



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

**LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE MÉXICO EN EL GOBIERNO DE ANDRÉS MANUEL
LÓPEZ OBRADOR: EL PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL PARA
CENTROAMÉRICA EN EL SALVADOR, 2019-2021.**

TESIS

PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES

PRESENTA:

NATALY PAZ LUCERO

201544850

DIRECTOR DE TESIS:

DR. JUAN PABLO PRADO LALLANDE

JUNIO DEL 2022

DEDICATORIA

Dedico este trabajo principalmente a mi Madre, todas las horas de investigación, lectura y redacción invertidas en esta tesis son el producto del incondicional apoyo ofrecido por ella, por no dejar que me rindiera, por ser mi más grande inspiración y por sus muestras de afecto y soporte que me dio a lo largo de mi carrera universitaria y de este trabajo.

Asimismo, dedico este trabajo a las personas más cercanas a mí que siempre demostraron su interés y me dieron los ánimos para continuar realizando este escrito, por estar para mí cuando más los necesitaba y por el amor brindado día a día; a mi papá Armando, a Gerardo, Cynthia, Arturo, y Janeth.

Por último, quiero dedicar esta tesis a mi hermano Armando y su familia, a mis amigas, Abigail, Irán y Carolina por el apoyo brindado en mi desarrollo personal y académico.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco el apoyo ofrecido por parte de los profesores de la licenciatura en Relaciones Internacionales de la BUAP, ya que gracias a sus enseñanzas adquirí las herramientas que me permitieron tomar un rumbo profesional y con ello realizar esta investigación.

Asimismo, agradezco a mis compañeros y amigos de clase, Alfredo, Jaqueline, Karla y Citlali, por haberme acompañado a lo largo de todos estos años, por el apoyo y la solidaridad que me ofrecieron y por haber hecho de mi estancia en la universidad una experiencia única.

Finalmente, expreso mi sincera gratitud al Dr. Juan Pablo Prado por confiar en mí y por acompañarme arduamente a lo largo del desarrollo de esta tesis, sin lugar a duda su apoyo y conocimiento me permitieron lograr este cometido.

ÍNDICE

Introducción	13
Capítulo 1. La Cooperación Sur-Sur como vertiente de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y su Sistema.....	23
1.1 La Cooperación Internacional para el Desarrollo y su Sistema. Inicios y evolución	23
1.2 La irrupción de la Cooperación Sur-Sur en el sistema de la Cooperación Internacional para el Desarrollo	27
1.3 De Bandung a PABA+40.....	29
Capítulo 2. La Cooperación Sur-Sur regional de México en Centroamérica como instrumento de política exterior.....	45
2.1 Conflictos internos en Centroamérica en el contexto de la guerra fría.....	45
2.2 Política exterior y Cooperación Sur-Sur regional de México en Centroamérica	48
2.2.1 Grupo Contadora.....	51
2.2.2 Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica	54
2.2.3 Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla	56
2.2.4 Plan Puebla-Panamá.....	58
2.2.5 Programa de Integración y Desarrollo en Mesoamérica	61
2.2.6 Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe	65
Capítulo 3. La Cooperación Sur-Sur de México a través del Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica y su papel como instrumento de política exterior del gobierno de Andrés Manuel López obrador en El Salvador, 2019-2021.	69
3.1 Contexto nacional: la cuarta transformación y el arribo de MORENA al gobierno.....	69
3.2 Política exterior y Cooperación Internacional para el Desarrollo en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador	74
3.3 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.....	76
3.4 Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024.....	77
3.5 Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2019-2024.....	80
3.6 Acciones mexicanas de política exterior y cooperación internacional	81
3.7 Recomendaciones de la CEPAL: Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica	86
3.7.1 La Cooperación Sur-Sur en El Salvador en el marco del PDI.....	94
3.7.2 Objetivos mexicanos de cooperación en Centroamérica	96
3.7.3 Programas	96
3.7.3.1 Sembrando Vidas.....	98
3.7.3.2 Jóvenes Construyendo el Futuro.....	100
3.7.4 Financiamiento.....	101

Conclusiones	103
Referencias	111

ÍNDICE DE CUADROS

		Página
Cuadro 1	Objetivos del Plan de Acción de Buenos Aires.	35
Cuadro 2	Cooperación México-Centroamérica (noviembre 1990-octubre 1993).	55
Cuadro 3	Enfoques y proyectos más importantes realizados por el PM 2008-2019.	63
Cuadro 4	El Salvador, Guatemala y Honduras: identificación de obstáculos técnicos al comercio con México 2018.	89
Cuadro 5	Recomendaciones de la CEPAL para México y Centroamérica plasmadas en el PDI.	92

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y FIGURAS

		Página
Figura 1	Conformación de la Cámara de Diputados mexicana, 64 legislatura.	73
Gráfico 1	Mexicanos y centroamericanos residentes en el exterior, 2015.	86
Gráfico 2	Crecimiento demográfico del NCA 1950-2018.	88
Figura 2	Beneficiarios de “Sembrando Vidas” en El Salvador.	98
Figura 3	Becarios de “Jóvenes Construyendo el Futuro” en El Salvador.	100

Introducción

El sistema internacional¹ se caracteriza por tener una dinámica y compleja agenda donde los Estados y otros actores, provenientes de distintas latitudes del planeta, interactúan entre sí creando alianzas, mecanismos de colaboración e integraciones, pero también conflictos. Por ello, la sociedad internacional a través de los años ha impulsado la instrumentación de la cooperación internacional para dar respuesta a problemas que afectan el desarrollo de los países y sus habitantes.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) surgió de manera formal a partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)² en 1945, dando paso a un nuevo orden mundial que respondiera a la crisis que había dejado la Segunda Guerra Mundial. El primer capítulo de la Carta de San Francisco que dio vida a la ONU hace referencia a que se debe “realizar la cooperación internacional para el desarrollo 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, s.f., a).

Desde entonces la CID se utiliza como herramienta de política exterior de los países que, consiste en la toma de decisiones conjuntas para el establecimiento de normas internacionales y la implementación de medidas o programas concretos de desarrollo.

La CID se realiza mediante acciones colectivas entre dos o más miembros de la sociedad internacional para buscar el bienestar y la sostenibilidad de las comunidades. Para atender a tales propósitos la CID abarca distintos temas, entre los que destacan el medio

¹ El sistema internacional o sociedad internacional es entendida como “aquella sociedad global (macrosociedad) que comprende a los grupos con un poder social autónomo, entre los que destacan los estados, que mantienen entre sí unas relaciones recíprocas, intensas, duraderas y desiguales sobre las que se asienta un cierto orden común” (Calduch, 1991:1).

² La ONU es el principal organismo intergubernamental del mundo, surgió como una respuesta a la fallida Sociedad de Naciones creada en 1919. En 1945, representantes de 50 países se reunieron en San Francisco para redactar la Carta de las Naciones Unidas que diera vida al organismo.

ambiente, la pobreza y la inequidad, la salud, la educación, la vivienda, la migración, la ciencia y la tecnología (Prado, 2018a: 23).

No obstante, la CID, al surgir como un ejercicio de cooperación Norte-Sur donde las potencias ofrecen apoyo a los países en desarrollo con el fin de impulsar su bienestar, el Sur generó cierta dependencia respecto a esta ayuda, además de que en ocasiones algunos receptores tuvieron que acatar reglas que vulneraban su soberanía nacional³.

En pleno auge de la guerra fría, en 1955 los líderes de algunos países de África y Asia que recientemente habían obtenido su independencia se reunieron en Bandung, Indonesia con el propósito de desarrollar nuevos métodos, lineamientos, y principios para el ejercicio de la cooperación económica y técnica, con el fin de que el tercer mundo pudiera tener una participación activa en el sistema internacional, haciendo frente al sometimiento que las potencias ejercían sobre ellos.

Posteriormente en 1978 se celebró en Argentina la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTDP), donde se adoptó el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA)⁴, el cual fue respaldado por la Asamblea General mediante su resolución 33/134 (ONU, 2019a), dando los fundamentos de la hoy denominada Cooperación Sur-Sur (CSS).

Todo ello permitió a los países en desarrollo ostentar una política exterior más activa y, como consecuencia de ello, ejercer una mayor participación en las relaciones internacionales y ofrecer nuevas pautas para el ejercicio de la CID, colaborando entre ellos para impulsar su propio desarrollo compartiendo experiencias, herramientas, conocimiento y trabajando en conjunto.

El eje Sur-Sur permitiría hacer frente a las necesidades nacionales y regionales de desarrollo de los países mediante la cooperación técnica y económica, así como encarar la

³ El correcto funcionamiento de la CID se ve afectado por múltiples factores propios de los países, quienes se rigen por el interés nacional y utilizan estos ejercicios de cooperación con el propósito de beneficiarse, afectando la soberanía de los demás, violando los acuerdos pactados y creando brechas entre los países aún más grandes.

⁴ El PABA es el documento orientador más amplio de la CSS, este retoma planteamientos y principios acordados en anteriores reuniones y declaraciones del Movimiento de los No Alineados (MNOAL) y del Grupo de los 77 (G-77) sobre cooperación económica, comercial, técnica y científica (Ojeda, 2018: 25).

condición de subordinación impuesta que respondía a las necesidades de las grandes potencias, empleando la cooperación política (Ojeda, 2018: 25).

Según la ONU:

La Cooperación Sur-Sur es una manifestación de solidaridad entre pueblos y países del Sur que contribuye al bienestar de las poblaciones, su independencia colectiva y el logro de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, tales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible... Esta cooperación entre los países del Sur se lleva a cabo a través de un marco de colaboración amplio en las esferas política, económica, social, cultural, medioambiental y técnica. Pueden participar dos o más países en desarrollo y puede ser una cooperación a nivel bilateral, regional, intrarregional o interregional (ONU, 2019b).

Para Tania Ojeda, “la cooperación Sur-Sur es un tipo de modalidad de Cooperación Internacional para el Desarrollo... puede ser definida como un entramado de relaciones y de intercambio cooperativo y complementario con objetivos de desarrollo entre actores del sur” (2019: 15).

La Organización de las Naciones Unidas menciona que los objetivos de la CSS están encaminados a fortalecer la independencia y capacidad de acción de los países en desarrollo a través de la cooperación, además de aumentar y mejorar la comunicación entre dichos países para poder así identificar problemas comunes y llegar a una solución de acuerdo a sus necesidades, todo con el fin de tener una mayor participación en el sistema internacional y en la actividad económica mundial (ONU, 2019b).

En el marco de la instrumentación de la CSS, los países en desarrollo y varios organismos multilaterales se dieron a la tarea de crear de forma gradual un conjunto de instituciones (principios, normas e instancias formales e informales) para conducir sus objetivos y mecanismos de instrumentación, todo esto conocido como la gobernanza de la CSS (Prado, 2016a: 50).

La CSS que se instrumenta en América Latina ha adquirido relevancia en los últimos años, ya que es la región más dinámica y desde la que se están produciendo mayores avances (Ojeda, 2016:156). Estos países, junto con organismos internacionales y mecanismos de integración, realizan distintos ejercicios coincidentes con los preceptos de la gobernanza de la CSS (Prado, 2016a: 42).

Entre estos destaca lo realizado bajo los auspicios de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) mediante el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) y el Informe Iberoamericano de la CSS. Estas acciones, junto con un acervo más amplio de propósitos proclives a mejorar la CSS regional (entre los más recientes lo hecho por el Grupo de Trabajo en Cooperación Internacional de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe –CELAC–), se encuentran insertos en un desafiante proceso que pretende aportar nuevos insumos a favor de la gobernanza de la CSS (Prado, op.cit.).

En este contexto México ha sido parte de estos y otros esfuerzos en materia de CSS en América Latina. El gobierno mexicano implementa distintas políticas de cooperación que son parte esencial de su política exterior, buscando resolver problemas que afectan los intereses nacionales a través de la cooperación internacional.

En el marco del ejercicio de su política exterior, entendida como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch, 1993: 3), México da prioridad a los países que le son geopolíticamente más importantes, es decir aquellos que tienen características en su geografía que influyen en un Estado y en su órbita de influencia⁵.

La cooperación internacional mexicana practicada a partir de la década de los setenta del siglo XX pretendió servir de forma pragmática como un instrumento político a favor de los intereses del gobierno en turno, así como de países prioritarios. En este contexto, y a partir de la década de los ochenta, Centroamérica ocuparía un espacio preponderante (Prado, 2016b: 155).

Todo ello debido a que varios países de esta zona en la década de los ochenta estaban envueltos en conflictos armados localizados y permanentes (combates que involucran numerosos países, entre unidades militares constituidas en ejército regular, especializadas, con unidad de mando y armamento de cierta sofisticación) (Pizarro, 1984: 66) que causaban inestabilidad.

⁵ La geopolítica enfoca varias aristas: un espacio geopolítico extenso, un conjunto de fenómenos geográficos tanto físicos como humanos que influyen políticamente sobre el área geográfica, la relación de influencias políticas como la capacidad y evolución del Estado expresado en su poder nacional, independencia, estabilidad política, económica y social, y finalmente las influencias políticas donde los fenómenos geográficos son permanentes o de largo plazo (Zuinaga, 2015: 15).

La región de Centroamérica, conformada por Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, se encuentra al sur de México. En respuesta a los conflictos que se desarrollaron en la zona, México se dio a la tarea de aumentar su esfera de influencia en estos países con el fin de atender a los problemas e impulsar el desarrollo a través de la cooperación.

En un primer momento, México como parte del Grupo Contadora conformado por Colombia, Panamá y Venezuela presentaron en 1983 el Acta de Contadora con el propósito de dar fin a los conflictos en Centroamérica a través del dialogo y con ello evitar una internacionalización del mismo.

De aquí entonces que los esfuerzos de México, por conducto del Grupo Contadora, estuvieran encaminados hacia tres objetivos básicos. Primero, detener una conflagración bélica en el área centroamericana. Segundo, crear condiciones pacíficas en Centroamérica, mediante acuerdos destinados a eliminar el armamentismo y la presencia militar extranjera. Tercero, impulsar un proceso de desarrollo económico y social en la región (Ojeda, 2007: 34).

El inicio formal de la relación México-Centroamérica se ubica con la creación de la Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica en 1990 por el ex presidente Carlos Salinas de Gortari. Esta Comisión sirvió de mecanismo para el ejercicio de cooperación con Centroamérica y posteriormente con El Caribe también, además de que dio paso a que en 1991 se realizara la Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, dónde por primera vez los países se reunieron y acordaron impulsar nuevos mecanismos de colaboración.

Según los estudios realizados por Meléndez (2008, citado en Prado, 2010: 137), desde el plano bilateral, de 1991 a 1995 fueron instrumentados por parte de México 2,340 acciones y proyectos de cooperación técnica en Centroamérica.

Posteriormente, en 2001 se lanzó el Plan Puebla Panamá, basado en acciones gubernamentales seleccionadas estratégicamente para atacar algunas de las causas estructurales del rezago de la región (Camarena y Valdez, 2002: 73). Sin embargo, en 2008 fue remplazado por un nuevo mecanismo de cooperación y diálogo, el Programa de

Integración y Desarrollo en Mesoamérica o Proyecto Mesoamérica (PM)⁶, el cual incluye a México, los países de Centroamérica, Colombia y República Dominicana.

Diez años después, en 2011, entró en vigor la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID)⁷, la cual representa el pilar jurídico de la política mexicana en materia de cooperación, y la que dio nacimiento a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID)⁸, la cual administra a partir de este momento la cooperación de México con Centroamérica (AMEXCID, 2016).

En el sexenio del presidente mexicano Enrique Peña Nieto (2013-2018) la cooperación regional con Centroamérica se llevó a cabo mediante el Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe, también denominado Fondo Yucatán, el cual fue un “instrumento de cooperación mexicana de mayor visibilidad y reconocimiento que permite canalizar apoyos financieros o proyectos de infraestructura en Centroamérica y el Caribe” (AMEXCID, 2017).

Entre 2012 y 2016, el Fondo aprobó \$129.7 millones de dólares de los cuales \$107.4 millones tuvieron como destino Centroamérica (Prado, 2018b:40), de acuerdo con la AMEXCID se destinaron 16 proyectos hacia 11 países de la región. De ello: 83% de los recursos del Fondo se han invertido en Centroamérica en 9 proyectos en Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá y 78% de los recursos destinados a Centroamérica se utilizaron en proyectos de modernización de carreteras y puentes, incluyendo carreteras del Corredor Pacífico, por donde circula el 95% del comercio de la región (AMEXCID, 2017).

⁶ El PM potencia la complementariedad y la cooperación entre los países miembro con el fin de ampliar y mejorar sus capacidades y de hacer efectiva la instrumentación de proyectos que redunden en beneficios concretos para las sociedades en materia de infraestructura, interconectividad y desarrollo social (Proyecto Mesoamérica, 2019a).

⁷ La LCID contempla cuatro pilares para la instrumentación de la política mexicana de cooperación internacional: La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Registro Nacional y el Fondo Nacional (AMEXCID, 2016).

⁸ La AMEXCID es “un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), con autonomía técnica y de gestión y que depende directamente del Canciller... constituye el pilar institucional/ administrativo facultado para coordinar, programar, promover, ejecutar y evaluar las acciones y programas de cooperación internacional de México, sea como país oferente o como receptor de cooperación” (AMEXCID, op.cit.).

En la actualidad Centroamérica es la región prioritaria de la cooperación internacional para el desarrollo de México en función de sus objetivos de política exterior. A través de esta relación estratégica se busca contribuir al fortalecimiento de capacidades institucionales, potenciar la integración regional y la competitividad, así como promover un desarrollo inclusivo y aumentar la resiliencia (AMEXCID, 2018).

Para el presente gobierno mexicano de Andrés Manuel López Obrador la cooperación con Centroamérica tiene un papel primordial en su política exterior, ya que pretende dar solución a la crisis migratoria que va en incremento y que afecta tanto las relaciones con Centroamérica, como con Estados Unidos, debido a que México es el camino para que los centroamericanos migren hacia Estados Unidos en la búsqueda de mejores condiciones de vida.

En 2019 se dio inicio al Programa de Desarrollo Integral para Centroamérica (PDI) mediante el cual:

El Salvador, Guatemala, Honduras y México se proponen construir una nueva relación que profundice sus lazos históricos, sus relaciones diplomáticas, culturales, económicas y comerciales, las iniciativas comunes de desarrollo y los procesos de integración para lograr el más alto nivel de desarrollo y bienestar posible, construyendo de este modo sociedades justas, igualitarias, prósperas y democráticas que puedan garantizar una vida digna para todas y todos. Los cuatro países expresan su voluntad de profundizar la cooperación en materia de migración para hacer de la movilidad humana una opción libre e informada, sin riesgos de vulneración de derechos y en un marco de regularidad (CEPAL, 2019a).

Este Programa es resultado del mandato que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) recibió el 1 de diciembre de 2018 de parte de los presidentes de los países ya mencionados, con el propósito de formular un diagnóstico y presentar recomendaciones para avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo y generar una nueva mirada sobre la complejidad de los procesos migratorios (CEPAL, 2019b).

En julio del 2019 el gobierno de Andrés Manuel López Obrador afirmó que, a través del Fondo Yucatán, denominado ahora Fondo México, se destinaría anualmente 90 millones de dólares para los programas de “Sembrando Vidas” y “Jóvenes Construyendo el Futuro” (instrumentados en México desde el 2019) en el marco del ejercicio del PDI. Estos programas buscan terminar con la pobreza y que tras ello la población de Guatemala, Honduras y El

Salvador no se vea en la necesidad de migrar, y con esto resolver el problema de la movilidad humana que afecta a la región.

El 8 de enero del 2020 se llevó a cabo la XXXI Reunión de Embajadores y Cónsules en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en la Ciudad de México donde asistieron los representantes de México en el exterior para analizar la política exterior de ese año.

En esta reunión la secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, presentó el PDI, y mencionó que ya no es un plan de la CEPAL sino de las Naciones Unidas, además de que es muy importante recalcar que todo se está haciendo de acuerdo a las demandas de los cuatro países, y que este tiene como prioridad la seguridad humana y el respeto a los derechos humanos (Bárcena, 2020).

El núcleo de la narrativa de este Programa se basa en la innovación y en asumir a la migración como una opción y no como una obligación, asimismo identifica cuales son las razones principales por las que las personas migran: poco crecimiento de los países, una enorme desigualdad, un alto crecimiento demográfico, sequías e inundaciones, violencia y una diferencia salarial significativa (Op.cit.).

El ejercicio de CSS de México en El Salvador en el marco del PDI tiene sus inicios en la reunión de los presidentes de ambos países, Andrés Manuel López Obrador y Nayib Bukele, en Tapachula, Chiapas a mediados del 2019, en donde firmaron un acuerdo para poner en marcha los programas ya mencionados anteriormente con una inversión de 100 millones de dólares de manera directa y sin condiciones políticas (Zavala, 2019).

Por ello, es a partir de este momento, que se analizarán las acciones concretas realizadas por México en El Salvador a través del PDI y los resultados obtenidos a tres años de su implementación, con la intención de definir un nuevo esquema de aplicación en la historia de la CSS mexicana.

Con base en lo anterior, el presente trabajo tiene por objetivo general hacer un análisis de la CID y la CSS, más específicamente la que aplica México en El Salvador en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, a través del PDI del 2019 al 2021.

Para su correcto desarrollo, la presente investigación, utiliza un método deductivo y se realiza a partir del proceso de investigación documental, dividida en tres capítulos. El primer capítulo tiene por objetivo exponer los antecedentes y la evolución de la CSS como vertiente de la CID por lo que contiene los preceptos básicos del sistema que lo constituye, las bases de la CSS y cómo ha sido su evolución desde la conferencia de Bandung hasta la formación del PABA +40.

Por otro lado, el segundo capítulo busca dar a conocer el andamiaje legal, institucional, las modalidades y los ejercicios de la CSS que México ha llevado a cabo en Centroamérica, como instrumento de política exterior a partir de la década de los ochenta hasta el 2018.

Por último, el tercer capítulo pretende describir y analizar los objetivos, los ejercicios, y el financiamiento de la CSS de México en El Salvador a través del PDI para Centroamérica y su papel como instrumento de política exterior en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador del 2019 al 2021.

El ejercicio y análisis de la CSS es primordial en el sistema internacional actual, ya que es una vía para que los países subdesarrollados tengan una presencia más significativa en los mecanismos de cooperación, con el propósito de fomentar su propio desarrollo apoyándose entre ellos, generando planes y proyectos que atiendan a los problemas actuales como lo son el cambio climático, la pobreza, los problemas sociales, la migración, etc.

De ahí la relevancia de estudiar cómo países del Sur, en este caso México y los países que conforman Centroamérica, colaboran con el propósito de responder a problemas comunes y a la relación que mantienen con Estados Unidos, particularmente en el ámbito migratorio. En este sentido, el PDI resulta clave, ya que contribuye a que estos países cooperen para dar solución, en un primer momento, a los problemas de movilidad humana en Centroamérica y Norteamérica.

Asimismo, es importante estudiar este fenómeno en particular debido a que se trata de un tema vigente de la política exterior del presidente Andrés Manuel López Obrador, ya que en poco tiempo logró crear un nuevo esquema de cooperación con Centroamérica,

mediante el cual busca resolver problemas que afectan a México y la relación con sus países vecinos, a través de esquemas alternativos.

Dicho esto, la hipótesis del presente trabajo, la cual se pretende refutar o avalar en la conclusión del mismo, es que la CSS, como instrumento de política exterior a través del PDI, del 2019 al 2021, contribuyó de manera positiva a que México pusiera en marcha un nuevo esquema de colaboración con Centroamérica, más específico con El Salvador, con el fin de conseguir sociedades justas e igualitarias, en aras de hacer frente a los procesos migratorios en el país y la región, a favor de los intereses nacionales de las partes involucradas.

Capítulo 1. La Cooperación Sur-Sur como vertiente de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y su Sistema

1.1 La Cooperación Internacional para el Desarrollo y su Sistema. Inicios y evolución

La CID es una herramienta de política exterior y mecanismo de solidaridad cada vez más utilizada por los Estados y otros actores internacionales como organismos multilaterales, empresas transnacionales, organizaciones de la sociedad civil, entre muchos más, que se dan a la tarea de practicar esta actividad en diferentes partes del mundo.

Esta es entendida como un mecanismo dotado de acciones entre dos o más actores de la sociedad internacional, ya sea del sector público o privado, que tienen el propósito de impulsar el bienestar de las poblaciones en distintos países, atendiendo diferentes temas como lo son medio ambiente, educación, ciencia, salud, pobreza, inequidad, migración, etc. Su ejercicio se instrumenta a través de recursos financieros y tecnológicos, o bien mediante capacitación, transferencia de experiencias y conocimiento, creación de infraestructura, eliminación de barreras comerciales, ayuda humanitaria, entre otros (Prado, 2018a: 23).

La cooperación puede ser suministrada de manera bilateral (entre dos actores), multilateral (mediante mecanismos de colaboración, organismos internacionales y regionales), y triangular (con la participación de actores que asumen distintos roles). Además, el direccionamiento de la CID puede ser Norte-Sur, Sur-Sur o Sur-Norte (Prado, 2019: 262).

Al respecto, Argibay menciona que:

La cooperación para el desarrollo aglutina el conjunto de políticas, actividades, proyectos y programas elaborados para colaborar con personas, pueblos, regiones o países que precisan de apoyos para mejorar sus condiciones de vida, para desarrollar plenamente sus potencialidades hasta alcanzar una vida digna y autónoma. Aunque no exenta de contradicciones, la cooperación para el desarrollo es la línea de actuación más generosa y la cara más humana de las relaciones internacionales (Argibay, 2007: 63).

El desarrollo puede tener muchas interpretaciones, sentidos y significados que dependen de la perspectiva de quién lo interpreta y aplica. Es por eso que no se puede hablar de una definición única y permanente de la CID, pues ésta se transforma según el tiempo, el lugar, las tendencias globales, la situación social, política y económica, los intereses de las partes involucradas y las prioridades de la agenda internacional (Rodríguez, 2010: 9).

El origen de la CID se encuentra al término de la Segunda Guerra Mundial y con el inicio de la Guerra Fría⁹, dada la condición en la que se encontraba Europa y la incapacidad para repararse por sí misma, así como la incertidumbre en cuanto a cómo mantener la paz en el mundo. Al respecto, tras el fin de la Gran Guerra algunos países se dieron a la tarea de incentivar mecanismos que condujeran las relaciones internacionales con el propósito de vivir en estabilidad en este nuevo sistema, así como para impulsar el desarrollo del mundo, aunque en realidad este propósito no fue prioritario durante dicha época.

Con la creación de la ONU y la puesta en marcha del Plan Marshall¹⁰ en Europa a través de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), se dio inicio de manera formal a la CID. La ONU, a través de sus organismos especializados¹¹, es la principal instancia multilateral encargada de realizar cooperación con el fin de resolver conflictos e impulsar el desarrollo.

Tras la devastación de la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas empezaron su labor en 1945, con una prioridad: mantener la paz y la seguridad internacionales. Con este objetivo, la Organización intenta prevenir los conflictos y poner de acuerdo a las partes implicadas. Lograr la paz exige crear no sólo las condiciones propicias para que esta anide, sino para que se mantenga. El Consejo de Seguridad es el máximo responsable de la paz y la seguridad internacionales. La Asamblea General y el Secretario General, junto con otras oficinas y órganos de la ONU, también desarrollan un papel importante en esta tarea (ONU, s.f., b).

La cooperación internacional liderada por las potencias del momento a través de Naciones Unidas nació con el propósito de dar ayuda técnica Norte-Sur, para impulsar el desarrollo y tener un nuevo tipo de influencia, dado que en este contexto comenzaron una serie de descolonizaciones en algunos países de África y Asia, y “es justamente aquí, en plena

⁹ La guerra fría fue un enfrentamiento político e ideológico entre el bloque occidental liderado por Estados Unidos y el bloque oriental liderado por la Unión Soviética. Es caracterizado por una serie de guerras dispersas, nunca un enfrentamiento directo entre las grandes potencias, que se llevó a cabo entre los años de 1945 al finalizar la segunda guerra mundial y 1990 con la caída del muro de Berlín.

¹⁰ Fue un Plan llevado a cabo por Estados Unidos para ayudar a la restauración de Europa tras la Segunda Guerra Mundial, la iniciativa está influenciada por las ideas de Keynes y llevó el modelo del “New Deal” que Estados Unidos puso en marcha para salir de la crisis de 1929 (Sotillo, 2011: 108).

¹¹ Los organismos especializados son organizaciones internacionales vinculadas a Naciones Unidas mediante acuerdos intergubernamentales, entre los más importantes, se encuentran el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Internacional del Trabajo, entre otras (ONU, 2018).

configuración del sistema internacional tras la segunda guerra mundial, donde nacen “oficialmente” los países subdesarrollados¹² (Sotillo, 2011: 103).

Sin embargo, lo que parecía ser el único rumbo de acción en un primer momento (Norte-Sur) pronto cambio de dirección, debido a que, en 1955 se llevó a cabo la Conferencia de Bandung en donde líderes de los principales países del Sur se reunieron en Indonesia, con el propósito de desarrollar nuevos métodos, lineamientos y principios que serían la base del ejercicio de la colaboración entre países en desarrollo, dando vida a lo que hoy se denomina CSS.

La ONU es el principal organismo que instrumenta esta cooperación multilateral, en una amplia gama de actividades, mismas que abarcan ámbitos como la salud, el cuidado ambiental, el combate a la pobreza, la educación, la prevención y resolución de controversias dentro y entre los Estados, el desarme y los aspectos humanitarios, entre muchos otros (Prado y Ochoa, 2009: 39).

La década de los sesenta se declaró como el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el que la Asamblea General de la ONU instó a los Estados miembros y organismos a tomar una serie de medidas que impulsaran el desarrollo económico de los países subdesarrollados, a través de cooperación internacional bilateral y multilateral, mediante recursos económicos, asistencia técnica, fomento al comercio exterior, entre otros.

Asimismo, en 1961 los países desarrollados, bajo el manto de la OCDE, se aglutinaron para conformar el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD)¹³. Desde entonces,

¹² No se puede hablar de una lista exacta que señale cuáles son los países subdesarrollados, sin embargo, la ONU utiliza el precepto de Países Menos Adelantados (PMA). Algunas de las características, aunque no obligatorias, de estos países dado la diversidad de los mismos, son: están situados en África, Asia y América Latina principalmente, fueron colonizados y “civilizados” por potencias europeas, están marginados del sistema económico mundial, tienen indicadores económicos diferentes de los países ricos donde se ve una mayor desigualdad, tienen inestabilidad económica, financiera, política y social (debido a la mala gestión de sus gobiernos), son más vulnerables a los efectos de los desastres naturales y tienen problemas para hacerles frente, son vulnerables a las crisis financieras internacionales, tienen un índice alto de mortalidad pero también cuentan con un incremento de la población persistente, se enfrentan a procesos constantes de desmaterialización de la producción y tienen un escaso papel en la toma de decisiones en el escenario internacional (Sotillo, 2011: 87-89).

¹³ “El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es el cuerpo que agrupa a los países donantes de AOD que, a su vez, son miembros de la OCDE (28 estados donantes en la actualidad, más la Comisión Europea), encargándose de definir y hacer el seguimiento de estándares globales en áreas claves del desarrollo” (OXFAM, 2020).

los miembros del CAD proveen de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)¹⁴ a países que la requieran, aunque también lo hacen en función de sus respectivas políticas exteriores (Prado, 2019: 261). Para este momento, el número de países oferentes ya había incrementado de manera significativa, así como el préstamo por parte de algunas instituciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

En ese mismo año la ONU, adoptó la resolución 1710, donde menciona que “El desarrollo ha de ser, implícitamente, económico y social. El desarrollo es el crecimiento más el cambio, y el cambio, a su vez, es tanto social y cultural como económico, tanto cuantitativo como cualitativo” (Consejo Ejecutivo, 1962).

A principios de 1965 se creó uno de los organismos más importantes de la ONU, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que nació como una fusión del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y el Fondo Especial de las Naciones Unidas “con el fin de asistir a los países y a su gente a encontrar soluciones a los principales desafíos del desarrollo” (ONU, 2019c).

Para el año de 1971 se instauró la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, donde se impulsó a todos los miembros de la ONU a redoblar esfuerzos para el ejercicio de la cooperación para el desarrollo, fijándose metas y objetivos concretos. Todo ello se realizó a través de una serie de políticas que tuvieron que adoptar, tanto los países desarrollados que ofrecen cooperación, como los países en vías de desarrollo, con miras a comprometerse a mejorar la calidad de las políticas internas que insten al desarrollo.

Posteriormente, en 1974 la Asamblea General de la ONU aprobó la Resolución 3201, donde destaca la Declaración Relativa al Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), y se afirma que, para resolver los problemas del desarrollo, no basta la ayuda por parte de los países industrializados, dado que las causas del subdesarrollo se

¹⁴ “La AOD, o comúnmente llamada “Ayuda al Desarrollo”, puede ser entendida, de manera general, como las aportaciones económicas de carácter concesional y con un elemento de donación otorgado por los países desarrollados a determinados países del Sur, con el propósito de complementar capacidades nacionales de desarrollo” (Prado y Ochoa, 2009: 40).

encuentran en las relaciones económicas y comerciales desiguales entre centro y periferia, por lo que es necesario reforzar su dinámica (Sotillo, 2011: 300).

Por lo que, a partir de este momento, se promovió de manera significativa la participación de nuevos actores en este mecanismo de colaboración:

Este amplio y creciente conglomerado de actores de la CID, provenientes de los hemisferios Norte y Sur, al relacionarse y coordinarse entre sí, dados los cada vez más amplios y diversos temas en la agenda del desarrollo, han conformado un nuevo ente en el seno de las relaciones internacionales, denominado sistema de CID o sistema internacional de cooperación para el desarrollo, equiparable a un régimen internacional de ayuda externa (Prado y Ochoa, 2009: 41-42).

Conforme pasaron los años, la forma de realizar cooperación evolucionó gracias a la globalización y al protagonismo de nuevos actores internacionales que impulsaran y ejercieran cooperación además de Naciones Unidas y los Estados que la lideraban.

1.2 La irrupción de la Cooperación Sur-Sur en el sistema de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

El sistema de la CID fue procreado a mediados de la década de los cuarenta del siglo pasado con base en un esquema en donde el Sur asumía un papel secundario y excluyente con respecto a la colaboración ofrecida por las potencias mundiales y de acuerdo a sus criterios geográficos. Ello ocasionó que, en varios casos, la CID lastimara la soberanía de los receptores más vulnerables. Este sistema es entendido como un:

Conjunto de actividades de colaboración llevadas a cabo por diversos actores de la sociedad internacional, ya sean públicos o privados, procedentes de países desarrollados o en desarrollo, caracterizados por cierto grado de coordinación, coherencia y complementariedad entre sí, en el marco de determinados objetivos, normas, procedimientos, reglas, procesos de decisión y acción no vinculantes, mismos que dependen de la voluntad política y financiera de sus promotores, tendientes a incentivar el bienestar de determinado grupo poblacional (Prado y Ochoa, 2009: 42).

Ante este contexto excluyente, propio de la guerra fría, y la frecuente tensión de un mundo bipolar, la necesidad de reformar la manera en la que el mundo se desarrollaba resultaba cada vez más urgente. Ante ello, el requerimiento de más actores y nuevas formas de desarrollar la CID era necesario para lograr sus objetivos.

El tercer mundo, como actor del sistema internacional, está conformado por países con problemas y estructuras sociales, políticas y económicas similares, que comparten metas de desarrollo y que para cumplirlas era necesario encontrar la manera de ejercer cooperación

en términos de igualdad, solidaridad, respeto a la soberanía y en su mayoría sin condiciones como las que les imponían las potencias.

Los países subdesarrollados ampliaron su presencia en el mundo al término de la Segunda Guerra Mundial, dado las descolonizaciones, requerían instrumentar sus respectivas políticas internas y externas de acuerdo a sus necesidades, y formar alianzas para lograr sus objetivos.

Al respecto, Ojeda señala que:

En la década de los años setenta, una de las más grandes preocupaciones era la imposibilidad de hacer frente a los desafíos económicos que planteaba el sistema económico internacional; es por ello que la búsqueda de la autosuficiencia económica nacional y la interdependencia global eran los conceptos que se entendían como clave para avanzar en el camino al desarrollo (Ojeda, 2016: 110).

En este contexto, la CSS, de forma gradual, se abrió paso en el sistema de la CID. Fue durante la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, realizada en Buenos Aires, Argentina en donde los países de América Latina participaron de manera activa.

La CSS nace ante la necesidad de los países en desarrollo de profundizar lazos para compartir información, experiencias, recursos, planes y proyectos con miras a que en conjunto puedan hacer frente a sus desafíos del desarrollo.

En cuanto al precepto de CSS, la ONU menciona que:

La Cooperación Sur-Sur se refiere a la cooperación técnica entre los países en desarrollo, los cuales están ubicados mayoritariamente en el Sur del planeta. Es una herramienta utilizada por los Estados, las organizaciones internacionales, la academia, la sociedad civil y el sector privado para colaborar y compartir conocimientos, habilidades e iniciativas exitosas en áreas específicas como la agricultura, los derechos humanos, la urbanización, la sanidad, el cambio climático, etc. (ONU, 2019d).

La CSS fue evolucionando y conforme el paso de los años se fortaleció y obtuvo mayor voz y presencia en las diferentes regiones del planeta. Los países del Sur y su intención por tener una mayor participación en el sistema internacional mediante esta modalidad colaborativa de alguna manera cambiaron la dinámica del mundo y con ello se marcó una transformación en la manera de realizar CID.

1.3 De Bandung a PABA+40

El camino que atraviesa la CSS en el sistema de la CID ha sido lento pero progresivo. El principal antecedente a este respecto se encuentra en la Conferencia de Bandung, ya mencionada anteriormente. En este encuentro países de África y Asia que recién habían obtenido su independencia se reunieron con el fin de generar lazos para hacer frente a los desafíos de su papel en el mundo y así tener una participación más activa en las decisiones del sistema internacional.

La relevancia que tiene esta Conferencia para las relaciones Sur-Sur radica en que fue la primera gran reunión llevada a cabo sin la presencia de las potencias, y con ello el inicio del despertar del tercer mundo; es decir de aquellos Estados, quienes estaban dispuestos a iniciar un camino de solidaridad y un ejercicio activo de su política exterior para ganar peso en las estructuras internacionales que guiaban las directrices del mundo en ese momento. Entre los organizadores de tal encuentro se encontraban los líderes Gamal Abdel Nasser de Egipto, Jawaharlal Nehru de La India y Sukarno de Indonesia.

La Conferencia de Bandung contó con la presencia de 23 países asiáticos, 6 africanos y 30 movimientos de liberación. Junto a los convocantes, (India, Indonesia, Pakistán, Birmania y Ceilán) estuvieron presentes por parte de Asia y Oriente Medio: Afganistán, Arabia Saudita, Camboya, Irak, Irán, Jordania, Laos, Líbano, Nepal, Filipinas, República Popular China, Siria, Tailandia, Vietnam del Norte, Vietnam del Sur y Yemen, además de Japón y Turquía con la curiosidad de que, hasta hacía poco, habían sido imperios y Turquía pertenecía a la OTAN desde 1951. Por parte africana, asistieron Egipto, Etiopía, Liberia, Libia, Ghana y Sudán (Ayllón, 2015: 2).

Los principales temas a tratar en esta reunión se basaron en la urgencia de encontrar la manera en que este “recién nacido” tercer mundo pudiera tener una participación activa en el sistema de la CID, promoviendo la soberanía, la paz, la seguridad, el bienestar, y el respeto y el rescate de la cultura de cada país. Todo ello con el propósito de generar mayor peso en el mundo y evitar el imperialismo y colonialismo al que estuvieron sometidos durante años, resultando esto la clave del manejo de las relaciones Sur-Sur.

La reunión también tuvo el propósito de que estos países no quedaran inmiscuidos en el dilema bipolar del momento (capitalismo vs socialismo) y de esta manera, lanzar su voz en el mundo, de lo cual, resultaron las bases para que en años posteriores se creara el Movimiento de los Países No Alineados.

De Bandung surgieron principios que fueron adoptados por la ONU en la Resolución 1188 (XII) de 1957, sobre el Respeto Internacional de Derecho de los Pueblos y de las Naciones a la Libre Determinación (Ayllón, 2015: 2), los cuales son:

- Respeto por los derechos fundamentales del hombre y para los fines y principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- Respeto para la soberanía y la integridad territorial de todas las naciones.
- Reconocimiento de la igualdad de todas las razas y de todas las naciones, grandes y pequeñas.
- Abstención de intervenciones o interferencia en los asuntos internos de otros países.
- Respeto al derecho de toda nación a defenderse por sí sola o en colaboración con otros Estados, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
- Abstención de participar en acuerdos de defensa colectiva con vistas a favorecer los intereses particulares de una de las grandes potencias.
- Abstención por parte de todo país a ejercitar presión sobre otros países.
- Abstención de actos o de amenaza de agresión y del uso de la fuerza en los cotejos de la integridad territorial o de independencia política de cualquier país.
- Composición de todas las vertientes internacionales con medios pacíficos, como tratados, conciliaciones, arbitraje o composición judicial, así como también con otros medios pacíficos, según la libre selección de las partes en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
- Promoción del interés y de la cooperación recíproca.
- Respeto por la justicia y las obligaciones internacionales.

Fuente: (Ojeda, 2016: 59 y 60).

Aunque económicamente el “espíritu de Bandung” no fructificó, política e ideológicamente representó una oportunidad para estos países, alzando una voz en común e inspirando un discurso político internacional de unión que, de alguna manera, los posicionó como una fuerza independiente (Huitrón, 2019: 170).

Posteriormente y gracias a la reivindicación del Sur surgida en Bandung, en septiembre de 1961 se llevó a cabo la primera reunión que dio vida oficialmente al MNOAL

en Belgrado, Yugoslavia, donde se reunieron 23 países de África, Asia y América Latina, con el fin de crear una identidad propia de los países en desarrollo.

La Conferencia de Belgrado fue liderada por los Jefes de Estado de Yugoslavia, India y Egipto, y tuvo como propósito que estos países formaran un nuevo bloque diferente a los ya existentes; es decir, tener una postura alternativa ante el conflicto de la guerra fría que se desarrollaba, y que desde su concepción pudieran participar en la lucha por la paz y seguridad, y además se “manejó dos aspectos claves para la época, a saber, el anticolonialismo y el pacifismo” (Ojeda, 2016: 60).

En esta Cumbre también se abogó por reivindicar la autodeterminación, la oposición al *apartheid*, la no-adhesión a pactos multilaterales militares, la lucha contra el imperialismo, el respeto a la soberanía, el desarrollo, el fortalecimiento de la ONU y la democratización de las relaciones internacionales (Huitrón, 2019: 172).

Este Movimiento desde su creación tuvo un gran impacto en las relaciones Sur-Sur y fue un avance significativo a este respecto, debido a la cantidad de participantes y su intención de coordinarse de mejor manera en una sola voz por una causa en común.

Tras el encuentro de Belgrado de los No Alineados en 1961, con el apoyo de los países comunistas, los países del Sur tomaron la iniciativa de construir la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y el Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés), en 1964 en Ginebra (Suiza) (Ojeda, 2016: 63, 64).

En esta Conferencia se resaltó igualmente la importancia de la ayuda al desarrollo, el problema de las materias primas y el carácter mono productor de la gran mayoría de los países del Sur. Además, ahí surgió un grupo de países denominados el Grupo de los 77 (G-77)¹⁵ quienes junto con la UNCTAD¹⁶ impulsaron la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) y la creación del NOEI¹⁷ (Ojeda, 2016:64).

¹⁵ El G-77 fue creado en el Marco de Naciones Unidas en 1964 por países en desarrollo con el propósito de fortalecer y unir sus capacidades para promover la CTPD y la CEPD, actualmente está conformado por 133 países del hemisferio Sur.

¹⁶ Actualmente, la UNCTAD es un organismo intergubernamental de la ONU el cual se institucionalizó mediante la resolución 1995 de la Asamblea General, por lo que a partir de este momento se convertiría en el principal órgano encargado de velar por el comercio internacional, la inversión y recursos financieros y tecnológicos encaminados al desarrollo.

¹⁷ “El NOEI se presentaba como una necesidad de primer orden, ya que los países del Sur ocupaban un papel poco favorable en el sistema” (Ojeda, 2016: 65).

En los años restantes de esta década, se realizaron importantes esfuerzos de CSS regional como la creación del Banco Asiático de Desarrollo (ADB) en 1965; la creación de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) en 1967 que se encargó de impulsar el desarrollo social y económico de la región, mientras que en América Latina se fundó la Corporación Andina del Fomento (CAF) en 1968.

La década de los 70 marcó la forma de realizar cooperación entre y para el Sur. En 1972, durante el periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas se estableció el grupo de la CTPD que trabajó en conjunto con el PNUD, y en 1974 durante una Sesión Extraordinaria de la Asamblea General en Nueva York, se estableció la Declaración sobre el establecimiento del NOEI a través de las resoluciones 3201 y 3202 de la Asamblea General.

El NOEI se encargó de velar por las necesidades del tercer mundo y plasmarlas en un nuevo sistema económico que no los perjudicara, sino que, por el contrario, los incluyera de mejor manera en las relaciones económicas internacionales.

Los principios que el NOEI, de forma consiente respecto a los principios de la CSS, debía seguir eran: el respeto a la soberanía de los Estados y la no injerencia en los asuntos internos, la libre gestión de sus recursos naturales y demás actividades necesarias para el desarrollo, condiciones de comercio justas, y el fortalecimiento de la ayuda bilateral y multilateral a favor de la industrialización de los países en desarrollo (ONU, 2011).

Asimismo, dentro del NOEI se fijó un Programa de acción para el adecuado establecimiento de un nuevo sistema internacional, donde se incitó a una transformación en las reglas del comercio mundial, un ajuste al sistema monetario internacional, la promoción de la ayuda a la industrialización, y la promoción de la cooperación entre países del Sur encaminada a una mayor autonomía individual y colectiva, entre otros (op. cit.).

Sobre el resto de la década, cabe resaltar la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975, un organismo relevante en esos años, ya que daría pautas para el fortalecimiento de la CSS en esa región. Un año después, en el marco del ASEAN, se firmó el Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático, y en el mismo año el

MNOAL realizó la V Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno, donde se aprobó el primer Programa de Acción para la CEPD.

Estos esfuerzos de cooperación en el Sur, como se señaló previamente, se reforzaron en 1978 gracias a la Conferencia realizada en Buenos Aires. Esta reunión se desarrolló en un momento crucial, el mundo se encontraba definiendo sus estructuras, y el Sur se hacía cada vez más visible gracias a “la consolidación del bloque político del Tercer Mundo y la promoción del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)” (Ojeda, 2018: 24).

El principal resultado de esta conferencia fue el PABA para Promover y Realizar la CTPD. La importancia que tiene este Plan en las relaciones Sur-Sur es indiscutible, puesto que marcaría el antes y el después del manejo de las mismas, dada su amplitud y vigencia hasta ahora.

El PABA fue firmado por 138 Estados y es el documento más detallado en su tipo donde se sustentan las bases, principios, lineamientos, y objetivos (Ver cuadro 1) de promoción de la CTPD basados en el respeto a la soberanía, la no injerencia en los asuntos internos y la igualdad de derechos, que serían el sustento de la CSS.

Desde entonces, junto al diálogo político, la cooperación económica y la cooperación financiera, la CTPD se ha consolidado como uno de los elementos constitutivos de la CSS, dando forma a una vasta gama de intercambios por medio de programas, proyectos e iniciativas que han contribuido a la resolución de problemáticas concretas de los países del Sur (SGI, 2017).

Cuadro 1. Objetivos del Plan de Acción de Buenos Aires

- Fomentar la capacidad de los países en desarrollo para valerse de medios propios mediante el aumento de su capacidad creadora para encontrar soluciones a los problemas de desarrollo en consonancia con sus propios valores, aspiraciones y necesidades especiales.
- Promover y reforzar entre los países en desarrollo la capacidad colectiva para valerse de medios propios intercambiando experiencias, compartiendo y utilizando sus recursos técnicos en forma combinada y desarrollando capacidades complementarias.
- Fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para identificar y analizar colectivamente los principales problemas con que tropiezan en su desarrollo y para formular las estrategias necesarias para dirigir sus relaciones económicas internacionales mediante la mancomunidad de los conocimientos de que se dispone en esos países y mediante estudios conjuntos realizados por las instituciones existentes, con miras a establecer el nuevo orden económico internacional.
- Aumentar el volumen y mejorar la calidad de la cooperación internacional y aumentar la eficacia de los recursos dedicados a la cooperación técnica general mediante la mancomunidad de capacidades.

- Fortalecer la capacidad técnica existente en los países en desarrollo incluido el sector tradicional, aumentar la eficacia con que se utiliza esa capacidad y crear nuevas capacidades y posibilidades, y en este contexto promover la transferencia de tecnología y pericia apropiadas para los recursos de que disponen esos países para su potencial de desarrollo, de modo que se afiance su confianza individual y colectiva en sus propias capacidades.
- Aumentar y perfeccionar las comunicaciones entre los países en desarrollo que lleven a una conciencia más elevada de los problemas comunes y a un acceso mayor a los conocimientos y experiencias disponibles, así como a la creación de nuevos conocimientos para enfrentarse con los problemas del desarrollo.
- Perfeccionar la capacidad de los países en desarrollo para absorber y adaptar la tecnología y la pericia requeridas para satisfacer sus necesidades específicas de desarrollo.
- Reconocer y solucionar problemas y necesidades de los países en desarrollo menos adelantados, sin litoral, insulares y más seriamente afectados.
- Hacer que los países en desarrollo estén en condiciones de lograr un mayor grado de participación en las actividades económicas internacionales y ampliar la cooperación internacional.

Fuente: (Ojeada, 2016: 73 y 74)

En definitiva, el PABA es el documento más utilizado, a partir de este momento, como guía para varios Estados, organismos y demás actores que buscan promover y realizar la ahora llamada CSS; logrando consumir las propuestas ya planteadas en años anteriores, y demostrando que estos países son capaces de generar sus propios proyectos y elaborar mecanismos de colaboración entre y para ellos de acuerdo a sus necesidades.

Para ese momento, la CTPD ya tenía un peso más relevante en el sistema. Los países del Sur utilizaban cada vez más esta herramienta de política exterior para impulsar su desarrollo y aumentar su presencia en su entorno. Sin embargo, dado el contexto,¹⁸ esta cooperación tuvo algunas trabas en los años siguientes. En la década de los 80 “los países del Sur realizaron importantes esfuerzos por conseguir alternativas de financiación de su propio desarrollo” (Ojeda, 2016: 74).

En 1980 se realizó la primera sesión del Comité de Alto nivel de Naciones Unidas para la revisión de la CTPD y un año después se celebró la Conferencia sobre la CEPD, con el fin de hacer una revisión de la aplicación y manejo de estas. Esta última, resulta importante ya que se adoptó el Plan de Acción de Caracas (PAC) para la CEPD y se creó el Comité

¹⁸ Principalmente en América Latina debido a una crisis económica generada por el aumento de la deuda externa y la implementación del Modelo de Sustitución de Importaciones.

Intergubernamental de Seguimiento y Coordinación (IFCC) para vigilar la aplicación de la misma.

El PAC destaca por ser uno de los marcos más amplios y específicos para la cooperación económica, dentro de las recomendaciones del PABA, fomentado el comercio, la industrialización, y la tecnología. En 1982 se llevó a cabo la primera Sesión del IFCC con el fin de supervisar la aplicación del PAC. Lamentablemente, hoy en día el PAC pasó a la historia como una iniciativa del Sur cuyos elementos esenciales no se pusieron en marcha.

En 1983 el PNUD, en nombre del G-77, creó bajo la resolución 38/201 de la Asamblea General el Fondo Fiduciario Pérez Guerrero¹⁹, el cual, desde entonces hasta hoy en día, se encarga de administrar las aportaciones para que el Sur financie la CTPD y la CEPD. “El apoyo financiero catalizador del Fondo está dirigido a proyectos de tres o más países en desarrollo y a actividades que fortalecen la cooperación regional y ofrecen beneficios comunes a través de las fronteras” (UNOSSC, 2018a).

En este tenor en 1987 se llevó a cabo la Conferencia Ministerial Extraordinaria de Países No Alineados donde se aprobó el Plan de Acción de Pyongyang sobre la CTPD. Este Plan se alimentó de medidas concretas para ser aplicado de manera nacional, bilateral y multilateral, además de que se enfocó en la cooperación monetaria, financiera y comercial en orden de promover la cooperación económica regional (FAO, 1988).

Al inicio de la década de los noventa, la guerra fría había llegado a su fin y frente a ello comenzó una nueva oportunidad de crecimiento para el Sur. A pesar de que América Latina no estaba atravesando por un buen momento, en 1991 se creó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)²⁰, gracias a que Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el

¹⁹ Manuel Pérez Guerrero (1911-1985) fue un abogado, economista y político nacido en Venezuela. “Comenzó su carrera internacional a mediados de la década de 1930 con la Liga de las Naciones y ocupó varios puestos de alto nivel en el sistema de las Naciones Unidas... Fue nombrado Secretario General de la UNCTAD de 1969 a 1974. Jugó un papel decisivo en el establecimiento de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), muchas negociaciones críticas Norte-Sur y Sur-Sur, conferencias de alto nivel del Grupo de los 77, así como en la elaboración y adopción del Programa de Acción de Caracas. en ECDC” (UNCTAD, 2020).

²⁰ Hasta ahora, el MERCOSUR es uno de los organismos más importantes en la región, ha firmado acuerdos de tipo comercial, político y de cooperación con una diversa cantidad de naciones y organismos en los cinco continentes (MERCOSUR, 2020).

Tratado de Asunción, con el fin de ser una integración regional que reuniera fuerzas para fomentar el desarrollo, la economía y el bienestar de sus poblaciones.

En ese mismo año se dio a conocer el documento de la Comisión del Sur²¹ “Desafíos para el Sur”, donde se formularon recomendaciones prácticas para el desarrollo del Sur y la correcta utilización de la CTPD, que cada Estado tendría que adoptar para un rápido mejoramiento de su nivel de bienestar; reconociendo así la soberanía y responsabilidad de los pueblos para dirigir sus políticas, y que no sería un “receta” a seguir como era acostumbrado en la cooperación Norte-Sur.

En esta década cabe resaltar el esfuerzo de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo realizada en 1994, puesto que a través del Plan de Acción de Barbados se reconoce la urgencia de tomar en cuenta las necesidades particulares de estos Estados insulares y con base en eso diseñar una agenda de cooperación que los incluyera con los demás países en desarrollo.

Para 1995 se celebró la 9ª Sesión del Comité de Alto Nivel de Naciones Unidas y se publicó el documento “Nuevas Orientaciones para la CTPD”, donde se promueve una integración de la CEPD y la CTPD, el apoyo a la formulación de políticas nacionales a favor de la CTPD, la promoción de la cooperación triangular, la evaluación e intercambio de experiencias a través de la Dependencia Especial para la Coordinación entre los Países en Desarrollo, la importancia que tiene el PNUD en estos mecanismos, y la selección de los países esenciales para la CTPD (ONU, 1995).

En el marco de la financiación, en 1996 se estableció el Fondo de las Naciones Unidas para la CSS (UNFSSC por sus siglas en inglés), siendo este el principal fondo que promueve, apoya e implementa la CSS. Su estrategia es hacer participar a los socios y movilizar recursos para la implementación conjunta de actividades de cooperación del Sur innovadoras y transformadoras (UNOSSC, 2018b).

En una iniciativa del G-77 y el gobierno chino se realizó la Conferencia Sur-Sur de Comercio, Finanzas e Inversión en Costa Rica en enero de 1997, la cual tuvo el propósito de

²¹ Creada en 1987 por los jefes de Estado del MNOAL, la que posteriormente, en 1994, sería remplazada por el Centro del Sur.

que los países de América Latina fortalecieran la cooperación y el intercambio de experiencias con África y Asia para incrementar la CEPD, así como la actualización del PAC haciendo énfasis en el comercio como guía al desarrollo y dando como resultado el Plan de Acción de San José para el Comercio (Ojeda, 2016: 82).

Ese mismo año se celebró la Reunión de Países Pivotes para la CTPD, la cual fue promovida por el PNUD, con el fin de compartir las experiencias tanto de la CTPD y la CEPD entre América Latina, África y Asia destacando e impulsando la cooperación horizontal y triangular, siendo ésta un paso más de los importantes esfuerzos de CSS en estas regiones.

Para finalizar este decenio, en 1998 se realizó la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Económica Regional y Subregional entre Países en Desarrollo, que dio como resultado el Plan de Acción de Bali siendo este una herramienta para fortalecer la CSS triangular, regional, subregional e interregional; en ella se hizo énfasis a la crisis económica que estaban atravesando las regiones del Sur y por eso la necesidad de incrementar la cooperación económica y técnica, se fortalecieron las contribuciones a los Fondos Fiduciarios, y se invitó a redoblar esfuerzos tanto de los Estados como de los organismos que velan por la CTPD (ONU, 2000).

El inicio del siglo XXI trajo consigo reconfiguraciones en el sistema internacional, un impulso a la gobernanza global, modificaciones en las agendas de los países, fortalecimiento del regionalismo, mayor estabilidad y desarrollo en algunos países del Sur y con esto el surgimiento de países emergentes, ofreciendo un contexto favorable para la práctica de la cooperación entre el Sur (Lechini y Morasso, 2015: 117, 118).

Es por eso que los países en desarrollo, comenzaron a elevar de manera significativa los mecanismos de CTPD y CEPD en el marco de la ONU, pero también en lo regional, bilateral y triangular, con diversos propósitos y con un número mayor de participantes.

Mientras el contexto parecía favorable respecto a la CSS, diversos errores provocaron una crisis económica y financiera global que llegaría a su punto máximo en 2008²²,

²² “La crisis financiera internacional de 2008 fue en su mayoría producto de la crisis de los derivados de hipotecas de baja calidad en EE. UU., que repercutió de forma negativa en la economía mundial” (Juárez, Sánchez y Zurita, 2015: 128).

impactando más profundamente en el Norte y con ello la necesidad de un ajuste en la CID, con el fin de promover el desarrollo haciendo uso eficaz de los recursos disponibles, y con esto dando paso a que en el 2000 se delinearán los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM).

Los ODM tuvieron como propósito principal que los países del Sur asumieran el compromiso de crear una nueva alianza mundial para reducir la pobreza extrema y mejorar la calidad de vida. Para lograrlo, se establecieron 8 objetivos con plazo límite a 2015 (PNUD, 2020).

Entre los ODM destaca el número 8 “Fomentar una asociación mundial para el desarrollo” donde se insta a mejorar y aumentar a la CID para apoyar a los países en desarrollo que se encuentren en condiciones menos favorables.

Atendiendo a las recomendaciones de este ODM, en 2001 se realizó la 3ª Conferencia de Naciones Unidas sobre Países Menos Adelantados (PMA), en donde se aprobó el Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2001-2010, con el fin de buscar erradicar la pobreza y la inequidad a través del crecimiento económico equitativo, el comercio, el incremento de la AOD, la solución a los problemas de deuda externa de estos países, compartiendo experiencias y fortaleciendo de la CTPD.

El siguiente año, México fue anfitrión de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, resultando de ésta el Consenso de Monterrey, donde en materia de CSS, se fomentaría la aplicación de las recomendaciones del PMA y el fomento de la CSS y triangular eficiente, facilitar el intercambio de estrategias y experiencias, y reforzar las políticas nacionales para el desarrollo.

En 2002 destaca la realización de la 1ª Conferencia de Alto Nivel sobre la CSS en la Ciencia y la Tecnología llevada a cabo en Emiratos Árabes Unidos, dirigida por el G-77, con el objetivo de crear mecanismos de promoción para el desarrollo de la ciencia y la tecnología en estos países.

Por otro lado, en 2003, durante el Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la ONU, se cambió el término de CTPD a CSS de manera oficial bajo la resolución 28/220, aprobada en diciembre de ese año. En esta se reconoce la importancia de la CSS en el sistema

de la CID, se cambia el Comité de Alto Nivel de CTPD a Comité de Alto Nivel sobre la CSS, se designa la Dependencia Especial de CSS del PNUD, y se declara el 19 de diciembre como el Día de las Naciones Unidas para la CSS²³.

En este mismo mes se celebró en Marruecos la Conferencia de Alto Nivel sobre CSS, en el marco del 25 aniversario del PABA, donde se examinó el nuevo rol de la CSS en la CID, se establecieron nuevos lineamientos para la cooperación técnica y social, y se invitó al fortalecimiento de los mecanismos regionales e interregionales, así como la participación de actores no gubernamentales para hacer frente a los desafíos del desarrollo (Huitrón, 2019: 177).

En 2005 se realizó en París el Foro por una Alianza para una Cooperación al Desarrollo más Eficaz donde asistieron miembros del CAD para resaltar el intercambio de experiencias encaminadas a la CT, la necesidad del aumento de la ayuda al desarrollo y el compromiso de todos los países, reforzar lo ya existente en materia de CSS, y reformar y simplificar algunas políticas con miras a adaptarse a las necesidades de cada país.

En la Segunda Conferencia de Alto Nivel sobre CSS de 2005 realizada en Qatar, se adoptó el Plan de Doha, donde se promovió una mayor coordinación de las instituciones de CSS, la creación de un ambiente favorable para los países en desarrollo, y la ampliación de los fondos fiduciarios de CSS. Asimismo, en esa oportunidad se creó el Fondo del Sur para el Desarrollo y la Asistencia Humanitaria con el fin de promover el desarrollo económico para resolver los problemas de pobreza e inequidad, así como atender cuestiones de salud y educación de los países.

Por otro lado, la creación del Foro sobre Cooperación al Desarrollo (DFC por sus siglas en inglés) en 2008 significó un impulso para el aprovechamiento de las prácticas de CSS de manera incluyente. La formulación de políticas concretas para impulsar el desarrollo fue un punto crucial, además se invitó a los Estados y demás actores internacionales a unirse a esta causa y reconocer que la CSS es un complemento de la CID y no un reemplazo. El propósito de este Foro es:

²³ Sin embargo, en 2011 en un periodo de sesiones de la asamblea general se aprobó que a partir del 2012 se cambiaría la celebración al 12 de septiembre en conmemoración de la fecha de aprobación del PABA.

Examinar las tendencias globales de la cooperación internacional y estimular la coherencia entre los diversos agentes de cooperación para el desarrollo. Con su creación se le ha dado mayor protagonismo a los temas de cooperación al desarrollo a nivel de Naciones Unidas, complementando los esfuerzos que desde hace varias décadas atrás se habían hecho a través de la entonces Unidad de Cooperación Sur-Sur del PNUD (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS, 2013).

En 2009 se impulsó la creación del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda de la OCDE con el apoyo del Banco Mundial y de instituciones regionales de América Latina, África y Asia. Este Grupo tuvo el propósito de reunir a donantes, organismos, agencias, sociedad civil y principalmente a países en desarrollo para analizar a la CSS y formular políticas que fortalecieran las redes de trabajo regionales a favor de la eficacia de la ayuda.

Ese mismo año y para finalizar la primera década del siglo XX, se celebró la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre CSS en el marco del aniversario del PABA 30+1. Resultó de ésta el documento final de Nairobi. Este reafirmó a la CSS como una manifestación de la solidaridad entre los pueblos y países del Sur, siendo el referente de las relaciones de los mismos, ya que contribuye a su bienestar y autosuficiencia nacional y colectiva, siguiendo los pactos internacionales y contribuyendo a la red de cooperación desde su visión (López, 2014: 45).

En 2010 se llevó a cabo la reunión del Alto Nivel sobre Eficacia de la Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades en Bogotá, Colombia. En este evento se presentó el documento de “110 casos de socios de CSS y Triangular” con la finalidad de presentar evidencias de la exitosa aplicación de la CSS, y con ello formular políticas globales para promover alianzas más inclusivas y eficaces (OCDE, 2010).

Para 2011 se realizó la Reunión Multianual de Expertos en Cooperación Internacional: Cooperación Sur-Sur e Integración Regional en Ginebra, Suiza. Aquí se examinó la evolución de la CSS y la importancia de la integración regional en este mecanismo. Asimismo, se evaluaron las consecuencias que tiene la CSS para la economía mundial y el desarrollo, así como ofrecer buenas prácticas con enfoques innovadores en las políticas nacionales e internacionales, y el debate de políticas en los ámbitos de la especialización de la UNCTAD (comercio, inversión, globalización y estrategias de desarrollo, tecnología y logística) (UNCTAD, 2011).

El siguiente año se celebró la Primera Reunión del *Building Block* sobre CSS y Triangular, en Bruselas, Bélgica, donde participaron 142 países para diseñar una agenda enfocada en los 9 principios del *Building Block*²⁴, con el fin de potencializar el ejercicio de la CSS.

En ese encuentro se priorizó el desarrollo de las capacidades institucionales de los países, la promoción de experiencias de los Países de Renta Media (PRM), la creación de un sistema de evaluación y monitoreo sobre la aportación de la CSS y Triangular en cumplimiento de los ODM, y la mejora del acceso a la información disponible sobre mecanismos de intercambio de conocimiento que proveen los organismos multilaterales (Ayllón, Ojeda y Bancet, 2013: 25).

Ese año y los siguientes fueron muy activos en la agenda de CSS en lo regional y en lo multilateral, como la primer Feria regional de CSS en Panamá, donde se compartieron experiencias en la materia entre América Latina y el Caribe; la Sesión del Comité de Alto Nivel sobre CSS; la Cumbre del MNOAL en septiembre donde se adoptó el Plan de Teherán; y la Conferencia Anual sobre CSS en materia de propiedad intelectual en Ginebra, Suiza.

En 2012 se realizó la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible en Rio de Janeiro +70, donde se gestó la Agenda 2030, así como los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) para hacer frente a los nuevos desafíos del mundo y que remplazaron a los ODM a partir de 2015.

A través de estos nuevos Objetivos se buscó continuar con el impulso al desarrollo, ahora de una manera sustentable y más incluyente, y dar respuesta a la crisis de cambio climático que pasó a ser prioridad en la agenda mundial. De los 17 objetivos que componen a los ODS y sus 169 metas, el último, titulado “Alianzas para lograr los objetivos” resalta la importancia de la CSS.

Este ODS aboga por el apoyo para que los países en desarrollo puedan cumplir estos compromisos, a través de la movilización de recursos y adoptando medidas de promoción de inversiones, financiación, y alivio de la deuda externa. Por ello, es necesario mejorar la

²⁴ Estos principios tratan temas acerca de la transparencia, la fragmentación de la ayuda, los Estados Frágiles, el papel del sector privado, el cambio climático, la CSS y la CT (Ayllón, Ojeda y Bancet, 2013: 25).

cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación; aumentar el intercambio de conocimientos; mejorar la coordinación entre los mecanismos de cooperación ya existentes, y en particular a nivel de las Naciones Unidas (ONU, 2020a).

En la 19ª sesión del Comité de Alto Nivel sobre CSS realizada en mayo de 2016 se discutió acerca del papel que debe tener la CSS para hacer efectivos los ODS, se recalcó la necesidad de evaluar lo logrado hasta ahora en el marco del PABA y demás documentos en la materia y como se puede mejorar la coordinación de la CSS en Naciones Unidas, además de la nueva dirección que tiene que tomar de acuerdo al cambiante contexto internacional (UNOSSC, 2018c).

En este orden de acontecimientos, del 20 al 22 de marzo del 2019 se realizó la Segunda Conferencia de Alto Nivel sobre CSS y triangular: PABA+40 titulada “El rol de la Cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 30 para el Desarrollo Sostenible: desafíos y oportunidades” en Buenos Aires, siendo este el evento más grande e importante de CSS desde la creación el PABA.

En esa ocasión asistieron algunos jefes de Estado de países pertenecientes a la ONU, representantes de organizaciones intergubernamentales, programas y agencias especializadas de la ONU, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales y sin fin de actores internacionales privados y públicos que velan por la CSS.

El objetivo de la Conferencia fue examinar las tendencias de la CSS y triangular, incluidos los progresos logrados por la comunidad internacional en el apoyo y la promoción de esas modalidades de cooperación y la identificación de nuevas oportunidades, así como de los desafíos existentes y sugerencias para superarlos. Asimismo, se dio la oportunidad para que diferentes países, agencias, organismos y organizaciones no gubernamentales también pudieran difundir sus iniciativas, proyectos y buenas prácticas en la materia (Adelante, 2019).

El éxito de esta reunión demostró la fuerza y avances en el desarrollo que tienen los países del Sur actualmente en el sistema internacional y la utilización de la CSS como instrumento de política exterior de los países para lograrlo; se examinaron las tendencias y

se demostró todo lo alcanzado hasta ahora reflejando el éxito de esta colaboración. De la misma manera, se mostró el nuevo camino que tiene que tomar la CSS para cumplir con los ODS con el fin de hacer frente a los desafíos existentes en un mundo cada vez más complicado.

Capítulo 2. La Cooperación Sur-Sur regional de México en Centroamérica como instrumento de política exterior

2.1 Conflictos internos en Centroamérica en el contexto de la guerra fría

Centroamérica está compuesta por Guatemala, Belice, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Honduras, y Panamá. “En su aspecto geográfico, es un istmo entre dos grandes masas continentales y a la vez, una alargada franja de terreno separando los dos grandes océanos Atlántico y Pacífico” (Díaz, Romero y Morán, 2010: 16), lo que la convierte en una zona geopolíticamente importante.

En la década de los 80 del siglo pasado, se desarrollaron una serie de conflictos internos en la región que cobraron la vida de miles de centroamericanos²⁵ dejando a estos países con una fuerte crisis económica, social y política. Estas luchas fueron causadas por diversos factores externos e internos que afectaron la estabilidad de la zona desde algunos años atrás y que se reflejaba en una crisis social llena de violencia.

Debido a que en aquella época la Guerra Fría continuaba su curso, la región se vio afectada por los intereses de las grandes potencias, Estados Unidos desde tiempo atrás ha tenido como prioridad en su política exterior el control de diversos países, por lo que Centroamérica le resultaba crucial para mantener la estabilidad deseada, lo que demuestra, en parte, el porqué estos conflictos fueron tan largos y difíciles de resolver.

El establecimiento de dictadores militares en la región que respondían a los intereses estadounidenses²⁶, causaron que, principalmente, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, se vieran afectados por la pobreza, la desigualdad y la violación a los derechos humanos²⁷, provocando así el surgimiento de guerrilleros que buscaban derrocar al gobierno para poner fin a las injusticias, la represión y velar por la democracia.

²⁵ “Tomando solamente el periodo 1980-1986 las bajas mortales fueron de unas 75.000 en Guatemala, 60.000 en El Salvador y 43.174 en Nicaragua” (Díaz, Romero y Morán, 2010: 54).

²⁶ Los intereses primordiales de Estados Unidos durante la Guerra Fría estuvieron encaminados a “proteger” América Latina siguiendo los principios de la Doctrina Monroe (América para los americanos) y con esto evitar la propagación del comunismo promovido por la URSS.

²⁷ Todo esto se venía formando desde años atrás por la deficiente administración de los gobiernos y la desigualdad social que provocaba.

En Nicaragua, en 1979 la lucha se inició con el derrocamiento del presidente nicaragüense Anastasio Somoza Debayle²⁸ por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)²⁹; y dado que la llegada del FSLN al poder no fue del agrado de Estados Unidos por sus ideales socialistas, Washington apoyó a la fuerza militar opositora denominada “Resistencia Nicaragüense” o “Contras”³⁰, para poner fin al sandinismo que había llegado al poder “prometiendo elecciones democráticas, pluralismo político y una economía mixta, pero que pronto empezaron a restringir a la oposición, censurar a la prensa y confiscar empresas y propiedades de la burguesía” (BBC News Mundo, 2019a).

En repetidas ocasiones, el FSLN denunció la intervención estadounidense en su país ante la ONU, ya que Ronald Reagan al llegar al poder en Estados Unidos a través de la CIA otorgó apoyo a los “Contras” y demás sectores que se oponían al sandinismo (Ferrero, 2015: 808). Al no obtener respuesta positiva ante la intervención y la creciente inestabilidad en el país centroamericano, el FSLN se radicalizó y recibió aún más apoyo de la URSS.

En 1982 la tensión rebasó los límites e inició el enfrentamiento armado entre el FSLN y los “Contras” que se alargaría hasta empezar las negociaciones de paz en 1987 con la firma del Acuerdo de Esquipulas II³¹, pero que finalizaría hasta 1990 con el término de la guerra fría y el derrocamiento del socialismo, dejando sin apoyo al movimiento sandinista y dando el triunfo de las elecciones a la Unión Nacional Opositora.

Por otra parte, en El Salvador, al mismo tiempo que en Nicaragua, y con ayuda del FSLN, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)³² triunfó dando un golpe de Estado que puso fin a la dictadura instaurada desde 1932. “Tras el golpe militar se

²⁸ Cabe resaltar que el gobierno mexicano rompió relaciones con el gobierno de Somoza poco antes de su derrocamiento, por las fuertes violaciones a derechos humanos.

²⁹ “Inspirados por la Revolución Cubana de 1959 el FSLN fue fundada como una organización político-militar para luchar, con las armas, contra la dictadura... La meta era conseguir la libertad, lograda el 19 de julio de 1979, que pasó a la posteridad como el Día de la Revolución Popular Sandinista” (Telesur, 2020).

³⁰ “Integrada por disidentes del sandinismo, por antiguos partidarios de Somoza y por la organización indígena de la Costa Caribe” (Bataillón, 2014)

³¹ Es un acuerdo firmado en 1987 por los gobiernos de Guatemala, Honduras y El Salvador que establece el procedimiento a seguir para lograr la paz en Centroamérica.

³² Fue fundado el 10 de octubre de 1980 por la alianza de organizaciones político-militares de izquierda como: las Fuerzas Populares de Liberación "Farabundo Martí" (FPL), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), la Resistencia Nacional (RN), el Partido Comunista Salvadoreño (PCS) y finalmente el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC) (Martín, 2011: 215).

instaló una Junta Cívico-Militar de Gobierno, encabezada por el democristiano José Napoleón Duarte, ganador de las elecciones presidenciales de 1984.”. (Díaz, Romero y Morán, 2010: 93-92).

No obstante, dada la incapacidad del nuevo gobierno para detener la represión, en 1980 los miembros de la Junta dejaron el poder y dieron paso a la creación de un nuevo ejecutivo con representantes del Partido Demócrata Cristiano y las fuerzas armadas (Martín, 2011: 214). Durante los siguientes años, el FMLN recibió apoyo tanto de Cuba como del régimen sandinista de Nicaragua para derrocar al gobierno conservador que contaba con el apoyo estadounidense.

El Salvador sufrió uno de los conflictos más violentos de la región, donde la población civil se vio fuertemente afectada por la represión, la desigualdad y la pobreza, convirtiéndose en una guerra civil que dejó miles de muertos, desaparecidos y desplazados.

El camino hacia un acuerdo que diera fin al conflicto fue largo. México participó activamente en las negociaciones, desde los intentos del Grupo Contadora hasta el Acuerdo de México firmado en 1991, donde se creó la policía civil para atender el sistema judicial y de derechos humanos que con la ayuda de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas (ONUSAL)³³ finalmente, el gobierno de El Salvador y el FMLN firmaron el Acuerdo de Paz definitivo en 1992 en Chapultepec, Ciudad de México (Díaz, Romero y Morán, 2010: 96)

Por último, en Guatemala, al igual que en los países referidos, el conflicto se desarrolló desde años atrás (1960), pero se agravó en 1982 con la creación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG se constituyó inicialmente en la clandestinidad, en el contexto de la guerra interna, como una organización político-militar coordinadora de las cuatro organizaciones guerrilleras que desde principios de la década de los años 70 se habían alzado en armas contra el Estado excluyente de Guatemala. El 7 de febrero de 1982 el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), la Organización del Pueblo en Armas (ORPA), y el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), constituyeron la URNG, en su afán por

³³ “El 20 de mayo el Consejo de Seguridad de la ONU, por medio de la Resolución 693 (1991), decidió establecer la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, como una operación integrada de mantenimiento de paz para supervisar todos los acuerdos firmados por el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional...El 26 de julio de 1991 se estableció formalmente ONUSAL a lo largo y ancho del territorio salvadoreño, para la verificación del respeto a los derechos humanos” (Díaz, Romero y Morán, 2010: 97)

tomar el control del poder del Estado y llevar a cabo una revolución política y social en Guatemala (URNG, 2020).

Guatemala fue escenario de una guerra civil violenta que duró más de 30 años, donde el gobierno y el ejército, en su lucha por contener a la oposición de la URNG, atacaron fuertemente a la población civil³⁴, considerándose así una de las luchas más represoras, y caracterizada por la incorporación de la comunidad indígena en la guerra.

Entre los actos de violaciones a los derechos humanos cometidos por el Estado están las desapariciones forzadas, las ejecuciones arbitrarias, la violación sexual de niños y mujeres, la no aplicación de la justicia y diversas masacres (Díaz, Romero y Morán, 2010: 104). El fin del conflicto, después de varios intentos de negociaciones, se dio de manera oficial, con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera entre la URNG y el Estado guatemalteco en 1996.

2.2 Política exterior y Cooperación Sur-Sur regional de México en Centroamérica

El panorama centroamericano a finales del siglo XX era preocupante, los conflictos internos y la participación de otros países apoyando los diferentes bandos llamó la atención de la comunidad internacional y principalmente de sus países vecinos, y con ello incrementó la urgencia de encontrar mecanismos que promovieran la paz y la seguridad en la región.

Si bien, existen lazos entre México y Centroamérica desde tiempo atrás debido a la cercanía y la historia que comparten, en términos generales, estos fueron poco relevantes. Por ejemplo, en tema de comercio, durante la Segunda Guerra Mundial las exportaciones mexicanas a Centroamérica llegaron a alcanzar el 12% del total y las importaciones el 5%, sin embargo, una vez terminada la guerra, el comercio descendió y los países regresaron a comerciar con sus antiguos socios (Herrera y Ojeda, 1983: 8).

Fue en el sexenio del presidente mexicano Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) donde la relación se intensificó, esto gracias al propósito de su política exterior orientada a expandir las relaciones con América Latina, y la aplicación de una política mexicana de diversificación de mercados aunada a la decisión de los gobiernos de Centroamérica de acelerar el proceso

³⁴ “Según estimaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, una especie de comisión de la verdad que funcionó en el país, más de 200.000 personas murieron y otras 45.000 desaparecieron como resultado del conflicto” (BBC, 2020).

de integración económica de la región hacia un Mercado Común Centroamericano³⁵ (Herrera y Ojeda, op. cit. 11).

Por ello, el gobierno mexicano fomentó la exportación y la inversión en Centroamérica con la intención de no quedar fuera de los alcances de este nuevo bloque económico y obtener los beneficios comerciales del mismo, y de esa manera tener una oportunidad de influir en ciertos asuntos de la región.

Este primer acercamiento si bien tuvo éxito, puesto que en la década de los 60 las exportaciones mexicanas a la zona crecieron de 90 a 265 millones de pesos y las importaciones de 6.5 millones a 35 millones, en términos relativos fue poco significativo dentro del total del intercambio de México con el mundo (Herrera y Ojeda, op. cit. 14).

De manera que, pese a los esfuerzos durante estos años en términos comerciales, la relación no avanzó de la manera esperada, por diversos obstáculos como la poca experiencia en el mercado de los países, los intereses nacionales de por medio y principalmente porque los conflictos internos de la región comenzaron a aumentar.

En la década de los 70 el incremento de las inconformidades sociales en la región hizo que México se viera en la obligación de buscar un papel de liderazgo en Centroamérica ya que los conflictos afectaban al país tanto por la cercanía como por las consecuencias que de ellos se derivaban, papel que se consolidó con la llegada al poder del presidente mexicano José López Portillo (1976-1982).

Este nuevo gobierno buscó activar la política exterior y además crear un ambiente de estabilidad en el país, por lo que pronto demostró interés de promover la resolución de estos conflictos con el fin de “mantener la libertad de implementar el proyecto de desarrollo nacional, sin tener un foco de tensión generalizada en su propia frontera” (Herrera y Ojeda, op. cit. 36).

³⁵ “El propio Tratado General de Integración Centroamericana suscrito el 13 de diciembre de 1960 como instrumento jurídico que establece lo que se denomina Mercado Común Centroamericano- contempla la creación de un área de libre comercio y de un arancel común entre los países que lo suscriben –Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua–; sienta las bases para una futura consolidación de una Unión Aduanera y, contempla, en sus declaraciones institucionales, la creación de una moneda única que permita la consolidación de una Unión Económica Centroamericana” (Moslares, Ramirez y Reyes, 2011: 75).

Al respecto Toussaint, menciona que:

A raíz de la crisis política en el istmo centroamericano, el presidente José López Portillo impulsó una estrategia activa de apoyo a los movimientos guerrilleros en Nicaragua y El Salvador por medio del otorgamiento de asilo en las sedes diplomáticas mexicanas. Su propósito era garantizar la estabilidad política regional y eliminar un foco de tensión en la frontera sur. Sin embargo, además de hacer frente a la situación de guerra en el istmo centroamericano, que trajo consigo la presencia de decenas de miles de refugiados en Chiapas, tuvo que resistir las presiones de Estados Unidos y de la opinión pública interna, que insistía en denunciar los costos de esta política (Toussaint, 2020).

Por consiguiente, esta situación provocó la aplicación de una potente política exterior y cooperación regional³⁶ que respondió al interés nacional por controlar los conflictos con el fin de no tener que aplicar una política de intervención costosa en caso de que estos incrementaran a medida que afectaran al país en la zona sur y con ello verse estropeados sus principios de no intervención y respeto a la soberanía de los países. Con ello, México pasó de un aislamiento a tener una participación activa en los asuntos de Centroamérica demostrando la importancia geoestratégica de la zona para el país.

La implementación de la cooperación regional mexicana en la región a finales de la década de los 70 pareció ser una propuesta contraria a la de Estados Unidos, quien buscó una política de contención más que estabilizadora como lo hizo México (Herrera y Ojeda, 1983: 67). A través de esta cooperación, la participación en las negociaciones y el impulso de soluciones a través del dialogo, el gobierno mexicano pretendió dar una imagen política favorable e independiente frente a Estados Unidos sin tener que entrar en una lucha por el protagonismo³⁷.

Es por ello que el objetivo principal de México en la región a corto y largo plazo es la estabilidad (Herrera y Ojeda, op. cit. 38), asegurándose de implementar diversos recursos para lograrlo. “En ese sentido, el gobierno mexicano planteó cuatro objetivos tácticos fundamentales: moderar a los sectores revolucionarios, atemperar la actitud del gobierno norteamericano, propiciar el diálogo entre las partes y fomentar la neutralización del conflicto” (Toussaint, 1995:114).

³⁶ Tan solo de 1979 a 1982 la cooperación mexicana en la región tuvo un monto cercano a los mil millones de dólares (Herrera y Ojeda, 1983: 87).

³⁷ Es importante recalcar que la situación se agravó con la llegada de Ronald Reagan al poder en Estados Unidos en 1981, ya que insistió en convertir los conflictos centroamericanos como parte de la confrontación este-oeste (Toussaint, op.cit: 118).

Gracias a la nueva riqueza petrolera del momento se amplió el margen de acción de México en el exterior permitiéndole adquirir los recursos necesarios para tener una presencia real en la región a través de programas de cooperación (Herrera y Ojeda, 1983:31), como lo fue con la firma del Acuerdo de San José en 1980 donde en conjunto con Venezuela se abasteció de petróleo a los países centroamericanos con condiciones preferenciales.

De la misma manera, desde el transcurso de las contiendas México aplicó, principalmente en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, una diplomacia bilateral con ciertos sectores guerrilleros de estos países, como el apoyo abierto y definido que dio al FSLN en Nicaragua, y el comunicado franco-mexicano en 1981 donde se dio apoyo y reconocimiento a “las organizaciones revolucionarias salvadoreñas con la calidad de fuerzas políticas representativas para negociar” (Toussaint, 1995: 119) alegando la no internacionalización del conflicto.

Asimismo, lideró muchos de los esfuerzos regionales, como parte de una nueva política exterior multilateral, para lograr la paz a través del diálogo entre las partes. El Plan Regional de Distensión creado en 1982 fue un ejemplo de ello, este sentó las bases para lograr una paz duradera a través de la desmilitarización de Centroamérica, el diálogo entre Cuba y Estados Unidos, la formulación de pactos de no agresión, la búsqueda de una solución negociada para El Salvador y que México funcionara como conducto en las negociaciones (Toussaint, op.cit: 121). Plan que sería antecedente del Grupo Contadora creado en 1983 el cual fue uno de los principales impulsores de la paz en los siguientes años.

Desde este momento y hasta la actualidad, Centroamérica forma parte esencial de la política exterior y CSS mexicana, la cercanía y los lazos establecidos hacen que México pueda ejercer diversos mecanismos de integración regional, que responden al interés nacional y a controlar perdurablemente los fenómenos que se derivaron de estas décadas a raíz de los conflictos internos, como lo es el problema de la migración.

2.2.1 Grupo Contadora

Contadora se creó en el gobierno del presidente mexicano Miguel de la Madrid (1982-1988) siguiendo las líneas de acción en Centroamérica del anterior gobierno, a pesar de las tensiones

con Estados Unidos por la búsqueda del protagonismo en la zona, y en función de la política exterior mexicana³⁸.

La importancia que tiene el Grupo Contadora radica en que fue un mecanismo impulsado por líderes latinoamericanos que demostró el poder de la unión regional y funcionó como una solución alternativa a las ya existentes dirigidas por las potencias y la ONU, además de que tuvo un carácter “no excluyente”.

De este modo, México optaba por la concertación diplomática con otras naciones para mantener su influencia a nivel regional, sin enfrentarse directamente a Estados Unidos. Así, durante 1983, México desarrolló una intensa acción diplomática a través de Contadora dirigida a la pacificación de la región (Toussaint, 1995: 126).

La declaración de Contadora que dio vida al organismo se firmó el 6 de enero de 1983, en la Isla Contadora, Panamá, entre los cancilleres de México, Panamá, Colombia y Venezuela. En esta se planteó el compromiso y la unión de estos cuatro países para tratar temas de interés regional y con esto la urgencia de atender los conflictos en la región a través del dialogo y la negociación, el cese al fuego, un recuento de las iniciativas de paz, entre otros (ACNUR, 1983).

El Grupo Contadora pronto contó con el apoyo internacional, así como el de la ONU, la cual invitó a todos los países a cooperar con este Grupo para encontrar una solución pronta y pacífica a los conflictos, por lo que diversos países ofrecieron ayuda para las negociaciones. En el año de su creación el gobierno español del presidente Felipe González realizó una visita a Iberoamérica para demostrar su apoyo y solidaridad con el Grupo (Díaz, Romero y Morán, 2010: 60).

Desde la firma de la declaración, los países que formaron Contadora, se encargaron de realizar diversas reuniones con los países de Centroamérica y México para llegar a un acuerdo de paz. Durante una reunión realizada en septiembre de 1983 se aprobó el primer Documento de Objetivos, consolidando así la estrategia en la búsqueda por la paz.

³⁸ De aquí que, para defender el carácter nacionalista y progresista de la política exterior mexicana, surgiera la iniciativa de elevar a rango constitucional los principios de política exterior—no intervención, autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de controversias, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, igualdad jurídica entre los Estados y cooperación para el desarrollo— para vincularlos con la facultad presidencial de conducir la política exterior del país (Castillo, Toussaint y Vázquez: 2011: 160).

El Documento de Objetivos constaba de «21 puntos básicos para la Pacificación en Centroamérica» –su nombre oficial–, divididos en tres grandes bloques: asuntos políticos, asuntos de seguridad nacional y asuntos económicos y sociales...los países centroamericanos se comprometían a: Proscribir la instalación en su territorio de bases militares extranjeras o cualquier otra forma de injerencia militar foránea. Eliminar el tráfico de armas, intrarregional o proveniente de fuera de la región.... También se incluyó el tema de los refugiados, puesto que como consecuencia de los conflictos armados se habían desplazado de sus lugares de origen hacia otros países más de 600.000 centroamericanos (Díaz, Romero y Morán, op.cit: 61).

Para 1984 se creó la Comisión de Supervisión y Prevención (CSP) entre Nicaragua y Costa Rica por tutoría de Contadora con el propósito de prevenir y resolver los ataques realizados por los Contras en la frontera con Costa Rica. Asimismo, el Grupo realizó una gira por los países de la región y elaboró el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica que contenía una serie de compromisos para la paz, la democratización, la seguridad regional y la cooperación económica. Sin embargo, esta no fue aprobada por los gobiernos centroamericanos (Díaz, Romero y Morán, op.cit: 64).

En octubre del mismo año se elaboró el Acta de Tegucigalpa donde se plasmaron la mayoría de las recomendaciones estadounidenses en materia de seguridad, siendo El Salvador, Honduras y Costa Rica quienes la suscribieron, mientras que Guatemala y Nicaragua rechazaron su participación (Díaz, Romero y Morán, op.cit. 68).

En el siguiente año Contadora continuó perfeccionando los acuerdos y actas, y siguió fomentando las reuniones, tratando de adaptarse a los diversos puntos de vista y exigencias de estos países, que muchas veces chocaban entre sí, ya que la región estaba en su punto más alto del conflicto.

Las discrepancias sobre si debía existir un equilibrio militar entre todos los países del área, es decir, que cada Estado tuviera una fuerza militar equivalente (tesis norteamericana defendida por Honduras) o un nivel que tomara en cuenta las necesidades objetivas de defensa de cada país, tomando en consideración las amenazas externas (tesis sostenida por Nicaragua), llevaron la negociación a un punto muerto (Díaz, Romero y Morán, op.cit. 63).

Todo esto ocasionó que el Grupo comenzara a tener más dificultades, escasas respuestas ante el conflicto y menos apoyo de los países de Centroamérica. Es por ello que en ese año se creó el Grupo de Apoyo a Contadora formado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay como impulso en las negociaciones.

No obstante, esto no fue suficiente y Contadora dio fin a su travesía el siguiente año. El último esfuerzo realizado en el marco del Grupo fue la creación del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica la cual se presentó el 6 de junio de 1986 (sin embargo, nunca fue aprobada), siguiendo los pasos de la primer Acta y agregando:

La importancia de crear, fomentar y vigorizar sistemas democráticos en todos los países de la región...el retiro de asesores militares extranjeros y de otros elementos foráneos que participen en actividades militares o de seguridad; la prohibición del tráfico de armas; la eliminación de apoyo a fuerzas irregulares; la abstención de fomentar o apoyar actos de terrorismo, subversión o sabotaje y, finalmente, con el establecimiento de un sistema regional de comunicación directa (ACNUR, 1986).

El camino de Contadora, si bien fue de ayuda, no fue suficiente para traer la paz a la región, dada la hostilidad de los gobiernos centroamericanos y el poco apoyo internacional al Grupo al no ver suficientes resultados positivos, además de que la presión del gobierno estadounidense causó que Miguel de la Madrid apostara por una política más mediadora y centrista dando un retroceso en el activismo de la política exterior mexicana (Toussaint, 1995: 126). Finalmente, en diciembre de 1987 el Grupo Contadora pasó ser el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política o Grupo de Río³⁹.

2.2.2 Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica

En el contexto del término de los conflictos centroamericanos, el activismo en la política exterior mexicana hacia la región fue sustituido por una política de cooperación para el desarrollo (Álvarez, 2001: 153). Uno de los primeros pasos en este nuevo propósito, fue la institucionalización de la relación a través de la creación de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCC) en 1990⁴⁰.

Esta Comisión se creó por decreto del presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), con el propósito de servir como mecanismo de acuerdos, programas, proyectos y acciones de cooperación impulsados en el sector público en diferentes ámbitos como el financiero, comercial, energético, educativo, cultural, laboral, técnico, científico, de salud,

³⁹ Este mecanismo fue fundado con el propósito de unirse para seguir atendiendo a las necesidades y problemas de América Latina, surge de la fusión del Grupo Contadora (México, Venezuela, Colombia y Panamá) y el Grupo de Lima (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay).

⁴⁰ Integrándose la zona de El Caribe con una reforma en 1994.

turístico, urbanístico, de medio ambiente, agropecuario, pesquero, industrial, y en otros campos de la relación bilateral y multilateral en la región (SRE, 1990).

Durante los primeros años de su creación las acciones realizadas fueron significativas (Ver cuadro 2). En el ámbito económico destacó la conformación de una zona libre de comercio entre México y Centroamérica, la reestructuración de la deuda y la adhesión al Banco Centroamericano de Integración Económica (STCMCC, 1994: 91).

Asimismo, en la cooperación técnica sobresalieron las acciones realizadas en los sectores de agricultura, energía, medio ambiente, vivienda, pesca, turismo y combate a la pobreza. Finalmente, el ámbito cultural y educativo estuvo orientado a la preservación del patrimonio cultural y artístico, la colaboración entre instituciones educativas, y la difusión de la cultura mexicana en la región (STCMCC, op.cit.).

Cuadro 2. Cooperación México-Centroamérica (noviembre 1990- octubre 1993)

País	Económica	Técnica	Educativa/Cultural	Total
Regionales	33	66	146	245
Costa Rica	95	225	329	649
Guatemala	73	413	226	712
El Salvador	63	277	219	559
Honduras	54	94	218	366
Nicaragua	54	276	144	474
Belice	50	103	107	260
Panamá	0	15	0	22
Total	422	1469	1347	3238

Fuente: (STCMCA, op.cit.).

Para administrar estos objetivos de cooperación, la Comisión se integró con representantes de las secretarías de:

Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Turismo, y Pesca, así como por el Departamento del Distrito Federal, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Banco de México, Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (STCMCC, 1994: 89).

Asimismo, esta Comisión estuvo representada por un Secretario Ejecutivo, que con la ayuda de un Secretario Técnico, tuvieron como función establecer la coordinación con las dependencias y entidades para la ejecución de los programas, convocar a reuniones y demás acciones que la comisión le indicara. De la misma manera, se debía presentar un informe cuatrimestral al presidente acerca de los logros de cooperación (SRE, 1990).

La CMCC nació ante la necesidad de formalizar y consolidar los vínculos con Centroamérica, debido a la amenaza de los conflictos en la región y las consecuencias de los mismos, el crecimiento de los bloques económicos, y el incremento de la migración hizo que el gobierno mexicano situara a estos países dentro de su agenda con el fin de afrontar las nuevas realidades y llevando a un nuevo nivel la relación.

2.2.3 Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla

Gracias a la creación de la CMCC se incrementaron y mejoraron los esfuerzos de cooperación entre estos países. En enero de 1991 se celebró la I Cumbre de Tuxtla en Chiapas, México, donde participaron los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México⁴¹, con el fin de establecer vínculos y tratar temas encaminados a la pacificación de la zona y el desarrollo, y siendo este el primer antecedente de la creación del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (Mecanismo de Tuxtla).

La II Cumbre de Tuxtla, donde se creó formalmente esta instancia, se llevó a cabo los días 15 y 16 de febrero de 1996, en San José, Costa Rica. En esta se firmó la Declaración Conjunta de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica y México que diera vida al Mecanismo.

En esta Declaración se acordó:

Establecer un Mecanismo de Diálogo y Concertación entre los ocho países del área, para analizar en forma periódica y sistemática los múltiples asuntos regionales, hemisféricos y mundiales que son de interés común; concertar posiciones conjuntas ante los distintos foros multilaterales; avanzar hacia el establecimiento de una zona de libre comercio; impulsar proyectos económicos conjuntos y acordar acciones de cooperación regional, en todos los ámbitos, en apoyo al desarrollo sostenible del área (SRE, 2015a).

El Mecanismo de Tuxtla es una iniciativa impulsada por el ex presidente mexicano Ernesto Zedillo (1994-2000) que tiene por objetivo el diálogo político, consolidar la paz y la

⁴¹ Estos países son los miembros fundadores del mecanismo, en 1996 se incorporaron Belice y Panamá y en 2009 ingresaron Colombia y República Dominicana (SRE, 2015a).

democracia y fomentar la cooperación regional. A lo largo de los años ha trabajado como un detonador del fortalecimiento de la integración y la cooperación en temas como infraestructura carretera, interconexión eléctrica y telecomunicaciones (SRE, op.cit.).

En la IV Cumbre de Jefes de Estado del Mecanismo realizada en el 2000 se expusieron los buenos resultados de la cooperación regional México-Centroamérica como la implementación del programa de educación telesecundaria en Centroamérica, los estrechos vínculos de cooperación técnica entre la Ciudad de México y las ciudades capitales de la zona, el Programa de Intercambio Académico de educación superior entre México y Centroamérica y el establecimiento del Corredor Biológico Mesoamericano. Además del compromiso de adoptar el Programa Mesoamericano de Cooperación 2001-2002 (SELA, 2000).

Esta instancia destaca y continúa gracias a la capacidad que tiene de trabajar en conjunto con otros organismos internacionales y enfrentar los nuevos retos que demanda el sistema internacional y en especial la región. Un ejemplo de ello es que en el marco de esta entidad se crearon otros organismos relevantes de la cooperación en la región como el Plan Puebla-Panamá en 2001 que se institucionalizó en la VI Cumbre del Mecanismo en 2004 y que evolucionó a ser el Proyecto Mesoamérica en 2008 durante la X Cumbre del mismo.

Por otro lado, cabe resaltar que en la XIII Cumbre del Mecanismo realizada en 2011 se recordó que la cooperación regional es una herramienta para contribuir al progreso sustentable y que fue crucial para enfrentar la crisis financiera que se vivía en esos momentos. Además de la importancia de avanzar en la consolidación del Proyecto Mesoamérica, así como el mejoramiento de infraestructura en la interconexión México-Guatemala y la ampliación de la cobertura del Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional de Mercancías (SELA, 2011).

En la XVIII Cumbre de Tuxtla realizada en 2019 se remarcó el apoyo que otorgó la AMEXCID al financiamiento del Programa Mesoamérica sin Hambre (MsH) que opera la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Por otro lado, se destacaron los resultados del Plan de Acción 2017-2019 de la Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental (EMSA) a través de la ejecución de acciones

de cooperación en temas prioritarios como, Agua y Saneamiento, Cambio Climático, Educación Ambiental, Ciudades Sostenibles, entre otros (Proyecto Mesoamérica, 2019b).

De la misma manera, se invitó a fortalecer la CSS entre los países miembros, reconociendo el compromiso técnico y financiero asumido por Colombia a través de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) y México por conducto de la AMEXCID a fin de contribuir al fortalecimiento de capacidades y disseminación de buenas prácticas en la región (Proyecto Mesoamérica, op.cit.)

Las declaraciones derivadas de las 17 reuniones llevadas a cabo hasta el 2019 enfatizan el valor de la cooperación para atender las necesidades de la zona e impulsan el desarrollo de sus poblaciones, respetando la soberanía y la lucha por los derechos humanos. El impacto que tiene este Mecanismo en la región es notable, ya que se aboca al análisis y búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas regionales (Toussaint, 2020) adecuándose al contexto internacional.

2.2.4 Plan Puebla-Panamá

En una Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado del Mecanismo de Tuxtla realizada en 2001 se declaró “poner en marcha el Plan Puebla-Panamá como instrumento impulsor del desarrollo y la integración regional y con objeto de profundizar y fortalecer el entendimiento político y la cooperación internacional” (SELA, 2001). Siendo este Mecanismo en donde se suscribieron los términos y alcances de colaboración y articulación previstos del Plan (Torres y Gasca, 2004: 50).

Esta iniciativa, impulsada por el ex presidente mexicano Vicente Fox Quesada (2000-2006), estuvo dirigida a que los estados del sureste de México⁴² junto con los países de Centroamérica⁴³ crearan un “polo de desarrollo regional mediante el estímulo al comercio, la inversión y la cooperación institucional” (Pérez y Sierra, 2001:94) y, de esta manera, establecer mejores condiciones de vida para sus poblaciones, en respuesta al contexto de globalización que se estaba viviendo a inicios del siglo XXI.

⁴² Conformado por los estados de Chiapas, Campeche, Puebla, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Quintana Roo, Yucatán y Veracruz. Y que son de suma importancia ya que es la única región del país con excedente energético de petróleo, hidroeléctrico y gas (Pérez y Sierra, 2001: 97).

⁴³ Colombia se integró al Plan en 2006.

El PPP contenía 8 iniciativas “con impacto en la integración y el desarrollo integral sustentable de la región mesoamericana” (SELA, 2001) adoptadas en una Reunión Extraordinaria del Mecanismo de Tuxtla en 2001:

- Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable para promover la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales.
- Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano para reducir la pobreza, facilitar el acceso a los servicios sociales básicos de la población vulnerable.
- Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales.
- Iniciativa Mesoamericana de Promoción del Turismo para promover el desarrollo del turismo ecológico, cultural e histórico.
- Iniciativa Mesoamericana de Facilitación del Intercambio Comercial para fomentar el intercambio comercial en la región mediante una reducción de los costos de transacción en el comercio entre los países y promover la participación de pequeñas y medianas empresas en las exportaciones regionales.
- Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial para promover la integración física de la región para facilitar el tránsito de personas y mercancías.
- Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética para interconectar los mercados de energía.
- Iniciativa Mesoamericana de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones. (SELA, op.cit.).

En 2004 este organismo se institucionalizó y estuvo conformado por una Comisión Ejecutiva, que dio coordinación y seguimiento de las iniciativas y proyectos que se adoptaron apoyándose de la Dirección Ejecutiva, la Comisión de Promoción y Financiamiento, el Grupo Técnico Interinstitucional y el Consejo Consultivo (SciencesPo, 2004).

Las premisas del Plan fueron la interconexión eléctrica, armonización regulatoria, modernización de vías de transporte y comunicaciones. Asimismo, las fuentes de financiamiento fueron los presupuestos nacionales, la banca de desarrollo internacional, la banca comercial para concesiones, y la banca comercial en proyectos privados y de terceros países (Pérez y Sierra, 2001: 97).

Los proyectos de la primera etapa del PPP contribuyeron sustancialmente a la integración física y al desarrollo regional mediante importantes avances en la construcción de plataformas de infraestructura eléctrica, de telecomunicaciones y de transporte, cuya materialización es condición necesaria para el desarrollo de programas y proyectos más ambiciosos en el ámbito social (Proyecto Mesoamérica, 2018a).

Por ejemplo, en 2001 se aprobó el plan para la creación de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), donde se fijó el mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento del sistema de carreteras formado por corredores de impacto regional: Corredor Pacífico, Corredor Atlántico, Ramales y Conexiones Complementarias, Corredor Turístico del Caribe y Corredor Interoceánico (MOPT-Costa Rica, 2018).

Entre 2003 y 2004 el presupuesto asignado para el PPP, en el caso de México, fue orientado casi exclusivamente a consolidar los proyectos de infraestructura de transporte, como los corredores del Golfo, Pacífico y Transísmico, la modernización del ferrocarril del Sureste, el Chiapas Mayab y del Istmo de Tehuantepec y la restauración o ampliación de las terminales de Terán y Tuxtla Gutiérrez, al igual que los Puertos de Coatzacoalcos, Salina Cruz, Dos Bocas y Puerto Madero (Torres y Gasca, 2004: 47-49).

En materia de infraestructura eléctrica, en 2005 durante una reunión realizada en Cancún, México, se creó el Programa de Integración Energética Mesoamericana (PIEM) como un mecanismo que comprende diferentes iniciativas para desarrollar los mercados regionales de hidrocarburos, electricidad, gas natural, así como de energías nuevas y renovables, con lo cual se buscó asegurar a los países participantes un abasto energético diversificado, confiable y respetuoso de los sistemas ecológicos de las naciones (Senado de la República-México, 2006).

Asimismo, se ubicó a los mercados eléctricos para promover inversiones privadas con sus principales proyectos: el Sistema de Interconexión Eléctrica Centroamericano (SIEPAC), la interconexión México-Guatemala, y la interconexión Guatemala-Belice (Egremy, 2006).

La creación del PPP fue un reflejo de la nueva política exterior del gobierno mexicano a manos del Partido Acción Nacional (PAN) que dio fin a los más de 70 años del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el gobierno federal. Esta política estaba enfocada a: “proyectar una nueva imagen de México frente a la comunidad internacional, priorizar la

relación estratégica con Estados Unidos y fortalecer la presencia de nuestro país en los principales foros multilaterales” (Muñoz, 2006: 31-32).

Es por ello que México se presentó ante el sistema internacional como un país “renovado”, mostrando cierta legitimidad y liderazgo y con esto impulsar la democracia, el respeto a los derechos humanos, el desarrollo y el comercio a través de la cooperación y el liderazgo en los distintos mecanismos como el PPP.

No obstante, este Plan se vio forzado a pasar por un proceso de reestructuración en 2008 y evolucionó a ser el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica) una vez que inició el gobierno del presidente mexicano Felipe Calderón (2006-2012).

Muchas críticas respecto al funcionamiento del Plan fueron las causas, ya que la población civil juzgó fuertemente al gobierno de México por permitir la participación de Estados Unidos en muchos de los proyectos para obtener beneficios, aunado al papel protagónico concedido a la inversión extranjera y no a los actores económicos nacionales y de la región, además de la apropiación de los recursos estratégicos de las comunidades indígenas (Villafuerte, 2004: 258).

2.2.5 Programa de Integración y Desarrollo en Mesoamérica

El Proyecto Mesoamérica se lanzó en la XI Cumbre del Mecanismo de Tuxtla en Villahermosa, México en el año de 2009. En ésta se planteó la importancia de trascender el mecanismo de trabajo del PPP a un nuevo esquema, para que, en lugar de trabajar con 8 iniciativas a cargo de cada país, se promueva la conducción de programas y proyectos específicos tomando en consideración los intereses regionales, las potencialidades, la organización y la experiencia de los países (Proyecto Mesoamérica, 2018b).

El PM cuenta con los mismos miembros del PPP agregándose la República Dominicana. Su estructura, se conforma por las siguientes instancias: Cumbre de Mandatarios, Comisión Ejecutiva, Dirección Ejecutiva, Comisiones Técnicas Regionales, Oficinas Nacionales, Grupo Técnico Interinstitucional, Comisión de Promoción y Financiamiento, y Red de Actores Sociales.

Este Plan tiene como misión impulsar el desarrollo de la región y fortalecer aún más los lazos de cooperación ampliando los proyectos y acciones que principalmente están enfocadas en materia de infraestructura, interconectividad y desarrollo social (Proyecto Mesoamérica, 2018c).

El valor agregado del PM se basa principalmente en cinco elementos:

- **Diálogo político:** Constituye un foro de alto nivel donde se reúnen los mandatarios para revisar las prioridades regionales.
- **Integración regional:** Sus actividades buscan generar mayor interacción, interdependencia y conectividad entre los países participantes, articulan los esfuerzos nacionales en una visión regional estratégica y construyen las bases fundamentales para la convergencia de las economías y los servicios para el desarrollo humano.
- **Especialización:** Promueve proyectos específicos y apoya/complementa experiencias de alcance regional que ejecutan otros espacios e iniciativas.
- **Gestión de recursos:** Facilita la atracción de recursos de agencias de cooperación internacional y de la banca multilateral, hacia proyectos prioritarios para Mesoamérica.
- **Bienes públicos regionales:** Propicia la creación de bienes que generan beneficios para más de un país, como consecuencia de la acción coordinada de los países involucrados (Proyecto Mesoamérica, op. cit.)

Este mecanismo continuó en el gobierno del ex presidente mexicano Enrique Peña Nieto (2012-2018). Después de 10 años de su creación aún continúa vigente, siendo un organismo importante; este promueve acciones realizadas por los países para el cumplimiento de los objetivos del Mecanismo de Tuxtla de conectividad, mediante el desarrollo de infraestructuras modernas, sostenibles y resilientes que faciliten la movilidad de mercancías y personas, así como dinamizar el comercio para el beneficio social y económico de las poblaciones (Proyecto Mesoamérica, 2019b). Todo esto realizado a través de dos enfoques para ejecutar los diferentes proyectos (Ver cuadro 3).

Cuadro 3. Enfoques y proyectos más importantes realizados por el PM 2008-2019

Tipo de eje	Área de trabajo	Resultados
Eje económico	Energía Telecomunicaciones Transporte Comercio	<p>Inversiones en la RICAM y la modernización del Corredor Mesoamericano de Integración (Corredor Pacífico).</p> <p>Adopción de procedimientos para el Tránsito Internacional de Mercancías (TIM), que incluye la utilización de un Documento Único de Tránsito en las fronteras terrestres.</p> <p>Impulso a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) de la región a través del intercambio de experiencias y la promoción de políticas públicas favorables.</p> <p>Impulso de la interconexión eléctrica México-SIEPAC, México-Belice y Panamá-Colombia.</p> <p>Lanzamiento de la Autopista Mesoamericana de la Información (AMI), una red de fibra óptica que busca abaratar los costos de banda ancha y acelerar la penetración de internet en la región.</p>
Eje social	Salud Medio ambiente Gestión de riesgo Vivienda	<p>Aprobación del Marco Estratégico Mesoamericano de Salud Pública, priorizando sus acciones en los Planes Maestros Mesoamericanos (UPMM) y Planes Nacionales en materia de dengue/chikungunya, malaria, seguridad vial y atención primaria en salud.</p> <p>El establecimiento del Centro de Excelencia Virtual en Monitoreo Forestal para Mesoamérica (CEVMF) en México, como una plataforma colaborativa en línea para la gestión del conocimiento y fortalecimiento del manejo sostenible de los bosques.</p> <p>Construcción de la Red Mesoamericana para la Gestión Integral de Riesgos (RM-GIR), una plataforma en línea que monitorea fenómenos naturales como huracanes, sismos y tormentas.</p>

	Seguridad Alimentaria y nutricional	<p>Creación del Programa para el Desarrollo de Vivienda social en Centroamérica, donde se logró dotar de vivienda digna a 7,939 hogares de bajos ingresos en Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua con una inversión superior a los USD 59 MDD proveniente de recursos puestos a disposición por el Gobierno de México.</p> <p>La financiación de la AMEXCID y la coordinación técnica de la FAO, para la ejecución del programa Mesoamérica sin Hambre (MsH) como herramienta para el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional regional.</p>
--	-------------------------------------	---

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Mesoamérica, 2018d.

Un estudio de la AMEXCID demuestra que, gracias a la priorización realizada en el marco del Proyecto, entre enero de 2008 y febrero de 2017 se movilizaron recursos para proyectos de cooperación y operaciones financieras (concluidos o en ejecución) con un valor de \$4,493.7 millones de dólares (citado en Prado, 2018b: 44).

No obstante, el PM sufre críticas constantes por seguir la misma línea de aplicación del PP enfocada al comercio y a la infraestructura, dejando como secundario el impulso al desarrollo social. Al respecto Toussaint y Garzón mencionan que:

El Proyecto Mesoamérica centró la mirada en aspectos de competitividad, productividad, fortalecimiento comercial, facilitación del flujo de mercancías e inversión de capitales privados, ignorando tanto los problemas estructurales de la región —pobreza, desigualdad, marginación y exclusión—, como las condiciones que los generan y sus consecuencias sociales. En este sentido, los programas promovidos por el Proyecto Mesoamérica más bien respondieron a las necesidades del capital trasnacional, de la economía de mercado y del contexto neoliberal (Toussaint y Garzón, 2017: 38).

México como mayor impulsor en este mecanismo y a través de la cooperación ofrecida busca mejorar la calidad de vida de la sociedad centroamericana para resolver los problemas que tiene la región, como lo es la migración; sin embargo, aunque estas acciones han tenido resultados positivos no se han logrado los éxitos esperados en el progreso social y el impulso al desarrollo con el fin de reducir los problemas de pobreza y violencia de la región.

2.2.6 Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe

Durante la XIII cumbre del Mecanismo de Tuxtla realizada en Mérida, México el presidente Felipe Calderón anunció la creación del Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe (Fondo Yucatán), “con una inversión inicial de 160 millones” (El Economista, 2011) que como su nombre lo dice, es un fondo que fue creado para impulsar proyectos de infraestructura en la región.

El 5 de diciembre del 2011 el presidente firmó el decreto por el que:

Se establece la Estrategia de Cooperación Financiera para Países de Mesoamérica y el Caribe, como una acción específica de cooperación internacional, para otorgar apoyos financieros a programas y proyectos de infraestructura, así como asistencia técnica e intercambio comercial de bienes y servicios relacionados con infraestructura, entre otros, con el objeto de contribuir al desarrollo económico, social e institucional de las regiones de Mesoamérica y el Caribe, así como de fortalecer sus capacidades nacionales y estrechar relaciones sobre bases mutuamente provechosas (SEGOB-México, 2011).

Este Fondo estuvo coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cuenta con un Comité Técnico conformado por representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SEGOB-México, op.cit.).

Los financiamientos del mismo se otorgan al sector público y privado a través de préstamos, garantías parciales, capitales de riesgo y donaciones. Además, estos pueden ser a corto, mediano y largo plazo, sujetos a la disponibilidad de los recursos del gobierno (SEGOB, op.cit.). Asimismo, este “permite la potenciación del recurso con financiamientos externos provenientes del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)” (Prado, 2018b: 40).

El Fondo Yucatán fue un instrumento de cooperación mexicana regional de mayor visibilidad y reconocimiento. Tan solo entre 2012 y 2016 el Fondo aprobó \$129.7 mdd en 16 proyectos destinados a 11 países de la región (AMEXCID, 2017).

- 83% de los recursos del fondo se han invertido en Centroamérica en 9 proyectos en Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

- 78% de los recursos destinados a Centroamérica se han utilizado en proyectos de modernización de carreteras y puentes, incluyendo carreteras del Corredor Pacífico, por donde circula 95% del comercio de la región (AMEXCID, op.cit.).

En junio del 2019 en el actual gobierno del presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), este Fondo cambió de denominación a “Fondo México”, y transformó su dinámica de operación con el propósito de destinar sus recursos al PDI para Centroamérica que busca resolver el problema del flujo migratorio, por lo que cambió a ser manejado por la SRE (Pérez, 2019).

Cabe señalar que el Fondo cuenta con alrededor de 84.5 millones de dólares que habían estado disponibles desde hace varios años para ser invertidos exclusivamente en proyectos de infraestructura en Centroamérica y el Caribe, y que ahora podrán ser utilizados para apoyar a Honduras y El Salvador (30 mdd a cada uno) para instrumentar los programas “Sembrando Vida” y “Jóvenes Construyendo el Futuro” (Reyes, 2019).

Lamentablemente la situación que el mundo vive en el año 2020 a causa del Covid-19⁴⁴, cambió las dinámicas internacionales, y provocó que este Fondo se encuentre en proceso de extinción por el “Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos, publicado el 2 de abril de 2020 en el Diario Oficial de la Federación (DOF)” (Pradilla, 2020). Todo esto con la premisa de que la pandemia requiere atención especial y con ello la necesidad de eliminar “gastos innecesarios” (Prado, 2020a: 4) haciendo que el Fondo México sea uno de los afectados en este recorte.

Finalmente, es como se constata en este capítulo, que la CSS mexicana como instrumento de política exterior con Centroamérica desde su institucionalización ha estado encaminada principalmente a la infraestructura y al comercio, sin darle la suficiente importancia que tienen los problemas sociales, políticos y de seguridad que dejaron los conflictos en la región. Esto explica porque el éxito de los mecanismos de cooperación e integración regional ya expuestos anteriormente han tenido resultados poco claros, y con esto

⁴⁴ “La COVID-19 es la enfermedad infecciosa causada por el coronavirus que se ha descubierto más recientemente. Tanto este nuevo virus como la enfermedad que provoca eran desconocidos antes de que estallara el brote en Wuhan (China) en diciembre de 2019. Actualmente la COVID-19 es una pandemia que afecta a muchos países de todo el mundo” (OMS, 2020).

la importancia que tiene la creación del PDI como un nuevo enfoque de la CSS mexicana en la región.

Capítulo 3. La Cooperación Sur-Sur de México a través del Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica y su papel como instrumento de política exterior del gobierno de Andrés Manuel López obrador en El Salvador, 2019-2021.

3.1 Contexto nacional: la cuarta transformación y el arribo de MORENA al gobierno

Andrés Manuel López Obrador (AMLO) es un político mexicano de izquierda nacido en Tepetitán, municipio de Macuspana, Tabasco. Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, e inició su carrera política en 1976, cuando apoyó la candidatura del poeta tabasqueño Carlos Pellicer para Senador por el estado de Tabasco (Gobierno de México, 2018), con el PRI⁴⁵.

Posteriormente, en 1989 con la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD)⁴⁶ de ideología izquierdista, López Obrador comenzó a abrir más camino y reconocimiento en el país. Para 1996 ocupó la presidencia de dicho partido y del 2000 al 2005 fue Jefe de Gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) (Gobierno de México, op.cit.).

En 2006, por primera vez, fue candidato a la presidencia de México perdiendo las elecciones en esta ocasión y más adelante en 2012. Es por ello que, a causa de esta segunda derrota, sale del PRD “para dedicarse a la formación del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), creado en 2011 como asociación civil para apoyar la segunda candidatura presidencial de AMLO” (Cázares, 2018).

MORENA se fortaleció hasta lograr su reconocimiento oficial como partido político en 2014 (Saldierna, 2014). Este surgió como una nueva propuesta en un contexto de violencia, desigualdad, corrupción e impunidad, a través de un discurso de apoyo al pueblo mexicano y no solo a las élites del poder y una transformación pacífica de la nación. Por ello,

⁴⁵ Fundado como Partido Nacional Revolucionario por Plutarco Elias Calles en 1929, y pasando a como se conoce actualmente en 1946.

⁴⁶ Es un partido político mexicano de ideología política de izquierda, creado en 1989 por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez (PRD, s.a.).

ganó apoyo entre la población, gracias a su carismático líder⁴⁷ con una trayectoria política de décadas y sus propuestas de cambio ante una sociedad llena de necesidades.

En las elecciones presidenciales del 2018 López Obrador, como representante de la coalición “Juntos Haremos Historia”⁴⁸, triunfó con un “53.19% de los votos, que equivale a 30 millones 113 mil 483 sufragios” (INE, 2018), convirtiéndose en “el presidente que cosecha más votos en la historia del país” (Nájar, 2018) y el primero de ideología izquierdista, lo que significó un cambio en el sistema de partidos mexicano encabezado durante 77 años por el PRI y 16 años por el PAN.

El triunfo de MORENA se debe al indiscutible apoyo del sector popular del país, el discurso manejado desde hace años y principalmente durante su campaña electoral se caracterizó por un apelo al pueblo “bueno y trabajador” y un rechazo a los sectores corruptos y privilegiados, utilizando ideas del socialcristianismo combinado con el nacionalismo y bajo los principios de amor al prójimo, del no robarás y no engañarás, enarbolando la austeridad republicana y defensa de los intereses del Estado. Con esto ha logrado convencer a buena parte de la ciudadanía de que el cambio es posible, sin que se trastoquen los cimientos de la nación (Bolívar, 2017: 102).

El gobierno de López Obrador a través de MORENA y la propuesta de la Cuarta Transformación (4T) pretende situar su victoria al nivel de otros tres momentos en la historia de México: la independencia de México, un movimiento armado que los liberó del dominio español y que tuvo lugar de 1810 a 1821; la Reforma, una guerra interna entre liberales y conservadores de 1858 a 1861 y la Revolución Mexicana, un conflicto armado contra el régimen de Porfirio Díaz entre 1910 y 1917 (Fuentes, 2018), demostrando con esto un compromiso y propuesta de cambio profundo que la sociedad mexicana exige desde hace años.

⁴⁷ Para Bolívar, “El presidente Andrés Manuel López Obrador cuenta con características de un líder popular y social que conoce la problemática nacional porque la ha vivido. El pueblo lo reconoce como uno de los suyos, lo sigue y lo defiende de sus detractores. Sus propuestas son claras, simples, y su lenguaje es coloquial. Su principal bandera es la justicia social, acabando con los vicios del sistema que concentra la riqueza en unos cuantos, que viven a expensas del sacrificio del pueblo” (Bolívar, 2017: 101).

⁴⁸ Formado por el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES).

Sin embargo, aún hay dudas de lo ambiciosas que son estas y otras propuestas y su alcance para lograr configurarse como un cambio radical para el país, que tanto apela, en tan solo seis años. Muchos factores internos hacen que esto sea difícil de creer, puesto que la sociedad está envuelta en un contexto de violencia y corrupción y la forma de cómo lograr romper con este patrón no es clara y que posiblemente no toma en cuenta el contexto internacional y su influencia en el curso del país.

El 1 de diciembre de 2018 durante su toma de protesta como presidente realizada en el zócalo de la Ciudad de México, AMLO reafirmó el acuerdo de “no mentir, no robar y no traicionar al pueblo”, al mismo tiempo que dictó 100 compromisos⁴⁹ a realizar durante su gobierno para lograr una transformación del país (El Universal, 2018). Al primer año de su mandato afirmó que la mayoría de ellos ya estaban cumplidos, mientras que, hasta el día de su segundo informe de gobierno, en septiembre de 2020, según información de presidencia, sumaba 95 promesas cumplidas, y solo 5 de ellas “en proceso” (Lozano, 2020).

Como parte de estas promesas, destaca la austeridad. El compromiso número 31 habla de que se incrementará el presupuesto para financiar los programas de bienestar y que esto será gracias a que se obtendrán ahorros por no permitir la corrupción y gobernar con austeridad republicana (El Universal, 2018). Esta ayuda, que caracteriza a su gobierno, se otorga a través de una provisión directa de dinero especialmente para los jóvenes, adultos mayores y discapacitados (Beck, Bravo, Iber, 2020: 113).

En abril del 2020 entró en vigor el plan de austeridad con el fin de fortalecer el blindaje de los programas sociales y proyectos prioritarios en 622 mil 522 millones de pesos (SEGOB, 2020a). El decreto cuenta con 11 puntos, entre los que destacan: la reducción escalonada y voluntaria del 25% del salario a funcionarios públicos de alto rango y el retiro del aguinaldo, el cierre de la mitad de las oficinas con excepción de las que atienden de manera directa al público, no incrementar los precios de los combustibles, impuestos ni nuevas deudas para el país, y demostrar que hay otra forma de enfrentar la crisis sanitaria, económica o de cualquier otra índole, siempre y cuando no se permita la corrupción, se

⁴⁹ Ver: Gobierno de México. (2020). 100 compromisos del presidente Andrés Manuel López Obrador a un año del triunfo [online]. Disponible en: <https://presidente.gob.mx/100-compromisos-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-a-un-ano-del-triunfo/> [1 de diciembre de 2020].

fortalezcan valores y principios como el humanismo y se gobierne para y con el pueblo (SEGOB, op.cit.).

No obstante, existen proyectos, implementados por este gobierno, que han sido fuertemente criticados debido a que son obras costosas que absorben parte importante del presupuesto nacional. Algunos ejemplos son: el cambio de lugar del proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (De Texcoco a Santa Lucía)⁵⁰, el plan para salvar a PEMEX⁵¹ y la construcción de la Nueva Refinería en Dos Bocas Tabasco, la construcción del Tren Maya⁵² y la “rifa del avión presidencial”⁵³.

Aun así, cabe resaltar que el apoyo que MORENA y el presidente tienen por parte de la mayoría del pueblo mexicano es relevante. Desde las elecciones del 2018, Morena ganó 6 de las 9 gubernaturas (García, 2018), y aunque tenía mayoría en el Congreso, después de las elecciones de junio de 2021 se redujeron los lugares ocupados por el partido, como lo muestra la figura 1.

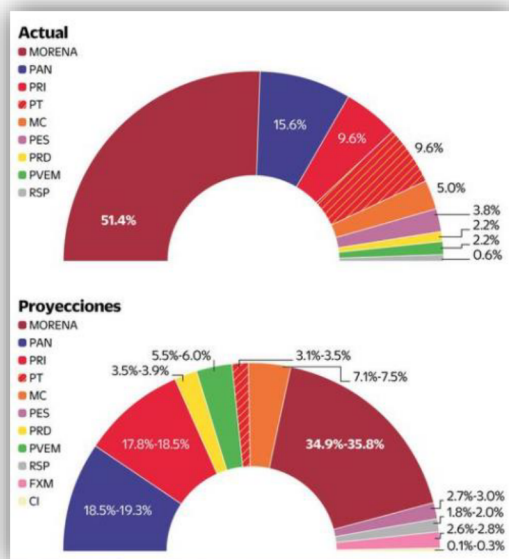
⁵⁰ “El proyecto de Santa Lucía ha estado envuelto en una polémica desde el inicio. AMLO lo presentó como alternativa al NAICM, obra iniciada durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto y que ya registraba un 30% de avance al final de su gobierno. Pese a las advertencias del sector empresarial, el presidente organizó una consulta ciudadana de cuestionada legalidad antes incluso de llegar al poder. Esta se saldó con la cancelación de esta obra billonaria, con una inversión prevista de alrededor de 285.000 millones de pesos, 14.000 millones de dólares, y con la apuesta por Santa Lucía, obra que inicio en octubre de 2019 y tiene una fecha prevista de inauguración en marzo de 2022” (Cullell, 2019).

⁵¹ Para el presidente, Petróleos Mexicanos (PEMEX) representa uno de los ejes principales del desarrollo nacional. Actualmente, es una empresa que se encuentra fuertemente endeudada por lo que López Obrador busca rescatarla a través del incremento de la inversión pública y coartando la participación del capital privado (Nájar, 2019a).

⁵² Es un proyecto para la construcción de un tren “moderno, turístico y cultural” que busca comunicar los principales centros arqueológicos de la cultura maya en cinco estados del sureste mexicano (Fuentes, 2018).

⁵³ Desde su campaña política prometió vender el avión presidencial ya que considera que es un insulto al pueblo mexicano y representa un ejemplo de los excesos de gobiernos anteriores, sin embargo, no ha podido lograr su cometido y mejor optó por realizar una rifa. Sin embargo, al darse cuenta de lo poco rentable que sería darle un avión de esa magnitud a algún ciudadano, optó por otorgar dinero en efectivo. Entre los mayores participantes del sorteo se encuentra el gobierno mexicano, que gastó casi 24 millones de dólares para comprar boletos que entregó a los hospitales, para que tengan la oportunidad de ganar fondos que necesitan con urgencia (Kitroeff, 2020).

Figura 1. Conformación de la Cámara de Diputados mexicana, 64 legislatura.



Fuente: (García y Jiménez, 2021).

A pesar de esta pérdida, MORENA ganó 11 de las 15 gubernaturas por las que compitió, lo que significa que ahora gobernará 17 estados del país, que juntos cuentan con una población de 58, 462, 853 habitantes (El Financiero, 2021).

A más de dos años de su gobierno, el país está dividido, entre los simpatizantes de López Obrador que se mantienen fieles a sus propuestas y logros, y los que repudian las acciones realizadas en su gobierno hasta ahora, como es el caso del Frente Nacional Anti-AMLO⁵⁴, arguyendo al hecho de que la violencia continúa incrementando⁵⁵ (pese a la

⁵⁴ Este movimiento se autodenomina como pacífico y ciudadano, no excluyente y no perteneciente a algún partido político es liderado por el empresario Pedro Luis Martín Bringas, y busca hacer dimitir al presidente López Obrador vía herramientas jurídicas, de presión social y de medios (Forbes, 2020a).

⁵⁵ “En los primeros seis meses del 2020 fueron asesinadas 17 mil 982 personas en México. Se trata, en promedio, de casi 100 asesinatos de todos los días, la mayoría de ellas con armas de fuego. Las víctimas de homicidio y feminicidio reportadas oficialmente en los primeros seis meses de este año superan en más de 300 a los 17 mil 653 registrados en 2019, que hasta ahora ostentaba el nivel más alto de violencia del último cuarto de siglo” (Angel, 2020).

creación Guardia Nacional⁵⁶), aunado a los escándalos de corrupción de la familia del presidente⁵⁷.

Actualmente, el contexto que vive el país debido a la pandemia mundial⁵⁸ hace que sea más complejo desempeñar los compromisos presidenciales, dada la necesidad de realizar ciertos ajustes internos para adaptarse a los nuevos retos internacionales.

Sin embargo, Curzio argumenta que “el gobierno no traía buenos números económicos antes del COVID” y que “no hay ningún elemento para suponer que la gestión gubernamental hubiese sido dramáticamente diferente a lo que hoy tenemos” (Curzio, 2021). Esta idea se respalda con un estudio preliminar del INEGI acerca de la economía del país, el cual sugiere que en 2020 ésta se contrajo 8.5%, siendo el sector industrial el más afectado con una caída anual de 10.2 % (Forbes, 2021).

3.2 Política exterior y Cooperación Internacional para el Desarrollo en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador

El gobierno del presidente López Obrador tiene como objetivo principal el combate a la pobreza, la corrupción y la desigualdad que han afectado a México durante años, por lo que desde su campaña electoral apeló a que “la mejor política exterior es la interior” (en Hernández, 2018). Esto quiere decir que, durante su gobierno, las relaciones con el exterior

⁵⁶ “Apenas unas semanas antes de asumir el cargo, y después de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró como inconstitucional la Ley de Seguridad Interior que habría formalizado el papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública, López Obrador anunció su intención de crear una nueva Guardia Nacional para asumir las funciones policiales federales. Propuso que la fuerza debería estar compuesta por soldados y agentes de la Policía Federal y operar bajo el mando del Ejército. El 28 de febrero de 2019, el Congreso de México aprobó las reformas constitucionales que crearon la Guardia Nacional y estableció un límite de cinco años para el uso de los militares en tareas de seguridad pública. Tres meses después, el 27 de mayo de 2019, entró en vigor la ley que regula la Guardia Nacional” (Meyer, 2020).

⁵⁷ A finales del 2020, en el programa *Latinus* el periodista Carlos Loret reveló que la prima hermana del presidente, Felipa Guadalupe Obrador Olán, ha ganado contratos con Pemex que suman más de 35 millones de pesos en los últimos dos años (El Universal, 2020). Así como sus dos hermanos, Pío López Obrador, quien fue exhibido recibiendo dinero del ex colaborador del Partido Verde Ecologista de México presuntamente para patrocinar a Morena; y José Ramiro López Obrador el cual recibió un crédito por 1 millón 771 mil pesos por parte de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural Forestal y Pesquero de la Secretaría de Economía, cuando se desempeñaba como subsecretario de Asuntos Fronterizos, Migrantes y Derechos Humanos en Tabasco (Reporte Indigo, 2021).

⁵⁸ El 11 de marzo de 2020 el director general de la Organización Mundial de la Salud, Tedros Adhanom Ghebreyesu, declaró que el COVID- 19 (enfermedad infecciosa causada por un nuevo coronavirus encontrado por primera vez en Wuhan, China) pasa a ser calificado como pandemia ya que afecta a muchos países de todo el mundo (OMS, 2020).

no serían prioridad para él, puesto que hay mucho que atender en el país, sin embargo, esto no refiere a que haya un aislamiento del exterior, sino más bien un bajo perfil.

El gobierno apuesta por el regreso a los principios de la política exterior mexicana plasmados en el artículo 89 Fracción X de la Constitución Política Mexicana, en donde se menciona que:

Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (Cámara de Diputados, 2011).

Esto quiere decir que la política exterior mexicana de no intervención está basada en el respeto a las decisiones internas de los países, al mismo tiempo que promueve la cooperación internacional para la solución pacífica de las controversias que puedan llegar a presentarse.

A pesar de que el gobierno mexicano argumente que el exterior no es su prioridad, más bien es una administración que pone por delante ciertos temas en específico que le son de interés para sus ideales. López Obrador parece respetar el principio de no intervención, aunque no en su totalidad, y cae en una débil y selectiva política exterior.

Al respecto Prado menciona que:

La planificación de la política exterior en el gobierno *lópezobradorista* obedece al criterio del mandatario de que los asuntos internos prevalecen respecto a los externos. Dicho concepto decanta en un ejercicio de carácter selectivo en donde los referentes principales son las fronteras, el desarrollo y la migración (Prado, 2021: 56 y 57).

Esta expresión es clara, el PDI con Centroamérica, que tiene el fin de impulsar el desarrollo y contener la migración⁵⁹, es la imagen de la política exterior y cooperación internacional del actual gobierno mexicano.

El gobierno de Obrador viró y reforzó su actuar en este instrumento de política exterior, a efecto de replicar esquemas nacionales a favor de justicia nacional y afrontar el desafío centroamericano a través

⁵⁹ Cabe resaltar que Estados Unidos presionó y amenazó con aumentar los aranceles provenientes de México si no hacía algo para frenar el fenómeno migratorio.

de modelos distintos a los recorridos en sexenios anteriores y, también, en otros países del mundo” (Prado, 2020b:414).

No obstante, la pandemia de Covid-19 vino a darle un nuevo propósito a la política exterior de México (y de la mayoría del mundo), puesto que gran parte de ésta se ha fijado en enfrentar la enfermedad, y ahora con las vacunas disponibles, la adquisición de las mismas a través de ejercicios de compra y/o cooperación con otros países y organismos multilaterales.

3.3 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un documento que plasma los problemas nacionales existentes, con el fin de que la sociedad conozca las metas que el gobierno pretende alcanzar en el sexenio y cuáles son los medios para lograrlo. En el gobierno actual estos propósitos se cumplirán a través del “impulso a la economía, el crecimiento con austeridad y la no corrupción” (SEGOB, 2019).

El PND de López Obrador hace un recuento de los daños de gobiernos anteriores argumentando que el neoliberalismo, la privatización y la corrupción son los principales males de México, por lo que propone diversas acciones, entre las que destacan los programas sociales, con el fin de tomar un nuevo rumbo de desarrollo y estabilidad para la sociedad mexicana.

Respecto a las relaciones con el exterior, el PND menciona que:

México ha recuperado los principios que hicieron de su política exterior un ejemplo mundial: no intervención, autodeterminación, relaciones con todos los pueblos basados en la cooperación para el desarrollo, solución pacífica de los conflictos mediante el dialogo y rechazo a la violencia y a la guerra, respeto a los derechos humanos (SEGOB, op.cit.).

Este documento, destaca la importancia de la CID, ya que considera que se debe ofrecer cooperación, amistad y respeto a todas las naciones del mundo regidos siempre bajo estos principios; asimismo, la necesidad de hacer hincapié en la relación con los países de América Latina y el Caribe, recordando los lazos históricos que se tienen y fomentando el intercambio económico, cultural, científico y tecnológico, especialmente con las naciones centroamericanas (SEGOB, op.cit.).

Además, el PND señala que México, como parte de la región de Norteamérica, pretende tener una convivencia más justa, basada en la cooperación y la búsqueda negociada de soluciones a problemas comunes con Estados Unidos y Canadá. La importancia de velar por la protección de los doce millones de mexicanos en territorio estadounidense y más de ciento veinte mil en Canadá, coloca a estas naciones como prioridad en la política exterior mexicana (SEGOB, op.cit.).

Por otro lado, en el apartado llamado “Migración: soluciones de raíz”, el PND destaca que, a través de la CID, el gobierno busca dar respuesta al fenómeno de la migración identificando los causantes como “la aniquilación de la industria nacional, el abandono del campo, el incremento de la pobreza, el desempleo, la marginación, la inseguridad y la violencia” (SEGOB, op.cit.), y dar soluciones de raíz a las mismas.

Para frenar la movilidad humana, el gobierno federal atacará estas causas, “mediante la creación de empleos dignos, el desarrollo regional, la edificación de un estado de bienestar y el impulso a los procesos de construcción de la paz” (SEGOB, op.cit.).

Asimismo, el PND considera que la migración no es un fenómeno inevitable, sino que se puede prevenir creando las condiciones necesarias para que las poblaciones no se vean en la necesidad de salir de sus lugares de origen. Por ello, este indica que:

Con la negociación y el dialogo se buscará involucrar a los gobiernos de Estados Unidos y a los del llamado Triángulo del Norte centroamericano (Guatemala, Honduras y El Salvador) en la construcción de mecanismos de reactivación económica, bienestar y desarrollo capaces de desactivar el fenómeno migratorio (SEGOB, op.cit.).

Finalmente, el PND argumenta que la presidencia respeta la larga tradición de tierra de asilo y refugio de México, por lo que velará por los derechos de los extranjeros que lleguen al país, se les dará hospitalidad y la posibilidad de construir una nueva vida aquí, al mismo tiempo que se sensibilizará a la población mexicana para erradicar el racismo, la xenofobia y paranoia (SEGOB, op.cit.).

3.4 Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024

El 2 de julio de 2020 en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores elaborado por la SRE, mismo que

ejecutará los objetivos, estrategias, acciones, metas para el bienestar y los parámetros de dicho Programa (SRE, 2020a).

Este documento, de la misma manera que el PND, plantea que la política exterior regrese a los preceptos establecidos en la Constitución y que sea dirigida por el Principio Rector que sostiene el gobierno: “el respeto al derecho ajeno es la paz”⁶⁰. Al mismo tiempo que se sustenta en el derecho internacional y en los valores de paz, el entendimiento mutuo y la prosperidad (SRE, op.cit.).

Asimismo, este Programa señala que:

La acción internacional del país se orientará invariablemente a fortalecer el desarrollo nacional y acrecentar el bienestar del pueblo de México, que es la meta del nuevo modelo de desarrollo de la actual administración, sin perder de vista las aspiraciones, las necesidades y las decisiones de la sociedad mexicana (SRE, op.cit.).

Este Programa se alinea al apartado 1. “Política y Gobierno del PND” y a lo que corresponde de política exterior, y se sustenta en cinco objetivos prioritarios que serán guía de la acción internacional del país. De entre ellos, es pertinente analizar el objetivo 1 y 2 que hablan acerca de la relación de México con Centroamérica.

El objetivo prioritario 1. “Consolidar relaciones de amistad, entendimiento y mutuo beneficio con países de las distintas regiones del mundo en beneficio de la sociedad, y que contribuyan a la construcción de un país con bienestar”, tiene la intención de que la región de América Latina y el Caribe sean calificados como prioridad para el interés nacional (SRE, op.cit.).

Algunos de los fines que se buscan en la zona, según el Programa, son:

Mantener el diálogo político y fortalecer las relaciones comerciales con estos países, consolidar la Alianza del Pacífico, tener una presencia activa en los mecanismos regionales y subregionales, y la instrumentación del Plan de Desarrollo Integral (PDI) con el apoyo de la CEPAL (SRE, op.cit.).

El PDI para Centroamérica, específicamente para El Salvador, Honduras y Guatemala, es un importante instrumento de cooperación del actual gobierno, el cual busca

⁶⁰ “Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”, es una de las frases más famosas pronunciada por Benito Juárez, ex presidente de México (1858-1872), en un discurso, el 15 de julio de 1867 (Milenio, 2018).

impulsar la relación con estos países generando oportunidades, empleo y bienestar social. Acerca de este, el Programa Sectorial argumenta que:

Enfatiza el vínculo entre migración y desarrollo, el respeto a los derechos humanos dándole un enfoque de seguridad humana, desarrollo territorial y perspectiva de género; al mismo tiempo que atiende la visión y principios del Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (SRE, op.cit.).

De igual manera este objetivo plantea la necesidad de atender la frontera sur y la relación con Centroamérica en el marco del PDI. Ello estipula que se hará primeramente fortaleciendo “el diálogo político con el Gobierno de Belice y el nuevo Gobierno electo de Guatemala llevando a cabo acciones de cooperación en materia de infraestructura fronteriza, seguridad, energía y desarrollo social” (SRE, op.cit.), y fortaleciendo con los “7 países de Centroamérica la relación en los rubros político, económico, comercial, de inversiones y de cooperación” (SRE, op.cit.).

Por otro lado, el objetivo 2 “Lograr que la política de cooperación internacional para el desarrollo y de promoción de México en el exterior contribuyan al desarrollo humano sostenible de México y de nuestros socios, con prioridad en Centroamérica” pretende que la AMEXCID promueva la cooperación y movilice recursos financieros, técnicos y humanos para avanzar en el cumplimiento de los objetivos nacionales (SRE, op.cit.).

De igual forma, el Programa Sectorial marca que:

La AMEXCID promueve una estrategia en favor de la cooperación internacional para el desarrollo, que remonta modelos asistencialistas en favor de aquellos de carácter más horizontal y de beneficios compartidos enmarcados en acuerdos y agendas multilaterales de desarrollo (SRE, op.cit.).

Es importante recordar que, como se señaló en el primer capítulo, el propósito de la CID no es promover modelos asistencialistas, sino que son acciones entre dos o más actores que no solo se basan en un recurso financiero, también utilizan la transferencia de conocimiento, experiencias, oportunidades, y acuerdos que sean benéficos para las poblaciones involucradas. Por ello, es pertinente mencionar que, la AMEXCID, debe regirse por los principios de la CID y no creer que esta se basa en dotaciones económicas o materiales.

En lo que respecta al fenómeno migratorio, este objetivo pone especial énfasis en que la reducción del mismo es primordial para el gobierno actual. Al mencionar que:

México se ha propuesto reducir la migración forzada, ya sea de nacionales mexicanos o centroamericanos, mediante esquemas de cooperación para el desarrollo que coadyuven en el combate a las causas de fondo del fenómeno, mitigando las consecuencias sociales y económicas adversas del cambio climático, y fortaleciendo los sistemas de salud y de seguridad pública, entre otros (SRE, op.cit.)

Asimismo, el Programa referido indica que el PDI es una estrategia para crear condiciones favorables que logren un mayor bienestar en los beneficiarios, tratando de velar por una migración segura, ordenada y regular, y respetando los derechos humanos de las personas migrantes a través de esta cooperación (SRE, op.cit.).

Finalmente, el Programa Sectorial menciona que algunas de las estrategias para cumplir con el objetivo 2 respecto a la región centroamericana son:

- Impulsar el desarrollo humano sostenible de Centroamérica en áreas de desarrollo económico, bienestar social, sostenibilidad ambiental y gestión migratoria que incidan en la reducción de la migración forzada proveniente de Guatemala, Honduras y El Salvador a través de programas de cooperación bilateral y triangular.
- Impulsar el diálogo y la negociación con los países del norte de Centroamérica y del Caribe, para contribuir al desarrollo humano sostenible regional, facilitando el mejoramiento de condiciones de vida digna y haciendo frente al fenómeno migratorio, con enfoque transversal y de género (SRE, op.cit.).

3.5 Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2019-2024

En septiembre de 2019 se realizaron tres Talleres de Consulta Multiactor para el Diseño del nuevo Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) para el periodo de 2019-2025, el cual constituye la base para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación internacional del gobierno mexicano (AMEXCID, 2019a).

Aunque actualmente no se ha publicado el Programa oficial, existe un borrador del mismo disponible en internet⁶¹. Este consta de un capítulo titulado “Diagnóstico” desarrollado en siete subtemas. El PROCID considera que hoy en día existe disparidad para alcanzar los beneficios del desarrollo dirigidos a la sociedad, por lo que es importante que

⁶¹ Disponible en: https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/sI7kq_PROCID%202019-2024%20%20V1%201.pdf

las agencias de desarrollo del Sur busquen la manera de lograr una cooperación eficaz, igualitaria, inclusiva y transparente (AMEXCID, 2019b).

En este tenor, el PROCID igualmente destaca la zona de América Latina y el Caribe como sustancial en sus proyectos de CSS, al tiempo que recuerda que el gobierno tiene como “prioridad transversal la prevención de la migración forzada sobre la fase de un nuevo paradigma de desarrollo” (AMEXCID, op.cit.).

Por ello, la CSS tiene un papel importante para combatir el fenómeno migratorio que en los últimos años ha cobrado fuerza en los países del NCA. La migración forzada, menciona el proyecto de PROCID, es causada por falta de oportunidades de desarrollo en sus lugares de origen, por lo que se busca un “cambio de paradigma que tenga como base a las personas y su derecho al desarrollo” (AMEXCID, op.cit.), tal y como lo tiene planeado el PDI para abordar la migración desde un frente común e integral.

Respecto a ello, este documento subraya que:

En concordancia con el Plan de Desarrollo Integral entre El Salvador, Guatemala, Honduras y México, se debe enfatizar el desarrollo a través de un cambio estructural de las economías y las sociedades que desafíe los límites nacionales para abordar la movilidad humana desde un frente común e integral (AMEXCID, op.cit.).

3.6 Acciones mexicanas de política exterior y cooperación internacional

La política exterior del gobierno de López Obrador, como se ha visto en los diferentes planes y programas, guía su política exterior a través de los principios de la Doctrina Estrada, promulgada en 1930 por el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada Félix. En esta se colocaron los principios de libre autodeterminación de los pueblos y de no injerencia en los asuntos internos de otros países como elementos rectores de la diplomacia mexicana, lo que significa que México no debe pronunciarse sobre la legitimidad de los gobiernos de otros países ni puede calificarlos (BBC News Mundo, 2019b).

En enero del 2019 AMLO enfrentó un complejo asunto en Latinoamérica: la autoproclamación de Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela y su correspondiente reconocimiento internacional por parte de varios países. Ante ello, el gobierno mexicano no cedió a las presiones del Grupo de Lima para el reconocimiento de este nuevo gobierno y con esto demostró la no intervención en los asuntos de otros países y que se puede optar por una solución a través del diálogo (Chaves, 2019), aunque al mismo

tiempo no honró el principio constitucional dedicado a la protección de los derechos humanos.

Además, a finales del 2019 esta postura se vio cuestionada por la decisión del gobierno mexicano de otorgar asilo político por razones humanitarias al ex presidente boliviano Evo Morales tras su renuncia⁶². Al respecto, el canciller mexicano mencionó que se actuó “en virtud de la situación de urgencia que enfrenta en Bolivia, en donde la vida (de Evo Morales) y su integridad corren riesgo” (Ebrard, 2019), además de argumentar que “bajo el derecho internacional, se proceda a otorgar el correspondiente salvoconducto y las seguridades del mismo” (Ebrard, op.cit.).

Por otro lado, recordando sus prioridades, AMLO desistió de asistir a la reunión del G20⁶³ en Osaka, Japón, tras preferir atender la crisis del huachicoleo⁶⁴. Sin embargo, el presidente envió una carta al G20 sobre las desigualdades del planeta y la necesidad de atenderlas, además de hacer hincapié en que es la desigualdad la que provoca la violencia, la inseguridad, los daños al medioambiente y los flujos migratorios (Chaves, 2019).

Por otra parte, a mediados del 2020, México obtuvo el respaldo para ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU⁶⁵ para el periodo 2021-2022 con 187 votos,

⁶² Cabe resaltar que un avión de las fuerzas armadas mexicanas viajó a Bolivia, en noviembre de 2019, para trasladar a Evo Morales a México.

⁶³ “El Grupo de los Veinte (G20) es el principal foro de coordinación de políticas macroeconómicas entre las veinte economías más importantes del mundo, que incluye las perspectivas tanto de países desarrollados, como de economías emergentes... 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” (SRE, 2015b).

⁶⁴ “El problema surgió después del plan del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador para combatir las redes de robo de combustible creadas en las últimas décadas y que provoca al Estado unas pérdidas por 60.000 millones de pesos al año, unos US\$3.000 millones... La estrategia consistió en cerrar las válvulas de al menos cuatro de los 13 oleoductos de Petróleos Mexicanos (Pemex) para evitar que las bandas de "huachicoleros" (ladrones de combustible) extrajeran gasolina de los ductos, pero con ello se interrumpió también el suministro a decenas de ciudades en los estados de México, Michoacán, Guanajuato, Aguascalientes, Jalisco, Querétaro y Tamaulipas” (Nájar, 2019b).

⁶⁵ El Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. Este cuenta con 5 miembros permanentes y 10 no permanentes que son electos por periodos de dos años, y cada miembro tiene un voto. De acuerdo con la Carta, todos los Miembros de la ONU convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad. Éste es el único órgano de la ONU cuyas decisiones los Estados Miembros, conforme a la Carta, están obligados a cumplir. Cuando se le presenta una controversia, la primera medida del Consejo es generalmente recomendar a las partes que lleguen a un acuerdo por medios pacíficos. Puede imponer embargos o sanciones económicas, o autorizar el uso de la fuerza para hacer cumplir los mandatos (ONU, 2020b).

lo que representa el 97% del total de votos emitidos por los Estados miembros de Naciones Unidas, tratándose del mayor número con el que México ha sido electo. El presidente mexicano agradeció el apoyo recibido e instruyó al embajador Juan Ramón de la Fuente, quien representa a México en ese organismo, a hacer valer los principios de política exterior mexicana de este gobierno (SRE, 2020b).

Desde el inicio, como ya se mencionó, el gobierno de MORENA se comprometió a mirar más al Sur, mediante una política exterior activa con los 32 países de América Latina y el Caribe y los diferentes mecanismos de integración de los que forma parte, acorde con la tradición diplomática de cooperación y amistad (SRE, 2020a).

En el marco de esta relación, la participación de México en la XVIII Cumbre del Mecanismo de Tuxtla en San Pedro Sula, Honduras en agosto de 2019 resulta importante. En esta, si bien no participó el presidente, se acordó atender de manera prioritaria las causas estructurales de la migración, con la finalidad de generar oportunidades de desarrollo en los países donde hay más flujo migratorio (SRE, 2020a).

Otra prueba de la amistad con Latinoamérica es la designación de México como presidente pro t mpore de la CELAC⁶⁶ durante el 2020. El Plan de Trabajo anunciado por el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, señala que la unión es primordial teniendo como ejes rectores la cooperación internacional, la relación con socios extra regionales, la agricultura familiar, seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre y la pobreza (Presidencia de la República, 2020). Asimismo, en septiembre de 2020, el país fue reelegido por unanimidad para continuar en el 2021 con esta presidencia, destacando los esfuerzos realizados por México en materia de cooperación espacial, los encuentros de rectores y la estrategia contra el COVID-19 (La Jornada, 2020).

No obstante, “el evidente apoyo por parte de México a la CELAC no coincide con el secundario respaldo que el país de referencia otorga a otros espacios regionales” (Prado, 2021:63). La participación de México en mecanismos regionales como la Alianza del Pacífico, la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y la Conferencia Iberoamericana, es

⁶⁶ La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es un mecanismo intergubernamental para el diálogo y el acuerdo político, que incluye permanentemente treinta y tres países de América Latina y el Caribe (CELAC, S.a.).

limitada, y demuestra la selectividad de la política exterior que ya se ha planteado anteriormente.

Por otro lado, cabe resaltar el acuerdo entre México y Argentina con la Fundación Carlos Slim para producir en América Latina la vacuna del COVID-19 AstraZeneca pactado en septiembre de 2020. La Cancillería mexicana informó que durante una reunión virtual de la CELAC se dieron a conocer los detalles de esta colaboración, que permitirá que la región pueda acceder a la vacuna desarrollada por la farmacéutica AstraZeneca y la Universidad de Oxford, entre seis meses y un año antes de lo esperado (Deutsche Welle, 2020).

En otros temas, en noviembre de 2020, México mostró su solidaridad con los países de Centroamérica por el paso de los huracanes Iota y Eta, viéndose afectados principalmente Honduras y Nicaragua. La SRE informó que en un ejercicio de amistad y cooperación el Ejército y la Fuerza Aérea mexicana trasladaron 15.2 toneladas de ayuda humanitaria a Honduras (Europa Press, 2020).

Por otro lado, la relación con Estados Unidos también es pieza clave en la política exterior mexicana. A pesar de que durante el primer año de gobierno AMLO no realizó ningún viaje al exterior, rompió con este patrón en julio de 2020 realizando una visita al presidente de Estados Unidos, Donald Trump, para celebrar la entrada en vigor del T-MEC⁶⁷ que pretende colocar a la región como la más importante en materia comercial a nivel mundial (MARCA Claro, 2020).

México aspira a mantener una política de buena vecindad con Estados Unidos; la defensa de los mexicanos en territorio estadounidense sin aceptar ofensas y la no violación a la soberanía nacional son importantes (Gutiérrez, 2018).

Además, el gobierno asegura que velar por los derechos de los migrantes es prioridad en este gobierno, al respecto, en el Sitio oficial de López Obrador, se menciona que:

El presidente refrendó su respaldo hacia los migrantes mexicanos radicados en Estados Unidos y expuso que los 50 consulados que existen en ese país, se convertirán en procuradurías para la defensa de los

⁶⁷ El T-MEC es el nuevo acuerdo comercial entre México, Canadá y Estados Unidos que sustituyó al Tratado de Libre Comercio de América del Norte un acuerdo firmado desde 1992. Las negociaciones para actualizar este tratado comenzaron el 30 de noviembre de 2018 con el fin de incorporar disposiciones nuevas y actualizadas destinadas a resolver los desafíos del siglo XXI y promover puntos de venta por las personas que viven en esta región. Tendrá una vigencia de 16 años, pero será sometido a revisión cada seis (Forbes, 2020b).

migrantes. 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 (...) Tenemos que apoyar y proteger a nuestros paisanos en el extranjero; tenemos que insistir mucho en la cooperación para el desarrollo (Sitio oficial de Andrés Manuel López Obrador, 2019).

Desde que en octubre del 2018 empezaron a llegar al país caravanas migrantes de centroamericanos que buscan ingresar a México para llegar a Estados Unidos, dado que la región tiene una fuerte crisis de corrupción, miseria y violencia, se creó una tensión en la relación bilateral, ya que el presidente Trump considera que es responsabilidad de México impedir que arriben a territorio estadounidense (Ruiz, 2019).

Ante esto, el gobierno de Trump amenazó con aumentar el arancel a todas las mercancías que provienen de México desde el 5% hasta el 25% si no se hacía algo al respecto, por lo que el gobierno mexicano mandó el refuerzo de efectivos de la Guardia Nacional (en la frontera sur) y del ejército (en la frontera norte) para la realización de tareas de control migratorio (Chaves, 2019).

Asimismo, es importante recordar que cuando que el presidente Trump llegó al poder en 2016 y desde su campaña, se mostró xenófobo y racista, específicamente con los migrantes mexicanos que arribaban a su país.

Es por todas estas situaciones que el gobierno apuesta por generar condiciones favorables y apoyo económico a través de programas sociales para que las personas no se vean en la necesidad de migrar por falta de oportunidades en el país, al mismo tiempo que, a través de la cooperación internacional, el gobierno busca transmitir este propósito al exterior, principalmente a Guatemala, Honduras y El Salvador⁶⁸, y con ello mantener una buena relación con Estados Unidos, demostrar su compromiso con el Sur y enarbolar su política de ayuda para el desarrollo.

En este sentido, el PDI se ha convertido en un programa inédito de cooperación “para contribuir a las causas estructurales que generan migración” (CEPAL, 2020). De igual forma, ha permitido estrechar las relaciones de México no sólo con estos países de Centroamérica, sino con socios como la Unión Europea y las agencias, fondos y programas del Sistema de Naciones Unidas (SRE, 2020c), lo que lo convierte en una nueva visión de cooperación ante

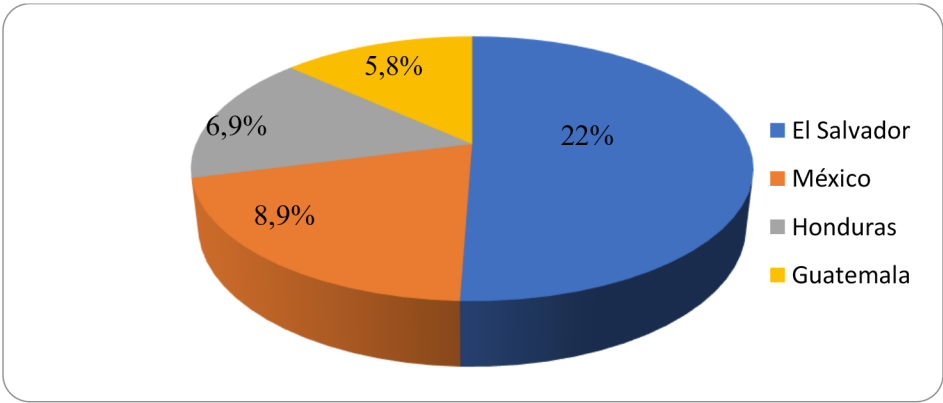
⁶⁸ Siendo los tres principales países expulsores de población de la región de Centroamérica (Prado, 2020b: 411).

el problema de la movilidad humana y parte esencial de la política exterior mexicana en el actual gobierno.

3.7 Recomendaciones de la CEPAL: Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica
La relación de CSS entre México y el Norte de Centroamérica (NCA) se ha fortalecido en las últimas décadas a raíz de las repercusiones que han tenido los conflictos internos en la región, por lo que se ha fomentado el diálogo y la negociación para poner fin a estos. De igual manera, se ha incentivado la integración regional para impulsar el desarrollo y contener la migración forzada, principalmente hacia Estados Unidos, que se ha generado en los últimos años a causa de diversos factores.

El flujo migratorio en la región es un fenómeno que ha ido en incremento, las personas originarias de esta zona que residen en el extranjero ascienden a más de 15.4 millones (CEPAL, 2019a). El gráfico 1 muestra el porcentaje de nativos de la región que viven en el exterior de acuerdo a la población de cada país.

Gráfico 1. Mexicanos y centroamericanos residentes en el exterior, 2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2019a). *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL*, Ciudad de México.

En la actualidad la región ha unido esfuerzos para encontrar las causas de raíz que hacen que la sociedad centroamericana se vea en la necesidad de salir de sus países de origen para encontrar mejores condiciones de vida. En este tenor, el PDI, a través de las recomendaciones de la CEPAL “plantea la urgencia de pactar en la subregión una agenda de

desarrollo de largo plazo que busque resolver problemáticas estructurales y atender la movilidad humana en sus fases de expulsión, tránsito o retorno” (CEPAL, op.cit.).

La búsqueda por construir una nueva relación que profundice la cooperación en materia de migración para hacer que la movilidad humana se convierta en una opción y no sea vista como una necesidad, haciendo hincapié en el tema de la seguridad humana y respetando los derechos humanos, es uno de los principales temas que trata el PDI.

Este documento titulado “Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL” fue una petición de los gobiernos de dichos países y expresa la visión regional y la voluntad de la CEPAL de trabajar con los países, fondos, programas y organismos especializados de la ONU para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular⁶⁹, y el Pacto Mundial sobre los Refugiados⁷⁰ (CEPAL, op.cit.).

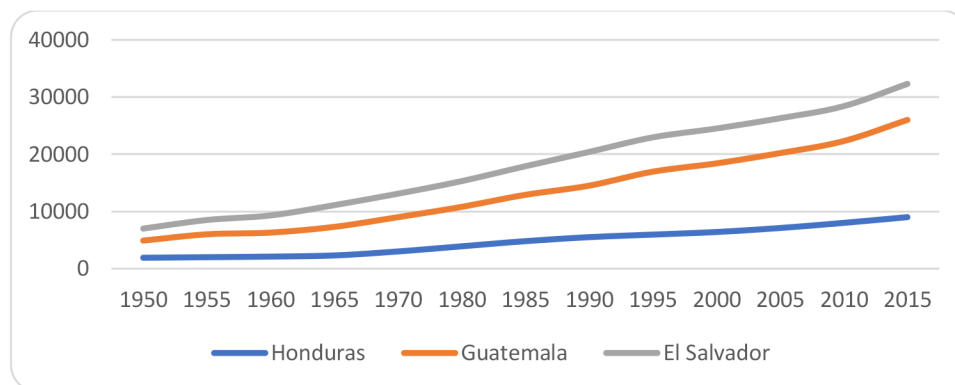
El PDI, el cual se divide en siete capítulos, estudia y expone desde una óptica del desarrollo las causas estructurales de la migración: 1) el crecimiento demográfico, que ha provocado, en los últimos años, un aumento de la población en edad de trabajar; 2) el déficit en la creación de empleos formales y la creciente necesidad de mano de obra en los Estados Unidos, 3) el diferencial de sueldos y condiciones de empleo existentes (CEPAL, op.cit.). Por lo que propone recomendaciones para impulsar el desarrollo en la región y con esto reducir los flujos migratorios.

El PDI señala que entre 1950 y 1975 los países del NCA presentaron un alto crecimiento demográfico, como se puede observar en el gráfico 2, pasando de 6.9 millones en 1950 a 13.7 millones en 1975, y llegando a 33 millones para 2018 en tan solo 241.000 km² de territorio, presentando entonces una densidad demográfica de 136 habitantes por km², siendo esta más alta que la media de América Latina (CEPAL, op.cit.)

⁶⁹ Esta expresa el compromiso colectivo de mejorar la cooperación sobre la migración internacional y reconoce que los efectos positivos de la migración en términos de prosperidad, innovación y desarrollo pueden optimizarse mejorando su gobernanza (CEPAL, 2019a).

⁷⁰ Fue aprobado por la Asamblea General de la ONU en 2018 y representa la voluntad política y la ambición de la comunidad internacional en su conjunto de fortalecer la cooperación y la solidaridad con los refugiados y los países acogida afectados (ACNUR, s.a.)

Gráfico 2. Crecimiento demográfico del NCA 1950-2018



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2019a). *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL*, Ciudad de México.

Es decir, el fenómeno conocido como bono demográfico⁷¹ “implicó una menor transferencia de recursos de la población económicamente activa a las personas económicamente dependientes, lo que generó una creciente demanda de empleos de la población joven” (CEPAL, op.cit.), que lamentablemente los gobiernos no podían satisfacer. Las malas condiciones de trabajo y bajos salarios, aunado a las peticiones de Estados Unidos de mano de obra ofreciendo mejores condiciones de trabajo, representan las causas principales que provocan migración en la zona, señala el PDI.

Asimismo, el Plan menciona que, estas causas estructurales están acompañadas de fenómenos como la desigualdad, la pobreza, la violencia, la inseguridad, el poco crecimiento económico y desarrollo social, el cambio climático, entre otros, que existen actualmente en la región y que promueven el flujo migratorio.

Como se mencionó anteriormente, el cumplimiento de los ODS resulta pertinente en este caso y en todos. El Plan argumenta que para alcanzar niveles de crecimiento suficientemente altos y garantizar una mejor distribución del ingreso que ayude a frenar la migración es necesario realizar una inversión pública más significativa, enfocada en el

⁷¹ A medida que la transición demográfica fue avanzando en los países de la subregión, la fecundidad comenzó a disminuir a un rango de 2,2 y 3,2 hijos, cercano al nivel de reemplazo poblacional, provocando este fenómeno (CEPAL, op.cit.).

mejoramiento de la infraestructura, como el transporte, la energía, la economía digital, la salud y la educación, haciendo hincapié en la sostenibilidad ambiental (CEPAL, op.cit.).

Asimismo, como parte de un nuevo estilo de desarrollo, el PDI marca que es necesario facilitar el comercio. Para esto la región cuenta con la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con Énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras, la unión aduanera entre El Salvador, Guatemala y Honduras, y el Tratado de Libre Comercio entre México y los países de Centroamérica (CEPAL, op.cit.).

El PDI menciona también que actualmente el comercio entre los países centroamericanos cuenta con diversas trabas que obstaculizan su crecimiento. Aunque la zona presenta bajos aranceles, las diversas barreras no arancelarias son parte de las principales limitaciones del comercio. El cuadro 4 muestra algunos de los obstáculos técnicos al comercio con México identificados por El Salvador, Guatemala y Honduras del 2018.

Cuadro 4. El Salvador, Guatemala y Honduras: identificación de obstáculos técnicos al comercio con México 2018.

Obstáculo técnico	Propuesta para su solución
Aplicación discrecional de procedimientos por parte de las autoridades aduaneras del Servicio de Administración Tributaria (SAT), que conduce a cambios en partidas arancelarias de algunos productos que las excluyen del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.	Respetar las clasificaciones arancelarias que fueron la base de la negociación del Tratado de Libre Comercio.
Falta de información sobre los tiempos en los que se depura el Padrón de Importadores autorizados por México.	Aplicar un mecanismo de notificación con un tiempo prudencial, antes de deshabilitar a los empresarios del sistema.
Dificultad para acceder a las compras públicas de las entidades mexicanas.	Acordar anexos de las entidades cubiertas y las reservas en el Tratado de Libre Comercio para permitir el acceso a las licitaciones mexicanas (con reciprocidad, ya que las compras públicas centroamericanas están abiertas a los mexicanos).
Aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias que obstaculizan el comercio del banano, melocotón, camarón, carne bovina y porcina, y ovoproductos.	Homologación de procedimientos, normalización y autorización sanitaria y fitosanitaria, conforme a los principios de celeridad, proporcionalidad y racionalidad. Reconocimiento mutuo de certificaciones sanitarias, sin exigir más información de la necesaria. Cooperación técnico-financiera entre

	las autoridades de sanidad agropecuaria de cada país, para el fortalecimiento de la vigilancia fitozoosanitaria, la trazabilidad agropecuaria y la inocuidad agroalimentaria.
Débil flujo de datos e información fitosanitaria, que retrasa y a menudo impide el paso a tiempo de bienes perecederos.	Mejorar el uso de las tecnologías de información en los certificados sanitarios y fitosanitarios. Intercambio electrónico de datos de contenidos en los certificados sanitarios y fitosanitarios.
Lento tránsito de personas y mercancías, que encarece los viajes y las transacciones.	Implementación de un modelo de gestión de riesgos conjunta. Perfeccionamiento del sistema concesional de financiamiento privado para el desarrollo de infraestructuras. Implementación de un paso migratorio ágil.
Alta rotación de personal en los comités nacionales de facilitación de comercio, que retrasa los avances en los acuerdos de facilitación.	Aplicación de las medidas de corto y mediano plazo notificadas ante la Organización Mundial del Comercio (OMC). Creación de unidades de sistemas de información e inteligencia de mercados y desarrollo de intranet.

Fuente: (CEPAL, op.cit.)

De la misma manera, la CEPAL señala que, para poder alcanzar mayores niveles de crecimiento económico, desarrollo social, mayor inversión, y mejor participación en el comercio internacional, resulta clave el abastecimiento de la energía. Por ello la prioridad de estos países debe ser la diversificación de la matriz energética con el fin de reducir las vulnerabilidades de los países del NCA y que el gas natural pueda convertirse en palanca para el desarrollo de un corredor subregional de energías limpias (CEPAL, op.cit.).

En este sentido, el PDI subraya lo siguiente:

La ubicación geográfica privilegiada de dichos países y sus vinculaciones históricas y culturales, así como los avances en los procesos integracionistas de la unión aduanera, la existencia de acuerdos de libre comercio con México y los Estados Unidos y de comercialización de gas natural con México y el Tratado Marco del Mercado Energético de América Central, deberán ser la base para delinear mecanismos de cooperación que les permitan alcanzar economías de escala a fin de atraer los recursos financieros y técnicos necesarios para el desarrollo de la nueva industria del gas natural (CEPAL, op.cit.).

Por otro lado, la importancia que tienen las remesas en el nuevo estilo de desarrollo, es pertinente de analizar, ya que, según el PDI, estas son de una magnitud comparable a la de otros flujos de financiamiento, como la inversión extranjera directa (IED), la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) y la inversión de cartera (CEPAL, op.cit.).

Todo esto, de igual manera, fomenta el cumplimiento de diversos ODS, menciona el Plan:

Tan solo a nivel de los hogares, las remesas contribuyen al logro de los ODS 1 (fin de la pobreza), 2 (hambre cero), 3 (salud y bienestar), 4 (educación de calidad) y 5 (igualdad de género). A nivel de las comunidades, las remesas tienen el potencial de contribuir al logro de los ODS 6 (agua limpia y saneamiento) y 13 (acción por el clima), mientras que a nivel nacional contribuyen a la consecución de los ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y 10 (reducción de las desigualdades) (CEPAL, op.cit.).

Por su parte, el cambio climático y sus efectos son otro factor que perjudica el desarrollo de las sociedades del NCA y promueve de manera directa e indirecta a la migración. Según el PDI, tan solo la sumatoria de evaluaciones de impacto de diez fenómenos entre 1974 y 2011 arroja un total de casi 11 millones de habitantes afectados y daños acumulados por un monto de más de 11.500 millones de dólares (CEPAL, op.cit.).

Los fenómenos y desastres que son producto del cambio climático afectan a las poblaciones centroamericanas, desde pérdidas de sus hogares e infraestructura pública debido a las inundaciones, daños a los sectores productivos como la agricultura y el comercio, falta de seguridad alimentaria y la pérdida de empleos y oportunidades.

Por ello, el PDI argumenta que es necesario implementar políticas en los planes de desarrollo de cada nación, con un enfoque sostenible e incluyente encaminado a crear economías sostenibles y bajas en emisiones de gases de efecto invernadero, dar atención a las poblaciones más vulnerables ante el cambio climático e identificar los riesgos y medidas apropiadas para diversos sectores (CEPAL, op.cit.).

Asimismo, el PDI plasma la necesidad de incluir al cambio climático desde una perspectiva diferente, mencionando que:

La agenda de adaptación sostenible e incluyente al cambio climático y la transición a economías sostenibles es importante en sí, pero, dados los impactos previstos en múltiples sectores asociados a la migración, este enfoque será, además, un elemento clave para mejorar la calidad de vida de las poblaciones y reducir los factores que propician la migración, al menos aquella forzada y precipitada. En adelante, la agenda requerirá la integración del factor clima en los análisis de la migración y de las políticas de respuesta, la instrumentación de las políticas nacionales y sectoriales y un esfuerzo extraordinario de fortalecimiento de capacidades técnicas, lo cual es un campo estratégico de cooperación Sur-Sur (CEPAL, op.cit.).

Por otro lado, y como se ha visto, la sociedad centroamericana y mexicana está envuelta en un contexto de pobreza, desigualdad y violencia que provoca que las personas

consideren a la migración como una opción para encontrar mejores condiciones de vida que no les son ofrecidas en sus lugares de origen.

Según el PDI, tan solo en Guatemala el 20% más rico de la población concentra más de la mitad del ingreso (50.7%), siguiendo Honduras donde el 20% más rico concentra el 47% del ingreso, y finalmente México y Guatemala, aunque tienen niveles menores de desigualdad sigue representando un problema persistente (CEPAL, op.cit.).

A su vez los enfrentamientos internos crearon un ambiente inestable y generaron un debilitamiento de las instituciones encargadas de la justicia, la seguridad, el respeto a los derechos humanos, la salud, la educación, entre otros. Es por ello que “para erradicar el problema de la inseguridad que enfrenta la región, se debe transitar del concepto de seguridad nacional al de seguridad humana⁷² (CEPAL, op.cit.). Al mismo tiempo que “la reducción de la pobreza y el aumento del bienestar permitirán ir componiendo el tejido social y comunitario” (CEPAL, op.cit.).

Finalmente, el Plan incluye 30 propuestas para hacer frente a estos problemas, atendiendo a las necesidades de la población, fomentando la igualdad y el respeto, y dando una visión histórico-cultural de la región. El cuadro 5 muestra algunas de estas recomendaciones más relevantes.

Cuadro 5. Recomendaciones de la CEPAL para México y Centroamérica plasmadas en el PDI.

RECOMENDACIONES	TEMA	OBJETIVOS
1 y 11	Desarrollo social y crecimiento económico.	Implementación de una política macroeconómica que fomente el desarrollo inclusivo, el crecimiento económico sostenible y sostenido, la generación de trabajo digno y una mejora en la distribución del ingreso.

72 “Según se señala en la resolución 66/290 de la Asamblea General, «la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos». En la resolución se exigen «respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas»” (Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, s.a.).

		Promoción de una perspectiva del desarrollo territorial incluyente en las acciones de la política pública.
2, 17, 18, y 19	Medio ambiente y cambio climático.	Transitar hacia una economía ambientalmente sostenible de acuerdo al cumplimiento de la Agenda 2030. Integrar las estrategias de adaptación al cambio climático con las de reducción de la pobreza y la desigualdad. Desarrollar políticas sectoriales de la salud para la adaptación sostenible e incluyente del cambio climático.
20 y 23	Pobreza y desigualdad.	Reducción de la pobreza y la desigualdad a través de la protección social universal, respetando a los derechos humanos, el trabajo justo, la protección social a la población migrante, pensión para las personas mayores, el derecho a la salud y garantizar los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas.
21	Equidad de género.	Terminar con las brechas de participación económica y política entre ambos sexos, lograr el reconocimiento del trabajo no remunerado, garantizar los derechos sexuales y reproductivos, mejorar la inserción en el mercado laboral y garantizar a las mujeres y niñas el derecho a una vida libre de violencia y un acceso efectivo a la justicia.
22	Población juvenil.	Fortalecer la protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en situación social y económicamente vulnerable. Promover la educación humanista y la preparación para el trabajo mediante mecanismos entre la oferta educativa, las demandas del mercado laboral y la adquisición de experiencia, becas en los distintos niveles de educación y programas de educación a distancia.
25 a 29	Migración.	Lograr que los Estados se adhieran a las normas internacionales y garanticen la dignidad de las personas y el cumplimiento de sus derechos sin importar cual sea su nacionalidad o estatus migratorio, la protección de las personas refugiadas y desplazados internos, la formulación de políticas de movilidad humana integrales y el impulso de acciones contra el racismo, la xenofobia y la discriminación. Proteger en todo momento a las personas mediante el desarrollo de políticas que

		atiendan las fases del flujo migratorio (origen, tránsito, destino y retorno).
--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (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*, Ciudad de México.

En definitiva, el PDI es un plan largo y diverso que pretende reunir y hacer notar todas las diferentes causas de la migración y que se debe atenderlas por igual, así como la importancia de reconstruir los tejidos sociales en diversos ámbitos para tener éxito en la creación del bienestar de las poblaciones. Si bien su plena instrumentación conforma un camino largo por recorrer, el PDI da un importante reconocimiento a la cooperación y en especial a la CSS para fomentar el desarrollo y solucionar problemas que afectan al colectivo.

Sin embargo, la cooperación mexicana desarrollada por el gobierno de AMLO, al ser selectiva, por el momento no ha abarcado la mayoría de los temas plasmados en el PDI, tal y como se verá en el siguiente apartado.

3.7.1 La Cooperación Sur-Sur en El Salvador en el marco del PDI

El gobierno del presidente López Obrador pretende utilizar al PDI como base para el ejercicio de diversas acciones que representen las pretensiones de su gobierno. Por esto la CSS le ha servido como una herramienta de amistad con los demás países, al mismo tiempo que con ella pretende reducir y darle otra perspectiva al proceso migratorio, que afecta tanto a México, como a sus países vecinos.

El gobierno mexicano decidió iniciar las acciones de cooperación, promovidas por el PDI, a través de la transferencia de programas sociales, en primer momento, con El Salvador. El 20 de junio de 2019, en Tapachula, Chiapas, el presidente se reunió con el mandatario salvadoreño Nayib Bukele para suscribir la carta de intención de cooperación bilateral en el marco del PDI.

En dicha reunión, el presidente mexicano y su canciller recalcaron que México es un ejemplo de cooperación para el mundo, “ya que no existe ningún otro programa similar de ese tamaño” (Forbes, 2019). Asimismo, “López Obrador reiteró su llamado a evitar la xenofobia y resaltó que por encima de ello debe promoverse la justicia y la fraternidad, pues no se gana nada con la confrontación, es mejor el bienestar y el libre comercio” (Forbes, op.cit.).

La estrategia pactada en ese momento (junio de 2019) contempló, en su inicio, la entrega de 30 millones de dólares de un total de 100 millones para poner en marcha los programas “Jóvenes Construyendo el Futuro” y “Sembrando Vidas” en El Salvador, Honduras y Guatemala (González, 2019). Aunque el canciller mexicano informó que se habían presentado trabas en la implementación del PDI debido a la pandemia de Covid-19 (La Redacción, 2020), es cierto que al cierre del 2019 aún no existían beneficiados de ningún programa y el presupuesto asignado para estos seguía en el Banco del Bienestar (Auditoría Superior de la Federación, 2021).

Aunado a lo anterior, la AMEXCID, en el 2019, aun no determinaba cuáles serían las acciones, cómo ejecutaría los programas y cómo los evaluaría para conocer en qué medida funcionarían y cómo beneficiarían a las poblaciones con el fin de atender a las recomendaciones de la CEPAL (Auditoría Superior de la Federación, op.cit.). Asociado al hecho de que como oficialmente no se ha publicado el PROCID, esto repercute en los informes semestrales y anuales de la AMEXCID (Prado, Velázquez y Huacuja, 2021: 93).

Por otro lado, a inicios de 2020, se instaló el Grupo de Amistad México-República de El Salvador con el fin de fortalecer la integración regional y la cooperación bilateral. En la reunión que dio nacimiento a éste, el embajador de El Salvador en México, Juan Ramón Carlos Enrique Cáceres Chávez, puntualizó que es importante profundizar en el tema de la migración regular y ordenada, ya que actualmente México es un país de destino y no sólo de tránsito para las y los salvadoreños (Canal del Congreso, 2020).

Pese a los obstáculos, el gobierno mexicano apostó por establecer una relación de cooperación con El Salvador, para así marcar el inicio de los trabajos del PDI. Aunque en la actualidad (julio de 2021) no se ha dejado claro qué otras acciones de cooperación se van a realizar, ya que esta se enfoca solo en los dos programas ya mencionados, y falta darle atención a temas como la salud, la desigualdad o la inseguridad, mucho ha dado de que hablar la decisión de López Obrador de iniciar un nuevo rumbo en la política exterior mexicana con la región.

Es importante reconocer que esta cooperación tiene un carácter selectivo, además el que este gobierno vea a la CID como asistencialismo, y no respetando los principios

originales de la misma, crea una cooperación contradictoria⁷³. El hecho de que no se tome de manera integral a las recomendaciones de la CEPAL plasmadas en el PDI, y que tampoco se vea la intención, al menos hasta ahora, de hacerlo, muestra lo inconsistente y limitada que es la cooperación mexicana ofrecida.

3.7.2 Objetivos mexicanos de cooperación en Centroamérica

Como el PDI busca crear sociedades justas, que otorguen un ambiente de seguridad, proveen de trabajo y oportunidades, el gobierno mexicano le parece pertinente este Plan para fortalecer su compromiso para acabar con la desigualdad y la pobreza dentro del país y permitiéndole transmitir esto al exterior.

Por ello, el principal objetivo de México hasta ahora en El Salvador, Honduras y Guatemala, es el de proyectar programas de ayuda social que sean en primer momento un impulso para que las poblaciones de estos países puedan permanecer en sus hogares con una adecuada calidad de vida, al mismo tiempo que se demuestra el interés de México de promover la cooperación, como parte de este nuevo gobierno.

3.7.3 Programas

La cooperación de México en El Salvador está conformada por dos programas, “Jóvenes construyendo el Futuro” y “Sembrando Vida”, mismos que son aplicados en México desde principios de 2019. Con críticas y aplausos, estos representan el inicio de la relación de cooperación entre estos países dentro del marco del PDI.

Ambos programas pretenden atender el problema de desempleo y falta de oportunidades que existen en El Salvador, a través de transferencias económicas directas a los beneficiarios, así como otorgar guías, herramientas técnicas, y experiencias para una eficaz utilización de este dinero.

Las instituciones implementadoras de los programas son el Ministerio de Agricultura a través del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA), la Dirección de Reconstrucción de Tejido Social, el INJUVE (México), entre otros (Ministerio de Hacienda, 2019).

⁷³ Añadiendo la decisión del gobierno mexicano de desplazar a la Guardia Nacional desde 2019 en la frontera norte y sur con el propósito de frenar el flujo migratorio, acción que no va del todo de acuerdo con lo ya dicho por López Obrador de fomentar la paz en el territorio y decir no a las acciones coercitivas.

Al respecto de estos programas, la AMEXCID menciona que:

Desde que comenzó la implementación de Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida en El Salvador, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), ha generado mecanismos de supervisión y seguimiento para constatar su correcta instrumentación, pues existe convicción de que las oportunidades de desarrollo para los beneficiarios tienen un impacto positivo al atacar las causas estructurales de la migración, con lo que se avanza con los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo Integral (AMEXCID, 2021).

No obstante, la ASF en uno de sus reportes realizados en 2019 (año de inicio de los programas) mencionó que la AMEXCID muestra una carencia en su organización, no cuenta con criterios específicos de actuación, ni conoce cuáles son los temas a abarcar, y que, hasta ese momento, esta no contaba con autorización en temas de migración, educación, entre otras (Auditoría Superior de la Federación, 2021), lo que parece contradictorio y perjudica el desarrollo de la cooperación que se pretende aplicar.

Con relación al avance de los programas, a inicios del 2021 la AMEXCID informó que se encontraban inscritas un total de 8,147 personas en ambos programas. No obstante, en febrero de 2021 se tiene el registro de que solo 2,739 reciben el apoyo oficialmente, esto significa que, de los 40 mil puestos prometidos por el ejecutivo mexicano, solo el 6% se ha cumplido (Pradilla, 2021).

Cabe resaltar que la proyección de estos programas al exterior sin aún tener resultados seguros y concretos dentro de México es una decisión un tanto riesgosa, ya que no se conocen los parámetros a seguir para una correcta aplicación de los mismos.

Por ejemplo, “Jóvenes Construyendo el Futuro” inició operaciones en México en el 2019, respecto al cual el gobierno menciona que este está dirigido a 2.3 millones de jóvenes entre 18 y 29 años (STPS, 2021). No obstante, en la página oficial de dicho programa se muestra que de las 32 entidades federativas se encuentran inscritos tan solo 158, 972 mil mujeres y 109,515 mil hombres (JCF, 2021).

Por el otro lado, “Sembrando Vidas” tiene como objetivo que para 2024 en México hayan sido sembradas un millón de hectáreas de árboles maderables, frutales y de especias. Hasta inicios de 2021, el gobierno asegura que se han sembrado 700 millones de plantas, manejadas por alrededor de 450.000 participantes del programa (Brooks, 2021).

3.7.3.1 Sembrando Vidas

Con este programa se pretende que los habitantes de zonas rurales en El Salvador reciban la cantidad de 250 dólares para mantener sus tierras con el fin de fomentar la reforestación productiva. La meta es darle empleo a más de 20 mil salvadoreños mediante la plantación de 50 mil hectáreas con árboles frutales y maderables, los cuales pueden ser comercializados generando ingresos para las familias (Ministerio de Hacienda-México, 2019).

La inversión contemplada para detonar este programa es de 20 millones de dólares (Forbes, 2020c). El ingreso mensual que reciben los campesinos va acompañado de capacitaciones, insumos, conocimientos técnicos, entre otros, que sirven para que el apoyo sea integral (Secretaría de Bienestar-México, 2020).

Los inscritos en este programa son originarios de 20 municipios, siendo éstos los que presentan mayores índices de migración, violencia y pobreza (AMEXCID, 2020a). Hasta finales del 2020, la AMEXCID registró un total de 4,079 beneficiarios de este programa en El Salvador, de los cuales la mayoría viven en Usulután, La Paz, San Miguel y la Unión (Hernández, 2020), no obstante, tan solo 1,050 agricultores son los que ya están recibiendo el apoyo oficialmente hasta febrero de 2021, lo que significa que se ha alcanzado solamente el 5% de lo esperado (Pradilla, 2021). La figura 2 muestra algunas de las entregas de este apoyo a los salvadoreños.

Figura 2. Beneficiarios de “Sembrando Vidas” en El Salvador



Fuente: AMEXCID, op.cit.