen, diciembre 2020

| | |
|----------------------------|---|
| El Salvador | Jóvenes Construyendo el Futuro: 4,000 personas Sembrando Vida: 4079 personas |
| Honduras | Jóvenes Construyendo el Futuro: 2538 personas Sembrando Vida: 567 personas |
| Guatemala | Jóvenes Construyendo el Futuro: 0 Sembrando Vida: 0 |
| Total | 11, 184 beneficiarios |
| Monto invertido (en pesos) | \$ 885, 661,000.00 |

Fuente: elaboración propia con datos de la SRE-AMEXCID, 2020.

Los datos del cuadro anterior fueron retomados del Informe 2020 de la AMEXID. En dicho informe, reporta el total de personas beneficiadas de los programas promovidos por México en Centroamérica. Para El Salvador, Guatemala y Honduras, la meta individual por país fue la creación de empleos para 20 mil beneficiarios respectivamente. Es decir, la cifra de participantes para cada programa, tanto para Sembrando Vida como Jóvenes Construyendo el Futuro se proyectó que sería de 10 mil participantes respectivamente. Los datos muestran que del monto total proyectado (60 mil beneficiarios), al momento actual, únicamente el 18.6% se registró y ha sido acreedor a los beneficios de ambos programas.

Es decir, contrario a lo que señaló Diana Cubillas Carrillo, titular de la AMEXCID, en la que ella destaca que la implementación de los programas se encuentra en un 70 u 80%, en el siguiente apartado se analizará que la información apunta lo opuesto. La razón principal del atraso, de acuerdo con la funcionaria se debe a que “lo más complejo ha sido crear los mecanismos legales y financieros, ya que es difícil que naciones soberanas como El Salvador y Honduras permitan que un país amigo como México “pueda ingresar depósitos directos a beneficiarios sin pasar por las arcas, la Hacienda, ni por la Administración gubernamental de ambos países” (Forbes, 4 de octubre de 2020).

La pandemia afectó los tiempos de instrumentación y asignación establecidos por el gobierno de México para los Programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el

Futuro, debido a que la pandemia fue declarada (30 de enero de 2020) y en Centroamérica apenas se había alcanzado una sexta parte de las inscripciones anunciadas en los tres países. A su vez, la Secretaría del Trabajo a cargo del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, y la Secretaría del Bienestar, que coordina Sembrando Vida, informaron en distintas solicitudes de información pública disponibles en la página de transparencia que, durante 2020, y, contrario a lo expresado, los programas no tienen operaciones en el extranjero. La anterior información fue confirmada por la Auditoría Superior de la Federación, que “reveló que el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador no transfirió los 62 millones de dólares que prometió a los gobiernos de Honduras y El Salvador para invertir en el programa Sembrando Vida, esto con el propósito de reducir la migración desde esos países centroamericanos” (El Economista, 27 de noviembre de 2020).

A la fecha de conclusión de esta investigación (julio de 2021), y de acuerdo con la titular de la AMEXCID, “se tienen inscritos en ambos programas a 15 mil 800 personas en Honduras como en El Salvador” (AMEXCID, mayo-2021). Sin embargo, no existe documento oficial que confirme cuántos corresponden a cada país. Asimismo, de acuerdo con el informe más reciente de esta dependencia, correspondiente al primer trimestre de 2021, para el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro en Honduras, “al finalizar el trimestre, 1,372 jóvenes han recibido al menos un pago de los cuales, 1,356 son solo beneficiarios y 16 son monitores, acumulando un monto erogado de 799,920 USD para los beneficiarios de este proyecto. Para El Salvador, Al finalizar el trimestre de 2021, 805 jóvenes han recibido al menos un pago de los cuales, 627 son solo beneficiarios, 24 son coordinadores y 154 son monitores. Hasta el 31 de marzo 2021 se ha erogado un monto acumulado de 563,750 USD para los beneficiarios de este proyecto” (AMEXCID, 2021).

A su vez, una debilidad del Programa Sembrando Vida, “de acuerdo con diversas organizaciones medioambientales, “muchos propietarios están derribando la selva húmeda para poder reforestar con árboles económicamente más rentables pero ajenos al lugar, a su vez existen denuncias de que se están plantando de forma masiva árboles de otras especies en Calakmul, una de las reservas de la biosfera más importante del mundo” (El País, 19 de abril, 2021). En el caso de la implementación de los programas en Centroamérica, no existe una evaluación del impacto.

Con respecto a ambos Programas, y de acuerdo con la CEPAL, “las encuestas recientes sobre personas migrantes y remesas mostraron que cerca del 40% de esas

personas provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador tenían empleo cuando decidieron migrar. Su interés al migrar no era la búsqueda de empleo, sino de una ocupación con mayor productividad laboral que les permitiera generar ingresos más altos. Esto refuerza la importancia de considerar la brecha de productividad laboral y no solo el desempleo como determinante fundamental de las migraciones. Aumentar significativamente el empleo con derechos y productividad laboral creciente en los países del norte de Centroamérica debería ser una piedra angular de cualquier estrategia de desarrollo regional” (PDI, 2019: 18).

El párrafo anterior demuestra claramente que la iniciativa de proveer trabajo en los países anteriormente mencionados no es suficiente, lo que se requiere es el aumento del empleo, pero con prestaciones sociales, infraestructura, salud, seguridad, instituciones fuertes, etc. Por lo tanto, desde esta lógica, la creación de empleos para personas jóvenes no es suficiente para evitar que migren en busca de mejores oportunidades y empleos con prestaciones sociales.

A su vez, por una parte, el Gobierno Federal señala que hay avances para implementar los programas, pero no ha entregado detalles sobre cuántas personas se han inscrito, o cuándo tienen previsto arrancar actividades. Aunado a lo anterior, en marzo pasado, la SRE respondió en una solicitud de información que los lugares para implementar los programas estaban todavía por definirse, aunque entregó una lista preliminar que incluye 32 municipios de 9 departamentos de Honduras y 72 municipios de 13 departamentos de El Salvador.

La anterior información fue confirmada por la Auditoría Superior de la Federación, quien reveló que “el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador no transfirió los 62 millones de dólares que prometió a los gobiernos de Honduras y El Salvador para invertir en el programa Sembrando Vida, esto con el propósito de reducir la migración desde esos países centroamericanos” (El Economista, 27 de noviembre de 2020).

Retomando el tema de la evaluación de impacto sobre las políticas de cooperación, el CONEVAL realizó una evaluación al Programa Sembrando Vida en México. El órgano concluye que es necesaria una evaluación de impacto el ejercicio de identificación de experiencias similares al Programa Sembrando Vida. A su vez, el estudio no sustenta en su totalidad, que el incremento en el ingreso por arriba o en el límite de la línea de bienestar rural es suficiente para hacer productiva la tierra y con ello, convertir a las zonas rurales en

un sector estratégico de la economía. Por ello, la implementación del programa con varios componentes que plantean una atención más integral del problema, puede arrojar resultados positivos en términos de la creación de empleos, sostenibilidad, seguridad alimentaria y cohesión social” (CONEVAL, 2019: 23).

Asimismo, una de las recomendaciones del CONEVAL sobre el Programa Sembrando Vida “puede contribuir en la generación de empleos, la autosuficiencia alimentaria, la recuperación del tejido social, la disminución de la migración hacia otras regiones del país y al extranjero, entre otros. Sin embargo, para que este programa de cuenta de los cambios robustos que genera en la población es importante que cuente con procesos robustos que permitan identificar niveles de bienestar, generación de ingresos” (CONEVAL, 2019: 52).

Adicionalmente, en una búsqueda exhaustiva y de acuerdo con el Código de Conducta del personal de la SRE y de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas (Art. 3, fracción. VI) se define al conflicto de interés como “una posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de las y los servidores públicos debido a intereses personales, familiares o de negocios” (Código de Conducta SRE, 2020: 33). En este caso, existe un posible conflicto de interés familiar que pudiera afectar la asignación de recursos de la cooperación mexicana en Honduras debido a que existe una relación de afinidad entre Marcelo Ebrard (Secretario de Relaciones Exteriores) y Bibiana Bueso (Directora de Banco Azteca en Honduras), hermana de la cónyuge del Secretario mexicano.

3.4 La Coherencia de Políticas al Desarrollo: México en la implementación del Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica

El siguiente apartado tiene como objetivo analizar las eventuales contradicciones del PDI en Centroamérica en pro del derecho humano al desarrollo y la contención migratoria en el período 2019-2021, con base en el enfoque de coherencia de políticas. La hipótesis central de la investigación gira en torno a que el marco de la implementación del PDI de México en Centroamérica (2019-2021), con base en el enfoque de coherencia de políticas, se identifican contradicciones, debido a que, por una parte, el referido Plan promueve el derecho humano al desarrollo, y, por otra parte, restringe el derecho a la libre circulación, dado que su fin es contener la migración de esa región hacia Norteamérica (México y Estados Unidos).

A su vez, la importancia de la coherencia de las políticas al desarrollo radica “en que la coherencia no depende simplemente de políticas que puedan estar en conflicto entre sí o anularse unas a otras se armonicen adecuadamente para lograr objetivos establecidos: se trata también de determinar cómo la cooperación internacional fomenta la eficiencia y el bienestar nacional permitiendo a los gobiernos lograr objetivos de política que de otra manera podrían escapárseles” (WTO, 2014: 202). Es decir, la incoherencia de políticas a nivel internacional tiene un impacto en las políticas nacionales, por lo tanto, disminuyen su eficacia y razón de ser. Es por ello por lo que en el ámbito de la CID se enmarcan otros temas transversales como los derechos humanos, la paz, la seguridad, la salud, la erradicación de la pobreza, entre otros temas, que, al no ser una política coherente, no promoverá la consecución de los objetivos deseados. Para abordar las incoherencias de la política mexicana en la materia, se realizará un análisis de las principales contradicciones respecto a lo que señala el gobierno mexicano y las acciones emprendidas.

Con respecto a la Coherencia de Políticas al Desarrollo (CPD), “algunos problemas de política tienen sus orígenes firmemente arraigados en un contexto nacional y su solución solo puede hallarse en el mismo contexto. En esas circunstancias, el desviar la culpa y la responsabilidad dará normalmente lugar a una especificación errónea de la verdadera naturaleza de la dificultad, y no es probable que conduzca a una cooperación internacional beneficiosa ni a una solución del problema planteado” (WTO,2004: 210).

Una de las ideas centrales que engloba este concepto de CPD es la evaluación de la política pública, que se encuentra en “el diagnóstico y compromiso político, la implementación efectiva y la participación seguimiento y control” (Ayuso, et al, 2018: 1). Es decir, sin mecanismos de seguimiento y control que evalúen el impacto de la implementación de las políticas es imposible determinar si una política de cooperación es efectiva. Al respecto, el gobierno federal considera que hay avances para implementar los programas, pero en el reporte de actividades no existe un número exacto de las personas que se han inscrito a estos programas.

Asimismo, de acuerdo con la evolución de las políticas de cooperación y la evolución del concepto de desarrollo, desde 1990 se debatió sobre el papel de la cooperación y de las iniciativas en los países a los cuales se destinaba la ayuda. Desde esa óptica, la visión tradicional de desarrollo concebida en los años sesenta era verticalista, asistencialista y con visión a corto plazo. En el primer capítulo se abordó la teoría de desarrollo de Rostow, la cual hace referencia a las distintas etapas unidireccionales por las que transita una sociedad para alcanzar el desarrollo. Las etapas comenzaban con inversiones de capital “como un mecanismo de funcionamiento para hacer creer a la economía” (Browne, 1997: 19).

Asimismo, de acuerdo con Fanjul, “La idea de que la ayuda y el desarrollo pueden reducir la migración es tan condescendiente como equivocada. Si hay algo que hemos aprendido en un siglo y medio de desplazamiento humano masivo, es que la migración económica es el resultado del progreso del desarrollo y no del fracaso” (Fanjul, 2016). Es decir, entre mayor sea el acceso a la educación más propensa será una sociedad para migrar.

Con respecto al tema de la evaluación de los Programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, en reiteradas ocasiones existieron cuestionamientos por parte de dos senadores. El 26 de junio de 2019 los senadores Jorge Carlos Ramírez Marín y Miguel Ángel Osorio Chong, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, solicitaron al titular de la SRE “un estudio costo-beneficio que permita analizar y evaluar si los esfuerzos que emprenderá el gobierno federal a partir de la Estrategia de Cooperación Financiera para países de Mesoamérica y el Caribe y el programa “Sembrando Vida” a favor de Guatemala, El Salvador y Honduras, traerán los resultados esperados en el tema migratorio para evitar las sanciones económicas y comerciales anunciadas por el presidente

Donald Trump en caso de no cumplir con sus expectativas” (Gaceta: LXIV/ISR-17/96872).

A su vez, de acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, “los programas que el gobierno de México propone no atacan las causas de la movilidad de miles de personas que huyen de la violencia y buscan protección, este plan es una medida más para disuadir a las personas de buscar protección, en abierta contradicción con los estándares internacionales de derechos humanos” (Prensa Libre, EFE, 23 de julio de 2019).

Retomando lo mencionado en párrafos anteriores, en 2019, se señaló que “el gobierno del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, donó mil 188 millones de pesos para que Honduras y El Salvador pusieran en marcha dos de los programas prioritarios de la administración mexicana” (Latinus, 23 de febrero de 2021). Sin embargo, al 23 de enero de 2021, no existe información precisa sobre el destino de esos fondos. Ni la SRE, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) ni el INM, cuentan con información precisa en torno a las inversiones que se han generado, cuántas personas se han integrado con éxito y en qué regiones de esos países” (Forbes, 23 de enero de 2021).

Aunado a lo anterior, la ASF señaló que “al margen de medidas concretas de control migratorio, no existe estrategia de cooperación con Centroamérica. Tampoco se realizó la evaluación anual a la Estrategia que permitiera valorar los resultados obtenidos, por lo que no se contó con elementos que permitieran acreditar los beneficios de los apoyos financieros otorgados, ni los avances en el cumplimiento de la finalidad de la Estrategia, para valorar su eficacia como instrumento para contribuir en el desarrollo económico, social e institucional de las regiones de Mesoamérica y el Caribe, así como en el fortalecimiento de las capacidades nacionales y la consolidación de relaciones sobre bases mutuamente provechosas, para coadyuvar, entre otros aspectos, en la reducción de la migración” (Animal Político, 20 de febrero 2021).

Asimismo, un elemento de debilidad y falta de transparencia fue la firma del convenio entre la SRE y Banco Azteca, debido a que, en Honduras, la Gerente General de Banco Azteca es Viviana Bueso, cuñada del Canciller Marcelo Ebrard, quien “reclutada por Grupo Salinas en febrero de 2019 –solamente tres meses después de la toma de posesión del gobierno actual–, y apenas en octubre siguiente fue elevada al cargo de Gerente General de Banco Azteca Honduras” (Proceso, 3 de octubre de 2020). La inexistencia de informes que den cuenta de las personas que fueron beneficiadas en esos

países, aunado a la falta de transparencia en la asignación de los recursos y el hecho de un posible conflicto de interés relacionado con las personas encargadas de la dispersión de los recursos, sobre todo en Honduras, les restan confiabilidad a los esfuerzos de la CID mexicana.

En cuanto a “la *migrantización* de la política exterior mexicana” (Crivelli y Prado, 2021: 17), más allá de la puesta en marcha de los programas que el gobierno mexicano promueve en Centroamérica como parte del PDI, la estrategia del gobierno mexicano se centra en la visión de seguridad a través de militarización, el cierre de fronteras y la contención migratoria¹²⁴. Aunado a lo anterior, los procedimientos implementados por las autoridades mexicanas carecieron de suficiente coordinación y dejaron expuestos a más migrantes a violaciones de derechos humanos.

En ese mismo tenor sobre la transparencia y la rendición de cuentas, la rehabilitación de las estaciones migratorias se realizó mediante adjudicación directa. Lo anterior impacta sobre la rendición de cuentas y el destino de los recursos, debido a que “la AMEXCID instruyó al Banco del Bienestar, S.N.C., la realización de los pagos por la prestación de servicios de siete estaciones migratorias, dos DIF y el Albergue “Viva México”, sin que hubiera validado y acreditado que los servicios contratados realmente se ejecutaron” (Animal Político, 22 de febrero 2021).

Es decir, se gastaron más de 74 millones de pesos en la rehabilitación de estaciones migratorias y de albergues, contrario a lo que señaló López Obrador durante campaña “que la política migratoria de México cambiaría de manera radical bajo su gestión, pues en lugar de apostar a la detención y deportación de las personas migrantes centroamericanas, se enfocaría en acciones de desarrollo en la región que permitan a las personas permanecer en sus localidades de origen” (Animal Político, 22 de febrero 2021).

A su vez, opuesto a los principios a los que México se adhirió y comprometió en los diversos pactos de los que forma parte, las acciones de la política migratoria de México son coercitivas, con tendencia a la vigilancia, control de fronteras y con un escenario donde la persecución, deportación y violación de los derechos humanos es una constante. Es decir, bajo un discurso de protección hacia las personas en movilidad, el gobierno de México

¹²⁴ Las restricciones establecidas por México limitaron el derecho de libre tránsito de las personas por territorio mexicano. Por ejemplo, en 2019 el INM emitió un comunicado en el que instaba a las empresas de transporte a requerir identificaciones oficiales para transportar a las personas que solicitaban el servicio. Esta iniciativa causó condiciones precarias y la búsqueda de nuevas rutas de transporte inclusive más peligrosas.

disfrazó las redadas en las que se detuvo y retornó¹²⁵ a los migrantes centroamericanos. “Las estrategias fueron desde el bloqueo físico-contención a través del uso de la fuerza-y burocrático-disminuyendo las vías para la regularización-de las personas en situación de movilidad” (REDODEM, 2019: 23).

Es decir, la acción de desplegar a la GN, desde el enfoque del derecho al desarrollo es contradictoria debido a que los participantes más visibles son, en cambio, “las Fuerzas Armadas—cuya formación se enfoca en el combate a fuerzas enemigas, no en tareas de migración—y la GN, compuesta principalmente por elementos militares y que ya ha estado implicada en violaciones de derechos humanos de personas migrantes. En estas circunstancias, afirmar que el objetivo principal del despliegue fronterizo sea proteger a la niñez centroamericana es poco creíble” (WOLA, 2021).

Las acciones del gobierno mexicano en el despliegue de la GN para contener la migración irregular centroamericana como una estrategia de política exterior para evitar el aumento gradual de aranceles a sus importaciones fueron exitosas, porque logró el objetivo de evadir una confrontación con el gobierno de Trump y la imposición de aranceles. Sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo humano¹²⁶, las medidas coercitivas y el uso de la fuerza como una medida para contener a la migración y evitar que las personas en inminente riesgo soliciten asilo en otra, limitan su seguridad y desarrollo y las posibilidades de que accedan a la protección internacional, así como, el uso de la fuerza y disuasión no contribuye a la solución de raíz para abordar la migración regional forzada. Es decir, muchos migrantes salen de sus países debido al contexto de violencia y persecución o simplemente para sobrevivir.

Existe una contradicción debido a que las acciones mexicanas son contrarias a lo señalado el PDI en cuanto a garantizar que todas las personas necesitadas de protección internacional tengan acceso efectivo al territorio y al procedimiento para determinar su condición de refugiadas e “incluir en los servicios públicos y programas sociales a las personas solicitantes de asilo y refugiadas para que puedan satisfacer sus necesidades

¹²⁵ El gobierno de México a través del INM señaló que “en todos los traslados terrestres como aéreos, se contó con la presencia y el acompañamiento de Agentes Federales de Migración, así como elementos de la GN” (INM, 27 de enero 2020). Es decir, la estrategia de contención fue la deportación, en ningún momento se menciona a la COMAR.

¹²⁶ El Derecho Humano al Desarrollo, en su artículo 6° señala que todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin ninguna distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión” (Declaración del Derecho al Desarrollo, 1986).

básicas, así como lo señala el Pacto Mundial sobre los Refugiados, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y el Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)” (PDI, 2019: 11).

A su vez, el despliegue militar y el aumento de efectivos de la GN en la frontera norte y sur de México, comparado con la falta de presencia de la COMAR y de recursos¹²⁷, representa una limitación en la posibilidad de que los centroamericanos que huyen de la violencia y soliciten asilo o protección puedan acceder a los servicios que ofrece la Comisión. Asimismo, contrario al discurso que promovió Obrador en sus discursos sobre la hospitalidad de México y en el PND, en diversos actos públicos, Obrador señaló que “los migrantes de origen centroamericano son bienvenidos en México y que además deben respetarse sus derechos humanos y procurarles protección” (Gobierno de México, 2018).

Para complementar la idea anterior, la medida tomada por López Obrador y bajo una lógica en que, la política exterior busca satisfacer las necesidades del Estado y el interés nacional, la anterior acción no representa ninguna contradicción. Sin embargo, y contrastando la idea anterior, el proyecto de nación también es parte fundamental de la política exterior. El Proyecto de Nación de López Obrador, el PND señala que “El Ejecutivo Federal aplicará las medidas necesarias para garantizar que los extranjeros puedan transitar con seguridad por el territorio nacional o afincarse en él” (PND, 2018: 32). Es decir, las acciones son contradictorias con respecto a lo señalado en el PND. A continuación, se presentará un cuadro sobre las principales contradicciones de las autoridades mexicanas con respecto a los temas abordados con anterioridad.

Cuadro 5. Acciones contradictorias respecto al discurso oficial pronunciado por las autoridades mexicanas

| Funcionario | Declaración Pública | Acciones contradictorias respecto al discurso pronunciado |
|-------------|---------------------|---|
|-------------|---------------------|---|

¹²⁷“El presupuesto y los números de personal de la COMAR no han aumentado al mismo ritmo que el número de solicitudes. En mayo de 2019, el presupuesto proyectado para la COMAR en 2020 fue de \$23 millones de pesos (US \$1.2 millones), el más bajo en siete años. El 21 de noviembre de 2019, el Congreso de México revisó este presupuesto y lo aumentó a \$47 millones de pesos (US \$2.5 millones). Sin embargo, este aumento no fue suficiente para cubrir los costos operativos de la COMAR para más aplicaciones. En septiembre de 2019, el coordinador de la COMAR declaró que la Agencia necesitaría al menos \$100 millones de pesos (US \$5.06 millones) para cumplir con sus responsabilidades” (Strauss Center, 2019: 36).

| | | |
|--|---|--|
| <p>Andrés Manuel López Obrador (Presidente de México)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • A partir del 1 de diciembre de 2018, prometió empleo a migrantes centroamericanos, permisos de trabajo, visas humanitarias. • El PND señala que México será un país hospitalario, de asilo, la política federal “con un giro distinto al anterior gobierno” (PND, 2018-2024: 32) • Al fenómeno migratorio, que no debe ser atendido sólo pensando en el uso de la fuerza, en medidas coercitivas, sino atendiendo las causas que originan la migración” (27 de julio de 2017, Visita del presidente Orlando Hernández). | <p>Enero 2019: Primeras acciones de López Obrador otorgaron diversas facilidades, como visas humanitarias y permisos de trabajo, atención a sus necesidades, transporte y atención humanitaria a lo largo de la ruta.</p> <p>30 de junio de 2019 a la fecha: medidas coercitivas: despliegue de la Guardia Nacional para frenar la migración irregular a través de los operativos fronterizos en la frontera norte y sur. Luis Crescencio Sandoval, y de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, informaron que “el despliegue de los elementos tiene como prioridad detener y asegurar a los extranjeros para ponerlos a disposición del INM” (El Universal, 25 de junio de 2019).</p> <p>Contrario a lo que enuncia el PDI, en que se contempla todo el ciclo migratorio origen, tránsito, destino y retorno, con pleno respeto a los Derechos Humanos de la persona migrante, independientemente de su condición migratoria, así como de un enfoque de seguridad humana.</p> |
| <p>Marcelo Ebrard Casaubón Secretario de Relaciones Exteriores</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La política exterior de México consiste en "ser defensores de derechos humanos y en todo momento dar protección a los migrantes" (DW, 21 de diciembre de 2018). • Deportar a las personas iría en contra del derecho de asilo y de las personas", agregó, respetando también el recientemente ratificado Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (DW, 21 de diciembre de 2018). • “México y Estados Unidos tiene políticas migratorias casi "opuestas" (21 de diciembre de 2018). | <p>De acuerdo con la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, con datos de enero a diciembre, durante 2019 fueron presentados ante la autoridad migratoria un total de 182,940 personas y con datos preliminares de 2020 el número fue de 87,260. Del número anterior de aseguramientos, en 2019 fueron devueltos 142 958 centroamericanos y en 2020 51, 638 centroamericanos fueron devueltos a sus países de origen.</p> <p>“Con el fin de disminuir contagios, se establecieron nuevas prácticas, entre ellas la deportación inmediata, dejando de lado la protección a los migrantes, detalló en un comunicado. Antes de esta pandemia, los niños no acompañados que eran atrapados en la frontera de Estados Unidos eran trasladados a refugios y registrados por el Departamento de Salud y Servicios Humanos del país norteamericano, tras varios protocolos el gobierno los denominaba infantes solos y posteriormente eran retornados a México” (Cámara de Diputados, Nota N°4805).</p> <p>El trato que reciben las personas durante la detención, traslado y tiempo de permanencia en los centros es, en muchos casos, violatorio de sus derechos. El abuso de poder, hostigamiento, castigos y persuasión psicológica a través del miedo son estrategias para disuadir a las personas de buscar alternativas para regularizar su estancia en México y</p> |

| | | |
|---|---|---|
| | | <p>convencerlas de volver a sus países (Sin Fronteras, 2015: 28)</p> <p>De acuerdo con protocolos internacionales de protección de derechos humanos, la detención de personas migrantes debe realizarse como ultimo recurso, respetando el principio de la excepcionalidad en la detención” (Sin Fronteras, 2015: 28)</p> <p>Las deportaciones exprés del gobierno de México van en contra de lo que señalan “los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, las formalidades esenciales implican que se otorgue a una persona la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, y la oportunidad de alegar (Sin Fronteras, 2015: 28).</p> |
| Diana Carrillo Secretaria Ejecutiva de la AMEXCID | El 4 de octubre de 2020 la funcionaria destacó el avance de la implementación de los programas va en un 70 u 80% (AMEXCID, 4 de octubre de 2020). | El total de inscritos en ambos programas en El Salvador y Honduras es de menos de 9 mil personas, contrario a lo que se tenía proyectado de crear 40 mil empleos, solamente el 18.6% ha sido acreedor a los beneficios de ambos programas en esos países. En Guatemala en mayo de 2021 se firmó un acuerdo para llevar a cabo ambos programas. |

Fuente: elaboración propia.

El cuadro anterior muestra que los discursos pronunciados por los funcionarios mexicanos distan de ser coherentes con la realidad. Los datos de la Secretaría de Gobernación apuntan lo contrario al discurso pronunciado sobre la hospitalidad mexicana y la protección de los derechos humanos de las personas en tránsito. Además, contrario a lo que se señaló de brindar protección a los migrantes en situación de movilidad, la estrategia fue la deportación hacia sus países de origen. Ante ello, el siguiente argumento es central y muestra la incoherencia de las acciones emprendidas por las autoridades mexicanas. “El caso de las migraciones centroamericanas es de particular preocupación. Mientras que la violencia generalizada en el Triángulo Norte de Centroamérica se ha exacerbado, resulta incoherente que la respuesta regional sea un mayor control e incremento de las deportaciones” (Sin Fronteras, 2019: 25).

Es decir, opuesto a lo que señaló López Obrador, la nueva política migratoria mexicana toma medidas restrictivas que atentan en contra de la movilidad humana y al derecho de buscar opciones para ganarse la vida, ya que las acciones tomadas hasta el momento no resuelven el problema de fondo. De acuerdo con la CNDH “los altos índices

de migración irregular que se presentan en México (tanto de personas extranjeras en tránsito a Estados Unidos de América como de mexicanos que aspiran llegar y vivir en ese país) hacen necesaria una aproximación al tema migratorio que parta de la generación de una política pública que contemple la complejidad de la situación, la responsabilidad compartida de los países en nuestra región, pero, sobre todo, que tenga como base a los derechos humanos y el concepto de seguridad humana” (CNDH, 2014).

A su vez, disorde a los protocolos internacionales de protección para las personas migrantes, la CNDH recibió diversas quejas en las que se señaló y se documentaron las condiciones de hacinamiento en las estaciones migratorias y las estancias provisionales en las que se retuvieron o “aseguraron a los migrantes”. El Informe 2020 de la CNDH señala que se documentó la “falta de atención médica, artículos de aseo personal, insuficientes sanitarios y ausencia de regaderas, presencia de fauna nociva, además de que comían y dormían en el piso sobre colchonetas” (CNDH, 2020: 7).

A su vez, de acuerdo con las mejores prácticas en la cooperación, los mecanismos CID deberían tener un enfoque holístico, humanitario, que ponga a las personas en el centro de las acciones de cooperación. Este enfoque, permite generar dinámicas alejadas del asistencialismo. Es decir, “lo que supuestamente quedaba encuadrado en el ámbito de la caridad o de la solidaridad, como es la ayuda, de repente se convierte en una cuestión de derecho, que genera obligaciones y responsabilidades políticas y jurídicas a los Estados receptores y donantes de la ayuda” (AECID, 2011: 47).

La llegada de Joe Biden a la administración estadounidense creó expectativas de un cambio de visión hacia la migración irregular que recibe ese país y, a pesar de que la administración comenzó a retirar ciertas medidas de la política migratoria establecidas con Trump, “mantiene algunas duras medida, como el título 42, que permite continuar devolviendo a los migrantes que cruzan la frontera desde México, bajo el argumento de la crisis sanitaria” (France 24, 23 de marzo de 2021). A su vez, en marzo de 2021, autoridades mexicanas materializaron un acuerdo con Estados Unidos para el continuo despliegue de elementos de seguridad en la frontera Sur y el cierre de fronteras para las actividades no esenciales. Al respecto, no hubo más detalles sobre el tipo de acuerdo y su contenido por parte de las autoridades mexicanas. La anterior medida generó especulación por parte de diversos sectores respecto a que la contención migratoria sirvió para negociar vacunas con Washington. Adicionalmente, “El director general para América del Norte de la SRE,

Roberto Velasco, aclaró en su momento que el préstamo de biológicos no tenía relación alguna con el plan migratorio. Se trata de dos temas separados de una agenda bilateral en común, mencionó el 18 de marzo, cuando se oficializó el cierre de la frontera sur y el empréstito de antídotos” (*La Jornada*, 13 de abril de 2021).

A la fecha de conclusión de esta investigación, Kamala Harris, Vicepresidenta de Estados Unidos visitó México el 8 de junio de 2021. En dicha reunión se firmó un Memorandum de Entendimiento (MDE) entre México y Estados Unidos. En dicho documento se establecieron las bases de cooperación entre ambos países y se priorizó a Centroamérica. Asimismo, el objetivo del MDE tiene la intención de profundizar acciones conjuntas y el intercambio de experiencias, bienes y recursos para El Salvador, Guatemala y Honduras, para atender las causas estructurales de la migración irregular. Es importante recalcar que se contemplan mecanismos para la coordinación entre los participantes y los países beneficiarios, asimismo, el documento menciona que dichos programas deberán estar alineados con las prioridades nacionales de los beneficiarios y que existan mecanismos de monitoreo y evaluación (Memorandum de Entendimiento con respecto a la Cooperación Internacional entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, 8 junio de 2021). Cabe recalcar que el anterior MED, es el primer acuerdo entre el gobierno de López Obrador y Joe Biden.

Asimismo, en el marco de esta reunión, México propuso la ampliación de los Programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, que, actualmente están implementándose en El Salvador y Honduras. Adicionalmente, la política exterior de México se formula en función de la relación de interdependencia compleja con Estados Unidos. En este caso particular de análisis del PDI con Centroamérica, la política exterior de México hacia esa región se vio condicionada por la relación asimétrica con Washington. A su vez, un cambio importante en la administración Biden es que desde la colaboración con países de la región, “atender las causas estructurales que causan la migración a través de cinco pilares: abordar la inseguridad y desigualdad económica, el combate a la corrupción y fortalecer la gobernanza democrática promoviendo los derechos humanos, derechos laborales y libertad de expresión, atendiendo la violencia, incluidos los delitos del crimen organizado y las redes de tráfico, y finalmente combatir la violencia sexual, de género y doméstica” (*The White House, National Security Council*, July 2021).

En el manejo de los flujos de migratorios es un desafío internacional que enfrentan los países pertenecientes al Norte Global. Para el caso de estudio, la externalización de fronteras se ejemplifica con la gestión de personas provenientes de Centroamérica por parte de México es un reflejo de los desafíos que representa la movilidad humana en sus fases de expulsión, tránsito y refugio. A su vez, las acciones de cooperación internacional distan de primar los derechos humanos y su protección. Al contrario, cada vez los mecanismos de control se hacen más evidentes en las fronteras y se sofistican. Estos mecanismos incluyen la aceptación del degradamiento de las condiciones en las que se encuentran los nuevos campos de concentración del siglo XXI; en México son las estaciones migratorias, en Europa y Estados Unidos son los centros de detención “temporales”, que “proporcionan alojamiento de población en tránsito” en espera que su situación migratoria sea resuelta.

Conclusiones

En un mundo que se caracteriza por estar más interconectado, inestable, complejo y que cambia con rapidez, son diversos los desafíos que forman parte de la agenda global. Ante ello, la cooperación internacional se proyecta como un mecanismo complementario a las capacidades nacionales e internacionales y, también, como un elemento inherente en el sistema internacional, en el que distintos actores internacionales la practican como un ejercicio propio de su política exterior. Ante ello, la cooperación internacional para el desarrollo es fundamental para hacer frente a estos desafíos comunes y avanzar hacia las metas globales encaminadas al cumplimiento e implementación de la Agenda 2030, en el que los esfuerzos de cooperación se centren en las personas; el respeto al medio ambiente; en el que se generen oportunidades que sean seguras y sostenibles, respeto a los derechos humanos y refleje el futuro de un mundo que queremos para nosotros y a las generaciones futuras. Para complementar lo anterior, la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD), es un concepto fundamental imprescindible para el diseño de las políticas al desarrollo desde una visión holística. Lo anterior requiere de voluntad política y recursos económicos y, una mayor convergencia de políticas al desarrollo. A través de este concepto lo que se busca es abordar los retos estructurales en el mundo a través de una respuesta integral que combine medidas sociales, económicas y ambientales, y sin contradicciones entre sí, tal y como lo señala la Agenda 2030 de desarrollo sostenible.

En el mismo orden de ideas, es necesaria una evaluación de políticas al desarrollo para mejorar los procesos y generar mayor eficacia en las intervenciones de cooperación y la consecución de los objetivos al desarrollo. Es así, que, en la actualidad se consideran nuevos enfoques y criterios, como la coherencia de políticas al desarrollo. La importancia de la coherencia de las políticas al desarrollo radica que la planificación es igual de importante que las estrategias, objetivos, metas y marcos de acción. Este Sistema Internacional de Cooperación, al ser complejo y dinámico no está exento de falta de coherencia y de coordinación. Es por ello por lo que, ante una pluralidad de actores, existen objetivos diversos y a su vez, que ciertas acciones resulten contradictorias y se contrapongan. A veces la cooperación no corresponde a las necesidades específicas por país y a los compromisos asumidos internacionalmente, sino a las necesidades de los donantes.

En ese sentido, México concibe a la cooperación internacional como un instrumento útil de política exterior que contribuye a reforzar la presencia de México en el exterior, que, a su vez, ayuda a contribuir a enfrentar los desafíos nacionales y también globales. Además, la cooperación también es una herramienta que sirve para potenciar los esfuerzos nacionales que atiendan las disparidades en el país y con ideales de justicia social. Al mismo tiempo, la política exterior de México está estrechamente ligada a la relación asimétrica y de dependencia que mantiene con Estados Unidos. Dos factores externos influyeron para que la política exterior de México se focalizara en esa región. El primero fue la crisis migratoria en la frontera Sur de México y la llegada de las caravanas migrantes provenientes de Centroamérica. A su vez, el segundo factor externo fue la elección de Donald Trump en la presidencia de Estados Unidos. Las anteriores condiciones presentaron un desafío para la política exterior de México, ante la amenaza de imposición de aranceles de Estados Unidos vs. México. Ante ello, la política exterior de López Obrador se pronunció a favor de la protección de los derechos humanos de las personas que transitan por México, sobre todo procedentes del Triángulo Norte de Centroamérica. A través del discurso político, López Obrador y funcionarios de gobierno de la Cuarta Transformación (4T) se manifestaron en contra de medidas coercitivas para detener la migración y a favor de la protección de los humanos. Sin embargo, ante las referidas amenazas comerciales por parte de Trump, la política exterior de México se tornó reactiva, adaptativa y frenó la migración con medidas restrictivas y coercitivas. La primera acción emprendida por López Obrador para evitar la imposición de aranceles por parte de Washington fue el despliegue de la GN en ambas fronteras para contener los flujos migratorios provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras. Es decir, las medidas tomadas frente a este desafío externo fueron la militarización de fronteras y el establecimiento de controles migratorios estrictos.

Al respecto, después de la amenaza de Trump de imponer aranceles, y de acuerdo con datos oficiales de la SRE, “los flujos migratorios irregulares de centroamericanos se redujeron 36%” (SRE- 22 de junio de 2019). A su vez, contrario a lo que López Obrador señaló al inicio de su administración sobre el cambio de timón en la política exterior de México, en donde la política de brazos abiertos y pleno respeto de los derechos humanos de las personas en tránsito marcarían su administración. Ante los fenómenos anteriormente mencionados, la política exterior de México tuvo continuidad respecto a las anteriores

administraciones en lo referente a la contención de los flujos migratorios. Sin embargo, en la administración de López Obrador, esa contención de la migración estuvo acompañada de medidas de detención, expulsión, retorno asistido y negación de visas por razones humanitarias. El despliegue de la GN en los operativos migratorios fue cuestionado por académicos y organizaciones de la sociedad civil, quienes argumentaron que el despliegue causaría violaciones a los derechos humanos de las personas en tránsito. A su vez, en medio de la crisis migratoria en la frontera Sur, México destinó aproximadamente 74 millones de pesos de sus recursos de cooperación internacional (FONCID) para la rehabilitación de las estaciones migratorias para resguardar a los migrantes que ingresaban a territorio mexicano de manera irregular. Es decir, las estaciones migratorias fueron utilizadas como centros de detención temporales.

A pesar de que México despliega una política exterior activa esa región, el mismo día de toma de protesta como presidente de México, en diciembre de 2018, López Obrador anunció que la política exterior de México se centraría primordialmente hacia Centroamérica y anunció el Plan de Desarrollo Integral, enfocado exclusivamente a El Salvador, Guatemala y Honduras. Ante ello, como parte de su implementación, México replicó dos programas que son practicados al interior del país, el Programa Sembrado Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro. Este Plan fue elaborado por la CEPAL con el objetivo conformar una hoja de ruta sobre los desafíos crónicos que enfrenta la subregión y la manera en cómo deberían afrontarse. México a su vez, adaptó el PDI a través de las dos iniciativas supra mencionadas con el propósito de crear empleos y hacer productivo el campo para desincentivar la opción de migrar en esos países. Sin embargo, la falta de empleo en esos países no es la única razón por la cual migran, ya que existen condiciones de violencia estructural, ausencia de protección social, efectos asociados al cambio climático, falta de desarrollo y otros factores estructurales que la incentivan. Es decir, los programas impulsados por el gobierno mexicano atienden parcialmente las causas estructurales que incentivan la migración.

Ambos programas iniciarían formalmente en 2019 en El Salvador y Honduras, y para el caso de Guatemala, recientemente, en mayo de 2021 se firmó un acuerdo para replicar estos programas en ese país. México prometió 100 millones de dólares anuales y la creación de 20 mil empleos en cada uno de los tres países. En El Salvador y Guatemala, la puesta en marcha de los programas prioritarios del gobierno mexicano en Centroamérica

no avanzó como se planteó debido a que el contexto internacional adverso de la pandemia que afectó las actividades programadas. Es decir, la crisis sanitaria generada por la COVID-19 retrasó la dispersión de los apoyos económicos programados para ambos países. Además, pese a las restricciones de seguridad y pese a los riesgos de salud ocasionados por la COVID-19, los contingentes de migrantes continúan arribando a la frontera Sur.

Existe una evaluación realizada por el CONEVAL de los resultados de ambos programas en México. Este organismo concluye que “el Programa Sembrando Vida menciona los propósitos en materia económica, social, agrícola y de sostenibilidad, como la recuperación del tejido social, la autosuficiencia alimentaria, la generación de empleos, la mejora de la calidad de vida y la recuperación de la cobertura forestal. Sin embargo, las reglas de operación 2020 no definen con claridad las metas y los alcances en estos temas que se busca obtener con la intervención; tampoco presentan las herramientas necesarias para la operatividad estos objetivos ni para para cuantificar resultados medibles sobre esos aspectos” (CONEVAL, 2019: 35).

Con respecto al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro en Centroamérica, de acuerdo con la ASF “no se contó con elementos que permitieran acreditar los beneficios de los apoyos financieros otorgados, ni los avances en el cumplimiento de la finalidad de la Estrategia, para valorar su eficacia como instrumento para contribuir en el desarrollo económico, social e institucional de las regiones de Mesoamérica y el Caribe, así como en el fortalecimiento de las capacidades nacionales y la consolidación de relaciones sobre bases mutuamente provechosas, para coadyuvar, entre otros aspectos, en la reducción de la migración” (MUGS, 2021).

Es así como a pesar del ambicioso planteamiento de la CEPAL a través del PDI de promover un nuevo estilo de desarrollo en los países en El Salvador, Guatemala, Honduras y el sureste mexicano y, de la sumatoria de México para implementar iniciativas a través de la cooperación internacional. La evidencia muestra que no existen mecanismos de monitoreo, evaluación, transparencia en la asignación de recursos y acceso a la información por parte de México, Honduras y El Salvador.

Aunado a lo anterior, existen señalamientos directos que restan confiabilidad en las acciones de México hacia Centroamérica, uno de ellos es la designación de Viviana Bueso

(cuñada de Marcelo Ebrard) como Gerente General de Banco Azteca¹²⁸, como la responsable de la institución bancaria en Honduras de la asignación de recursos. El segundo señalamiento es sobre la titular de la AMEXCID, Laura Elena Carrillo quién es prima del presidente nacional del partido en el poder (MORENA) y quién mantiene una relación estrecha con Marcelo Ebrard.

Como se mencionó anteriormente, la coyuntura internacional no favoreció las actividades que México programó hacia esa región. Al respecto, un aspecto negativo que resta transparencia en la asignación de los recursos por parte de México es la imprecisión y falta de información por parte de la AMEXCID sobre el número exacto de participantes inscritos en ambos programas y los beneficiarios que actualmente reciben las transferencias directas en El Salvador y Honduras. Asimismo, y contrario a la participación esperada por parte de la Cancillería mexicana, en la que se tenía una proyección de 20,000 participantes para cada país, es decir, 60, 000 participantes en total. En ese sentido, aproximadamente 15 mil beneficiarios se encuentran inscritos de ese total de 60 mil que se tenían proyectados, es decir, apenas el 25% aproximadamente.

De acuerdo con Browne, existen diversas razones por las cuales las iniciativas de cooperación pueden fallar. La primera es que “no hay evidencia concluyente que las inyecciones de capital contribuyan a cerrar la brecha que separa a las naciones desarrolladas y en desarrollo. Asimismo, existe una débil conexión entre ayuda, ahorro y crecimiento. La experiencia demuestra que esa ayuda está limitada y es improductiva si no está acompañada de una política interna” (Browne, 1997: 19). En segundo lugar, las condiciones institucionales internas de país en cuestión son fundamentales para establecer las bases para un desarrollo sostenible”. Es decir, el factor interno institucional del país socio juega un papel crucial en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas” (Browne, 1997: 22).

¹²⁸ De acuerdo con Agustín Gutiérrez, en un reportaje de investigación de Mathieu Tourliere en Proceso, “se informó que la SRE y el Banco del Bienestar celebraron un convenio con Banco Azteca, de Ricardo Salinas Pliego, para que distribuya los 30 millones de dólares en Honduras. Apenas seis meses antes, reveló la revista, el Grupo Salinas había nombrado al frente de Banco Azteca en Honduras a la hondureña Viviana Bueso Asfura, una mujer con poca experiencia en el sector bancario, pero es cuñada de Marcelo Ebrard Casaubón. Su hermana, Rosalinda Bueso Asfura, está casada con el canciller desde 2011. A pesar de que la cooperación mexicana en Honduras está contaminada por vínculos familiares, no debe suspenderse sino revisarse para asegurar que la ayuda directa a los jóvenes sea eficiente y cumpla con los objetivos esperados. La Amexcid debe realizar una evaluación independiente y continua para comprobar que el importante y loable esfuerzo de cooperación de México en Honduras sea eficaz y no termine siendo como una gota de agua en el desierto de la corrupción y el nepotismo” (Gutiérrez, Milenio, 11 de marzo de 2021).

Al respecto, y como se señaló anteriormente la pandemia impactó de forma negativa en los tiempos pactados por el gobierno de México debido a que cuando fue declarada pandemia, recién se había realizado una sexta parte de las inscripciones anunciadas. La AMEXCID, reconoció en que hay 8 mil personas en el proceso, sin especificar cuántos corresponden a cada país. Se trata de la misma cifra que su titular, Laura Elena Carrillo Cuevas, dijo en marzo que se habían inscrito en El Salvador. En todo caso, es un número muy alejado de los 40 mil registros que el gobierno mexicano proyectó.

Además, sobresale la escasa información sobre la implementación de ambos programas en El Salvador y Honduras. Por ejemplo, al margen del informe de evaluación publicado en 2020 por la Auditoría Superior de Federación, en el que se señala que no existe una estrategia clara de cooperación con Centroamérica por parte de la AMEXCID y, también, no existe una evaluación anual que permita estimar avances y resultados de los apoyos otorgados en esa subregión. Es decir, no hay estrategia clara de cooperación y por ende tampoco existen resultados medibles sobre las acciones en Centroamérica.

Aunado a lo anterior, en el marco de la quinta Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), celebrada el día 18 de septiembre de 2021 en la Ciudad de México, Alicia Barcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL realizó la entrega oficial del PDI a las autoridades de estos cuatro países. Es decir, entregó la última versión del documento programático y anunció una plataforma digital que contienen los documentos de planeación nacional de los gobiernos latinoamericanos y caribeños. A pesar del importante avance en materia de transparencia, al difundir cómo se planea el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe, es importante destacar el déficit de información, debido a que el PDI no está en esta plataforma de información.

Asimismo, y como señala Prado, los programas prioritarios que planteó México como parte de las iniciativas del PDI “son de corta visión, en cuanto al olvido de factores estructurales que incitan a los beneficiarios a emigrar, como la seguridad, salud, educación, vivienda, instituciones adecuadas, deterioro ambiental, entre otras; temas que aborda el PDI, pero que, al momento actual, el gobierno mexicano no parece incluir en su estrategia hacia esa triada de países” (Prado, 2021:14).

Ante ello, la pregunta que trató de responder esta investigación fue analizar las motivaciones, las características, las acciones y resultados más representativos de la

implementación de México del Plan de Desarrollo Integral en Centroamérica (2019-2021), con base en el enfoque de coherencia de políticas, haciendo énfasis en eventuales contradicciones entre el fomento del derecho humano al desarrollo y la contención migratoria.

Para ello, dentro de los objetivos de esta investigación, el primer objetivo consistió en consistieron en analizar la cooperación internacional desde el enfoque de coherencia de políticas y su vínculo del derecho humano al desarrollo y la contención migratoria. El segundo objetivo fue el describir los condicionantes nacionales e internacionales que propiciaron que el presidente Andrés Manuel López Obrador, en el marco de su política exterior, incentive hacia Centroamérica una nueva cooperación a través del Plan de Desarrollo Integral. Finalmente, como tercer objetivo se planteó el examinar, con base en el enfoque de coherencia de políticas al desarrollo, las características, los objetivos, las acciones más representativas y la (in) coherencia de la ejecución por parte del gobierno mexicano del Plan de Desarrollo Integral en Centroamérica, que, por una parte, promueve el derecho humano al desarrollo y, por otra parte, restringe la libertad al contener la migración.

Asimismo, la hipótesis de este trabajo gira en torno a que en el marco de la implementación del Plan de Desarrollo Integral de México en Centroamérica (2019-2021), con base en el enfoque de coherencia de políticas, se identifican contradicciones, debido a que, por una parte, el referido Plan promueve el derecho humano al desarrollo, y, por otra parte, restringe el derecho a la libre circulación, dado que su fin es contener la migración de esa región hacia Norteamérica (México y Estados Unidos).

La primera teoría que sirvió para explicar el objeto de estudio fue la teoría del liberalismo institucional, a través de sus principios, la cooperación de México fue analizada como instrumento de política exterior y como mecanismo que facilitó la cooperación con el impulso del PDI, a través del establecimiento de normas, principios y acciones para llevar a cabo el objetivo de contener la migración centroamericana. Asimismo, la relación de interdependencia compleja entre Estados Unidos y México propició que la política exterior se desplegara en Centroamérica con el propósito de frenar la presión política y económica del gobierno estadounidense ante la amenaza de imponer aranceles a las exportaciones mexicanas.

A su vez, a perspectiva del realismo estructural sirvió para analizar el objeto de estudio debido a que la premisa básica es garantizar la seguridad de los Estados. En ese sentido, el aumento de los flujos de migrantes provenientes de Centroamérica fue visto como una amenaza a la seguridad nacional en Estados Unidos. Ante ello, el tema de seguridad fronteriza es primordial en la agenda bilateral en ambos países y está supeditada a los intereses de Washington.

Como teoría complementaria de explicación se utilizó la teoría de la modernización. Desde esta perspectiva la modernización es concebido como un proceso lineal en el que las sociedades tradicionales atraviesan por ciertas etapas (urbanización, industrialización, división del y crecimiento económico) para convertirse o transitar hacia una sociedad moderna. Para Rostow (1961) existen etapas de económicas que llevarían a una sociedad moderna hacia el desarrollo. Cabe destacar que esta visión de desarrollo es parcial debido a que únicamente se centra en el económico, por lo tanto, no toma en cuenta otras variables sociales, políticas o medioambientales para medir el desarrollo.

Ante ello, y confirmando la hipótesis planteada en la investigación en la que se argumenta que en el marco de la implementación del PDI de México en Centroamérica (2019-2021), con base en el enfoque de coherencia de políticas, se identifican contradicciones, debido a que, por una parte, el referido Plan promueve el derecho humano al desarrollo a través de los Programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, y, por otra parte, restringe el derecho a circular dentro del país, dado que su fin es evitar y contener la migración de esa región hacia Norteamérica (México y Estados Unidos).

Es decir, desde el enfoque de coherencia de políticas al desarrollo, las acciones e implementación de México del PDI Centroamérica resultan contradictorias debido a las siguientes razones:

1. Las detenciones y restricciones en la frontera Norte y Sur demostraron el enfoque de seguridad con el que México gestionó los flujos migratorios provenientes de Centroamérica. En un enfoque coherente de políticas al desarrollo, el ser humano se convierte en el centro de atención de las intervenciones de cooperación y se trata de garantizar el respeto de sus derechos humanos.
2. Sin menoscabar los esfuerzos del gobierno mexicano en la materia, la política de cooperación hacia Centroamérica carece de coordinación suficiente, transparencia y de mecanismos que evalúen el impacto de las acciones de cooperación, ni de

rendición de cuentas que emprende México en ambos países debido a la escasa información al respecto.

3. La coherencia de políticas al desarrollo implica también una transversalidad entre los actores. Es decir, la visión de desarrollo debe ser compartida e integral, sin embargo, debe existir una apropiación, involucramiento, responsabilidad, por parte de las sociedades con las que se coopera.

A su vez, contrario a lo que señala la Ley mexicana de CID, una debilidad estructural de la actual administración, que impacta directamente en AMEXCID, que, al momento actual, no se ha definido un Programa mexicano de CID. Además, tampoco existe un mecanismo de monitoreo y evaluación que muestre evidencia cualitativa sobre las acciones de cooperación que el gobierno mexicano lleva a cabo. La falta de mecanismos de evaluación por parte de México es un reflejo de los desafíos internacionales que enfrentan los actores que practican cooperación Sur-Sur.

Una razón aparente, que podría justificar la falta de evaluación de la cooperación mexicana precisamente es el diseño institucional de las plataformas que fueron creadas “con enfoques y objetivos diferentes” (Cortés y Nicoli, 2020: 284). Lo anterior hace que sea difícil comparar y recolectar la información que se obtuvo. Ante ello, ofrecer una respuesta precisa sobre la implementación de México del PDI resulta arriesgado, quedan muchas interrogantes sobre los claroscuros de la cooperación mexicana hacia El Salvador, Guatemala y Honduras.

Aunado a lo anterior, recuperando el concepto de enfoque de coherencia de políticas al desarrollo, las políticas públicas que emprenden los Estados deben practicarse desde una visión integral, atendiendo a propósitos claros y de manera consistente y coordinada. A su vez, resulta fundamental que para superar la visión a corto plazo de las políticas al desarrollo se generen sinergias entre los distintos actores, con miras a superar precisamente la falta de integración de objetivos, estrategias e implementación de las políticas al desarrollo.

Asimismo, en este enfoque de coherencia de políticas al desarrollo es deseable romper la visión tradicional de desarrollo en el que sólo el ámbito económico era considerado como una variable fundamental de medición de progreso en una sociedad. De acuerdo con este enfoque y con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, no se puede medir únicamente la variable económica, también intervienen factores sociales y medioambientales.

Aunado a lo anterior, los factores asociados a la migración internacional tienen múltiples causas, no sólo las económicas, los flujos de provenientes de Centroamérica parecen responder a factores estructurales de crimen, violencia, fragilidad institucional, desigualdades y ahora, factores asociados al cambio climático. La pandemia generada por el COVID-19 agravaron las condiciones internas de los Estados, en este caso de estudio en Guatemala, Honduras y El Salvador, lo que aumenta los factores de que incentivan la migración. Desde esta perspectiva, el gobierno mexicano gestionó la migración proveniente de esos tres países desde un enfoque de seguridad nacional y ante ello, las medidas aplicadas fueron coercitivas, ignorando los protocolos internacionales en materia de derechos humanos y de protección de internacional de personas en tránsito, ante ello las políticas públicas que practicó México para contener la migración son contradictorias.

En esa misma línea, México fue un importante promotor del Pacto Mundial para la Migración en 2018, en el que se señalan importantes ncncn para abordar la migración de manera integral, con una visión compartida y coherente en el que se evite realizar las expulsiones colectivas y devoluciones instantáneas, garantizando en todo momento la dignidad y seguridad de las personas en tránsito. Ante ello, en la gestión de la migración, el concepto de gobernanza global en ese ámbito cobra especial relevancia debido a que, bajo esta visión, requiere ser abordado desde una perspectiva internacional y no sólo bajo una lógica clásica estatal y de ciudadanía. Es decir, para abordarse se requiere una visión integral que involucre todas sus causas y consecuencias, recalcando que más allá de la voluntad política de los Estados es necesaria una coordinación entre los distintos actores, en un marco en el que se establezcan responsabilidades jurídicamente vinculantes. En la crisis migratoria actual, las soluciones aplicadas han sido coercitivas, encaminadas a la detención, separación de familias y a la restricción en la emisión de visas humanitarias para tratar de controlar los flujos migratorios. Es decir, se han primado los intereses nacionales o de Estado por encima de un enfoque de derecho al desarrollo y de derechos humanos.

Es menester señalar que esta Tesis no agota su objeto de estudio y aún queda mucho por analizar debido a los múltiples factores que intervienen. Por ejemplo, está pendiente el analizar el impacto de las acciones mexicanas de cooperación en Centroamérica mediante la instrumentación de los Programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro. Derivado de lo anterior se requieren investigaciones complementarias que proporcionen un mayor análisis cuantitativo y cualitativo.

En síntesis, esta Tesis concluye que desde el enfoque de coherencia de políticas al desarrollo existen eventuales contradicciones en la implementación de México del PDI en Centroamérica. Lo anterior se debe a que si bien, por una parte, su implementación responde a iniciativas que tienen el objetivo de potenciar desarrollo en sus lugares de origen y por otra, pretenden desincentivar un derecho humano fundamental, el derecho a migrar, dado que su fin último es contener la migración.

Referencias

- Acuña, J. (2011). *La Alianza para el Progreso como programa interamericano en el contexto político nicaragüense del socialismo*, en Presente y Pasado, Revista de Historia, Año 16. N° 32, Julio-Diciembre.
- Advocacy for Human Rights in the Americas (WOLA). 2019. The Wall Before the Wall: México's Crackdown on Migration at its Southern Border. Recuperado de: <https://www.wola.org/analysis/mexico-southern-border-report/>
- Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), (2017) Informe: *Situación del triángulo norte de Centroamérica (TNC)*. Disponible: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11040.pdf>
- _____. (2017) La Ruta del Mediterráneo central, el último paso en la lucha por la supervivencia. Disponible: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/la-ruta-del-mediterraneo-central-el-ultimo-paso-en-la-lucha-por-la-supervivencia>
- Agencia española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (2011). El enfoque basado en derechos humanos: evaluación e indicadores. Recuperado de: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Evaluación/EvaluacionEBDH%20+%20NIPO+%20logo.pdf>. Consultado el 11 de mayo de 2021.
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), (2019) *Iniciativas de México para la instrumentación del Plan de Desarrollo Integral*, 13 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/iniciativas-de-mexico-para-la-instrumentacion-del-plan-de-desarrollo-integral>
- _____. (2020) *Informe de Labores de la AMEXCID, primer semestre 2020*. Disponible en: https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/cLiUK_AMEXCID%20INFORME_2020_BAJARES.pdf. Consultado el 2 de mayo de 2021.
- Agudelo, Taborda Jairo. (2012), *Debates sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Escuela Latinoamericana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ELACID). Disponible en: http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/831/1/Debates%20sobre%20CID_Jairo%20Agudelo_USBCTG_2012.pdf.
- Aguero García, Javier y (2016), "*América Latina durante la Guerra Fría (1947-1989): Una Introducción*." InterSedes: Revista de las Sedes Regionales, Vol. XVII, núm.35, pp.2-34 [Consultado: 31 de diciembre de 2020]. ISSN: 2215-2458. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=666/66646380006>
- Alonso, José Antonio. (2010), *Coherencia de políticas y desarrollo: aspectos introductorios* en Alonso, José Antonio, Pablo Aguirre, Rogelio Madrueño y Natalia Millán, (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Documento de trabajo número 42. Fundación Carolina. Madrid. Pp. 1- 22.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *UNHCR Fact Sheet: North of Central America Situation -August 2020*, Agosto 2020, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5f73b4f34.html> [Accesado el 2 Diciembre 2020].

- _____ (2001), Protección de los Refugiados, Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados, Guía Práctica para Parlamentarios número 2. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf> [20 de abril de 2020]
- Amnistía Internacional (2020) *La Nueva Guardia Nacional de México está rompiendo su juramento de respetar los derechos humanos* por Duncan Tucker, 8 de noviembre de 2020. Disponible en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/11/mexico-national-guard-breaking-vow-respect-human-rights/>
- Anadolu Agency (2020) *Organizaciones denuncian que Trump saca partido del COVID-19 para beneficiar su agenda antiinmigrante* (22 de abril de 2020). Disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/organizaciones-denuncian-que-trump-saca-partido-del-covid-19-para-beneficiar-su-agenda-antiinmigrante/1814831#>
- Anaya Muñoz, Alejandro. (2019). Política exterior y derechos humanos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. *Foro internacional*, 59(3-4), 1049-1075. Epub 15 de agosto de 2019. <https://doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2651>
- Animal Político (2020) *Hasta ahora solo una promesa: Sembrando Vida y programa de jóvenes no están operando en Centroamérica*. 10 de julio de 2020. Retomado de <https://www.animalpolitico.com/2020/07/sembrando-vida-jovenes-futuro-no-operan-promesa/>
- _____ (2020). *Hasta ahora una promesa: Sembrando Vida y programa de jóvenes no están operando en Centroamérica*. 10 de julio de 2020. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2020/07/sembrando-vida-jovenes-futuro-no-operan-promesa/>. Consultado el 13 de mayo de 2021.
- _____ (2021) *Nota Aclaratoria* de la AMEXCID, (8 de mayo de 2021). Retomado de <https://www.animalpolitico.com/wp-content/uploads/2021/05/Nota-aclaratoria-1-1.pdf>. Consultado el 16 de mayo de 2021.
- _____ (2020). *INM vacía estaciones migratorias: deportan a 3 mil 653 y quedan 106 extranjeros detenidos*. (27 de abril de 2020). Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2020/04/inm-vacia-estaciones-migratorias-deportaciones-extranjeros/>. Consultado el 4 de mayo de 2021.
- _____ (2019). *El gobierno persigue migrantes y deja en promesa el discurso sobre derechos humanos*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2019/04/politica-migratoria-amlo-redadas-masivas/>. Consultado el 21 de mayo de 2021.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1986), Declaración sobre el derecho al desarrollo Resolución 41/128, 4 de diciembre de 1986, Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2011.pdf> [20 de abril de 2020]
- _____ (1961), Decimosexto período de sesiones 1710 (XVI) Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de Cooperación Económica Internacional. Recuperado de: [https://undocs.org/es/A/RES/1710%20\(XVI\)](https://undocs.org/es/A/RES/1710%20(XVI)) [20 de marzo de 2020]
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2019), *Auditoría de Desempeño, Política Migratoria en la Frontera Sur*, Instituto Nacional de Migración, Grupo Funcional del Gobierno. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018b/Documentos/Auditorias/2018_0021_a.pdf
- Ayllón, Bruno. (2013), *La cooperación Sur-Sur en la Gobernanza del Desarrollo: nuevas configuraciones de la Arquitectura de la Ayuda*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM, Madrid, España. Recuperado de:

- https://www.academia.edu/5890020/La_Cooperación_Sur_-_Sur_en_la_gobernanza_del_desarrollo_nuevas_configuraciones_de_la_arquitectura_de_la_ayuda [19 de abril de 2020]
- _____ (2013), *La Cooperación Sur-Sur y Triangular ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?*, Editorial IAEN, Quito, Ecuador. Recuperado de: <https://cooperacionecuador.files.wordpress.com/2014/01/la-cooperacion3b3n-sur-sur-y-triangular-bruno-ayllc3b3n-iaen.pdf> [17 de marzo de 2020]
- Banco Mundial (2001) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001, lucha contra la pobreza*, Mundi-prensa, Madrid, Barcelona y México. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/509031468137396214/pdf/226840SPANISH0WDR0200002001.pdf>
- _____ (2004). *Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con la historia?* Washington DC.
- _____ (2020), *Migration and Development Brief 32: COVID-19 Crisis Through a Migration Lens* [20 de Abril de 2020]
- _____ (2020), *Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook. Migration and Development Brief, No. 31, April 2019, Washington, DC.* [19 de marzo de 2020]
- Barnes, Nielan, s.f., *Resumen Ejecutivo Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y los Estados Unidos*, disponible en http://interamericanos.itam.mx/maras/docs/Resumen_Ejecutivo_Espanol.pdf
- BBC Mundo (2019) *Encuentro de AMLO y Bukele: el viraje histórico que propone México para acercarse a Centroamérica*, 20 de junio de 2019. Disponible: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48699883>
- BBC News Mundo (20 de junio de 2018) *Las 3 razones de Estados Unidos para abandonar el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (y qué papel juega Israel)*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44543518>
- BBC News Mundo, *Biden presidente: las 17 primeras medidas con las que empieza a revertir las políticas de Trump*, 21 de enero de 2021. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55729207>
- BBC News Mundo, *Tropas en la frontera: así es el despliegue que ordenó Trump en la frontera con México por la caravana de inmigrantes*, 5 de noviembre de 2018. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46104173>.
- Benítez, R. (2011). *México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad*. En *Migración y Seguridad: nuevo desafío en México*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. Disponible en: <https://www.casade.org/PublicacionesCasade/MigracionySeguridad/cap10.pdf>
- Betts, A. (2011). *The International Politics of Migration. St Antony's International Review*, 6(2), 134-150. Retrieved May 24, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/26226769>
- Betts, Alexander. (2011), *Global Migration Governance*, Oxford University Press, New York.
- Biden, Joe (2021) *The Biden Plan to build security and prosperity in Partnership with the people of Central America*, Retomado de: <https://joebiden.com/centralamerica/>
- Boletín editado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2000) *Migración internacional en la frontera Sur de México*, Año 4, núm. 12/2000 ISSN 14055589, disponible: https://www.researchgate.net/publication/319422713_Refugiados_guatemaltecos_en_Mexico_del_refugio_a_la_repatriacion_del_retorno_a_la_integracion
- Bolívar Espinoza, Augusto y (2010), "Las políticas mexicanas transnacionales. Un desafío para la integración regional." *El Cotidiano*, Vol. , núm.160, pp.111-120 [Consultado: 13 de

- Noviembre de 2020]. ISSN: 0186-1840. Disponible en : <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=325/32512766013>
- Browne, Stephen (1997). *The Rise and Fall of Development Aid*. Working Papers No. 143. The United Nations University, World Institute for Development Economics Research (WIDER). Retomado de: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP143.pdf>. Consultado 13 de mayo de 2021.
- Bulmer, V. y Kincaid D. (2001), *Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica, Costa Rica. Disponible en: <https://core.ac.uk/reader/35227230>
- Burns, Alexander. (2016) Donald Trump, el magnate que llegó al poder con su reflejo de hombre común. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2016/11/10/espanol/donald-trump-el-magnate-que-llego-al-poder-encarnando-al-hombre-comun.html>
- Calduch, R. (1993) *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Editorial CEURA, Madrid. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>.
- Camhaji, C. (2020). *México se consolida como el principal socio comercial de EE.UU.* El país, 7 de febrero de 2020, retomada de https://elpais.com/economia/2020/02/06/actualidad/1581015614_821987.html
- Casillas, R. (2008) Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades, *Revista de Migración y Desarrollo*, primer semestre, ppt. 157-174. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/myd/n10/n10a7.pdf>
- Castro, Alexandra 2016. *La gobernanza internacional de las migraciones: de la gestión migratoria a la protección de los migrantes*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Castro, J. (1994) La migración mexicana a Estados Unidos y su impacto en la relación bilateral, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 44, Otoño. Ppt. 31-38.
- Centro de documentación, información y análisis, subdirección de política exterior, Cámara de Diputados LX legislatura (2007) *Implicaciones Legislativas del Plan Puebla-Panamá*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-10-07.pdf>.
- Chiani, A. (2009), *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*, 1a edición, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), *Desafíos para la protección de las personas mayores y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19*, Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46487-desafios-la-proteccion-personas-mayores-sus-derechos-frente-la-pandemia-covid-19>.
- _____ (2020), *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*, *Informe Especial COVID-19*, N° 5, 15 de julio de 2020. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf
- _____ (2021). *Enfoque NEXO en Centroamérica: nuevas estrategias para promover el desarrollo del riego en áreas rurales Diagnóstico y propuesta de fomento del riego en la agricultura familiar del sur-sureste de México*. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46749/S2000933_es.pdf. Consultado el 21 de marzo de 2021.
- _____ (2020) *Estadísticas de producción de electricidad de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), datos preliminares a 2019*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46035/1/S2000643_es.pdf

- _____ (2019). *El Salvador, Guatemala, Honduras y México reafirman su compromiso con el Plan de Desarrollo Integral*, Comunicado de prensa, 27 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/salvador-guatemala-honduras-mexico-reafirman-su-compromiso-plan-desarrollo-integral>
- _____ (2020) El desafío social en tiempos del COVID-19, Informe Especial N°3, 12 de mayo de 2020. ppt 1-21. Disponible: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
- _____] (2014), *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, Santiago de Chile, Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36761/1/S20131019_es.pdf [20 de abril de 2020]
- _____ (2019), Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual metodológica. Retomado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46435>.
- _____ (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf. Consultado el 6 de noviembre de 2019.
- _____ *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL* (LC/MEX/TS.2019/6), Ciudad de México.
- _____ (2019), Marco de ODS: Objetivos, meta e indicadores con énfasis en los indicadores ambientales, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/2018-04-argentina_1_2_marco-indicadores-ambientales-ods.pdf, consultado en 20 de octubre de 2019.
- _____ Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con la historia? Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/876461468045860595/Desigualdad-en-America-Latina-rompiendo-con-la-historia>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], (2018) *CIDH expresa preocupación por las recientes políticas y medidas de migración y asilo de Estados Unidos*, Comunicado 130, (18 de junio de 2018). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/130.asp> Consultado el 3 de diciembre de 2020.
- _____ *Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América*, Organización de Estados Americanos (OEA). Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10236.pdf>.
- _____ (2020), Recomendación no- 36/2020, Disponible, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-09/REC_2020_036.pdf.
- Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México*, 7 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteDHONU_MX_2019.pdf
- Consejo Centroamericano de Procuradoras y Procuradores de Derechos Humano (CCPDH) con el asesoramiento de ACNUR (2019) *Informe final de las rutas migratorias Norte y Sur, Proyecto “Investigación, monitoreo y verificación de la realidad migratoria y sus efectos en los derechos humanos”, pp.1-53*. Recuperado de: <https://www.refworld.org.es/pdfid/5cdc69d24.pdf>

- Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, (2017), *Resumen Ejecutivo. Personas en detención Migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*. Recuperado de: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/MEX/INT_CESCR_CSS_MEX_28755_S.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2021.
- Cortés C. y Nicoli M. (2020) *¿Para qué evaluar? Una reflexión sobre el carácter híbrido de la cooperación mexicana* en Lo Brutto y Domínguez R. (coord.), *Desglobalización y análisis del Sistema de Cooperación Internacional desde una perspectiva Crítica*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vélaz Pliego y Universidad de Cantabria, Editorial UC.
- Council on Foreign Relations (2020) *Trump’s Foreign Policy Moments*. Disponible en: <https://www.cfr.org/timeline/trumps-foreign-policy-moments>.
- Covarrubias Velasco, Ana y Natalia Saltamacchia Ziccardi, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, en Natalia Saltamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (coords.), *Derechos Humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos*, México, Miguel Ángel Porrúa / ITAM, 2011.
- Crivelli y Prado. (2021) La política exterior del presidente López Obrador, 2019-2021 ½. Integración y cooperación en un desafiante contexto latinoamericano, en prensa.
- Cunega, A. Ruiz S. (2015), *Introducción al sistema de cooperación internacional al desarrollo. Paradigmas, actores y perspectivas*. Fundación MUSOL, Madrid: Recuperado de: <https://www.musol.org/images/stories/archivos/2015/MemoriaSistemadecooperacinISBN.pdf> , [2 de mayo de 2020]
- Curzio, L. (2007) La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte.
- Delgado Wise, Raúl; Mañán García, Oscar. (2007) *Migración e integración México-Estados Unidos. Clivajes de una relación asimétrica*. En publicación: *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). ISBN: 978-987-1183-65-4.
- Deutsche Welle, (29 de octubre de 2019), *EE.UU. prorroga el programa TPS para El Salvador hasta 2021*, Retomado de: <https://www.dw.com/es/ee-uu-prorroga-el-programa-tps-para-el-salvador-hasta-2021/a-51029355>
- Diario Oficial de la Federación (2019) *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Sembrando Vida*, 24 de enero de 2021. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435247/Lineamientos_de_Operacion_del_Programa_Sembrando_Vida.pdf
 Disponible en versión HTML en internet: <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5583066>
- Documento del Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla Panamá BCIE-BID.CEPAL con el apoyo del INCAE, (2001). *Plan Puebla-Panamá, Iniciativas Mesoamericanas y Proyectos*, San Salvador, El Salvador. Pp. 1-55. Disponible en: <https://www.insumisos.com/lecturasinsumisos/iniciativas-PPP.pdf>.
- Dubois, Alfonso. (2006), *Fatiga de la cooperación*, en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Recuperado de: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/98>
- El Economista (2019) *Caravanas de migrantes en México*, 27 de abril de 2019. Recuperado de: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Caravanas-de-migrantes-en-Mexico-20190427-0001.html>. Consultado el 23 de abril 2021.

- _____ (2020) *Gobierno de AMLO no transfirió recursos a Honduras y El Salvador en 2019*: ASF, 27 de noviembre de 2020. Disponible: <https://www.economista.com.mx/politica/Gobierno-de-AMLO-no-transfiriorecursos-a-Honduras-y-El-Salvador-en-2019-ASF-20201127-0070.html>
- El Independiente Diario (2020) *Ejecuta México recursos para reducir la migración* (6 de octubre de 2020). Retomado de: <https://www.diarioel Independiente.mx/2020/10/ejecuta-mexico-recursos-parta-reducir-la-migracion>.
- El Mundo, (2019) *El gobierno mexicano presenta “Sembrando Vida”, el primer programa de cooperación del Plan de Desarrollo Integral con el que busca mejorar las condiciones de vida en el origen de la crisis, Nayib Bukele, viajó a la fronteriza ciudad de Tapachula para ratificar su apoyo a la estrategia diseñada por López Obrador*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2019/06/21/5d0c2d6221efa08e138b45bb.html>
- El país (2021) *Sembrando Vida, el programa con el que México quiere seducir a Biden*, 19 de abril de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-04-20/sembrando-vida-el-programa-con-el-que-mexico-quiere-seducir-a-biden.html>
- El Universal, (2019) *Luchan 26 mil efectivos contra la migración ilegal, Centroamericanos asegurados serán remitidos ante autoridades; Guardia Nacional busca frenar a bandas que trafican personas*, 26 de junio de 2019. Retomado de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/despliegue-militar-total-en-fronteras-norte-y-sur-de-mexico>
- Escanero, M. y González N. (2014), *La Primera Reunión de Alto nivel de la AGCED: Consolidar un espacio incluyente contra la pobreza y la desigualdad*, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 102, septiembre-diciembre de 201. Recuperado de : <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/escanerogonzalez.pdf> , [5 de diciembre de 2019]
- Estados Unidos Mexicanos; DOF, 30 de diciembre 2019, [citado el 10-03-2021];
- Esteinou Javier. (2019) *Las elecciones de 2018 y el triunfo de AMLO/MORENA*, *Revista Argumentos*, UAM-Xochimilco, año 32, número 89, enero-abril 2019, pp. 13-28. Disponible: <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/1052/1022>.
- Estévez, Ariadna. (2012) *Conflicto social, migración y derechos humanos en Norteamérica y Europa*, en *Sentimientos, Acciones y políticas antiinmigrantes. América del Norte y la Unión Europea*, Vereva, Mónica (editora). Disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/jspui/bitstream/11531/25400/1/Book%20Chapter%20-%20Biderbost.pdf>
- Estévez, Ariadna. (2018). *Gestión de la vida y la muerte en América del Norte: Guerras necropolíticas y biopolítica de asilo*. México: CISAN-UACM, https://www.academia.edu/37405005/Guerras_necropol%C3%ADticas_y_biopol%C3%ADtica_de_asilo_en_Am%C3%A9rica_del_Norte
- Expansión, (2019). *Así están distribuidos los elementos federales que contienen la migración*, 26 de junio de 2019. Recuperado de: <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/06/26/asi-están-distribuidos-los-elementos-federales-que-contienen-la-migracion>. Consultado el 3 de abril.
- Fanjul, Gonzalo. (2016), *Five reasons why the EU Marshall plan against migration is a bad idea*. Retomado de: <https://odi.org/en/insights/five-reasons-why-the-eus-marshall-plan-against-migration-is-a-bad-idea/>. Consultado 13 de mayo de 2021.

- Fernández, A. (1995) Crisis, Ajuste y Pobreza en Centroamérica (1980-1992), en *Revistas Científicas de la Universidad de Barcelona*, Núm. 45r. ptt. 43-60. Disponible en: <https://revistes.ub.edu/index.php/BoletinAmericanista/article/view/12811/15835>.
- Fernández, Javier. (2007) *América Latina y Estados Unidos, Un análisis de los objetivos de la Alianza del Progreso*, XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán. Retomado de <https://cdsa.aacademica.org/000-108/874.pdf>.
- Ferrer. E. (2013) *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional interamericana*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de compilación y sistematización de tesis: Universidad Nacional autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Konrad Adenauer Stiftung, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/Dh%20en%20la%20Constitucion%20comentarios%20TOMO%201.pdf>.
- Forbes Centroamérica (23 de enero de 2020) *Plan de Apoyo a Centroamérica, sin resultados ni datos claros*”, Disponible en: <https://forbescentroamerica.com/2020/01/23/plan-de-apoyo-a-centroamerica-sin-resultados-ni-datos-claros/>
- Forbes México (2021). AMLO beca a 11,184 jóvenes y sembradores en Honduras y El Salvador, *El gobierno de Andrés Manuel López Obrador optó por llevar programas sociales a Honduras y El Salvador para disminuir la migración hacia EU*. (8 de febrero de 2021). Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/politica-amlo-becas-11184-jovenes-honduras-el-salvador/>. Consultado el 23 de mayo de 2021.
- Forbes, (2021) México beca a 11, 184 jóvenes y sembradores de Honduras y el Salvador, febrero 8, 2021. Disponible: <https://forbescentroamerica.com/2021/02/08/mexico-beca-a-11184-jovenes-y-sembradores-de-honduras-y-el-salvador/>
- Forbes, Prensa Libre (2020) México inicia reparto de recursos del Plan de Desarrollo para Centroamérica, 4 de octubre de 2020. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/internacional/mexico-inicia-reparto-de-recursos-del-plan-de-desarrollo-para-centroamerica/>
- France 24 (2021). México y EE. UU. buscan una migración "ordenada" frente a la presión en la frontera, 24 de marzo de 2021. Recuperado de: <https://www.france24.com/es/ee-uu-y-canadá/20210324-mexico-eeuu-migracion-ordenada-presion-frontera>. Consultado el 21 de mayo de 2021.
- Fukuyama, F. (1989), *The End of History?* The National Interest, verano, 27 de Agosto de 1989, pp.27-46. Recuperado de: https://www.alianzaeditorial.es/minisites/manual_web/3491295/CAP8/1_FindelaHistoria.pdf [3 de abril de 2020]
- Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, (2020). *En la boca del lobo, Contexto de riesgo y violaciones a los Derechos Humanos de personas sujetas al programa Quédate en México*, informe en colaboración con diversas ONG. Disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/12/Informe-FJ-FinalFINAL-FINAL.pdf>
- Gaceta de la Comisión Permanente (miércoles 26 de junio de 2019) Gaceta: LXIV/1SR-17/96872. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/96872
- Gaudin, R. y Parellón R. (2020), *Brechas estructurales en América Latina y el Caribe, una perspectiva conceptual-metodológica*, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/139;

- LC/MEX/TS.2020/36), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gaytán, Rosa Isabel. (2019) La política exterior de México durante el siglo XX: hechos y análisis, en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 133, enero abril de 2019, pp.207-238.
- Gil, M. y Martínez I. (2015), *Informe anual de la Plataforma 2015 y más , Y después de 2015, ¿qué hacemos?*, Editorial Plataforma 2015 y más, Madrid, España.
- Gobierno de México (2019). *Presidencia de la República. Versión estenográfica. Plan de desarrollo integral. Sembrando vida, jóvenes construyendo el futuro*, 27 de julio de 2019. Recuperado de: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-plan-de-desarrollo-integral-sembrando-vida-jovenes-construyendo-el-futuro>. Consultado el 21 de mayo de 2021.
- Gobierno de México, (14 de agosto de 2019), *Avanza creación de empleos en Centroamérica para contener migración; 35 países respaldan Plan Integral de Desarrollo*, Recuperado de: <https://presidente.gob.mx/avanza-creacion-de-empleos-en-centroamerica-para-contener-migracion-35-paises-respaldan-plan-integral-de-desarrollo/>
- Gobierno de México, (2018). *En México habrá trabajo para mexicanos y centroamericanos; hermanos migrantes cuentan con nosotros, afirma AMLO en Chiapas* (21 de octubre de 2018). Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/2018/10/21/en-mexico-habra-trabajo-para-mexicanos-y-centroamericanos-hermanos-migrantes-cuentan-con-nosotros-afirma-amlo-en-chiapas/>. Consultado el 2 de mayo de 2021.
- Gobierno de México, (2019). *Presentan resultados del plan para atender causas de migración en Centroamérica*, Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/12/26/presentan-resultados-del-plan-para-atender-causas-de-migracion-en-centroamerica/>
- Gobierno de México, (9 de enero de 2019). *Política exterior se basa en respeto a la Constitución: presidente*. Recuperado de: <https://lopezobrador.org.mx/temas/politica-exterior/>
- Gobierno de México, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Gobierno de México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Boletín 193/2019, *Exporta STPS el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro a Centroamérica; presenta alcances a comitiva de Honduras*. Disponible en: <https://www.gob.mx/stps/prensa/exporta-stps-el-programa-jovenes-construyendo-el-futuro-a-centroamerica-presenta-alcances-a-comitiva-de-honduras?idiom=es>
- Gómez Isa Felipe (1999) El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico, Universidad de Deusto, Bilbao.
- Gómez M. y Sanahuja J. (1999), *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, CIDEAL, Madrid, España.
- Gómez-Robledo Verduzco, Alonso. La política exterior mexicana: sus principios fundamentales. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, [S.l.], jan. 2001. ISSN 2448-7872. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/8/7>. Fecha de acceso: 25 oct. 2020 doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2001.1.8>.
- Gómez, C. (2014), *Los derechos humanos en la historia: luchas, contradicciones, metas alcanzadas y retos. Historia y gráfica*, (42), 219-228. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-09272014000100009&lng=es&tlng=es [19 de mayo de 2020],

- Gómez, F. (2004) *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Humanitarian Net, Thematic Network on Humanitarian Development Studies. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/27570.pdf>.
- González González, Guadalupe, & Morales Castillo, Rodrigo. (2019). La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición: una trama en tres actos. *Foro internacional*, 59(3-4), 763-808. Epub 15 de agosto de 2019. <https://doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2640>
- González, I. (2005), *Naciones Unidas y la Coordinación para el Desarrollo*, Librería-Editorial Dykinson, Madrid.
- González. A. Adriana (2019). *La política migratoria en México, entre la racionalidad instrumental y lo apropiado*. Revista Foreign Affairs Latinoamérica, junio-2019. Recuperado de: <https://revistafal.com/la-politica-migratoria-en-mexico/>. Consultado el 2 de julio.
- Gurría, Á. (2011), "la OCDE, a los 50 de su creación: logros, retos y decisiones futuras." Revista de Economía Mundial, Vol., núm.28, pp.29-38 ISSN: 1576-0162. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=866/86622163002> [8 de abril 2020]
- Gutiérrez, Canet. (2021) *¿Qué hacemos en Honduras?*, Columna de opinión Sin Ataduras, Milenio, 11 de marzo de 2021. Recuperado de: <https://www.milenio.com/opinion/agustin-gutierrez-canet/sin-ataduras/que-hacemos-en-honduras>. Consultado el 21 de mayo de 2021.
- Hal Brands, (2017) "U.S. Grand Strategy in an Age of Nationalism: Fortress America and Its Alternatives," *The Washington Quarterly*40, no. 1 (Spring 2017): 74. https://halbrands.org/wp-content/uploads/2017/07/TWQ_Spring2017_Brands.pdf
- Hernández A. y García, J. (2018) *Incidencia del problema de seguridad libio en la actual crisis migratoria*, Revista Saber, ciencia y libertad, vol. 13, No.2, Julio-Diciembre, Universidad Libre, Sede Cartagena.
- Hernández, H. (1986) La Revolución mexicana en su LXXV aniversario, en Revista mexicana de Política exterior, no. 11, Abril-junio 1986. Disponible: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n11/hernandezhaddad.pdf>
- Hernández. F. (2018) *AMLO inicia su gobierno con una crítica al "neoliberalismo"*. Expansión. Recuperado de <https://expansion.mx/nacional/2018/12/01/amlo-inicia-su-gobierno-con-una-critica-al-neoliberalismo>.
- Herrera R. y Ojeda M. (1983) *La política de México en Centroamérica*, Revista Foro Internacional XXXIII-4 abril-junio.
- _____ (1983). Antecedentes históricos. In *La política de México hacia Centroamérica, (1979-1982)* (pp. 7-16). México, D. F.: El Colegio de México. doi:10.2307/j.ctv26d8qw.3
- Herrera, Felipe. (1986), *Alianza para el Progreso: los postulados y las realizaciones*. Estudios Internacionales, 19(74), 125-132. Recuperado de: www.jstor.org/stable/41391204 [28 febrero 2020]
- Huacuja, Prado y Velázquez, (2021). La Política Exterior de México y la Cooperación Internacional para el Desarrollo a 10 años de su ley y la AMEXCID, Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Núm., 47, Enero 2021.
- Human Rights Watch (2021). *México: Abusos contra solicitantes de asilo en la frontera con Estados Unidos, (5 de marzo de 2021)*. Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/news/2021/03/05/mexico-abusos-contra-solicitantes-de-asilo-en-la-frontera-con-estados-unidos>. Consultado el 3 de mayo.

- Informe Pearson (1970), *Nueva estrategia para un desarrollo global*, Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000056743_spa/PDF/056743spao.pdf.mult_, [20 de abril de 2020]
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2019) *Datos estadísticos, tecnologías de la información y comunicaciones*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/ticshogares/>
- Instituto Nacional de Migración (INM) (2019) *Arresta EU a 40 mil migrantes menos en frontera*, Disponible en: <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/arresta-eu-a-40-mil-migrantes-menos-en-frontera/>.
- Instituto Nacional de Migración (INM) (2019) *Invierte INM 336 millones de pesos para rehabilitar las 15 estaciones y estancias migratorias de mayor flujo de personas*, Comunicado de prensa, 9 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/inm/prensa/invierte-inm-336-millones-de-pesos-para-rehabilitar-las-15-estaciones-y-estancias-migratorias-de-mayor-flujo-de-personas?idiom=es>.
- Instituto Nacional de Migración (INM) (2020) *Realiza INM retorno asistido de más de 2 mil personas migrantes honduras*, Boletín No. 029/2020, fecha de publicación: 27 de enero de 2020. Recuperado de: <https://www.gob.mx/inm/prensa/realiza-inm-retorno-asistido-de-mas-de-2-mil-personas-migrantes-hondurenas-233137>. Consultado el 13 de mayo de 2021.
- Instituto Nacional de Migración (INM) *Boletín de prensa, Actúa INM con responsabilidad ante la contingencia por COVID-19*, Boletín No. 125/2020. Retomado de: <https://www.gob.mx/inm/prensa/actua-inm-con-responsabilidad-ante-la-contingencia-por-covid-19-241034#:~:text=Ante%20la%20emergencia%20sanitaria%20actual,a%20plenitud%20sus%20derechos%20humanos>.
- Jiménez, J. y Simones, M. (2011) *Migración y Desigualdad en las Américas*, Organización de Estados Americanos, pp. 233-253. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4635/12.pdf>.
- Jongitud, Z. Jaqueline. (2001) *El derecho al desarrollo como derecho humano: entre el deber ser y la necesidad*. Cuadernos Constitucionales de la cátedra Fadrique Furió Ceriol N° 36/37. Valencia. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23303.pdf>. Consultado el 3 de mayo de 2021.
- Kim, K. (1996), *La economía social y política de la desigualdad distributiva: una perspectiva mundial y comparativa*. *Investigación Económica*, 56(218), 73-125. Recuperado de: www.jstor.org/stable/42777466 [28 de marzo de 2020]
- Kliksberg, Bernardo. (2005). América Latina: La región más desigual de todas. *Revista de Ciencias Sociales*, 11(3), 411-421. Recuperado en 17 de noviembre de 2020, de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182005000300002&lng=es&tlng=es.
- Koldo, U. y Yoldi P. (2000), *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica* — 1.a ed. — Vitoria-Gasteiz : Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Disponible en: http://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/14/La_cooperacion_al_desarrollo._manual_1_castellano.pdf?1488539142
- Krause, W. (1963), *La Alianza Para el Progreso*, en *Journal of Inter-American Studies*, 5(1), 67-81. doi:10.2307/16528.

- La Jornada (5 de septiembre de 2020) *México ejecuta recursos en El Salvador para reducir la migración*. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/sin-fronteras/2020/10/04/mexico-ejecuta-recursos-en-el-salvador-para-reducir-migracion-2029.html>, consultado el 3 de marzo de 2021.
- La Jornada (2021). “*Nada nuevo*” en el despliegue de vigilancia limítrofe en México. *SRE no aclara si existe convenio con la Casa Blanca*”, 13 de abril de 2021. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2021/04/13/politica/003n1pol>.
- La Jornada, (2021) *Fondos para Centroamérica se usaron en la restauración de estaciones migratorias*, 10 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/03/10/politica/fondos-para-centroamerica-se-usaron-en-la-restauracion-de-estaciones-migratorias/>
- La Jornada. (20 de septiembre 2020) *México gastó parte de un fondo de ayuda a Centroamérica para contener migrantes*, <https://www.jornada.com.mx/2020/09/09/politica/019n1pol>
- Latinus (23 de febrero de 2021) *SRE debe revisar los programas Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida en Honduras y El Salvador: ASF*. Disponible en: <https://latinus.us/2021/02/23/sre-debe-monitorear-jovenes-construyendo-futuro-sembrando-vida-honduras-salvador-asf/>
- Leutert, Stephanie. (2020). *Las Políticas Migratorias de Andrés Manuel López Obrado en México*, Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson Un reporte del Proyecto de Investigación de Políticas Número 216. Recuperado de: https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/PRP-216_Las-Poli%CC%81ticas-Migratorias-de-Andre%CC%81s-Manuel-Lo%CC%81pez-Obrador-en-Me%CC%81xico.pdf. Consultado el 21 de mayo de 2021.
- Los Angeles Time (2019) *Autobuses a la nada: México transporta a los migrantes con citas pendientes en la corte estadounidense hasta su más lejano extremo sur*, 15 de octubre. Recuperado de: <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2019-10-16/autobuses-a-la-nada-mexico-transporta-a-los-migrantes-con-citas-pendientes-en-la-corte-estadounidense-hasta-su-mas-lejano-extremo-sur>. Consultado el 15 de mayo de 2021.
- Lucatello, Simone. (2014), *La Cooperación Internacional y medio ambiente: tendencias y desafíos para Latinoamérica*, en Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo. Vol. 1, núm. 2. Julio-Diciembre.
- Martin, Philip. (2013), *The Global Challenge Managing Migration*, en Population Reference Bureau, Population Bulletin 68, no.2. Recuperado de: <https://people.wou.edu/~mcgladm/Geography%20370%20Human%20Migration/global-migration%20report%20PRB%20Martin%20brief.pdf> [28 de marzo de 2020]
- Martin, S. (2007). An Overview of International Cooperation Over Migration. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 101, 306-311. Recuperado de: February 16, 2020, from www.jstor.org/stable/25660210 [26 febrero de 2020]
- Mashood A. y Manisuli S. (2011), *International Human Rights Law: Six Decades after the UDHR and beyond*, SOAS School of Law Legal Studies Research Paper Series, Research Paper No. 02/11. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/228220713_Development_of_International_Human_Rights_Law_Before_and_after_the_UDHR [26 febrero de 2020]
- Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466. doi:10.2307/2938462

- Massey, Douglas et al (2005). *Worlds in Motion Understanding International Migration at the end of the Millennium*. Oxford: Oxford University Press.
- McNamara, Robert S. (1970), *Address to the Board of Governors, Copenhagen, September 21, 1970*. World Bank, Washington. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33134> [6 de enero de 2020]
- Meadows, P. (1952), *The Right to Migrate*, en *Social Science*, 27(1), 23-26. Recuperado de: www.jstor.org/stable/41884152 [16 de marzo de 2020]
- Médicos Sin Fronteras (MSF). (2019) *Mediterráneo: la ruta migratoria más letal del mundo*, 9 de agosto de 2020. Disponible: <https://www.msf.es/actualidad/mediterraneo/mediterraneo-la-ruta-migratoria-mas-letal-del-mundo>
- Medina, A. (2018), *Despolitización y resistencias en la paradoja del refugiado, experiencias de colombianos en Ecuador y Canadá*, editorial Universidad del Rosario, Programa Editorial Universidad Autónoma de Occidente. Recuperado de: <https://books.google.com.mx/books?id=hDidDwAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false> [6 de enero de 2020]
- Mendoza, J. (2014) *Cien años de política exterior mexicana, De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto, momentos trascendentes*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Grupo Editorial Cenzontle.
- México. Ley de Migración del 25 de mayo de 2011. Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011. Disponible en: http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/UPM/MJ/CyL_3.pdf
- Meyer, M. e Isacson A. (2019) *El “muro” antes del muro, el aumento de medidas contra la migración en la frontera sur de México*, en WOLA, Advocacy for Human Rights in the Americas, Resumen de Informe, diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.wola.org/analysis/mexico-southern-border-report/>
- Mezzadra, S. y Neilson B. (2017) *La frontera como método*, Traficantes de sueños C/Duque de Alba, 13. 28012, Madrid. Recuperado de: https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/PC15_frontera_como_metodo.pdf
- Mezzadra, S. y Neilson, B. (2017), *La máquina soberana de la gubernamentalidad*, en *La frontera como método o la multiplicación del trabajo. Prácticas constituyentes, traficantes de sueños*, pp. 197-229.
- Mezzadra, Sandro. 2012. “Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía”, *Revista Nueva Sociedad*, no. 237, enero-febrero, pp. 159-178, en: <http://132.248.9.34/hevila/Nuevasociedad/2012/no237/11.pdf>
- Milenio Digital (2017) *AMLO critica la campaña de odio de Donald Trump*, 14 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/amlo-critica-la-campana-de-odio-de-trump>
- Millán, N. (2015), *La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en España. Mecanismos Actores y Procesos*, Editorial 2015 y más, Madrid.
- _____ (2011), “*Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España*”, en *Revista Sistema* 220, pp. 139-161.
- MIRPS - Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones, *Declaración de la Ciudad de San Salvador: Respuestas a las necesidades de protección internacional de las personas refugiadas, solicitantes de la condición de refugiado y desplazadas en el contexto de la*

- pandemia del COVID-19 en los países miembros del MIRPS*, 8 Diciembre 2020, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5fcf9be14.html> [Accesado el 10 Marzo 2021]
- Morales L. y Ortega A. (2020), *La ley de migración de 2011 en perspectiva intermésica*. En El Marco jurídico de la política exterior de México. Recuperado de: https://www.academia.edu/44317148/La_ley_de_migración_de_2011_en_perspectiva_intermésica
- Morales, J. (2010) *Violencia y Derechos humanos de centroamericanos en México: la paradoja entre ser un país de migrantes y un país de tránsito*, en *Boletín Americanista*, Año Lx, n° 60, Barcelona, pp. 227-246. https://www.researchgate.net/publication/254490512_Violencia_y_derechos_humanos_de_centroamericanos_en_Mexico_la_paradoja_entre_ser_un_pais_de_migrantes_y_un_pais_de_transito
- MUGS (2021) *AMEXCID no acreditó avances en programas sociales impulsados en Centroamérica*. Recuperado de: <https://www.mugsnoticias.com.mx/noticias-del-dia/amexcid-no-acredito-avances-de-programas-sociales-impulsados-en-centroamerica-asf/>. Consultado el 15 de mayo.
- _____ (1981), *Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/35/56> [9 de enero de 2020]
- _____ (2020), *Informe de situación: caravana de migrantes, frontera sur de México*, 17-27 de enero 2020. Recuperado de: https://rosan jose.iom.int/SITE/sites/default/files/Reportes/informe_de_situacion_frontera_sur-mexico-sitrep-20200127-v1.pdf
- _____ (2018) *Resumen Global sobre Migrantes Desaparecidos: enero 2014 – diciembre 2018*, Recuperado de: <https://www.iom.int/es/news/informe-de-la-oim-30000-muertes-y-desapariciones-de-migrantes-irregulares-entre-2014-y-2018>.
- _____ (2019) *Derecho Internacional sobre migración, Glosario de la OIM sobre Migración*, Recuperado de <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>.
- _____ e Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, *Derechos Humanos de personas Migrantes. Manual Regional*. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33203.pdf>.
- _____, (2008). *Migración y Desarrollo: en busca de una coherencia en las políticas*, Disponible en: <https://www.iom.int/es/news/migracion-y-desarrollo-en-busca-de-una-coherencia-en-las-politicas>.
- _____ (2015) *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe del 2015*, Nueva York.
- Muñoz. J. (2019) *Las variaciones en el flujo migratorio en el Mediterráneo Central y Oriental y su efecto en el Mediterráneo Occidental*, XIX CEMFAS: Selección de trabajos fin de curso, 2019, ISBN 978-84-9091-418-2, págs. 41-70. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6968028>
- Murphy, C. y Augelli, E. (1993), *International Institutions, Decolonization, and Development*. *International Political Science Review / Revue Internationale De Science Politique*, 14(1), 71-85. Recuperado de: www.jstor.org/stable/1601376 [24 de febrero de 2020]

- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), División de población, Migración Internacional. Recuperado de: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>
- Nermeen, Shakin. (2006), *Entrevista a Amartya Sen, en Desarrollo Económico y libertad, 12 de diciembre de 2006, disponible en: http://www.sinpermiso.info/textos/desarrollo-econmico-y-libertad-entrevista [6 de enero de 2020]*
- O'Connor A. et al. (2019) *Inmigrantes centroamericanos en los Estados Unidos, en Migration Policy Institute, 15 de agosto de 2019. Disponible: https://www.migrationpolicy.org/article/inmigrantes-centroamericanos-en-los-estados-unidos-2017*
- OECD (2020), Net ODA (indicator). doi: 10.1787/33346549-en (Accessed on 23 February 2020)
- Ojeda, M. (1976) *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México.
- OJEDA.M (2007) *Retrospección de Contadora: los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica, 1983-1985*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Olivié y Sorroza. (2005), *Coherencia de políticas para el desarrollo, aspectos conceptuales*, en Más allá de la ayuda: coherencia de políticas económicas al desarrollo, Real Instituto Elcano, España.
- ONU (2018), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3)*, Santiago, Chile.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2013), Asamblea General, Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, 1 de octubre de 2013. Disponible: <https://undocs.org/es/A/68/L.5> [3 de enero de 2020]
- Organización Internacional de las Migraciones (OIM) Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, Recuperado de: <https://migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/europe>
- Organización Panamericana de la Salud (2020) *Actualización Epidemiológica, Dengue*, 7 de febrero de 2020. Recuperado de: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=dengue-2158&alias=51692-7-de-febrero-de-2020-dengue-actualizacion-epidemiologica-1&Itemid=270&lang=es
- Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen. (2019) Seguridad, migración y comercio en las relaciones México-Estados Unidos durante la presidencia de Donald Trump, *Revista Foro internacional*, vol. LIX, núm. 3-4, El Colegio de México Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59960298007> DOI: 10.24201/fi.v59i3-4.2639.
- Ortega, Adriana y Luis M. Morales. 2021. (In)seguridad, derechos y migración. La Guardia Nacional en operativos migratorios en México, pre-print, *Revista IUS*, vol.15, no. 47, <https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/699/752>
- Ortega, Adriana. (2013), *Federalismo migratorio: elementos para una discusión conceptual y empírica*, en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct.-1 nov. Disponible: <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/7528/0075117.pdf?sequence=1>
- Pardo Beltrán, E. (2014), *“Diagnóstico del desarrollo en países de renta media a partir de brechas estructurales: el caso de América Latina y el Caribe”*, serie Financiamiento para el

- Desarrollo, N° 252, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- París- Pombo, María Dolores. (2016). Trayectos peligrosos: inseguridad y movilidad humana en México. *Papeles de población*, 22(90), 145-172. <https://doi.org/10.22185/24487147.2016.90.037>
- Pearson, Lester B. (1970), *El Desarrollo, empresa común: una nueva estrategia global*, Comisión de Desarrollo Internacional, Banco Mundial. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000056743_spa [3 de mayo de 2020]
- Pécoud, Antoine. (2018). ¿Una nueva «gobernanza» de la migración? Lo que dicen las organizaciones internacionales. *Migración y desarrollo*, 16(30), 31-43. Recuperado en 01 de julio de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992018000100031&lng=es&tlng=es.
- Pérez, J. (1991), *La Economía Mundial en los años ochenta y la política económica de los noventa*, en Revista Vasca de Economía N° 20, Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>
- Por Causa (2018). *Migraciones, desarrollo y gobernanza global: ALTERNATIVAS A UN MODELO DISFUNCIONAL*. Por Causa, Investigación, periodismo y migraciones, Mayo 2018. Recuperado de: <https://porcausa.org/wp-content/uploads/2018/07/Alternativas-a-un-modelo-disfuncional-porCausa.pdf>.
- Portal de Datos Mundiales sobre la Migración (2019) Niños y jóvenes migrantes, actualizado al 23 de marzo de 2020. Disponible en: <https://migrationdataportal.org/es/themes/Niños%20migrantes>
- Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. Recuperado de: <https://migrationdataportal.org/es/themes/ninos-migrantes>.
- Potter, J. (1970), *The Economic Journal*, 80(320), 962-964. doi:10.2307/2229923
- Pozzi. Sandro (2018) EE. UU. abandona el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en apoyo a Israel. Diario EL PAÍS, 20 de junio de 2018. https://elpais.com/internacional/2018/06/19/actualidad/1529411692_895391.html
- Prado, J. (1999) *La Cooperación técnica Internacional entre el Gobierno Mexicano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como apoyo del combate a la pobreza en México, 1992-1996. Un análisis en torno a su contexto, negociación, ejecución, evaluación y evolución*, (Tesis Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México)
- _____ (2009), *El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos*. Perfiles latinoamericanos, 17(33), 65-93. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000100003&lng=es&tlng=es [20 de mayo de 2020]
- Prado, J. y Velázquez, R. (2013) *Cooperación internacional, política exterior y geopolítica de los países emergentes . El caso de México*, Geopolíticas, vol. 4, núm. 1. Disponible en: 314466554_Cooperacion_internacional_politica_exterior_y_geopolitica_de_los_paises_emergentes_El_caso_de_Mexico
- Prado, J.P, Ochoa L. y Rogríguez M. (2018), *"Globalismo vs proteccionismo. La agenda global del desarrollo, segundo semestre de 2018"* en Revista Española de Desarrollo y Cooperación N°43, julio-diciembre 2018, Instituto Universitario de -Desarrollo y Cooperación,

- https://www.academia.edu/42632936/Globalismo_vs_proteccionismo._La_agenda_global_del_desarrollo_segundo_semestre_de_2018.
- Prado, J.P. (2018), *La cooperación Internacional para el Desarrollo: su origen, fundamentación, concepto y modalidades*, en Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, Una perspectiva desde México, Consejo Editorial Cámara de Diputados, Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo. Disponible en: https://www.academia.edu/28891345/La_Cooperación_Internacional_para_el_Desarrollo_origen_fundamentación_concepto_y_modalidades.
- Prado, Lallande J. (2014) *La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones*, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LIX, núm. 222, septiembre-diciembre. pp. 51-86.
- Prado, Lallande, Juan Pablo (2017), Trump versus la agenda global del desarrollo, en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, no. 40, Madrid.
- Prado, Lallande, Juan Pablo (2020), *Cooperación internacional en seguridad durante el gobierno de Enrique Peña Nieto. De la colaboración México-Estados Unidos a la incertidumbre en la era Trump* en Rosas, María Cristina (Coordinadora), La Seguridad Extraviada. Apuntes sobre la Seguridad Nacional de México, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo. Disponible: https://www.academia.edu/44664940/Cooperación_internacional_en_seguridad_durante_el_gobierno_de_Enrique_Peña_Nieto_De_la_colaboración_México_Estados_Unidos_a_la_incertidumbre_en_la_era_Trump
- Prado, Lallande. J. (2019). *México y la cooperación internacional para el desarrollo, 2012-2018*. En Revista Foro Internacional, el Colegio de México. Recuperado de: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2653/2604>
- Prado, Lallande. J. (2021) *La política exterior mexicana del presidente Andrés Manuel López Obrador, Ascendente relevancia vs. estricta selectividad en tiempos de la 4T*. Revista Latinskaya, en prensa.
- Prebisch, Raúl. (1983), *La crisis del capitalismo y la periferia*, en *Problemas económicos del tercer mundo*, en Fundación Editorial de Belgrano.
- Prensa Libre (2019). *Cejil: Plan de México y El Salvador para frenar la migración es “superficial”* (23 de junio de 2019). Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/guatemala/migrantes/cejil-plan-de-mexico-y-el-salvador-para-frenar-migracion-es-superficial/>. Consultado el 3 de mayo de 2021.
- Presidencia de Honduras (2020) *Resumen de logros de la presidencia de Honduras 2020*. Recuperado de: https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=NjYyMDA0ODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==. Consultado el 21 de mayo de 2021.
- Presidencia de Honduras (2021), *Exitosos resultados generan los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro*. Consultado el 6 de mayo de 2021. Retomado de <https://presidencia.gob.hn/index.php/sala-de-prensa/9147-exitosos-resultados-generan-los-programas-sembrando-vida-y-jovenes-construyendo-el-futuro>
- Presidencia de Honduras, (2021). *Exitosos resultados generan los programas Sembrando vida y jóvenes construyendo el futuro*, 11 de marzo de 2021. Recuperado de:

- <https://presidencia.gob.hn/index.php/sala-de-prensa/9147-exitosos-resultados-generan-los-programas-sembrando-vida-y-jovenes-construyendo-el-futuro>
- Presidencia de la República, Gobierno de México (14 de agosto de 2019) *Avanza creación de empleos en Centroamérica para contener migración; 35 países respaldan en Plan Integral de Desarrollo*, Disponible en: <https://presidente.gob.mx/avanza-creacion-de-empleos-en-centroamerica-para-contener-migracion-35-paises-respaldan-plan-integral-de-desarrollo/>
- Proceso (2020). *Ebrard, su cuñada y Banco Azteca construyen el futuro...en Honduras*, 3 de octubre de 2020). Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2020/10/3/ebrard-su-cunada-banco-azteca-construyen-el-futuro-en-honduras-250371.html>. Consultado el 3 de mayo de 2020.
- Proceso (2021) *La 4T desatendió cooperación con Centroamérica y fortaleció esquema de deportación*, 21 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/2/21/la-4t-desatendio-cooperacion-con-centroamerica-fortalecio-esquema-de-deportacion-258740.html>
- Proceso (2021). *Banco Azteca y tarjetas bienestar: un contrato millonario con el dinero destinado a los pobres*. Retomado de: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2021/3/6/banco-azteca-tarjetas-bienestar-un-contrato-millonario-con-dinero-destinado-los-pobres-259583.html>. Consultad el 13 de mayo de 2021.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460. Retrieved November 11, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/2706785>.
- Quezada, Sofía. (2015). Sistema de Interconexión eléctrica de los países de América Central, 20 de mayo de 2015 en enfoquejuridico.org. Disponible en: <https://enfoquejuridico.org/2015/05/20/sistema-de-interconexion-electrica-de-los-paises-de-america-central/>
- Ramírez K. y Rochín N. (2017). La política exterior de México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, *Comillas Journal of International Relations* n° 08. 08 | 051-066 [2017] [ISSN 2386-5776] 51 DOI: cir.i08.y2017.004.
- Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM), (2019), *Migraciones en México: fronteras, omisiones y transgresiones*. Recuperado de: https://redodem.org/wp-content/uploads/2020/09/REDODEM_Informe_2019.pdf. Consultado el 9 de mayo de 2021.
- Rodríguez M. y Prado J. (2015) La política exterior de México hacia América Latina y el Caribe durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012), *Revista MIRÍADA*. Año 7 No. 11, p. 11-34.
- Rodríguez, Chávez. Alonso (2015) *Encrucijada de déficits y desigualdades: Centroamérica, historia de una región desintegrada*, *Estudios Sociales* 45, enero-junio 2015. Retomado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/estsoc/v23n45/v23n45a1.pdf>
- Rodríguez, M. y Prado, J. (2015) *La política exterior de México hacia América Latina y el Caribe durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012)*. En *Miríada*. Año 6. No. 11. Pp11-34. Disponible: <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/3450/4282>
- Rojas, F. y Solís L. (1993) Entre la intervención y el olvido: relaciones entre Centroamérica y Estados Unidos, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, 19 (1): 5-22, 1993.

- Rojas. R. Esmeralda (2017) *Desarrollo humano y derechos humanos, dos caras de una misma moneda*. En Revista Derecho y Realidad.
- Rostow, W.W. (1960), *The stages of economic growth: a non-communist manifesto*, Cambridge University Press, New York.
- Sanmoy, Ashild. (1993), *Human Rights as International Consensus, The Making of the Universal Declaration of Human Rights 1945-1948*, Report Chr. Michelsen Institute Bergen Norway.
- Sassen, Saskia. 2015. *Expulsiones. Brutalidad y Complejidad en la Economía Global*. Buenos Aires: Katz Eds.
- Schiavon, J. (2006) La relación especial México- Estados Unidos: Cambios y continuidades en la Guerra y Pos-Guerra Fría, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Número 137. Disponible en: https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/118/1/000068956_documento.pdf
- Secretaría de Gobernación (2019). *Nueva política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024*, Centro de Estudios Migratorios/Unidad de Política Migratoria. Disponible en: <http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Documentos/NPM/npm2018-2024.pdf>
- Secretaría de Gobernación (2020) *Síntesis 2020, Estadísticas migratorias*, Unidad de Política Migratoria. Disponible en: http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2020.pdf
- Secretaría de Gobernación (2020) Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, *Estadísticas Migratorias, Síntesis 2020*. Recuperado de: http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2020.pdf. Consultado el 21 de mayo de 2021.
- Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria (2020) *Personas migrantes extracontinentales y extrarregionales en los flujos en tránsito por México*, Rutas Núm. 1. Recuperado de <http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Rutas/Rutas01.pdf>
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2020) Código de Conducta del personal de la SRE. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/592940/Codigo_de_Conducta_del_Personal_de_la_SRE_-_Modificaciones_2020.pdf
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), (2020). Comunicado de Prensa No. 330, 28 de octubre de 2020. *México avanza en la ejecución del programa “Jóvenes construyendo el Futuro” en El Salvador*. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-avanza-en-la-ejecucion-del-programa-jovenes-construyendo-el-futuro-en-el-salvador?state=published>
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). *México avanza en la ejecución del programa jóvenes construyendo el futuro en El Salvador*, Comunicado de prensa No. 330, 28 de octubre de 2020, disponible en: https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-avanza-en-la-ejecucion-del-programa-jovenes-construyendo-el-futuro-en-el-salvador?state=published&fbclid=IwAR0Jggw1h2pzaRSnenyRILpSX_ylbYesKbPT-p0bI7kMtbee0dk_dQEYq4Y
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). México reanuda entrega de recursos de programas sociales para El Salvador y Honduras, comunicado de prensa N° 293, fecha de

- publicación 4 de octubre de 2020. Disponible: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-reanuda-entrega-de-recursos-de-programas-sociales-para-el-salvador-y-honduras?idiom=es>
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2019) *Se inauguran trabajos de rehabilitación de centros para migrantes y espacios públicos en Tapachula, México, con el apoyo de la SEGIB*. Disponible: <https://www.segib.org/en/se-inauguran-trabajos-de-rehabilitacion-de-centros-para-migrantes-centroamericanos-en-tapachula-mexico-con-el-apoyo-de-la-segib/>
- Sengupta, A. (2001), “*Right to Development as a Human Right*”, *Economic and Political Weekly*, 36(27), 2527-2536, Recuperado de: www.jstor.org/stable/4410829. [21 de mayo de 2020]
- Serrano Barrera, Rogelio. (2008). Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México. *Tzintzun*, (47), 265-270. Recuperado en 14 de octubre de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-28722008000100011&lng=es&tlng=es
- Sin Embargo (2020). Bukele no permite que México le deposite y tiene ya 8 mil inscritos para “Sembrando Vida”, dice la SRE. (19 de marzo de 2020). Recuperado de: <https://www.sinembargo.mx/19-03-2020/3751721>. Consultado el 21 de mayo de 2021.
- Sin Embargo, (2020). *Los 30 mdd que AMLO dio a Bukele para sembrar vida son enigma en El Salva*. No saben del dinero. (17 de marzo 2020). Recuperado de: <https://www.sinembargo.mx/17-03-2020/3750284>. Consultado el 2 de mayo de 2021.
- Sin Fronteras (2015). *Derechos Cautivos, la situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil*. Recuperado de: <https://sinfronteras.org.mx/docs/inf/inf-derechos-cautivos.pdf>. Consultado el 21 de mayo de 2021.
- Soria, Ernesto. (2003), *La Cooperación Internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*, (Tesis de Licenciatura- Universidad Nacional Autónoma de México).
- Staley, E. (1958), A Proposal: *Key to an Effective Foreign Policy*, *American Political Science Review*, 52(3), 890-891. doi:10.1017/S00030554002981
- Strauss Center for International Security and Law (2020) *Las políticas Migratorias de Andrés Manuel López Obrador en México*, Otoño 2019-Primavera 2020. Recuperado de: https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/PRP-216_Las-Pol%C3%ADticas-Migratorias-de-Andr%C3%A9s-Manuel-L%C3%B3pez-Obrador-en-M%C3%A9xico.pdf
- Surasky, Javier. (2015), *Descolonización y Desarrollo*, en Antología del Desarrollo, Sotillo José y Ojeda Tanina (coordinadores), libros la Catarata, 2015, Madrid, España. Revisar bien la cita.
- Tamayo, A. (1997). Enfoques para el estudio de la política exterior de México: Evolución y perspectivas. In Centro de Estudios Internacionales & Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (Authors), *La política exterior de México: Enfoques para su análisis* (pp. 19-44). México, D.F.: El Colegio de México. doi:10.2307/j.ctv3f8q79.3
- Teitel, S. y Tokman, V. (1971), *ACERCA DEL INFORME PREBISCH: "TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO"*. *El Trimestre Económico*, 38(151(3)), 767-792. Recuperado de: www.jstor.org/stable/20856226 [9 de abril 2020]

- Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1981), *El Trimestre Económico*, 48(190(2)), 423-443. Recuperado de: www.jstor.org/stable/23394990 [30 de marzo 2020]
- The Mixed Migration Hub (MHUB), (2018) The Central Mediterranean route: The deadliest migration route, paper, in focus 2, March 2018. Disponible: <https://reliefweb.int/report/world/central-mediterranean-route-deadliest-migration-route-infocus-2-march-2018>
- The White House, (2021), *U.S. Strategy for addressing the root causes of migration in Central America*, July 2021. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/07/Root-Causes-Strategy.pdf>
- Tomasi, J. (2019) *Migración Centroamericana*, en Médicos sin Fronteras Disponible en: <https://www.msf.mx/migracion-centroamericana->
- Tomassini, L. (1979), El diálogo Norte—Sur: confrontación o negociación. *El Trimestre Económico*, 46(182(2)), 235-253. Retrieved March 15, 2020, from www.jstor.org/stable/23394863 [10 de marzo 2020]
- Tomassini, L. (1979), EL DIÁLOGO NORTE—SUR: CONFRONTACIÓN O NEGOCIACIÓN. *El Trimestre Económico*, 46(182(2)), 235-253. Retrieved March 15, 2020, from www.jstor.org/stable/23394863 [10 de marzo 2020]
- Torres Torres, Felipe y Gasca Zamora, José (2004), "El Plan Puebla-Panamá. Una perspectiva del desarrollo regional en el contexto de los procesos de la economía mundial." *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 35, núm.138, pp.33-56 [Consultado: 13 de Noviembre de 2020]. ISSN: 0301-7036. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=118/11825948003>
- TOUSSAINT (1995). La política exterior mexicana hacia Centroamérica en la década de los ochenta: un balance ex post facto, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, número 161, julio-septiembre ppt 109-134).
- Toussaint M. y Garzón M. (2017) El Proyecto Mesoamérica: ¿éxito o fracaso? Límites de la cooperación de México hacia Centroamérica, en *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 8, ppt. 15-52, Universidad Autónoma de Chiapas
- Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación. (2020) *Personas Migrantes extracontinentales y extraregionales*. Disponible en: <http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Rutas/Rutas01.pdf>
- United Nations (1981), *Report of the United Nations Conference on the Least Developed Countries*, Paris, 1 to 14 September, Recuperado de: <https://undocs.org/en/A/CONF.104/22/Rev.1> [30 de marzo 2020]
- Universidad Iberoamericana Ciudad de México, (2020). *Posicionamiento sobre el contexto migratorio en México*, junio 2020. Disponible en: https://ibero.mx/sites/default/files/posicionamiento_migratorio_1.pdf?fbclid=IwAR3YnZz8AEop8vZZct9jkjJVQgTFzKFac1j-qPiqiGwN0I8ESlt6bySFY8I
- Urbano, Javier. (2007), *Diagnóstico y propuestas para una política de cooperación internacional en materia de migración y desarrollo*. Ponencia presentada dentro del Panel Migración: Derechos Humanos y Desarrollo. Disponible en: http://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/07/epikeia07-diagnostico_y_propuestas.pdf.
- Valenti, G. (2011), *Cooperación internacional en el contexto de la Sociedad del Conocimiento: retos y oportunidades para los países de Latinoamérica*, en *América Latina y el Caribe*:

- Nuevas Formas de Cooperación. Las dimensiones Sur-Sur, FLACSO, Fundación Carolina, 1ed. Buenos Aires.
- Velázquez, R. (2004) Modelos de análisis de política exterior, en Revista Mexicana del Caribe, Vol. IX, número 18, pp. 57-127.
- _____, *Política exterior y derechos humanos en México: tendencias a finales del siglo xx y prioridades a inicios del XXI. IUS*. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., 11(40),137-157ISSN: _____ Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=2932/293253307006>. [12 de mayo de 2020]
- _____, (2004) *Modelos de análisis de políticos exterior*, Revista Mexicana del Caribe, vol. IX, núm. 18, 2004, pp.57-127, Universidad de Quintana Roo Chetumal, México.
- _____, (17 de marzo de 2020) La evaluación del 1er año de la política exterior de AMLO: entre el principismo y el pragmatismo, en *Globalitika, Análisis e investigación*. Recuperado de: <https://www.globalitika.mx/post/evaluacion-primer-a-politica-exterior-de-amlo-entre-el-principismo-y-el-pragmatismo>.
- Velázquez, R. y León E. (2016), *Los pilares de las relaciones internacionales de los gobiernos locales de México: el caso de Baja California*, Revista Desafíos, 28 (I), Colombia, 165-201, Semestre 1. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/desa/v28n1/v28n1a06.pdf> [3 de mayo 2020]
- _____, (1995) *Introducción al estudio de la política exterior de México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- WHO (2018), World Health Organization (WHO Results Report) *Programme Budget 2018-2019 Mid-Term Review* Recuperado de: https://www.who.int/about/finances-accountability/reports/mtr_18-19_final.pdf?ua=1
- WOLA, (2021). *Despliegue militarizado en frontera sur de México pone en peligro a personas solicitantes de asilo y migrantes*. 23 de marzo de 2021. Retomado de: <https://www.wola.org/es/2021/03/despliegue-militarizado-frontera-sur-migrantes/>. Consultado el 3 de abril de 2021.
- Wright, T. (2017) “Trump Takes Allies Back to 19th-Century Global Order,” (Washington, DC: Brookings Institution), <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/03/21/trump-takes-allies-back-to-19th-century-global-order/>.
- WTO (2004). *Coherencia de Políticas y Cooperación Internacional, Informe sobre comercio mundial 2004*. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/wtr04_2e_s.pdf. Consultado el 21 de mayo de 2021.
- Zaheer, Baber. (2001), *Modernization theory and the Cold War*, Journal of Contemporary Asia, 31:1, 71-85, DOI: 10.1080/00472330180000051
- Zapf, W. (2004), *Modernization theory - and the non-western world. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2004-003)*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmb. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-110362>
-