

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA

“LA MIGRACIÓN COMO UN RETO: COOPERACIÓN
INTERNACIONAL MÉXICO-GUATEMALA DE 2012 A 2018”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL
DESARROLLO
P R E S E N T A :
XIMENA DOMÍNGUEZ CAMPUZANO

Asesora: Dra. Mónica Toussaint Ribot

Ciudad de México

Octubre de 2020.

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*



Agradecimientos

*No te rindas que la vida es eso,
continuar el viaje,
perseguir tus sueños,
destrabar el tiempo,
correr los escombros y destapar el cielo.*

*No te rindas, por favor no cedas,
aunque el frío queme,
aunque el miedo muerda,
aunque el sol se esconda y se calle el viento,
aún hay fuego en tu alma,
aún hay vida en tus sueños*

Mario Benedetti

A mis padres por el apoyo incondicional en cada meta que me he planteado, por animarme a buscar mi camino, por el apoyo incondicional en cada momento, por tomarse el tiempo de leer mis ideas, ayudarme a reflexionar y ordenarlas cuando no les veía sentido. Son los mejores maestros de vida y ejemplo para ser una excelente profesional y gran persona. Irma y Guillermo este logro lo comparto con ustedes, sin su apoyo nada de esto sería posible

A ti, por alentar cada uno de mis pasos, por la paciencia y apoyo, por no soltar mi mano, el camino siempre es mejor a tu lado.

A mis amigos cooperantes (Mariana, Isabel, Ricardo, Javier, Gloria, Jesica, Majo, Samanta, Sofía, Laura, Keiji, Mireille, Coral, Itzel, Ana Luz) fue un placer compartir esta aventura con ustedes, son personas extraordinarias que admiro y me han enseñado mucho.

A mis compañeros del Seminario de titulación Mariana, Itzel, Gloria y Keiji, gracias por tomarse el tiempo de leerme, cuestionarme, y analizar conmigo esta investigación, sus visiones fueron muy valiosas. Siempre es grato conversar con personas que quieren cambiar el mundo juntos, aunque sea un día a la vez.

Doy un gran agradecimiento a la Dra. Mónica Toussaint y a mis lectoras la Dra. Gabriela Sánchez y la Dra. Nuty Cardenas, por tomarse el tiempo para leerme, orientarme y hacerme reflexionar sobre diferentes perspectivas de mi investigación,

fueron una gran guía, apoyo, fuente de inspiración y aprendizaje durante este proceso.

Al personal de la Embajada de México en Guatemala, en específico a la Lic. María Salud Castillo, por los aprendizajes obtenidos, por la apertura para compartirme información y por las buenas amistades que se hicieron en el camino.

A cada una de las personas entrevistadas para esta investigación por su tiempo, disposición y honestidad para compartirme un poco de su expertise y visión. Sus conversaciones me abrieron el panorama y fueron elemento clave para este trabajo.



RESUMEN

La presente investigación tiene el objetivo de analizar la cooperación internacional de México hacia Guatemala y sus alcances para contribuir a mejorar la situación del país y a abordar un asunto de vital importancia: la migración. El periodo por analizar es de 2012 a 2018 que corresponde a la administración del presidente Enrique Peña Nieto, ya que justamente en estos años la AMEXCID impulsó proyectos de cooperación internacional enfocados en el tema migratorio.

La elección del tema obedece a que la migración tiene profundas implicaciones para México como país de tránsito y para Guatemala como país de origen. A pesar de ello, ha sido una cuestión relegada a nivel de cooperación frente a temas como cooperación política y económica, de ahí la importancia de entender esta dinámica y las posibles alternativas que puede ofrecer esta herramienta de política exterior.

Para analizarla tomaremos en consideración las problemáticas propias de la región y los intereses en común que ambos países tienen. Nos concentraremos en los proyectos particulares enfocados en atender a población infantil migrante impulsados por Save the Children y GIZ en comunidades específicas para conocer sus alcances. La metodología que se utilizará será cualitativa basada en la realización de entrevistas semiestructuradas a actores clave, revisión documental que se enriqueció gracias a la realización de la práctica institucional en la Embajada de México en Guatemala. Se espera que esta investigación sirva como un primer diagnóstico de lo que está ocurriendo ya que se observa que no hay hasta el momento mucha bibliografía sobre el tema y la dinámica migratoria lejos de disminuir se incrementa.

Palabras clave: migración, cooperación internacional, México, Guatemala

Índice

Introducción	1
Capítulo 1 Marco teórico-conceptual.....	10
1.1 Cooperación internacional para el desarrollo.....	10
1.1.1 Cooperación internacional a partir de la teoría de las Relaciones Internacionales	14
1.1.2 Cooperación Sur-Sur.....	17
1.1.3 Cooperación triangular	21
1.1.4 ¿Qué tipo de desarrollo?.....	23
1.2 Migración internacional.....	26
1.2.1 Migración infantil	31
1.3 Relaciones conceptuales	34
1.3.1 Relación entre migración y desarrollo.....	34
1.3.2 Relación entre cooperación y migración.....	39
1.4 Conclusión capitular	44
Capítulo 2 La migración entre Guatemala y México: un fenómeno en común.....	47
2.1 Guatemala: un país desigual.....	47
2.1.1 La economía guatemalteca.....	49
2.1.2 La pobreza en Guatemala.....	51
2.1.3 La desigualdad en Guatemala.....	55
2.1.4 La población guatemalteca	59
2.1.5 La violencia en Guatemala.....	62
2.2 Guatemala y el proceso migratorio	66
2.2.1 Antecedentes	67
2.2.2 Características de la migración de Guatemala durante el periodo 2012-2018..	69
2.2.3 La migración infantil en Guatemala.....	80
2.2.4 Atención al proceso migratorio en Guatemala	85
2.2.5 Atención a la migración infantil en Guatemala	87
2.3 Conclusiones capitulares	98
Capítulo 3 La Relación de México y Guatemala en la cooperación internacional en torno a la migración	100
3.1 La política migratoria de México de 2000-2018	100

3.1.1. Política migratoria durante la administración de Vicente Fox	102
3.1.2 Política migratoria durante la administración de Felipe Calderón	104
3.1.3. Política migratoria durante la administración de Enrique Peña Nieto	108
3.1.3.1 La influencia de Estados Unidos sobre la política migratoria mexicana	113
3.2. La política exterior hacia la región centroamericana y la relación bilateral con Guatemala durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018)	119
3.3. Panorama general de la cooperación de México en Centroamérica	126
3.3.1 Cooperación regional con Centroamérica ¿incorporación del tema migratorio?	134
3.3.2 La sociedad civil dentro de la cooperación internacional mexicana	140
3.3.3 Cooperación internacional hacia Guatemala durante la administración de Enrique Peña Nieto	144
3.3.3.1 Programa Escuelas México	151
3.3.3.2 Programa de integración y desarrollo de Mesoamérica- Programa Mesoamérica Sin Hambre	153
3.4 Conclusión capitular	156
Capítulo 4 Proyectos de cooperación México-Guatemala en materia migratoria	159
4.1 Cooperación de México a Guatemala en migración (2012-2018).....	160
4.1.1 Proyecto sobre Prevención de la migración No Acompañada de Niñas, Niños y Adolescentes en Comunidades de Origen del Triángulo Norte de Centroamérica...	163
4.1.1.1 Antecedentes del proyecto	164
4.1.1.2 Implementación del proyecto en Guatemala.....	175
4.1.1.3 Alcances y limitaciones del proyecto en Guatemala	183
4.1.1.4 Resultados del proyecto en Guatemala.....	190
4.1.2 Cooperación triangular Chile-México para atención y protección de personas migrantes retornadas en el Triángulo Norte de Centroamérica	208
4.2 Recomendaciones para futuros proyectos de cooperación en migración en Guatemala.....	210
4.3 Conclusiones capitulares	215
Conclusiones	217
Corolario.....	222
Fuentes consultadas.....	229
Anexos	252

Lista de gráficas

Gráfica 1	Porcentaje de pobres por grupo indígena/no indígena Guatemala, 2014	51
Gráfica 2	Niveles de pobreza y pobreza extrema por departamento 2006 y 2014 Guatemala	53
Gráfica 3	Dinámica de la población en Guatemala 2002-2018.....	59
Gráfica 4	Nivel educativo en Guatemala (%) Datos a nivel nacional	61
Gráfica 5	Guatemaltecos devueltos por las autoridades migratorias mexicanas de 2012 a 2018 (miles de personas.....	71
Gráfica 6	Distribución porcentual del flujo de guatemaltecos devueltos por las autoridades mexicanas, según motivo de salida 2014-2018	74
Gráfica 7	Población inmigrante guatemalteca en Estados Unidos, 1970-2017	75
Gráfica 8	Distribución porcentual del flujo de centroamericanos devueltos por las autoridades migratorias mexicanas, por destino final, según país de origen 2009, 2012, 2015-2018	76
Gráfica 9	Ingresos por remesas en Guatemala, 2010-2018 (millones de US dólares)	79
Gráfica 10	Niñez guatemalteca retornada de Estados Unidos y México de 2012 a 2018	81
Gráfica 11	Número de NNyA no acompañados aprehendidos en la frontera sur de Estados Unidos, según nacionalidad	82
Gráfico 12	Sectores beneficiarios de proyectos emanados de Comisiones Mixtas 2015-2016	95
Gráfica 13	Flujo de migrantes centroamericanos devueltos por autoridades migratorias mexicanas con datos de junio de 2009 a 2012 (Eventos) Sexenio Felipe Calderón	106
Gráfico 14	Flujo de migrantes procedente de Guatemala a México 2006 a 2012 sexenio Felipe Calderón	107
Gráfica 15	Flujo de migrantes centroamericanos devueltos por autoridades migratorias con datos de junio de 2012 a 2015 (Eventos) Sexenio Enrique Peña Nieto	111
Gráfico 16	Flujo de migrantes procedentes de Guatemala a México 2012-2015 (Eventos)	112

Lista de tablas

Tabla 1	Datos básicos Guatemala 2017	65
Tabla 2	Flujo de migrantes centroamericanos devueltos por autoridades mexicanas y estadounidenses según características sociodemográficas 2012-2017 (porcentajes)	73
Tabla 3	Cooperación Internacional No Reembolsable suscrita histórica 2008-2016 por fuentes cooperantes (Expresado en millones de USD).....	93
Tabla 4	Proyectos por temas y subtemas de cooperación internacional recibida por Guatemala 2015-2016	94
Tabla 5	Proyectos IX Programa de Cooperación Técnica y Científica México-Guatemala 2017-2018	147-148
Tabla 6	Proyectos Triangulares de cooperación de México en Guatemala	149-150
Tabla 7	Objetivos y actividades, indicadores del Proyecto sobre Prevención de la migración No Acompañada de Niñas, Niños y Adolescentes en Comunidades de Origen del Triángulo Norte de Centroamérica	172-174
Tabla 8	FODA Proyecto de prevención de migración de NNYA No Acompañada del Triángulo Norte	189
Tabla 9	Resultados del proyecto 2016-2018 en Guatemala	194-203

Lista de figuras

Imagen 1	Línea del tiempo de la institucionalización de la cooperación internacional mexicana	129
Imagen 2	Gobernanza del proyecto de prevención de migración no acompañada del Triángulo Norte de Centroamérica	170
Imagen 3	Comunidades participantes en el proyecto de cooperación de prevención de migración no acompañada municipio de Joyabaj, Quiché, Guatemala	180

Lista de anexos

Anexo 1	Guía para entrevista semiestructurada a organizaciones participantes en la implementación del proyecto de cooperación sobre prevención de la migración de NNyA No acompañados del TNC.....	251-253
Anexo 2	Guía de entrevista semiestructurada para Académicos de Guatemala	254-255
Anexo 3	Guía de entrevista semiestructurada para funcionarios de gobierno de Guatemala.....	256-257
Anexo 4	Guía de entrevista semiestructurada para OSC.....	258-259
Anexo 5	Ficha Técnica Proyecto “Prevención de la migración No acompañada de niñas, niños y adolescentes en comunidades de origen del Triángulo Norte de Centroamérica.....	260-261
Anexo 6	Fotografías tomadas durante la práctica institucional en Embajada de México en Guatemala Junio-Diciembre 2019.....	262-264

Lista de abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAMIGUA	Consejo Nacional de Atención al migrante de Guatemala
CSS	Cooperación Sur-Sur
CTR	Cooperación Triangular
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
EMIF	Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur
FAO	Fondo Fiduciario con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONCID	Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

GIZ	Agencia Alemana de Cooperación para el Desarrollo
IMEXCI	Instituto Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo
INTERCAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
INM	Instituto Nacional de Migración
MINEX	Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala
NNyA	Niñas, niños y adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPI	Oficinas de Protección de la Infancia
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PEA	Población Económicamente Activa
PEM	Programa Especial de Migración
PM	Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica
PMSH	Programa Mesoamérica Sin Hambre
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCID	Programa Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo
RENCID	Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SBS	Secretaría de Bienestar Social
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala
TLCAN	Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá
TPP	Acuerdo de Asociación Transpacífico
USAC	Universidad San Carlos de Guatemala

Introducción

Actualmente, en Centroamérica persisten problemas de orden estructural producto del modelo económico neoliberal y de la globalización que continúan favoreciendo la concentración de la riqueza y que se han reflejado en: desigualdad, pobreza, violencia, desempleo, falta de acceso a servicios básicos como salud y educación, factores que históricamente han provocado desplazamientos de la población.

En este escenario nuestra preocupación se centra en Guatemala, uno de los países de la región con mayores índices de pobreza, con una creciente tasa de crecimiento poblacional mayoritariamente joven que cuenta con una baja escolaridad y carece de acceso a servicios básicos, y pocas oportunidades de desarrollo. Además, es uno de los países con mayor número de población indígena en el mundo y enfrenta problemas como la marginalidad, la discriminación, el racismo, el desempleo y la desigualdad económica.

En esta tesis nuestra preocupación se centra en un fenómeno coyuntural con impacto directo sobre México: el aumento de los flujos migratorios centroamericanos hacia Estados Unidos en un contexto de política migratoria restrictiva. Esta investigación busca analizar si la cooperación internacional ha sido un medio adicional para contribuir al mejoramiento de las condiciones de desarrollo y al fortalecimiento de capacidades. Es decir, entender si la cooperación ha sido un auxiliar en la solución de los problemas internos y cuál ha sido su impacto en el tema migratorio.

Las políticas de cooperación internacional forman parte de las estrategias de política exterior que adopta un país en atención a una problemática en particular, con el fin de tener influencia sobre zonas geoestratégicas, es decir, puede ser considerado como un instrumento de poder suave (Valle Pereña, 2014).

Guatemala se convirtió en un receptor de ayuda de mediana prioridad entre los donantes internacionales frente a otros actores de cooperación en Centroamérica. Las principales temáticas en las cuales se pone en práctica la

cooperación son: vulnerabilidad ambiental, atención a emergencias, institucionalización y algunas cuestiones sociales (Morales López, 2010). El enfoque ha sido de recepción de cooperación técnica, fortalecimiento de capacidades y cooperación financiera. Sin embargo, el tema migratorio no ha sido prioritario dentro de la cooperación, pero ha cobrado relevancia ante el contexto del incremento de los flujos y control migratorio por parte del gobierno de Estados Unidos y de México.

Es importante tener presente que esta rigidez ha implicado cambios en las rutas de traslado y ha incrementado las dificultades y riesgos para la población migrante. En el caso de Guatemala, los flujos migratorios han tenido diferentes etapas. Durante el siglo XIX, México tuvo flujos temporales de trabajadores agrícolas guatemaltecos que realizaban migración circular y temporal, la cual continúa presente, pero en menor escala.

En la década de los sesenta del siglo XX, se dio un desplazamiento interno de las zonas rurales a las urbanas por la modernización económica y la búsqueda de mejores condiciones laborales. Asimismo, durante la década de los ochenta se registró un gran flujo migratorio de Guatemala a México como consecuencia de los conflictos armados, la inestabilidad política y las campañas antiguerrillas que llevaron a la población, principalmente indígena, a migrar para proteger su vida. Por otra parte, en la década de los noventa, el gobierno mexicano incrementó la vigilancia en la frontera sur y, una vez firmados los acuerdos de paz en 1996, tuvo lugar el proceso de retorno de los guatemaltecos refugiados (Castillo, 2005).

En contraste, en el siglo XXI se produjo un cambio en los patrones de desplazamiento de la población guatemalteca, ya no bajo esquemas de refugio, sino con una dinámica de migración con destino principalmente a Estados Unidos, en busca de mejores condiciones de vida. Sin embargo, actualmente la migración guatemalteca es un fenómeno más complejo y multicausal que tiene una vinculación directa con los problemas estructurales del país.

Las estadísticas de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de 2018 permiten tener una aproximación acerca del número de migrantes

guatemaltecos retornados provenientes de Estados Unidos y México que ascendía a 47,502 personas, número superior al de países como El Salvador que reportó 12,134 retornados y Honduras con 36,580 retornados.

Uno de los factores que puede explicar estos desplazamientos es el económico, por la incapacidad de cubrir las demandas sociales de la población y de modificar el aparato productivo básicamente agrícola, que impulsa a las personas migrantes a buscar un mejor desarrollo en otro lugar. Otro de los factores que ha favorecido el incremento de la migración en Guatemala es la violencia por parte de grupos criminales, principalmente los denominados “maras”,¹ que se han involucrado en el robo, secuestro, extorsión y tráfico de drogas y han hecho que los jóvenes busquen huir del acecho de estas bandas. Adicionalmente, hay otros factores como la cultura de la migración y la búsqueda de la reunificación familiar que la incentivan.

En particular, dentro de la cooperación internacional se ha buscado desarrollar acciones que colaboren a mitigar la migración, partiendo de la premisa de que el fenómeno sobrepasa la esfera nacional e implica establecer estrategias con los países de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios. Adicionalmente, se ha hecho evidente la necesidad de incorporar dentro de la dinámica de cooperación tanto a Estados y organizaciones de la sociedad civil para promover la gestión conjunta y la búsqueda de consensos (Castro Franco, 2016), lo que implica generar estrategias de coordinación entre los diferentes actores involucrados y promover una coherencia entre sus acciones.

Uno de los actores de cooperación internacional que ha adquirido mayor importancia para Guatemala es México, con quien ha tenido desde hace más de 30 años relaciones de cooperación. En los últimos años se han desarrollado varios proyectos, tanto bilaterales como multilaterales, enfocados en cuestiones como: agricultura (control de plagas, seguridad alimentaria), desarrollo social,

¹ Las maras se refieren a “agrupaciones formadas mayoritariamente por jóvenes, quienes comparten una identidad social que se refleja principalmente en su nombre, interactúan a menudo entre ellos y se ven implicados con cierta frecuencia en actividades ilegales. Expresan su identidad social compartida mediante símbolos o gestos (tatuajes, grafiti, señas, etc.), además de reclamar control sobre ciertos asuntos, a menudo territorios o mercados económicos” (Savenije, 2007, p. 638).

sustentabilidad ambiental y cambio climático (control forestal, manejo de recursos hídricos), y fortalecimiento de la gestión pública, ciencia y tecnología y educación técnica (AMEXCID, 2018). Asimismo, hay una larga historia enfocada al establecimiento de mecanismos regionales de diálogo como el Mecanismo de Tuxtla, el Plan Puebla Panamá y el Proyecto Mesoamérica.

En específico durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto, con el incremento de desplazamientos poblacionales provenientes de Centroamérica y la presión ejercida por parte del gobierno de Estados Unidos, se hizo evidente la necesidad de establecer proyectos de cooperación por parte de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) que colaboraran a crear estrategias para mejorar las condiciones de desarrollo de los países de origen y contribuir a disminuir los flujos migratorios.

Uno de ellos fue el “Proyecto para la prevención de la migración no acompañada de niñas, niños y adolescentes en comunidades de origen del Triángulo Norte de Centroamérica” desarrollado por la AMEXCID en conjunto con la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ) y la organización Save the Children, con el objetivo de impulsar acciones educativas y consolidar la identidad de los niños en seis poblaciones de Guatemala, Honduras y El Salvador (dos por país), que en el caso de Guatemala, el proyecto se realizó en el municipio de Joyabaj, en el departamento de El Quiché (Save the Children, 2016).

Adicionalmente, AMEXCID impulsó otro proyecto enfocado en el tema migratorio durante ese sexenio relativo a la “Cooperación triangular Chile-México para atención y protección de personas migrantes retornadas en el Triángulo Norte de Centroamérica”, con el objetivo de capacitar al personal migratorio para la atención de la población migrante retornada de los tres países centroamericanos.

Estos dos proyectos de cooperación mexicana permiten analizar las acciones de cooperación que coordinó AMEXCID durante el periodo de 2012 a 2018 en torno al tema migratorio y entender cómo se vinculan estas acciones con la política exterior, las políticas migratorias y las prioridades nacionales del país.

La importancia de realizar esta investigación radica, en primer lugar, en que nos permite entender por qué la migración no ha sido un tema prioritario dentro de la cooperación internacional para el desarrollo que se refleja en la carencia de literatura mexicana y guatemalteca al respecto. En segundo lugar, esta investigación es significativa debido a que Guatemala es uno de los principales países de origen de los flujos migratorios actuales, no sólo por las condiciones de pobreza y violencia, sino también por la proximidad geográfica que tiene con México, por lo que es necesario analizar tanto la postura del gobierno de Guatemala como el de México.

En tercer lugar, es importante por el hecho de que Guatemala ha sido uno de los principales receptores de cooperación internacional para el desarrollo por parte de México, por lo que es fundamental analizar esta cooperación y los principales rubros a los que fue destinada en el sexenio de Peña Nieto. En cuarto lugar, esta investigación es pertinente porque en la actualidad el tema migratorio se ha incorporado en la agenda tanto nacional como internacional y se ha comenzado a tomar conciencia de la importancia de establecer acciones que colaboren en la búsqueda de soluciones innovadoras para este complejo fenómeno desde diferentes enfoques. En quinto lugar, este trabajo es importante porque permite entrever la visión de Guatemala como socio receptor de cooperación internacional y el abordaje que este país le ha dado al tema migratorio.

Para la presente investigación se estableció la siguiente pregunta: ¿Cuáles fueron los factores que favorecieron u obstaculizaron la cooperación internacional para el desarrollo de México hacia Guatemala de 2012 a 2018 en el tema migratorio?

A partir de esta pregunta de investigación se plantea la hipótesis de que dentro de la relación de cooperación entre México y Guatemala el tema migratorio aún es un reto, debido a que implica dificultades para generar consensos sobre las competencias e intereses de los gobiernos locales, nacionales e internacionales al ser un fenómeno multidimensional.

Para poder comprobar esta hipótesis se planteó el siguiente objetivo general y cuatro objetivos específicos que permitieron realizar un mejor acercamiento a la problemática:

Objetivo General

- Analizar la relación entre la cooperación internacional para el desarrollo y la migración, en particular, el caso de México como donante hacia Guatemala durante el periodo de 2012 a 2018.

Objetivo Específico

- Identificar cuáles fueron las estrategias de acción en materia de cooperación seguidas por México durante el periodo de 2012 a 2018 en torno a la migración en Guatemala y los factores que favorecieron o dificultaron su implementación.
- Analizar si los programas en materia de cooperación internacional para el desarrollo establecidos durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto fueron eficaces para disminuir el número migrantes.
- Estudiar los factores que favorecieron el incremento de movimientos migratorios de Guatemala hacia México y Estados Unidos y entender si las acciones de cooperación pueden ser una vía para disminuirlos.
- Analizar cuáles son los desafíos y requerimientos para el impulso de un nuevo proyecto de cooperación internacional para el desarrollo implementado por México, que sea integral en materia migratoria.

Los aspectos metodológicos de esta investigación son de carácter cualitativo e inductivo. La técnica para la recolección de información tuvo un enfoque documental, que permitió la revisión bibliográfica, hemerográfica, estadística, de informes y de documentos oficiales para realizar un análisis histórico en materia de política exterior, migratoria y de cooperación internacional para el desarrollo de México y Guatemala.

Adicionalmente, otro elemento que contribuyó a esta investigación fue la realización de la práctica institucional durante un periodo de cinco meses (julio a diciembre de 2019) en la Embajada de México en Guatemala, la cual permitió complementar la información documental con diecisiete entrevistas semiestructuradas de actores claves en Guatemala, que nos dieron la posibilidad de conocer los distintos puntos de vista frente al tema migratorio y la cooperación mexicana.

Por un lado, se entrevistó a cuatro funcionarios del gobierno de Guatemala de las siguientes dependencias: el Ministerio de Asuntos Exteriores de Guatemala (MINEX); la Secretaría de Planificación y Programación de Guatemala (SEGEPLAN) y el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA) (Ver Anexo 3). Se entrevistó también a dos funcionarios de la Embajada de México en Guatemala (Ver Anexo 1).

En el ámbito académico se entrevistó a cuatro profesores de: la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Guatemala (FLACSO); la Universidad del Valle de Guatemala; la Universidad San Carlos de Guatemala (USAC) y el Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos Guatemala (CEMCA) (Ver Anexo 2).

Además, se realizaron entrevistas a siete personas de organizaciones de la sociedad civil, tres personas de Save the Children Guatemala (Ver Anexo 1); uno de la Casa del Migrante de Tecún Umán, una del Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (FONAMIH); una de la Red de Instituciones por los Derechos de la Niñez y la Juventud de Honduras (COIPRODEN) y una de Inclusión y Equidad México (Ver Anexo 4).

Asimismo, la práctica institucional también brindó la posibilidad de realizar una visita a la zona fronteriza de Tecún Umán, Ciudad Hidalgo y Tapachula, así como tener un acercamiento directo con las actividades de cooperación realizadas por la Embajada de México en Guatemala.

Por tanto, la revisión documental, las entrevistas, la visita a campo y las actividades diarias en la Embajada permitieron tener mayor claridad sobre el fenómeno migratorio en Guatemala, sobre la situación del país y la gestión de la

cooperación internacional mexicana en Guatemala. De igual manera, facilitaron la reflexión sobre los proyectos de cooperación de México en migración y los retos que existen para futuras propuestas de cooperación con el país y la región centroamericana.

Para el tratamiento de la información obtenida al tener acceso a información gubernamental, se siguieron los lineamientos establecidos por las instituciones para el manejo de la información, con el fin de no perjudicar de ninguna manera a las autoridades que compartieron estos documentos.

La principal limitación para esta investigación fue el acceso a la información, ya que no se pudo acceder a todos los documentos originales de los proyectos de cooperación, no hubo disposición por parte de todos los actores clave mapeados para realizar las entrevistas y en algunas de las entrevistas realizadas no se logró obtener toda la información que se esperaba.

Otra de las limitaciones que se tuvo fue que no se pudo realizar trabajo de campo en las comunidades donde se implementó uno de los proyectos de cooperación en el que participó la AMEXCID, por cuestiones de seguridad, dificultades para acceder a las localidades y por falta de transporte, al encontrarse a aproximadamente seis horas de distancia de la Ciudad de Guatemala con caminos de difícil acceso. Ello trajo como consecuencia que no se pudiera realizar un trabajo etnográfico en las comunidades, ni entrevistas semiestructuradas con los beneficiarios directos del proyecto, pero a pesar de ello, algunas de las entrevistas realizadas al personal de Save the Children Guatemala brindaron información valiosa sobre estas comunidades.

La estructura de esta investigación se compone de cuatro capítulos. En el primero se realiza un análisis teórico-conceptual enfocado en la cooperación internacional para el desarrollo y su relación con la migración internacional. En el segundo capítulo se ofrece un amplio panorama sobre la situación económica, social, migratoria y de cooperación internacional de Guatemala que permite familiarizarse con el socio receptor de esta investigación.

En el tercer capítulo, se aborda la evolución de las políticas migratorias mexicanas durante las últimas tres administraciones de gobierno (Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto) y el papel de la migración en la cooperación regional. Adicionalmente, en este mismo capítulo se habla sobre la evolución de la cooperación internacional mexicana, la incidencia que ha tenido en Guatemala y los principales proyectos desarrollados por México hacia Guatemala.

El cuarto capítulo, se dedica a analizar los dos proyectos de cooperación enfocados en el tema migratorio, coordinados por la AMEXCID durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto, a partir de lo cual se realizan algunas recomendaciones para futuros proyectos de cooperación en Guatemala que aborden la migración en circunstancias similares a las analizadas.

Instituto
Mora

Capítulo 1 Marco teórico-conceptual

El propósito de este capítulo es establecer una base teórico-conceptual sobre la relación entre migración y cooperación internacional para el desarrollo, para lo cual se realizó una revisión de conceptos fundamentales que servirán de marco para contextualizar la investigación. Se analizaron los conceptos de cooperación internacional para el desarrollo, cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, se llevó a cabo una reflexión sobre el tipo de desarrollo que esta cooperación busca promover y sobre las teorías de las relaciones internacionales que pueden explicar la cooperación internacional.

Además, se revisó el concepto de migración internacional, las distintas teorías que se han creado para analizar el fenómeno y se realizó un análisis sobre la migración infantil centroamericana, debido a que uno de los proyectos de cooperación analizando en esta investigación está enfocado a esta población, junto con un análisis de los principales factores que favorecen la migración proveniente de Guatemala. Por último, se discutió la relación entre migración y desarrollo, así como entre migración y cooperación internacional.

1.1 Cooperación internacional para el desarrollo

Como primer punto haremos alusión al concepto de cooperación internacional para el desarrollo (CID) que ha sido abordado bajo diferentes enfoques, en función del pensamiento dominante en las relaciones internacionales de la época y la situación económica. Es decir, no es un concepto definitivo ni único, sino que tiene una relación directa con el contexto político, los principios de política exterior del país que lo utilice, la situación económica, los valores y el enfoque de desarrollo que se tenga.

A continuación, se revisarán algunas definiciones sobre este concepto. En primer lugar, Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja destacan que:

“la cooperación internacional para el desarrollo comprende el conjunto de actuaciones realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el norte y resulte sostenible” (1999, p. 17).

Por otra parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México considera que:

“la cooperación internacional para el desarrollo es el esfuerzo conjunto de gobiernos, apoyado por el dinamismo de organismos internacionales, sociedad civil, academia y sector privado, para promover acciones que contribuyan al desarrollo sostenible y a mejorar el nivel de vida de la población mundial a través de la transferencia, recepción e intercambio de información, conocimientos, tecnología, experiencias y recursos” (AMEXCID, 2018).

En tercer lugar, Citlali Ayala considera que es:

“entendida como la realización del diálogo político que, en torno a temas específicos y de mutuo interés, pretende generar diferentes formas de colaboración, que generarán beneficios para las partes involucradas. [...] Al hacer referencia a la cooperación internacional, se enmarca en el escenario de las relaciones internacionales, de índole política, comercial, cultural, etc. y en un nivel interinstitucional, frecuentemente intergubernamental, pero que puede inmiscuir todo tipo de instituciones” (2012, p. 12).

Estas definiciones priorizan la participación de diferentes actores. La primera promueve una cooperación entre países del Norte² y países del Sur donde intervengan países, actores públicos y privados. Mientras que, la segunda definición suscita la participación de más actores en la dinámica internacional, incorporando a la sociedad civil, la academia y el sector privado, bajo un enfoque de cooperación técnica. Por su parte, la tercera hace referencia a la acción de colaboración entre diferentes actores con un mismo fin en diversas temáticas.

A pesar de las diferencias en estas definiciones, estos tres autores conciben a la cooperación internacional para el desarrollo como un medio para desarrollar acciones planificadas que fomenten el bienestar, el desarrollo de los individuos, soluciones a problemas en común y el mejoramiento de la situación existente, a

² Hablar de países del Norte no hace referencia estrictamente a condiciones geográficas, sino a una disparidad entre los Estados dentro del sistema internacional a causa de la distribución del poder político y económico, consecuencia de los altos ingresos per cápita y el proceso de industrialización. Es decir, se habla de una división entre países desarrollados (Norte) y en desarrollo (Sur), que no se encuentran en igualdad de condiciones y por tanto tienden a generar relaciones verticales y de subordinación (Del Prado, 1998).

través del fortalecimiento de las capacidades de los participantes, el intercambio de buenas prácticas, la optimización de recursos y la suma de esfuerzos por medio de la concertación política en torno al diseño de una agenda en común.

Con el objetivo de orientar las acciones de cooperación internacional para el desarrollo se formularon cinco principios, que se establecieron en la Declaración de París de 2005³ que sirven como marco básico:

- apropiación (los receptores de cooperación ejercen autoridad efectiva sobre sus propias estrategias de desarrollo y en las decisiones sobre el uso de la ayuda. Los donantes respetan el liderazgo de los países receptores y ayudan a reforzar su capacidad de ejercerlo);
- alineación (acomodo de la ayuda a las estrategias nacionales de desarrollo del receptor, utilizando sus sistemas institucionales);
- armonización (puesta en común de los donantes en sus formas de proceder en los países en que trabajan, se establecen acciones más transparentes y eficaces);
- gestión orientada a resultados (los países receptores refuerzan los vínculos entre las estrategias nacionales y los procesos presupuestarios para establecer marcos de supervisión y los donantes vinculan su programación y recursos a estos marcos de evaluación, armonización de informes y formatos);
- mutua rendición de cuentas (donantes y receptores deben dar cuenta de sus acciones, aumentar la responsabilidad, rendición de cuenta y transparencia) (Sanahuja, 2007).

Es decir, a partir de esta Declaración se define un nuevo paradigma en la relación entre receptor y donante, al estipular que las relaciones de cooperación ya no se basarán en la condicionalidad, sino en la corresponsabilidad, la promoción de

³ La Declaración de París sobre la Eficiencia de la Ayuda al Desarrollo y Programa de Acción de ACCRA firmada en marzo de 2005, pretendía dejar atrás las relaciones basadas en la condicionalidad, afrontar los problemas de la fragmentación de la ayuda y servir como hoja de ruta para cumplir con el mejoramiento del desarrollo. Se estableció la necesidad de generar indicadores y metas medibles para asegurar la calidad y la efectividad de la ayuda, que permitieran evaluar el progreso y la vigilancia de la cooperación.

una mejor calidad de la ayuda y la generación de una mayor eficacia de la ayuda que permitan el impulso de una mayor y mejor cooperación internacional para el desarrollo basada en la planificación estratégica.

Tres años después, en 2008, se creó el Plan de Acción de ACCRA, en donde se estableció que el Estado deja de ser el principal actor de la cooperación a nivel interno y se reconoce la multiplicidad de niveles de gobierno, se refuerza el concepto de integralidad plasmado en la Declaración de París destacando la importancia de la sociedad civil como ente que puede fortalecer los mecanismos institucionales de cooperación (Majdalani, 2011).

A pesar de que se ha buscado con estos acuerdos internacionales colaboren para que los proyectos de cooperación sean más eficaces y haya una responsabilidad común entre los actores, se puede observar que dentro de las acciones de cooperación no todos los actores se apegan estrictamente a estos mandatos. Ello debido a que una de las particularidades de la cooperación internacional, es su carácter de discrecionalidad, que implica que los actores tienen la decisión de otorgarla o no, las formas de hacerlo y hacia quien otorgarla, es decir, depende de la voluntad de los donantes (Ayllón, 2007). Ello implica que la cooperación internacional a pesar de contar con diversos acuerdos internacionales al final dependerá de las decisiones de los actores involucrados y de cómo apliquen los principios determinados en estos acuerdos.

Haciendo referencia a esta discrecionalidad, como siguiente punto de este capítulo será importante realizar un pequeño análisis teórico que nos permita dar una explicación de las razones por las que los actores deciden establecer acciones de cooperación internacional dentro del sistema internacional a partir de las teorías de las Relaciones Internacionales.

1.1.1 Cooperación internacional a partir de la teoría de las Relaciones Internacionales

La cooperación internacional no cuenta con un cuerpo teórico metodológico propio para explicar la realidad por su carácter práctico. Por lo tanto, requiere de la aproximación a otras disciplinas académicas como las Relaciones Internacionales para su explicación. Dentro de esta disciplina se han generado distintos paradigmas teóricos para analizar el comportamiento entre los actores del Sistema Internacional, aunque esta visión teórica por sí sola generalmente no logra explicar en su totalidad todas las razones por las que los actores practican la cooperación internacional, sino que se requiere tomar también en consideración otros elementos como el contexto y la situación económica.

En particular, para esta investigación nos enfocaremos en la teoría realista de las relaciones internacionales, al considerar que presenta algunos elementos para entender el comportamiento de la cooperación internacional mexicana hacia la región de Centroamérica y en específico a Guatemala.

La teoría realista, fue desarrollada principalmente por autores como Tucídides,⁴ Nicolás Maquiavelo,⁵ Thomas Hobbes⁶ y Hans J. Morgenthau,⁷ considera que la política internacional es la lucha por el poder⁸ en un sistema anárquico, donde los Estados buscan la preservación del interés nacional, específicamente la seguridad nacional dentro de una situación de conflictividad.

⁴ Tucídides en su libro la Historia de la Guerra del Peloponeso considera que el Estado es el actor principal, es un actor unitario, que las decisiones se toman de manera racional y que se debería proteger al Estado de enemigos internos (Mingst & Arreguín-Toft, 2018).

⁵ Nicolás Maquiavelo en el siglo XVI consideraba que los Estados bajo una condición anárquica están preocupados por el poder y por la búsqueda de intereses para incrementar su fuerza y supervivencia (Jiménez González, 2003)

⁶ Thomas Hobbes consideraba que dentro de una situación de anarquía en donde no había una autoridad superior entre las naciones capaz de restringir las acciones, la guerra era una condición perpetua (Mingst & Arreguín-Toft, 2018)

⁷ El pensamiento de Hans Morgenthau hace referencia a la idea de que la política está regida por la naturaleza humana que es formulada de manera racional. Los Estados se mueven a través de la búsqueda de interés en términos de poder. El sistema es anárquico, prevalece el conflicto y la confrontación (Jiménez González, 2003).

⁸ El poder se define como la posesión de recursos necesarios con objeto de provocar daño o coaccionar a otros Estados.

En específico, sobre la cooperación internacional la teoría realista parte de la idea de que es una manifestación de los intereses por parte de los donantes y un medio para incrementar su poder. Es decir, para los realistas la cooperación internacional “sirve para que los Estados mantengan su poder, para generar influencia política, prestigio, ventajas geoestratégicas, la intensificación del comercio, la garantía de inversiones” (Ayllón, 2007, p. 35).

Asimismo, algunos autores consideran que las políticas de cooperación internacional para el desarrollo gubernamental forman parte de las estrategias de política exterior del país que permite a los Estados avanzar en sus intereses nacionales, al ser una herramienta de influencia “en el ámbito de la política exterior la CID se considera como un instrumento de poder suave que facilita e impulsa las relaciones diplomáticas a nivel bilateral, regional y mundial” (Valle Pereña, 2014, p.17).

Por tanto, los Estados determinan su cooperación en función de sus prioridades nacionales sobre una región o problemática en específico, y pretenden generar influencia sobre una zona geoestratégica. Esto implica que, para los realistas, la CID es un aspecto discrecional de los Estados y depende en gran medida de los intereses nacionales, así como de las prioridades y las alianzas que se busque generar, además de los recursos y capacidades técnicas con las que cuente cada Estado.

Bajo este entendido, se podría decir que la cooperación internacional puede ser un medio para que un Estado colabore en la solución de las problemáticas de otro, no con el objetivo de mejorar la situación de desarrollo, sino con el fin de afrontar circunstancias que podrían en algún momento afectarles directamente a ellos. Por ende, el Estado oferente tiene un interés directo en establecer acciones frente al tema. Ello significaría, bajo una visión realista, que la cooperación internacional para el desarrollo en el ámbito estatal busca tanto promover el desarrollo, como la satisfacción de los intereses nacionales del Estado oferente y la posibilidad de persuadir e influenciar en temáticas específicas.

Según Gino Pauselli (2013) dentro de la teoría realista se presentan tres variables que explicar las elecciones para asignación de cooperación internacional por parte de los donantes. En primer lugar, se encuentra la variable geográfica, que hace referencia a la distancia entre el donante y el receptor de cooperación, debido a que se encuentra en su área de influencia y busca maximizar su seguridad, ya que de esta manera puede colaborar a aminorar posibles tensiones. En segundo lugar, se encuentra la variable del comercio bilateral entre el donante y el receptor, debido a que por medio de la cooperación se pueden promover los intereses económicos. La tercera variable, hace referencia al grado de cercanía como potencial aliado, es decir, se considera que la cooperación puede ser un medio de persuasión o de afinidad entre los intereses del donante y los del receptor.

Esto implica que las políticas de cooperación internacional no siempre se realizan en función de los intereses del país receptor, sino que existe una relación más estrecha con los intereses del país donante, en donde la posición geoestratégica, la coyuntura económica y la necesidad de generar alianzas dentro una región pueden ser variables clave para explicar las prioridades de cooperación de los Estados.

Es importante destacar que la teoría realista no es la única que ha intentado brindar una explicación a la cooperación entre los Estados, la teoría liberal, marxista y la constructivista también han generado varios postulados sobre el tema. Si recapitulamos algunos de los postulados de estas teorías de las relaciones internacionales como mencionan Bruno Ayllón (2007) y Gino Pauselli (2013) podríamos considerar que dentro del Sistema Internacional la cooperación internacional entre Estados se entiende en función de tres elementos: 1) los intereses de los donantes, 2) como una respuesta ética o moral de altruismo y 3) como una sociabilización de ideas, que genera el establecimiento de consensos entre los Estados sobre temáticas en las que se debe cooperar. Esto demuestra que la cooperación internacional no tiene una única explicación, debido a que los Estados pueden tener actuaciones diferentes dependiendo de las circunstancias y de sus condiciones internas.

Ahora bien, después de haber analizado el concepto de cooperación internacional y su explicación teórica dentro de las relaciones internacionales, será importante adaptar esta investigación a los actores que se están analizando, que en este caso son México y Guatemala, países considerados en desarrollo, que son considerados del Sur, lo que lleva a analizar como siguiente punto la cooperación entre actores del Sur.

1.1.2 Cooperación Sur-Sur

Existen varias clasificaciones de la cooperación internacional para el desarrollo, basadas en los actores participantes, su ámbito de acción y los recursos utilizados. Uno de estos tipos de cooperación que es recurrentemente utilizado por los países latinoamericanos, específicamente por México y Guatemala es la Cooperación Sur-Sur (CSS) la cual “se lleva a cabo entre dos o más países de nivel de desarrollo similar” (Ayala Martínez & Pérez Pineda, 2012, p. 14).⁹

Este tipo de cooperación parte del principio de que hay una nueva dinámica global en la que se integran países emergentes¹⁰ como actores de importancia, que fungirán también como donantes de cooperación a países en condiciones similares de desarrollo a las suyas, que les permite generar una mayor influencia en diversos aspectos extraterritoriales de interés directo.

⁹ La noción de países desarrollados y en desarrollo fue acuñada en los años cincuenta y parte de la idea de que los países desarrollados son los países que han alcanzado una prosperidad económica por medio de la industrialización y la modernización. Se les denomina países del Norte y poseen altos niveles de calidad de vida, tecnología y desarrollo humano. Mientras que los países en desarrollo tienen un escaso desarrollo industrial, presentan problemas socioeconómicos y bajos ingresos per cápita y están en búsqueda de convertirse en países desarrollados.

¹⁰ A comienzos del siglo XXI se dio un cambio en el ordenamiento internacional con el surgimiento de potencias emergentes, que buscaban romper con el esquema tradicional de Norte-Sur. Por tanto, surge el concepto de donantes emergentes que está acuñado por el CAD/ OCDE para denominar a los países del Sur que han alcanzado apreciables niveles de desarrollo y generado nuevas competencias y tecnologías, y que están en posibilidad de colaborar con otros países del Sur que aún no hayan desarrollado estas capacidades (Ayón Pino, 2011).

Institucionalmente, la Cooperación Sur-Sur se estableció en la Conferencia de Bandung¹¹ en Indonesia en 1955, en el marco del surgimiento del Movimiento de Países No Alineados, a partir de la cual se rompió con el paradigma tradicional Norte-Sur, y se promovió la autodeterminación de los pueblos a partir de los procesos de descolonización. En esta conferencia se buscaba generar solidaridad entre los países en desarrollo para poner fin a las relaciones de asimetría en la cooperación, promover esquemas horizontales que favorecieran el acercamiento a los problemas del desarrollo y encontrar soluciones a los problemas comunes entre los Estados.

En esta conferencia se establecieron los principios rectores bajo la agenda concesional de la CSS: horizontalidad (frente a las relaciones verticales Norte-Sur entre desiguales); defensa de la soberanía y no injerencia en asuntos internos (frente a su violación directa o indirecta por potencias coloniales o neocoloniales); no condicionalidad (frente a las condiciones impuestas por el Norte); ventaja mutua (frente al asistencialismo del Norte) y cooperación voluntaria (Bracho, 2014).

La importancia de estos principios radica en entender que las acciones de cooperación internacional idealmente se deben dar entre países en desarrollo que buscaban el beneficio mutuo, a través de esquemas de cooperación novedosos donde se promueva que los actores se encuentren en condiciones similares y donde la agenda no sea condicionada:

“horizontalidad, pues se coopera entre socios y voluntariamente, sin condicionalidades. [...] consenso entre las partes sobre las formas de ejecución de la Cooperación Sur-Sur, por último, en la equidad que implica que los costes y beneficios se distribuyan equitativamente de forma proporcional a las posibilidades de las partes” (Aravena & Beirute, 2011, pp.35-36).

Esta CSS se debe regir por varios principios: agenda consensuada basada en una gestión participativa; valoración de lo local; participación del receptor en la elaboración y formulación de los proyectos; apropiación de los objetivos y

¹¹ La Conferencia de Bandung fue la primera vez que se reunieron los países del denominado Tercer Mundo, sin la presencia de los países europeos o de Estados Unidos, lo que significó un punto clave en el proceso de descolonización y el momento en que se establece el Movimiento de los países No Alineados que buscaba establecer un orden internacional más justo y equitativo.

resultados; adaptación de las acciones a las necesidades locales del país receptor; no interferencia en asuntos internos con el objetivo de generar una igualdad de derechos entre los actores; y, por último, transferencia de conocimientos y experiencias para apoyar al desarrollo de capacidades de los receptores.

Es decir, la CSS parte de la idea de que se pueden generar consensos entre los actores, aprendizaje mutuo, donde el donante de cooperación no es visto sólo como un transmisor de conocimientos, sino que también esté involucrado en la adquisición de conocimientos. Eso permite prevenir la reproducción de las asimetrías de los actores a través del fomento a la interlocución directa, el mejoramiento de los espacios para incentivar la cooperación y el establecimiento de políticas claras de Estados sobre cooperación (Rojas Aravena & Beirute Brealey, 2011).

En otras palabras, se podría decir que el discurso parte de la idea de que la CSS facilita la negociación entre países en desarrollo con el objetivo de cerrar la brecha económica con el Norte, por medio de la identificación de capacidades y experiencias que puedan compartir, siempre buscando colaborar bajo un esquema de solidaridad e igualdad.

Sin embargo, algunos autores como Bruno Ayllón (2009) han llevado a considerar que el hecho de que la CSS se realice de manera más participativa y consensuada no significa que este exenta de intencionalidades políticas, intereses comerciales o estratégicos, que suponen la presencia de relaciones de poder o desigualdad entre los socios. Ello hace pensar que dentro de esta cooperación también pueden existir dificultades para establecer consensos sobre las temáticas, competencias e intereses de los gobiernos locales, nacionales e internacionales que pueden dificultar la implementación de proyectos.

Por tanto, el principal reto que presenta esta cooperación es desarrollar marcos innovadores que no reproduzcan la cooperación tradicional asistencialista y desigual, sino que se busque generar una gobernanza global en donde “la suma de las diversas maneras en que individuos e instituciones, públicas y privadas, gestionan asuntos de interés común [...] incluyendo instrumentos

formales e informales en temas de su interés” (Villamar Nava, 2017, p. 138), que permita incorporar a diversos actores en la toma de decisiones y soluciones de problemas internacionales, en igualdad de condiciones.

Además, otro de los grandes retos que tiene la CSS es romper con estos esquemas de jerarquización o subordinación a intereses entre los actores de la cooperación. Para lo cual, según plantea Bruno Ayllón, será preciso:

“[...] construir una CSS como política pública de cooperación sostenible y duradera, más allá de los compromisos personales de sus autoridades o de la sensibilidad cooperativa de sus líderes políticos. Es recomendable [...] definir estratégica y operativamente aquellos elementos de la CSS que permitan a sus instituciones y a la sociedad construir una política pública de Estado, con carácter permanente y participativo” (2015, p. 148).

Ello implicaría que los actores que realicen cooperación Sur-Sur deben establecer claramente sus objetivos y estrategias en políticas públicas en la materia para que no puedan ser tan fácilmente influenciados por diferentes intereses.

A pesar de los retos y limitaciones que puede tener la CSS, es importante destacar que ha sido una de las modalidades de cooperación que ha adquirido más dinamismo entre los países de América Latina en años recientes, dentro de ellos México, ya que les ha permitido adquirir un papel más importante en el establecimiento de acciones de colaboración entre los países emergentes o del Sur, al permitirles compartir sus conocimientos y experiencias a través de procesos innovadores con países con los que pueden compartir algunas similitudes históricas, culturales, de desarrollo o de problemáticas.

En específico para esta investigación la CSS es fundamental, ya que nos ayuda a entender el esquema de la cooperación que brinda México hacia Guatemala, que parte de la idea de que ambos países están interesados en compartir experiencias y aprendizajes para solucionar problemáticas consensuadas a partir de las necesidades locales. Sin embargo, es preciso mencionar que estos dos países no se encuentran en igualdad de condiciones en lo que respecta a situación económica, social y política.¹² Esta desigualdad de condiciones hace

¹² En cuanto a economía se pueden observar diferencias ya que México en 2018 tuvo un PIB de \$1,221 billones de dólares (Banco Mundial, 2018). Mientras que Guatemala en 2018 tuvo un PIB de

pensar que la cooperación mexicana hacia Guatemala puede no ser tan horizontal como se esperaría dentro de CSS y podría estar influenciada por intereses estratégicos y políticos a los que haremos referencia en los siguientes capítulos.

Como siguiente elemento a analizar es preciso hablar sobre otra de las modalidades de cooperación internacional que ha adquirido relevancia en la implementación de proyectos dentro de la cooperación mexicana que es la cooperación triangular.

1.1.3 Cooperación triangular

Es preciso comenzar este apartado mencionando que se retoma el concepto de cooperación triangular dentro de esta investigación ya que para México este esquema de cooperación ha sido utilizado recurrentemente, al permitirle establecer colaboraciones regionales y globales en función de su ubicación geográfica, su nivel de desarrollo y su carácter dual como receptor y oferente de cooperación que le ha servido para convertirse en un país puente entre el Norte y Sur y entre el Sur-Sur (Prado Lallande, 2013), por lo cual es fundamental conocer más sobre las características de esta forma de cooperación.

Dentro de las nuevas modalidades de cooperación internacional se han planteado esquemas que permitan la participación de más actores como lo es la cooperación triangular (CTR), donde se puede dar una combinación de cooperación técnica y financiera, a través de relaciones colaborativas entre tres actores que establecen consensos e intereses comunes.

Es pertinente aclarar que la CTR continúa en construcción y no se conocen hasta el momento todas las modalidades y las motivaciones que llevan a cada uno de los socios a participar. Consecuencia de ello y de la posibilidad de participación

\$78.46 mil millones de dólares (Banco Mundial, 2018) En cuanto a la situación social se observan también diferencias ya que Guatemala en 2018 tenía un población de 17,247,807 personas y en 2014 tuvo una tasa de pobreza de 59.3% (Banco Mundial, 2018), mientras que México en 2018 reportó una población de 126,190,788 personas y una tasa de pobreza de 43.6 % en 2016 (Banco Mundial, 2018).

de países del Norte, algunos autores han concluido que la cooperación triangular podría ser considerada como un esquema de cooperación Norte-Sur o como inferior a la cooperación Sur-Sur. Sin embargo, Ayllón Pino plantea que estas visiones son erróneas y que por el contrario “la CTR se constituye como complemento a la CSS, sin sustituirla ni desplazarla, y son sus principios los que deben regir prioritariamente los esquemas de triangulación” (2013, p. 40).

La CTR puede realizarse bajo diferentes modalidades dependiendo los actores participantes, pero debemos tomar en cuenta que, al ser un esquema de cooperación en construcción, en la práctica podríamos encontrarnos con otras modalidades según los acuerdos a los que los diferentes socios lleguen. A pesar de ello a continuación, se presentan las tres principales modalidades de cooperación triangular que se ha detectado que son utilizadas con mayor frecuencia:

La primera es bajo un esquema Norte-Sur-Sur, en la que participe un socio del Norte, un socio emergente y un socio beneficiario. En la segunda modalidad, bajo un esquema Norte-Norte-Sur, participan dos países del Norte y uno del Sur como receptor, en donde el socio con mejor preparación para la temática abordada es el ejecutor, mientras que el otro socio realiza aportaciones financieras, pero no tiene una participación en la ejecución, por tanto, no se genera un aprendizaje entre todos los socios. En tercer lugar, está el esquema de cooperación Sur-Sur-Sur, en donde participan tres socios del Sur con condiciones de desarrollo más similares (Gómez Galán, Ayllón Pino, & Albarrán Calvo, 2011).

Se considera que las principales aportaciones de la CTR son: permitir la reducción de costes de transacción; aprovechar las ventajas y capacidades de cada socio; la generación de aprendizajes y responsabilidades mutuas entre todos los socios; estimula el intercambio de estrategias de cooperación; el establecimiento de diálogo y consensos entre los actores:

“su base es la construcción de asociaciones horizontales, que implica un esfuerzo de diálogo político y un ejercicio no siempre sencillo de coordinación financiera y técnica y de fijación de procedimientos que exigen consensos a tres bandas en todas las fases de la planificación de los proyectos” (Ayllón Pino, 2013, p. 40)

Además, esta cooperación permite reducir las brechas culturales al adaptarse mejor a las características de ciertas regiones, lo que permite atender mejor las necesidades de los beneficiarios y generar un puente entre la cooperación Norte Sur y la cooperación Sur-Sur (Gómez Galán, Ayllón Pino, & Albarrán Calvo, 2011).

Sobre las desventajas que puede tener la CTR algunos autores como Manuel Gómez Galán (2011) y Bruno Ayllón (2013) han llegado a considerar que estos procesos se pueden dificultar al no contar con marcos jurídicos o administrativos adecuados para una operación precisa. Asimismo, puede significar mayores costos en la coordinación y armonización entre los socios (tiempos, recursos, formatos, monitoreo) y las prioridades del socio receptor pueden quedar subordinadas a los intereses de los otros socios.

Como siguiente punto, después de analizar los esquemas de cooperación internacional para el desarrollo, la duda que surge es: ¿qué tipo de desarrollo es el que se está promoviendo con esta cooperación internacional? Para dar respuesta a esta interrogante será necesario hacer una revisión del concepto de desarrollo.

1.1.4 ¿Qué tipo de desarrollo?

En primer lugar, debemos destacar que el significado de desarrollo también depende del contexto internacional. En los años cuarenta del siglo XX tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y el reacomodo mundial, se comenzó a utilizar el término desarrollo bajo una conceptualización de modernización, enfocada en el ámbito económico y en la búsqueda de acumulación de bienes y riquezas financieras. De ahí surge la concepción de desarrollo y subdesarrollo enunciada por Harry Truman (1949) que hacía referencia a las carencias de algunos Estados que se encontraban en situación de pobreza y requerían de ayuda para su desarrollo. Ello consolidó la creación de la primera década de desarrollo, enfocado en la promoción de la modernización e industrialización de los Estados con un enfoque de cooperación Norte-Sur, plenamente asistencialista.

En otras palabras, se podría decir que esta visión más tradicional consideraba que el desarrollo se medía por medio de indicadores económicos y políticos que demostraran el crecimiento económico, la riqueza y la industrialización, dejando en segundo plano el bienestar social. Esta visión tradicionalista comenzó a ser criticada en la década de los ochenta al cuestionar que este modelo se enfocaba sólo en el aspecto económico y no bajo el entendido de que la generación de desarrollo tiene como beneficiaria directa a las personas. Por lo tanto, comenzaron a promoverse otros enfoques que consideraban que ampliar las oportunidades, capacidades y las libertades de las personas podrían ser un medio para alcanzar el desarrollo.

Esto dio pie a la generación de una nueva visión sobre el desarrollo creada por Amartya Sen y Mahbub ul Haq en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), denominada desarrollo humano. Con la presentación del Primer Informe de Desarrollo Humano que consideraba que “[es] el proceso de ampliación de las opciones de las personas y mejora de las capacidades humanas” (Canterbury, 2010, p. 287), se incorpora no sólo la búsqueda de un desarrollo económico, sino de los individuos como elemento fundamental, así como la generación de capacidades, como medio para buscar una solución a las desigualdades, la expansión de las libertades y la interrelación con el entorno.

Esta visión de desarrollo humano propone un acercamiento a las inequidades y desigualdades de las personas, ampliar sus opciones para la toma de decisiones con el objetivo de eliminar las fuentes de privación de la libertad, como la pobreza y la falta de oportunidades para la población. Desde este paradigma se rompe con el esquema económico tradicional, “(...) que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país. Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses” (Informe Nacional de Desarrollo Humano Guatemala, 2019), por lo que fue a partir de esta idea que surgieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Por otra parte, en 1987 surgió otro paradigma denominado, desarrollo sostenible. Con el Informe Brundtland¹³ se planteaba que el desarrollo era la satisfacción de las necesidades actuales de la población sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones. Es decir:

“un nuevo estilo de desarrollo debe partir de un replanteamiento de valores que excluya todo tipo de dominación sobre el entorno y los grupos humanos. Este nuevo modelo deberá basarse en una redistribución justa de los recursos naturales y en mecanismos participativos y democráticos” (FAO, 2019).

Esta visión de desarrollo incorporaba el medio ambiente dentro de la agenda, al entender que se debía tener una visión a largo plazo en la que se buscara la autosuficiencia y el equilibrio entre el medio ambiente, la economía y la sociedad “que fomenta la prosperidad y las oportunidades económicas, un mayor bienestar social y la protección del medio ambiente, es el mejor camino a seguir para mejorar la vida de la población” (Organización de las Naciones Unidas, 2019).

Después de analizar estos modelos de desarrollo y retomando la pregunta inicial sobre ¿qué tipo de desarrollo es él que se está buscando con la cooperación internacional?, ahora queda más claro que la visión de desarrollo depende del contexto y de lo que cada actor entienda.

A mi parecer el ideal sería establecer una postura que promueva una mezcla entre el desarrollo humano y el desarrollo sostenible, en donde la visión de oferentes y donantes sea compartida, ya que de lo contrario las aspiraciones y resultados podrían no ser los esperados. Adicionalmente estas dos posturas pueden servir para entender cómo atender la migración dentro del desarrollo, ya que el desarrollo humano promoverá que la migración se base en la libertad de elegir de manera autónoma si desean desplazarse a otro territorio. Al mismo tiempo que debe proporcionar oportunidades accesibles de vida. Por tanto, partir de este enfoque se puede incentivar el incremento de los niveles de bienestar y de libertad de la población. Al tiempo que permita asegurar tanto las condiciones de vida de la

¹³ El Informe Brundtland evidencia las consecuencias negativas del desarrollo económico y de la globalización para el medio ambiente y las posibles soluciones que se podrían establecer frente al crecimiento demográfico y la industrialización.

población como sus derechos y libertades, con una visión a largo plazo que les dé la posibilidad de tener mejores expectativas de vida.

Una vez analizados los conceptos base para la cooperación internacional, resulta importante realizar una revisión del otro elemento teórico fundamental para esta investigación, la migración, que es un proceso en constante cambio en función de los medios, actores, rutas y formas de movimiento de la población.

1.2 Migración internacional

La migración¹⁴ internacional implica el traslado de población de un país a otro. Varios académicos han formulado distintas teorías para explicar este complejo fenómeno. Una de ellas es la teoría económica neoclásica, la cual considera que “las migraciones resultan de la desigual distribución espacial del capital y del trabajo. Para el pensamiento neoclásico, la raíz de las migraciones ha de buscarse en las disparidades entre los niveles salariales de los distintos países” (Gutiérrez Guerra, 2011, p. 6). Es decir, se toma como base la idea que la población se desplaza hacia los países con mayor capital y mejores ingresos frente a su lugar de origen.

Hein de Haas plantea que esta teoría parte de dos niveles para explicar la migración: el microeconómico y el macroeconómico. El nivel microeconómico permite comprender la migración desde una perspectiva individualista, en la cual se considera que la elección de desplazamiento es del individuo, en busca de la maximización de ingresos a través del cálculo de costos y beneficios. No obstante, ha sido criticada porque no toma en cuenta otros elementos como se menciona en la siguiente cita:

“aun aceptando que la opción de emigrar pueda entenderse como fruto de una decisión racional tomada en último término por individuos que tratan de maximizar sus propias oportunidades vitales, existen factores estructurales que pueden llegar a condicionar tales decisiones, como por ejemplo, las

¹⁴ Para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la migración implica el “movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos” (2018).

oportunidades de desarrollo objetivas que ofrezcan los países de origen y de destino” (Velasco, 2016, p. 44).

En otras palabras, la decisión de emigrar puede estar relacionada no sólo con una cuestión individual, sino también con el contexto en que se desenvuelve la persona, las oportunidades de desarrollo que pueda tener en su país de origen y en el país de destino.

En el nivel macroeconómico, esta teoría considera que los movimientos migratorios tienen una relación con elementos del sistema económico y, por tanto, son causa del desequilibrio en el mercado de oferta y demanda laboral:

“a nivel macro, la teoría económica neoclásica explica la migración por medio de diferencias geográficas en la oferta y demanda de trabajo. Las diferencias salariales resultantes hacen que los trabajadores se desplacen de regiones con salarios bajos y excedentes laborales a regiones de altos salarios y con escasez de mano de obra” (De Haas, 2008, p. 4).¹⁵

Este enfoque plantea que el elemento fundamental es el sistema, que la migración no es estática y los poderes políticos y económicos están distribuidos de manera desigual. La teoría neoclásica ha sido criticada al considerar que basa su explicación de los movimientos migratorios en el mercado, y no toma en cuenta otros factores como las cuestiones políticas, sociales y culturales, que se ha demostrado que pueden explicar el desplazamiento de población hacia otros países.

Debido a que esta teoría fue criticada y rebasada, se desarrollaron otras con enfoque económico como lo fueron por una parte la teoría marxista (vinculada al proceso de formación del modo de producción capitalista y la explotación de los trabajadores que los hacía buscar trabajo en otro lugar). Por otro lado, la teoría del mercado fragmentado (demanda del trabajo por la sociedad industrializada, es decir, de los factores de atracción de los países receptores), la del sistema mundial (las relaciones económicas capitalistas de los Estados periféricos generan una población ambulante que migra), la histórico-estructuralista y la de crecimiento asimétrico, entre otras.

¹⁵ “at the macro-level, neo-classical economic theory explains migration by geographical differences in the supply and demand for labor. The resulting differentials in wages cause workers to move from low-wage, labor-surplus regions to high wage, labour-scare regions” (De Haas, 2008, p. 4).

Estas teorías económicas de la migración no se contraponen entre sí, pero como se puede ver siguen un enfoque basado únicamente en las diferencias económicas y las asimetrías entre la oferta y la demanda de trabajo, por lo que se tomó la decisión de que por la naturaleza de la investigación no era necesario realizar un análisis detallado de estas teorías.

No obstante, la teoría histórico-estructural será abordada debido a que menciona algunos puntos que se pueden adaptar al contexto de la migración proveniente de Centroamérica y que podrían ayudar a entender estas particularidades, debido a los problemas de desigualdad de la distribución que no han logrado modificarse, sino que se han ido profundizando.

Esta teoría surge del enfoque funcionalista y modernista. Es explicada por el Doctor Hein De Haas (2008), quien parte de la idea de que la distribución del poder político y económico es desigual entre países desarrollados y en desarrollo, lo que genera que la población no tenga el mismo acceso a los recursos y, por lo tanto, no avanza de la misma manera hacia el desarrollo. Es decir, se trata de una asimetría estructural que es complicado cambiar, ya que consideran que la migración es una consecuencia natural del proceso de acumulación capitalista.

Dentro de este enfoque, se encuentra la teoría de la dependencia, la cual parte del supuesto de que la explotación entre el centro y la periferia ha favorecido los movimientos migratorios y:

“el origen de las migraciones se encuentra en el devenir histórico de las sociedades y el individuo está atado a las condiciones heredadas de un modo de producción, el cual limita su capacidad de decisión [...] Así, las migraciones aparecen como una consecuencia lógica de los desajustes propios de la demanda de mano de obra” (Gutiérrez Guerra, 2011, p. 8).

En otras palabras, existe una relación entre la migración y el desarrollo desigual. Consecuentemente, la decisión de la población de desplazarse depende de las particularidades históricas y sociales del país de origen y pueden estar limitadas a un proceso de cambio social.

En suma, la teoría histórico-estructural considera que la migración no es un proceso de libertad de decisión, sino que la población se ve orillada a desplazarse a otro lugar debido a que la propia estructura económica no ha logrado integrarlos al sistema. Sin embargo, ha sido criticada por colocar en una posición de

victimización a los individuos y porque su estructura rígida ha sido rebasada, debido a que se ha demostrado que es posible lograr el crecimiento económico de países en desarrollo y hacer cambios dentro de la estructura.

Adicionalmente, se desarrollaron otras teorías de la migración que buscan explicar la migración desde un enfoque social, como es el caso de la teoría de las redes que considera que éstas son un “conjunto de lazos interpersonales que conectan a los migrantes con otros migrantes que los precedieron y con no migrantes en las zonas de origen y destino mediante nexos de parentesco, amistad y paisanaje” (Durand & Douglas, 2003). Estas redes permiten que los procesos migratorios continúen al reducirse los costos, riesgos y proporcionan la información y recursos necesarios para establecer puentes que faciliten la migración. Al mismo tiempo, estas redes han permitido que las personas migrantes mantengan una relación con su lugar de origen generando comunidades transnacionales.

Estas redes han hecho que en algunas comunidades la migración se haya convertido en un valor normalizado dentro de la sociedad, generando una cultura de la migración. Así, “los efectos de las redes explican la perpetuación de la migración, principalmente en las fronteras cercanas, sin importar sus causas originales” (De Haas, 2008, pp. 19-20).¹⁶

Se podría decir, que los procesos migratorios históricos por sí mismos se han convertido en una causa para que generaciones futuras decidan emigrar, en busca no sólo de mejores condiciones de vida, sino de una reunificación familiar o de dar continuidad a la tradición de migración. Este es un elemento novedoso ya que implica que no todos los desplazamientos migratorios tienen una relación con las vulnerabilidades de los lugares de origen, sino también con elementos culturales y sociales.

Ahora bien, una vez realizado un breve repaso sobre algunos autores que han planteado estas teorías, será importante reconocer que, hasta el momento, ninguna teoría de la migración por sí sola puede explicar el fenómeno de hoy en día. Por ello, se deben tomar en cuenta elementos de cada una de ellas que puedan

¹⁶ “network effects explain the perpetuation of migration, often over formally closed borders, irrespective of its original causes” (De Haas, 2008, p. 19 y 20).

servir de apoyo para entender un proceso amplio, multicausal, que involucra a diferentes actores y contextos socioeconómicos.

Además, es preciso aclarar que no debemos enfocarnos solamente en el papel que juegan los individuos en estos desplazamientos, sino en los cambios que generan en la sociedad:

“Las formas de conceptualizar el proceso migratorio contemporáneo no pueden reducirse a dar cuenta de un mero flujo de personas y/o de trabajadores, sino que deben también referirse e integrar un importante flujo e intercambio de bienes materiales y simbólicos, esto es, de recursos económicos, culturales, sociales y políticos” (Sanmartín, 2010, p. 2).

Dicho de otra manera, la migración internacional actual genera también otros efectos como el proceso de intercambio, no sólo de individuos, sino de bienes, información, culturas, etc. que se conectan a través de un sistema de redes de gran complejidad.

Aunado a esta complejidad, se deben tomar en cuenta otros factores como el incremento de las desigualdades entre los países de origen y destino, los desequilibrios entre la oferta y la demanda de mano de obra dentro del mercado, el proceso de mundialización de estos desplazamientos que ha generado el incremento de países involucrados y las rutas de migración, todo lo cual amplía el espectro e incorpora en la dinámica a nuevos actores. Al mismo tiempo, involucra la generación de impactos culturales más fuertes por la heterogeneidad de los flujos migratorios que generan un multiculturalismo en las relaciones sociales.

Asimismo, es fundamental entender que no se debe pensar en generalidades frente a este fenómeno, sino que es necesario considerar el contexto de cada comunidad de origen y destino. Es por ello, que para esta investigación se tomará la teoría histórica-estructuralista y la teoría de redes como los dos elementos que ayudarán a analizar los movimientos migratorios provenientes de Guatemala, bajo el entendido de que Guatemala es uno de los países en desarrollo de la región con mayores niveles de desigualdad, lo que ha generado que su población no tenga acceso a recursos y tenga bajos niveles de desarrollo. A pesar de los esfuerzos que se han realizado en el país estas asimetrías no se han podido cambiar y han orillado a que una parte de la población guatemalteca haya migrado en busca de mejores condiciones.

1.2.1 Migración infantil

Dentro de la complejidad del proceso migratorio uno de los grupos que en los últimos años ha adquirido mayor relevancia son los niños, niñas y adolescentes (NNYA),¹⁷ debido a las vulnerabilidades a las que se enfrentan en el traslado a su lugar de destino. Esta niñez migrante¹⁸ no es un grupo homogéneo pues involucra tanto a infantes no acompañados,¹⁹ como a infantes acompañados por un familiar o por algún grupo de personas al que se unen para el traslado, lo que complejiza más el fenómeno.

Una de las regiones en donde se ha evidenciado más el incremento de estos desplazamientos infantiles en los últimos diez años es la región centroamericana, principalmente de Honduras, Guatemala y El Salvador con destino principalmente a Estados Unidos. Esta migración infantil no es un fenómeno nuevo en la dinámica internacional. No obstante, la situación de la niñez centroamericana tiene ciertas particularidades frente al resto de los movimientos:

"Los motivos económicos y de reunificación familiar que están detrás de una gran parte de la migración de NNYA no acompañada del Triángulo Norte existían mucho antes de la llamada ola de migrantes de 2014- 2016. Sin embargo, no fue sino hasta que los indicadores de violencia empezaron a incrementarse, primero en Honduras y luego en El Salvador, que se registraron varias alzas repentinas en la migración desde esa región" (Lorenzen Martiny, Frausto Gatica, & Orozco Reynoso, 2018, p. 99).

Se ha especulado mucho sobre las causas y las implicaciones que tiene el desplazamiento infantil. La mayoría de los análisis coinciden en que esta migración tiene una relación directa con la invisibilidad y la falta de protección de las

¹⁷ Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años en México (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014). Para la legislación de Guatemala se considera niño o niña a toda persona desde su concepción hasta que cumple trece años, y adolescente a aquellos desde los trece hasta que cumplen dieciocho años (Congreso de la República de Guatemala, 2003).

¹⁸ El concepto de niñas, niños y adolescentes migrantes ha sido parte de un debate que hasta el momento no ha terminado, hay autores que hacen referencia a niños inmigrantes, migración infantil, niñez migrante.

¹⁹ Los menores no acompañados, son personas que no tienen la mayoría de edad y que no viajan acompañadas por un padre, un tutor o cualquier adulto quien por ley o costumbre es responsable de ellos.

necesidades y derechos de los NNYA en su lugar de origen, como dos factores que favorecen su desplazamiento.

Por una parte, el informe realizado por el Consejo Nacional de Población (2016), establece tres factores fundamentales para explicar estos movimientos que son familia, trabajo y violencia. El primer factor tiene que ver con la búsqueda de oportunidades laborales, consecuencia de un rápido crecimiento demográfico sin un crecimiento económico paralelo en sus lugares de origen que ha generado salarios bajos y poca oferta laboral. Ello genera que estos jóvenes busquen trabajo en otros países, aunque los empleos sean de niveles bajos.

El segundo factor que este informe considera es el proceso de reunificación familiar, consecuencia de la fragmentación familiar debido a que algún familiar directo de los NNYA migró con anterioridad a otro país. Ello genera que la decisión de migrar no sea individual sino familiar, con el objetivo de que los infantes que se quedaron en el país de origen puedan estar con sus familiares en el país de destino.

El tercer factor es la violencia, derivada de la presencia de los grupos criminales conocidos como maras y de carteles del narcotráfico que han generado que en la región haya un alto índice de homicidios, secuestros, robos, extorsión y violencia doméstica. Este factor ha acelerado el desplazamiento de población infantil ante el temor de sufrir daños.

Este informe también considera que los procesos migratorios infantiles se han visto favorecidos por las políticas migratorias de los Estados Unidos, así como por la creación de la Ley *Trafficking Victims Protection Reauthorization Act* de 2008 (TVPRA), en la que se establecía que los niños provenientes de países no limítrofes aprendidos por autoridades migratorias estadounidenses no serán devueltos a sus países de origen inmediatamente, sino que tienen derecho a un juicio de migración para presentar su caso, lo que les brinda la oportunidad permanecer en el país por un tiempo. Esta ley generó que muchos traficantes de personas (coyotes), con el fin de obtener mayores ganancias, difundieran rumores erróneos entre la población que condujo al incremento de migración infantil.

Por otra parte, en el informe de ACNUR (2014) destaca que entre las causas de la migración de menores se encuentran la violencia en la sociedad ligada a grupos criminales, el abuso en el hogar, la reunificación familiar, oportunidades de

trabajo y otras causas. Como elementos novedosos de este informe encontramos que considera que el proceso migratorio infantil no sólo depende de una decisión individual o familiar, sino que tiene una relación directa con problemas estructurales de la región de origen como la privación de derechos sociales básicos, situaciones de violencia, pobreza, persecución y falta de condiciones de vida adecuadas, que generan vulnerabilidad de los NNyA en sus países.

Como medidas que pueden colaborar a disminuir la migración infantil propuestas por ACNUR se encuentran las siguientes: reconocer la violencia e inseguridad en la región, promover la protección internacional de esta población, fortalecer y armonizar los marcos regionales y nacional, al tiempo que se abordan las causas fundamentales (Center for Gender & Refugee Studies; Universidad Nacional de Lanús, 2015).

Por otra parte, el informe del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012) plantea que “las NNA, al igual que las personas migrantes adultas, perciben un factor de atracción hacia aquellas naciones con nivel de vida más altos o con mayores niveles de crecimiento económico y mejores oportunidades de trabajo” (p. 6), como una opción para colaborar con la economía familiar y mejorar su desarrollo personal.

También considera que la violencia es un factor debido a que son víctimas de abuso y presiones por parte de grupos pandilleros y del crimen organizado, que los orillan a huir de su país en busca de mayor seguridad o libertad. Y consideran que existen causas inmediatas que tienen una relación directa con la niñez migrante como lo son el entorno comunitario y la reunificación familiar.

Después de revisar estos tres informes se evidencia que, en general, las investigaciones coinciden en que los factores que en los últimos años han favorecido estos desplazamientos de NNyA son la violencia, la reunificación familiar y la búsqueda de mejores oportunidades de vida, principalmente. Es importante mencionar que, a pesar de las causas de estos movimientos infantiles, los NNyA son una población propensa a ser más vulnerables, lo que se acentúa por su situación de irregularidad en el desplazamiento.

1.3 Relaciones conceptuales

1.3.1 Relación entre migración y desarrollo

Los movimientos migratorios actuales tienen una relación con la búsqueda de mejores condiciones de vida para poblaciones vulnerables y sus familias, pero también se podría pensar que son una expresión de los problemas internos en los países de origen como la desigualdad, la violencia, la pobreza, el desempleo, la falta de ingresos, la carencia de servicios, etc. Ello ha llevado a un debate sobre la relación entre la migración y el nivel de desarrollo en los países, dentro del que se observan posturas contrastantes que demuestran que esta relación es compleja y tiene una estrecha relación con la visión que se tenga del desarrollo y los impactos que tiene como consecuencia.

Según Alan Gamler (2014) la visión optimista de la relación migración-desarrollo tuvo su auge entre los años 1950 y 1960, como consecuencia de la expansión económica mundial que requería de mano de obra. Esto hizo pensar que la migración podría ser un medio para balancear el crecimiento entre los países de origen y destino y una opción de beneficio mutuo entre regiones con recursos diferentes. Los optimistas parten de la idea de que debe existir libertad de movimiento, que la migración genera remesas sociales, flujos financieros transnacionales y que es necesario reforzar los mecanismos de protección de derechos de las personas migrantes.

Es decir, que la migración puede generar condiciones favorables tanto en el país de origen como en el de destino: “la migración internacional puede ser un factor poderoso de desarrollo tanto para los países emisores como para los receptores, abriendo oportunidades también, y de forma muy importante, para los propios emigrantes” (Aragonés, 2013, p. 149). Esto implica que hay una relación ganar-ganar en la que ambos países reciben beneficios de los intercambios de población.

Esta postura fue adoptada por Mónica María Monguí, quien considera que la migración genera un intercambio de condiciones favorables de los países del norte a los países del sur, que incrementan las condiciones de desarrollo:

“los países de condiciones más precarias, o países del sur, obtienen por medio del flujo aquellos recursos y conocimientos que son propios de la estabilidad y el poder que caracterizan a los países del Norte, lo que quiere decir que los países más pobres ganan en desarrollo porque son más competentes. Por otra parte, los países del Norte descubren con la inmigración un signo por el que pueden comprender el auge de este fenómeno y por el que se obtiene indirectamente conocimiento de los procesos de control e integración de estos flujos, es decir, el desarrollo en este caso se describe como la posibilidad de controlar el fenómeno migratorio” (2013, p. 152).

Ello significa una transferencia de capitales del Norte hacia el Sur y la generación de cambios. Esta postura ha hecho evidente la relación entre el mejoramiento de las condiciones de vida o la búsqueda de un proyecto de vida ya sea individual o familiar en países de acogida, y los aportes sociales, económicos y culturales que esta migración puede generar en el país de origen.

El autor Samir Naïr complementó esta teoría al entender que el hecho de establecer acciones enfocadas en mejorar el desarrollo de los países de origen no logra resolver la dinámica migratoria, sino que:

“resulta más favorable el uso de alternativas de gestión que contribuyen al aprendizaje mutuo y el desarrollo tanto de las naciones receptoras como de las emisoras, utilizando como agente de desarrollo al migrante. Este nuevo enfoque se ha dado en llamar codesarrollo” (Gutiérrez Guerra, 2011, p. 10).

Al mismo tiempo, Marta Arias destaca que el codesarrollo sirve para entender que los migrantes operan como una vía hacia el progreso, no sólo en el lugar de origen, sino en el de destino:

“Codesarrollo, que parte de la necesidad de reflejar esta interrelación de una manera tangible en las políticas concretas de inmigración y cooperación. En su esencia, este concepto incluye la consideración de que las migraciones se pueden convertir en fuente de desarrollo y progreso social, tanto para el país de destino como para el país de origen” (Arias Robles, 2001, p. 639).

Es decir, consideran que debe haber una relación de cooperación al entender que los migrantes tienen un papel de flujo de desarrollo entre ambos países y, por lo tanto, se debe cambiar la manera en que se percibe a la migración como algo negativo y entender también las contribuciones que puede generar en favor tanto de la sociedad de origen como de la sociedad receptora.

Por otro lado, en oposición se encuentra la visión pesimista que tuvo su auge entre los 1970 y 1980 en un contexto de crisis por la caída del petróleo. Los

pesimistas consideran que la migración no generaba un crecimiento económico balanceado, sino asimétrico entre los países de origen y destino; los migrantes en los países de destino se encuentran en situación de explotación al recibir salarios menores y no contaban con derechos fundamentales, por lo que consideraban que a través de acelerar el desarrollo se podía frenar la migración (Gamlen, 2014).

Algunos autores se basan en la teoría neoclásica de la migración para considerar que, a través del apoyo a los países en desarrollo, se pueden gestionar y disminuir los flujos migratorios. Este enfoque es abordado principalmente por Raúl Delgado y Humberto Márquez Covarrubias (2010) quienes argumentan que en la medida en que mejoren las condiciones de desarrollo de estas poblaciones, se podría pensar que también disminuirán los movimientos migratorios.

Todo ello bajo el principio de que un desarrollo desigual genera condiciones estructurales que favorecen la migración de la población excluida para buscar mejores oportunidades sociales o medios de subsistencia. Esto significa que, para el país receptor, la migración representa una fuga de recursos y, por lo tanto, se deben establecer estrategias de control migratorio, que disminuyan estos desplazamientos y no generen mayor desigualdad.

Los pesimistas también piensan que los flujos migratorios pueden ser un medio para contribuir a la desigualdad entre los países, debido a que las remesas generan una mayor contribución al país de destino que al país de origen. Asimismo, la migración puede traer consigo la fuga de cerebros lo que implica que los recursos que se destinaron a la educación de ciudadanos que deciden emigrar a otro país significa una afectación al desarrollo de los países de origen (Gamlen, 2014).

En contraposición a estas dos visiones, podemos observar otra postura desarrollada durante la década de los noventa a través de una visión neoliberal que fue liderada por las instituciones multilaterales enfocadas en mejorar las relaciones de cooperación entre los países en desarrollo y en vías de desarrollo, bajo un esquema de cooperación Norte-Sur. En esta perspectiva se consideraba que debería existir una libertad de movimiento bajo el entendido del desarrollo humano de Amartya Sen y recalcaba la necesidad de establecer políticas claras apoyadas del mercado. Este enfoque pone énfasis en la contribución de las remesas a los

países de origen, al considerar que éstas eran un medio para colaborar con la economía familiar.

Se ha evidenciado que el envío de remesas no contribuye a mejorar la situación de desarrollo del país. Este dinero sirve para satisfacer las necesidades básicas de los familiares de los migrantes, pero no disminuye directamente la pobreza en los países de origen, ni genera capacidades productivas sostenibles, sólo funcionan como una red de seguridad social (Newland, 2007). Por tanto, las remesas por sí mismas no son un medio para conseguir el desarrollo económico ni social en los países de origen. Si esta premisa fuera cierta, implicaría que la población migrante juega un papel fundamental en el país de origen al colaborar en generar desarrollo, que es responsabilidad directa el gobierno.

A pesar de las críticas que ha recibido este enfoque, en la actualidad se continúa reproduciendo en varios países este esquema, como es el caso de Centroamérica. Con todo, se ha entendido que los beneficios de las remesas han sido limitados para contribuir en la reducción de la pobreza familiar e incrementar el consumo local. Se sabe ya que las remesas no generan un verdadero desarrollo de la comunidad por el alto costo de las transferencias monetarias y por el hecho de que, en la práctica, no se generan mejoras sociales ni transferencias tecnológicas o educativas.

Ello se debe a que las personas que envían remesas son en su mayoría trabajadores informales con capacitación muy básica, por lo que no funciona como mecanismo de circulación de talentos ni de transferencia de conocimientos (SEGOB, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos Unidad de Política Migratoria, Organización Internacional para las Migraciones, 2013).

Existen otras visiones más actuales que han intentado también dar explicación a esta relación entre desarrollo y migración como la de Catherine Wihtol de Wenden que cuestiona si el desarrollo induce la migración o es factor de desarrollo, partiendo del supuesto de que:

“se considera que las relaciones entre migración y desarrollo son recíprocas: [...] el desarrollo, lejos de poner fin a las migraciones en los países pobres y en las economías emergentes, es con frecuencia un acicate para la movilidad debido a la urbanización, al progreso de la escolarización y a la

individualización de la decisión de partir. Esta situación suele producir espirales migratorias” (2013, p. 36).

Por consiguiente, Wihtol considera que la migración es una manera de generar desarrollo a través del envío de remesas, al mismo tiempo que permite liberar a la población del desempleo y eliminar las protestas sociales, principalmente a través del codesarrollo local, pero al mismo tiempo, puede generar vínculos de dependencia entre los países de origen y los países de destino.

Bajo este mismo enfoque debemos revisar la propuesta que hacen María del Carmen García Aguilar y Daniel Solís Villafuente, quienes consideran que el mismo desarrollo puede ser parte de las razones de los procesos migratorios,

“un análisis más profundo lleva a identificar el tipo de desarrollo del capitalismo como la causa fundamental de la migración, y en este sentido los términos del binomio se invierten para hablar de desarrollo y migración, pero el desarrollo entendido con todas sus consecuencias negativas, que favorecen la concentración y centralización del capital” (2014, pp. 96-97).

También sería pertinente mencionar lo que plantea Juan Carlos Velasco, quien hace referencia a que los flujos migratorios son un fenómeno más complejo, aunque tiene una relación directa con una situación de desigualdad en la distribución de las riquezas y de los recursos, que se ha ido agravando con los años y han favorecido el incremento de los desplazamientos. Por lo tanto, este desarrollo enfocado en la parte económica es parte del problema,

“Aunque algunos flujos de personas tengan sus orígenes en situaciones de emergencia coyuntural, una parte considerable de las migraciones tiene una dirección definida que va desde las áreas más pobres hacia las zonas ricas, y que, en gran medida, son resultado de una situación estructural injusta, de una distribución no equitativa de la riqueza, de los recursos naturales y del llamado capital humano” (Velasco, 2016, p. 256).

Con esto se podría decir que el mismo sistema capitalista y considerar al desarrollo desde un esquema económico es lo que ha favorecido las desigualdades y ha propiciado los flujos migratorios a través de la generación de dependencia entre países y la aspiración a una mejor vida.

Por otra parte, es pertinente para esta discusión también tener claro quién es el que migra, ya que generalmente se piensa que los que migran son los sectores más desfavorecidos. Sin embargo, se ha demostrado que esta idea es incorrecta, al entender que:

“la migración es causada, en primer lugar, por la falta de desarrollo económico, que obliga a la gente a irse a un medio más favorable. Empero, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009) ha informado que habitualmente los migrantes no son la gente más pobre, y que los países más pobres no son los que más participan en el sistema migratorio global. Más aún, el desarrollo económico tiende a incrementar la migración, no a disminuirla” (Canterbury, 2010, p.11).

En el mismo sentido, la autora Wihtol considera que “la mayor parte de los migrantes no están motivados a salir por la presión demográfica, ni por la pobreza, sino por el deseo de llegar a realizar su proyecto de vida” (2013, pág. 53). De igual manera, Juan Carlos Velasco menciona que, “por regla general, no son los más pobres quienes emigran, pues no se lo pueden permitir, sino quienes tienen los recursos mínimos no sólo económicos, sino también sociales e incluso aptitudinales para poder hacer frente a la enorme inversión requerida” (2016, p. 258).

Uniendo estos tres argumentos, se podría decir que las personas migrantes no son los que se encuentran en una situación de mayor pobreza y exclusión, sino que los migrantes forman parte de un sector de la población con condiciones de ingreso y educación un poco mayor. Debido que el proceso migratorio por sí mismo es costoso, requiere de una serie de contactos y habilidades, lo que implica no sólo el acceso a recursos económicos, sino la aspiración a una mejor condición de vida y a un futuro mejor.

Si a ello se le suma el incremento de la población que decide migrar, la dinámica se vuelve más compleja: “la migración descontrolada puede tener un costo social, financiero y político para el individuo, la sociedad y los gobiernos por igual” (Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2019). Es decir, la situación actual de incremento de los flujos migratorios tiene consecuencias para toda la sociedad, por lo que debe ser un tema abordado de manera integral.

1.3.2 Relación entre cooperación y migración

Ahora bien, el último elemento a abordar en este capítulo es plantear la relación entre la cooperación internacional para el desarrollo y la migración a partir del siguiente cuestionamiento: ¿en qué medida la cooperación internacional puede ser

una vía para colaborar ante un fenómeno tan complejo como es la migración? Para dar respuesta será necesario primero revisar cómo debería ser en teoría la CID frente al tema y después revisar algunas de las acciones de cooperación internacional que han diseñado propuestas sobre el tema.

Como se menciona en el libro *La migración un camino entre el desarrollo y la cooperación*, si bien es cierto que el incremento de los flujos migratorios en los últimos años es un fenómeno multicausal, se ha hecho evidente que existe una estrecha relación entre la falta de desarrollo y la búsqueda de un futuro. Esto se refleja en el desplazamiento de población que tiene diversas dificultades para lograr una vida digna en su lugar de origen a causa de la desesperanza, el deterioro social y otros elementos que favorecen su salida. Por tanto, es imperante que la cooperación para el desarrollo colabore en la solución de este fenómeno creciente y complejo (Gil Araújo, Atienza Azcona, Herrera, & Graciela, 2005, pp. 53-54).

Asimismo, desde su creación, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha hecho evidente la importancia de “lograr la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos” (2019). Por tanto, la cooperación internacional debe ser una vía para aportar en la complejidad del proceso migratorio.

La cooperación internacional puede aportar con la capacitación de recursos técnicos que ayuden a que los gobiernos adopten sistemas operativos, legislativos y administrativos más eficientes para poder hacer frente a la complejidad del fenómeno, así como al establecimiento de diálogos entre especialistas. Como menciona la OIM:

“es fundamental contar con la capacidad de encarar las cuestiones migratorias de manera exhaustiva y cooperativa para conferir una respuesta nacional de gobernanza responsable, mantener relaciones internacionales y participar plenamente en las instituciones internacionales y regionales” (2019, p. 1).

Adicionalmente, la cooperación internacional puede ser una vía para generar propuestas novedosas y creativas para hacer frente al tema, donde se promuevan interlocuciones que incidan en el contexto y colaboren con las causas estructurales

de la migración a partir de las realidades locales. La cooperación puede ser también una vía de colaboración para realizar un análisis de las causas, la dinámica y los efectos de la migración, que permita conocer mejor el fenómeno y las implicaciones que puede traer consigo en los distintos niveles.

Será indispensable que los proyectos de cooperación internacional promuevan acciones durante todo el ciclo migratorio (origen, tránsito, destino, retorno) y no estén enfocados sólo en los países expulsores de migrantes, sino que también se tome en consideración a los países de destino:

“[...] el desarrollo de los países de origen de los flujos migratorios contribuiría a frenarlos, actuando sobre los factores estructurales que los han desencadenado como el atraso, la pobreza e inequidad, conflictos sociales, etc. La cooperación cumpliría la función de potenciar un mayor desarrollo y, consecuentemente, de inhibir la migración hacia los países de destino, que a su vez son los donantes de cooperación” (Revilla, 2011, p. 17).

La cooperación internacional puede ser una vía para que los países involucrados en esta dinámica promuevan una gestión eficaz que busque desarrollar objetivos compartidos, siempre y cuando ésta se realice en igualdad de condiciones y considere el contexto y las particularidades de los flujos migratorios de cada región. En otras palabras, se podría decir que:

“La cooperación plantea el desafío de ayudar a superar la situación que motiva la migración en el país de origen. Los problemas de los otros países son problemas de todos. Se requiere, por lo tanto, el desarrollo de una solidaridad fraterna, que implique acciones para asistir en apoyo de otros países, desde una relación de horizontalidad, sin imposiciones ni arrogancia. Una cooperación internacional dialogante, no imperativa, a la que concurren los distintos cooperantes poniendo al servicio sus fortalezas, en beneficio de la superación de las debilidades de los demás” (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE), 2006, p. 103).

No obstante, algunos autores consideran que las acciones de cooperación internacional para el desarrollo son una forma de mejorar las condiciones de desarrollo de los Estados con problemas internos, contribuir al crecimiento y la prosperidad y, al mismo tiempo, disminuir los movimientos migratorios. Todo ello bajo el entendido de que al mejorarse las condiciones de vida habrá mayor desarrollo y no habrá necesidad de desplazarse a otro país:

“la cooperación internacional cumplirá la función de potenciar un mayor desarrollo y, consecuentemente, actuaría como un mecanismo inhibitor de las emigraciones hacia los países de recepción, que son los mismos que los donantes de la ayuda” (Gil Araújo, Atienza Azcona, Herrera, & Graciela, 2005, p. 76).

Este planteamiento también ha sido criticado al considerar que el establecimiento de acciones de cooperación dirigidas a detener los flujos migratorios, más que promover mejores condiciones de desarrollo en los países de origen por interés directo en las problemáticas internas, es consecuencia de intereses nacionales por disminuir la llegada de flujos migratorios y los costos que estos implican.

Al mismo tiempo, se ha evidenciado que el proceso migratorio no es estático, depende de factores tanto económicos, como políticos, sociales y culturales:

“[...] considerar con cierta cautela las posibilidades reales de la actividad de cooperación tenga una influencia decisiva sobre los flujos migratorios. Existe una tendencia a la creciente diversificación y aumento de los países de origen de los inmigrantes, lo que relativiza aún más la capacidad real de la ayuda internacional para reducir los flujos migratorios indeseados” (Casas Álvarez, 2000, p. 110).

Además, no se puede considerar como un hecho que al haber más desarrollo en el lugar de origen habrá menos migración, debido a que en algunas ocasiones algunos proyectos de cooperación para el desarrollo pueden tener una reacción inversa y despertar mayores expectativas que incentiven la búsqueda de mejores condiciones de vida para la población.

A pesar de las distintas visiones que existen sobre la relación entre cooperación internacional y migración será fundamental destacar que en realidad el proceso migratorio es mucho más complejo y dinámico:

“Lo importante no es cómo frenar la migración, ni cómo combinar de forma más efectiva un nivel mayor de inmigración Sur-Norte con el objetivo de desarrollo de los países del Tercer Mundo y con objetivos sociales y económicos dignos e igualitarios dentro de los países del Norte. Se ha hablado de los cambios necesarios en las políticas de desarrollo del Sur para reducir la emigración; parece igualmente importante hablar de lo hasta ahora es impensable: de los cambios necesarios en las políticas económicas y sociales del Norte para hacerlo capaz de absorber sin conflictos un volumen mayor de inmigrantes” (Sutcliffe, 1998, p. 168).

Por tanto, pensar que con la realización de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo se van a detener totalmente los flujos migratorios sería una falsa premisa. En realidad, los proyectos de cooperación pueden aportar al conocimiento de la población sobre las implicaciones de su desplazamiento, en el mejoramiento de las condiciones de vida y quizá esto pueda disminuir el número de migrantes. Pero será fundamental que estas estrategias de colaboración se realicen tanto en los países de origen como en los países de destino, tomando en cuenta los diferentes contextos con el fin de abordar el tema desde todas sus aristas y buscando desarrollar estrategias de acción más sostenibles.

Ya se ha destacado que papel debería jugar la CID frente al tema migratorio, pero ahora será pertinente revisar algunos proyectos encaminados al tema que nos podrían dar algunas visiones de cómo en la práctica se puede colaborar frente a esta dinámica tan compleja y que podría ser el punto de partida para que México como país oferente de cooperación pudiera plantear nuevas estrategias de cooperación con Guatemala.

El primer caso será el Proyecto desarrollado por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos de Mercosur denominado “Proyecto de Cooperación humanitaria internacional para migrantes, apátridas, refugiados y víctimas de trata de personas” (Proyecto IPPDH-Brasil) que se enfoca en cooperación técnica para generar metodologías e investigación con perspectiva de derechos humanos entre países pertenecientes al Mercosur y es financiado por Brasil (IPPDH-Mercosur, 2015). Este proyecto busca desarrollar investigaciones y diálogos interregionales a un nivel multilateral, bajo un esquema de cooperación técnica entre países del Sur.

En segundo lugar, podemos encontrar la experiencia emprendida por la cooperación española en el proyecto “Refuerzo de la gestión y de la gobernanza de las migraciones, retorno y reintegración durable, y acompañamiento de las inversiones de las diáspora senegalesa en Senegal” con el objetivo de mejorar las estrategias de Senegal en materia migratoria y la protección y reintegración de migrantes, a través de la participación de senegaleses que se encuentran viviendo

en el extranjero para promover el desarrollo económico y social en ámbito nacional y local (AECID, 2019). En este esquema de cooperación se plantea el apoyo para desarrollar estrategias para mejorar el sistema migratorio, pero bajo un enfoque de participación de la comunidad, lo que es un elemento novedoso para los esquemas de cooperación.

En tercer lugar, encontramos un fondo establecido en la Unión Europea el cual es liderado por España enfocado en el control de fronteras y control policial, a través de establecer acciones para la gestión de la inmigración, el fortalecimiento de instituciones, la prevención de conflictos y el control fronterizo. Es decir, se tiene un enfoque de seguridad y control de fronteras (Paraone, 2017).

Estos tres ejemplos nos demuestran que dentro de los proyectos de cooperación internacional se están manejando diferentes esquemas de cooperación dependiendo el donante, los recursos con los que cuente y las prioridades e intereses que tenga sobre el tema migratorio. Lo cual evidencia lo que ya se había mencionado con anterioridad: que la CID en el ámbito estatal tiene una relación directa con la política exterior y los interés tanto internos y externos sobre la problemática.

1.4 Conclusión capitular

Como conclusión de este capítulo después de haber analizado los conceptos y enfoques de la cooperación internacional para el desarrollo y de la migración ante la situación actual de los desplazamientos de población provenientes de Centroamérica, se ha hecho evidente que de las teorías podríamos adoptar elementos que nos ayuden a entender esta compleja dinámica, dependiendo del contexto que se esté analizando y los pesos que se le den a las causas y efectos de estos desplazamientos.

Por lo que para esta investigación los elementos que considero que colaborarían a comprender los desplazamientos de población de Guatemala serían

entender que generalmente la decisión de migrar es individual, pero tiene una relación directa con el contexto, las condiciones de vida y las oportunidades que tenga esa persona dentro de su entorno.

Adicionalmente, la teoría histórico-estructural brinda elementos importantes al evidenciar que la estructura económica de Guatemala, hasta el momento no ha brindado las posibilidades de desarrollo necesarias a la población, lo que ha orillado a muchas personas a buscar desplazarse a otros territorios en busca de mejores condiciones de vida. Por tanto, el incremento de las desigualdades entre los países de origen y destino, las aspiraciones a mejores condiciones de vida y las decisiones individuales son los elementos fundamentales que pueden explicar este fenómeno.

En el caso de la migración infantil, elemento fundamental para esta investigación, considero que se explica no sólo a partir de la búsqueda de reunificación familiar, el mercado de trabajo, la violencia y la desinformación. Sino también como consecuencia de un proceso social-cultural de migración que los incentiva desplazarse en busca de mejores condiciones de vida, bajo una visión idealista y aspiracional que los lleva a creer que otros países como Estados Unidos encontrarán inmediatamente tendrán mejores condiciones de vida.

Al mismo tiempo, será importante destacar que, en el caso de la población infantil, la decisión de migrar generalmente no es sólo es una decisión individual porque al ser menores de edad que no cuentan con una total independencia de decisión están supeditados a las opiniones familiares, lo que lleva a que en la mayoría de los casos los NNYA no sean conscientes de todas las implicaciones que tiene su desplazamiento a otro destino.

Asimismo, es importante fijar una posición sobre el debate entre desarrollo y cooperación que se revisó. A mi parecer, el enfoque que están siguiendo los actuales gobiernos latinoamericanos en el que se establecen proyectos y programas enfocados en mejorar las condiciones de desarrollo principalmente en el ámbito social, educativo, de salud y alimentación de los territorios expulsores de migración como una medida para reducir los flujos migratorios principalmente provenientes de Centroamérica, es una medida que colabora a mejorar las condiciones de vida de la población. Sin embargo, esto no significará que los

desplazamientos terminen porque hay muchos otros factores que influyen en la toma de esta decisión.

Además, como se mencionó antes, la población que migra generalmente no es la población con menores recursos, por lo tanto, no sólo es una cuestión de pobreza, sino de mejorar las condiciones de vida de la población en un corto, mediano y largo plazo por lo que los gobiernos deberían tener una visión más amplia para abordar esta relación de factores.



Capítulo 2 La migración entre Guatemala y México: un fenómeno en común

Este capítulo tiene como objetivo brindar un panorama general sobre el proceso migratorio proveniente de Guatemala y la implementación de políticas migratorias. En primer lugar, se presenta un panorama de la situación de Guatemala durante el periodo de 2012 al 2018 en los aspectos demográfico, económico y social con el objetivo de tener mayor claridad sobre las problemáticas que aquejan al país y confirman cómo éstas han influido en el incremento de la migración.

En segundo lugar, se hizo una revisión del comportamiento de la migración guatemalteca, particularmente, de la migración infantil. En tercer lugar, se analizaron las políticas migratorias impulsadas por parte de Guatemala para hacer frente al tema. Por último, se hace un recuento sobre el manejo de la cooperación internacional para Guatemala enfocándonos en el esquema institucional para la cooperación, los principales donantes y temáticas para la recepción de apoyos en la solución de problemas internos del país.

2.1 Guatemala: un país desigual

Guatemala tiene una superficie de 108,889 km² y se encuentra ubicada en el istmo de Centroamérica, es un país con una gran diversidad étnica, pluricultural y multilingüe, en donde existen 25 etnias de las cuales 22 son de origen maya²⁰ y el resto se dividen entre xinka,²¹ garífuna²² y ladinos, cada una con sus propias lenguas y particularidades.

²⁰ Las 22 etnias mayas guatemaltecas son: Achi, Akateko, Chorti', Chuj, Itza, Ixil, Jakalteko, Qánjob'al, Kaqchikel, K'iche, Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi, Q'eqchi', Sakapulteko, Sipakapense, Tektiteko, Tz'utujil y Uspanteko.

²¹ La etnia xinka es una de las minoritarias en Guatemala. Se encuentra principalmente ubicada en los departamentos de Santa Rosa, Jutiapa y Guatemala, con alrededor de 15 mil habitantes (Pezzarossi, 2012).

²² La etnia garífuna es descendiente de africanos, caribeños y arahuacos provenientes del Caribe. Ubicada en el departamento de Izabal (Livingston y Puerto Barrios) (Pezzarossi, 2012).

Se ha caracterizado por una gran concentración de poder y riqueza en unas cuantas familias, que contrastan con una serie de problemas sociales que se han reflejado en grandes desigualdades. Tal situación es en gran medida consecuencia de una historia compleja, marcada por un proceso de sucesivas dictaduras militares que permanecieron en el poder por varias décadas y un sangriento conflicto armado que duró 36 años y culminó con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996,²³ que aun requieren emprender una tarea de reconciliación política interna, promover el fortalecimiento institucional, así como la protección de los derechos humanos, como parte de un proceso de justicia transicional.

Durante las últimas administraciones, el gobierno guatemalteco buscó implementar diversas estrategias con el objetivo de mejorar la situación social y económica del país. Si bien esta dinámica no se abordará a detalle en este capítulo, es fundamental mencionar algunas de las acciones emprendidas en el periodo de 2012 a 2018 que corresponde a las administraciones de los presidentes Otto Pérez Molina y Jimmy Morales, con el fin de contrastarlas y confirmar si la política pública logró mejorar la situación interna y romper con las estructuras que propician las múltiples brechas de desigualdad.

Durante la administración de Pérez Molina de 2012 a 2015, se gestó el plan para “El Triángulo de la Dignidad”²⁴ que se basaba en tres pactos (El Pacto por la Paz, la Seguridad y la Justicia; el Pacto Hambre Cero²⁵ y el Pacto Fiscal y de

²³ Guatemala vivió un conflicto armado interno por 36 años. El 29 de diciembre de 1996 se firmaron los Acuerdos de paz entre la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca (URNG) y el Estado de Guatemala en los que se plantearon el respeto y la observancia de los derechos humanos, la investigación de las violaciones a derechos humanos, el proceso de conciliación de reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas y la democratización en el país. En este documento también se establecieron algunos compromisos políticos enfocados en mejorar la situación socioeconómica del país (ONU Guatemala, 2019). El conflicto estuvo caracterizado por una lucha entre diferentes ideologías y un gran descontento social y por ser uno de los conflictos más violentos de la región de Centroamérica.

²⁴ El plan Triángulo de la Dignidad tenía como objetivo promover la estabilidad del país por medio de estos pactos. El Pacto Hambre Cero tenía como fin el desarrollo rural en las regiones con pobreza, por medio de la entrega de microcréditos a agricultores y el desarrollo de estrategias para contrarrestar la malnutrición. El Pacto Fiscal proponía el impulso de reformas tributarias y legislativas. El Pacto por la Paz, Seguridad y Justicia buscaba recuperar los territorios bajo el control de grupos violentos.

²⁵ El Pacto Hambre Cero pretendía reducir la desnutrición crónica en diez puntos porcentuales, se priorizaron 166 municipios que mantenían una prevalencia de ocho de cada diez niños menores de 5 años con desnutrición (Morales Rodas, 2020).

Competitividad) y cuyo objetivo era mejorar los indicadores sociales del país. Sin embargo, debido a los recortes en programas sociales,²⁶ el retraso en la entrega de recursos y la corrupción²⁷ que se dio en la implementación de estos programas, fue posible observar un retroceso en los indicadores de educación, salud, desnutrición y pobreza. Ejemplo de ello fue que de 2012 a 2014 el Pacto Hambre Cero no logró disminuir la desnutrición al pasar de 59.9% a 60.7% y aumentó 4.4% la población destinataria de este programa (Geldi, Gladys, Antonio, & Andrea, 2019).

En el caso de la administración de 2016 a 2019, con el gobierno de Jimmy Morales, se buscó orientar la gestión en cinco ejes de trabajo: transparencia y lucha contra la corrupción; salud; educación; infraestructura y seguridad ciudadana. No obstante, al término de esta administración la situación del país no tuvo grandes mejorías y persistieron muchas problemáticas, e incluso algunos indicadores como la pobreza han mostrado nuevamente un retroceso frente a administraciones anteriores.

Es pertinente también revisar algunos indicadores del país, como la situación económica, demográfica, social (pobreza, desigualdad, violencia) con el fin de tener evidencias de si estas políticas públicas reflejan o no los resultados esperados y así tener una radiografía de la situación que se vive en Guatemala.

2.1.1 La economía guatemalteca

Guatemala tiene una de las economías más grandes y estables de Centroamérica, consecuencia de sus políticas macroeconómicas prudentes y su énfasis en el mercado interno y en la economía de subsistencia. Durante el periodo analizado se observó un crecimiento promedio estable en el Producto Interno Bruto (PIB). Con la

²⁶ Los recortes presupuestales fueron consecuencia de la falta de recursos, derivada del incremento de la deuda externa y la carga tributaria.

²⁷ Al término de la administración de Otto Pérez Molina se comenzaron las investigaciones de corrupción en torno al ex ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Elmer López Rodríguez por contrabando aduanero de alimentos para distribuirlos entre la población perteneciente al Pacto Hambre Cero (Vera, 2016).

administración de Otto Pérez Molina, el PIB creció en 2013, 3.7% y de 2014 a 2015 creció un 3.6% (Grupo de Banco Mundial, 2014).

Bajo la administración de Jimmy Morales, Guatemala tuvo un crecimiento un poco más moderado pero estable, en 2016 creció 3.1% mientras que, en 2017, 2.8% y en 2018 alcanzó el 3.1% (Banco de Guatemala, 2018). Durante el periodo de 2012 a 2018 hubo un crecimiento en el PIB al pasar de \$394,723 millones de dólares en 2012 (Banco de Guatemala, 2018) a \$589,959.8 millones de dólares para 2018 (Banco de Guatemala, 2019), lo cual demuestra la estabilidad macroeconómica del país.

Este crecimiento fue consecuencia principalmente del desarrollo de los sectores de servicios y de manufacturas,²⁸ de la agricultura enfocada en la plantación de caña de azúcar, café, bananos, granos básicos, hortalizas y la industria textil, de alimentos y bebidas que también colaboró en menor medida (Grupo de Banco Mundial, 2014).

Un dato que ilustra la situación económica del país es el salario mínimo diario. Según datos del Banco de Guatemala, en 2012 fue de 68 quetzales (aproximadamente \$166.12 pesos mexicanos) y en 2017 incrementó a 86.90 quetzales (aproximadamente \$212.30 pesos mexicanos) con lo cual se alcanzó un salario mensual de 2,643 quetzales (aproximadamente \$6,456.82 pesos mexicanos) (Ministerio de Trabajo y Prevención Social de Guatemala, 2017). Estos datos evidencian un crecimiento sostenido de la economía bastante alto respecto a algunos países de América Latina.²⁹

A pesar de que el salario mínimo es estable, el costo de la canasta básica alimentaria³⁰ mensual también ha aumentado, de 2,617.80 quetzales

²⁸ Los sectores económicos de servicios y manufacturas en Guatemala son uno de los que emplea menos población en el país.

²⁹ En 2017 el salario mínimo en México fue de \$80.04 pesos diarios; Brasil fue de 31.23 reales (\$135.73 pesos mexicanos) y en Perú fue de 28 soles (\$162.62 pesos mexicanos) (CNN Español, 2018).

³⁰ La canasta básica alimentaria es el conjunto de alimentos que constituyen el mínimo necesario para satisfacer las necesidades energéticas y proteínicas de una familia. Contiene 34 productos para un hogar de 4.7 miembros con un requerimiento energético de 2,262 calorías. (Instituto Nacional de Estadística Guatemala, 2018).

(aproximadamente \$6,395.26 pesos mexicanos) en 2012 a 3,552.32 quetzales (aproximadamente \$8,678.28 pesos mexicanos) en 2017. Esto implica que el costo de la canasta básica alimentaria se encuentra por encima del salario mínimo mensual en Guatemala.

La población económicamente activa (PEA) para 2017 fue de 5,020,548 (Instituto Nacional de Estadística Guatemala, 2018) que representa el 30% de la población con un trabajo formal y el resto es población informal o no activa. De la PEA para 2017 sólo el 33% de las personas ganaban más del salario mínimo (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales Guatemala, 2018). Es decir, gran parte de la población no puede cubrir con su salario los requerimientos nutrimentales mínimos establecidos en la canasta básica para su familia lo que se ve reflejado en falta de seguridad alimentaria.

Ello nos hace pensar que en este país existen grandes problemas sociales derivados del modelo económico actual, como la pobreza de la cual hablaremos a continuación.

2.1.2 La pobreza en Guatemala

A pesar de que la economía de Guatemala se ha mantenido estable y ha tenido un pequeño crecimiento, el país tiene uno de los niveles de pobreza³¹ y pobreza extrema³² más altos en América Latina (casi 2.5 veces superiores al promedio latinoamericano). El Banco Mundial (2020) reportó que en Guatemala la pobreza

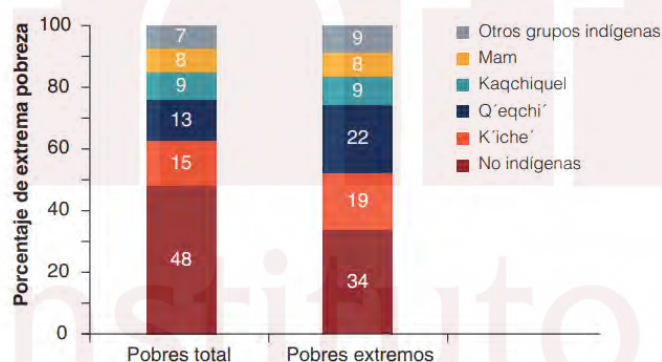
³¹ En México se entiende en situación de pobreza a una persona cuando tiene al menos una carencia social donde de los seis indicadores sociales (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacio de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso alcanza apenas para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (CONEVAL, 2019). Medida con un ingreso por persona de \$5.5 USD al día.

³² Se entiende que una persona se encuentra en pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias y además se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Disponen de ingresos muy bajos que les impiden adquirir alimentos suficientes para adquirir todos los nutrientes necesarios (CONEVAL, 2019). Medida con un ingreso menor a \$1.9 USD por persona por día e implica que gastan todos sus ingresos en alimentación y no cubren las necesidades mínimas.

aumentó de 43.3% en 2006 a 48.8% en 2014, lo que significó casi 2 millones de personas en situación de pobreza.

Uno de los grupos más afectados por esta problemática es la población indígena que generalmente vive en áreas rurales. Según datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de 2014,³³ del total de población de Guatemala, 23.4% vivía en pobreza extrema de los cuales 50.2% eran mujeres y 66.1% eran indígenas. En el caso de la población en situación de pobreza correspondía al 35.9% de la población, de los cuales 51.3% eran mujeres y 42.6% eran indígenas, lo que implica que las mujeres indígenas enfrentan condiciones de desigualdad y pobreza más agudas. Por tal razón, la gráfica 1 nos ayuda a ejemplificar los grupos indígenas más afectados del total de población en pobreza y pobreza extrema.

Gráfica 1 Porcentaje de pobres por grupo indígena/ no indígena Guatemala, 2014



Fuente: Cálculos basados en la ENCOVI 2014.

Nota: En base a la medición de consumo de pobreza y las líneas nacionales de pobreza.

Fuente (Grupo Banco Mundial, 2017, pág. 17)

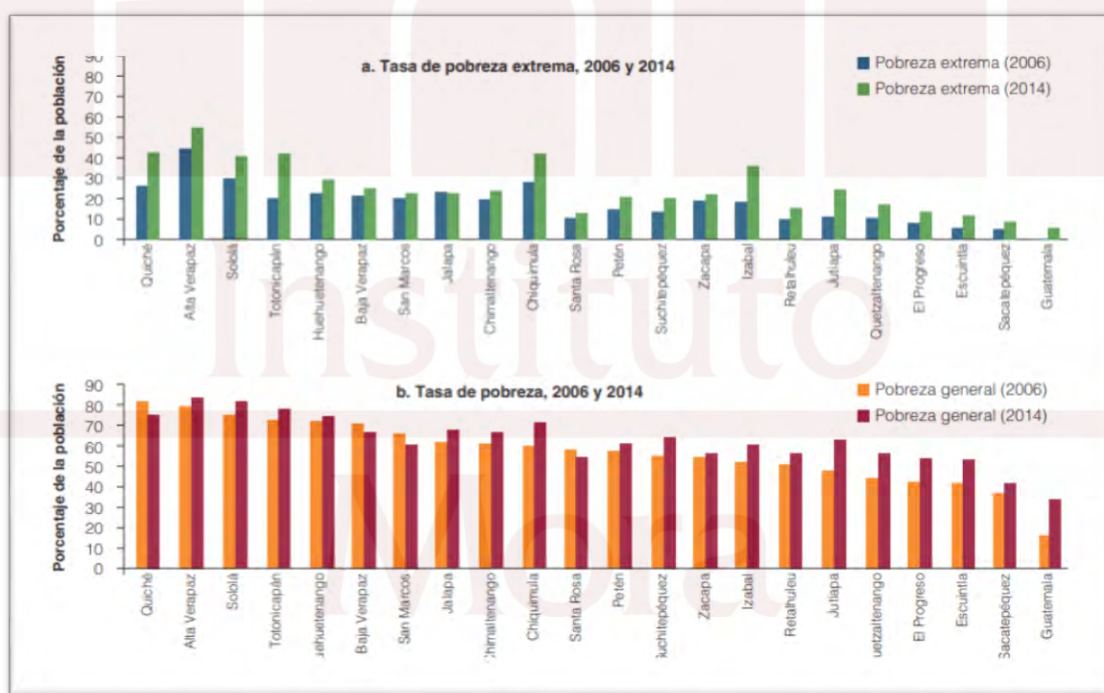
El promedio de personas que habitaban en un hogar en situación de pobreza en 2014 era de 5.3 miembros, mientras que en pobreza extrema el promedio fue de 6.9 miembros. Por el contrario, el promedio en hogares sin pobreza es de 3.8 miembros (Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, 2014). Lo que significa que entre más hogares se encuentren en esta condición socioeconómica, será más complicado romper con estos ciclos de pobreza.

³³ No existe aún una encuesta de vida más actualizada en Guatemala.

De igual forma, es pertinente comprobar si existe una relación entre pobreza y migración, como se menciona en la parte teórica de esta investigación. Para ello utilizaremos información sobre la distribución de la pobreza y del promedio de migración por departamento para analizar si realmente hay una relación entre estos factores. La gráfica 2 demuestra que los departamentos con más alta tasa de pobreza extrema para 2014 fueron Alta Verapaz, Solalá, Quiché, Totonicapán, Huehuetenango y Chiquimula, con un rango de entre 40% y 60%.

Mientras que los departamentos con más bajos niveles de pobreza extrema fueron Guatemala, Sacatepéquez, Santa Rosa, Retalhuleu, El Progreso, Zacapa y Escuintla, con una tasa promedio de 10%. El resto de los departamentos del país se ubicaron en un nivel medio de pobreza.

Gráfica 2 Niveles de pobreza y pobreza extrema por departamento 2006 y 2014 Guatemala



Fuente: (Grupo Banco Mundial, 2017, pág. 18)

Si a esta información le agregamos la tasa de emigración, tenemos que los departamentos con alto nivel de pobreza presentaron una tasa alta promedio ubicándose en el 7.8% de emigración, mientras que los de nivel medio de pobreza tuvieron una tasa de 7.4%. Por el contrario, los departamentos con bajos niveles de

pobreza presentaron una tasa de emigración de sólo 2.9% (muy por debajo del promedio nacional que es de 6%) (I. Canales, Fuentes Knight, & de León Escribano, 2019, pág. 84), esto significaría que los departamentos más pobres son los que más expulsan migración.

No obstante, en entrevista con el especialista Marcel Arévalo, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Guatemala, nos aclaró que:

“las personas con mayores niveles de pobreza o en extrema pobreza no migran. Porque precisamente no tiene los medios para hacerlo, ahí es relativo, son personas que están en niveles de pobreza general o son personas de capas medias con riesgo de caer en pobreza, estos son los que pueden pagarse un viaje, ya sea por si mismos o con ayuda de un coyote” (2019).

Es decir, se observa que el grupo de personas que tienen tasas medias de pobreza es el grupo que más decide migrar, al contar con las posibilidades económicas, sociales y de redes que les permitan realizar el viaje. Además, se aprecia que las zonas con mayores índices de pobreza en Guatemala son las que tienen mayor tendencia a la migración, pero que son los sectores con cierta capacidad económica y social quienes pueden hacerlo.

Como último punto sobre la situación de pobreza, es clave mencionar las cifras actuales que presentó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2017, que muestran que la pobreza alcanzó al 54.7% de los hogares, y la condición de pobreza extrema aumentó a 36% (Heinrich Böll Stiftung, 2019, p. 38).

Esta información no hace cuestionar ¿cuáles son las razones por las que Guatemala continúa con estos altos niveles de pobreza? Parte del problema es que el gobierno ha tenido una limitada participación en la prestación de servicios públicos básicos, lo cual se constata con la limitada disponibilidad de presupuesto asignada a estos rubros. De la misma manera, es consecuencia de la corrupción,³⁴ la falta de diagnóstico de las problemáticas y la falta de continuidad de los

³⁴ Guatemala ocupa el lugar número 143 de los más corruptos en una lista de 180 países. Durante la administración de Otto Pérez Molina se descubrió una red de corrupción dentro del gobierno (vicepresidenta y siete ministros, varios diputados y empresarios) que terminó con su destitución en 2015. Durante la administración de Jimmy Morales se descubrió un fraude por parte del hijo del presidente que fue el punto de quiebre en la relación con el mandatario (García J. , 2018).

programas. Asimismo, el salario de la población no ha contribuido a la reducción de la pobreza y solamente ha sido un medio de subsistencia.

En lo que respecta a la corrupción es importante destacar que Guatemala ocupa el lugar número 143 de los países más corruptos en una lista de 180 países. Durante la administración de Otto Pérez Molina se descubrió una red de corrupción dentro de su gobierno³⁵ que terminó con su destitución en 2015. Por otra parte, durante la administración de Jimmy Morales se descubrió un fraude por parte del hijo del presidente (García J. , 2018); ello evidencia que la situación en el país no mejoró en estas últimas administraciones.

Estos elementos han favorecido que la pobreza en Guatemala no haya disminuido. Se requerirían políticas públicas con una visión a largo plazo, con continuidad en las estrategias y que consideren las particularidades de cada población. Dichas políticas deberán también ser transparentes y eliminar los esquemas clientelares de los programas sociales para romper con los ciclos de pobreza.

Como siguiente punto ahora revisaremos algunos indicadores demográficos de Guatemala que nos permitan observar los cambios que hubo durante este periodo.

2.1.3 La desigualdad en Guatemala

El problema de la desigualdad³⁶ no es exclusivo de Guatemala, sin embargo, en este país la brecha de ingresos y acceso a servicios básicos como salud, seguridad alimentaria, recursos hídricos, educación entre la población no se ha logrado reducir en algunas áreas geográficas y entre algunos grupos étnicos, ello ha generado la

³⁵ Vicepresidenta y siete ministros, varios diputados y empresarios

³⁶ Hablar de desigualdad se refiere a las inequidades económicas, sociales y políticas que definen las oportunidades que tiene cada persona. Se expresa en la existencia de condiciones de vida muy dispares que hacen que a pesar de que existen las oportunidades disponibles no todos pueden acceder a ellas (Gauster & Romero, 2019).

existencia de diferentes tipos de desigualdades: las económicas, las sociales y las políticas.

Comúnmente se ha llegado a pensar que existen “dos Guatemalas” por las acentuadas divisiones. Una Guatemala urbana y otra rural, una mestiza y una indígena, una rica y una pobre, una donde se respetan los derechos humanos y otra en la que no, una formal y otra informal, una donde la población tiene posibilidad de pagar por los servicios básicos aunque el gobierno no se los provea y otra carece de acceso a estos servicios (Grupo Banco Mundial, 2017). Es decir, la población guatemalteca no es homogénea, su situación depende mucho de la zona donde habita, del acceso a servicios, de su condición étnica, de edad, su género, de su educación, de su forma de trabajo y de su poder adquisitivo.

Algunos datos estadísticos nos ayudarán a entender mejor esta disparidad. El coeficiente de Gini³⁷ de Guatemala en 2014 fue de 48.3 (Banco Mundial, 2020), lo que ubica al país entre los más desiguales del mundo y de la región centroamericana, sólo atrás de Honduras con 53.7.

La desigualdad económica en Guatemala está caracterizada por la poca distribución de la riqueza entre grupos sociales y zonas geográficas. La razón de ello es que el 10% de la población posee la mayor parte de los ingresos del país, equivalentes al ingreso del 40% de la población con los ingresos más bajos. Otro ejemplo es que sólo el 3% de las empresas grandes acceden al 65% del excedente de explotación de recursos, mientras que el 56% de las microempresas absorben solamente el 4%, lo que evidencia la poca distribución de activos y riqueza. De igual manera, casi el 70% de la población cuenta con una fuente de ingreso informal y no cuenta con cobertura en materia de salud.

Adicionalmente, existen en el país marcadas exclusiones de género entre hombres y mujeres dentro de la economía. Según datos del PNUD, dentro del ámbito educativo las niñas y adolescentes abandonan la escuela, para atender su

³⁷ El coeficiente de Gini es una medida que muestra la desigualdad de ingresos que tiene un país. Es un número entre 0 y 1 donde 0 corresponde a la igualdad (toda la población tiene los mismos ingresos) y 1 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

hogar y dedicarse a labores reproductivas. Dentro del ámbito laboral sólo el 41% de las mujeres mayores de 15 años participan activamente en la economía, mientras que 85% de los hombres se incorporan al mercado laboral desde los 15 años.

Respecto a las desigualdades de acceso a servicios básicos,³⁸ el Censo 2018 de Guatemala muestra que sólo el 58.9% de la población cuenta con tubería de red dentro de su vivienda para el consumo de agua, mientras que el resto debe recurrir a tubería fuera de su vivienda. En segundo lugar, se evidencia que el 55.6% de la población cuenta con acceso a un inodoro y 32.2% cuenta con una letrina. En tercer lugar, se constata que el 88.1% de la población tiene acceso a alumbrado eléctrico (Instituto Nacional de Estadística Guatemala, 2018). Estos datos ilustran que la mayoría de los hogares de Guatemala no cuentan con las condiciones básicas de infraestructura en sus viviendas, principalmente agua y saneamiento, que se traduce en un incremento de los riesgos a la salud.

Otra manifestación de la desigualdad social es la desnutrición crónica, principalmente entre la niñez. Esta situación ha afectado a casi 47% de los niños y niñas menores de cinco años y al 17% que la padece en grado severo (Gauster & Romero, 2019). Consecuencia de la carencia de alimentación y nutrientes esenciales que permitan su desarrollo físico e intelectual por su baja condición socioeconómica, su etnia, el área geográfica y el nivel educativo de la familia y hace que en las zonas rurales y entre población indígena sean mayores.

En el caso de la desigualdad política, se ha hecho evidente que en Guatemala las élites políticas y económicas tienen gran influencia sobre la toma de decisiones. De igual manera, los grupos militares y el crimen organizado han adquirido capacidad de imponer sus propios intereses y no les han dado cabida a los sectores marginales. Esto genera que exista poca representación de la población en las decisiones políticas en el país, por la poca representación de los pueblos indígenas en cargos políticos,³⁹ que además no cuentan con derecho de

³⁹ El más reciente fue en la elección presidencial de 2019, donde Thelma Cabrera, candidata indígena del partido Movimiento para la Liberación de los Pueblos (MLP) que promovía una asamblea constituyente popular y plurinacional, perdió la elección, lo cual generó debate al presentarse

consulta (CIDH, 2015) y solamente el 2% de las alcaldías son dirigidas por mujeres (ONU Mujeres).

En suma, la desigualdad económica es un elemento que está fomentando y agudizando la pobreza del país al disminuir las oportunidades adquisitivas de la población. En segundo lugar, la desigualdad social no permite a la población tener acceso a todos los servicios y derechos básicos, y la desigualdad política no permite que la población se integre a la toma de decisiones y promueva un cambio en los esquemas políticos, sociales y económicos del país.

Ello lleva a cuestionarnos cuáles son las razones de esta acentuada desigualdad. Una explicación podría ser que no hay una distribución equitativa de los ingresos del país que lleva a divisiones sociales marcadas por edad, género, origen étnico, lugar de residencia, situación socioeconómica y nivel educativo. En segundo lugar, hay una gran concentración del poder político en pocas personas que impide la influencia sobre las decisiones políticas y limita el establecimiento de cambios. En tercer lugar, se observa una gran desigualdad de género que responde a esquemas culturales machistas que colocan en situación de subordinación a las mujeres.

Una de las principales razones de la desigualdad entre las áreas urbanas y rurales del país es la falta de inversión pública, consecuencia de la débil recaudación fiscal. En los últimos años, sólo entre el 9% y 11% del PIB se ha destinado a la inversión pública (Banco Mundial, 2020). La mayor parte se ha destinado a educación, seguido de un porcentaje menor para vivienda y servicios comunitarios, y cantidades muy bajas para salud y protección social (CEPAL, 2019).

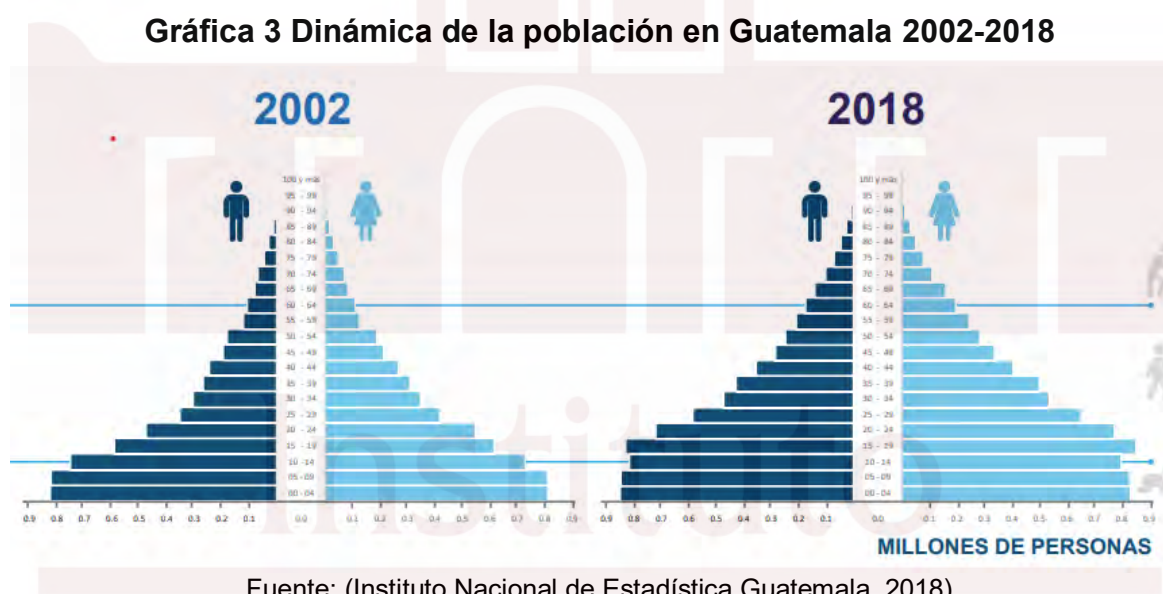
Como siguiente punto, ahora se hace un pequeño diagnóstico sobre la situación de la población guatemalteca, en cuento a demografía y educación.

irregularidades en la elección en comparación con el resto de los partidos políticos contrincantes (Telesur tv.net, 2019).

2.1.4 La población guatemalteca

La revisión de los datos demográficos nos permite conocer las principales problemáticas a las que se enfrentan los guatemaltecos. Los parámetros de revisión serán los indicadores de crecimiento de población, natalidad y educación.

Según el último Censo de población de Guatemala realizado en 2018,⁴⁰ existen en el país 14,901,286 personas, de las cuales 7,223,096 son hombres y representan el 48.5%, y 7,678,190 son mujeres, equivalente al 51.5% de la población. La tasa de crecimiento intercensal de 2002 a 2019 fue de 1.8% (Instituto Nacional de Estadística Guatemala, 2018) (Ver gráfica 3).



⁴⁰ Es importante destacar que las cifras presentadas en el censo de población de Guatemala de 2018 han sido fuente de críticas al no concordar con las estimaciones presentadas por el propio Instituto Nacional de Estadística en 2014, las cuales esperaban que hubiera 15,607,640 personas (Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, 2014). La discrepancia entre las cifras de población en Guatemala ha sido criticada y llevó a generar cuestionamientos sobre la metodología de este censo (Orozco, 2019). Esta discrepancia surge porque desde 2002 en Guatemala no se había realizado un censo de población, los datos presentados eran sólo estimaciones y proyecciones de los indicadores ya que, en 2012 por intereses políticos, no se realizó el censo como estaba programado (Morales Almazán, Pedro, 2019). Es decir, si se quisiera realizar una comparación de los datos se deben tomar como base los datos del Censo de 2002, donde se determinó que en el país había 11,237,196 personas (García A. , 2018). Es pertinente mencionar esto para que el lector tome sus consideraciones y, si bien para esta investigación se tomaron estos datos como referencia al ser los oficiales, podrían no ser tomados como absolutos por todos los expertos en el tema.

Otro elemento fundamental es entender que Guatemala tiene una población mayoritariamente joven, de 0 a 14 años hay 4,972,725 personas (33.4% de la población) y de 15 a 64 años son 9,091,281 (61%). Mientras que la población adulta mayor de 65 años ocupa el porcentaje más bajo con el 5.6%, equivalente a 837,280 personas (Instituto Nacional de Estadística Guatemala, 2018).

La importancia de observar estas cifras radica en que esta población joven, que es o será en los próximos años económicamente activa, requerirá de acceso a oportunidades laborales y a servicios básicos, lo que representa un gran reto para la implementación de políticas públicas por parte del gobierno.

Sobre los datos de natalidad, se observa que gran parte de las mujeres guatemaltecas están teniendo hijos a temprana edad.⁴¹ El 22% de las mujeres tuvieron un hijo entre los 20 a 24 años, seguido del 17% que tenían entre 15 y 17 años, el 16% entre 18 y 19 años y de entre 25 a 29 años sólo el 7% de las mujeres. De estas mujeres el 18% tuvieron entre cinco o más hijos, 15% tuvieron dos hijos, 14% tuvo un hijo y el 13% tuvo tres hijos (Instituto Nacional de Estadística Guatemala, 2018), por lo tanto la población guatemalteca tiene una tendencia de procrear muchos hijos a muy temprana edad (Instituto Nacional de Estadística Guatemala, 2018).

Por otro lado, los datos sobre educación demuestran que, del total de la población de siete años en adelante, el 81.5% son personas alfabetas y únicamente 18.5% son analfabetas, en su mayoría mujeres. (Instituto Nacional de Estadística Guatemala, 2018). Estos datos demuestran que a pesar de que el porcentaje de

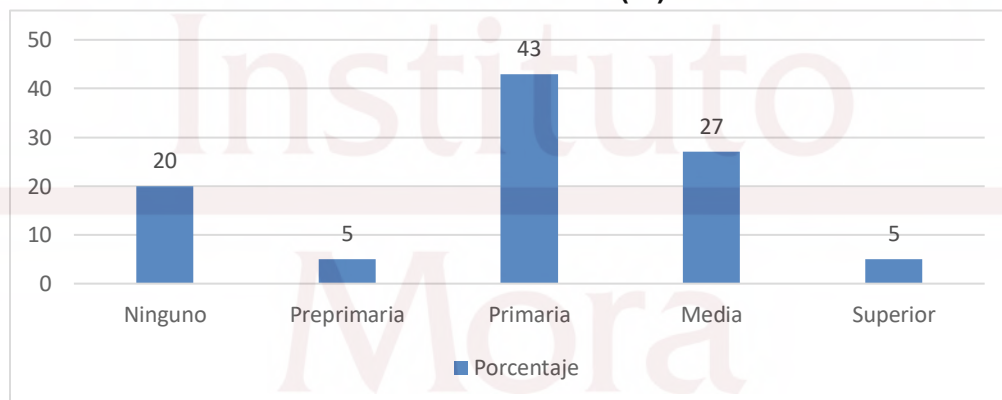
⁴¹ En Guatemala existe un casi nulo control de natalidad, que se explica por la oposición de diferentes sectores al tema por distintas razones: grupos religiosos del país, grupos políticos y de empresarios que tienen interés económico o político en que continúe este crecimiento de población. Esto ha llevado a no abordar desde el gobierno una política pública frente a la planificación familiar, a pesar del incremento de los problemas sociales por la falta de cobertura de los servicios básicos para toda la población (Abadía, 2017). Igualmente, existe una gran desigualdad entre el acceso a los derechos sexuales y reproductivos ya que están condicionados al nivel educativo y socioeconómico (Gauster & Romero, 2019).

analfabetas no es tan alto si se compara con otros países de América Latina,⁴² aún existe una brecha educativa en el país.

Adicionalmente existen disparidades entre los niveles educativos como se muestra en la gráfica 4. Únicamente el 5% de la población cursó el nivel preprimaria, 43% terminó la primaria, mientras que el 27% concluyó su educación media y sólo el 5% cuenta con educación superior. Lo que evidencia que ser alfabeto no significa que cuenten con altos niveles educativos, la mayoría sólo cuenta con educación básica, que les proporciona conocimientos básicos (lectura, escritura y matemáticas).

La explicación de estos niveles tan bajos de escolaridad se constata con los datos de asistencia escolar. El porcentaje de asistencia escolar es de 29% frente al 71% que no asiste a clases (Instituto Nacional de Estadística Guatemala, 2018). Lo que significa que son muy pocos los estudiantes que acuden regularmente a clases y concluyen sus grados escolares por problemas económicos, necesidad de trabajar o colaboración en las tareas del hogar, lo que refleja otros problemas sociales que vive la población infantil.

Gráfica 4 Nivel educativo en Guatemala (%) Datos a nivel nacional



Elaboración propia con datos del (Instituto Nacional de Estadística Guatemala, 2018)

Otros problemas sociales de los cuales es pertinente hablar para entender el proceso migratorio es la violencia por lo que como siguiente punto se revisar el

⁴² Honduras tiene 89% de alfabetización, en El Salvador es el 88%, en Costa Rica representa el 98%, en Colombia es de 95% y en Ecuador de 93%, como algunos ejemplos (Banco Mundial, 2019).

contexto de seguridad que hay en el país con el objetivo de clarificar si puede ser considerado un elemento que favorece a la migración para el caso de Guatemala.

2.1.5 La violencia en Guatemala

La situación de violencia tuvo sus antecedentes más crueles durante los años ochenta con el conflicto armado por parte de las fuerzas armadas, dentro de ellas la capacitación de los llamados kaibiles.⁴³ Todo ello significó un gran número de desapariciones forzadas, secuestros, el exterminio de varias comunidades, los planes de tierra arrasada,⁴⁴ masacres planificadas y torturas, principalmente en contra de la población campesina indígena, sobre todo k'iches, que dejó un saldo de 200,000 víctimas y más de 45,000 desaparecidos. Tras la firma de la paz, paulatinamente se han ido mejorando los indicadores de violencia en el país, pero el problema aún no se ha solucionado.

A partir del año 2000, hubo un incremento exponencial de grupos delictivos en Guatemala a consecuencia de los altos índices de pobreza, la exclusión social, la crisis económica y el debilitamiento institucional, que propició la inserción de jóvenes en dinámicas de mayor violencia, no sólo en el país sino en la región:

“el surgimiento de [...] organización criminal que se hace visible a partir del año 2000: las bandas especializadas en robos y secuestros, equipadas con armas más sofisticadas que las de la policía, y cárteles de la droga, formados por ex oficiales de la institución armada y en asociación con la ex inteligencia militar. Nuevos tipos de violencia como el de las maras (pandillas juveniles) en el ámbito urbano” (Alba Vega & Kruijt, 2007, p. 492).

La violencia en Guatemala tiene algunas características específicas, en primer lugar, porque está condicionada por la desigualdad - entre más alto nivel de desigualdad tengan los municipios son más violentos- (Gauster & Romero, 2019). En segundo lugar, hay una gran debilidad institucional, que se ve reflejada en la

⁴³ Hubo un cuerpo de élite del ejército de Guatemala, llamado brigada de fuerzas especiales kabiles, que eran preparados para llevar a cabo operaciones especiales y de inteligencia.

⁴⁴ El plan de tierra arrasada consistía en ataques a poblaciones civiles cerca de los lugares en donde se encontraba la guerrilla, que generó una serie de masacres principalmente en los departamentos de Quiché, Alta y Baja Verapaz y Huehuetenango.

falta de personal policial,⁴⁵ lo que ha incrementado la existencia de grupos del crimen organizado en el país. En tercer lugar, los datos estadísticos sobre el tema son ambiguos, lo que no permite tener una verdadera radiografía de la situación. En cuarto lugar, existen altos niveles de impunidad por la demora de las resoluciones judiciales, la falta de cumplimiento de los procesos judiciales, además de la gran corrupción. Asimismo, hay discrepancias entre el discurso político y la realidad de las acciones del gobierno que han generado problemas de visibilidad frente al tema.

Un punto importante sobre las particularidades de la violencia en Guatemala se destacó en la entrevista realizada al especialista de FLACSO quien considera que,

“hay factores de la violencia que no son perceptibles por las tasas de homicidios donde Guatemala ha bajado, pero hay otros factores que no son tan publicitados, como el efecto de las extorsiones, hay mafias grandes que operan desde las cárceles y mafias pequeñas en las colonias” (Arevalo, 2019).

Esto implica que el problema de la seguridad, a diferencia del resto de los países de Centroamérica, no se centra en los homicidios, sino en problemáticas como las extorsiones. Guatemala ocupa el primer lugar en denuncias de extorsiones de los países de Centroamérica y se reportan pagos anuales de extorsiones de 10 millones de dólares que son realizadas principalmente por pandillas de las denominados “maras”,⁴⁶ principalmente la Mara Salvatrucha y el Barrio 18. Según datos de la Policía Nacional Civil, de 2015 a 2018 se reportó un incremento de denuncias de extorsión (de 3,636 en 2015 a 8,672 en 2018) (García E. , 2019).

Durante el gobierno de Otto Pérez Molina, los grupos de narcotraficantes (Los Zetas) y otros grupos delincuenciales adquirieron gran poder, consecuencia de la debilidad del gobierno, la corrupción y la falta de acción inmediata, lo que generó el

⁴⁵ Guatemala sólo cuenta con 162 policías por cada 100,000 habitantes para los 3 turnos; esto significa 54 policías por cada turno. Frente a lo recomendado por la ONU que eran 222 agentes. Esto ha llevado a la contratación de agentes de seguridad para cubrir a toda la población (Gauster & Romero, 2019, p. 26).

⁴⁶ Las maras se refieren a “agrupaciones formadas mayoritariamente por jóvenes, quienes comparten una identidad social que se refleja principalmente en su nombre, interactúan a menudo entre ellos y se ven implicados con cierta frecuencia en actividades ilegales. Expresan su identidad social compartida mediante símbolos o gestos (tatuajes, grafiti, señas, etc.), además de reclamar control sobre ciertos asuntos, a menudo territorios o mercados económicos” (Savenije, 2007, p. 638). Tienen sus orígenes en la ciudad estadounidense de Los Ángeles con el fin de los conflictos armados en los años ochenta y se han convertido en una pandilla transnacional que ha perfeccionado sus estrategias y se ha involucrado en temas como el narcotráfico.

incremento de los problemas de seguridad que se intentó contrarrestar con la implementación de Pacto por la Paz, la Seguridad y la Justicia⁴⁷ para disminuir los índices delictivos en el país.

En el caso de la administración de Jimmy Morales, la seguridad fue un tema ausente y durante sus cuatro años de mandato se registraron 20,351 muertes violentas a nivel nacional. Adicionalmente, entorpeció los esfuerzos en la lucha contra la corrupción y la impunidad por la expulsión de la Comisión Internacional Contra la Corrupción en Guatemala (CICIG),⁴⁸ y durante los últimos años se dio un incremento de grupos ligados al narcotráfico lo que llevó al establecimiento de un “estado de sitio en algunos municipios del noreste del país.”⁴⁹

Según datos del Índice Internacional de Seguridad y Policía de 2017, Guatemala ocupó el puesto 118 de 127 países (International Police Science Association, 2017). La tasa de homicidios se ha reducido de 46 en 2009 a 26 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2017 (durante tres administraciones de gobierno: Álvaro Colom, Otto Pérez Molina y Jimmy Morales), pero es un número elevado todavía frente al promedio de América Latina que es de 25 homicidios. Generalmente la violencia homicida afecta principalmente a los hombres jóvenes (46.1 por cada 100,000), pero las mujeres y niñas son víctimas de otras formas de violencia como la sexual, la intrafamiliar, el abuso de menores, los embarazos forzados, la trata, la prostitución y los feminicidios (Gauster & Romero, 2019).

⁴⁷ Este pacto implicó la coordinación de varias instituciones del Estado para afrontar la problemática de seguridad y promover el acceso a la justicia de los ciudadanos guatemaltecos por medio de la promoción de la cultura de paz, el fortalecimiento institucional, el fomento al Estado de Derecho. Significó la participación del ejército en la lucha frontal contra la delincuencia organizada en conjunto con la policía nacional que combatía y prevenía los secuestros, feminicidios y el crimen organizado (Del Carmen de León, 2012).

⁴⁸ Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, es un organismo independiente, establecido por un acuerdo entre las Naciones Unidas y el Estado de Guatemala en 2007, que tenía como objetivo apoyar en el fortalecimiento institucional para temas de investigación y persecución penal, que trabajó por 12 años en conjunto con la Fiscalía para atender temas de corrupción e impunidad en el país.

⁴⁹ Los municipios que estuvieron bajo estado de sitio fueron Tactic, Senahú, Tamahú, Tukurú, Panzós, Santa María Cahabón, Santa Catalina la Tinta, Chajal y Fray Bartolomé de Las Casas, en el departamento de Izabal; a los de Gualán, Río Hondo, Usumatlán, Teculután en Zacapa; Purulhá en Baja Verapaz; y San Agustín Acasaguastlán y San Cristóbal Acasaguastlán, en El Progreso, donde se permitió a las autoridades militares intervenir sin necesidad de mandamiento judicial para tomar control del incremento de narcotráfico en la zona (EFE, 2019).

En síntesis, se podría decir que la debilidad institucional, los problemas de corrupción, la violencia ejercida por los grupos criminales y el incremento de las extorsiones en Guatemala han llevado a considerar a la seguridad como un factor de desplazamiento forzado, aunque mucho menor que en el resto de los países de la región centroamericana.

Durante la entrevista a la profesora Araceli Martínez, de la Universidad del Valle de Guatemala, recalcó que “las escaladas de violencia es otro factor que ha aumentado la migración, todo el tema de maras y pandillas que extorsionan, obviamente la gente ya está desesperada y decide irse” (Martínez, 2019), principalmente los jóvenes, que buscan huir del acecho de estas bandas y no ser asesinados, extorsionados o insertados en estas redes debido a que el Estado aún no tiene la capacidad de garantizar la seguridad de la población.

Los elementos antes mencionados hacen pensar que, como sostiene la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016) el modelo de desarrollo actual es insostenible al estar enfocado principalmente en la concentración de la riqueza económica. Así, la baja promoción de bienestar para la población ha impedido una mejor distribución de la riqueza y ha limitado el establecimiento de mejores condiciones de vida para la población. Esto implicaría que se debe cambiar esta visión a futuro y promover esquemas de desarrollo más equitativos que permitan romper con estas condiciones de desigualdad y pobreza y atender el problema de la seguridad, por medio de la incorporación de conocimiento en la producción y la inclusión social.

A manera de síntesis se presenta un resumen de los datos más importantes mencionados para brindar mayor claridad sobre la situación que vivió Guatemala de 2012 a 2018.

Tabla 1 Datos básicos Guatemala 2017

Guatemala 2017	
Población	14,901,286 personas
PIB	\$555,648.90 millones USD

GINI	0.535 ⁵⁰
IDH	0.64 ⁵¹
Pobreza	54.7% de los hogares
Pobreza extrema	36% de los hogares

Fuente: Elaboración propia con datos presentados por el Banco Mundial, el Censo 2018, Fondo Monetario Internacional.

2.2 Guatemala y el proceso migratorio

Guatemala es un país de salida, pero también de tránsito de movimientos migratorios al ser un paso obligatorio para los migrantes de los países centroamericanos en su búsqueda por llegar a Estados Unidos. La migración proveniente de Guatemala no es un fenómeno nuevo, desde hace varias décadas se ha dado un desplazamiento a consecuencia de problemas estructurales y coyunturales, que ha generado movimientos internos e internacionales con características particulares y, por tanto, se puede hablar de diferentes etapas de la migración guatemalteca.

Además, las condiciones socioeconómicas de la población guatemalteca, los bajos ingresos y la limitación de acceso a servicios (Castillo, Toussaint, & Vázquez Olivera, 2011) han significado nuevos desafíos para la población y han llegado a convertirse en factores promotores de migración, como vía para buscar mejores condiciones de vida, aún a costa de los peligros que puedan presentarse en su camino: la violación a derechos humanos, el robo y la extorsión, su criminalización y el enfrentamiento con situaciones de racismo y xenofobia en su lugar de tránsito y destino.

⁵⁰ Dato para 2014 según (CEPAL, 2019)

⁵¹ Dato para 2015. Ubica a Guatemala por encima del promedio de 0.631 para los países en el grupo de desarrollo humano medio, pero debajo del promedio de 0.71 para los países de América Latina y el Caribe (Grupo Banco Mundial, 2017, p. 10)

2.2.1 Antecedentes

El proceso de migración de Guatemala hacia México y Estados Unidos tiene una larga historia, consecuencia de múltiples causas y con características particulares en cada etapa. El primer antecedente se encuentra durante el siglo XIX, con el proceso de independencia y establecimiento de fronteras.

El segundo antecedente corresponde a los desplazamientos temporales de trabajadores agrícolas, para el cultivo de café, azúcar y algodón en la región fronteriza mexicana.

“Chiapas ha sido escenario de migraciones laborales estacionales, principalmente desde Guatemala, para trabajar en las fincas cafetaleras en la región del Soconusco; este proceso, aunque ha experimentado variaciones, se ha dado de manera constante desde hace más de un siglo. En Tapachula y Tuxtla Gutiérrez también hay trabajadores del país vecino en actividades de construcción y en servicio doméstico” (Armijo Canto, 2011, p. 37).

Esta migración temporal generó procesos de circulación de población guatemalteca, entabló estructuras sociales y culturales compartidas y la creación de sociedades trasfronterizas con características muy particulares que continúan presentes hasta la actualidad, aunque en menor escala. Cabe destacar que existe otra migración temporal pero que se da internamente y que es rural-rural, de población que migra hacia la Costa Sur para el cultivo del banano y el azúcar.

El tercer antecedente de migración se dio durante las primeras décadas del siglo XX. La situación de turbulencia en Centroamérica -a causa de las dictaduras- trajo como consecuencia que México, a pesar de no pronunciarse abiertamente frente a la situación de la región, permitiera la recepción de población refugiada. En el caso de Guatemala, se dieron varias oleadas de refugiados con perfiles diferentes, desde políticos opositores a los regímenes, intelectuales, militares, hasta guerrilleros e indígenas (Castillo, Toussaint, & Vázquez Olivera, 2011).

Otro proceso de desplazamiento interno de población en Guatemala se dio durante la década de los sesenta, el cual estuvo caracterizado por la modernización económica y generó el traslado de mucha población de las zonas rurales del país a las zonas urbanas en busca de mejores condiciones laborales. Durante la década

de los setenta, la emigración tuvo como principal causa el terremoto de 1976 y la destrucción de infraestructura que éste trajo consigo.

Sin embargo, el antecedente de mayor relevancia para México de migración masiva se dio durante el conflicto armado en Guatemala durante el gobierno de Efraín Ríos Montt, apoyado por el ejército de Guatemala, y las fuerzas de la guerrilla,⁵² en los primeros años de la década de los ochenta. Este enfrentamiento orilló a un desplazamiento forzoso de población guatemalteca principalmente indígena, en busca de refugio en territorio mexicano frente a la situación de:

“la violencia y la política de tierra arrastrada produjeron desplazamientos masivos internos y hacia los estados fronterizos de México (Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Yucatán). Se estima que entre 500 mil y un millón y medio de guatemaltecos fueron forzados a huir de los lugares donde vivían, como consecuencia de los operativos militares que el Ejército hizo combatir a la guerrilla y recuperar el control sobre la población civil en las áreas de conflicto” (Heinrich Böll Stiftung, 2019, p. 18).

Esta fue una de las más grandes recepciones de refugiados en México de población guatemalteca que se estableció principalmente en los estados de Chiapas, primero, y luego en Campeche y Quintana Roo. Al terminar el conflicto, después de quince años de refugio en México y con la firma de la paz en los años noventa, inició un proceso de retorno y repatriación de población guatemalteca a su país para comenzar con el proceso de reconstrucción social frente a la gran polarización que existían en los rubros económicos, sociales y políticos. Es importante mencionar que no toda la población regresó, algunos tomaron la decisión de quedarse en México y empezaron un proceso de regularización de su estancia.

Posterior a esta gran oleada de migración forzada, las cifras reportan procesos migratorios a consecuencia de la implementación de políticas

⁵² Conflicto que comenzó en 1982 tras el golpe de Estado por parte del general José Efraín Ríos Montt y que estuvo caracterizado por una campaña contrainsurgente de una violencia brutal contra la guerrilla (conformada por militares, políticos de izquierda, población rebelde e indígena) y población civil opositora al régimen que buscaban mejorar las condiciones políticas y socioeconómicas del país. Este conflicto armado duró 36 años, desde 1960 hasta 1996, con la firma de los Acuerdos de Paz, y dejó un saldo de más de 200 mil muertos en su mayoría de población indígena maya y muchas violaciones a derechos humanos.

estructurales⁵³ que disminuyeron el estado de bienestar de la población, lo que llevó a que gran parte no tuviera condiciones económicas favorables. Al mismo tiempo, se comenzó a ver a Estados Unidos como un país con crecimiento económico y oportunidades laborales que demandaba mano de obra para la agricultura y el sector de los servicios. Según datos de la OIM, el mayor crecimiento de población guatemalteca en Estados Unidos se dio entre el 2000 y 2010 cuando llegaron 671,722 migrantes (OIM, 2013) que se asentaron en California, Florida, Chicago, Nueva York, Texas y Arizona, principalmente.

Después de revisar estos antecedentes, ahora es pertinente conocer las características de la migración guatemalteca durante el periodo estudiado, específicamente de la migración infantil que tuvo un incremento acelerado.

2.2.2 Características de la migración de Guatemala durante el periodo 2012-2018

Si bien es cierto que el proceso migratorio guatemalteco es histórico, durante el periodo de 2012 a 2018 se dio un despunte de migración guatemalteca y migración de niños, niñas y adolescentes (NNYA) no acompañados que se vio reflejada en el incremento de detenciones y retornos por parte de autoridades mexicanas y estadounidenses. Este incremento es una muestra de que el esquema enfocado en el desarrollo dependiente y asimétrico en Guatemala profundizó las desigualdades sociales y productivas. Si a ello se le agregan los factores de violencia, reunificación familiar en Estados Unidos y los imaginarios de la vida que la población se ha hecho, podríamos encontrar las principales causas del aumento de estos desplazamientos.

Este incremento nos lleva a cuestionar: ¿cuáles son las cifras de migración? ¿qué características tenía esta población migrante? ¿qué relevancia se le dio al tema migratorio dentro de la agenda del gobierno de Guatemala y México? ¿cuáles

⁵³ A partir de los años noventa se implementaron las políticas económicas neoliberales derivadas del Consenso de Washington que buscaban subsanar las débiles economías, la austeridad pública, la reducción del Estado, a través de la privatización de empresas públicas y la reducción del gasto social.

han sido las acciones implementadas? Para responder a estos cuestionamientos será primordial revisar algunos datos sobre migración de guatemaltecos en estos años.⁵⁴

Sin embargo, es importante mencionar que el análisis de la información sobre migración puede ser algo complejo debido a que no existe realmente una homologación en la información, pues ésta depende de los reportes de detención y repatriación que realicen los países de tránsito y destino. No existe una contabilización de los migrantes que no son detenidos o de los que sí lograron llegar a su lugar de destino.

Esto ha generado diferentes cuantificaciones por parte de las instituciones que abordan el tema (gobierno, organismos internacionales y diversas organizaciones de la sociedad civil) que en ocasiones no coinciden entre sí. Adicionalmente, es preciso hacer una aclaración sobre el proceso migratorio en Guatemala ya que no se pueden hacer generalizaciones y es importante tener claro que, en muchas ocasiones, existe primero un proceso de migración interna hacia las zonas urbanas que después se transforma en un proceso de migración internacional.

Para 2015, el saldo neto migratorio de Guatemala fue de 941,000 personas lo que representó el 6% de la población del país (I. Canales, Fuentes Knight, & de León Escribano, 2019, pág. 31). Según datos del Instituto Guatemalteco de Migración, en 2017 se registró un total de salidas de 3,665,751 personas (Instituto Guatemalteco de Migración, 2017) y en 2018 de 4,269,080 personas (Instituto Guatemalteco de Migración, 2018).

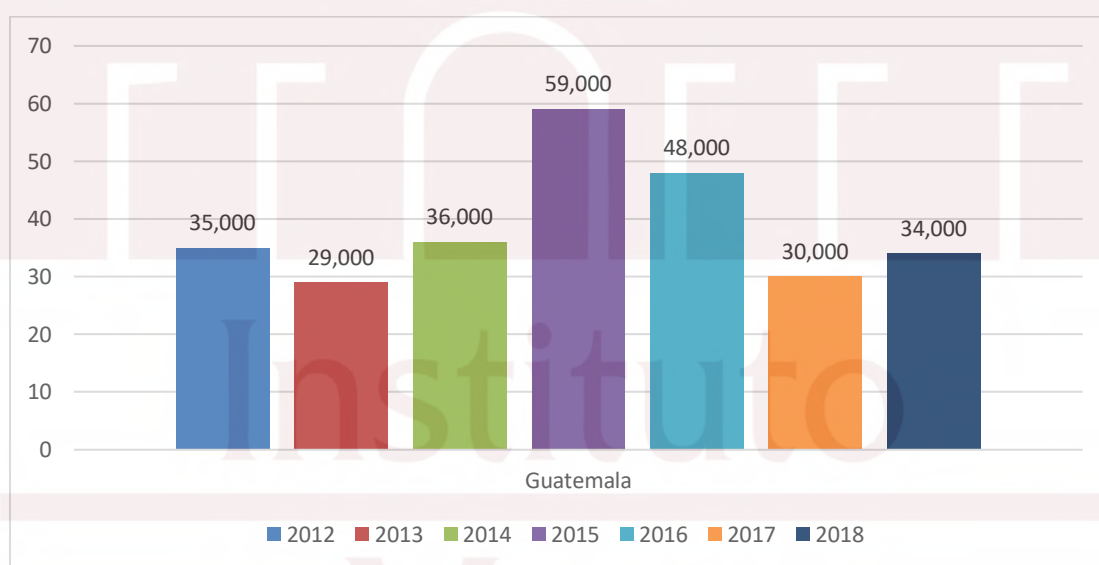
Si a estos datos le añadimos los proporcionados por la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF Sur) podremos tener mayor claridad sobre el monto de la migración en Guatemala. Si se observa la gráfica 5 nos encontramos con datos sobre la evolución del monto anual de flujo migratorio de

⁵⁴ Para esta investigación se tomarán como datos los presentados por el gobierno de Guatemala, por la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur (EMIF) y por la Organización para las Migraciones (OIM).

guatemaltecos devueltos por las autoridades mexicanas, donde se demuestra que en 2015 se dio un repunte, donde se reportaron 59 mil devoluciones en el año, frente a los 35 mil que se dieron en 2012.

Estos datos llevan a reflexionar sobre ¿cuál fue la razón de este repunte durante los años 2014 y 2016? Una explicación se puede encontrar en el hecho de que durante 2014 el gobierno mexicano puso en marcha el Programa Frontera Sur⁵⁵ con lo que se dio una real contabilización de la detención de migrantes y, por otro lado, como se mencionó anteriormente, durante este periodo se dio un incremento en la tasa de pobreza y pobreza extrema en Guatemala lo que podría explicar el incremento en los registros de migración durante ese periodo.

Gráfica 5 Guatemaltecos devueltos por las autoridades migratorias mexicanas de 2012 a 2018 (miles de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes Anuales de Resultados de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México de 2014 a 2018.

Las características de la migración guatemalteca a partir de la Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas 2016 de la OIM se pueden observar a través de los siguientes datos:

⁵⁵ El Programa Frontera Sur fue una iniciativa conjunta entre el Instituto Nacional de Migración mexicano y la Policía Federal que tenía como objetivo intensificar las acciones de detención, aseguramiento y repatriación de migrantes en tránsito por México.

- 94.3% estaban en el rango de edad de entre 18 y 40 años, 5.8% son NNyA que migraron con apoyo de un coyote.
- Del total, 21.3% viajó con visa de turista y salió del Aeropuerto Internacional La Aurora.
- Las fronteras terrestres más utilizadas son El Carmen /Tecún Umán en San Marcos, La Mesilla y Gracias a Dios en Huehuetenango.
- 20.1% migra a través de los llamados “puntos porosos” de las fronteras, 11.8% de las personas guatemaltecas estuvo en una estación migratoria de Estados Unidos y sólo una tercera parte contó con asistencia legal.
- El promedio de días para llegar de manera irregular a Estados Unidos es de entre 15 días a un mes (OIM, 2016).
- El costo promedio que paga un guatemalteco por un coyote para llegar a Estados Unidos es de 25 mil quetzales (aproximadamente \$71, 644 pesos mexicanos).⁵⁶
- La mayoría de la población migrante guatemalteca es masculina y presentan niveles educativos de hasta primaria.
- Los principales departamentos expulsores de migración para 2014 fueron principalmente indígenas: San Marcos (12.4%), Huehuetenango (23.5%), Petén (10.4%) Quetzaltenango (6.4%). Aunque el departamento de Guatemala registró también un alto porcentaje con 8% (Fundación BBVA Bancomer; Consejo Nacional de Población, 2019).

Adicionalmente, la siguiente tabla puede permitirnos conocer un poco más sobre las características de los flujos migratorios centroamericanos, al proporcionarnos información sobre el sexo, lengua, condición de alfabetización y escolaridad.

⁵⁶ Según dos entrevistas realizadas a migrantes guatemaltecos retornados, el costo que pagan al coyote les brinda 3 oportunidades para intentar cruzar la frontera con Estados Unidos y si quieren intentarlo nuevamente deben pagar aproximadamente 10 mil quetzales más (alrededor de 28,657 pesos mexicanos) que incluyen transporte y alojamiento durante el viaje.

Tabla 2 Flujo de migrantes centroamericanos devueltos por autoridades mexicanas y estadounidenses según características sociodemográficas 2012-2017 (porcentajes)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sexo						
Hombre	89.9%	86.7%	81.8%	82.2%	82.4%	85.9%
Mujer	10.1%	13.3%	18.2%	17.8%	17.6%	14.1%
Condición de hablante de lengua indígena						
Hablante	11.3%	10.9%	8.6%	10.8%	11.7%	11.3%
No hablante	88.7%	89.1%	91.4%	89.2%	88.3%	88.7%
Condición de alfabetismo						
Sabe leer y escribir	95.3%	95.5%	93.4%	93.2%	93.7%	94.8%
No sabe leer ni escribir	4.7%	4.5%	6.6%	6.8%	5.9%	5.2%
Escolaridad (por grupos de años de instrucción)						
Ninguno	5.8%	5.4%	7.2%	7.2%	5.2%	4.5%
1 a 5 años	19.2%	17.6%	20.1%	18.7%	17.6%	14.1%
6 años	32.6%	27.5%	23.5%	25.1%	20.8%	25.1%
7 a 9 años	25.5%	27.8%	26.2%	26.0%	29.5%	28.4%
10 a 12 años	15.8%	19.9%	20.6%	21.1%	24.8%	25.2

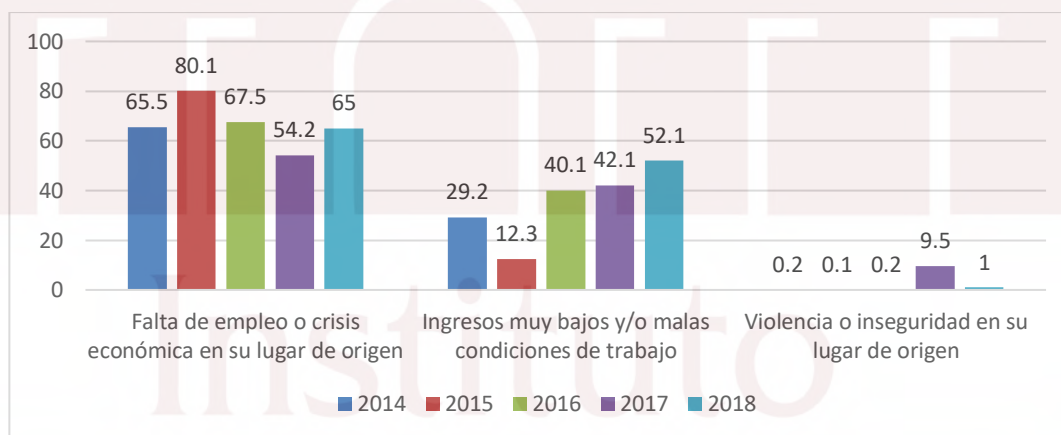
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación, 2018, p. 44.

Esta afirmación puede ser demostrada con los datos presentados en la Tabla 2 donde se demuestran las características sociodemográficas de 2012 a 2017 de los migrantes centroamericanos retornados por autoridades mexicanas y estadounidenses. Se puede observar que la mayoría de la población migrante centroamericana no habla lengua indígena y casi el 90% saben leer y escribir, lo

cual evidencia que no es población en condiciones de pobreza.⁵⁷ Además la mayoría de estas personas migrantes tiene en promedio un nivel de escolaridad entre primaria y secundaria, lo que evidencia que el indicador de educación no es muy bajo dentro de esta población en la mayoría de los casos.

A las características sociodemográficas de la población migrante guatemalteca debemos añadir las motivaciones. La siguiente gráfica nos demuestra que, para el caso de Guatemala, de 2012 a 2018 fueron principalmente motivaciones de tipo económico, a causa de la falta de empleo e ingresos y las malas condiciones laborales, mientras que un factor poco relevante fue la violencia e inseguridad, a diferencia del resto de los países de la región de Centroamérica en donde este factor si es una de las principales motivaciones para migrar.

Gráfica 6 Distribución porcentual del flujo de guatemaltecos devueltos por las autoridades mexicanas, según motivo de salida 2014-2018



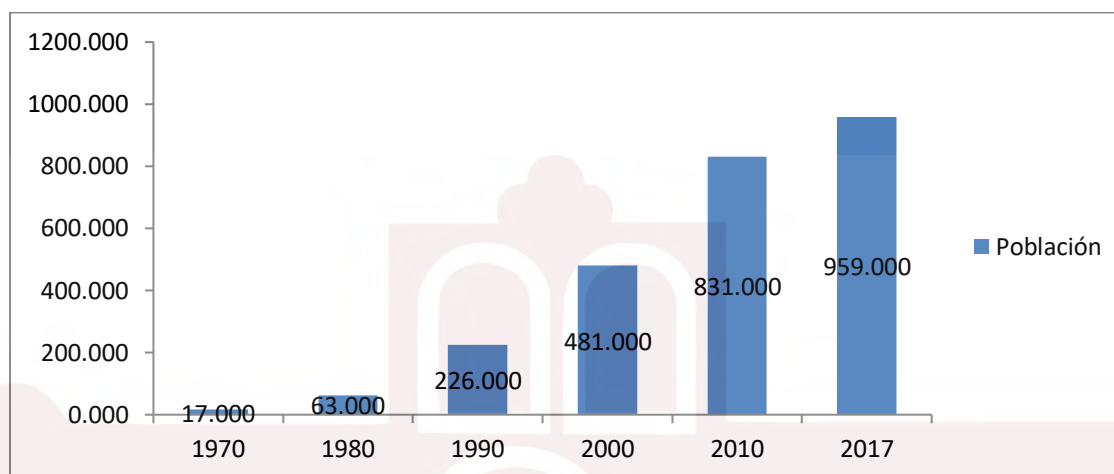
Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes Anuales de Resultados de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México de 2014 a 2018.

El principal destino de la emigración guatemalteca continúa siendo Estados Unidos y, según estimaciones del Departamento de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, en 2015 residían en ese país el 87% de guatemaltecos (I. Canales, Fuentes Knight, & de León Escribano, 2019).

⁵⁷ La pobreza se mide en torno a una carencia social de seis indicadores (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad de la vivienda, servicios básicos de vivienda y acceso alimentación y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades alimentarias.

La gráfica 7 evidencia que a partir del año 2000 comenzó un incremento en el crecimiento de población inmigrante guatemalteca que reside en Estados Unidos y llevó a que en 2017 fueran 959,000 guatemaltecos.

Gráfica 7 Población inmigrante guatemalteca en Estados Unidos, 1970-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de (Migration Policy Institute, 2019).

Los datos de la EMIF Sur muestran que México se ha convertido en un país destino para la población migrante guatemalteca (véase gráfica 8). En 2012 el 62.4% de los guatemaltecos migrantes consideraba a México como su destino final, mientras que el 37.6% esperaba llegar a Estados Unidos. Sin embargo, estos datos para 2018 se modificaron, pasó a ser el 40.4% de los guatemaltecos migrantes que buscaban establecerse en México y el 59.6% que tenían como destino final Estados Unidos (Colegio de la Frontera Norte, 2018). Si revisamos los datos de otros países de la región, se observa que el caso de Guatemala es contrastante y demuestra que sigue una dinámica muy particular de migración.

Grafica 8 Distribución porcentual del flujo de centroamericanos devueltos por las autoridades migratorias mexicanas, por destino final, según país de origen 2009, 2012, 2015-2018



Fuente: EMIF Sur (Colegio de la Frontera Norte, 2018, pág. 29)

Según datos de la Encuesta Nacional de Población y Vivienda en 86.8% sólo un miembro del hogar ha emigrado, mientras que en 11.1% de los hogares se reportó la emigración de dos miembros (Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, 2014). Se demuestra que a pesar de la dinámica migratoria los hogares no han quedado totalmente desfragmentados, lo que podría explicar que posteriormente otros miembros de la familia busquen emigrar para reencontrarse con ellos.

Es crucial destacar que dentro de las particularidades de la migración guatemalteca los trabajadores fronterizos son un elemento relevante, caracterizado por la movilidad circular, de poca duración, marcadamente masculina y que constantemente cruzan la frontera para vivir en Guatemala y trabajar en México. En su mayoría esta migración es indocumentada y sólo un pequeño grupo cuenta con un permiso⁵⁸ para poder realizar trabajos remunerados, los cuales laboran en el sector de la construcción, el comercio o el agropecuario, principalmente.

⁵⁸ Tarjeta de Visitante Trabajador Trasfronterizo (TVTF) es un documento proporcionado por el gobierno mexicano que permite a los trabajadores temporales guatemaltecos amparar su estancia en México y recibir un salario.

Desde 2013 se comenzó a observar una disminución en este tipo de flujo migratorio por la caída en la demanda de trabajadores en el sector cafetalero, por la baja de los precios y la constante depreciación del peso frente al quetzal guatemalteco (Colegio de la Frontera Norte, 2018), pero continúa siendo uno de los esquemas de migración más constantes entre México y Guatemala.

Durante la entrevista con Roberto Cabrera, ex director de Save the Children Guatemala, se destacó que la migración interna temporal de población prioritariamente indígena del altiplano baja a la zona de la Costa a cortar algodón, caña y café. Es población con minifundios, no tiene los recursos para sembrar y cosechar sus alimentos durante todo el año, por lo que deciden viajar a la costa para trabajar y conseguir un salario.

“Ese es el ciclo de la pobreza en Guatemala, se fundamenta el proceso de explotación de las personas, el Gobierno no hace mucho para mejorar las condiciones de las personas para obligarlos a bajar a la Costa a trabajar en el campo” (Cabrera, 2019).

Esto implica que durante los meses de la cosecha mucha población, mayoritariamente indígena e infantil, realiza una migración interna consecuencia de la sequía y la falta de tierra para cultivar.

Todos los elementos antes mencionados llevan a cuestionar ¿cuáles son los factores que han incentivado esta migración? Las entrevistas realizadas durante la práctica institucional en Guatemala a distintos actores clave de la sociedad civil, academia y gobierno proporcionaron algunos elementos para explicar este proceso migratorio en los últimos años. Para Marcel Arévalo (2019), profesor de FLACSO Guatemala,

“los principales factores de la diversidad de causales migratorias, que nunca se puede señalar una causa, sino que están interrelacionadas, pero el mayor peso se lo llevan precisamente los factores económicos, es decir, la ausencia de trabajo, de oportunidades laborales, de ingresos suficientes y el tema de la pobreza”.

Por su parte para Roberto Cabrera (2019), ex director de Save the Children Guatemala afirmaba:

“La migración de Guatemala se ha dicho que es primordialmente económica, pero no estoy totalmente seguro. En los pueblos sigue siendo principalmente

económica, pero existe una gran cantidad de personas que migran de la capital y áreas periurbanas donde sí se tiene una relación con la inseguridad [...] En Guatemala comienza a haber muchos fenómenos, la crisis económica, las sequías constantes, esa gente que antes realizaba un proceso de migración temporal ya no encuentra trabajo y hay una gran expectativa porque sean los jóvenes y niños los que consigan trabajo”.

Para Araceli Martínez (2019), profesora de la Universidad del Valle de Guatemala:

“hay factores internos, pero también la parte más global, la gente recibe información que estimula la migración, desde las redes de coyotaje que son un negocio y generan información errónea para mantener su negocio”.

Estas tres opiniones sobre los factores que han incentivado la migración en los últimos años evidencian que para el caso guatemalteco la migración sigue siendo principalmente socioeconómica, aunque también se ha visto incentivada por la desinformación proporcionada por las redes de coyotes y por el incremento de situaciones de violencia en la zona, principalmente por las extorsiones.

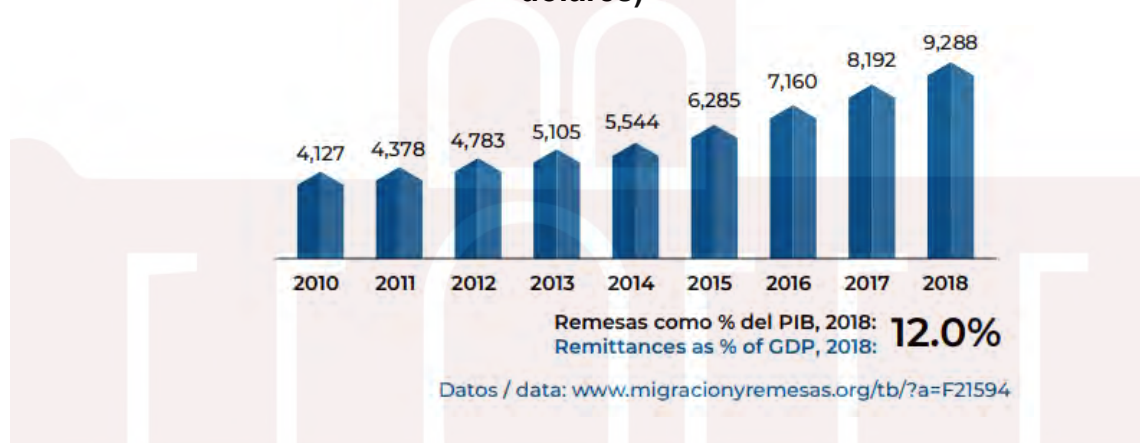
Adicionalmente, se ha hecho evidente la importancia de tomar en cuenta el contexto de Guatemala, ya que pueden existir otros factores coyunturales que pueden influir en la migración, como periodos de grandes sequías o desastres provocados por fenómenos naturales, que reducen las fuentes de empleo y los medios de vida de la gente. A lo anterior se suman los altos índices de pobreza, la falta de acceso a servicios y el establecimiento de una cultura de la migración que se ha visto favorecida por la creación de redes y rutas de migración.

Asimismo, un punto en el que la mayoría de los entrevistados coincidieron fue el hecho de que este incremento de la migración se puede explicar también porque el gobierno de Guatemala no ha estado realmente interesado en mejorar las condiciones de vida de la población, porque las remesas se han convertido en un elemento clave para la economía del país. Un ejemplo de estas opiniones lo tenemos en la siguiente transcripción de la entrevista con el ex director de Save the Children Guatemala:

“la migración termina siendo un buen negocio, no mejorar las condiciones del país y tener a la población en situación de desesperación los obliga a migrar, lo que genera más remesas [...] Entonces al gobierno le conviene, pero a la gente no, porque al desplazarse ponen en riesgo su vida” (Cabrera, 2019).

Es decir, las remesas se han convertido en un elemento fundamental debido a la debilidad estructural de la economía. En la gráfica 9 se observa el incremento de los ingresos en Guatemala por envío de remesas en los últimos años que ha llegado a representar el 12% del PIB guatemalteco. Sin embargo, este dinero no genera un efecto multiplicador, ni de inversión, sino que forma parte del presupuesto familiar de los receptores para subsistir y estimular las economías locales y el consumo.

Gráfica 9 Ingresos por remesas en Guatemala, 2010-2018 (millones de US dólares)



Fuente: (Fundación BBVA Bancomer; Consejo Nacional de Población, 2019, pág. 99)

Después de revisar algunos datos sobre el comportamiento que tuvo la migración guatemalteca y entender que la mayoría de los migrantes son población joven que se enfrenta a diversas adversidades durante su traslado, tanto climáticas, como de seguridad, de alimentación y de violación a derechos humanos, ahora es pertinente realizar un cuestionamiento sobre qué es lo que sucede cuando la población que migra es población infantil, cuáles son sus características, sus razones y conocer algunos datos estadísticos que nos permitan entender la relevancia que tiene el establecer programas, estrategias y políticas públicas enfocadas en este grupo, al ser uno de los más vulnerables durante su traslado.

2.2.3 La migración infantil en Guatemala

Los niños, niñas y adolescentes se han convertido en protagonistas directos de los procesos migratorios ya sea por ser trabajadores internos temporales en las fincas de la Costa o trabajadores agrícolas transfronterizos o internacionales, con el objetivo de llegar a Estados Unidos.

El caso de la migración infantil proveniente de Guatemala tiene características particulares frente al resto de Centroamérica. En primer lugar, porque casi el 42% de las personas migrantes guatemaltecas son menores de 24 años (I. Canales, Fuentes Knight, & de León Escribano, 2019), lo que significa que existe una gran migración tanto infantil como juvenil. En segundo lugar, los datos sobre los retornados han evidenciado que entre la población infantil existen dos grupos de población migrante: los que lo hacen acompañados de algún familiar o conocido, que conforman casi el 58.8%, y los NNyA no acompañados, que emprenden su desplazamiento en solitario sin el apoyo durante su traslado de nadie conocido y generalmente acompañados por un coyote, y representó el 41.2% (Observatorio Regional de Migración Infantil, 2018, p. 3). Esto implica que, si bien es cierto que los dos grupos son vulnerables, el grupo de NNyA no acompañado lo es más, al enfrentar un camino peligroso sin la protección de algún familiar o conocido.

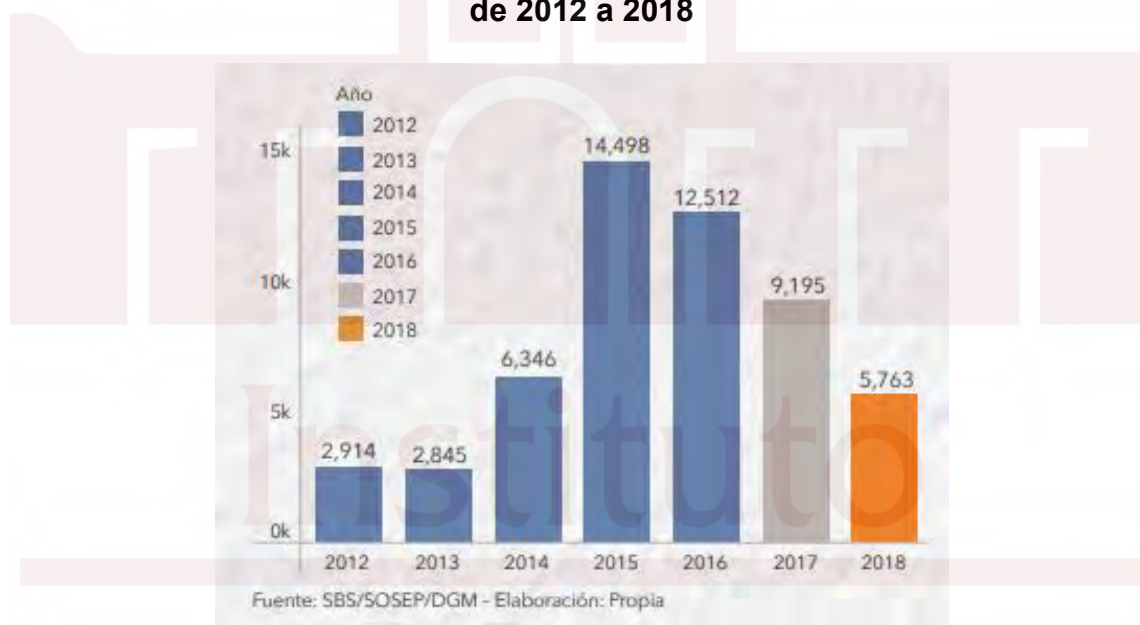
Otra particularidad de esta migración infantil guatemalteca es que aproximadamente el 90.4% se encontraba en un rango de edad entre 14 y 17 años y solamente un 9.6% oscila entre los 0 a 13 años (Observatorio Regional de Migración Infantil, 2018). Es decir, en su mayoría no son niños y niñas sino adolescentes. La decisión de migrar tiene una relación con realidades complejas de zonas rurales con gran vulnerabilidad, especialmente en los departamentos de Huehuetenango, San Marcos, Quiché, Quetzaltenango y Sololá.

Adicionalmente, como en el caso de la migración de adultos guatemaltecos, la población infantil es parte de los procesos de migración interna o transfronteriza

para participar en la agricultura o en labores informales en el ámbito de servicios y trabajos domésticos como una manera de apoyar a la economía familiar.

Guatemala ha tenido una tendencia de crecimiento de detención de menores de edad no acompañados, tanto en Estados Unidos como en México. Según la Dirección General de Migración de Guatemala los años que representaron mayor número de repatriados de niñez y adolescencia guatemalteca fueron 2015 con 14,498 y 2016 con 12,512, mientras que ya para 2017 se vio una gran baja reportándose 2,983 niños repatriados (Observatorio Regional de Migración Infantil, 2017), véase gráfica 10.

Gráfica 10 Niñez guatemalteca retornada de Estados Unidos y México de 2012 a 2018



Fuente: (Observatorio Regional de Migración infantil, 2017, p. 2)

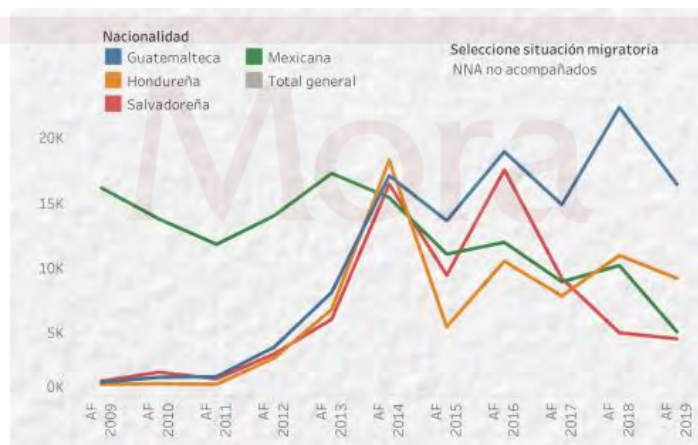
En contraste con los datos antes mencionados, la OIM reportó que en 2017 se tuvieron 4,328 NNYA no acompañados retornados, lo que representó una baja de 48.5% frente a 2016 y su principal motivación fue económica, en busca de empleo, seguida de la reunificación familiar, la búsqueda de una mejor educación y el turismo. Como caracterización adicional, la mayoría eran de sexo masculino 73.7% mientras que 26.3% eran de sexo femenino; y 63.1% eran indígenas y 36.7% no indígenas (IOM Northern Triangle of Central America (NTCA), 2019). En comparación, en 2018 se reportaron 2,377 niñas, niños y adolescentes (NNYA) no

acompañados retornados. Siguiendo la tendencia del año anterior, la mayoría fueron niños 77.8%, es decir 1,850 y sólo el 22.2% fueron niñas, y las motivaciones continuaron siendo las mismas (IOM Northern Triangle of Central America (NTCA), 2019).

Es importante destacar que México ha sido el país que más deportaciones ha realizado de migrantes infantiles guatemaltecos en los últimos años. En 2017, 4,021 NNYA (92.9%) fueron retornados procedentes de México, mientras que únicamente 306 (7.1%) provenían de Estados Unidos y para 2018 fueron 2,128 NNYA detenidos en México y únicamente 249 en Estados Unidos. Lo que indica que en la práctica México está fungiendo como el mayor filtro para la migración guatemalteca con destino a Estados Unidos.

La siguiente gráfica nos sirve para tener un panorama general del comportamiento de la migración infantil de Honduras, El Salvador, Guatemala y México desde 2009 hasta 2019. En ella se refleja que en un principio el proceso migratorio siguió un comportamiento similar y se presentó un repunte en el mismo año (2014) y a partir de ese momento los desplazamientos de cada país comenzaron a adoptar diferentes dinámicas, pero se observa una paulatina tendencia a la baja.

Gráfica 11 Número de NNYA no acompañados aprendidos en la frontera sur de Estados Unidos, según nacionalidad



Fuente: (Observatorio Regional de Migración Infantil, 2019)

En el caso de Guatemala, en los últimos años el número de niños guatemaltecos ha ido aumentando paulatinamente y representa cerca del 45% de las aprehensiones totales frente a otros países como Honduras, en cuyo caso han ido descendiendo. Es importante destacar que el resto de los países de la región también tienen una menor población, lo que podría explicar el hecho de que Guatemala reporte datos más elevados.

Por otro lado, surge el cuestionamiento de por qué el repunte de migración es infantil y cuál es el papel que tienen los niños dentro de esta sociedad que permite que los mismos familiares sean los que incentiven estos desplazamientos, aún frente a los peligros que esto puede significar. La conversación con la licenciada María Salud Castillo (2019), encargada de Cooperación Internacional de la Embajada México en Guatemala, brindó algunos datos interesantes:

“culturalmente el niño no tiene ningún valor. La violencia que se ejerce es contra los niños. La niñez es lo más desprotegido en Guatemala, las familias obligan a los niños a migrar, comienzan a presionarlos entre 10 y 12 años que consideran que ya tiene edad para irse”.

Por su parte, la profesora de la Universidad del Valle de Guatemala en entrevista destacó que el incremento de la niñez migrante durante 2014:

“tiene una explicación en las legislaciones de Estados Unidos, se aprovecha de que el niño es el pasaporte [...] para pasar puede ser desinformación, pero es la información que tiene la gente” (Martínez, 2019).

Esto implica que para el caso de la migración infantil las redes de coyotes jugaron un papel fundamental al estimular los procesos migratorios basados en información incorrecta que las personas creyeron verídica.

Adicionalmente, las entrevistas evidenciaron que la migración infantil no es una decisión individual, sino que forma parte del espacio de la familia, en el ámbito del entorno social y cultural que implica un manejo de diálogos e interacciones (Arevalo, 2019). Esto significa que el proceso migratorio infantil depende no sólo de las oportunidades de vida, sino del contexto de cada NNYA.

En la conversación con Roberto Cabrera (2019), ex director de Save the Children Guatemala, surgió un elemento clave para entender este fenómeno y es el hecho de preguntarse para qué se queda la población, si en muchos casos sus

familiares ya están en otro país y si en Guatemala no hay condiciones de vida dignas para toda la población. En la entrevista, explicó que incluso él mismo ha pensado en salir de país:

“Después de las elecciones la verdad yo también pensé en irme de este país, no me invita este país a quedarme y eso que soy de los privilegiados. Si yo soy de los privilegiados y he pensado en irme, imagínate la gente que no tiene nada. Esto refleja una profunda desesperanza porque la gente ni siquiera ejerce su derecho a ir a votar porque nadie le ofrece una propuesta decente, se cierran las esperanzas”.

Es decir, existe entre la población una situación de hartazgo y desesperanza frente al gobierno y la situación actual que vive Guatemala debido a que, a pesar de los cambios de gobierno y de la implementación de diversos programas, las cosas no han cambiado ni se están ofreciendo mejores condiciones de vida que permitan el pleno desarrollo de la población. Lo que hace pensar que el proceso migratorio guatemalteco no tiene una relación directa con el ejercicio de su libertad de decisión, sino que es vista como una plataforma de sobrevivencia ante la falta de desarrollo y la dificultad para cumplir sus aspiraciones de vida. Hasta que se mejoren estas condiciones de pobreza, desigualdad y violencia será complicado romper con estos ciclos migratorios.

Dentro de las particularidades del caso de Guatemala, la causalidad del fenómeno migratorio de NNYA gira en torno a la búsqueda de empleo, reunificación familiar⁵⁹ y acceso a mejores oportunidades para el desarrollo personal y familiar, ya que viven en condiciones de vulnerabilidad en sus comunidades de origen (Poder Ejecutivo, 2017).

Este análisis del comportamiento de la migración guatemalteca durante los últimos años permite revisar ahora cómo ha sido abordado este fenómeno por el gobierno de Guatemala durante las administraciones de Otto Pérez Molina y Jimmy

⁵⁹ La reunificación familiar es consecuencia de la falta de programas de regularización en Estados Unidos que impide a los guatemaltecos que viven ahí iniciar un proceso de reunificación legal; además de la condición de irregularidad dificulta las visitas periódicas al país de origen (por temor de no poder reingresar) impiden la circularidad de la migración (Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova; Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, 2012, p. 10).

Morales, con el fin de distinguir la relevancia que le han dado al tema y el abordaje que se ha seguido a nivel institucional.

2.2.4 Atención al proceso migratorio en Guatemala

Al ser un país de origen, tránsito y destino migratorio se ha implementado un marco normativo definido para la atención de la migración, el cual se encuentra estipulado en la Constitución Política de la República de Guatemala (Capítulo II), en la Ley de Nacionalidad de 1966 (Decreto 1613), en la Ley de Migración de 1998 (Decretos 95-98) y su reglamento de 1999 (Acuerdo Gubernativo número 529-99), en el Reglamento para la Protección y Determinación del Estatuto de Refugiado en el Territorio del Estado de Guatemala (Acuerdo Gubernativo 383-2001) (2001), y en el Código de Migración de 2016.

Existe una coordinación interinstitucional dentro del gobierno de Guatemala a partir del establecimiento de acciones conjuntas. Una de ellas es el Ministerio de Gobernación, autoridad máxima para migración, que estipula que la Dirección General de Migración, creada en 1963, es la encargada de controlar, verificar y garantizar a nacionales y extranjeros su entrada, permanencia y salida del territorio guatemalteco. Es decir, está encargada principalmente del control migratorio, pero no tiene un rol de protección hacia la población migrante en su detención o retorno, sino que está más enfocada en aspectos administrativos.

Por otra parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores también tiene atribución en torno al tema migratorio, principalmente para definir, desarrollar y ejecutar políticas a través sus representaciones en otros países con el fin de brindar asistencia y protección a los guatemaltecos que se encuentran en el exterior y en cuanto a la negociación y análisis de tratados internacionales.

De igual forma, se encuentra el Consejo Nacional de Atención al migrante de Guatemala (CONAMIGUA), ente gubernamental encargado de la protección, asistencia y apoyo a los migrantes, deportados y retornados guatemaltecos y

migrantes que se encuentran en territorio guatemalteco, por medio de la supervisión de las acciones del Estado en la materia. Cabe señalar que no es ejecutor de programas, sino que define y coordina todas las acciones públicas en la región. Por último, la Oficina de Migraciones Laborales del Ministerio de Trabajo, es el organismo encargado de la atención a los flujos migratorios de trabajadores agrícolas guatemaltecos en Estados Unidos (SEGEPLAN, 2016).

Sin embargo, a pesar de que existen instituciones e instrumentos legales enfocados en el tema, los resultados de las entrevistas realizadas coincidieron en que el tema migratorio para México y Guatemala “no se veía como un problema para las dos naciones, fue hasta que comenzaron las presiones políticas que los dos países comenzaron a buscar estrategias para abordar el tema” (Flores, 2019). En otras palabras, el gobierno ha tenido una actuación reactiva ante la migración. Ejemplo de ellos fue la crisis de migración infantil de 2014 y las oleadas de caravanas migrantes en 2018 donde se comenzaron a impulsar algunas medidas, pero no se han implementado políticas de prevención o políticas públicas integrales que pongan como prioridad la gestión de las migraciones.

En este sentido, el Coordinador de Migración del Instituto de Estudios Interétnicos de la Universidad San Carlos de Guatemala (USAC) destacó que el gobierno de Guatemala tiene muchos vacíos frente al tema:

“ha hecho esfuerzos e iniciativas, programas y reacomodos legales e institucionales, pero que no son suficientes aún para atender en su misión justa, con una perspectiva integral y un enfoque de Derechos Humanos lo concerniente a la migración. Un gran vacío en ese mismo marco es la migración de guatemaltecos hacia México no hay respuestas, ni gestiones, ni negociaciones” (Caballeros, 2019).

Si cuestionamos cuál es la razón de esto podríamos pensar que se debe a que la migración ha funcionado como una válvula de escape para disminuir las presiones de la población para demandar atención y acceso a programas sociales. No obstante, los gobiernos deberían tener una visión más amplia. Esto me lleva a concluir que la atención del tema migratorio aún tiene muchas aristas pendientes y se requiere que los gobiernos comiencen a visualizarlo como algo prioritario; asimismo, es indispensable que se realice un diagnóstico integral de los factores

que la incentivan y se comiencen a tomar acciones a largo plazo. No sólo es necesaria la creación de instituciones de gobierno enfocadas en el tema, sino que se debe modificar el abordaje y considerarlo un tema prioritario frente a otras problemáticas.

2.2.5 Atención a la migración infantil en Guatemala

Consecuencia de la crisis de migración infantil que se dio en 2014 por el gran incremento de NNyA no acompañados detenidos en la frontera sur de Estados Unidos, el gobierno de Guatemala creó protocolos específicos para la recepción de NNyA no acompañados que involucran la recepción en la frontera México-Guatemala, protección consular, recepción y traslado en Guatemala, abrigo, búsqueda y entrevista con recursos familiares y entrega a familiares.

Lo anterior implica la participación de funcionarios consulares de varias instituciones como la Dirección General de Migración, la Procuraduría General de la Nación, la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia (SBS) y la Secretaría de Obras Sociales de la esposa del presidente que, conjuntamente, crean la “Comisión para la Atención Integral de la Niñez y Adolescencia Migrante”.

La Procuraduría General de la Nación es la encargada de la recepción de NNyA, se encarga de la parte jurídica del proceso y del proceso de reunificación familiar,

“funge como representante de los NNyA hasta que son reunificados con sus familiares a través de la vía administrativa luego de determinar que éstos se constituyen en encargados aptos para su cuidado y protección” (Poder Ejecutivo, 2017, p. 11).

Por su parte, la Secretaría de Obras Sociales de la esposa del presidente se encarga de coordinar la “Atención de Unidades Familiares Migrantes Guatemaltecas Retornadas a Guatemala”, es decir, su labor consiste en la recepción, detección, atención y seguimiento de las unidades familiares⁶⁰ migrantes

⁶⁰ Cuando las migraciones infantiles son acompañadas en su mayoría madre o padre.

en su retorno y en su proceso de reincorporación a las actividades dentro de su comunidad, donde se les brinda la posibilidad de participar en otros programas sociales.

Por su parte, la SBS se encarga de brindar asistencia y protección a retornados. Cuenta con dos albergues denominados “Casa Nuestras Raíces” para la recepción de NNYA no acompañados: uno es para los retornados vía aérea, que se ubican en el departamento de Guatemala, (entre 2017-2018 atendió a 1,546 NNYA) y otro para retornados vía terrestre, que se encuentra en el departamento de Quetzaltenango (2017-2018 atendió a 2,314 NNYA) (2019).

La SBS cuenta con un programa de familias sustitutas como una medida para acoger de manera temporal a NNYA en situación de vulnerabilidad para recibir cuidado familiar hasta que se resuelva su situación jurídica. Asimismo, en 2015 se impulsó el programa de Centros de Formación “Quédate” con el fin de proporcionar servicios educativos y técnicos a NNYA retornados o en riesgo de migración para brindarles habilidades y mayores oportunidades para encontrar un empleo o autoempleo.⁶¹ Se enfocan en dos vertientes: educación extraescolar y capacitación técnica, en inglés y computación, y de ellos uno se encuentra en Sololá y otro en Joyabaj.

Si bien es cierto que este programa únicamente ha atendido a un pequeño número de estudiantes frente al elevado número de niños migrantes y únicamente se encuentra en algunas comunidades, es pertinente mencionarlo ya que podría servir como punto de partida para la propuesta a futuro que esta investigación pretende hacer para que México pueda cooperar frente al tema, ya que se tiene un avance al contar con una infraestructura y haber establecido alianzas interinstitucionales para trabajar en la educación y capacitación.

⁶¹ En los centros Quédate se imparten cursos de corte de cabello, cocina, repostería, corte y confección y reparación de computadoras. Cuentan con el apoyo programa del Centro de Educación Extraescolar (CEEX) y del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP). Se creó con el apoyo de la OIM (Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República Guatemala, 2019).

Como se pudo observar, dada la crisis humanitaria que se vivió en 2014, Guatemala comenzó a implementar acciones concretas para cubrir las necesidades de la población infantil migrante, lo que demuestra la falta de interés que las administraciones anteriores habían tenido frente al tema. Sin embargo, la implementación de estas acciones y la población beneficiaria aún es incipiente, debido a que el país tiene pocas capacidades para atender a toda la población migrante, lo que evidencia la necesidad de incrementar las acciones frente al problema y buscar que todas ellas sigan el enfoque de derechos humanos⁶² y de protección tanto en el país expulsor como en el receptor.

Una vez revisadas las acciones implementadas para atender a esta población se hace evidente que el enfoque que tiene el gobierno de Guatemala respecto al tema migratorio está centrado en el acompañamiento de los NNyA retornados, pero se han dejado de lado otros temas que son prioritarios como la protección de los derechos de los migrantes, así como los riesgos y abusos de los que son objeto.

De igual manera, se ha observado que estas políticas de retorno implementadas por el gobierno de México y de Estados Unidos, no realizan una indagatoria, ni una investigación sobre las razones por las que estos NNyA migraron, ya que ese proceso demora mucho tiempo y no están atendiendo el interés superior del niño, ni se toma en cuenta su opinión sobre la decisión de regresar a su país de origen. Esto es preocupante porque el regresarlos a su país de origen no significa un mejoramiento de sus condiciones de vida y puede significar en un futuro otro proceso migratorio.

Como último punto de este capítulo, es importante revisar el papel que ha jugado la cooperación internacional en Guatemala para colaborar con el desarrollo del país, ya que, a pesar de ser considerado por su PIB a nivel internacional por el

⁶² Enfoque de Derechos Humanos es un marco conceptual desde el punto de vista normativo basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional orientado a la promoción y protección de derechos humanos. Se enfoca en los grupos de población con mayor marginación, exclusión y discriminación y parte de la idea de observancia de los derechos, la participación en la toma de decisiones, no discriminación, rendición de cuentas y transparencia.

Banco Mundial como país de ingresos medios, es uno de los países que en las últimas décadas ha recibido más cooperación internacional.

2.3 Guatemala y la Cooperación Internacional

Previo a la firma de los Acuerdos de Paz el apoyo que recibía Guatemala por parte de la comunidad internacional era principalmente de ayuda de emergencia. Como ejemplo tenemos el terremoto de 1976 o la asistencia brindada a la población víctima del conflicto armado interno. Con la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera en 1996 se generó un ambiente favorable para el establecimiento de acciones de cooperación internacional para el desarrollo, por parte de países interesados en colaborar con el proceso de pacificación del país, con la entrega de fondos reembolsables y no reembolsables y la creación del Grupo Consultivo,⁶³ lo que comenzó a institucionalizar la cooperación internacional en Guatemala.

A nivel legal la cooperación internacional en Guatemala está estipulada en el artículo 151 de la Constitución Política:

“El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas” (Corte de Constitucionalidad, 2002).

Sin embargo, a pesar de que la cooperación se menciona dentro de este artículo constitucional, Guatemala no contaba con marcos básicos de políticas y estrategias de gobierno para dirigir los proyectos de cooperación. En 2005 el gobierno de Guatemala creó el Consejo de Cooperación Internacional (CCI) que entró en funciones hasta 2008 tras la declaración de Antigua I con los cooperantes

⁶³ Órgano integrado por países e instituciones internacionales donantes, que engloba tres grandes grupos de fuentes de cooperación: a) Cooperación multilateral, instituciones financieras internacionales- Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Centroamericano de Integración Económica. b) Países cooperantes como Estados Unidos, Japón, Alemania, Canadá, España, Suiza, Suecia, Francia, Italia, etc. c) Organismos internacionales, que realizan reuniones con la participación de donantes y cooperantes en donde se establecieron montos, áreas prioritarias de manera conjunta.

que apoyaban al país, dentro de los que se encontraban los países del G13. El Consejo tenía como objetivo establecer una coordinación de las instituciones rectoras de la cooperación internacional en el país y la generación de un Gabinete de Cooperación Internacional con el fin de evitar la dispersión de recursos provenientes de la cooperación.

En 2013, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) estableció la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable donde se establecieron medidas más claras para la articulación de la cooperación internacional y la coordinación entre las políticas públicas y los planes sectoriales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Con este cambio, se designó a la SEGEPLAN y al Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala como las instituciones de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República encargadas de formular las políticas y programas de cooperación internacional. Es decir, su función es priorizar, gestionar, administrar y coordinar las demandas de cooperación que se ajusten a las necesidades que tiene el país ante las agencias y organismos que tienen oferta de cooperación (SEGEPLAN, 2015).

En el Decreto 114-97 del Organismo Ejecutivo se estipula que SEGEPLAN será la encargada de la formulación de políticas y programas de cooperación en coordinación con las instituciones públicas, así como de la gestión, negociación, administración y contratación de la cooperación. Mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga de coordinar, analizar y dar seguimiento a las negociaciones de cooperación internacional y definir con base en la política económica y social del gobierno la selección de los proyectos de cooperación (SEGEPLAN, 2016).

El procedimiento para el establecimiento de programas de cooperación⁶⁴ es el siguiente: SEGEPLAN emite una opinión técnica del proyecto o programa presentado por el país donante que debe apoyar las áreas prioritarias de desarrollo

⁶⁴ Para Guatemala la cooperación internacional “constituye una herramienta de desarrollo dirigida a complementar los esfuerzos nacionales. En este ámbito, el proceso de priorización implica que las unidades ejecutoras y las fuentes cooperantes deberán tener como referencia primordial los objetivos expresados en las políticas públicas nacionales y en el sistema de planificación” (Secretaría de Planeación y Programación. Gobierno de la República de Guatemala, 2016, p. 7).

social del país. Si se requiere de una contrapartida presupuestaria por parte del gobierno de Guatemala, el Ministerio de Finanzas Públicas emite su opinión financiera.

Es decir, los donantes deberán seguir los ejes temáticos y necesidades estipulados en el Plan de Desarrollo (K'atun Nuestra Guatemala 2032)⁶⁵ del gobierno de Guatemala para plantear propuestas de proyectos de cooperación. Adicionalmente, SEGEPLAN realiza un acompañamiento técnico para alinear el marco de políticas públicas, la planificación y el seguimiento y evaluación, en función del desarrollo (SEGEPLAN, 2015).

Después de conocer el procedimiento institucional para la cooperación, surgen varios cuestionamientos sobre el tema como: ¿cuál es el papel que tiene la cooperación en Guatemala?, ¿de dónde está recibiendo cooperación?, ¿en qué temas se está trabajando?, ¿qué papel ha jugado México dentro de esta dinámica?

Para resolver estos cuestionamientos es pertinente primero mencionar que, en las últimas dos décadas, Guatemala se ha convertido en un país prioritario para la cooperación internacional. Un ejemplo lo tenemos en la Cumbre del Milenio y el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, donde hubo prioridad de implementar estrategias para mejorar el nivel de desarrollo del país, al ser uno los países de América Latina que requería mayor apoyo.

Otro ejemplo de que Guatemala ha sido país prioritario para la cooperación internacional es que recibe por parte de Estados Unidos aproximadamente el 25% de los programas, seguido de la Unión Europea y Alemania. En la tabla 3 se observa un histórico de cooperación internacional no reembolsable suscrita por Guatemala de 2008 a 2016.

⁶⁵ El Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 es un instrumento de planificación a largo plazo para generar transformaciones estructurales con el fin de acortar las brechas de desigualdad sociales. Con cinco ejes (Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo; Bienestar para la gente; Recursos naturales hoy y para el futuro; Guatemala urbana y rural y Riqueza para todas y todos) (SEGEPLAN, 2019, p. 62).

Tabla 3 Cooperación Internacional No Reembolsable suscrita histórica 2008-2016 por fuentes cooperantes (Expresado en millones de USD)

Bilaterales	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Estados Unidos	53.15	71.84	106.46	66.49	52.69	1.00	1.20	89.23	31.85	473.91
España	32.86	10.12	16.50	10.83	2.94	0.17	1.57	1.05	0.53	76.57
China-Taiwán	-	40.00	2.20	0.69	0.42	1.06	59.21	2.04	-	105.62
Alemania	-	24.60	15.18	23.13	21.29	22.86	24.86	9.52	4.95	146.39
Japón	2.11	2.57	20.21	-	3.65	2.05	-	1.63	-	32.22
Canadá	8.20	1.54	7.51	-	-	-	-	-	-	17.25
Venezuela	-	16.00	-	-	-	-	-	-	-	16.00
Corea	4.80	2.85	4.53	4.50	-	-	-	3.30	-	19.98
Países Bajos	-	-	10.07	0.99	-	-	-	-	-	11.06
Italia	3.52	4.77	0.06	-	-	-	-	-	-	8.35
Suecia	2.38	3.41	1.43	0.15	1.56	-	-	0.61	0.98	10.52
Brasil	0.31	3.35	-	-	-	-	-	-	-	3.66
Marruecos	-	-	-	0.20	-	-	-	-	-	0.20
Rusia	-	-	1.00	-	-	-	-	-	-	1.00
Subtotal Bilateral	107.33	181.05	185.15	106.98	82.55	27.14	86.84	107.4	38.31	922.73

Fuente: (SEGEPLAN, 2019, p. 79).

Datos más recientes de 2017 proporcionados por SEGEPLAN evidencian que Estados Unidos brindó a través de su agencia de cooperación \$294.26 millones de USD, mientras que Alemania dio \$11.69 millones de USD, Suecia \$2.46 millones de USD y España \$0.04 millones. Con ello se demuestra que Guatemala continúa recibiendo cooperación financiera principalmente de estos países.

Es importante destacar que la cooperación que recibe Guatemala alineada a su PND está enfocada en temas como fortalecimientos institucionales (principalmente reformas fiscales); temas sociales como cohesión social, educación, salud y nutrición, desarrollo rural e infraestructura; seguridad y justicia; sectores productivos como energía, recursos hídricos, infraestructura y servicios, y medio ambiente, como se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 4 Proyectos por temas y subtemas de cooperación internacional recibía por Guatemala 2015-2016

TEMA Y SUBTEMA	CANT.	%	TEMA Y SUBTEMA	CANT.	%
MATERIA SOCIAL (106)			AMBITO ECONÓMICO (61)		
EDUCACIÓN	47	44%	CRECIMIENTO EC. Y EMPLEO	50	82%
SALUD	33	31%	INFRAESTRUC. Y CIUDADES	9	
SEG. ALIMENTARIA Y NUTRIC.	22	21%	DESIGUALDAD	2	
PROTECCIÓN SOCIAL	4				
GOBERNABILIDAD E IGUALDAD (89)			MATERIA AMBIENTAL (57)		
JUSTICIA	41	46%	CAMBIO CLIMATICO	22	39%
SEGURIDAD	31	35%	AGUA Y SANEAMIENTO	17	30%
TRANSPARENCIA	10	11%	BOSQUES	15	26%
IGUALDAD	7		ECOSISTEMAS Y DIVERSIDAD BIOLÓGICA	3	

Fuente: Elaboración propia, con información de páginas web y redes sociales de las fuentes cooperantes.

Fuente: (SEGEPLAN, 2019, p. 143)

No obstante, al revisar estos datos se hace evidente que durante el periodo de 2015 a 2016 Guatemala no suscribió ningún proyecto de cooperación enfocado específicamente en el tema de migración. Se observa en la temática social y económica que se promovió el desarrollo de proyectos para colaborar en el mejoramiento de varios factores de los que se habló anteriormente, que están favoreciendo la migración, pero no tiene reportada ninguna acción específica para abordar las particularidades de la migración guatemalteca, lo cual evidencia que el tema migratorio se abordó coyunturalmente y no como una temática prioritaria para la agenda.

Por otra parte, es preciso mencionar que, además de la cooperación financiera, Guatemala también recibe cooperación Sur-Sur bilateral, con el objetivo de dinamizar y fortalecer sus capacidades. Ésta se desarrolla principalmente a través de las Comisiones Mixtas⁶⁶ con el objetivo de generar una cartera de proyectos de cooperación. Los principales países de los que recibe CSS son México con 28%; El Salvador con 20%; Colombia con 12%; Argentina con 8%, Costa Rica con 8%; Uruguay con 8%; Chile 8% y Brasil con 4% y enfoca sus esfuerzos al sector

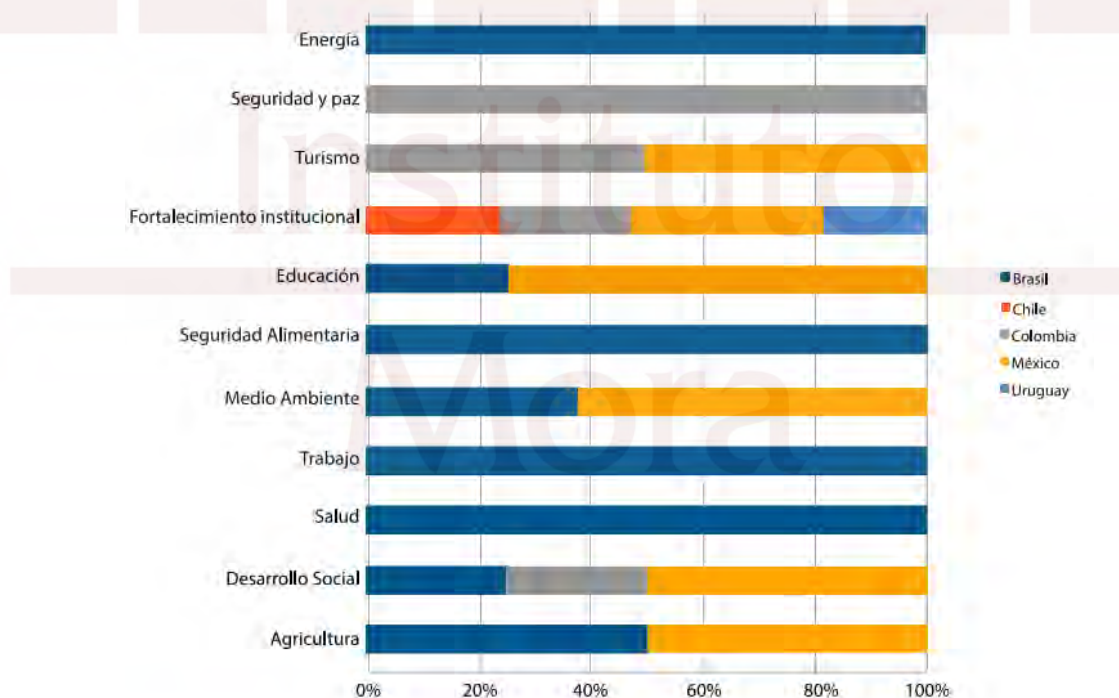
⁶⁶ La Comisión Mixta es un mecanismo de alto nivel para establecer comunicación y definir prioridades de trabajo por instancias nacionales quienes presentan sus demandas de cooperación internacional, para que posteriormente sean negociados entre los países participantes y sean aprobados en los acuerdos bilaterales (SEGEPLAN, 2015).

social 62% (salud, educación, seguridad alimentaria y protección social), mientras que destina al sector de economía y finanzas el 21% de los proyectos (crecimiento económico y el empleo, desarrollo de infraestructura y combate a la desigualdad) y 13% para el fortalecimiento institucional (SEGEPLAN, 2019).

“La demanda de cooperación se concentró en el sector agropecuario y en el de fortalecimiento institucional, realizando la transferencia de conocimiento con México, Nicaragua, República Dominicana y Colombia. [...] se pudo observar el 73% de las intervenciones a nivel bilateral se realizaron con Colombia, El Salvador, México y Chile” (SEGEPLAN, 2015, p. 112).

El siguiente gráfico nos permite observar que dentro de las Comisiones Mixtas para cooperación Sur-Sur, México, Brasil y Colombia son los principales países que han establecido proyectos enfocados principalmente en la transferencia de conocimientos. En el caso de México, los programas estuvieron enfocados sobre todo en educación, medio ambiente, desarrollo social, agricultura, turismo y fortalecimiento institucional.

Gráfico 12 Sectores beneficiarios de proyectos emanados de Comisiones Mixtas 2015-2016



Fuente: DIGECI, Segeplán 2017

Fuente (SEGEPLAN, 2019, p. 125)

Con estos datos queda claro que la migración no se incorporó tampoco dentro de los temas prioritarios para la agenda de cooperación Sur-Sur. Lo que hace pensar que se está contemplando como un asunto interno principalmente, al no darse durante este periodo la solicitud de apoyo para colaborar en el mejoramiento de la situación de la población guatemalteca migrante.

Todos los elementos antes mencionados indican que Guatemala cuenta con bases jurídicas e institucionales establecidas para la recepción de cooperación internacional y se encuentran estipuladas claramente las principales temáticas. Sin embargo, Guatemala aún tiene muchos retos para el manejo de la cooperación internacional ya que existen discordancias entre la planificación y el presupuesto que dificultan la creación de planes concretos:

“La coordinación de la cooperación internacional en el país, contiene no sólo deficiencias institucionales, sino que también operativas. Se ha ido desarrollando con una rectoría y agenda dispersa, dando como un resultado una orientación poco estratégica” (SEGEPLAN, 2016, p. 9).

Esto implica que, a pesar de que existe todo el marco institucional, las acciones de cooperación no han logrado alinearse a las políticas nacionales y ello ha derivado en que varias instituciones sectoriales realicen sus gestiones y negociaciones sin pasar por SEGEPLAN y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Es importante destacar que debido a la gran cantidad de donantes que hay en Guatemala, que representa un importante monto de recursos financieros para el país, muchos Ministerios de gobierno tienen gran interés en acceder a los fondos de ayuda internacional y eso ha llevado a que muchos de ellos realicen las gestiones de cooperación de manera directa (SEGEPLAN, 2015).

Adicionalmente, en el documento elaborado por SEGEPLAN sobre “La Cooperación Internacional No Reembolsable en Guatemala” se evidencian otros de los problemas que ha tenido Guatemala para la recepción de cooperación internacional al presentarse dificultades de gestión por falta de planificación nacional, falta de utilización de SEGEPLAN y las instituciones asignadas para la solicitud de cooperación, debilidades en las capacidades y permanencia del personal.

Además, se observan otros problemas de ejecución por el atraso en el inicio de los proyectos, por no contar con fondos de contrapartida para la implementación de proyectos, problemas de coordinación interinstitucional y de seguimiento y evaluación por parte de Guatemala, ya que generalmente estas evaluaciones las hacen los socios cooperantes (SEGEPLAN, 2015). Ello demuestra que el país aún requiere del establecimiento de una política de cooperación internacional más clara que permita fortalecer, alinear y coordinar la recepción de la cooperación.

Adicionalmente, otro de los puntos a destacar son las dificultades que hasta el momento se han observado dentro de la recepción de cooperación en Guatemala acerca de las prioridades temáticas, porque a pesar de que como mencionamos arriba estas prioridades están claramente establecidas, en la práctica se observa que hay otros elementos que influyen en las decisiones de establecimiento de proyectos como los intereses de los socios donantes:

“los flujos de ayuda no estaban determinados por la demanda de recursos complementarios según las prioridades establecidas por el gobierno respecto de las demandas de desarrollo. Esto se explica por dos factores: el primero porque la cooperación se aproxima a las instituciones con una oferta predeterminada débilmente alineada a las prioridades del gobierno. El segundo porque prevalece una agenda de corto plazo en las decisiones para establecer los compromisos” (SEGEPLAN, 2015, p. 28).

Todo ello lleva a pensar que Guatemala aún tiene un largo camino por recorrer en torno al manejo de la recepción y solicitud de cooperación internacional, por lo que requiere de un fortalecimiento institucional. Además del establecimiento de mayor transparencia sobre los proyectos de cooperación para tener información más certera sobre los resultados de los proyectos, los lugares y las poblaciones a las que se están enfocando las acciones.

Sin embargo, a pesar de las debilidades antes mencionadas es importante también destacar que revisando los diferentes informes de recepción de cooperación en la página de internet se observa que permiten al público el acceso a mucha información, tanto cuantitativa como cualitativa, que si bien no está actualizada hasta los últimos años sí nos permite tener un acercamiento a datos

gubernamentales, lo cual considero que es una fortaleza dentro de la cooperación guatemalteca.

2.3 Conclusiones capitulares

Como conclusión de este capítulo observamos que después de revisar los indicadores demográficos se evidenció que existe un gran número de población joven que requiere del acceso a servicios, empleo y mejores condiciones de vida y hasta el momento el gobierno no ha establecido ni políticas de control natal ni ha logrado establecer políticas públicas para dar cobertura a toda esta población. Por lo que, si el país no comienza a establecer acciones más contundentes para atender estas problemáticas sociales y económicas, estas deficiencias se volverán parte de los factores de migración en el país.

En segundo lugar, los índices de pobreza y desigualdad de Guatemala demuestran que mientras no se logre realizar un reparto más equitativo de la riqueza, de los servicios y de las decisiones políticas en el país en la que se involucren a los grupos sociales más vulnerables (indígenas, mujeres, niño y niñas) con una visión a largo plazo que tome en cuenta las particularidades de la población, será muy complicado mejorar la situación social de la población.

En tercer lugar, es prioritario que el gobierno atienda también la situación de violencia del país, principalmente la participación de las pandillas y las extorsiones, ya que también se ha convertido en un factor de migración al no contar la población con condiciones mínimas favorables para permanecer en su país. En cuarto lugar, con este capítulo se evidenció que el fenómeno migratorio en Guatemala tiene sus propias particularidades y que es un fenómeno multicausal, en el cual no se pueden realizar generalizaciones, a pesar de que existen diversos aspectos sociales y económicos que pueden ser factores que incentiven el proceso de desplazamiento de población como son la falta de recursos económicos, de condiciones de vida favorables para la población, una gran desigualdad geográfica y étnica, aunado a una situación de violencia. Adicionalmente, los datos demostraron que mientras no

se mejoren las condiciones de vida de la población y no se cambie el esquema de desarrollo adoptado por el gobierno guatemalteco, la situación social y económica no mejorará y será complicado disminuir las cifras de personas migrantes.

En quinto lugar, la situación de los procesos migratorios infantiles en Guatemala responde en gran medida a los elementos antes mencionados (económicos y sociales), pero también a una situación de desintegración familiar que orilla a los NNyA a buscar una reunificación familiar, ya que la población infantil se encuentra en una situación de gran vulnerabilidad, aunado a una dinámica de cultura de la migración muy asentada dentro de la sociedad guatemalteca que ha incentivado la salida de un mayor número de personas en busca de mejores condiciones de vida y más expectativas de desarrollo personal.

Como último punto, es pertinente mencionar que actualmente Guatemala es uno de los países que recibe más cooperación internacional reembolsable o no reembolsable en América Latina, principalmente de Estados Unidos, la Unión Europea, Alemania. Además de recibir cooperación Sur-Sur proveniente de México, El Salvador y Colombia enfocados en temas sociales, económicos y en el fortalecimiento institucional, como una media para colaborar a mejorar la situación estructural del país.

Capítulo 3 La Relación de México y Guatemala en la cooperación internacional en torno a la migración

Una vez presentada la situación social, demográfica y económica de Guatemala y la relación que tienen estos factores con el proceso migratorio, este capítulo tiene como objetivo analizar el papel de la cooperación internacional de México hacia Guatemala de 2012 a 2018. En la primera parte, se analiza la política migratoria de México durante las administraciones de los presidentes Vicente Fox (2000 a 2006), Felipe Calderón (2006 a 2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018), donde también se considera la influencia de Estados Unidos sobre el establecimiento de estrategias en esa materia.

En segundo lugar, se hace un recorrido de la política exterior de México durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) para tener un panorama general del papel que tuvo México dentro de la esfera internacional, y se estudian los elementos centrales de la relación bilateral. En tercer lugar, se hace un análisis sobre la cooperación internacional para el desarrollo mexicana en la región de Centroamérica. Por último, se realiza una revisión de las principales acciones de cooperación llevadas a cabo por México durante el sexenio de Peña Nieto hacia Guatemala.

3.1 La política migratoria de México de 2000-2018

La relación bilateral entre México y Guatemala está marcada por 956 kilómetros de frontera, donde confluyen el río Suchiate y un tramo del río Usumacinta. Está delimitada del lado mexicano por los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche, y del lado guatemalteco por los departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Quiché y Petén.

La política migratoria mexicana no ha sido lineal, es decir, no se ha seguido el mismo enfoque durante los últimos sexenios. Se observan diferentes posturas en

gran medida debido a que al ser México un país de origen, tránsito y destino de flujos migratorios ha tenido intereses diferenciados frente al tema. Esto implica que las distintas administraciones del gobierno mexicano no han establecido líneas de acción coherentes con una directriz superior en donde se contemplen todos los factores involucrados en el proceso migratorio proveniente de Centroamérica. Ello ha llevado a considerar que “la frontera sur se ha caracterizado por ser inconsistente y carente de una visión integral. Diversos planes y programas han sido diseñados e implementados de forma desarticulada, sin perdurabilidad y perspectiva de largo alcance” (Arriola Vega, 2018, p. 23).

Al ser México un país expulsor de un gran número de migrantes hacia Estados Unidos, se ha colocado en un dilema: por una parte, le exige a este país el respeto a los derechos humanos de sus ciudadanos mexicanos emigrantes residentes en otros territorios, y por otra parte, no ofrece condiciones de seguridad, respeto a derechos humanos y resguardo para la población migrante en tránsito o destino por su territorio.⁶⁷ Lo que hace pensar que existe una contradicción entre los requerimientos para su población migrante residente en Estados Unidos y las condiciones que ofrece a la población migrante en tránsito y destino en México.

Como país de tránsito y destino, durante las administraciones de los presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto se establecieron políticas migratorias que en el discurso apelaban a la protección de los derechos humanos de las personas migrantes. Como ejemplo de ello tenemos que, durante el sexenio de Felipe Calderón, se implementó la Ley de Migración en 2011 que en el discurso privilegiaba el respeto a los derechos humanos y la dignidad humana de los migrantes y, durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, se diseñó el Programa Especial de Migración que insistía en la necesidad de que la política migratoria privilegiara el bienestar del migrante, a través del ejercicio efectivo de su identidad y disfrute de sus derechos sociales, económicos y culturales (Durand Arp-Nisen, 2019); sin embargo, este programa no se implementó por falta de presupuesto.

⁶⁷ Véase para más información (González Arias, 2019).

A pesar de ello, en la práctica se ha observado que estas políticas no han priorizado el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes. Dos ejemplos de ello son: en el sexenio de Felipe Calderón se reportó el secuestro de 100 mil migrantes víctimas del crimen organizado y durante el sexenio de Enrique Peña Nieto tuvo lugar, entre 2013 y 2017, la detención por parte del gobierno de 686,545 de migrantes en tránsito por México, que no recibieron el debido proceso migratorio para identificar los casos que requerían de protección o solicitud de asilo (Galván, 2019). Adicionalmente, se ha hecho también evidente que el tema migratorio ha tenido un menor peso frente a otros temas de la agenda nacional como la lucha contra el narcotráfico, las reformas políticas nacionales y seguridad nacional.

Partiendo de estas ideas es preciso, a continuación, realizar un breve recuento histórico de las acciones desarrolladas frente al tema migratorio en las últimas tres administraciones del gobierno mexicano, con el objetivo de dar cuenta de la política migratoria mexicana y su continuidad durante estos sexenios.

3.1.1. Política migratoria durante la administración de Vicente Fox

Al principio de la administración del presidente Vicente Fox de 2000 a 2006 se mostró un gran interés en posicionar el tema migratorio dentro de la agenda bilateral con Estados Unidos, pero estos planes no se lograron concretar tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, que cambiaron el enfoque hacia la seguridad nacional y el control fronterizo (Garza Elizondo, A. Schiavon, & Velázquez Flores, 2014). Esta situación generó un cambio en la visión de México frente al tema migratorio y significó un gran énfasis en el control fronterizo y la disminución de su política de refugio, principalmente hacia Centroamérica.

Se puso en marcha el Plan Sur (2001) enfocado en reforzar los controles migratorios en la frontera sur de México y en el Istmo de Tehuantepec, lo que significó el comienzo de deportaciones de migrantes por parte de México. Durante la entrevista a la profesora Araceli Martínez (2019), de la Universidad del Valle de

Guatemala, ella comentó que: “desde la implementación del Plan Sur se empieza a ver un cambio entre deportaciones de México, versus las de Estados Unidos. México ha hecho su trabajo para detener la migración”.

El Plan Sur instrumentaba acciones de coordinación entre los diferentes cuerpos de seguridad del país y las autoridades migratorias, lo cual generó el incremento en el presupuesto del rubro para la modernización de los puntos de control migratorio e implicó un perfeccionamiento de las actividades de (identificación, detención y repatriación de personas migrantes) y el aumento en el número de estaciones migratorias en México.

Como producto de esta dinámica, en 2005 se incorporó el Instituto Nacional de Migración al Sistema de Seguridad Nacional de México. Esto implicó la disminución de la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y la inversión de muchos recursos materiales, técnicos y humanos en este organismo, que terminó siendo inviable en términos económicos y de recursos humanos para el gobierno mexicano (Castillo & Toussaint, 2015).

De igual manera, en 2005 se puso en marcha la “Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México”, con el objetivo de realizar una mejor gestión de los flujos migratorios. Este plan estaba compuesto por cuatro líneas estratégicas 1) facilitación de los flujos migratorios documentados temporales y definitivos en la frontera, 2) protección de los derechos de los migrantes, 3) contribución a la seguridad en la frontera sur y 4) actualización de la gestión de los flujos y legislación migratoria tomando en consideración las particularidades en la frontera sur de México. A partir de él, los flujos migratorios transfronterizos en esta etapa se comenzaron a regularizar por medio de la emisión de formas migratorias para visitantes locales o para trabajadores transfronterizos (Instituto Nacional de Migración, 2005).

Estos mecanismos significaron la modificación de las rutas migratorias de tránsito por México con el fin de evadir los controles fronterizos, que se reflejó en el incremento de los costos de los coyotes y el aumento de las condiciones de vulnerabilidad para las personas migrantes. Ello lleva a pensar que la política

migratoria durante la administración de Vicente Fox se enfocó en la contención y no en buscar la colaboración para la solución de las causas de origen de los desplazamientos de población migrante de Centroamérica, vinculadas con dinámicas de desigualdad en el acceso a derechos fundamentales y servicios básicos.

En resumen, podríamos decir que, durante la administración del presidente Vicente Fox, la política migratoria estuvo caracterizada por un enfoque hacia la seguridad a través de la implementación del Plan Sur enfocado en el control migratorio. Adicionalmente, durante este periodo se comenzaron a establecer medidas para regular los procesos migratorios regulares temporales. Como siguiente punto es pertinente ahora revisar el posicionamiento de la administración de Felipe Calderón frente al tema migratorio.

3.1.2 Política migratoria durante la administración de Felipe Calderón

Durante la administración del presidente Felipe Calderón (2006 a 2012) se le dio mayor prioridad a la lucha contra el narcotráfico, lo que ocasionó un periodo de militarización, consecuencia del incremento de la violencia y del crimen organizado en el país. El Plan Nacional de Desarrollo presentado durante este sexenio estuvo enfocado en cuatro temas fundamentales de política exterior para el país: 1) la política exterior como palanca del desarrollo nacional; 2) México en la construcción del orden mundial; 3) diversificar la agenda de la política exterior y 4) mexicanos en el exterior y migración (Garza Elizondo, A. Schiavon, & Velázquez Flores, 2014).

Calderón mantuvo una relación más lejana con Estados Unidos frente al tema migratorio y sus prioridades fueron la lucha contra el narcotráfico y el tráfico ilegal de armas. Con respecto al tránsito de población migrante por México, el enfoque

fue de seguridad nacional, que surgió como consecuencia de la firma de la Iniciativa Mérida⁶⁸ con el gobierno de Estados Unidos.

Durante este sexenio se despenalizó la migración indocumentada en México (2008), se estableció la Ley de Migración (2011), la Ley de Refugiados (2011), la Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas (2012), con lo que se estableció un nuevo marco normativo para el tema. La creación de estas legislaciones fue un gran avance dentro de la política migratoria mexicana, ya que, hasta ese momento, México regulaba los flujos migratorios con la Ley General de Población de 1974, que no estipulaba todas las precisiones para la atención de esta población, ni contaba con la armonización de los estándares internacionales mínimos. Por lo que con estas nuevas regulaciones se brindó mayor protección a los derechos humanos de las personas migrantes, lo cual fue un punto fundamental para el tratamiento del fenómeno migratorio en México.

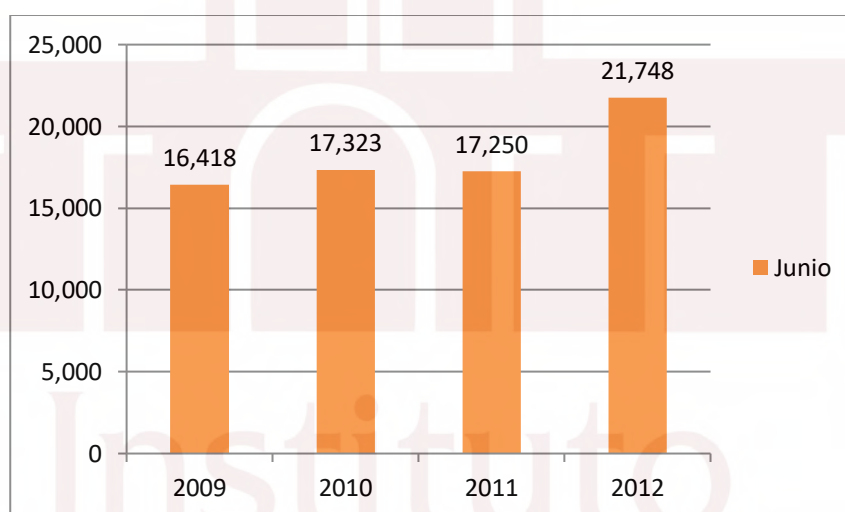
A pesar de que ya se contaba con mayores instrumentos legales para proteger a la población migrante, es preciso mencionar que durante este sexenio se incorporaron nuevos actores participantes en esta dinámica (crimen organizado), que incrementaron las vulnerabilidades los migrantes en tránsito. Esto fue consecuencia del incremento de la delincuencia organizada, “durante su sexenio [Felipe Calderón] el sistema de coyotaje fronterizo, que era de dimensiones controlables y con profesionales en el cruce subrepticio, cambió radicalmente y fue cooptado por el crimen organizado” (Garza Elizondo, A. Schiavon, & Velázquez Flores, 2014, p. 360). Es decir, esta administración se centró en el control migratorio, pero descuidó otras problemáticas, como la seguridad y las vulnerabilidades a las

⁶⁸ La Iniciativa Mérida se estableció en diciembre de 2008 entre México y Estados Unidos como un tratado de cooperación en seguridad. Fue financiado a través del Departamento de Estado y USAID con \$1,600 millones de dólares, que no incluían armas de fuego, ni dinero. Su principal objetivo era apoyar los esfuerzos de México para fortalecer sus capacidades institucionales, mejorar los procesos judiciales y el Estado de derecho, mejorar la seguridad fronteriza, promover un mayor respeto a los derechos humanos y prevenir el crimen y la violencia, a través de equipos, capacitación y programas de desarrollo de capacidades (Embajada y consulados de Estados Unidos en México, 2019).

que se enfrentaban las personas migrantes durante su traslado, con lo que se incrementaron los riesgos de la migración en tránsito por México.⁶⁹

Si hacemos una revisión de las cifras de personas retornadas provenientes de México durante el sexenio del presidente Felipe Calderón como se muestra en la gráfica 13, es evidente que durante esta administración se comenzó paulatinamente a incrementar el número de detenciones de migrantes indocumentados por parte del gobierno mexicano, consecuencia de la implementación de estas políticas migratorias.

Gráfica 13 Flujo de migrantes centroamericanos devueltos por autoridades migratorias mexicanas con datos de junio de 2009 a 2012 (Eventos) Sexenio Felipe Calderón



Elaboración propia con datos del (Observatorio de Migración Internacional, 2019).⁷⁰

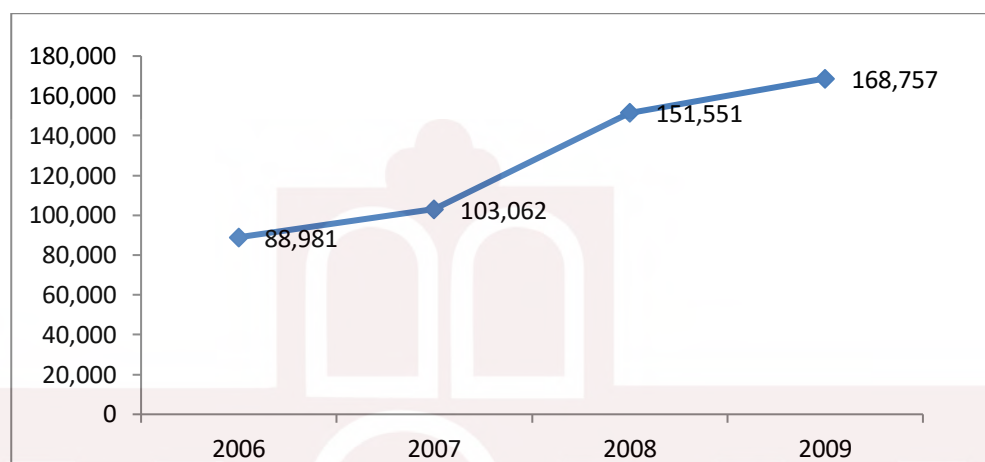
Adicionalmente, si revisamos los datos sobre los flujos de migrantes provenientes de Guatemala de 2006 a 2012 podemos observar un incremento acelerado en el volumen de migrantes guatemaltecos en el país en este periodo (Ver gráfica 14). Ello demuestra que, a pesar de la implementación de políticas de contención, los flujos migratorios no se eliminaron e incluso se incrementaron

⁶⁹ En agosto 2010 se encontró en el municipio de San Fernando, Tamaulipas, una fosa que contenía los cuerpos de 72 migrantes de diferentes nacionalidades que presuntamente fueron asesinados por organizaciones criminales durante su tránsito por México.

⁷⁰ La información consultada no presenta los datos de 2006 a 2008 para tener el panorama general de las aprensiones de migrantes durante todo el sexenio de Felipe Calderón, pero sirven de referencia.

pasando de ser de 88,981 en 2006 a 156,610 personas en 2012. Es decir, se incrementó a casi el doble de migrantes guatemaltecos en México en estos seis años.

Gráfico 14 Flujo de migrantes procedente de Guatemala a México 2006 a 2012 sexenio Felipe Calderón



Elaboración propia con datos del (Observatorio de Migración Internacional, 2019).

Por otra parte, en lo que respecta a la migración infantil, durante este periodo comenzaron a incrementar los flujos de niños, niñas y adolescentes, por lo que el presidente Felipe Calderón enfocó sus esfuerzos en el establecimiento de los Oficiales de Protección de la Infancia (OPI) y los Módulos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en las estaciones migratorias, así como el establecimiento de la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre niñas, niños y adolescentes no acompañados y mujeres migrantes.⁷¹ No obstante, el enfoque también fue de seguridad nacional, aún por encima de los derechos humanos de los menores migrantes.

Ejemplo de ello fue que las OPI y el DIF no contaban con autoridad para decidir las medidas sobre el tratamiento de los NNYA al estar supeditadas a las decisiones del Instituto Nacional de Migración y no poder intervenir en el proceso de detención de menores, ni en sus condiciones de estancia (Centro de Derechos

⁷¹ La Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre NNYA está compuesta por organismos estatales, agencias internacionales y organizaciones de la sociedad civil (Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova; Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, 2012, p. 18).

Humanos Fray Matías de Córdoba; Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, 2012).

Asimismo, dentro de la Ley de Migración se reconocía el interés superior de los niños y el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes, pero también se estipulaba la posibilidad de detención y repatriación de migrantes infantiles. El problema era que en la práctica se observaba que la detención y repatriación de menores migrantes se realizaba sin concluir con el debido proceso en la detención y repatriación, lo que implicaba la violación de los derechos humanos de los menores migrantes.

Adicionalmente, se instalaron Módulos de Atención para Menores Migrantes en las Estaciones Migratorias (MAEM) y en 2011 se creó el Manual de Referencia del Modelo de Protección de los NNyA Migrantes no acompañados (Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba; Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, 2012) lo que supuso un avance para la atención de esta población. Esto demuestra que durante este sexenio se establecieron por primera vez medidas para atender a la población infantil migrante en México.

Como siguiente punto, hablaremos ahora de la política migratoria durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto para analizar cuál fue el enfoque que siguió y si hubo una continuidad con las políticas antes mencionadas.

3.1.3. Política migratoria durante la administración de Enrique Peña Nieto

Durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012- 2018) se estableció dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 un apartado referente al tema migratorio en donde se concebía que:

“la política pública debe atender las particularidades del fenómeno migratorio en sus múltiples dimensiones, involucrando aspectos como: la diversificación al interior del flujo, los lugares de origen y destino, los perfiles migratorios, las estrategias de internación, la repatriación, inseguridad y los derechos humanos [...] es fundamental un nuevo modelo de gestión y orden fronterizo,

así como de protección a los derechos de los migrantes y sus familias” (Gobierno de la República México, 2013).

Con ello se mostró discursivamente una visión más integral ante los procesos migratorios y se contemplaban las distintas particularidades del tema y la promoción de los derechos humanos como elementos fundamentales. No obstante, en la práctica, el abordaje gubernamental que se le dio distó bastante del planteamiento realizado dentro del PND como veremos a continuación.

Durante este sexenio se implementó el Programa Frontera Sur, también conocido como Plan Integral para la Frontera Sur (PIFS), en agosto de 2014, enmarcado en la Iniciativa Mérida (Plan México).⁷² El objetivo del Programa era frenar la migración centroamericana de tránsito hacia Estados Unidos, lo que generó el otorgamiento de grandes aportaciones económicas⁷³ por parte del gobierno de Washington para que México continuara con las políticas de cierre fronterizo, detención y resguardo de las principales rutas migratorias, dentro de ellas, la del ferrocarril conocido como “La Bestia”, donde viajaban miles de migrantes al año. Este Programa trajo como consecuencia el incremento en las deportaciones a personas migrantes, sin importar que algunos de ellos cubrieran los requisitos para solicitar asilo político en México o Estados Unidos.

Los cinco ejes de trabajo de este Programa buscaban contribuir con varios elementos: 1) migración formal y ordenada y Tarjeta de Visitante Regional (Guatemala y Belice); 2) ordenamiento fronterizo y mayor seguridad para los migrantes; 3) protección y acción social a favor de los migrantes, con atención en salud, y mejorar condiciones de los albergues y estaciones migratorias; 4) corresponsabilidad regional y 5) creación de la Coordinación Interinstitucional para brindar ayuda humanitaria y garantizar sus derechos humanos (Arriola Vega, 2018).

⁷² La iniciativa Mérida ponía énfasis en 4 aspectos: afectar la capacidad operativa del crimen organizado; institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho; crear la estructura fronteriza del siglo XXI y construir comunidades fuertes y resilientes.

⁷³ Para el periodo de 2014 a 2018 el programa recibió un presupuesto de \$723 millones de dólares invertidos por parte del gobierno de los Estados Unidos para la instrumentación de 60 nuevos proyectos.

Se pretendía que este Programa generara también un desarrollo social y económico en los municipios fronterizos de Guatemala y Belice, además de establecer estrategias para la protección de personas migrantes. Para el establecimiento de los controles migratorios se sumaron los esfuerzos del Instituto Nacional de Migración y de las fuerzas armadas (policía federal, municipal, estatal) para realizar las redadas que resultaron en la falta de humanización del sistema migratorio mexicano, lo cual incrementó los riesgos y vulnerabilidades de las personas migrantes indocumentadas.

La crisis humanitaria de NNYA migrantes no acompañados de 2014 en la frontera sur de Estados Unidos implicó para México un cambio en su política de migración al incrementar las medidas policiales de vigilancia a lo largo de la ruta migratoria. Además, demostró que durante el gobierno de Enrique Peña Nieto el tema migratorio infantil no estaba siendo asumido como una prioridad en el establecimiento de acciones o programas hacia la población infantil migrante, ya que no se establecieron nuevas medidas dentro de la política migratoria para proteger a esta población.

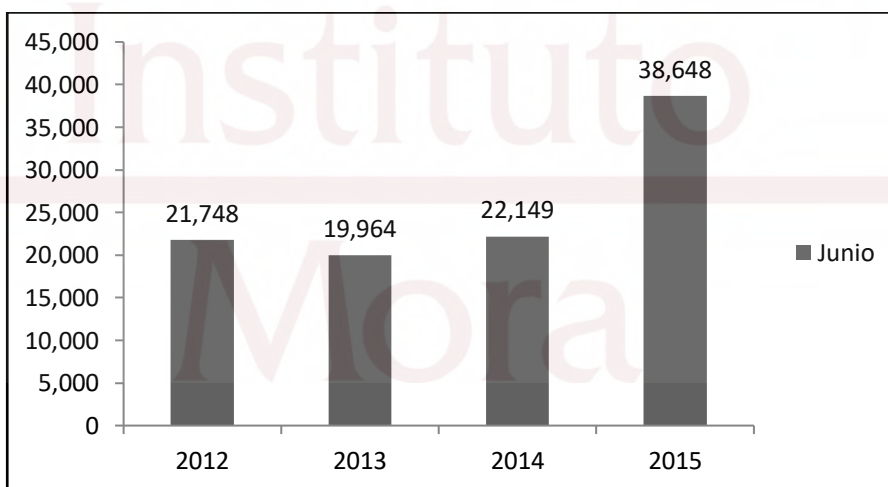
En 2014 también se planteó el Programa Especial de Migración (PEM), bajo la dirección de la Secretaría de Gobernación, en el que se consideraba a México como país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes, ligado al Plan Nacional de Desarrollo, en donde se promovía el bienestar de los migrantes a través del ejercicio de su identidad, del disfrute de sus derechos y su bienestar.

El PEM se basó en cinco objetivos: 1) mejorar la presencia de México en el mundo; 2) fortalecer la participación social para desarrollo comunitario; 3) desarrollar políticas integrales de población y migración; 4) programas sectoriales de salud, educación y trabajo y 5) fortalecer el acceso a seguridad de las personas migrantes (Durand Arp-Nisen, 2019). Fue la primera vez que se establecía un programa especial en materia migratoria de carácter transversal y multisectorial, bajo un enfoque integral que involucró la participación de gobierno y de la sociedad civil para su diseño.

En teoría, este programa planteaba una clara estrategia para el tema migratorio y una propuesta novedosa. Sin embargo, en la práctica éste no se implementó y se continuó con el enfoque de seguridad nacional que trajo consigo muchos abusos, violación a derechos humanos y situaciones de corrupción que se vieron reflejadas en el incremento de las denuncias contra el Instituto Nacional de Migración.

A lo largo del sexenio de Enrique Peña Nieto se impulsaron dos medidas frente al tema. La primera fue una política migratoria enfocada en impedir los pasos migratorios irregulares mediante un control policíaco en las rutas migratorias, con lo que se incrementó el número de personas migrantes centroamericanas devueltas por autoridades mexicanas, aun cuando esto implicaba la violación a los derechos humanos de las personas migrantes (ver gráfica 15 y 16). La segunda fue regular los flujos documentados principalmente de migración trasfronteriza, lo que implicó una política de selección de inmigrantes, que por muchos fue considerada como una medida discriminatoria.

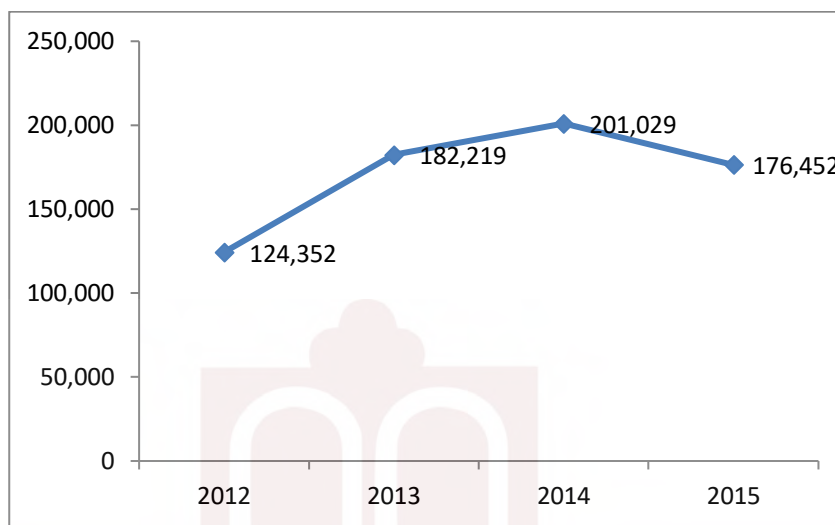
Gráfica 15 Flujo de migrantes centroamericanos devueltos por autoridades migratorias con datos de junio de 2012 a 2015 (Eventos) Sexenio Enrique Peña Nieto



Elaboración propia con datos del (Observatorio de Migración Internacional, 2019).⁷⁴

⁷⁴ La información consultada no presenta los datos de 2012 a 2015 para tener el panorama general de las aprehensiones de migrantes durante todo el sexenio de Enrique Peña Nieto, pero sirven de referencia.

Gráfico 16 Flujo de migrantes procedentes de Guatemala a México 2012-2015 (Eventos)



Elaboración propia con datos del (Observatorio de Migración Internacional, 2019).

Esta información fue constatada con las entrevistas realizadas en Guatemala, donde se evidenció que el tema migratorio no fue un asunto prioritario para el gobierno mexicano, sino que su interés surgió de la coyuntura. La licenciada María Salud Castillo (2019) de la Embajada de México en Guatemala mencionó que:

“siempre ha habido migración, se vuelve un tema cuando se nos descompone el narcotráfico, los migrantes son objeto de cosas horribles, pero era tránsito. Cuando se comienzan a quedar y comienzan a presionar, entonces es cuando se nos ocurre pensar que hay que atender desde el origen sus causas”.

Por su parte Araceli Martínez (2019), profesora de la Universidad del Valle de Guatemala destacó que:

“a México políticamente tampoco le interesa, porque dice que es cuestión de Guatemala, de El Salvador, de Estados Unidos esa es la lógica política. El sistema mexicano está concentrado en su casa y hasta ahora han supuesto una nueva forma”.

Por último, Claudia Flores (2019), subdirectora de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores de Guatemala enfatizó la idea de que:

“Desde hace muchos años los dos países han sido países de tránsito de migración, pero no había representado un problema no se habían establecido verdaderas alianzas entre estos dos países para buscar controlar los procesos migratorios [...] era un tema relativamente normalizado que no había despertado un verdadero problema para la relación bilateral. Fue hasta que se

ejerció gran presión por parte de Estados Unidos para enfrentar estos movimientos con la administración de Donald Trump”.

Así, se puede afirmar que el tema migratorio se ha visto por el gobierno mexicano como una cuestión coyuntural y se ha actuado de manera reactiva ante situaciones de crisis, y como una respuesta a la presión ejercida por Estados Unidos para establecer estrategias frente al tema. No se ha visto como un tema prioritario, ni con una visión de largo plazo, en donde se promuevan políticas integrales para todas las etapas del proceso migratorio (salida, tránsito, detención, retorno) y donde exista cooperación regional para atender las causas.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, los movimientos migratorios provenientes de Guatemala tienen como principal destino Estados Unidos, por lo que es pertinente revisar la influencia que tuvo este país para el establecimiento de políticas migratorias en México, ya que el contexto ha sido un factor crucial para entender la dinámica migratoria actual mexicana.

3.1.3.1 La influencia de Estados Unidos sobre la política migratoria mexicana

Sin duda, Estados Unidos es un país de gran relevancia para entender el tema de la migración centroamericana por ser el principal lugar de destino de estos migrantes. Sus políticas migratorias han tenido consecuencias en toda la región de América Latina. Tras los atentados terroristas de 11 de septiembre de 2001, cambió el enfoque migratorio, priorizándose la seguridad, el resguardo fronterizo y el endurecimiento de la vigilancia de la frontera entre México y Estados Unidos. En el caso de México estas políticas tuvieron repercusión directa y ocasionaron la aplicación de medidas de contención en la frontera sur para prevenir posibles amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos.

Por cuestiones geopolíticas, específicamente por la frontera compartida que tienen México y Estados Unidos y al ser el principal país de tránsito de flujos migratorios centroamericanos, México ha seguido el enfoque de seguridad para el

tema migratorio: “gran parte de las políticas de seguridad fronteriza en la región que divide a México y Estados Unidos se diseñan de manera unilateral, y es posible afirmar que la cooperación con México y Centroamérica en esta materia se define en su mayor parte en Estados Unidos” (Correa-Cabrera, 2014, p. 151).

Asimismo, México firmó varios acuerdos con Estados Unidos enfocados en el control fronterizo. Ejemplo de ello fue la firma en 2002 de la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos, que incluyó el establecimiento de mayores controles fronterizos. Por otra parte, en 2005 se comenzó a aplicar la Iniciativa de Fronteras Seguras, programa de cinco años para fortalecer el control migratorio que implicó el aumento de agentes migratorios y nuevas tecnologías, al tiempo que se firmó la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) con Estados Unidos y Canadá con el fin de ampliar el cerco fronterizo.

Como ejemplo de la influencia de Estados Unidos sobre México es que se establecieron acciones para reforzar la vigilancia de la frontera sur reflejadas en la Iniciativa Mérida,⁷⁵ que tenía un enfoque de combate al crimen organizado y el narcotráfico. También buscaba el mejoramiento de la infraestructura fronteriza, reforzar la seguridad y mejorar el entrenamiento del personal migratorio. Así, se observa un marcado interés del gobierno estadounidense por influir en las políticas fronterizas del gobierno mexicano y garantizar un mayor control sobre la frontera.

Por otra parte, tuvo lugar la crisis migratoria de 2014, causada por las malas condiciones de seguridad y por la desinformación generada por los coyotes en los países centroamericanos sobre las posibilidades de entrar a Estados Unidos si los menores llegaban a la frontera sin compañía.⁷⁶ Esta crisis trajo consigo un cambio en el gobierno del presidente Barack Obama al trasladar a México y a los países

⁷⁵ Esta iniciativa surgió en 2007 tras la visita del presidente George Bush a México donde se hizo evidente que el problema de la seguridad había alcanzado dimensiones regionales y era necesario establecer estrategias conjuntas. La iniciativa planteaba que Estados Unidos otorgaría recursos a México y Centroamérica para prevenir el tránsito de drogas y armas (Toussaint & Garzón, 2017).

⁷⁶ Por una parte, los rumores giraban en torno al Programa de Acción Diferida (DACA por sus siglas en inglés), que el presidente Obama implementó en 2012, el cual permitía a los inmigrantes que llegaron al Estados Unidos siendo niños fueran eximidos temporalmente de ser deportados. Por otra parte, había rumores que aseguraban que los menores y las mujeres con niños no eran expulsadas y se les daban facilidades para la reunificación con sus familiares en Estados Unidos, en lo que se llevaba a cabo su audiencia migratoria.

centroamericanos la responsabilidad frente al tema de restringir el paso de migrantes (Castillo M. Á., 2017).

Al mismo tiempo, durante esta administración y, pese a sus promesas de campaña, se dio una gran ola de deportaciones masivas de centroamericanos que llevó a la detención de 68 mil menores. Debido al gran número de menores detenidos se rebasaron las capacidades de recepción de los centros de detención estadounidense y se generaron condiciones de hacinamiento, por lo que tuvieron que acelerar los procesos de audiencia de deportación y la apertura de nuevos centros para albergar a los menores.

Consecuencia de esta crisis migratoria, Estados Unidos comenzó a presionar al gobierno mexicano para iniciar la implementación del Programa Frontera Sur y de esta manera colaborar con Estados Unidos en el proceso de detención de menores no acompañados por parte de las autoridades mexicanas.

A partir ese momento, Estados Unidos estableció la Alianza para la Prosperidad en el Triángulo Norte⁷⁷ (2014) con lo que se impulsaron iniciativas para combatir la pobreza y la violencia en la región, a través del mejoramiento de la calidad de vida de la población centroamericana, que incluían la participación del sector privado, público y de la sociedad civil para incentivar el desarrollo de proyectos de cooperación e inversión.

Se establecieron cuatro ejes estratégicos 1) dinamizar el sector productivo (promoción de sectores estratégicos, acceso a financiamiento de PYMES, conectividad, energía); 2) desarrollar el capital humano (migración, tráfico de personas, educación, salud y protección social, atención a mujeres); 3) mejorar la seguridad ciudadana y acceso a la justicia (seguridad y operadores de justicia) y 4)

⁷⁷ El Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte Centroamericano (El Salvador, Guatemala y Honduras) establecía estrategias para abordar los problemas económicos, sociales e institucionales del fenómeno migratorio. Fue financiado por Estados Unidos y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el propósito de dinamizar el sector productivo, desarrollar el capital humano y mejorar la seguridad ciudadana y el fortalecimiento institucional en estos países (Plan de la Alianza para la prosperidad del Triángulo Norte).

fortalecer instituciones y mejorar la transparencia (Plan de la Alianza para la prosperidad del Triángulo Norte).

Con la Alianza para la Prosperidad se establecieron diversos proyectos, en específico sobre migración. Algunos ejemplos de proyectos fueron el fortalecimiento de programas de acogida a migrantes retornados, con lo que se esperaba fortalecer las instituciones y los programas orientados a la protección y reintegración social, capacitación vocacional y vinculación laboral.

En el caso de Guatemala, en el tema migratorio la Alianza se enfocó en la inversión a los dos programas gubernamentales de albergues para recepción de menores retornados (Albergues Casas Nuestras Raíces y Centros de Formación “Quédate”), contratación de abogados para atención en consulados de Guatemala en Estados Unidos, actividades informativas sobre los riesgos de la migración, fraude en el reclutamiento de trabajadores y tráfico ilícito de personas, programas para inclusión de trabajadores migrantes, reformas a la ley de migración “Ley anti coyote” para la tipificación como delito de tráfico de personas (BID, 2018).

De este modo, la Alianza para la Prosperidad en el Triángulo Norte surgió en paralelo a la implementación del Plan Frontera Sur en México. Al mismo tiempo, en 2014 el gobierno de Estados Unidos relanzó la Iniciativa Mérida⁷⁸ como un instrumento de intervención para establecer nuevamente el tema migratorio en México como un tema de seguridad, enfocado en el establecimiento de 60 nuevos programas para redoblar esfuerzos para la intercepción de drogas y actividades ilícitas con equipamiento y capacitación.

Sin embargo, los resultados no fueron tan prósperos como se esperaba a pesar del gran monto de dinero invertido debido a que, con el incremento de la vigilancia fronteriza, se abrieron nuevas rutas para el tráfico de drogas y armas, no se ha mejorado la calidad regulatoria nacional y continúan los esquemas de corrupción entre el personal judicial del país, lo que demuestra que los resultados

⁷⁸ La segunda fase de la Iniciativa Mérida se sustentó en cuatro pilares: combate al crimen transnacional, estado de derecho y protección de derechos humanos, construcción de comunidades resilientes y la modernización de la frontera México-Estados Unidos (Zepeda, 2019).

han sido limitados (Lara, 2018). Lo que sí trajo consigo la Iniciativa Mérida fue que la seguridad nacional mexicana estuviera claramente influenciada por el control económico de Estados Unidos, sus propios intereses y necesidades de protección en México.

Por otra parte, es importante destacar que durante el gobierno del presidente Donald Trump se observan algunas dificultades en la relación bilateral. En primer lugar, debido a que Trump ha atacado sistemáticamente a las personas migrantes. En segundo lugar, por el incremento de personas migrantes con destino a Estados Unidos, a partir de octubre de 2018, con la llegada de las caravanas migrantes provenientes de Centroamérica. En tercer lugar, por la presión ejercida por Estados Unidos hacia México pues esperan que el gobierno mexicano colabore en la contención de estos flujos migratorios masivos.

Por último, esto significó la implementación de algunos cambios en la política migratoria mexicana, por ejemplo, la implementación del plan “Estás en tu casa” (2018) cuyo objetivo era brindarles opciones de trabajo temporal a los migrantes en tanto se resolvía su situación migratoria, así como la entrega de visas humanitarias (Durand Arp-Nisen, 2019).

Sin embargo, estas medidas no se sostuvieron por mucho tiempo. En el caso del plan “Estás en tu casa”, éste no funcionó ya que recibió muy pocas inscripciones (sólo 500 migrantes y 500 chiapanecos), es decir, la población migrante no estuvo interesada en participar y prefirieron continuar su viaje hacia Estados Unidos (Tourliere, 2018). En el caso de las visas humanitarias para el tránsito de manera legal por México, fueron canceladas y activadas intermitentemente durante 2019, debido a que se rebasó aceleradamente el monto de solicitudes (Coutiño, 2019) y algunos consideraron que esta medida fue contraproducente, ya que una caravana decidió movilizarse al enterarse de esta visa, al permitirles movilizarse por México de manera más segura a la frontera con Estados Unidos (Ernst & Semple, 2019).

También comenzó a plantearse la idea por parte de Estados Unidos de que México se convirtiera en un “tercer país seguro”, lo cual implica que se convierta en un país receptor de la población migrante que busca solicitar asilo en Estados

Unidos, y que esta población debe permanecer en México hasta que una resolución final sea emitida por parte de las autoridades estadounidenses. Esto implica que México tendría que brindar a esta población las condiciones de vida necesarias de acuerdo con ciertas normativas internacionales.

En suma, podríamos decir que, frente a la implementación de políticas migratorias por parte del gobierno mexicano, Estados Unidos ha jugado un papel definitivo y ha ejercido bastante presión en el establecimiento de acciones coyunturales para la contención de los flujos migratorios.

Por tanto, coincido con el postulado de Toussaint y Garzón sobre la importancia de cambiar el enfoque de las políticas migratorias seguido por México en el que hay una gran influencia de Estados Unidos, por un enfoque basado en el establecimiento de acuerdos entre México y los países centroamericanos:

“En el nuevo contexto regional y mundial, se precisan acuerdos de cooperación entre los gobiernos de México y Centroamérica, al margen de las políticas promovidas por el gobierno de Estados Unidos y de los intereses del capital privado, dirigidos a desarrollar proyectos concretos con la finalidad de solucionar los problemas comunes, tanto coyunturales como estructurales: la pobreza, la marginación, el desempleo y la violencia” (2017, p. 45).

No obstante, en la entrevista con el profesor Álvaro Caballeros, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, se observa una visión contrastante al considerar que enfocarse en lo regional y no en lo nacional puede traer consigo una visión generalizada al hablar del proceso migratorio, al no ser un proceso lineal y tener particularidades en cada país:

“México no nos mira a nosotros como Guatemala, sino como Centroamérica ahí también se muestra que no se está focalizando en los países, sino como región. Se ve mucho más una política internacional hacia la región de Centroamérica, se privilegia lo regional frente a lo nacional. Sin embargo, no es el mismo tipo de flujos migratorios lo que se maneja en cada uno de los países y las razones son distintas [...] tienen distintos tipos de desarrollo y eso marca diferencias” (Caballeros, 2019).

Es decir, la postura que hasta el momento ha adoptado México frente al tema migratorio está enfocada en el control fronterizo, sin priorizar los derechos humanos de las personas migrantes. En mi opinión debe prevalecer el establecimiento de acuerdos tanto nacionales como regionales en los que se incorpore a la región del

sur de México también para atender los factores de la migración y mejorar las condiciones de vida de la población. Enfocarse solamente en el control fronterizo sin tomar en cuenta las particularidades de los movimientos migratorios y las situaciones internas de cada país expulsor generará políticas migratorias desarticuladas y muy focalizadas, por lo que se requiere una visión más amplia del fenómeno en el que se aborden todas sus particularidades.

Como vimos a lo largo de estos dos apartados el gobierno mexicano estableció diferentes directrices para abordar el tema migratorio a nivel nacional, pero también se formularon dentro de la política exterior estrategias regionales para establecer relaciones más cercanas con la región de Centroamérica, por lo tanto, como siguiente punto será importante analizar si estos instrumentos regionales incorporaron el tema migratorio dentro de sus prioridades, ello nos ayudará a tener mayor claridad sobre la relevancia que éste tenía durante las dos administraciones.

Resulta pertinente hablar ahora sobre el enfoque de la política exterior mexicana durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto y las prioridades que hubo frente a Guatemala.

3.2. La política exterior hacia la región centroamericana y la relación bilateral con Guatemala durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Hablar de la política exterior mexicana contemporánea implicaría retomar una larga historia con acontecimientos contrastantes y abordar el importante papel que tiene la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Sin embargo, debido a nuestro tema de interés, priorizaremos la administración del presidente Enrique Peña Nieto y su política hacia la región centroamericana y en lo relativo a los temas migratorios.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se estableció la idea de “México con responsabilidad global”, con el objetivo de fortalecer su presencia a nivel internacional y consolidarse como una potencia emergente. Es decir, la política exterior buscaba que México tuviera más peso en la esfera internacional, pero el

tema económico tenía mayor prioridad para esta administración con el fin de fortalecer el crecimiento del país a través de la apertura de nuevos mercados, la promoción de inversiones y el establecimiento de una imagen de estabilidad y consenso que garantizara al exterior que en México existía seguridad, indispensable para el desarrollo (Mendoza Sánchez, 2014).

Adicionalmente, no se incorporaron dentro de los objetivos del PND en la parte concerniente a política exterior temas que durante los sexenios anteriores fueron prioridad, como los de seguridad, migración y derechos humanos. La prioridad estaba puesta en dar mayor atención a la influencia geopolítica de México en América Latina y el Caribe al considerar que el país tenía la responsabilidad de consolidar su liderazgo en la región.

Por su parte, el Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo que se refiere a Centroamérica planteaba la necesidad de promover el diálogo para atender retos comunes, promover el desarrollo fronterizo, fortalecer el marco jurídico para la cooperación, promover el comercio y la inversión, además de contribuir en foros multilaterales (Díaz Reynoso, Política exterior de México hacia Centroamérica y el Caribe, 2018).

A pesar de que a nivel institucional durante este sexenio se establecieron directrices para el manejo de la política exterior, es preciso mencionar que, al revisar las acciones implementadas por México hacia el exterior, hubo dos etapas con abordajes diferentes. Los primeros años de la administración (2012 a 2014) estuvieron caracterizados por una política exterior enfocada hacia lo interno, debido a que durante este periodo tuvieron lugar una serie de acontecimientos políticos que requirieron de la atención del gobierno federal (Franzoni, 2017).

En primera instancia, el regreso al poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de doce años en que el Partido Acción Nacional (PAN) gobernó el país, generó expectativas en un sector de la población por el regreso al esquema de política exterior tradicional. En segundo lugar, la firma del “Pacto por México”, suscrito por todas las fuerzas políticas mexicanas, colaboró a mejorar la imagen de México en el mundo como un país estable, moderno y con un buen

panorama para las inversiones externas (Franzoni, 2017) lo que permitió generar alianzas para el combate a la corrupción, además del establecimiento de reformas internas (educativa, telecomunicaciones, energética) para generar transformaciones en el país y mejorar la competitividad y la productividad.

Este primer periodo también estuvo caracterizado por la realización de 26 visitas presidenciales al extranjero con lo que el país tuvo una actividad internacional constante. La prioridad fue el tema económico bajo la idea de diversificación del mercado, que culminó con la participación de México en el Acuerdo de Asociación Transpacífico⁷⁹ (TPP, por sus siglas en inglés) en 2012 (proceso que recibió más atención en lo referente a acuerdos económicos) y la Alianza del Pacífico⁸⁰ (Ramírez Meda & Rochin Aguilar, 2017).

No obstante, el acuerdo comercial que tuvo mayor relevancia se dio durante la segunda parte del sexenio de Enrique Peña Nieto con la renegociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), ya que representaba el mayor volumen de actividad comercial para México en comparación con el TPP y la Alianza del Pacífico.

Entre 2014 y 2015, la política exterior también estuvo fuertemente influenciada por los problemas internos que hicieron que México perdiera su imagen de estabilidad a nivel internacional. También durante este periodo se incrementó la violencia en el país por el aumento de bandas del crimen organizado participantes en el narcotráfico (Franzoni, 2017). Al mismo tiempo, se comenzó a observar en la población un repunte en los índices de pobreza en el país. Todos estos acontecimientos rompieron la burbuja de estabilidad que la administración de Peña Nieto había intentado dar a conocer al mundo, generaron críticas y cuestionamientos tanto internos como externos hacia el gobierno, al ponerse en evidencia la violencia, corrupción y violación a los derechos humanos que había en

⁷⁹ TPP es un mecanismo de integración regional conformado por Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Estados Unidos, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Japón, Vietnam y Singapur. Este instrumento es liderado por Estados Unidos desde 2008, pero excluye a la principal economía de la región que es China (Ramírez Meda & Rochin Aguilar, 2017).

⁸⁰ Alianza del Pacífico es una iniciativa de integración regional conformada por Chile, Colombia, México y Perú y 40 países observadores del resto del mundo establecida en 2012.

el país. Ello generó que las acciones de política exterior quedaran subordinadas a la solución de estas problemáticas.

Es importante destacar también la postura que sostuvo el presidente Enrique Peña Nieto frente a Estados Unidos. La primera etapa de la relación bilateral se dio en el marco del segundo periodo de gobierno del presidente Barack Obama. Estuvo caracterizada por una relación discreta y poco activa, en que no se establecieron muchos proyectos. La relación se enfocó principalmente en temas de educación, diálogo económico, emprendimiento y comenzó a hablarse sobre la instrumentación del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte para realizar una inversión en infraestructura para Guatemala, El Salvador y Honduras.

En general, la relación de México con América Latina y el Caribe durante esta administración fue bastante pragmática, la política exterior estuvo enfocada en temas comerciales y estratégicos con un creciente activismo diplomático, con énfasis en el Caribe, Centroamérica y los países latinoamericanos del Pacífico. Con el Caribe promovió el mejoramiento de las relaciones con Cuba que culminó con la condonación de la deuda. Con Centroamérica se estableció un mecanismo de integración regional, el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Centroamérica y se firmó también un TLC con Panamá. Además, se realizaron algunos proyectos en materia de energía, agricultura, educación pública y seguridad social y se establecieron diversas acciones de cooperación internacional con la región, que se abordarán en el siguiente apartado.

La segunda etapa de la política exterior mexicana (2016-2018) estuvo claramente influenciada y centrada en Estados Unidos con la llegada al poder del presidente Donald Trump, en 2017. Durante sus primeros años de gobierno, el presidente Trump comenzó a poner en duda la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las inversiones derivadas de este acuerdo, lo que alertó al gobierno mexicano por las repercusiones que esto podría generar al ser el principal tratado comercial para la economía del país.

Además del aspecto económico, el presidente Trump también amenazó al gobierno mexicano con la construcción de un muro fronterizo entre los dos países

que cubriría toda la frontera compartida, el cual sería financiado por México, con el objetivo de frenar el paso de población migrante. El discurso antimexicano y antimigrante que tuvo desde su campaña generó tensiones en la relación bilateral.

Adicionalmente, durante esta segunda etapa se dio un periodo de inestabilidad en América Latina por una serie de desequilibrios simultáneos, que afectó la política exterior mexicana. Por ejemplo, la situación de conflictividad en Venezuela con la reelección de presidente Nicolás Maduro; la renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski de Perú, debido a acusaciones de corrupción y soborno; la crisis postelectoral en Honduras; el comienzo de la crisis política en Nicaragua; la devastación tras los huracanes que azotaron el Caribe y el cambio de gobierno en Chile, Colombia, Ecuador y Haití.

Al mismo tiempo, las crisis migratorias tuvieron una influencia directa sobre la política exterior y obligaron al gobierno mexicano a adoptar medidas para atender a los flujos migratorios, aunque la respuesta fuera coyuntural sin un plan previamente establecido para estas contingencias. Primero, con la crisis de menores migrantes centroamericanos no acompañados en Estados Unidos en 2014. Después, el flujo de haitianos y cubanos en 2016 que pretendían desplazarse a Estados Unidos y, por último, la llegada de las primeras caravanas migrantes provenientes de Honduras en 2018.

Estos movimientos migratorios de tránsito por México demostraron la importancia de establecer acciones a largo plazo para la atención de la población migrante y evidenciaron el incremento de problemáticas sociales y económicas en los países expulsores de migración, así como la urgencia de emprender acciones de cooperación para colaborar en mejorar la situación.

En suma, se puede decir que, a pesar de que el PND de Enrique Peña Nieto tenía como uno de sus principales objetivos fortalecer la presencia de México a nivel internacional, al término de su administración se demostró que la imagen del país no mejoró mucho por las situaciones internas de corrupción y violencia que afectaron la política exterior mexicana.

La política exterior durante este sexenio fue ajustando sus acciones ante las situaciones coyunturales tanto nacionales, como internacionales que llevaron a darle pesos diferenciados. En un primer momento se dio un mayor impulso a lo interno, y estuvo caracterizado por la búsqueda de un mejor posicionamiento de México en la esfera internacional, principalmente a través de temas económicos y la diversificación comercial, pero las problemáticas internas afectaron la imagen de México en el exterior. Un segundo momento de la política exterior puso como prioridad la coyuntura externa ante la situación de turbulencia en la región de Latinoamérica y la situación de inestabilidad en la relación bilateral con Estados Unidos, lo que implicó la colaboración diplomática y el establecimiento de alianzas con otros países de la región.

En cuanto a la relación con Guatemala, después del prolongado conflicto interno vivido en Guatemala por más de tres décadas, México desempeñó un papel importante en el proceso de pacificación durante la década de los noventa. Su relación ha sido prioritaria para ambas partes y ha estado determinada por el establecimiento de negociaciones comerciales, políticas y por una gran cercanía. Sin embargo, es preciso mencionar que la relación bilateral históricamente se ha movido de manera reactiva por intereses y ante circunstancias particulares.

A lo largo de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, la relación bilateral estuvo caracterizada por promover el desarrollo integral fronterizo para contrarrestar la pobreza; fomentar la integración económica y energética; cooperar para paliar los efectos de los desastres provocados por fenómenos naturales; facilitar la migración documentada con la expedición de Tarjetas de Visitantes Regionales y Tarjetas de Visitante Trabajador Fronterizo e impulsar acuerdos de cooperación (Díaz Reynoso, Política exterior de México hacia Centroamérica y el Caribe, 2018). Durante este sexenio se realizaron 18 encuentros presidenciales enfocados en la promoción comercial e inversión, infraestructura y cooperación transfronteriza que lo llevaron a firmar más de 20 acuerdos bilaterales. Igualmente,

se realizó la reunión de la Comisión Binacional⁸¹ en 2016 para el diálogo y establecimiento de prioridades en la relación bilateral.

Esto se podría constatar con la información obtenida durante las entrevistas, ya que las opiniones de los entrevistados claramente reflejan que la relación bilateral entre México y Guatemala ha estado determinada por la frontera que comparten, por su relación comercial y por una disparidad de poder entre ambos países que muchas veces ha sido desigual al favorecer a México en agenda y económicamente.

A continuación, se presentan algunos extractos de las entrevistas que pueden clarificar esta afirmación. En primer lugar, la visión de la funcionaria encargada de la cooperación internacional de la Embajada de México destacó que:

“Son relaciones irremediabilmente marcadas por una frontera [...], lo que hacemos todos los días es procurar que las diferencias y las distancias se acorten y qué no haya malentendidos. Que quede claro que México no tiene ningún interés en afectar a Guatemala de alguna forma. Siempre estamos abiertos a la conversación, al dialogo y a la cooperación” (Castillo M. S., 2019).

Por su parte, el profesor Marcel Arévalo de FLACSO Guatemala remarca que,

“Históricamente las relaciones entre México y Guatemala han sido buenas. Diplomáticamente siempre los gobiernos han trabajado y les han dado continuidad. Sin embargo, dentro de la balanza comercial para Guatemala aún es muy deficitaria” (Arévalo, 2019).

Por último, Álvaro Caballeros, profesor de la Universidad San Carlos de Guatemala considera que,

“Se han priorizado en esta relación los temas económicos. México ha incrementado su presencia comercial en Guatemala, es una potencia en la región, tiene inversiones, una amplia cadena de comercio, presencia de empresas transnacionales mexicanas como Bimbo que controla gran parte de la producción panificadora, los almacenes de Elektra y Banco Azteca” (Caballeros, 2019).

⁸¹ La Comisión Binacional reúne a las instituciones gubernamentales de ambos países encargadas de los temas bilaterales, las cuales sostienen grupos de trabajo sobre asuntos políticas y asuntos económicos, comerciales y financieros. Hay también nueve grupos de trabajo (puertos y servicios; asuntos migratorios; medio ambiente y recursos naturales; energía; desarrollo social; alto nivel sobre seguridad; protección civil y desastres provocados por fenómenos naturales; prosperidad y acciones afirmativas para el adelanto de las mujeres). Además de dos comisiones para el tema de cooperación (Cooperación técnica y científica y cooperación educativa y cultural) (Embajada de México en Guatemala, 2020).

En otras palabras, se podría decir que la relación bilateral entre México y Guatemala ha intentado generar consensos y un amplio diálogo, pero tiene como principal foco la parte económica. Según datos de la Embajada de México en Guatemala en 2018 el intercambio comercial entre estos países fue de \$238.9 mil millones de dólares. Guatemala fue el segundo socio comercial de México en Centroamérica después de Costa Rica, por medio del TLC Único entre México y Centroamérica firmado en 2012, principal facilitador para el establecimiento de negocios, importaciones⁸² e inversiones⁸³ con este país (2020).

Después de revisar la política exterior mexicana durante el periodo sexenal de 2012 a 2018, la relación bilateral entre México y Guatemala, así como la influencia de Estados Unidos, ahora es pertinente cuestionarnos: ¿cuál es el papel que ha jugado la cooperación internacional para el desarrollo en el establecimiento de estas políticas?, ¿en qué países ha enfocado su cooperación internacional México?, ¿bajo que modalidades de cooperación trabaja México? Para responder a estas preguntas se revisará el panorama general de la cooperación internacional para el desarrollo de México hacia Centroamérica para luego analizar la cooperación bilateral de México hacia Guatemala.

3.3. Panorama general de la cooperación de México en Centroamérica

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) es un instrumento fundamental para establecer acciones que contribuyan al desarrollo y bienestar de los países con intereses o problemáticas en común. Al ser la cooperación internacional una herramienta de poder suave para México ha servido para ejercer mayor presencia e influencia en la región centroamericana. Además, la

⁸² México es el tercer proveedor de Guatemala en 2018 las importaciones mexicanas a Guatemala fueron de \$317,176.5 mil millones de dólares lo que representó el 11% del total de importaciones que recibe Guatemala (Embajada de México en Guatemala, 2019).

⁸³ México tiene una gran inversión directa en Guatemala para 2018 fueron \$182.3 millones de dólares enfocados en comercio (31.3%), telecomunicaciones (22.1%) e industria manufacturera (12.32%) (Embajada de México en Guatemala, 2019).

implementación de acciones en esta zona le permitió convertirse en un país de influencia a nivel regional, con miras a solucionar problemáticas en común con los países socios, mediante la intervención de diferentes actores y mecanismos de cooperación.

El papel de México en la cooperación internacional ha ido cambiando a lo largo del siglo XX. Según Cruz García y Lucatello (2009), de los años cuarenta a los setenta México se caracterizó por ser receptor de cooperación bajo un esquema marginal, lo que implicaba que no era considerado como un país prioritario dentro del escenario internacional.

A partir de los años setenta se dio un cambio en el papel de México y comenzó a adquirir un carácter dual al convertirse en receptor y oferente para otros países del Sur. Los primeros antecedentes de la institucionalización de la cooperación internacional mexicana están relacionados con la creación en 1978 de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica Internacional, adscrita a la Subsecretaría de Asuntos Económicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En los ochenta continuó esta institucionalización con la integración de México como miembro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en 1986, que lo llevó a ser considerado como país de renta media. A ello se suma que, en 1988, se incorporó la cooperación al artículo 89 fracción X de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que el tema adquirió rango constitucional.

Durante la década de los noventa este proceso continuó. En 1990 se creó la Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica que tenía como objetivo colaborar con el desarrollo económico y social de los países centroamericanos y contribuir al fortalecimiento de las relaciones de México con la región a través de la coordinación de acciones, programas y acuerdos económicos, educativos, culturales y técnicos científicos, la cual estaba integrada por once Secretarías de Estado y tres organismos descentralizados⁸⁴ (de Villafranca, 1992).

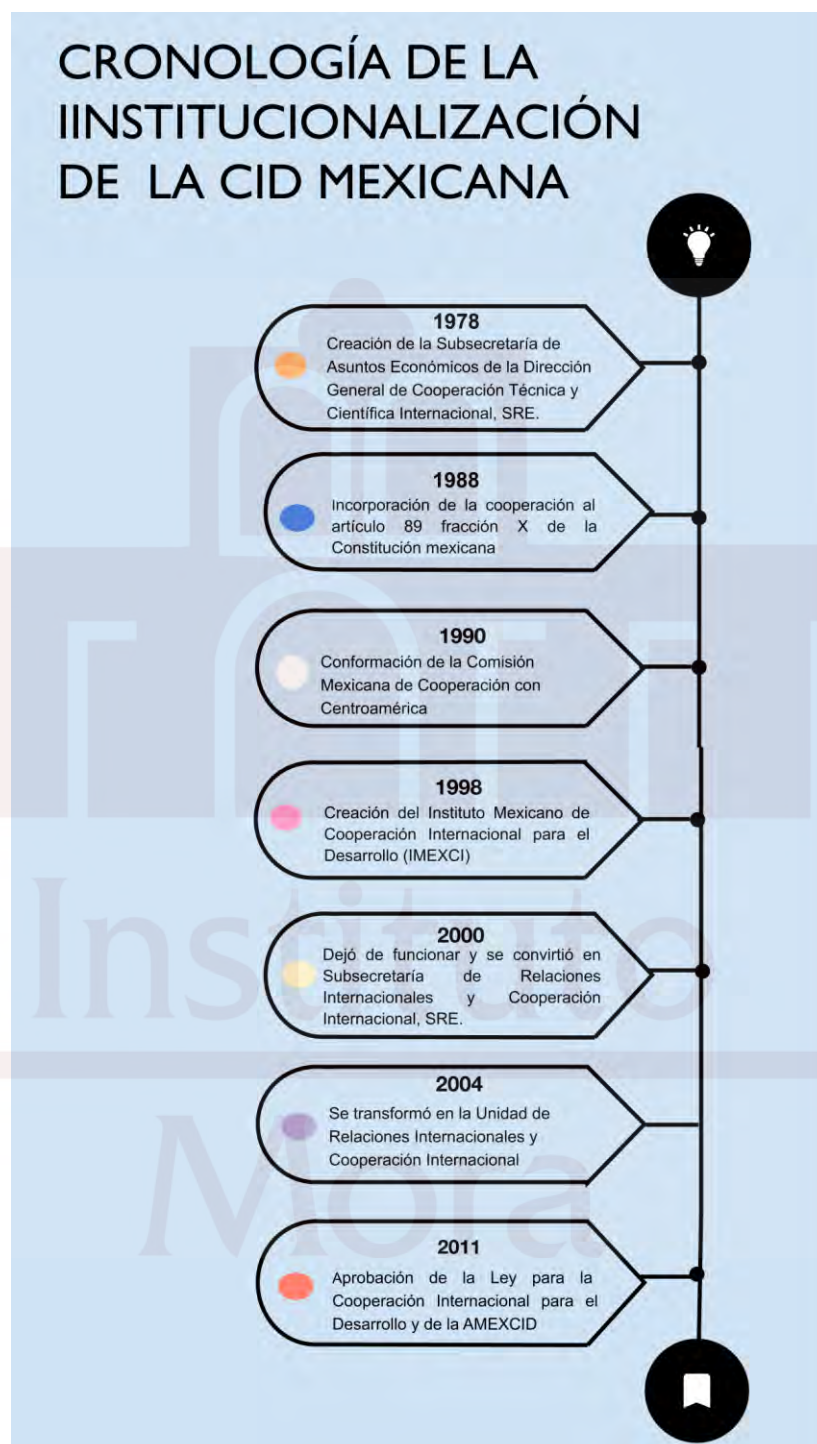
⁸⁴ Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), Banco de México (Banxico) y Petróleos mexicanos (Pemex).

En 1994 México se incorporó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo que le permitió comenzar a colaborar como oferente, principalmente con la región de Centroamérica para el proceso de pacificación, basándose en sus principios de política exterior y en los objetivos estratégicos del PND. Por otra parte, en 1998 se conformó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (IMEXCI), como órgano descentralizado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el propósito de diseñar y conducir los esfuerzos de México en cooperación internacional enfocado a la cooperación horizontal.

En 2000, durante la administración del presidente Vicente Fox, dejó de funcionar para darle mayor visibilidad a otras áreas de la política exterior mexicana y se convirtió en la Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional. En 2004 se transformó en la Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional que se mantuvo activa hasta la fundación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo en 2011 (OXFAM México, 2018).

Fue en el sexenio de Felipe Calderón que la cooperación internacional mexicana comenzó a adquirir mayor relevancia dentro de la política exterior y se presentó la iniciativa de Ley para la Cooperación Internacional para el desarrollo en diciembre de 2007 por la senadora Rosario Green (De la Mora Sánchez, 2010). Ésta fue aprobada hasta abril de 2011, con lo que se establecieron lineamientos claros para la cooperación mexicana.

Imagen 1 Línea del tiempo de la institucionalización de la cooperación internacional mexicana



Elaboración propia con datos de (OXFAM México, 2018)

Dentro de la Ley de Cooperación se establecieron instrumentos y mecanismos operativos para el manejo de la cooperación con la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID),⁸⁵ encargada de coordinar la cooperación; el Consejo Consultivo de Cooperación Internacional para el Desarrollo; el Programa Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID), pilar programático de carácter transversal para la planeación y ejecución de la cooperación. Adicionalmente, también se creó el Registro Nacional (RENCID) y el Sistema Mexicano de Información para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID), que es el pilar estadístico encargado de la cuantificación y rendición de cuentas de la oferta y recepción de cooperación.

Así como el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID),⁸⁶ pilar financiero, administrado mediante un fideicomiso (AMEXCID, 2016). Asimismo, es importante destacar que dentro de la Ley de Cooperación mexicana se establece por primera vez como región prioritaria a Centroamérica y el Caribe para la implementación de acciones de cooperación internacional para el desarrollo.

Según Juan Pablo Prado Lallande (2013), México, en tanto donante, ha enfocado la mayoría de sus esfuerzos de cooperación a la parte técnica y a la cooperación Sur-Sur, principalmente hacia países con los que tiene un lazo histórico, político o económico. Se enfoca en la cooperación técnica al contar con las herramientas para compartir conocimientos con otros países, con el objetivo de

⁸⁵ Órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores que entra en funciones el 29 de septiembre de 2011. Integrada por la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural (DGCEC), la Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, la Dirección General de Cooperación y Promoción Económica Internacional (DGCPEI), la Dirección General de Cooperación y Relaciones Económicas Bilaterales (DGCREB). Además, cuenta con un órgano consultivo y un órgano técnico financiero (Prado Lallande, La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones, 2014)

⁸⁶ Cuenta con un Comité Técnico y de Administración integrado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, AMEXCID y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

romper los esquemas de dependencia económica y tecnológica y construir experiencias exitosas de desarrollo.

Esto lleva a pensar que la cooperación mexicana es un medio para complementar sus capacidades nacionales y adoptar una agenda solidaria con terceros países estratégicos de mayor interés, en ámbitos donde tiene experiencia probada, con el fin de consolidar su papel como cooperante del Sur en la esfera internacional.

México tiene regiones prioritarias para el establecimiento de acciones de cooperación y la principal es Centroamérica:

“[...], como un recurso complementario a la diplomacia a favor de la paz y el desarrollo en esta región. Estas acciones cooperativas en el espacio centroamericano respondían a la atención de intereses nacionales (especialmente en el plano de la seguridad), dado que la inestabilidad en la frontera sur mexicana era percibida como un foco rojo” (Prado Lallande, 2014, p. 61).

Con Centroamérica, México tiene una historia y cultura compartida, una gran cercanía geográfica, comparte frontera con dos países de la región, y representa una gran importancia económica al ser el tercer socio comercial en América Latina. Ello ha llevado a desarrollar la mayor parte de los proyectos con la región y a considerarla como el destino natural de oferta de cooperación mexicana.

En particular, durante el sexenio de Peña Nieto se consideró a la cooperación internacional para el desarrollo como un elemento fundamental de la política exterior mexicana, así como un medio para promover la presencia de México en la esfera internacional. A pesar de ello, durante este sexenio hubo una disminución de 44% en la cooperación financiera mexicana al pasar el gasto monetario total de \$66 millones en 2013 a \$37.5 millones de dólares en 2017 (Prado Lallande, 2019).

Ello no significa que dejó de haber cooperación, sino que el gobierno mexicano se enfocó principalmente en la cooperación Sur-Sur, como vía para vincularse con países con desarrollo similar o menor, a través de costos compartidos, y como un instrumento de poder suave para impulsar las relaciones con el resto del mundo. Así:

“el gobierno mexicano asumió un papel proactivo en esquemas bilaterales, triangulares y multilaterales al otorgar becas, financiar cooperación técnica, enviar ayuda humanitaria y responder a desastres naturales” (González González & Morales Castillo, 2019, p. 781).

En el sexenio de Peña Nieto los criterios de asignación de cooperación Sur-Sur se basaron en la importancia estratégica del país o la región para la política exterior mexicana, el nivel de desarrollo del país, la incidencia de las acciones en el desarrollo en el país receptor, y su pertenencia a los compromisos globales de desarrollo (OXFAM México, 2018).

Un claro ejemplo de que la cooperación técnica ha adquirido un papel relevante para México se ve en las cifras proporcionadas por la AMEXCID quien contabilizó que en 2013 se desarrollaron 255 proyectos: “de esas iniciativas, 63.1% (161 iniciativas) fueron registradas como acciones con beneficios mutuos o de cooperación horizontal”, de las cuales el 69.4% estuvieron concentradas en la región de América Latina (2013), lo que representó monetariamente la inversión de aproximadamente \$14.5 millones de dólares, con lo que se posicionó a México como potencia regional en cooperación técnica (Prado Lallande, 2019). Mientras que en 2017 se establecieron 311 iniciativas de las cuales:

“el 52% (161 iniciativas) fueron registradas como acciones desarrolladas en esquemas de cooperación bilateral, 21% (65 iniciativas) de cooperación multilateral, 16% (50 iniciativas) de cooperación regional y un 11% (35 de las iniciativas en esquemas de cooperación triangular” (AMEXCID).

Con estos datos se comprueba que México ha enfocado sus esfuerzos a la cooperación técnica, principalmente bilateral, y que se reporta un incremento de iniciativas debido a que se ha ido consolidando como oferente de cooperación. Es importante mencionar que la cuantificación de la cooperación internacional a través de RENCID ha sido un proceso complejo, ya que fue hasta este sexenio que la AMEXCID comenzó a hacer público este registro nacional donde se proporciona información sobre las contribuciones de CID que ofrece México y otros como el PROCID y la activación del FONCID, que contribuyeron a robustecer la institucionalidad de la cooperación mexicana (Prado Lallande, 2019). Durante varios

años no estuvo abierta al público la información y hasta el momento no se cuenta con información actualizada (los datos más recientes son de 2017); además, la información no está desglosada por proyectos y o por regiones, lo que dificulta la obtención de datos sobre la cooperación mexicana.

El 60% de las acciones de cooperación internacional se impulsaron hacia Centroamérica con el objetivo de atender las causas de la inseguridad, la migración y la falta de desarrollo con el principio de responsabilidad compartida (Díaz Reynoso, Política exterior de México hacia Centroamérica y el Caribe, 2018). De los 86 proyectos establecidos por México con Centroamérica en 2018, 21 fueron con Guatemala, 17 con El Salvador, 12 con Nicaragua, 10 con Honduras y Belice respectivamente, 9 con Panamá y 7 con Costa Rica (AMEXCID, 2018).

No obstante, algunos datos presentados por Oxfam México contradicen a Miguel Díaz Reynoso al destacar que:

“... es Sudamérica el espacio geográfico en donde en el sexenio del presidente Peña Nieto (2013-2017) se concentró el grueso de flujo de este tipo de proyectos [CSS] con el 59%, mientras que Centroamérica ocupó el 27% y El Caribe el 14%” (2018).

Ello lleva a pensar que, a pesar de que dentro de la Ley de Cooperación Internacional para el desarrollo mexicana se estableció que Centroamérica es la región prioritaria, también se ha desarrollado un buen número de acciones de cooperación con Sudamérica. Una explicación de esta postura sería que Centroamérica tiene aún una debilidad institucional que dificulta la implementación de proyectos.

Por ello, sería bueno promover una modificación de este enfoque hacia un escenario de mayor corresponsabilidad que permita el establecimiento de acciones con mayor igualdad de condiciones, para facilitar que Centroamérica continúe siendo la región prioritaria para México en el establecimiento de acciones de cooperación. Por lo cual, como siguiente punto se hablará de la cooperación regional de México hacia Centroamérica poniendo énfasis en si estos instrumentos han incorporado el tema migratorio dentro sus prioridades.

3.3.1 Cooperación regional con Centroamérica ¿incorporación del tema migratorio?

Tras la firma de los Acuerdos de Paz en Centroamérica, a partir de la década de los noventa México comenzó a adoptar una postura encaminada a la cooperación regional que culminó en la creación de algunos instrumentos como las Cumbres de Tuxtla (1991), el Plan Puebla Panamá (2001) y el Proyecto Mesoamérica (2008) con el fin de tener un mayor acercamiento con la región y establecer alianzas. En esta investigación se revisaron tales instrumentos bajo la óptica de la migración, y se identificó que el tema migratorio no fue una prioridad dentro de la implementación de acuerdos regionales y se puso un mayor énfasis en el desarrollo económico e infraestructura.

El primer antecedente fue el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez realizado en enero de 1991, con el objetivo de profundizar la cooperación conjunta entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México para estrechar los lazos de identidad regional y establecer un diálogo político, consolidar la paz, la democracia y la cooperación regional.

Este acuerdo tuvo un énfasis en entablar el diálogo para la paz y no hay evidencia de que el tema migratorio se haya abordado dentro de su declaratoria. Como explicación de ello podríamos pensar que esto se debe a que en ese momento histórico la implementación de estrategias migratorias era consideradas únicamente como asunto de política doméstica de cada país, pero también porque en ese periodo la frontera sur de México no era aún una cuestión de seguridad para el país que requiriera de un proceso de control y vigilancia tan estricto.

Derivado de este acuerdo surgieron otros, uno de ellos fue la Cumbre de Tuxtla II en julio de 1996, donde se comenzó a visualizar un interés por el tema migratorio al establecer la comprensión, ampliación de facilidades migratorias y el establecimiento de mecanismos de intercambio de información como acciones prioritarias (Presidencia México, 1996).

En esta Cumbre se creó la Conferencia Regional sobre Migración, también llamado proceso Puebla, al que se integraron Canadá, Estados Unidos y República Dominicana, y se convirtió en el foro especializado para la concertación de posiciones frente al tema en la región. Donde se establecieron los compromisos de 1) adoptar un enfoque integral y a largo plazo sobre el fenómeno migratorio para las causas y manifestaciones; 2) condenar la violación a los derechos humanos de las personas migrantes y fomentar la atención a las necesidades de las mujeres y niños; 3) adquirir conciencia pública sobre los derechos humanos de los migrantes 4) condenar las violaciones a derechos humanos de migrantes (OIM, 1996).

A partir de esta Conferencia Regional de Migración se establecieron reuniones anuales que han permitido el establecimiento de un diálogo, intercambio de información, experiencias, mejores prácticas y consultas que permitan promover la cooperación regional en materia de migración en la región. Las principales temáticas que se han abordado desde su creación han sido políticas y gestión de la migración, control de fronteras, legislación, documentos de viaje, retorno de migrantes, flujos migratorios regionales, cooperación en reintegración y repatriación de migrantes, así como en la lucha contra el tráfico de personas, garantía de protección internacional para refugiados, protección consular, asistencia en caso de desastres, actividades relacionadas con migración y salud, etcétera (OIM, 2019).

El tópico se retomó nuevamente en la VI Cumbre en Managua (2004), donde se estipuló la urgencia de contrarrestar las migraciones de pandillas delincuenciales, así como comenzar el diálogo en torno a una migración segura y ordenada en la región. Pero en 2007 cambió el enfoque de cooperación hacia la región bajo este mecanismo, al priorizar el tema de seguridad:

“Felipe Calderón solicitó a sus homólogos instrumentar un plan antidrogas para la región. En otras palabras, el presidente mexicano quería llevar a Centroamérica su propia prioridad: seguridad nacional y combate a las drogas” (Garza Elizondo, A. Schiavon, & Velázquez Flores, 2014, p. 62).

La cita anterior permite ilustrar que el mecanismo de Diálogo de Tuxtla estuvo determinado por la coyuntura y los intereses de los Estados participantes. No obstante, hay que destacar que este mecanismo fue uno de los primeros en

proponer el desarrollo de acciones de cooperación en la región para atender las causas de la migración, a partir del reconocimiento de su dimensión regional y de los factores estructurales, de carácter económico (González & Pellicer, 2011), aunque no como punto prioritario. A pesar de ello, en la práctica se observa que la propuesta no se logró reflejar en acciones concretas.

En las posteriores Cumbres del mecanismo se observa que en los discursos y declaratorias se hace referencia al tema migratorio enfocándose a continuar con la simplificación de los procedimientos migratorios, el intercambio de información para requisitos de visado, protección y seguridad de las personas migrantes. No obstante, no llevaron consigo políticas concretas de cooperación regional enfocadas en la temática. La única política que se encuentra dentro de este mecanismo se dio hasta 2019, con la XVII Cumbre en San Pedro Sula, Honduras, donde se estableció una coalición internacional para atraer inversiones y generar empleo masivo en los países centroamericanos y atacar las causas económicas de la migración (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2019).

Por otro lado, a nivel regional, durante este sexenio se puso en marcha el Plan Puebla-Panamá en 2001, enfocado en el acercamiento físico de la región a través del desarrollo de infraestructura eléctrica, telecomunicaciones y transporte, además de la promoción del desarrollo humano, energía, facilitación comercial y aumento de la competitividad. Los principales objetivos de este plan eran desarrollo humano y social; participación de la sociedad civil; cambio estructural en la dinámica económica; aprovechamiento de vocaciones y ventajas comparativas de la región; promoción de las inversiones productivas; manejo sustentable de los recursos; concertación de planes conjuntos; modernización y fortalecimiento de instituciones (Trejo García, 2007).

Se establecieron algunos programas como el Programa de Consulta y Participación, el Proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano, el Sistema de Interconexión eléctrica para Centroamérica. Ello evidencia que el foco de atención de este Plan estuvo dirigido a la construcción de infraestructura de transporte

(carreteras, puertos y aeropuertos)⁸⁷ y de energía,⁸⁸ al ser las áreas más importantes para atraer inversión: “Esto se explica por el papel fundamental que se le otorga a la creación de infraestructura física en la refuncionalización económica de los territorios” (Torres Torres & Gasca Zamora, 2004, p. 47).

Dentro del Plan Puebla-Panamá el tema migratorio solamente quedó incorporado bajo el enfoque de migración laboral. Únicamente se contempló la regularización de la mano de obra centroamericana y del sur de México para la industria maquiladora y los grandes proyectos de infraestructura en la región. Esto ha llevado a pensar que, “el Plan Puebla Panamá no tenía como objetivo explícito combatir los flujos migratorios, más bien se trataba de una nueva estrategia” (González Aguayo & Domínguez Guadarrama, 2016, p. 4). Se creía que, al ofrecer trabajo, aunque fuera en condiciones precarias, se podría apoyar para mejorar la situación económica de la población centroamericana y, por ende, disminuir los flujos migratorios.

El Plan Puebla-Panamá fue objeto de diversas críticas.⁸⁹ Con el cambio de administración del gobierno federal se dio un impulso para la creación de un nuevo acuerdo de cooperación regional que integrara a más países y temáticas, al que se denominó Proyecto Mesoamérica.

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica en 2008 (Proyecto Mesoamérica) establecido en el marco del sexenio de Felipe Calderón se estableció para consolidar y dar seguimiento a los proyectos de cooperación económica y

⁸⁷ Dentro de los principales proyectos de infraestructura de transporte en Centroamérica estuvo la red internacional de carreteras Mesoamericanas del Corredor del Atlántico, el corredor del Pacífico (Puebla-Panamá) y ramales y conexiones regionales complementarias (Torres Torres & Gasca Zamora, 2004).

⁸⁸ Dentro de los principales proyectos de energía del Plan Puebla-Panamá estuvo la electrificación y energización rural; promoción de las energías renovables y el uso de biocombustibles, la conexión Guatemala-Belice; la interconexión México-Guatemala y el Sistema de Interconexión Eléctrica de los países de América Central (Torres Torres & Gasca Zamora, 2004).

⁸⁹ El Plan Puebla-Panamá fue fuente de varias críticas debido a que no logró ser un promotor del desarrollo regional social sino económico y de infraestructura, tuvo un carácter asistencialista y clientelar, no se abordaron los problemas sociales estructurales. Estaba focalizado en el establecimiento de acuerdos comerciales, de empresas y un flujo comercial eficiente (Villafuente Solís, 2004).

social, así como promover el desarrollo y la integración en la región, entre los siete países de Centroamérica.⁹⁰

Este proyecto se estructuró a través de programas de desarrollo e infraestructura en áreas de salud, medio ambiente, desastres y vivienda. Centró sus esfuerzos en el intercambio económico y en infraestructura en función de las necesidades económicas y competitividad (Toussaint & Garzón, 2017). En otras palabras, se podría decir que el enfoque de desarrollo de este proyecto fue económico a través del mejoramiento de las comunicaciones y el transporte en la zona, y no se abordó la alta marginación social y económica de la población (Capdepont Ballina, 2010). No se enfocó en establecer acciones para resolver los problemas estructurales de la región como la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, la falta de oportunidades e incluso el tema migratorio fue relegado.

Lo antes mencionado permite constatar que durante la administración de Vicente Fox y Felipe Calderón el tema migratorio no fue prioritario dentro de los instrumentos de cooperación regional. Como lo mencionan Toussaint y Garzón:

“Tanto el Plan Puebla Panamá como el Proyecto Mesoamérica no parecen haber estado interesados en solucionar de fondo el problema de la pobreza ni impulsar el desarrollo de Centroamérica de manera sostenida. Existe, pues, una brecha evidente entre los objetivos propuestos y el discurso oficial en términos de desarrollo y progreso social” (2017, p. 44).

Ello implica que hasta este momento los proyectos de cooperación regional suscritos por México enfocaron sus esfuerzos en el desarrollo económico y de infraestructura principalmente. No hay evidencias de que se favoreció una migración segura, ni mejores condiciones de vida o propuestas de solución a largo plazo para la población de Centroamérica.

Recapitulando podríamos decir que durante la administración del presidente Felipe Calderón se dio una política de control migratorio, consecuencia de la implementación de la Iniciativa Mérida, que significó el incremento en el número de detenciones y el aumento de las vulnerabilidades para las personas migrantes por la incorporación del crimen organizado a la dinámica migratoria. Dentro de los

⁹⁰ México, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

aspectos positivos de esta administración frente al tema se estableció la Ley de Migración y otras legislaciones para poder brindar mayor protección a los derechos humanos de las personas migrantes y se implementaron políticas para dar tratamiento a la población migrante infantil en tránsito por el país. En lo que respecta al Proyecto Mesoamérica establecido durante este sexenio se demostró que este instrumento no tuvo como principal objetivo el tema migratorio, sino que enfocó sus esfuerzos hacia creación de infraestructura y desarrollo económico.

En suma, podríamos decir que en lo relativo a la incorporación del tema migratorio dentro del Plan Puebla-Panamá como instrumento de cooperación regional se observa que solamente se contempló la migración laboral de Centroamérica y el sur de México para el desarrollo de proyectos de infraestructura, pero no se implementaron acciones para mejorar directamente las condiciones estructurales de vida.

En el marco del Proyecto Mesoamérica se han implementado varias acciones enfocadas en infraestructura como el Sistema de Interconexión Eléctrica para Países de América Central (SIEPAC), el Sistema de Información Georeferenciado para el transporte, la Red Mesoamericana para la Gestión de Riesgos, la estrategia Centroamericana de facilitación del comercio y competitividad, y el programa Mesoamérica Sin Hambre (AMEXCID, 2018).

En años más recientes se han creado otros instrumentos regionales de cooperación que tampoco han puesto como tema prioritario la migración como el Programa de Cooperación Energética para países de Centroamérica y el Caribe, conocido como Acuerdo de San José, que es uno de los acuerdos más amplios establecidos por México con Centroamérica y el Caribe (Casar & Figueroa Fischer, 2017, pág. 84) enfocado en proyectos de infraestructura, así como construcción de carreteras en Guatemala y Honduras. Además de la creación en junio de 2017 de la Conferencia sobre Prosperidad y Seguridad en Centroamérica.

Todo ello nos lleva a pensar que México ha establecido una importante estrategia de cooperación a nivel regional con Centroamérica, enfocada en el mejoramiento de la infraestructura para el intercambio comercial, pero es notorio

que no se observan dentro de las estrategias acciones encaminadas a colaborar con las problemáticas sociales internas de los países que integran la región. Se ha focalizado más la atención hacia la facilitación de la circulación de mercancías que a promover mejores condiciones de vida de la población centroamericana, con pleno respeto a sus derechos humanos.

En conclusión, dentro del discurso político, Centroamérica es la región más relevante para la cooperación internacional mexicana debido al interés directo que existe para la solución de algunos problemas que tienen un impacto directo sobre México, como es el tema migratorio. Los esfuerzos de cooperación se han enfocado en la cooperación Sur-Sur, cooperación técnica, ya sea bilateral o regional, en la búsqueda del fortalecimiento institucional o del desarrollo de capacidades y la cooperación triangular.

A pesar de que la cooperación internacional ha adquirido un peso importante en México, cuenta con un presupuesto limitado, lo cual dificulta la implementación de acciones que contribuyan a mejorar el desarrollo de los países receptores. Es importante también destacar que quizá México deba pasar a nuevas etapas dentro de la cooperación y “transitar de acciones aisladas y puntuales de cooperación, principalmente bilaterales, que corren el riesgo de resultar poco relevantes ante los grandes retos del desarrollo, a programas de cooperación regionales de mayor alcance a través de los cuales se lleven las capacidades mexicanas destacadas a más beneficiarios” (Valle Pereña, 2014, pp. 26-27).

3.3.2 La sociedad civil dentro de la cooperación internacional mexicana

Es pertinente hablar sobre el papel de la sociedad civil dentro de la cooperación mexicana y las ventajas que puede generar, tomando como base la experiencia de este proyecto, debió a que uno de los proyectos de cooperación que se analizaran en el siguiente capítulo enfocado en la prevención de la migración de NNyA No acompañados fue el primer proyecto de cooperación de la AMEXCID en el que su

implementación estuvo a cargo de una organización de la sociedad civil (OSC)⁹¹ y AMEXCID fue donante financiero.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen una larga historia como agentes de cambio en México. Sin embargo, fue hasta 2004 que contaron con un marco normativo y fueron reconocidas oficialmente por el gobierno mexicano para participar activamente en las políticas de desarrollo social y en programas gubernamentales:

“con la aprobación de la LFFOSC, el gobierno federal las reconoció como instituciones de interés público, así como su derecho a ser consultadas para proponer objetivos, prioridades y estrategias de políticas de desarrollo social y a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas públicos” (Ibarra Delgadillo, Delgadillo Ibarra, & Sánchez Gutiérrez, 2017, p. 43).

A partir de ese momento, las OSC comenzaron a tener una mayor participación en programas de gobierno, lo que les permitió ganar espacios institucionales y desempeñar un papel más activo en la gestión del desarrollo nacional, generar mayor diálogo y una participación más directa con el gobierno.

En particular, dentro de la cooperación internacional mexicana, las organizaciones de la sociedad civil han participado a través de tres modalidades principalmente, como se señala en la publicación de OXFAM México *“Procesos de participación de las organizaciones de la sociedad civil en el sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo”*. En primera instancia, han participado como receptoras, por medio de la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo con recursos de la cooperación internacional. En segundo lugar, como co-constructoras, a través de la participación en foros internacionales y como medio de presión dentro de la agenda nacional e internacional para la incorporación de nuevas temáticas. En tercer lugar, como socias, que participan en *think tanks* para generar un diálogo sobre temáticas específicas, a través de la contratación de consultorías para la planeación, monitoreo, seguimiento o evaluación de proyectos

⁹¹ Por organizaciones de la sociedad civil se entenderán “organizaciones conformadas por personas que se nuclean en grupos estructurados en base a normas, intereses, objetivos y fines particulares, que tienden a dar respuestas a necesidades sociales, grupales o colectivas” (Acotto, 2003, p. 35)

de cooperación o como grupo asesor en delegaciones oficiales de cooperación internacional (Ibarra Delgadillo, Delgadillo Ibarra, & Sánchez Gutiérrez, 2017).

Por lo tanto, el papel de las OSC dentro de la cooperación mexicana se había enfocado en la consultoría o la incidencia política y no en la implementación y coordinación de proyectos de cooperación internacional a nivel gubernamental. Uno de los pocos antecedentes que se tiene de la participación directa de OSC en proyectos de cooperación internacional gubernamental se dio durante el sismo de Haití, donde AMEXCID, en conjunto con siete fundaciones privadas mexicanas, formaron una alianza público-privada para apoyar la implementación de cinco proyectos de infraestructura, apoyo a escuelas y hospitales ante la emergencia en la isla (Granguillhome Morfin, 2013). En este caso, las fundaciones privadas aportaron dinero en conjunto con el gobierno mexicano, pero no participaron en el diseño, implementación y monitoreo de estos proyectos de cooperación.

Por lo que el proyecto de cooperación sobre prevención de la migración de NNyA no acompañados del Triángulo Norte fue una nueva modalidad de cooperación para México, al reconocer que para el correcto desarrollo de este proyecto en una temática en la que México no tenía mucha experiencia se requería de la colaboración activa de una organización de la sociedad civil que conociera las comunidades y las problemáticas.

Por tanto, el establecimiento de acciones conjuntas entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno mexicano en la cooperación internacional puede ser favorable, debido a que las organizaciones de la sociedad civil tienen experiencia y un acercamiento más cercano con las problemáticas abordadas, y cuentan con redes de apoyo en otros países que les permiten el intercambio de experiencias y conocimientos (Granguillhome Morfin, 2013). De igual manera, la incorporación de las OSC puede colaborar a potencializar la eficacia de los proyectos, al establecer asociaciones innovadoras que generen resultados más provechosos.

Se podría pensar que para que haya una mayor participación de la sociedad civil dentro de la cooperación internacional mexicana en un futuro será necesario

establecer estrategias que favorezcan esta relación. Para ello, es preciso romper con el esquema histórico de desconfianza mutua entre el gobierno y las OSC y tomar conciencia sobre la importancia que tiene la colaboración conjunta.

También a nivel institucional sería necesario establecer modificaciones internas que permitan a las OSC tener un papel más activo dentro de la cooperación internacional mexicana, definir responsabilidades y límites de los actores, ya que hasta el momento ha sido muy complicado para las organizaciones de la sociedad civil participar activamente:

“El FONCID sigue siendo un fondo poco accesible para las OSC, por el momento, el sistema funciona mediante la presentación de proyectos y capacidad de negociación para lograr ser financiados. Hasta el momento, la organización Save the Children ha sido la única en lograr acceder a recursos del Fondo para la Protección de los Niños Migrantes sin Compañía” (Ibarra Delgadillo, Delgadillo Ibarra, & Sánchez Gutiérrez, 2017, p. 40).

Esto significa que para las OSC es aún complicado acceder a proyectos de cooperación gubernamental por las restricciones en la legislación mexicana o de los donantes, por la gran cantidad de requerimientos administrativos que solicitan para participar y la falta de recursos financieros, ya que en ocasiones los proyectos requieren de alguna aportación económica por parte de cada una de las contrapartes donantes (para el proyecto de Save the Children, la organización también brindó una aportación financiera, aunque menor a la de los otros donantes).

Asimismo, también es necesario que estas organizaciones realicen un fortalecimiento institucional de sus capacidades, que les permitirá tener mayor solidez institucional y operativa para poder colaborar directamente en la implementación de un proyecto de cooperación gubernamental (del Castillo, Sánchez, & Tello, 2017).

En otras palabras, se podría decir que aún hay un gran camino por recorrer para la participación más activa de las OSC que requiere la realización de cambios, tanto por parte de la AMEXCID como de las propias organizaciones de la sociedad

civil, pero proyectos como el de Save the Children demuestran que se pueden establecer relaciones más cercanas entre las OSC y el gobierno federal.

Una vez analizada la cooperación internacional para el desarrollo mexicana y sus distintas modalidades, ahora es preciso continuar preguntarnos: ¿cuáles son las principales temáticas en las que trabaja con Guatemala?, ¿bajo qué esquemas de cooperación se trabaja?, ¿las acciones de cooperación implementadas han sido exitosas?, ¿cuáles han sido los proyectos más relevantes?

3.3.3 Cooperación internacional hacia Guatemala durante la administración de Enrique Peña Nieto

En los últimos años, México se ha posicionado en Guatemala como cooperante a través del establecimiento de proyectos y programas de alto impacto en áreas prioritarias para Guatemala y en las que México cuenta con probada experiencia, bajo la modalidad de cooperación bilateral, regional, triangular y Sur-Sur. Para México la cooperación internacional hacia Guatemala es considerada como cooperación Sur-Sur, debido a que se promueve bajo un esquema de horizontalidad que busca incorporar a Guatemala dentro de la elaboración y formulación de proyectos, que no esté condicionada, se adapte a las necesidades del país y genere ventajas mutuas para los dos países.

En el ámbito bilateral, México y Guatemala cuentan con el Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica, firmado en 1998 y prorrogable cada 5 años, (tiene vigencia hasta mayo de 2021). Dicho instrumento da origen a la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica, que a la fecha ha celebrado doce reuniones⁹² (cada dos años), en cuyo marco se adoptan los programas de Cooperación Técnica. México sostuvo la última reunión de la Comisión Mixta con

⁹² A pesar de que las reuniones se realizan bianualmente sólo se han llevado a cabo doce reuniones debido a que por diversas circunstancias tanto de Guatemala como de México se han pospuesto algunas reuniones.

Guatemala en 2017⁹³ y tuvo un programa aprobado para 2017-2018 con 21 proyectos, es decir, el mayor número de proyectos aprobados durante las comisiones.

Esta Comisión Binacional busca funcionar como mecanismo de diálogo que permita promover el progreso técnico y científico por medio de la cooperación. Se establecen programas bienales enfocados en el intercambio de especialistas, pasantías profesionales y capacitación, proyectos de investigación, de desarrollo tecnológico; intercambio de información; otorgamiento de becas y consultorías.

En particular, durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto se registraron varias acciones de cooperación internacional por parte de México hacia Guatemala que han permitido posicionar con mayor fuerza al país como donante:

“hace 6 años y creo que por primera vez se posicionó a México como cooperante en Guatemala y también se posicionó la cooperación dentro de la Embajada, no era muy reconocida. Creo que ha sido un trabajo intenso, pero también los recientes embajadores han otorgado un papel importante a la cooperación” (Castillo M. S., 2019).

Es decir, en este sexenio, México comenzó a consolidar realmente su papel en la implementación y coordinación de cooperación internacional en Guatemala, dando un giro hacia la implementación de recursos efectivos y al establecimiento de acciones de cooperación técnica con temáticas claramente identificadas, enfocadas al fortalecimiento institucional de este país, y a la colaboración en situaciones de emergencia de manera rápida como fue el caso de la erupción del volcán de Fuego.

En la entrevista a la licenciada María Salud Castillo, Encargada de cooperación internacional de la Embajada de México en Guatemala, se hizo énfasis en las principales temáticas de la cooperación mexicana. Asimismo, se detectó que una de las principales limitantes es la falta de seguimiento de los resultados de los proyectos después de terminados, lo que dificulta tener claridad sobre el impacto de las acciones realizadas:

“seguridad alimentaria (lucha contra la desnutrición crónica), de forma permanente gestión integral de riesgo, los temas en materia de salud,

⁹³ No hubo Comisión en 2019 como se tenía prevista por el cambio de gobierno en México por lo que se espera que para 2020 se pueda reprogramar.

educación (para sectores vulnerables u objeto de discriminación) y el desarrollo agrícola. [...] no se les da continuidad entonces hacemos pequeños proyectos que se concluyen y no les damos seguimiento” (Castillo M. S., 2019).

Ello implicaría que, a pesar de tener claridad sobre los aspectos que puede ofrecer México a Guatemala como donante, aún tiene algunas áreas que puede fortalecer, como dar mayor continuidad y seguimiento a los proyectos implementados y desarrollar proyectos con un presupuesto limitado para cooperación técnica.⁹⁴ De lo contrario, se corre el riesgo de quedarse con acciones aisladas, que no tengan evaluación y donde no se mantenga el contacto para dar continuidad, así como revisar la posibilidad de replicación y evaluar sus logros.

La cooperación bilateral se inscribe en el IX Programa de Cooperación Técnica y Científica México-Guatemala 2017-2018 (14 proyectos aprobados⁹⁵ y 2 cancelados⁹⁶) y se realizan reuniones de medio término para presentar avances. La entrevista realizada a la especialista en gestión de Cooperación Internacional de

⁹⁴ En 2012 la AMEXCID recibió un presupuesto de \$277, 073,094 USD para la implementación de acciones de cooperación mientras que en 2015 disminuyó a \$207,061,693 USD y en 2017 aumentó nuevamente a \$317,645,224.26 USD (AMEXCID, 2018). Sin embargo, en 2017 el 88.8% (\$279,766,529 USD) del presupuesto de cooperación se destinó a contribuciones a organismos internacionales, mientras que a cooperación técnica solo se destinó \$14,504,698 USD (AMEXCID, 2017).

⁹⁵ Los catorce proyectos aprobados en el IX Programa de Cooperación entre México y Guatemala de 2017 a 2018 fueron: 1) Fortalecimiento técnico para el manejo de plantaciones de cacao en Sistemas Agroforestales en la zona sur de Petén; 2) Fomento del desarrollo rural, gestión de investigación agroalimentaria y articulación para la innovación tecnológica en problemáticas del agua en Guatemala; 3) Cooperación técnica para la gestión integral de productos químicos y desechos peligrosos en el área fronteriza; 4) Efectos de la perturbación en la dinámica poblacional de *Crocodylus Moreletii* en el norte de Guatemala; 5) Fortalecimiento de capacidades técnicas para detección, monitoreo, identificación manejo y control de bosques de pino; 6) Propuesta de intercambio de experiencias en materia de desarrollo social y cooperación internacional; 7) Trasferencias de conocimientos en políticas públicas y las mujeres indígenas; 8) Fortalecimiento de las estrategias de asistencia al contribuyente en la Superintendencia de Administración Tributaria; 9) Plan de Formación para el personal de la Intendencia de Aduanas de Guatemala; 10) Fortalecimiento de la Metodología de Planificación Estratégica de la Policía Nacional Civil; 11) Fortalecimiento de la Dirección de Planificación en materia de monitoreo y evaluación de programas y proyectos; 12) Actualización y fortalecimiento de las capacidades investigativas y de procesamiento en escenas del crimen del Ministerio Público de Guatemala; 13) Fortalecimiento de las capacidades técnicas del personal técnico docente para el desarrollo de la formación profesional técnica y 14) Asistencia técnica para la transferencia del modelo de capacitación/educación basada en normas de competencia.

⁹⁶ Los dos proyectos cancelados son sobre mejoramiento de producción de miel en Petén (cancelado por falta de presupuesto compartido para su realización) y actualización de programas y proyectos de la Comisión contra las Adicciones.

Secretaría de Planeación de la Presidencia de Guatemala (Segeplan) evidencia que dentro de este convenio se ha priorizado la implementación de proyectos enfocados al fortalecimiento institucional de entidades guatemaltecas:

“Bajo el mandato del convenio de cooperación nosotros debemos acompañar la elaboración del programa para dos años en temas de ciencia y tecnología, definimos áreas siempre enfocadas al fortalecimiento institucional, trasladar el *expertise* mexicano o fortalecer temas que se han trabajado entre México y Guatemala durante cierto periodo” (Ávila López, 2019).

Las áreas de trabajo del IX Programa de Cooperación Técnica y Científica México-Guatemala 2017-2018 fueron las siguientes:

Tabla 5 Proyectos IX Programa de Cooperación Técnica y Científica México-Guatemala 2017-2018

Área	Proyecto	Objetivo
Sector agropecuario	Fortalecimiento técnico para el manejo de plantaciones de cacao en sistemas agroforestales en la zona sur de Petén en Guatemala y fomento del desarrollo rural, gestión de la investigación agroalimentaria y articulación para la innovación tecnológica en problemáticas del agua en Guatemala.	Mejoras en la producción de cacao y gestión agroalimentaria
Medio ambiente	Fortalecimiento de capacidades técnicas para la detección, monitoreo, identificación, manejo y control de bosques de pino, efectos de la perturbación en la dinámica poblacional del <i>Crocodylus Moreletti</i> en el norte de Guatemala.	Manejo de desechos peligrosos, monitoreo de gorgojo de pino, dinámica poblacional de <i>Crocodylus</i>
Desarrollo social	Intercambio de experiencias en materia de desarrollo social y cooperación internacional y transferencia de	Mujeres indígenas e intercambio de experiencias en

	conocimiento en Políticas públicas para las mujeres indígenas.	materia de desarrollo social
Gestión pública Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)	Realización de talleres de capacitación, plan de formación para el personal de la Intendencia de Aduana de Guatemala y gestión integral de productos químicos y desechos peligrosos en el área fronteriza.	Asistencia al contribuyente y formación de personal
Educación técnica	Fortalecimiento de la metodología de planificación estratégica de la Policía Nacional Civil; fortalecimiento de la Dirección de Planificación en materia de Monitoreo y evaluación de programas y proyectos del ministerio de Gobernación y mejorar capacidades técnicas, tecnológicas y metodológicas del personal docente del INTERCAP en mecánica automotriz, electricidad industrial, mantenimiento industrial, automatización industrial y gastronomía.	Fortalecimiento de capacidades y educación basada en normas de competencia

Elaboración propia con datos de (Embajada de México en Guatemala, 2018).

Con esta tabla se observan que las principales áreas donde México trabajó dentro de la cooperación internacional en Guatemala fueron: medio ambiente, desarrollo social y educación técnica, enfocando sus esfuerzos principalmente al fortalecimiento de capacidades para las instituciones de gobierno guatemalteco. En el caso de proyectos de cooperación triangular con Guatemala, en 2018 México firmó 15 proyectos con los siguientes países:

Tabla 6 Proyectos Triangulares de cooperación de México en Guatemala

País	Área	Proyecto
España	Electoral y salud	Sistema de gestión de información en el Tribunal Supremo Electoral Capacitación de emergencias obstétricas y neonatales en mujeres indígenas en San Marcos. ⁹⁷
Alemania	Infraestructura, fortalecimiento institucional, migración y medio ambiente	1 Fortalecimiento institucional de Segeplan 2 Fortalecimiento de la política pública de vivienda sustentable. 3 Preservación de la selva maya. 4 Prevención de la migración no acompañada de NNYA en el Triángulo Norte de Centroamérica. 5 Fortalecimiento para la gestión territorial del Corredor Biológico Mesoamericano. ⁹⁸
Suiza	Cambio climático	Programa educativo en gestión integral de riesgos y adaptación al cambio climático.
Japón	Salud	Salud sexual y reproductiva para adolescentes, prevención del embarazo y administración de bancos de germoplasma.
Estados Unidos	Agricultura	Facilitación comercial y seguridad alimentaria y el programa Moscamed. ⁹⁹
Fondo México-Chile	Migración derechos humanos	Fortalecimiento de mecanismos de atención y protección a personas migrantes en retorno del Triángulo del Norte de Centroamérica y capacitación en trata de personas y protección de víctimas.
Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria	Seguridad	Proyecto para capacitación de binomios caninos para proceso de inspección en aeropuertos, puertos y fronteras de Guatemala.

⁹⁷ Se aplica en el Departamento de San Marcos, Ixchiguan y Malacatán; está dirigido a capacitar a 180 médicos y enfermeras para que a su vez ellos puedan replicar y transmitir sus conocimientos.

⁹⁸ El proyecto Corredor Biológico concluyó en diciembre de 2018. Su aplicación se concentró en: Jutiapa, Jalapa y Chiquimula, en las Áreas protegidas: volcán Suchitán; Volcán Chingo, Volcán y Laguna de Ipala, Laguna de Atescatempa, Volcán las Víboras y Lago Guija.

⁹⁹ El Programa Moscamed, creado para contrarrestar la mosca del Mediterráneo, una plaga muy destructiva, opera en el 45% del territorio guatemalteco (Programa Moscamed Guatemala, 2019).

Elaboración propia con datos de (Embajada de México en Guatemala, 2018).

En este cuadro se reflejan los proyectos triangulares en los que México participó con otros países para llevar a cabo en Guatemala. Se observa que los esfuerzos de cooperación triangular están enfocados en cooperación técnica y fortalecimiento de capacidades en temáticas como salud, seguridad, políticas públicas, medio ambiente y migración.

Como se señaló, durante este periodo de gobierno se llevaron a cabo varios proyectos de cooperación. No obstante, durante la estancia en la Embajada de México en Guatemala se demostró que persisten algunas dificultades para la cooperación bilateral. En primera instancia es posible identificar que los problemas internos de las instituciones guatemaltecas tienen que ver con la baja profesionalización, la rotación de personal, aunada a la falta de recursos, todo lo cual ha dificultado el establecimiento de acciones de cooperación con mejores resultados entre México y Guatemala. Asimismo, continúa existiendo una gran asimetría de recursos y capacidades entre ambos países lo que dificulta la definición de agenda y resultados (Schiavon, 2018).

Por otra parte, es preciso mencionar que, a pesar de que México no es el principal cooperante en Guatemala, durante las entrevistas y las prácticas institucionales se detectó que Guatemala tiene una gran dependencia de los recursos y del establecimiento de proyectos de cooperación internacional con diversos países como Estados Unidos, España, Alemania, Japón, Taiwán como vimos en el capítulo anterior. No obstante, no todos los proyectos han logrado los resultados esperados ni han generado un cambio real en los últimos veinte años de acciones de cooperación en el país. Mientras no se termine con la visión asistencialista, todos los esfuerzos de cooperación no colaborarán a mejorar de fondo la situación del país.

A continuación, es preciso analizar dos de los proyectos de cooperación más emblemáticos impulsados durante este sexenio en Guatemala, con el objetivo de tener mayor claridad de cómo ha sido el proceso de implementación de proyectos para México en este país.

3.3.3.1 Programa Escuelas México

El Programa Escuelas México tiene sus orígenes en los años veinte del siglo XX y fue creado para reforzar la presencia de México en América Latina y el Caribe, así como para mostrar los lazos de solidaridad que comparte con las naciones hermanas. Según María Eugenia Casar y Bruno Figueroa “en 1996 se reconfiguró a fondo, bajo el nombre de programa “Escuelas México”, contando con recursos regulares para su ejecución anual, es por lo tanto, el programa de cooperación más antiguo del gobierno de México todavía en operación” (Casar & Figueroa Fischer, 2017, pág. 56). Está enfocado en siete países de Centroamérica, sus objetivos son otorgar material bibliográfico, mejorar la infraestructura escolar, colaborar con el aprovechamiento escolar y llevar a cabo la capacitación de docentes.

En particular, durante la administración del presidente Peña Nieto se implementaron acciones no sólo para otorgar recursos, sino para organizar visitas para los niños ganadores de los concursos del Programa¹⁰⁰ a la Ciudad de México, con la intención de realizar una serie de actividades culturales que generaran mayores conocimientos y acercamientos con México. En 2017 se benefició a 50 mil estudiantes (OXFAM México, 2018). Específicamente, el programa ha servido para posicionar a México dentro de las comunidades guatemaltecas como un actor clave de cooperación internacional y para cambiar la percepción de México. Este Programa ha sido el proyecto más emblemático y exitoso para la Embajada de México en Guatemala.

¹⁰⁰ Los concursos de este programa son “Mejor alumno de sexto grado” y “Pintura infantil”

Ello ha llevado a que muchas escuelas guatemaltecas estén interesadas en participar en el programa y recibir los beneficios en recursos económicos (\$20 mil dólares) para mejoras de infraestructura o equipamiento de las escuelas que las hace destacar del resto de los centros escolares guatemaltecos, al contar con mejores condiciones. El requisito indispensable para participar en este programa es que la escuela lleve el nombre de México o de algún jefe de Estado o prócer mexicano.

Dentro de este programa de cooperación, durante el sexenio de Peña Nieto se dio una dinámica muy particular para el caso de Guatemala, ya que debido a que los recursos otorgados por México eran insuficientes frente a todas las carencias que había en los planteles educativos, el área de cooperación de la Embajada de México en Guatemala comenzó a establecer estrategias con algunas de las empresas mexicanas establecidas en el país para que colaboraran con este programa a través de la donación monetaria o de recursos materiales para estas escuelas, como se comprobó en la entrevista realizada a la encargada de cooperación:

“Hay muchas cosas que hacer y no hay dinero que alcance, ahorita estamos innovando e invitando a las empresas mexicanas que puedan colaborarnos. Tenemos una buena alianza con Cemex [...], Mexichem nos ofreció láminas que tenían algún tallón y ya no podrían sacar al mercado, vamos a utilizarlas en tres escuelas [...], Da Gas nos dio estufas, también nos donaba el gas de las escuelas cada vez que se necesita” (Castillo M. S., 2019).

Esto implica que dentro de la cooperación internacional mexicana en Guatemala están participando como actores las empresas privadas bajo su papel de “empresas con responsabilidad social”. Considero que esta estrategia de involucrar a las empresas mexicanas puede ser una vía para que los proyectos de cooperación sean más sostenibles, generen mayor impacto y puedan favorecer a mejorar la imagen de México y de las empresas en la región.

Según el informe elaborado por la Embajada, el Programa Escuelas México en 2018 colaboró en Guatemala con 20 escuelas en nueve departamentos,¹⁰¹ beneficiando a seis mil alumnos. Se contó con la participación de empresas mexicanas como Da-Gas, que entregó mobiliario y útiles escolares, con el apoyo de la empresa Cinépolis, que permitió la proyección de una película infantil para más de 500 niños y envió varias colecciones de libros a las Escuelas México para fortalecer su acervo bibliográfico.

En entrevista con Catalina Ávila López, especialista en gestión de Cooperación Internacional de SEGEPLAN, se destacó un punto fundamental para el desarrollo de este programa en el futuro:

“considero que es importante mantenerlo y si es posible ir trascendiendo a otro tipo de apoyos para estas escuelas. Podría ser conveniente identificar un nuevo resultado, algo que permita que trasciendan nuestros proyectos” (Ávila López, 2019).

Es decir, al ser el programa de cooperación más antiguo y el que está mejor posicionado en Guatemala, sería importante establecer estrategias para que trascendiera y se establecieran nuevas propuestas innovadoras para el apoyo a estas escuelas y promover la educación dentro del país.

3.3.3.2 Programa de integración y desarrollo de Mesoamérica- Programa Mesoamérica Sin Hambre

El Proyecto Mesoamérica (PM) se estableció en junio de 2008, con el objetivo de fomentar la integración y el desarrollo regional. Se compone de dos ejes de trabajo (económico y social) y nueve líneas de acción.¹⁰² Funciona como un mecanismo de

¹⁰¹ Los departamentos que participaron para la edición 2018 del programa escuelas México en Guatemala fueron dos escuelas del departamento de Guatemala; tres en el departamento de Suchitepéquez; una en Chimaltenango; tres planteles del departamento de Retalhuleu; cinco en Quetzaltenango; dos en Escuintla; una en Alta Verapaz; dos en el departamento de Petén y una en San Marcos.

¹⁰² Las líneas de acción del PM son del eje económico (transporte, facilitación comercial y competitividad, energía, telecomunicaciones) y del eje social (salud, medio ambiente, gestión del riesgo, vivienda y seguridad alimentaria y nutricional) (Proyecto Mesoamérica, 2019).

diálogo político de alto nivel para construir consensos y esfuerzos de cooperación enfocados en generar prosperidad para la región.

En particular, para Guatemala, el PM identificó seis proyectos: 1) cooperación técnica para el desarrollo de sistemas educativos inclusivos; 2) ventana educativa; 3) prevención de la discapacidad, producto de las enfermedades transmitidas por vector; 4) instrumentación del Sistema Mesoamericano de Información Territorial para la gestión de riesgo de desastres; corredor biológico mesoamericano; 6) estrategia Mesoamericana de sustentabilidad ambiental y un proyecto de saneamiento fronterizo¹⁰³ (Embajada de México en Guatemala, 2019).

El PM ha logrado construir un proceso de cohesión e identidad regional para el enfoque de problemas comunes y soluciones de manera conjunta, bajo el principio de corresponsabilidad. Dentro del Proyecto Mesoamérica uno de los proyectos más destacados es el Programa “Mesoamérica Sin Hambre”, enfocado en promover la seguridad alimentaria.¹⁰⁴

Este proyecto es financiado en su totalidad por la AMEXCID. En mayo de 2014 se firmó el Acuerdo Marco de Cooperación para el establecimiento de un Fondo Fiduciario con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) como ente ejecutor, por un monto de 3 millones de dólares (con aportaciones anuales similares, según la disponibilidad presupuestal hasta completar al menos 15 millones de dólares). El acuerdo tiene una vigencia de cinco años. Si bien concluía en 2019, dado el éxito que se ha alcanzado se amplió hasta el 2020. Durante la administración del presidente Peña Nieto, México destinó para la región centroamericana \$15 millones de dólares para este proyecto, para atender acciones de cooperación y seguridad alimentaria, con lo que representa uno de los

¹⁰³ México tiene reservados para Guatemala 5 millones de dólares para un proyecto de saneamiento en la frontera (basurero en Tecún Umán y planta de tratamiento de aguas en La Mesilla).

¹⁰⁴ La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 considera la seguridad alimentaria “a nivel individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objetivo de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2011, pá. 2).

pocos proyectos en los que México realiza cooperación financiera destinada a establecer acciones directamente con la población.

En Guatemala, el proyecto Mesoamérica Sin Hambre (MSH) se desarrolló en dos vertientes: a nivel nacional, plantea apoyo técnico al Instituto Nacional de Estadística (INE), a la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESEAN), a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) y al Gabinete de Desarrollo Rural Integral en la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDR); apoyo técnico al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) para el fortalecimiento institucional de la Agricultura Familiar Campesina y apoyo técnico a los trabajos legislativos del Frente Parlamentario Contra el Hambre. Además, en este marco se brindó asesoría legal para la elaboración de la Ley ProBosque, se impulsó la iniciativa de Ley para la Alimentación Escolar y se está impulsando la Ley de Agricultura Familiar.

Eso implica que, en Guatemala a nivel nacional, el proyecto MSH estuvo enfocado al fortalecimiento de capacidades institucionales del gobierno para tener una alerta temprana y un seguimiento puntual de la seguridad alimentaria y nutricional, con el objetivo de mejorar las condiciones de la población infantil en el país.

Por su parte, a nivel regional, el proyecto MSH se desarrolló en el departamento de Chiquimula, en la Mancomunidad Copanch'orti¹⁰⁵ y estuvo enfocado en el aprovechamiento de fuentes naturales de agua (se construyeron pozos de agua); estufas ahorradoras de leña (entregadas 70 estufas); apoyo a las artesanas indígenas (más de 100 artesanas); diversificación de cultivos como las agro cadenas del maguey, tule y carrizo; promoción de sistemas agro forestales vinculados a incentivos económicos, apoyo a los pequeños agricultores en la producción de semilla de maíz y frijol fortificada, con mayores nutrientes y resilientes

¹⁰⁵ La Mancomunidad Copanch'orti' está integrada por los municipios de Camotán, Jocotán, Olopa, San Juan Ermita, que pertenecen al corredor seco; desde 2000 ha trabajado para generar un desarrollo regional a través de una estructura intermunicipal. Actualmente cuenta con 24 micro regiones rurales y cuatro urbanas por municipio (Mancomunidad Copanch'orti', 2019).

a la sequía. Apoyo a la producción de tilapia en pequeños estanques (la última cosecha fue de aproximadamente 5,000 libras); incorporación de la tilapia a la alimentación escolar (se inició con dos escuelas, en este momento son 15); apoyo en la producción de conejo; cultivo de jitomate y chile en macro túneles y apoyo al cultivo de fresas en zonas altas (Embajada de México en Guatemala, 2019).

Es decir, a nivel regional, las estrategias estuvieron enfocadas en actividades para mejorar la economía de las familias y sus condiciones de vida a través del fomento de cultivos con menor demanda de agua y la implementación de otras técnicas agrícolas que permitan a la población subsistir aún en las épocas de estiaje dentro del corredor seco.¹⁰⁶ El proyecto Mesoamérica Sin Hambre ha sido uno de los proyectos más emblemáticos de la cooperación mexicana en Guatemala y es el que ha generado una mayor visibilización de México como oferente y favorecido la mejora de la percepción que la población guatemalteca tiene de nuestro país.

3.4 Conclusión capitular

Retomando el objetivo de este capítulo que era analizar el papel de la cooperación internacional de México hacia Guatemala de 2012 a 2018, podemos decir que a lo largo de las décadas México ha ido modificando su papel dentro de la cooperación internacional para el desarrollo hasta convertirse en un actor dual (receptor y donante). La institucionalización de la cooperación internacional como un principio de la política exterior mexicana, así como el establecimiento de la Ley de

¹⁰⁶ El corredor seco de Guatemala comprende 46 municipios, que corresponden al 11% del territorio consecuencia de las sequías por la canícula o ausencia de precipitación por periodos 15 días o más en los meses de julio o agosto. Esta situación produce inseguridad alimentaria por el gran número de familias que dependen de la economía agrícola de subsistencia (frijol y maíz) y no cuentan con medios para alimentarse. Ello genera problemas de desnutrición en adultos y niños, principalmente menores de cinco años.

Cooperación Internacional para el Desarrollo y la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el desarrollo han permitido que México se convierta en un actor con mayor relevancia, que enfocó sus esfuerzos principalmente hacia Centroamérica.

En específico con Guatemala, a lo largo de la historia México ha mantenido una relación cercana con este país enfocado principalmente en su relación fronteriza y comercial. Durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto, la implementación de proyectos de cooperación permitió que se consolidara como un donante de gran importancia para Guatemala, lo que le ha permitido estrechar sus relaciones bilaterales.

Adicionalmente es importante mencionar que, durante los últimos tres sexenios de gobierno, México no ha tenido una política migratoria de largo plazo, sino que se han establecido estrategias desarticuladas enfocadas principalmente en la contención migratoria. No se ha planteado el tema como un punto fundamental de gobierno sino bajo una visión reactiva ante la coyuntura, lo que ha generado el cambio de las rutas migratorias, la intervención del crimen organizado y el incremento de las vulnerabilidades de las personas migrantes en tránsito por el país. Ejemplo de ello es que durante el sexenio de Vicente Fox la política migratoria estuvo enfocada en la seguridad nacional y la contención. En el caso del sexenio de Felipe Calderón se caracterizó por el aumento de políticas de control fronterizo y la inserción del crimen organizado en el proceso migratorio, lo que incrementó los peligros durante el tránsito migratorio por México y el incremento de las detenciones por autoridades mexicanas.

Al mismo tiempo, es importante también destacar que el tema migratorio mexicano ha sido influenciado por las políticas estadounidenses y esto se ha reflejado en el establecimiento de medidas basadas en la coyuntura y las presiones de Estados Unidos y no en la formulación de una clara línea de acciones frente al tema. La política migratoria ha sido más bien reactiva y menos propositiva.

Cabe recalcar también que, durante la administración de Enrique Peña Nieto, la política exterior mexicana estuvo enfocada en mejorar la imagen del país en el

exterior y en el establecimiento de alianzas comerciales para la diversificación del mercado. La política exterior tuvo varios enfoques para el desarrollo de acciones. En un primer momento dirigió sus esfuerzos hacia lo interno y la segunda parte de la administración promovió acciones hacia el exterior, consecuencia de la presión ejercida por Estados Unidos y la situación de inestabilidad que se vivía en América Latina.

Sobre el papel dual de México dentro de la cooperación internacional, podríamos decir que ha enfocado sus esfuerzos hacia Centroamérica, especialmente en la cooperación técnica, buenas prácticas en temas de desarrollo social, infraestructura, desarrollo agropecuario, medio ambiente y educación, principalmente. Finalmente, uno de los países de mayor prioridad para la implementación de proyectos de CID para México en la región es Guatemala, con quien ha desarrollado esquemas de cooperación bilateral, triangular y regional, con el objetivo de colaborar al mejoramiento de la situación del país y lograr posicionarse como un actor relevante de cooperación internacional para Guatemala, aunque es claro que aún puede ir perfeccionando sus estrategias de cooperación hacia el vecino del sur.

Instituto
Mora

Capítulo 4 Proyectos de cooperación México-Guatemala en materia migratoria

En este capítulo el principal objetivo es profundizar en el análisis de los proyectos de cooperación en los que participó México a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) en materia migratoria, para entender el peso que se le dio a este fenómeno y las dificultades que se tuvieron en su implementación.

Como primer punto, se habla sobre la cooperación mexicana hacia Guatemala en el tema migratorio. En segundo lugar, se realiza un análisis detallado sobre el “Proyecto sobre Prevención de la migración No Acompañada de Niñas, Niños y Adolescentes en Comunidades de Origen del Triángulo Norte de Centroamérica”, que se llevó a cabo de 2016 a 2019 en conjunto con la AMEXCID, Save the Children y la Agencia de Cooperación Alemana, con el propósito de conocer los antecedentes, objetivos, alcances, limitantes y resultados obtenidos de este proyecto en Guatemala. En tercer lugar, a partir de este proyecto se habla sobre el papel de la sociedad civil dentro de la cooperación internacional mexicana durante los últimos años y las posibilidades que ofrece el establecimiento de relaciones más cercanas entre estos actores.

En cuarto lugar, se realiza una pequeña reseña sobre el otro proyecto de cooperación en migración desarrollado por la AMEXCID en el marco del Fondo Conjunto México-Chile con Centroamérica, enfocado en la capacitación del personal migratorio para brindar mayores herramientas a la población migrante retornada. Como quinto punto de este capítulo, se realizan algunas recomendaciones para futuros proyectos de cooperación mexicana sobre la temática.

4.1 Cooperación de México a Guatemala en migración (2012-2018)

Por su ubicación geográfica, México es un país de tránsito hacia Estados Unidos y de destino para población migrante proveniente de los países centroamericanos. Ello le ha dado un papel muy relevante en la dinámica migratoria. En los últimos años, el aumento de la migración ha hecho evidente la importancia de establecer acciones de cooperación internacional encaminadas hacia el tema migratorio. En el sexenio del presidente Peña Nieto llevaron a cabo algunas estrategias de cooperación enfocadas en generar capacitación en materia educativa (Escuelas México), salud (Programas para Salud Materna), alimentación (Mesoamérica Sin Hambre), agroindustria (Consenso de Quetzaltenango)¹⁰⁷, así como la promoción del desarrollo económico en la región centroamericana. Ello indica que, si bien el tema migratorio no se había abordado directamente en los proyectos de cooperación mexicana con anterioridad, sí se habían desarrollado acciones para tener incidencia sobre algunos de los factores de origen de la migración.

También manifiesta que la cooperación internacional mexicana ha tenido una respuesta circunstancial frente al tema migratorio, dependiendo de los intereses inmediatos y de los temas prioritarios, tanto de los receptores como de los donantes. Para ejemplificar esto podemos recordar la información analizada en el capítulo dos de esta investigación sobre la cooperación recibida por Guatemala, donde se destacó que la prioridad en la solicitud de cooperación estaba en temas como salud, educación, seguridad alimentaria y protección social. El tema migratorio no entraba dentro de sus prioridades y, a pesar de ello, la AMEXCID impulsó dos proyectos de cooperación con Guatemala sobre el tema durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto.

¹⁰⁷ El Consenso de Quetzaltenango surge a partir de un acuerdo de hermanamiento en 2018 enfocado en las cadenas de valor transfronteriza entre México y Guatemala de los sectores agrícola, agropecuario, agroindustrial y comercial. Este Consenso contempla el intercambio académico y científico para el diagnóstico de áreas de oportunidad y fortalecimiento de lazos académicos (Dirección General de Coordinación política SRE, 2018).

Esto hace pensar que los intereses y prioridades de los actores de la cooperación pueden ir cambiando y que, bajo una perspectiva realista de las relaciones internacionales, los donantes pueden influir o imponer la agenda de cooperación internacional dependiendo de sus propios intereses. Para comprobar esto, es preciso retomar el marco conceptual de esta investigación sobre el interés y el poder en torno a la cooperación internacional. Si partimos de esa idea podríamos considerar que, desde la crisis migratoria de 2014, el incremento de los flujos migratorios centroamericanos y las presiones ejercidas por Estados Unidos hacia México para implementar mayores controles fronterizos y acciones para contrarrestar el fenómeno migratorio que mencionamos en el capítulo tres generaron que el gobierno mexicano comenzara a tener un interés real en desarrollar proyectos de cooperación que abordaran la migración.

Los dos proyectos de cooperación internacional sobre migración desarrollados por la AMEXCID durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto estuvieron enfocados en abordar el fenómeno en Guatemala, Honduras y El Salvador, al ser los tres países de origen del mayor número de flujos migratorios centroamericanos. El primer proyecto sobre “Prevención de la migración No Acompañada de Niñas, Niños y Adolescentes en Comunidades de Origen del Triángulo Norte de Centroamérica”, estuvo encaminado a la prevención de la migración infantil y dirigió su atención a las comunidades de origen, bajo un esquema triangular.

El segundo proyecto sobre “Fortalecimiento de mecanismos de atención y protección a personas migrantes en retorno, víctimas de trata objeto de tráfico ilícito de migrantes en los países del Triángulo del Norte de Centroamérica”, se realizó de manera triangular entre México, Chile y los tres países centroamericanos, y estuvo dedicado a la capacitación del personal migratorio centroamericano para proporcionar herramientas a la población migrante retornada que pudieran utilizar en su país de origen.

Al comienzo de la investigación, surgieron ciertos cuestionamientos sobre las razones por las que la AMEXCID solamente implementó dos proyectos de

cooperación internacional sobre migración durante esta administración hacia Guatemala. Como vimos en los capítulos anteriores, los datos estadísticos han demostrado que los flujos migratorios centroamericanos en las últimas décadas han aumentado paulatinamente, sobre todo en Guatemala, Honduras y en menor medida en El Salvador, y se ha hecho evidente que México se ha convertido no sólo en país de tránsito, sino también de destino de migración, y que las políticas migratorias mexicanas de contención se han incrementado.

Ello nos llevó a cuestionarnos ¿por qué el proyecto de prevención de migración infantil en Centroamérica estuvo tan focalizado hacia ciertas comunidades?, ¿por qué a la par de la implementación de este proyecto no se realizaron otros que abordaran alguno de los factores que en los últimos años han favorecido la migración centroamericana?, ¿por qué no se continuó con la replicación de este proyecto en otras comunidades para tener impacto en un mayor número de personas?, ¿cuáles pueden ser los alcances de los proyectos de cooperación para colaborar con el fenómeno migratorio?, ¿los gobiernos centroamericanos estuvieron interesados en replicar este tipo de proyectos?, ¿qué genera mejores resultados, emprender proyectos donde los beneficiarios sean población de las comunidades afectadas por la migración o con las autoridades y funcionarios migratorios?

Sin embargo, después de la práctica institucional en Guatemala y de obtener más información sobre el proceso migratorio de ese país, se hizo evidente que abordar esta temática con proyectos de cooperación es un proceso complejo. Implica tener mucha claridad sobre todos los factores del fenómeno, así como entender que la cooperación internacional mexicana tiene ciertas limitantes de recursos (financieros y de recursos humanos) que pueden complicar el desarrollo de proyectos de mayor envergadura.

Además, es necesario comprender que la cooperación internacional es solamente un apoyo desde la colaboración ante las problemáticas del país receptor, pero que la implementación de proyectos de cooperación no necesariamente va a solucionar en su totalidad un fenómeno tan compleja como la migración, sino que

se requiere llevar a cabo a la par acciones más amplias por parte del gobierno receptor que acompañen estos proyectos para que los resultados pueden ser mayores y realmente se pueda generar un impacto sobre el fenómeno.

A partir de esta idea se retoma la hipótesis de investigación que parte de la idea que el tema migratorio es aún un reto dentro de la cooperación internacional entre México y Guatemala, por las dificultades que ha significado el establecimiento de consensos sobre las competencias e intereses entre los gobiernos locales, nacionales e internacionales al ser un fenómeno multidimensional.

Con esta hipótesis en mente será importante realizar como siguientes puntos una revisión de los dos proyectos de cooperación internacional implementados por la AMEXCID enfocados en el tema migratorio para analizar si dentro de su implementación se observaron estas dificultades para la concertación de competencias e intereses entre los actores involucrados.

4.1.1 Proyecto sobre Prevención de la migración No Acompañada de Niñas, Niños y Adolescentes en Comunidades de Origen del Triángulo Norte de Centroamérica

El proyecto para la prevención de la migración No Acompañada de Niñas, Niños y Adolescentes (NNYA) en el Triángulo Norte centroamericano fue un proyecto piloto de cooperación triangular entre la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ), la organización internacional Save the Children y AMEXCID que se llevó a cabo en comunidades de Guatemala, Honduras y El Salvador en el periodo de 2016 a 2019.

No se pudo acceder a la información de todas las fases del proyecto por diversas circunstancias. Sin embargo, finalmente Save the Children México me dio acceso a varios documentos finales (Informes semestrales de avances, Informe final, Análisis de la Línea Base, Guías didácticas de trabajo para los Comités, para los talleres, Modelo de Atención para NNYA en migración forzada, Mapeo de

Actores y Compendio de instrumentos de monitoreo y evaluación), lo que permitió entender los alcances del proyecto.

Por otra parte, por cuestiones administrativas tampoco se pudo revisar el documento de la evaluación de medio término¹⁰⁸ realizado por la organización de la sociedad civil Inclusión y Equidad. A pesar de ello, esta información se complementó con las entrevistas realizadas a actores clave y la revisión de los informes semestrales del proyecto durante la práctica institucional en la Embajada de México en Guatemala, que permitieron entender mejor el proceso de implementación.

Es preciso aclarar que este análisis no pretende ser un diagnóstico del proyecto porque metodológicamente no se contó con todos los elementos necesarios para realizar una evaluación. Por lo que simplemente se hizo una revisión e interpretación de los resultados semestrales y finales, contrastado con las entrevistas, lo que permitió llevar a cabo algunas reflexiones que podrían ser tomadas en consideración para futuras propuestas de proyectos de este tipo.

4.1.1.1 Antecedentes del proyecto

A partir de 2014, tuvo lugar un incremento sustancial de la migración de NNYA hacia Estados Unidos como consecuencia de los altos índices de violencia, la pobreza, el deterioro institucional, la falta de confianza en las autoridades locales, del poco acceso a servicios básicos. Además, debido a la cooptación de menores por parte de las maras y la descomposición del tejido social entre la niñez centroamericana, se demostró la importancia de establecer acciones para apoyar a esta población con gran vulnerabilidad dentro del proceso migratorio.

¹⁰⁸ En la entrevista realizada a director de la organización Inclusión y equidad se solicitó el documento de evaluación y esta fue la respuesta: “Mira no te puedo compartir el informe porque en el contrato que firmamos, sólo GIZ puede darlo, si no con gusto te lo daría, de hecho ni siquiera lo subimos a nuestra página de internet” (Rojas, 2020).

Por lo tanto, en 2015 Save the Children México, organización de la sociedad civil enfocada en trabajar a favor de la niñez y la adolescencia¹⁰⁹ comenzó un cabildeo con la AMEXCID para presentar un proyecto de cooperación basado en su modelo de atención a la población infantil migrante en las comunidades de tres países de Centroamérica: Guatemala, El Salvador y Honduras.

Este proyecto partió de la idea que la migración es un derecho humano, a pesar de los grandes riesgos que este proceso puede implicar. Pero consideraba que era necesario establecer acciones que permitieran atender las principales causas de la migración forzada (pobreza, inequidad, falta de oportunidades, la exclusión y reunificación familiar) en conjunto con actores clave para mejorar los medios de vida en sus comunidades de origen, con el objetivo de comenzar a sentar bases para el establecimiento de cambios culturales y de toma de conciencia, bajo el entendido que la complejidad del proceso migratorio haría que los resultados reales se obtuvieran hasta el mediano plazo.

Este proyecto buscaba desarrollar estrategias con la finalidad de construir una cultura que contrarrestara la violencia, generar oportunidades de vida y mejorar el desarrollo de los NNyA centroamericanos, así como fortalecer la identidad y sensibilizar acerca de los riesgos de la migración para esta población.

El proyecto se planteó bajo un esquema de cooperación triangular, por lo que surge el cuestionamiento ¿por qué se recurrió a estos actores? Por una parte, Save the Children México fue la institución que tuvo la iniciativa del proyecto al tener un interés en el establecimiento de acciones enfocadas en la atención de la migración infantil. Adicionalmente, esta organización no sólo contaba con filiales en los tres países de la región que participaron, sino que tenía conocimiento de las problemáticas, reconocimiento a nivel local y un modelo propio de intervención para apoyar a la niñez centroamericana que los otros actores involucrados no tenían. Ello llevó a tomar la decisión de que esta institución fuera la implementadora del

¹⁰⁹ Actualmente Save the Children trabaja en más de 120 países con el fin de alcanzar mejoras en las vidas de más de 50 millones de niños y niñas. Su visión es la de un mundo en el que todos los niños y las niñas tengan asegurado el derecho a la supervivencia, la protección, el desarrollo y la participación. Buscan impulsar avances significativos en la forma en que el mundo trata a los niños.

proyecto en los tres países a través de sus oficinas filiales, bajo la dirección de la oficina de México.

Para GIZ, la migración y la situación de refugio en condiciones de violencia y transgresión de los derechos humanos se habían convertido en temas prioritarios para sus acciones de cooperación internacional en Centroamérica, por lo que este proyecto le fue de gran interés. Además, GIZ buscaba contribuir a través de este proyecto a que México comenzara a participar más activamente en la cooperación financiera, a partir de compartir su experiencia como donante.

En el caso de la AMEXCID, generalmente las acciones de cooperación internacional frente al tema migratorio en Centroamérica habían estado enfocadas a la coordinación y aplicación de la Ley de Migración mexicana y en colaboraciones académicas de investigación. Por lo que este proyecto era el primero sobre la temática, enfocado directamente a población, con la colaboración directa de una organización de la sociedad civil que garantizara el correcto desarrollo del mismo.

Ello llevó a considerarlo como un ejemplo del dinamismo de la cooperación mexicana, al ser el primer proyecto triangular dirigido a la región centroamericana, en colaboración con Alemania y operado directamente por una organización de la sociedad civil (Casar & Figueroa Fischer, 2017, pág. 106). Además, era el primer proyecto mexicano que involucraba la acción conjunta de gobiernos y sociedad civil en acciones multilaterales, con una perspectiva innovadora para la prevención de la migración forzada y la integración de un modelo de atención que podía ser escalado y replicado en otros espacios.

En suma, podríamos decir que Save the Children se sumó al proyecto al tener interés en la atención de la migración infantil y contar con experiencia en la región; para GIZ la migración se había convertido en un tema prioritario y deseaba compartir con México su experiencia como donante financiero; y AMEXCID estaba interesado en comenzar a abordar la cooperación en torno al tema migratorio a través de otras vías.

En 2016, Save the Children México desarrolló en conjunto con AMEXCID y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) un diagnóstico situacional participativo

sobre las características de las comunidades propuestas, la percepción entre la población de las causas de la migración, las tendencias migratorias, los medios de vida, las condiciones de violencia y los sistemas de protección en las comunidades con el fin de establecer la línea base.

Este diagnóstico fue presentado a los gobiernos de los tres países receptores del proyecto (Guatemala, Honduras y El Salvador) para su aprobación, quienes ratificaron las comunidades rurales y periurbanas¹¹⁰ que serían atendidas. Se establecieron en cada país instituciones ejecutoras nacionales: en El Salvador, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA); en Guatemala, la Secretaría de Bienestar Social (SBS) de la Presidencia de la República; y en Honduras, la Dirección de la Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF), que darían seguimiento en conjunto con las oficinas de Save the Children en cada país.

El proyecto inició actividades en comunidades en julio de 2016 y concluyó en abril de 2019. Fue coordinado por Save the Children en México y ejecutado por Save the Children en El Salvador, Guatemala y Honduras. Al ser un proyecto multiactor es importante explicar el organigrama del proyecto para lo cual fue de gran utilidad revisar el Manual de gobernanza (2016) (Ver esquema 1), donde claramente se especifican las funciones de cada Comité participante.

En el primer nivel se encontraba el Comité Ejecutivo integrado por el Fondo Conjunto AMEXCID y GIZ y por Save the Children México. Era el órgano directivo cuyo objetivo era velar por el éxito, posicionamiento y fortalecimiento del proyecto. Sus principales funciones eran reunirse una vez al año, conocer los avances, aprobar cambios principales, tomar decisiones sobre el desarrollo y elaborar un plan de comunicación (Save the Children México , 2016).

¹¹⁰ Las comunidades que participaron fueron: El Salvador: Colonia Carrillo área urbana del Municipio de San Miguel (850 participantes directos) y la Comunidad de Cantón Piedra Azul de San Rafael Oriente en el Departamento de San Miguel (1,200 participantes directos); y en Honduras: Colonia Villafranca, municipio del Distrito Central en la zona peri urbana de Tegucigalpa (1,100 participantes directos) y Asentamientos Humanos Zona SINAI sector de la Rivera Hernández de San Pedro Sula (1,150 participantes directos).

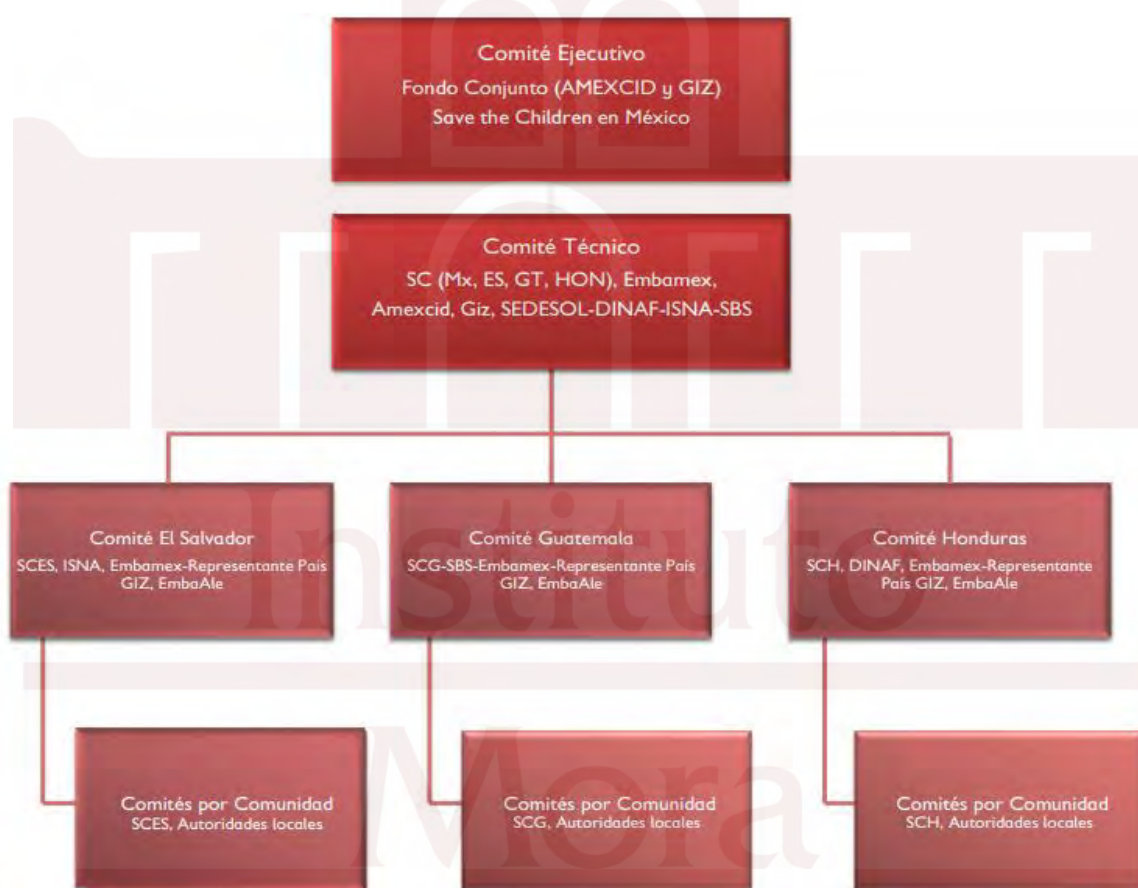
En el segundo nivel estaba el Comité Técnico integrado por Save the Children México, Guatemala, El Salvador y Honduras, las Embajadas de México en estos tres países, AMEXCID, GIZ, SEDESOL, DINA, INSA y SBS (instituciones ejecutoras nacionales de cada país). El principal objetivo de este Comité era apoyar en el cumplimiento de los resultados establecidos y su ejecución, para lo cual se tenían previstas reuniones anuales. Estaban encargados de analizar problemas, obstáculos y plantear posibles soluciones, estar informados sobre los avances, logros y retos, así como identificar contenidos que tuvieran que ser incorporados, a través de ajustes al proyecto (Save the Children México , 2016).

En el tercer nivel se contaba con tres Comités, uno por cada país, compuestos por Save the Children, las instituciones ejecutoras nacionales, la Embajada mexicana, un representante de GIZ y la Embajada de Alemania. El Comité por país tenía como principal objetivo ser un espacio de diálogo sobre los comités locales y asegurar que los resultados estuvieran alineados con las políticas nacionales de protección de los NNyA de cada país y con los lineamientos de las embajadas. Al mismo tiempo, este Comité buscaba impulsar la gobernanza de los derechos de los NNyA en riesgo de migrar de manera insegura, con el fin de analizar las acciones desarrolladas por el proyecto y trabajar en conjunto con las autoridades nacionales para fortalecer los resultados, identificar oportunidades de fortalecimiento, así como mantener una comunicación constante sobre cambios y acciones emprendidas (Save the Children México , 2016).

En el cuarto nivel estaban los tres Comités por Comunidad, integrados por Save the Children de cada país y autoridades locales incluyendo a representantes locales de los Comités Escolares y de Protección y autoridades comunitarias. Su objetivo era fortalecer las redes de apoyo y favorecer la construcción del tejido social para la protección, respeto y promoción de los derechos de los NNyA en las comunidades donde se desarrolló el proyecto. Su principal función era reunirse regularmente, articularse para prevenir la migración riesgosa y apoyar con algunas acciones vinculadas a los Comités escolares y de protección, del Club de Interés y generar espacios seguros de trabajo (Save the Children México , 2016).

Ello implica que las Embajadas de México en los tres países centroamericanos eran parte del Comité Técnico y de los Comités por país, pero no tenían una actuación directa sobre la implementación de los proyectos; su labor era reportar a AMEXCID los avances del proyecto. Esto es importante destacarlo ya que gran parte de la información obtenida fue por parte del área de cooperación de la Embajada de México en Guatemala, quienes no estuvieron trabajando directamente en campo.

Imagen 2 Gobernanza del proyecto de prevención de migración no acompañada del Triángulo Norte de Centroamérica



Fuente: Obtenido de la presentación del proyecto realizada por (Save the Children, 2018).

Por otra parte, debemos subrayar que el proyecto fue financiado por México en conjunto con Alemania, a través del Fondo Conjunto México-Alemania.¹¹¹ El

¹¹¹ El Fondo Conjunto México-Alemania es una iniciativa que a través de decisiones consensuadas y financiamiento paritario apoya proyectos de terceros de buena gobernanza en temas de

presupuesto total por los tres años para los tres países fue de \$1,555,000 dólares, de los cuales GIZ, a través de Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), aportó \$500,000 dólares para dos años; AMEXCID contribuyó con \$1,000,000 de dólares por los tres años del proyecto y hubo una inversión previa a la ejecución de \$55,000 dólares por parte de Save the Children México. El proyecto tenía planteado beneficiar directamente a aproximadamente 6,068 NNyA en los tres países centroamericanos y tener como beneficiarios indirectos a cerca de 30 mil personas en el área de influencia escolar y comunitaria (Área de cooperación de la Embajada de México en Guatemala, 2016).

Según el Informe sobre el Proyecto de prevención de migración de niños, niñas y adolescentes No acompañados en Comunidades de origen del Triángulo Norte de Centroamérica, realizado por el área de cooperación de la Embajada de México en Guatemala (2015), el proyecto estaba enfocado en los siguientes puntos:

- Consolidación de la identidad de los NNyA a través de la auto-organización, generación de arraigo y pertenencia a su comunidad, estrategias de auto protección e incremento de su participación en la toma de decisiones comunitarias y de vida
- Reconocimiento de los NNyA como sujetos de derechos y agentes de cambio que influyen en su entorno y pueden tomar decisiones personalmente
- Mejoramiento de las condiciones de vida de la población local a través de la revitalización de la economía local, el desarrollo territorial y la promoción de estrategias para la suficiencia alimentaria
- Impulso a una cultura de paz y ternura¹¹² por medio del manejo de emociones, la promoción de la parentalidad democrática, la resolución de conflictos y la justicia restaurativa entre las comunidades

gobernanza democrática, seguridad pública, inclusión social, derechos humanos y estado de derecho en México.

¹¹² En este proyecto se propone una Cultura de paz y ternura como alternativa a la violencia en la que se enmarca la migración actual de NNyA, por medio del fomento de relaciones más equitativas.

- Generación de oportunidades en comunidades de origen por medio del juego, el deporte, la cultura, la recreación y el incremento de los vínculos familiares
- Impulso y fortalecimiento de sistemas locales e interregionales de protección dentro de los sistemas escolares y comunitarios, así como la promoción de incidencia en los sistemas nacionales e interregionales de estos países
- Establecimiento de alianzas con las autoridades, medidas de protección durante el tránsito, recepción, acogida, retorno y reintegración de NNyA migrantes

En otras palabras, el enfoque del proyecto era trabajar directamente con las niñas, niños y adolescentes en las escuelas, con los padres y madres de familia, los docentes, directivos y autoridades locales, y así involucrar a todos los actores vinculados para colaborar en prevenir la migración infantil, la toma de decisiones más informadas y la toma de conciencia de los NNyA ante el abuso, el abandono, la violencia y la explotación. Como se destacó en la entrevista a María Salud Castillo, encargada de cooperación de la Embajada de México en Guatemala:

“Se buscó instrumentarlo en las escuelas, con el consentimiento de los padres de familia, de los directores y de los maestros. Se hacían dinámicas con los niños sobre los peligros de migrar, reuniones de padres de familia que son muy importantes ya que finalmente son quienes tienen la responsabilidad de cuidarlos” (Castillo M. S., 2019).

Es decir, este proyecto pretendía colaborar en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, sociales e individuales, aumentar la protección de la niñez en las comunidades de origen, e incrementar el conocimiento e información sobre los riesgos migratorios. Según el Informe del proyecto realizado por la oficina de cooperación internacional de la Embajada de México en Guatemala (2016) y el Informe de Save the Children Guatemala (2017) los seis objetivos de este proyecto y las actividades para los tres países fueron los siguientes:

Tabla 7 Objetivos, actividades, indicadores del Proyecto sobre Prevención de la migración No Acompañada de Niñas, Niños y Adolescentes en Comunidades de Origen del Triángulo Norte de Centroamérica

Objetivo 1

Impulsar acciones con NNYA en las escuelas y a nivel comunitario orientadas a la generación de una cultura de paz y ternura, que consolide la identidad, fomente el arraigo y refuerce la pertenencia.

Actividades:

1 Talleres lúdicos-recreativos de acuerdo a rango de edad para interiorizar el tema de la identidad, concientización sobre el valor y los derechos de los niños y reconocimiento de emociones con el apoyo de una Guía didáctica con cuatro bloques temáticos y 16 temas:

- “Me reconozco y me valoro”- Temas: Identidad, Reconozco mi cuerpo y mis sensaciones, Reconocimiento de mis emociones, Capacidad de contacto conmigo mismo, Autovaloración
- “Relaciones inclusivas”-Temas: Resolución de conflictos, Iguales pero diversos, Cultura de Paz, Equidad de género, No Discriminación.
- “Niñas y niños sujetos de derechos” -Temas: Los derechos de la niñez, Derechos y migración y Riesgos y migración.
- “Aprendiendo a tomar decisiones-Feria escolar”- Temas: ¿Quién soy?, Aprendo a decidir, Pasos para un proyecto de vida, Derechos y proyecto de vida.

2 Impulso a clubes de interés comunitario para sensibilizar sobre migración, acciones de auto cuidado entre los NNYA, incentivar la opinión, debate y convivencia e incentivar programas de acción social en la comunidad a través de una Guía Didáctica, y de actividades deportivas, culturales y recreativas

3 Habilitar espacios comunitarios para desarrollo de actividades

4 Generación de espacios de reflexión-acción con padres de familia para manejo del estrés, crianza con ternura y buen trato, protección de NNYA. Con docentes y directivos acciones sobre la protección escolar, códigos de conducta, concientización de la responsabilidad de visualizar la problemática.

Indicadores

- Porcentaje de NNYA que permanecen en la escuela
- Porcentaje de escuelas que realizan acciones para proteger a NNYA contra las situaciones de violencia

Objetivo 2

Generar alianzas con actores que trabajen en la zona y que estén involucrados en el tema para tener sinergia.

Actividades:

1 Desarrollar acciones conjuntas con otras organizaciones para mejorar el impulso a mensajes y la generación de estrategias comunes.

- 2 Evitar la duplicidad de acciones.
- 3 Tener acercamiento con líderes comunitarios.
- 4 Promover la visibilidad de la iniciativa a distintos niveles.
- 5 Identificar espacios de formación y profesionalización de los equipos operativos.

Indicadores

- Número de actores que invierten recursos propios en acciones concretas
- Número de NNYA retornados atendidos

Objetivo 3

Promover acciones que atiendan los orígenes de la migración e impulsen la construcción del tejido social a nivel comunitario y la implementación y desarrollo de sistemas de protección locales. Proyectos que mejoren las condiciones de las comunidades y abran nuevas fuentes de empleo, cuidado del medio ambiente, alternativas para coadyuvar a disminuir la presión de migrar, construcción de tejido social, apoyar en procesos de repatriación y reintegración a las comunidades.

Actividades:

- 1 Impulso a opciones productivas para jóvenes mediante la apropiación de espacios comunitarios para la práctica de deportes o la formación académica
- 2 Mejoramiento de la infraestructura local
- 3 Capacitación productiva a adolescentes en diferentes temáticas
- 4 Mejoramiento de condiciones familiares a través de proyectos productivos enfocados en mejorar la seguridad alimentaria mediante la facilitación y acceso de alimentos con alto valor nutrimental
- 5 Implementación de acciones para la reintegración de los NNYA repatriados

Indicadores

- Número de acciones de fortalecimiento de capacidades desarrolladas
- Porcentaje de niños que reciben apoyos de programas sociales
- Porcentaje de NNYA que expresan la intención de emigrar de sus comunidades
- Número de programas para el mejoramiento de los medios de vida

Objetivo 4

Sistematizar el modelo de intervención a partir de las evidencias de lo que sí funciona para hacerlo replicable y escalable

Actividades:

- 1 Diagnósticos comunitarios
- 2 Generación de guías operativas y capacitación que describa los requerimientos técnicos y los contenidos conceptuales para orientar a quienes desean replicar la experiencia. (Documento operativo; metodología de la intervención; monitoreo y evaluación; guías didácticas y las investigaciones).

Indicadores

- Modelo evaluado según costo-beneficio en cada país
- Número de evidencias de interés de comunidades en replicar el modelo

Objetivo 5

Implementación y fortalecimiento de sistemas locales de protección

Actividades:

1 Conformación de comités de protección escolar en las escuelas y comunitarios para identificación de problemáticas familiares, identificación de riesgos de seguridad, prioridades de mejoramiento de infraestructura escolar y comunitaria y acordar acciones para hacer accesibles los derechos de NNyA.

Indicadores

- Porcentaje de escuelas con comités de protección operando
- Porcentaje de comunidades con comités de protección operando

Objetivo 6

Incidencia en políticas públicas

Actividades:

1 Generar alianzas con actores políticos en los distintos niveles (municipal, departamental, nacional para generar incidencia.

2 Identificar mecanismos transfronterizos de colaboración, marcos normativos y necesidades legislativas y operativas.

3 Alimentar el debate y la agenda pública sobre el derecho de los NNyA a no migrar de manera forzada.

Indicadores

- Número de propuestas de cambios normativos nacionales e interregionales
- Número de documentos emitidos conjuntamente para enriquecer el debate internacional

Elaboración propia con datos del Informe de proyecto realizado por la oficina de cooperación internacional de la Embajada de México en Guatemala 2016, del Informe final de Save the Children México (2017) y del Modelo de Atención para prevención de la migración de NNyA no acompañados (Save the Children México, 2016).

No obstante, debemos tomar en consideración lo que se destacó en la entrevista realizada a Christian Rojas, director de Inclusión y Equidad, institución encargada de la evaluación de medio término del proyecto, quien mencionó que durante la implementación en campo:

“se cambiaron en distintos momentos los indicadores, incluso se hicieron modificaciones al proyecto. Se aprobó uno, luego se hicieron modificaciones,

luego se volvieron a cambiar en la medida que iban implementando el proyecto, lo iban modificando” (Rojas, 2020).

Lo cual hace pensar que quizá no todas las actividades e indicadores que se presentan esta tabla fueron las propuestas originales de diseño del proyecto, lo cual no se puede clarificar al no tener acceso al documento marco lógico de inicio. Este elemento será considerado más adelante como una de las limitaciones que tuvo el proyecto.

Igualmente, también es importante destacar que, debido a que el proyecto y la metodología fueron diseñados por Save the Children México, se generó un documento base donde no se estipulaban las particularidades de cada comunidad. Por ello, cada oficina regional tuvo que trabajar en la adaptación a las comunidades, tratando de mantener una unidad metodológica para que los resultados pudieran ser medibles y comparables en los tres países. Aunque cada país tuvo dificultades y limitaciones diferentes en la implementación.

4.1.1.2 Implementación del proyecto en Guatemala

Es pertinente comenzar este apartado mencionando que la práctica institucional en la Embajada de México en Guatemala me permitió obtener información sobre el desarrollo de este proyecto en ese país y platicar directamente con Roberto Cabrera, ex director de Save the Children Guatemala, quien estuvo en mandato durante la implementación del proyecto. De igual modo, entrevisté a Rosy Ajtun, Maricruz Tzantir y Haydeé García, parte del personal técnico en campo en Joyabaj de Save the Children Guatemala, y a María Salud Castillo, encargada de cooperación internacional de la Embajada de México en Guatemala. También pude conversar con Christian Rojas, director de la Organización No Gubernamental mexicana Inclusión y Equidad, que fue contratada por GIZ para realizar una evaluación de los avances y resultados intermedios del proyecto.¹¹³

¹¹³ Esta evaluación de resultados intermedios se realizó con diez objetivos durante el periodo: “De fines de 2017 trabajo de gabinete y febrero y marzo del 2018 realizamos visita a campo. Estuvimos

Adicionalmente, tuve acceso a los informes semestrales realizados por la Embajada y por Save the Children Guatemala. Sin embargo, por cuestiones de seguridad y falta de transporte para llegar a la localidad no fue posible realizar una visita a las comunidades donde se implementó el proyecto en Guatemala para constatar con la población su percepción acerca de sus resultados. A pesar de ello, las entrevistas y la información documental revisada permitieron tener una visión sobre los alcances, limitaciones y resultados, así como de los elementos que se podrían replicar en futuros proyectos de cooperación internacional en comunidades donde México colabore en el tema migratorio.

Con esto en mente, ahora se realizará un análisis de la implementación del proyecto en Guatemala. En primer lugar, debemos mencionar que desde 1983 Save the Children Guatemala ha trabajado en zonas vulnerables del país¹¹⁴ en favor de la promoción de los derechos de NNYA, educación (lecto-escritura y educación bilingüe intercultural) para población indígena, alimentación y fortalecimiento de infraestructura escolar, a través del establecimiento de acciones de desarrollo sostenible en el largo plazo y respuesta humanitaria en situaciones de crisis. Es decir, la institución contaba con experiencia en campo, conocimiento de las problemáticas de las comunidades guatemaltecas, experiencia en trabajo con población infantil, reconocimiento y credibilidad entre la población, así como apoyo de instituciones del gobierno guatemalteco.

Por otra parte, el contexto de Guatemala era sensible ante esta problemática consecuencia de la crisis migratoria de 2014. Ello condujo a que durante ese periodo la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República de Guatemala implementara el “Programa Niñez y Adolescencia migrante no acompañada”, una campaña de prevención de riesgos de migración “Quédate”, y la creación de los alberges “Nuestras Raíces”, enfocados en la recepción de migración infantil

más o menos diez días a cada lugar. Fuimos a ver las actividades, entrevistamos a los capacitadores, al personal de las Embajadas de México” (Rojas, 2020).

¹¹⁴Save the Children Guatemala trabaja en siete departamentos y 42 municipios: 12 municipios de Huehuetenango; 13 municipios del Quiché, 8 municipios de San Marcos; 2 de Totonicapán; 2 de Quetzaltenango; uno de Guatemala y 4 municipios de Chiquimula (Save the Children Guatemala, 2017).

retornada. Ello pone de manifiesto que durante esta época la temática había adquirido relevancia para el gobierno guatemalteco, lo cual facilitó la recepción de este proyecto al seguir un enfoque similar al implementado a nivel nacional.

El lanzamiento oficial del proyecto en Guatemala tuvo lugar el 23 de noviembre de 2016 en la Embajada de México en Guatemala, pero se comenzó a trabajar en campo desde junio de 2016. Para los tres años se contó con un presupuesto de \$409,554.17 dólares provenientes del Fondo México-Alemania administrado por AMEXCID. En un principio se tenía previsto trabajar con ciertas comunidades detectadas por Save the Children Guatemala.¹¹⁵

Sin embargo, después de presentar el proyecto al Ministerio de Asuntos Exteriores de Guatemala y a la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia y realizar un análisis detallado de las comunidades,¹¹⁶ se tomó la decisión de elegir dos comunidades rurales, Quiacoj (1,200 participantes) y Cruz Chic (568 participantes), ambas ubicadas en el municipio de Joyabaj¹¹⁷ en el departamento de El Quiché.

Los criterios para elección de este municipio se basaron, en primer lugar, en los datos del Ministerio de Educación sobre las comunidades con mayor porcentaje de deserción escolar,¹¹⁸ consecuencia principalmente de la migración interna y de otros datos como los bajos niveles de salud y alimentación. Esto se puede comprobar con la información proporcionada durante la entrevista a la licenciada

115 En un principio se tenía previsto que el proyecto se desarrollara en aldeas del departamento de Zacapán o en aldeas del departamento de El Quiché o del departamento de San Marcos (Save the Children Guatemala, 2015).

116 Algunas de las comunidades propuestas en un principio tenían características que dificultaban la implementación por cuestiones como narcotráfico, largas distancias, falta de oficinas disponibles en campo, seguridad, viabilidad económica y facilitación política (Cabrera, 2019).

117 El municipio de Joyabaj se encuentra a 110 kilómetros de Ciudad de Guatemala, está integrado por una cabecera municipal, 61 caseríos, 52 parajes, 5 aldeas y 2 fincas, la mayoría de estas comunidades son de acceso complicado, al no contar con caminos asfaltados (Municipio de Joyabaj y Segeplan, 2011). En la mayoría de los caseríos no hay más que educación primaria y para educación secundaria deben acudir a la cabecera municipal.

118 “El ciclo escolar se cierra en marzo porque en estas fechas empieza la migración interna hacia la Costa, a las fincas de café y cardamomo. Se van las familias enteras y regresan más o menos en enero o febrero. Hay bastante deserción a finales de año, muchos no terminan la escuela” (Ajtun, 2019).

María Salud Castillo (2019), encargada de cooperación de la Embajada de México en Guatemala, quien comentó que:

“Estas comunidades que eligió Guatemala son las que de acuerdo con sus estudios son las que más expulsan migrantes, esa fue la forma de elegir y quien determinó qué comunidades fue la Secretaria de Bienestar Social de la Presidencia”.

En segundo lugar, porque Save the Children Guatemala llevaba siete años trabajando en Joyabaj, tenía una oficina en la localidad y era reconocido entre la población local. Sin embargo, pese a su experiencia en la comunidad, este proyecto evidenció que ni Save the Children ni las autoridades locales tenían claramente identificado al municipio como el cuarto con mayor expulsión de niños del país, por debajo de los municipios de Tacaná (San Marcos), Unión Cantinil (Huehuetenango) y Malacatán (San Marcos) (NTMI-OIM, 2019). Según datos de la OIM en Guatemala, en 2019 Joyabaj reportó de enero a abril 27 NNyA no acompañados retornados (INMI- OIM, 2019) de los 133 NNyA no acompañados retornados de todo el departamento de El Quiché, que se ubica en el tercer lugar a nivel nacional en origen de niñez migrante retornada con el 13.2% (OIM, 2017).

Una particularidad de la implementación del proyecto en Guatemala fue que se decidió que con el mismo presupuesto que los otros dos países se podía ampliar el alcance no sólo a dos comunidades, como estaba diseñado, sino llegar a otras comunidades rurales¹¹⁹ y tener una cobertura de once aldeas beneficiadas en cuatro comunidades: Caserío Cruz Chich; Aldea Quiacoj; Caserío Tres Cruces y Caserío Las Lomas (véase imagen 3).

¹¹⁹ En enero de 2017 se amplió la cobertura al Caserío Las Lomas y Caserío Tres Cruces para elevar la meta a 1,766 participantes directos. El proyecto fue presentado y aceptado por 5 establecimientos educativos y se firmaron memorándums durante el segundo semestre.

Imagen 3 Comunidades participantes en el proyecto de cooperación de prevención de migración no acompañada municipio de Joyabaj, Quiché, Guatemala.



Elaboración propia con apoyo de mapa de (Deguate.com, 2015).

Las once aldeas con las que se trabajó fueron las siguientes:

- Caserío Cruz Chich Centro
- Paraje La montaña de Cruz Chich
- Paraje las Joyas de Cruz Chich
- Paraje Xemonté de Cruz Chich
- Paraje Chumisa de Cruz Chich
- Paraje Chiwitza'q de Cruz Chich
- Aldea Quiacoj
- Paraje Río Blanco de Tres Cruces 1
- Paraje Chiaj de Tres Cruces 1
- Paraje Las Cuevas de Tres Cruces 1
- Caserío Las Lomas

Estas comunidades eran zonas con altos índices de pobreza, bajos índices de delincuencia, una marcada cultura machista y con una población

mayoritariamente indígena. Según datos estadísticos del municipio de Joyabaj (2020), hay 91,618 habitantes, 140 comunidades, 70% hablan k'iche' y solamente 20 % hablan español.

Por lo tanto, la implementación del proyecto en Guatemala fue diferente a los otros países centroamericanos, debido a que las comunidades con las que se trabajó fueron indígenas, por lo que fue indispensable adaptar las metodologías del proyecto a las prácticas culturales, a un contexto rural y las lenguas de la población local (maya k'iche') para generar canales de comunicación interculturales, mayor confianza, apertura y participación.

Sobre estas comunidades, las entrevistas a las tres implementadoras del proyecto en campo permitieron tener un panorama general. Mencionaron que su principal actividad económica es la agricultura, enfocada en el cultivo de maíz y en el área norte del municipio se cultivan brócoli, rábano, zanahoria y aguacate, generalmente para autoconsumo. Algunos se dedican a la crianza de animales de granja en pequeñas dimensiones. Las aldeas no cuentan con suficiente infraestructura carretera, por lo que gran parte de los caminos son de terracería en malas condiciones, lo que complica su acceso. El Consejo municipal de Joyabaj lleva en el poder cuatro periodos de cuatro años cada uno, por lo que todas las decisiones deben pasar por su aprobación y en ocasiones es complicado que permitan la entrada a nuevas instituciones de cooperación (Tzantir & García Alonzo, 2019) (Ajtun, 2019).

El *“Análisis de la Línea base¹²⁰ de 2016 del Proyecto de prevención de migración de NNyA no acompañados del Triángulo Norte”* elaborado por Save the Children Guatemala y las entrevistas el personal implementador de Save the Children Guatemala demostró que en Joyabaj los factores que han incentivado la migración entre la población infantil son: la falta de oportunidades de desarrollo, el

¹²⁰ Para el diagnóstico del municipio de Joyabaj fueron consultados 59 docentes y directivos, 80 padres, 179 madres, 134 niños de 6-12 años, 147 niñas de 6-12 años, 71 adolescentes hombres de 13 a 17 años y 66 adolescentes mujeres de 13-17 años (Save the Children Guatemala, 2017).

limitado acceso a servicios de seguridad social, principalmente salud,¹²¹ y la percepción positiva de la migración.

Aunado a una tradición migratoria dentro de las comunidades, la falta de arraigo de los NNyA a sus comunidades, la idealización del estilo de vida estadounidense que ha generado patrones de consumo fuera de sus posibilidades, la búsqueda de reunificación familiar en Estados Unidos y el incremento de redes de coyotes en la zona, en las entrevistas se evidenció que “un líder comunitario por mucho tiempo fue coyote. Entonces al hablar de prevenir la migración, era como decirle vamos a cortarle su trabajo, teníamos que hablar con mucho tacto” (Ajtun, 2019). Por lo que el tema migratorio tuvo que ser abordado en las comunidades con cautela, para no generar otros problemas durante la implementación.

En este análisis de la línea base, se detectó también que la situación económica es un factor fundamental para que las NNyA no sigan estudiando, debido a que muchas de las familias no cuentan con seguridad social, seguro de desempleo o acceso a créditos; algunos niños deben recorrer largas distancias para llegar a las escuelas y no cuentan con los medios de transporte necesarios. Asimismo, muchos niños son obligados a trabajar en el campo, o a dedicarse a la venta de productos, en actividades domésticas, construcción y cuidado. Esto genera que un gran número de niños abandonen la escuela por migración, paternidad temprana y trabajo.

También la Línea base detectó un alto consumo de alcohol a temprana edad, la presencia de violencia física por parte de profesores y en las escuelas, y violencia sexual. Asimismo, se identificó una baja participación de NNyA en sus comunidades y esquemas de educación tradicional en donde no se les toma en cuenta como sujetos activos de su propio aprendizaje (Save the Children México, 2016).

Adicionalmente, en la entrevista a Rosy Ajtun del equipo técnico de Save the Children Guatemala en Joyabaj, se mencionó que durante la implementación del

121 En Joyabaj los niños no son llevados a los centros de salud en caso de enfermedad, sino que se les cura en casa o se tiene la costumbre de llevarlos al curandero.

proyecto se detectó que existía en la zona un imaginario social sobre la migración muy diferente a lo que comúnmente se entiende:

“Al inicio la gente relacionaba migración, no con el hecho de movilizarse de un lugar a otro, sino con la “migra”. Esa policía que atrapa a las personas. Cuando preguntaba ¿sabes qué es migración? la gente decía te agarra cuando quieres entrar a Estados Unidos [...] pensaron que los íbamos a ayudar a cruzar” (Ajtun, 2019).

Es decir, la población no entendía que el proceso de desplazamiento de un lugar a otro se denomina migración, sino que pensaban que se estaba haciendo referencia a la patrulla fronteriza en la frontera de Estados Unidos. Adicionalmente, se comentó en esta entrevista que cuando se planteó el proyecto a la comunidad y a las autoridades, la población pensó que el proyecto sería sólo de infraestructura a lo que estaban acostumbrados (construcción de una cancha, de una escuela o de caminos), y al no serlo se perdió un poco el interés entre la población.

Estos dos elementos mencionados en la entrevista hacen reflexionar sobre la importancia de desarrollar proyectos de cooperación e incluir en el diseño la participación de la comunidad, para desde el principio clarificar los significados básicos, los objetivos y alcances del proyecto con la finalidad de que toda la población participante entienda el proyecto y no se preste a malentendidos.

Por otra parte, la entrevista al ex director de Save the Children Guatemala permitió conocer otros elementos sobre las particularidades de la implementación del proyecto en Guatemala, ya que al preguntarle cuáles eran las aspiraciones que tenían con este proyecto fue evidente que este primer esfuerzo de abordar el tema migratorio infantil desde las comunidades no pretendía proporcionar una solución, sino comenzar a conocer el fenómeno, ya que con anterioridad la organización había enfocado sus esfuerzos en esta comunidad a otras temáticas como educación y nutrición:

“Realmente este primer sueño no era para tener un impacto sobre la migración, era para aprender y conocerlo. Lo que veíamos eran niños que estaban llegando a Estados Unidos solos, pero la pregunta era: ¿qué es lo que tiene que pasar para que un niño o niña quiera hacer un viaje de esa naturaleza?” (Cabrera, 2019).

Es decir, entendían que la situación en el país y en estas comunidades era complicada, había mucha desesperanza entre la población, por lo que eran conscientes de que el tema era complejo; querían comenzar a conocer la situación y construir entre los niños y jóvenes la idea de resiliencia que les permitiera tomar conciencia de que ellos eran capaces de tomar sus decisiones, generar su propio destino y motivar un cambio en su vida y en su comunidad.

Como siguiente punto del análisis de este proyecto de cooperación internacional, es pertinente ahora hablar de los alcances y limitaciones que tuvo la implementación en el caso guatemalteco, lo que nos permitirá tener mayor claridad sobre las dificultades y cuestiones que podría tomarse en consideración para futuras propuestas enfocadas en esta temática.

4.1.1.3 Alcances y limitaciones del proyecto en Guatemala

Al ser un proyecto piloto bajo un esquema novedoso para los cooperantes participantes (multiactor, dirigido a población afectada directamente de las comunidades), es importante hacer un recuento de las principales temáticas mencionadas como alcances y limitaciones en la implementación del proyecto en Guatemala obtenidas de la revisión de los informes semestrales y de las entrevistas. Ello permitirá conocer algunas de las dificultades que se pueden presentar en los proyectos de cooperación, que podrían ser tomadas en cuenta en futuras propuestas.

Como alcances del Proyecto de Prevención de Migración de NNyA no acompañados de comunidades del Triángulo Norte de Centroamérica, los Informes Semestrales y el Informe Final hacen referencia a que este proyecto permitió una interacción directa en espacios seguros con los NNyA, padres de familia y docentes para la concientización sobre la migración, comenzar a desarrollar una perspectiva de colectividad, e interactuar con otras entidades públicas y privadas sobre la importancia del tema de la migración de niñez no forzada. Es decir, permitió el establecimiento de un enfoque multiactor a diferentes niveles.

También se señala que el enfoque de género de Save the Children permitió la participación más activa de niñas, adolescentes y madres de familia en la toma de decisiones dentro de una comunidad prevalentemente machista, en la que su opinión no era tomada en cuenta, lo cual es un gran avance hacia la equidad de género en estas comunidades (Save the Children México, 2019).

Por otra parte, en el caso de Guatemala, al trabajar con comunidades indígenas con equipos pertenecientes al mismo grupo lingüístico se propició una relación de horizontalidad y diálogo que permitió una mayor identificación con el proyecto y mayor confianza (Save the Children México, 2019). Adicionalmente, un elemento que dio mayor alcance al proyecto fueron las guías de trabajo para el equipo implementador y los instrumentos para la generación de la línea base y de monitoreo y evaluación, ya que permitieron a los capacitadores tener claramente establecidas las actividades del proyecto.

Como principales limitaciones del proyecto durante las entrevistas realizadas y con las revisiones de los informes semestrales realizados por Save the Children México, se pudieron constatar algunos elementos que dificultaron la implementación del proyecto, principalmente en Guatemala. A continuación, se hace una pequeña reseña de los más destacados:

- **Generación de confianza en la comunidad:** A pesar de que Save the Children Guatemala ya había trabajado en la localidad, para este proyecto se contrató a nuevo personal que era desconocido en la comunidad, por lo que fue necesario realizar reuniones con autoridades locales para presentar al personal técnico y de coordinación. Además, el personal tuvo que identificarse con gafetes y prendas institucionales (camisas, playeras, chalecos) que generaran mayor confianza entre la población (Save the Children Guatemala, 2018).
- **Seguridad:** A pesar de que la zona no tenía altos índices de violencia, fue necesario implementar protocolos de seguridad, cuidado en la vestimenta, en el uso del lenguaje, evitar las relaciones personales con la comunidad, así como establecer jornadas de trabajo solamente diurnas (Save the Children México, 2016).

- **Largas distancias y difícil acceso a las comunidades:** Los caminos para acceder a las comunidades eran de terracería y las distancias eran largas, entre nueve y veinte kilómetros, por lo que era necesario contar con motocicletas y vehículos todo terreno. Adicionalmente, debido a las largas distancias entre comunidades, en ocasiones el personal técnico debía pernoctar en la comunidad, pero no contaban con espacios ni facilidades para adquirir alimentos (Ajtun, 2019).
- **Tiempo:** Debido a que era una temática compleja se consideró que el tiempo fue insuficiente, al requerirse un mayor plazo para generar confianza, sensibilización y tener mejores resultados.¹²² Asimismo, al ser un proyecto que trabajaba con varias comunidades distantes entre ellas, no se podía acudir a cada una muy seguido, por lo que algunas comunidades reportaron mejores resultados que otras (Ajtun, 2019). Esto también fue señalado en el Manual de Atención para la prevención de la migración forzada de NNyA (Save the Children México, 2016, pág. 21), donde se enfatizó que “para un proyecto con estas características se requería de al menos cinco años de implementación para tener un impacto significativo en las comunidades”.
- **Complicaciones administrativas:** En un principio hubo dificultades por parte de las autoridades municipales para abordar el tema migratorio, por ser un tema delicado en la zona. Adicionalmente, el colaborar con dos socios (GIZ y AMEXCID) con metodologías, experiencias, lineamientos y otorgamiento de recursos diferentes, complicó la forma de trabajar. La entrevista realizada a Roberto Cabrera (2019), ex director de Save the Children Guatemala, evidencia la complejidad de este proceso:

“Por una parte, AMEXCID nunca había trabajado este tipo de proyectos y GIZ sí, esa mezcla de instituciones y diferentes gobernanzas eventualmente generó bastante ruido. Aparte de la complejidad del fenómeno también hubo complejidad por las organizaciones que lo implementaron”.

¹²² La entrevista realizada a Rosy Ajtun, implementadora en campo, evidencia este punto: “Entiendo que todo funciona a través de fondos, pero dos años no son suficientes, son proyectos a más largo plazo. El primer año se está sensibilizando a las personas, el segundo años ya se tenía la confianza de la comunidad y cuando comenzábamos a tener buenos resultados. Entonces era el tercer año y se acaba el proyecto” (Ajtun, 2019).

Adicionalmente, la entrega de recursos fue diferente entre los socios. AMEXCID proporcionó los recursos desde el comienzo del proyecto, mientras que GIZ daba los recursos al Fondo México-Alemania contra entrega de informes,¹²³ por lo que Save the Children Guatemala recibió este dinero hasta el segundo año de implementación.

Por otro lado, durante la implementación del proyecto hubo un cambio interno en Save the Children Guatemala. En un principio, Save the Children Guatemala era una asociación civil guatemalteca bajo la marca, pero con independencia de Save the Children Internacional. En 2017 se incorporó a Save the Children Internacional, lo que generó dificultades administrativas internas adicionales y la modificación de prioridades como comentó en entrevista Roberto Cabrera, exdirector de Save the Children Guatemala:

“Durante ese proceso Save the Children Guatemala tuvo un cambio interno y pasó a ser parte de Save the Children Internacional. En ese inter se estaba implementando el proyecto, yo me convertí en subdirector y se comenzó a observar que SC Internacional tenía otros intereses, tenía otros proyectos con Estados Unidos y nuestro proyecto en realidad era muy pequeño frente a eso” (2019).

- **Falta de personal:** Cuando se comenzó el proyecto no se contaba con todo el personal técnico ni de coordinación en campo necesario para la implementación de este, por lo que no se pudieron realizar todas las actividades en los tiempos estipulados (Tzantir & García Alonzo, 2019).
- **Falta de consistencia en el proyecto:** El proyecto original con indicadores de resultados fue constantemente modificado a lo largo de su implementación en los tres países, sin la realización de una negociación previa o consenso entre todas las oficinas de Save the Children participantes, por lo que fue complicado realizar una evaluación de medio término. Esto se destacó en la entrevista

¹²³ La entrevista realizada Roberto Cabrera (2019), exdirector de Save the Children Guatemala evidencia el complejo proceso administrativo: “Cuando Save the Children era parte de Guatemala, AMEXCID nos podía pasar directamente el dinero porque se había firmado el proyecto, pero cuando nos convertimos en Internacional el dinero se tenía que triangular para llegar a nosotros: irse a Save the Children España, de ahí a Save the Children Chile o a Save the Children El Salvador y de ahí a Guatemala, entonces hacer esas transacciones fueron un verdadero desafío”.

realizada a Christian Rojas, director de la ONG Inclusión y Equidad encargada de realizar la evaluación de medio término del proyecto:

“Lo que se planteó en el proyecto, las hipótesis del proyecto fueron continuamente modificadas o progresivamente modificadas. Entonces, no podíamos tener una línea base para decir así comenzó el proyecto y así está ahora” (Rojas, 2020).

- **Falta de claridad en los objetivos:** Antes de comenzar el proyecto no había claridad y consenso entre los actores involucrados sobre qué se iba a entender por prevención al poder ser abordado desde diferentes perspectivas. Por tanto, según lo que se destacó en la entrevista a Christian Rojas, se implementó el proyecto sin claridad en el objetivo:

“no estaba claro cuando se hablaba de prevención a qué se referían ¿era detener la migración, protegerlos de los riesgos del trayecto? Yo entiendo que la AMEXCID por interés era detener, pero no puedo decir que lo compartía GIZ. Ni en cada uno de los países que visitamos todos lo compartían [...] Ni siquiera ellos sabían para que estaban trabajando, para que no salgan, para mejorar las condiciones del lugar y que eso disminuya o mejorar las condiciones del lugar y que la opción de migrar sea una cuestión opcional no porque allí no hay condiciones” (Rojas, 2020).

- **Coordinación:** Uno de los principales retos que representó el proyecto fue la coordinación entre las oficinas de Save the Children en los tres países y la Oficina central de Save the Children México ya que cada una manejaba sus reglas de operación del proyecto en cada país. Esto fue claramente destacado en la entrevista a Christian Rojas, director de Inclusión y Equidad, quien comentó que:

“Yo creo que uno de los retos fue coordinar a todas las oficinas a través de un mismo criterio; fue una buena experiencia y todo un reto porque las oficinas a pesar de que están bajo el nombre de Save the Children, cada una tenía sus propias reglas. Y a final de cuentas lo que se buscaba era una respuesta regional” (Rojas, 2020).

- **Desconocimiento:** Los contenidos temáticos planteados para las actividades con padres de familia y con la comunidad se dificultaron por el bajo o nulo nivel de escolaridad en las comunidades de Joyabaj, lo que provocó desinterés y

problemas de comprensión entre algunos sectores de la población (Save the Children México, 2019, p. 91).

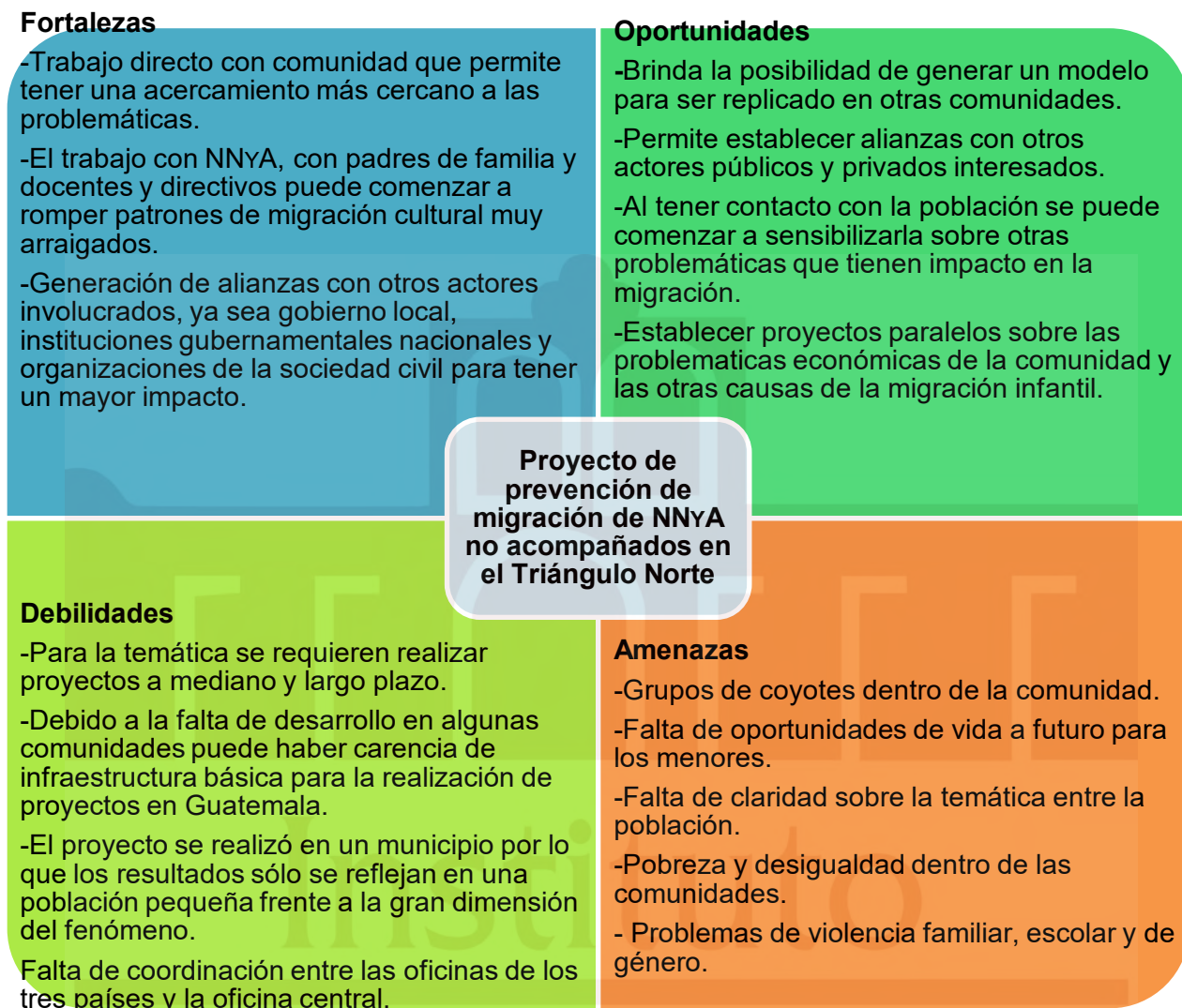
- **Migración interna:** El trabajo con padres de familia y con NNyA se complicó en Guatemala por el traslado de la población, por el desplazamiento hacia la costa para realizar actividades agrícolas, por lo que hubo disminución en la participación en algunas de las actividades previstas (Save the Children México, 2019).

Los puntos antes mencionados muestran que la implementación del proyecto fue compleja, implicó un proceso de adaptación y aprendizaje ante situaciones que no se tuvieron previstas durante el diseño, pero que se podrían considerar para futuros proyectos que trabajen directamente con comunidades en la zona. Como siguiente punto para entender con mayor claridad los alcances y limitaciones del proyecto, se hace una propuesta sobre las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas con base en la información documental recopilada y las entrevistas a actores clave.

FODA

Metodológicamente, los análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) se realizan con la participación de todos los actores involucrados en el proyecto. Sin embargo, para este análisis no se pudo realizar una visita a campo que permitiera conocer la opinión de los beneficiarios del proyecto. A pesar de ello, las entrevistas al personal implementador de Save the Children y la revisión de los informes semestrales del proyecto sirvieron como eje para generar algunas reflexiones que derivan en esta propuesta de FODA, que puede servir de punto de partida para la realización de recomendaciones para futuros proyectos de cooperación internacional en los que participe México como donante.

**Tabla 8 FODA Proyecto de prevención de migración de NNYA No
Acompañada del Triángulo Norte**



Elaboración propia con información de entrevistas e informes semestrales del proyecto

Derivado de esta propuesta se observa que el proyecto cuenta con varios aspectos positivos al trabajar directamente con la comunidad, lo que permite tener mayor claridad sobre las problemáticas y comenzar a generar mayor conciencia sobre la complejidad del fenómeno que requiere de la participación de actores públicos y privados en los distintos niveles, así como de la población. De igual manera, este proyecto planteaba la posibilidad de generar un modelo que pudiera adaptarse a otras comunidades de Guatemala para buscar ampliar el impacto al

llegar a más población, lo cual representa un esquema innovador dentro de los proyectos de cooperación desarrollados en el país.

Por tal razón, se podría pensar que la experiencia de este proyecto permite identificar varios puntos para tomarse en consideración en futuros proyectos que trabaje con comunidad en circunstancias similares a éstas. Como siguiente punto será pertinente hablar sobre los resultados que este proyecto generó durante los tres años de implementación en Guatemala.

4.1.1.4 Resultados del proyecto en Guatemala

A lo largo de la implementación del proyecto se reportaron anualmente los avances y resultados institucionales que fueron obtenidos de los informes de seguimiento realizados por Save the Children Guatemala, con el fin de tener mayor claridad sobre las metas alcanzadas con este proyecto.

Derivado tanto de los informes de los años 2016, 2017 y 2018 como del informe final del proyecto elaborados por Save the Children México se presenta a continuación un resumen de los resultados por cada objetivo y, al final, se incluye la Tabla 9 con el compilado de los tres años.

En el caso del objetivo uno de este proyecto, enfocado en desarrollar entre las comunidades la cultura de paz y ternura, los resultados evidencian el comienzo de concientización entre la población objetivo sobre la importancia de abordar la temática, la realización de talleres lúdicos con NNyA pero que no pudieron ser concluidos en el tiempo esperado por la gran carga de trabajo. Se conformaron Clubes de interés en las escuelas que permitieron la participación de NNyA en actividades lúdicas deportivas y artísticas. Hubo participación de los padres y madres de familia en los talleres. En cuanto a los indicadores, se observa una mayor permanencia escolar de los NNyA desde el inicio del proyecto hasta el término y el aumento de acciones dentro de las escuelas para protección de los menores.

En caso del objetivo dos, sobre alianzas con actores locales en Guatemala, los resultados indican que en los tres años de aplicación del proyecto se logró realizar un mapeo de los principales actores e instituciones involucrados con la problemática. De igual manera, se logró establecer un contacto más cercano con instituciones gubernamentales tanto nacionales como locales para participar en otros proyectos, enfocado en desarrollar acciones en favor de la población migrante infantil. Ello permitió la capacitación técnica de jóvenes en actividades artesanales, de repostería y cocina, así como la construcción de algunos espacios deportivos y la donación del espacio físico por parte del municipio de Joyabaj para la apertura del centro “Quédate”. Además, se dio un fortalecimiento de las relaciones con el gobierno nacional, municipal y local, así como una mayor participación de la comunidad para abordar las problemáticas de los NNyA. Dentro de los indicadores se observa el establecimiento de alianzas con diversos actores para colaborar con las temáticas planteadas en este proyecto y la entrega de kits a jóvenes retornados y apoyo psicosocial.

Sobre el objetivo tres, enfocado en atención de las causas de la migración de NNyA no acompañados, los resultados indican que fue necesario realizar un diagnóstico entre las comunidades para detectar las principales causas que favorecen la deserción escolar, la migración y los problemas educativos en las escuelas. Asimismo, demuestran que el proyecto gubernamental “Quédate”, enfocado en mejorar los medios de vida de los jóvenes a través de la capacitación técnica, puede ser una vía para desarrollar nuevas formas de empleo entre la comunidad.

Como otro punto importante a destacar se detectó la importancia de realizar otros proyectos de manera simultánea, enfocados en mejorar las prácticas productivas que permitan abordar las problemáticas económicas de las comunidades, a la par de este proyecto. Ejemplo de ello fue la implementación del proyecto piloto de Crianza de Conejos, la construcción de polideportivos en diferentes comunidades, el mejoramiento de infraestructura escolar con entrega de material escolar, mejoramiento de espacios sanitarios, construcción de canchas deportivas, entrega de equipo de cómputo. Además de entrega de kits a jóvenes

capacitados técnicamente en creación de artesanías, cocina, repostería para el autoempleo y participación en talleres realizados por INTERCAP.

Sobre el cuarto objetivo, enfocado en generar un modelo de intervención. Los resultados exponen que el enfoque estuvo en el desarrollo de la línea base y en la generación de una guía operativa que pudiera permitir en algún momento replicar el proyecto en otras comunidades con características similares, que culminó con la creación de Guías didácticas para la realización de las actividades con los NNYA, con madres, padres y docentes, la creación de los Comités escolares y comunitarios de protección y una Metodología inicial para el fortalecimiento de medios de vida.

Esto fue complementado con un Estudio sobre mecanismos trasfronterizos de protección, sobre legislación en Centroamérica, México y Estados Unidos, un mapeo de actores y un instrumento de monitoreo y evaluación del proyecto. En cuanto a los indicadores es importante recalcar que, en el caso de Guatemala, el indicador sobre los costos beneficios de este Modelo en el país no fue pertinente porque la temática es compleja y se consideró que con tres años de implementación de este proyecto no se pueden observar estos beneficios.

En el caso del objetivo cinco, enfocado en el fortalecimiento de la creación de sistemas locales de protección, los resultados de los tres años de implementación muestran que fue necesario promover una relación más cercana con las autoridades locales y con la población, no sólo para crear comités escolares, sino que permitiera la concientización sobre la importancia de estas temáticas y la búsqueda de soluciones de manera conjunta a los problemas de la comunidad

En el caso del objetivo seis, sobre incidencia en política pública, los resultados de los tres años demuestran que se realizaron dos investigaciones sobre la migración: una fue el Estudio de Mecanismos Transnacionales de Coordinación para la Protección de la niñez en movimiento y la segunda fue el Diagnóstico legislativo y operacional para el fortalecimiento de sistemas de protección transfronteriza, en el Norte de Centroamérica, México y Estados Unidos. Además, Save the Children tuvo una activa participación en diferentes foros tanto de los distintos países involucrados en el proyecto como a nivel internacional para

comenzar a plantear la importancia de incorporar dentro de la agenda la protección de los NNYA en el proceso migratorio.

Después de revisar los resultado de los tres años, comienza a ser evidente que para obtener mayores resultados hubiera sido ideal que el proyecto se diseñara con una mayor temporalidad, ya que se observa que el primer año y parte del segundo estuvieron enfocados en la realización de la línea base y el diagnóstico, por lo que para la implementación de actividades se tuvo año y medio, para la realización de seis objetivos ambiciosos que implicaban varias actividades, el desplazamiento entre varias comunidades y el establecimiento de confianza sobre una temática delicada entre la comunidad. Además, se evidencia que un proyecto tan grande como éste requería de un gran equipo con experiencia en las temáticas y de mucha coordinación para poder mantener un buen monitoreo de los avances en las diferentes comunidades y en los tres países participantes.

Por último, es importante mencionar que si bien se establecieron indicadores para este proyecto, “los avances a estos indicadores no fueron reportados periódicamente porque el formato de reporte definido por las agencias del Fondo Conjunto México-Alemania no los contemplaron” (Save the Children México, 2019), por lo tanto, en los resultados semestrales no se tuvo un reporte de los avances en cada indicador. Después de revisar los resultados y actividades realizadas en Guatemala podríamos pensar que los indicadores no demuestran todos los esfuerzos y el gran trabajo que significó implementar este proyecto al ser bastante generales.

Tabla 9 Resultados del proyecto 2016-2018 en Guatemala

Resultados 2016	Resultados 2017	Resultados 2018	Finales
Resultado 1 Cultura de paz y ternura			
<u>Julio a diciembre 2016</u> - Línea base adaptada a las características de las comunidades. - Ambiente de cordialidad entre alumnos, docentes y autoridades locales de cada comunidad. - Formalización de la colaboración entre escuelas y Save the Children hasta 2017 y presentación con autoridades locales.	<u>Enero a julio 2017</u> - Revisión metodológica de los talleres, se ejecutaron 51 talleres de encuadre con 11 escuelas y 3 núcleos familiares educativos. - Se comenzaron a desarrollar talleres para interiorizar la identidad entre los NNyA. <u>Julio a diciembre 2017</u> - Firma de los MOU entre Save the Children y los establecimientos educativos. - Talleres lúdicos en escuelas con adaptación a cartas descriptivas de idioma y cultura local. - Conformación de Clubes de interés en Quiacoj y Cruz Chich con mayor participación de mujeres. - En Las Lomas padres de familia impiden la	<u>Enero a julio 2018</u> - Taller encuadre a 14 grupos. - Sobresaturación de actividades de los técnicos en campo para impartir los talleres. - Se impartió a todos los grupos un tema completo y la introducción de otro. - Sólo se realizaron 15 talleres lúdicos y 58 talleres donde integraron varias temáticas. - Se propondrán menos sesiones para otros semestres. - Dos clubes de interés fueron fortalecidos con diez sesiones de trabajo. - Quiacoj terminó fase de Formación Club con un rally y muestra de comida. - Cruz Quich el Club de interés en conformación, sin participación de adolescentes. 9 sesiones de talleres de manejo de estrés con padres de familia	<u>Indicadores</u> % NNyA que permanecen en la escuela Los datos de la línea de salida indican que hubo un aumento en la proporción de NNyA que permanecen en la escuela. En promedio 11.7% más del alumnado inicial concluyó el ciclo escolar. Guatemala Línea base (2016) 85%- Línea salida (2018) 98% % escuelas que realizan acciones para proteger a NNyA contra situaciones de violencia La línea de salida indica que 70% de los docentes indicaron que las escuelas realizan acciones de protección en contraste con 54% en línea base. Guatemala Línea base (2016) 44% y Línea salida (2018) 84.09%

participación de sus hijos en actividades.

- Trabajo con padres fue limitado por migración interna (1 taller sobre manejo de estrés requirió adaptación de carta descriptiva).
- Proceso educativo a docentes sobre política protección a NNyA.

Julio a diciembre 2018

- Dos ferias de convivencia, con mimos y payasos para abordar temáticas de manera lúdica. Se realizó material de difusión de derechos humanos.
- Trece espacios recreativos en escuelas para abordar la Cultura de Paz. Se donaron 150 piñatas, entrega de jugos, galletas y dulces para el día del niño y abordar los derechos de los NNyA.
- Conformación de un Club de interés en Cruz Chic, con un partido de futbol y proyección de película.
- Quiacoj, se creó otro club de interés que pintó un mural.
- Talleres con padres de familia sobre buen trato y riesgos de la migración.

Resultado 2 Alianzas entre actores locales Guatemala

Julio a diciembre 2016

- Apoyo del estudio sobre sistemas de protección transfronterizos de NNyA en situación de movilidad

Enero a julio 2017

- Mapeo de ocho instituciones a nivel nacional y cuatro a nivel regional que trabajan con el tema de migración para coordinar acciones.
- Se coordinaron acciones con la Comisión Municipal

Enero a julio 2018

- Fortalecimiento de relaciones con el Ministerio de Agricultura y Alimentación, con la Fundación para el Desarrollo Integral de Programas Socio-Económicos (FUNDAP) y autoridades locales para

- En Quetzaltenango se impulsó el XX Congreso y Festival Nacional de la Juventud para seguimiento de políticas públicas.
- La Procuraduría General de la Nación creó un centro de atención durante la caravana migrante.

humana en el Corredor del Triángulo Norte de Centroamérica, México y Estados Unidos, así como el Estudio Regional de niñez migrante. No hubo establecimiento de alianzas no había una coordinación fija, ni todos los promotores comunitarios.	de Niñez y Adolescencia para establecer una política pública para NNYA. - Quetzaltenango: creación de organización con participación de la SBS, Cruz Roja Guatemalteca, OIM y Asociación de Investigación, Desarrollo y Educación Integral (IDEI) y Save the Children. <u>Julio a diciembre 2017</u> - Coordinación institucional para capacitación técnica artesanal de jóvenes. - Se consiguió apoyo municipal para la construcción polideportivos en dos comunidades y el espacio físico para operar el centro de capacitación Quédate en 2018. - Comunicación con autoridades de USAC para gestionar apoyo de practicantes en el proyecto. - Se solicitó apoyo a la Embajada de México en Guatemala para	financiamiento a proyectos del Resultado 3. - Pendiente apertura del centro de formación Quédate. - Participación en los comités para fortalecer la estructura comunitaria y promover la protección de NNYA y apoyo en actividades del proyecto. <u>Julio a diciembre 2018</u> - Participación en la mesa de migración en el Congreso y Festival Nacional de la Juventud en Guatemala. - Participación en actividades de monitoreo de la carava migrante con la Procuraduría General de Guatemala en Quetzaltenango y Chiquimula.	- La alcaldía de Joyabaj apoyó con arena y piedrín en algunas comunidades para infraestructura escolar. - Donde se realizaron mejoras de infraestructura la comunidad puso la mano de obra y colecta de recursos para complementar. - FUNDAP asignó un capacitador técnico para iniciativas productivas y entrega de materiales. - SBS y OIM inauguraron el centro de formación Quédate en Joyabaj <u>Indicadores</u> No actores que invierten recursos propios en acciones concretas Siete actores en Guatemala 4 actores gubernamentales 1 OSC, 1 Organismo del Sistema de Naciones Unidas y Grupos organizados de las comunidades participantes. No NNYA retornados atendidos Entrega de kits que contribuyeron a la atención de 572 NNYA
---	--	--	---

establecer relaciones con empresas para que apoyen proyectos en la comunidad.

migrantes. Se complementó con atención psicosocial

Resultado 3 Atención a causas de la migración no acompañada

Julio a diciembre 2016

- En espera de lineamientos para el diagnóstico y selección de familias y el seguimiento respectivo. Se realizará una reprogramación.

Enero a julio 2017

- Acercamiento con INTERCAP para socializar el proyecto y gestión apoyos en mejoras de medios de vida con capacitación técnica y empleabilidad.
- Reuniones con SBS para intercambiar información y experiencias. Últimos 6 meses 34 NNyA de Joyabaj fueron deportados.

Julio a diciembre 2017

- Comunicación con OSC, autoridades locales y municipales en Consejos Municipales.
- Ejecución del Programa de Acciones Integradas de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Occidente con proyectos productivos agropecuarios. Se seleccionó a 80 familias

Enero a julio 2018

- Contacto con ONG'S, gobierno y sector privado, para mejoramiento de medios de vida.
- Visitas de seguimiento a beneficiarios del proyecto "Crianza de Conejos". Se observó vocación, pero por factores externos (clima, enfermedades) hubo mortalidad de los conejos.
- Construcción de dos polideportivos en Cruz Chic y las Cuevas con apoyo de la municipalidad.
- Entrega de 51 kits a jóvenes de cursos técnicos para el inicio de un negocio o autoempleo.
- Apoyo a 26 jóvenes con pago de pasaje para participación en cursos técnicos INTECAP.
- Construcción de dos polideportivos en La Montaña y Chiuwitz'aq con costos tripartitos entre la comunidad,

- Entrega de 51 kits a adolescentes capacitados en emprendimiento en cocina, repostería y confección.
- **Infraestructura:** Construcción de cuatro canchas, mejoramiento de cuatro servicios sanitarios para niños de preprimaria y dos para adolescentes.
- Equipamiento de dos centros educativos con entrega de diez computadores en Quiacoj y diez en Río Blanco.
- Renovación de mobiliario escolar: Chiaj 80 pupitres; Las Cuevas 13 sets de mesas escolares; Xemonté 90 pupitres; Cruz Chic 140 pupitres y 50 sillas plásticas y Las Lomas 35 sets de mesas escolares triangulares y 29 sets de mesas bipersonales.
- Construcción de pisos de concreto en Chiuwitz'aq, construcción de cocina escolar

que recibieron cinco metros de cedazo, seis metros de malla para gallina, dos láminas y clavos. Las familias aportaron madera para dos módulos de producción de conejos. Entrega de dos hembras y dos machos.

- Se seleccionó a diez personas en las comunidades para capacitación en producción y consumo de conejos con apoyo de expertos del proyecto Paisano.
- Rescate de un espacio en Quiacoj para instalar una academia de computación, con diez equipos. Aporte comunitario- mobiliario y MINEDUC pagó al docente para impartir cursos.
- En La Lomas construcción de servicios sanitarios para niños y una fosa séptica.
- FUNDAP, la municipalidad de

el municipio y Save the Children.

Julio a diciembre 2018

- Proyectos de Economía Social y Solidaria (ECOSSOL), para contrarrestar las causas estructurales.
- Save the Children México realizó diez diagnósticos comunitarios para mejoramiento de infraestructura escolar. Se priorizó: La Montañita- construcción de cocina; Chuiwitzaq, pavimentación de patio; Chiaj, pavimentación de la cancha y mobiliario escolar; Las Joyas, construcción de cancha; Las Cuevas, circulación de cancha; Río Blanco, mobiliario escolar; Las Lomas, mobiliario escolar; Cruz Chich, mobiliario; Xemonté, mobiliario y Quiacoj, enseres escolares.
- Continúo el apoyo a transporte a jóvenes para la

en La Montañita, malla perimetral Las Cuevas.

Indicadores

No acciones de fortalecimiento de capacidades desarrolladas

Guatemala

- Apoyo en organización del Encuentro Nacional sobre Migración realizado por Protección Social de Guatemala.
- Talleres departamentales a CONAMIGUA y a la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala.
- Apoyo en definición de contenidos y participación en foro nacional sobre legislación nacional en migración.

% niños que reciben apoyos de programas sociales

Guatemala- Percepción de madres y padres sobre el apoyo gubernamental Línea base 3% y línea salida 0.83%.

Joyabaj y Save the Children iniciaron un proceso de capacitación técnico artesanal para adolescentes, cursos de repostería, cocina, confección artesanal y bordado.

- Con apoyo de SBS se identificaron a NNyA retornados que se integraron a la capacitación artesanal.

preparación técnica en centros INTERCAP.

Se piensa que esta disminución fue por los recortes presupuestales.

% NNyA que expresan la intención de emigrar

Guatemala- Línea base adolescentes 33%- línea salida 23%.

Línea base niñas y niños 40%, línea salida 45%.

En adolescentes hubo un descenso en la intención de migrar por el contrario aumentó en niños puede deberse a la influencia de los cuidadores.

No. Programas para mejoramiento de los medios de vida.

Guatemala- programa de capacitación técnica para jóvenes y de producción de conejos a 131 familias.

Resultado 4 Modelo de intervención

Julio a diciembre 2016

- Levantamiento de línea de base se complicó por la falta de transporte hacia las comunidades y la incorporación de nuevas comunidades.
- Gestiones con organizaciones locales.

Enero a julio 2017

- Se sumaron 2 comunidades y fue necesario ampliar la línea base.
- Se analizó que la economía familiar, basada en agricultura NNYA contribuyen, genera deserción escolar.
- Prácticas pedagógicas inadecuadas y casos de violencia sexual. Indispensable mejorar medios de vida, trabajo con padres y docentes para nuevas estrategias.
- Preocupación por deserción escolar. Importante incentivar la participación infantil y la creación de proyecto de vida.

Enero a julio 2018

- Plataforma digital permitió sistematizar información para visibilizar avances.
- En Guatemala la impartición de talleres se ha dado de manera irregular.
- Implementadores en campo hicieron modificaciones a las actividades por pertinencia cultural.
- Se diseñó metodología para las Ferias Escolares sobre proyecto de vida
- Publicación de la evaluación de Medio Término realizada por "Inclusión y Equidad" (documento crítico sobre la estructura del proyecto) fue de utilidad para planificar estrategias de seguimiento, fortalecimiento y evaluación.

En los tres países se desarrolló un documento operativo para que cualquier instancia pueda replicar la experiencia integrado de:

- Guías didácticas (Actividades de aprendizaje con NNYA, Círculos de reflexión- acción con madres, padres y docentes, Comités escolares y comunitarios de protección, Metodología inicial para el fortalecimiento de medios de vida ECOSSOL).
- Investigaciones (Estudio sobre mecanismos trasfronterizos de protección, sobre legislación en Centroamérica, México y EUA, mapeo de actores e instrumentos de monitoreo y evaluación).
- Manual de gobernanza

Indicadores

Julio a diciembre 2018

Julio a diciembre 2017

- Creación de una bitácora digital para recolección de información de las actividades en cada país.

- Coordinación regional definió las bases para un Modelo de Atención que atienda las causas estructurales de la migración forzada de NNYA

Modelo evaluado según consto-beneficio en cada país

Indicador no pertinente porque calcular el beneficio de dos años y medio de implementación en un

- Creación de carpeta compartida con el equipo país y de coordinación regional para monitoreo.
 - Se diseñaron instrumentos de evaluación para valorar resultados.
 - Avances en creación de guía didáctica para trabajo con padres.
 - Capacitación al personal implementador.
- adaptable a diferentes contextos.
- Se hizo una propuesta de herramientas de monitoreo, evaluación para el establecimiento de un modelo.
- tema tan complejo no era razonable.
- No evidencias de interés en replicar el modelo**
- En Guatemala se firmaron seis actas compromiso con instituciones.

Resultado 5 Fortalecimiento de sistemas locales de protección

Julio a diciembre 2016

- Se elaboraron los lineamientos para la formación de los Comités escolares y comunitarios.

Enero a julio 2017

- Capacitación implementadores en campo.
- Coordinación con Oficina Municipal de Niñez y Comités Comunitarios para unir esfuerzos.

Julio a diciembre 2017

- Creación de los comités de protección escolar en cuatro establecimientos, donde se identificaron riesgos y sensibilización sobre la protección de los NNyA.
- El intercambio de experiencias en los

Enero a julio 2018

- Conformación de tres Comités Mixtos de Protección en Río Blanco, La Montañita y Chiwitz'aq.
- Seguimiento a los comités en Cruz Chich, Quiacoj, Las Cuevas, Tres Cruces.
- Ocho reuniones de capacitación para fortalecimiento del poder local y participación equitativa en Paraje Río Blanco, Tres Cruces, La Montañita y Chiwitz'aq.

Julio a diciembre 2018

En Guatemala se realizaron diez sesiones de planificación donde se acordó que:

- Comité mixto (identificación de riesgos y necesidades para protección).
- Identificación y seguimiento a casos de reunificación familiar.

Indicadores

% de escuelas con comités de protección operando

El total de las escuelas conformaron los comités con

- comités despertó el interés de otros asistentes
- No todos los NNyA cuentan con permiso de sus padres para asistir a los comités extraescolares por lo que varios se dirigieron a adultos
- Creación de dos Comités Mixtos de Protección en Río Blanco y Chuiwtzaq.
- Seguimiento a dos comités en Cruz Chic y Pasaje Las Cuevas para fortalecimiento.
- Participación en asambleas los domingos con participación del Ministerio de Salud Pública, la Procuraduría General de la Nación, la Oficina Municipal de Niñez y Adolescencia de Guatemala, con stands temáticos.
- participaron activa de NNyA, docentes, padres y miembros de la comunidad.

% de comunidades con comités de protección operando

En las diez comunidades participantes se conformaron comités comunitarios.

Resultado 6 Incidencia en Política Pública

Julio a diciembre 2016

- Se desarrolló una investigación sobre protección transfronteriza por Save the Children Reino Unido en la ruta migratoria CA-MX-EUA.
- El lanzamiento el proyecto permitió la participación de diversos actores para enriquecer el

Enero a julio 2017

- Investigación sobre protección transfronteriza hizo mapeo de actores dedicados a la protección de NNyA en tránsito migratorio.
- Participación en reunión del sistema de protección en América Latina para plantear la importancia de los NNyA en la migración.

Enero a julio 2018

- Coordinación regional contrato una consultoría sobre mecanismos de protección transfronteriza (diagnósticos normativos, políticos y propuestas).
- Participación en foro Pasos hacia la consolidación del Sistema de Protección a la Niñez Migrante (CNDH) y en Foro Mundial de las Migraciones.
- Save the Children Internacional lanzó su Guía

A nivel regional se realizaron dos documentos: Estudio de Mecanismos Transnacionales de Coordinación para la Protección de la niñez en movimiento y Diagnóstico legislativo y operacional para el fortalecimiento de sistemas de protección transfronteriza, en el Norte de Centroamérica, México y Estados Unidos.

Participación en diversos foros nacionales e internacionales para alimentar la agenda pública sobre

debate e introducir la perspectiva de trabajar en comunidades de origen para atender las causas.

- Participación en la Conferencia Global sobre Niñez Migrante.

Julio a diciembre 2017

- Coordinación regional tuvo participación activa en espacios de discusión nacionales e internacionales.
- Estrategia de incidencia política para un sistema de protección transfronterizo derivado de la investigación de Save the Children Reino Unido.
- En Guatemala se realizaron talleres de capacitación a adolescentes vinculados al proyecto Escuelas Construyendo Paz y a servidores públicos sobre migración de niñez

para el diseño de Programas sobre Niñez en Movimiento.

Julio a diciembre 2018

- Se completó la actualización Política Pública Municipal de Niñez y Adolescencia del municipio de Joyabaj de 2019-2023 (gobierno municipal, OSC, NNYA) quedó estipulada la importancia de la prevención de la migración.
- Participación para elaboración de una política de atención al guatemalteco migrante del MINEX.

el derecho de los NNYA a no migrar de manera forzada.

Indicadores

No de propuestas de cambios normativos nacionales e interregionales

En Guatemala participación en el foro Bando municipal, Parlamento centroamericano.

Elaboración propia con datos de los informes semestrales Julio 2016 a diciembre 2018 de avances del proyecto de Prevención de migración no acompañada de Save the Children.

Más allá de la sistematización de los resultados institucionales de este proyecto es pertinente hacer una reflexión sobre las percepciones aportadas durante las entrevistas a los actores clave que participaron en el desarrollo del mismo, ya que ofrecen ideas adicionales que nos permiten tener una visión más clara sobre los resultados.

La primera cuestión relevante fue mencionada por Roberto Cabrera, ex director de Save the Children Guatemala, quien consideró que el establecimiento de alianzas con la comunidad, con otras organizaciones de la sociedad civil y con actores clave, permitió ampliar el interés y la difusión del tema sobre la prevención de la migración infantil.

“Sirvió para que también hiciéramos alianza con otras entidades y se hicieran otros proyectos puente con raíces comunitarias. Atrajeron a otros socios de otros proyectos para que se diera capacitación local, fortalecer los institutos de secundaria con el gobierno creo que eso ha sido uno de los mayores impactos” (Cabrera, 2019).

Esto evidencia que el proyecto comenzó a hacer que se visualizara el tema como una cuestión que requiere la participación multiactor donde se incorpore a los gobiernos, a la sociedad civil y a las propias comunidades, lo cual es un elemento novedoso, ya que en Guatemala se había visto el tema migratorio sólo desde un enfoque gubernamental.

La segunda cuestión destacada en las entrevistas fue planteada por Rosy Ajtún, Maricruz Tzantir y Haydeé García, técnicas implementadoras en Joyabaj, quienes consideraron que la sistematización del modelo de atención a la niñez y la posibilidad de replicar este proyecto podría ser una opción a futuro, siempre y cuando se tomara en consideración esta experiencia piloto y se realizaran las modificaciones de las actividades o herramientas que no tuvieron los resultados esperados o que por el contexto de las comunidades no se pudieron implementar. Ejemplo de ello lo tenemos en el siguiente fragmento de la entrevista a Rosy Ajtun quien mencionó que:

“Yo creo que tiene actividades muy buenas como los comités de protección, me sorprende conocer que en otras comunidades también se están formando, es una de las fortalezas en actividades. Tiene otras actividades que sí podría

n adaptarse a cada contexto creo que el proyecto se prestaba para poder hacer cambios” (Ajtun, 2019).

Ello nos permite constatar que para los implementadores del proyecto hubo una coherencia entre los resultados esperados y el tipo de actividades realizadas. Estos resultados me parecen innovadores ya que hacen pensar que el proyecto puede ser sostenible al terminar la intervención, si se logra interiorizar estas actividades entre la comunidad, como espacios seguros donde se puedan abordar distintas problemáticas, promover la toma de conciencia y una participación más activa de la población.

El tercer punto que se destacó en la entrevista a Rosy Ajtun tenía que ver con la entrega de resultados, donde fue fundamental el establecimiento de comunicación constante entre la coordinación regional y los equipos en campo. Además de la habilitación de plataformas digitales que facilitaran el reporte de avances y resultados, ya que de esa manera fue mucho más sencillo sistematizar la información y llevar una mejor coordinación.

“Si no contábamos con internet se quedaba la información. Era una plataforma bastante fácil y sencilla, que recogía lo que realmente necesitaba saber. La fortaleza fue que estaban estos formatos para recoger la información, fue bastante bueno para validar los instrumentos” (Ajtun, 2019).

El cuarto punto destacado en la entrevista a Roberto Cabera, ex director de Save the Children Guatemala, estaba relacionado con la composición del equipo técnico implementador en campo, ya que se comprobó que es de gran ayuda si dentro del equipo se incorpora a personal con vivencias propias sobre la temática abordada:

“Esa posibilidad de tener dentro de nuestro equipo a alguien que había retornado fue muy importante para decirle a la gente por qué no se tenían que ir, eso le dio más pertinencia al proyecto, esa realidad que usualmente los técnicos no facilitan. Esto fue algo muy bueno todos fuimos sensibilizados” (Cabrera, 2019).

A pesar de ello, en un principio no se contempló dentro del diseño del proyecto como un elemento esencial entre el equipo técnico, sino hasta que comenzó el proyecto, salió a la luz que algunos implementadores habían vivido la experiencia de migrar personalmente y pudieron dar testimonio directo sobre los

riesgos y las vivencias, lo que generó un mayor impacto no sólo entre los NNyA, sino entre las autoridades locales y nacionales.

El quinto resultado observado por el equipo implementador se destacó en la entrevista a Maricruz Tzantir y Haydeé García, quienes subrayaron que:

“A pesar de que hicimos nuestro gran esfuerzo para ir a sensibilizar a los niños, a concientizar a los padres de familia, una gran cantidad de niños desertaron de clases porque se fueron a Estados Unidos. De las 100 personas que capacitamos, quizá un 40% se concientizará” (2019).

Aunque no se pudo constatar exactamente cuántos niños migraron al término del proyecto y el indicador sobre este tema señala que hubo permanencia de alumnos en el ciclo escolar, este comentario demuestra que el fenómeno migratorio en Guatemala es mucho más complejo y los resultados no son inmediatos, requieren de un proceso de sensibilización paulatina que permita comenzar a interiorizar los conocimientos adquiridos.

El quinto resultado constatado en las entrevistas mostró que no es suficiente enfocar las actividades a la implementación de talleres, dinámicas y charlas de concientización a NNyA y sus familias, sino que se requiere del establecimiento de acciones con toda la comunidad para desarrollar proyectos productivos que generen nuevas fuentes de empleo no enfocadas solamente en la agricultura, sino en la capacitación técnica, mejoras al sistema educativo y de salud y el fomento a otras actividades que permitan consolidar la identidad comunitaria de la población. Esto puede ser constatado con la entrevista a María Salud Castillo, encargada de cooperación de la Embajada de México en Guatemala, quien mencionó que:

“cuando llegan a terreno se dieron cuenta que obligadamente tienen que implementar un proyecto más amplio que incorpore la economía y el establecimiento de mejores condiciones en el lugar de origen. Ejemplo sería llevarnos a Mesoamérica Sin Hambre para crear proyectos productivos al tiempo que Save the Children da charlas y hace dinámicas para que entiendan los peligros de emigrar” (Castillo, 2019).

En otras palabras, se podría decir que, si se busca tener mayor impacto, es necesario que los proyectos de cooperación internacional implementen estrategias para mejorar las condiciones de vida de la población, favorezcan la creación de empleos que permitan obtener mayores ingresos y alternativas para aquellas

personas que quieran permanecer en su comunidad y así no sean forzados a emigrar por la falta de condiciones básicas de vida.

El sexto resultado que este proyecto tuvo según las entrevistas fue que se hizo evidente que el fenómeno migratorio es muy complejo, por lo que la implementación de proyectos de cooperación como éste puede colaborar a la prevención y concientización a la población sobre los peligros de la migración, pero no significa la solución a la migración infantil en la región. Evidencia de esto la proporcionó el ex director de Save the Children Guatemala al mencionar que:

“Si no puedes tocar la parte estructural es difícil contenerlo todo, pero en cierta manera hicimos algunos paliativos para cambiar la expectativa de los niños que no se tenían que ir. No sé si eso es suficiente para detenerlos, pero se les dieron algunas herramientas. Los proyectos de tan corta duración para un tema tan complejo no funcionan” (Cabrera, 2019).

Por tal razón, es fundamental la incorporación y el compromiso tanto del gobierno, de la sociedad civil y de la cooperación internacional para el establecimiento de estrategias conjuntas para trabajar en esta temática, que permitan generar mayor impacto y mejores resultados que colaboren a que los movimientos migratorios dejen de ser movimientos forzados y sean decisiones propias y conscientes.

Como siguiente punto se hace una revisión del otro proyecto de cooperación internacional desarrollado por AMEXCID en Guatemala durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto sobre migración, enfocado en la cooperación triangular entre Chile y México para atención y protección de la población migrante retornada y personas víctimas de trata en el Triángulo Norte de Centroamérica, para conocer las estrategias seguidas en este caso.

4.1.2 Cooperación triangular Chile-México para atención y protección de personas migrantes retornadas en el Triángulo Norte de Centroamérica

Debemos comenzar mencionando que durante las prácticas institucionales en Guatemala no se tuvo acceso a información de este proyecto de cooperación debido a que se desarrolló directamente entre las autoridades migratorias mexicanas, chilenas y las de los tres países centroamericanos participantes. Por lo que, a diferencia del proyecto anterior, no se podrá realizar un análisis detallado de su implementación. No obstante, es de gran importancia enunciarlo ya que demuestra la otra modalidad de cooperación que la AMEXCID planteó durante este sexenio para colaborar con el tema migratorio con los tres países centroamericanos (El Salvador, Guatemala y Honduras).

Este proyecto se dio en el marco del Fondo Conjunto México-Chile y se llamó “Fortalecimiento de mecanismos de atención y protección a personas migrantes en retorno, víctimas de trata objeto de tráfico ilícito de migrantes en los países del Triángulo del Norte de Centroamérica”, por lo que también estuvo enfocado hacia los tres países centroamericanos (Honduras, El Salvador y Guatemala).

Fue diseñado por la AMEXCID y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCI) e implementado a través del Instituto Nacional de Migración (INM) y la Fiscalía Nacional de Chile. El proyecto contó con un presupuesto de \$300,000 dólares en 2018 y su objetivo principal era generar mayores capacidades en la región para que los operadores migratorios pudieran apoyar con herramientas al proceso de reintegración de la población migrante retornada a su país de origen, así como colaborar con la atención y protección de víctimas de trata de personas (AMEXCID, 2018).

El proyecto se basó en la estrategia mexicana establecida por el INM “Somos mexicanos”,¹²⁴ un mecanismo interinstitucional que integra los esfuerzos de las dependencias, organismos del gobierno mexicano federal, estatal y municipal e iniciativa privada, con el fin de brindar a los connacionales mexicanos repatriados herramientas para su reintegración en la vida productiva, económica y social del país (Instituto Nacional de Migración, 2018), que les permitiera tener un retorno digno y productivo.

En general, este proyecto buscaba establecer una coordinación y consolidación institucional frente al tema migratorio entre los países de Centroamérica que permitiera mejorar la gobernabilidad de la migración. Asimismo, se buscaba formular estrategias que permitieran adaptar de forma más sencilla a la población migrante retornada a su país de origen, para acceder a oportunidades laborales y a los diversos programas que les permitan obtener mejores condiciones de vida (Instituto Nacional de Migración, 2018).

Sin ahondar mucho en este proyecto se observa que éste tuvo un enfoque diferente al de Save the Children, al tener una perspectiva institucional, enfocada en cooperación técnica y sin la intervención directa con la población. No se enfoca ni en la creación de nuevas oportunidades laborales para estos emigrantes retornados, ni en las causas de su migración, sino en mejorar el trato que reciben estas personas por parte de las autoridades centroamericanas al llegar a su país de origen. Esto es un punto fundamental, ya que si recordamos el capítulo dos de esta investigación donde se hace referencia al tratamiento que brinda el gobierno de Guatemala hacia la población retornada, existe un programa de albergue para menores retornados, pero no hay aún un programa para la recepción y apoyo al

¹²⁴ El programa Somos mexicanos tiene la finalidad de otorgar información para facilitar el regreso seguro y orientar sobre los apoyos que pueden recibir a su llegada al país, como servicios básicos de alimentación y salud, documentos de identidad, medios para comunicarse vía telefónica con algún familiar, traslado local y apoyo para transporte foráneo, albergue en caso de necesitarlo y opciones laborales. Asimismo, al llegar a su comunidad de origen, a los retornados se les proporciona información para acceder a la bolsa de trabajo, servicios de salud, programas de autoempleo y opciones para continuar con sus estudios (INM, 2018).

resto de las personas migrantes retornadas al país, ni apoyos para traslado o la obtención de oportunidades laborales que pueden evitar futuros desplazamientos.

Como siguiente punto en este capítulo, después de revisar los dos proyectos de cooperación mexicana en migración, ahora es preciso reflexionar sobre las lecciones aprendidas, que podrán tomarse en consideración por el gobierno mexicano para el diseño de futuros proyectos de cooperación que deseen abordar el fenómeno migratorio en Guatemala.

4.2 Recomendaciones para futuros proyectos de cooperación en migración en Guatemala

La experiencia de estos dos proyectos de cooperación mexicana lleva a realizar algunas reflexiones que permitan recuperar algunos aprendizajes o aportaciones que podrían ser de utilidad para el diseño de nuevas acciones de cooperación internacional que deseen abordar la temática migratoria en Guatemala, siempre y cuando se tenga en consideración que el fenómeno migratorio es un fenómeno complejo, que no se puede generalizar a todas las regiones, al no tener las mismas causas, ni comportamientos en todas las comunidades. Con esta salvedad en mente se presentan a continuación algunas propuestas que podrían ser de utilidad para el reto que implica abordar el fenómeno migratorio desde la cooperación internacional:

- **Atención a las causas de la migración:** Para proyectos de cooperación en migración es preciso promover que se desarrollen estrategias en las que se atienda directamente alguna de las causas estructurales de la migración forzada, siempre tomando en cuenta que la población también tiene el derecho a migrar. Es decir, que quede claro que el atender las causas no significa que los flujos migratorios terminen por completo, sino que se convierta en una decisión de las personas y no sean obligadas a hacerlo al no tener las condiciones mínimas de vida.

- **Experiencia:** Es de gran utilidad para el desarrollo de proyectos en campo que alguno de los actores implementadores que participen haya trabajo y cuente con conocimiento previo de la población donde se va a desarrollar el proyecto, ya que eso facilita la aceptación comunitaria.
Además, puede ser una buena estrategia no sólo para proyectos en campo, sino de cooperación técnica, si se cuenta con equipos implementadores que hayan tenido un contacto directo con el fenómeno migratorio, ya que escuchar historias de vida reales que permitan una mayor reflexión permitirá mayor sensibilización y concientización sobre los riesgos.
- **Aclaración de significados entre la población:** En proyectos de cooperación con comunidad es preciso que se comiencen los proyectos con el establecimiento de significados básicos y no partir de la idea de que toda la población entiende lo mismo bajo un concepto, más aún si se está trabajando con población indígena, cuyas lenguas responden a una lógica distinta, debido a que esto puede generar expectativas diferentes entre la población objetivo frente a las metas planteadas en el diseño del proyecto.
- **Cambios pueden ser lentos:** A pesar de que se cuente con la aceptación comunitaria del proyecto, es preciso entender que eso no significa que habrá un cambio inmediato de paradigma sobre la migración. El proceso de cambio cultural y contextual es complejo por la normalización de la violencia, la pobreza y la migración entre la población por lo que se requiere de una visión a corto, mediano y largo plazo y un seguimiento puntual a la problemática.
- **Migración tema prioritario:** Es fundamental que el tema migratorio comience a verse como un tema prioritario que requiere de la articulación de esfuerzos desde el Estado en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, comunidades, sector privado y académico, en donde se aborden todas las etapas del proceso migratorio.
- **Incorporación de población en el diseño:** Es importante incorporar de forma activa en los proyectos a la población afectada directamente en el proyecto para empoderar a los participantes y convertirlos en actores de cambio social, que puedan tener mayor resonancia entre la comunidad.

Igualmente, esta incorporación puede permitir que los proyectos se integren mejor a las realidades de las comunidades y entender que el tema migratorio no es una temática aislada, sino que afecta directa o indirectamente a toda la población por lo que se requiere de una intervención en la que se involucre a toda la comunidad.

- **Contexto:** Se debe tomar en cuenta la complejidad de los contextos en las comunidades y de las directrices de los actores involucrados para no retrasar la implementación del proyecto.
- **Herramientas para monitoreo y comunicación:** La comunicación oportuna y frecuente entre los equipos es primordial para la articulación, sobre todo cuando hay largas distancias entre las comunidades. Adicionalmente, el establecimiento de herramientas electrónicas para el reporte de avances y resultados puede facilitar la implementación.
- **Sostenibilidad de proyecto:** Es importante fomentar a nivel local acciones que generen incidencia, ya que esto permitirá que las actividades que han generado resultados positivos entre la población puedan ser institucionalizadas dentro de los gobiernos locales y cuando termine la intervención del proyecto se puedan continuar. Es decir, que exista una sostenibilidad en este tipo de proyectos, ya que de lo contrario corren el riesgo de quedarse como acciones aisladas.
- **Proyectos complementarios:** Los proyectos de cooperación internacional en campo que busquen concientizar a la población sobre los riesgos de la migración requieren a la par de la implementación de otros proyectos enfocados en abordar alguno de los factores directos e indirectos de la migración. Si no se busca modificar alguno de los problemas estructurales de la migración, esta concientización será insuficiente, ya que las personas no contarán con las condiciones mínimas de vida que les permitan tomar la decisión informada de quedarse o irse de su lugar de origen.
- **Contemplar dificultades administrativas:** Durante la implementación de proyectos de cooperación triangular, es necesario contemplar dentro del diseño del proyecto una propuesta de homologación de resultados y

metodologías, ya que puede representar dificultades adicionales para los implementadores la presentación de datos en formatos y bajo esquemas completamente diferentes.

- **Sensibilización personal migratorio:** Para proyectos de cooperación técnica enfocados en capacitación de personal migratorio es importante que también se promueva la sensibilización sobre el fenómeno que permita que las autoridades comprendan los peligros y vulnerabilidades a las que se enfrenta esta población.
- **Complementación con participación nacional y local:** Para que este tipo de proyectos realmente tengan un impacto se requiere del involucramiento de las autoridades nacionales y locales para fortalecer la protección de los NNyA, sin importar su condición migratoria.

Los puntos señalados anteriormente nos hacen pensar que existen diferentes enfoques dentro de la cooperación mexicana desde los que se puede abordar el proceso migratorio a partir de las causas, el traslado, la detención y el retorno, a nivel local, nacional, institucional o con trabajo directo con las poblaciones afectadas, lo que significa un gran número de posibilidades de trabajo.

Con esta idea en mente, considero que la pluralidad de opciones que ofrece la cooperación mexicana puede ser un aspecto fundamental en la implementación de futuros proyectos de cooperación en migración. Siempre y cuando se tome en consideración que al ser la cooperación internacional un instrumento de la política exterior mexicana, el país tiene sus propios intereses en la región en el corto y largo plazo, y que existen ciertas problemáticas de mayor prioridad para México en Centroamérica. Al mismo tiempo, es importante también tomar en cuenta las capacidades de gestión, áreas de experiencia y presupuesto con las que cuenta México para la implementación de proyectos sobre la materia.

Esto se ve claramente reflejado en el proyecto de prevención de la migración de NNyA no acompañada en el que participaron AMEXCID, GIZ y Save the Children, ya que inicialmente la propuesta de este proyecto era desarrollar un modelo de intervención que pudiera ser escalable al resto de las comunidades de

los países participantes. Pero el cambio de administración del gobierno federal mexicano modificó los intereses y el abordaje frente al tema migratorio, lo que trajo como consecuencia que este proyecto no tuviera una segunda fase y se quedara como una intervención aislada por parte de México.

La coyuntura actual con el incremento de migración centroamericana continúa demostrando la importancia y pertinencia de abordar el tema de la cooperación mexicana como un asunto primordial, no sólo de la relación bilateral de México y Guatemala, sino dentro de las políticas gubernamentales internas de los países centroamericanos que permitan a la población acceder a mejores condiciones de vida.

Entendemos que el fenómeno es bastante complejo al implicar diferentes tipos de población, diferentes causas y realidades en cada país centroamericano, que pueden complicar la implementación de proyectos de cooperación y convertirse en un reto para México. No obstante, si se toman en cuenta los dos proyectos desarrollados durante el sexenio de Enrique Peña Nieto y las acciones implementadas por el gobierno guatemalteco para la atención de migración infantil a través del programa de Centros de Formación “Quédate”, enfocado en brindar servicios educativos y técnicos a NNYA retornados o en riesgo de migración para brindarles habilidades y mayores oportunidades para encontrar un empleo o autoempleo, podemos apoyarnos en algunos elementos para superar este reto en futuros proyectos de cooperación mexicana.

Las experiencias de estos proyectos evidencian que la implementación de proyectos para el tema migratorio debe tener una visión más holística, en la que se tomen en cuenta todas las particularidades del fenómeno en el país y se impulsen estrategias a mediano y largo plazo, entendiendo que el fenómeno es histórico y se encuentra muy arraigado entre la población, por lo que los cambios serán lentos.

Adicionalmente, como se demostró con el proyecto de Save the Children, no sólo se necesita un programa en el que se concientice a la población sobre los riesgos de la migración, sino que también se involucre el desarrollo de habilidades técnicas, entre la niñez y adolescencia guatemaltecas que les permitan acceder a

nuevas opciones de trabajo a futuro. Al mismo tiempo, deben ir de la mano de otros proyectos complementarios enfocados en promover el desarrollo económico de las comunidades expulsoras que permitan a la población mejorar su economía familiar y sus condiciones de vida.

Es decir, los proyectos de cooperación internacional frente al tema migratorio requieren de la participación de diferentes actores y del entendimiento de que, debido a la naturaleza del fenómeno, quizá los proyectos no sean la solución inmediata, pero pueden ser una vía para poco a poco colaborar en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

4.3 Conclusiones capitulares

Este capítulo buscó realizar un análisis de los proyectos de cooperación sobre migración en los que participó México para entender el peso que se le dio a este fenómeno y las dificultades que se tuvieron en su implementación durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto. Por lo que, después de revisar los dos proyectos de cooperación desarrollados durante este sexenio, se evidenció que por primera vez se comienzan a realizar acciones más concretas dentro de la cooperación para colaborar a mejorar las condiciones de vida de la población centroamericana.

Considero que la razón por la que con anterioridad México no había establecido proyectos de cooperación internacional enfocados a la prevención, sensibilización y manejo de la migración es porque durante muchos años no se contó con una política migratoria, por lo cual el tema no era considerado como prioritario dentro de la agenda nacional. Sin embargo, las presiones ejercidas por parte del gobierno de Estados Unidos y el incremento de los flujos migratorios provenientes de Centroamérica hicieron que la AMEXCID comenzara a establecer programas enfocados en el tema.

El proyecto de cooperación impulsado por Save the Children en la región, comenzó a generar una concientización entre la población sobre los riesgos de la

migración, a desarrollar algunas nuevas habilidades entre la población para obtener nuevas fuentes de ingreso a través del autoempleo o el emprendimiento. Sin embargo, se identificó la necesidad de acompañar este proyecto con programas productivos que inhiban la migración por razones económicas y la necesidad de realizar proyectos con una visión a largo plazo al ser un tema complejo.

Los dos proyectos de cooperación mexicana analizados indican que el tema migratorio puede ser abordado desde diferentes perspectivas, tanto desde la cooperación técnica o desde la cooperación financiera, y puede estar enfocado en la capacitación de autoridades o en generar acciones de concientización directamente con la población. Lo cual indicaría que a futuro México podría implementar mayores acciones frente a esta temática y promover políticas más puntuales para colaborar a mejorar las condiciones de vida de la población centroamericana.

Adicionalmente, este proyecto de cooperación hizo evidente que dentro de la cooperación internacional mexicana la participación de la sociedad civil puede ser un elemento clave para desarrollar proyectos enfocados en atender la migración con la región centroamericana, al contar con experiencia en el territorio, confianza entre la población local, conocimiento para el diseño de programas que puedan ser replicados por otros actores y conocimiento sobre las problemáticas. Pero, para una mayor inclusión de las OSC, dentro de la cooperación mexicana se requiere establecer lineamientos claros, una relación más cercana y la aceptación de las fortalezas y debilidades que tienen tanto el gobierno como las organizaciones de la sociedad civil.

Conclusiones

El objetivo de la presente investigación era analizar la relación entre la cooperación internacional para el desarrollo y la migración, en el caso de México como donante hacia Guatemala durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto de 2012 a 2018.

A lo largo de los cuatro capítulos se realizó un análisis histórico del proceso migratorio guatemalteco, de la cooperación internacional mexicana y de Guatemala como socio receptor, de las políticas migratorias de ambos países y del desarrollo de dos proyectos de cooperación desarrollados por la AMEXCID para abordar el tema migratorio durante este sexenio. Todos estos elementos permitieron entender que la relación entre las variables migración y cooperación internacional es compleja y no pueden ser consideradas como causa-efecto, al involucrar diferentes factores.

Sobre la hipótesis planteada, se confirmó que dentro de la relación de cooperación entre México y Guatemala el tema migratorio aún es un reto, debido a que implica dificultades para generar consensos sobre las competencias e intereses de los gobiernos locales, nacionales e internacionales al ser un fenómeno multidimensional.

Podríamos concluir que, en efecto, dentro de la cooperación internacional entre México y Guatemala ha sido complicado generar consensos por varias razones. Primero, en lo que respecta a las competencias sobre el tema migratorio, debido a que históricamente la migración había seguido estrategias prioritariamente gubernamentales, al ser un tema de soberanía nacional en el que se permitía la participación de algunas organizaciones de la sociedad civil y, por tanto, no era considerado como un tema prioritario dentro de la recepción de cooperación internacional de Guatemala. A pesar de ello, en el cuarto capítulo se evidenció que durante el sexenio de Enrique Peña Nieto la AMEXCID desarrolló dos proyectos de cooperación internacional enfocados en el tema, lo que hace pensar que México impuso su agenda de cooperación en Guatemala para este tema.

En segundo lugar, la generación de consensos sobre los intereses para abordar el tema migratorio también fue complicada, ya que cada socio tenía una visión diferente sobre el tema. Para Guatemala el tema migratorio no ha sido un tema prioritario dentro de sus políticas públicas, ha realizado algunas acciones para atender principalmente a la población infantil migrante retornada y algunas políticas de bienestar social, pero hasta el momento no han logrado contrarrestar la migración. En parte, porque un buen segmento de la economía guatemalteca se sostiene por la recepción de remesas y, por otro lado, porque el proceso migratorio ha disminuido la presión del gobierno por la falta de cobertura de los programas sociales al disminuir el número de población.

En el caso de México se observó que el tema migratorio durante muchos años no fue considerado como algo prioritario dentro de la agenda nacional, ni de cooperación internacional. Con el establecimiento de políticas migratorias por la presión del gobierno de Estados Unidos y por el incremento en los datos migratorios fue que empezó a tener mayor importancia. Ello generó que el gobierno mexicano comenzara a establecer mayores medidas de control fronterizo y a desarrollar proyectos de cooperación enfocados en la migración. Esto hace pensar que dentro de la cooperación internacional mexicana el tema migratorio tuvo una relación directa con los intereses nacionales mexicanos.

Adicionalmente a esto, a lo largo del trabajo pudimos reflexionar sobre diversos aspectos de la relación entre cooperación internacional y migración para el caso mexicano y guatemalteco, por lo que a continuación se exponen algunos de los principales hallazgos obtenidos.

Podemos concluir que la revisión teórico-conceptual nos permitió entender, en primer lugar, que teóricamente la cooperación internacional se puede explicar desde diferentes perspectivas, pero para esta investigación la teoría realista fue la más adecuada al demostrar que la cooperación puede tener un importante componente de intereses y poder en la elección de temáticas y países, al ser una herramienta de poder suave de la política exterior mexicana.

Adicionalmente, nos permitió comprender que el fenómeno migratorio teóricamente puede tener diferentes explicaciones, pero para esta investigación fue fundamental entender que el proceso migratorio guatemalteco tiene una relación con la estructura económica desigual, pero también con un proceso sociocultural histórico, con situaciones de violencia y con la búsqueda de la reunificación familiar para el caso principalmente de los NNyA migrantes.

Podríamos concluir que Guatemala es un país con una situación de inestabilidad social y económica por los altos niveles de desigualdad, pobreza y violencia que requiere de la implementación de políticas públicas que colaboren a mejorar la situación del país. En lo que respecta al fenómeno migratorio en Guatemala, debemos destacar que es un proceso complejo y multicausal y que los problemas sociales y económicos se han sumado a los factores que han favorecido el incremento de los flujos migratorios, tanto internos como internacionales en los últimos años, consecuencia de la falta de condiciones básicas de vida para la población guatemalteca.

Además, otra de las conclusiones más importantes consiste en entender que Guatemala se ha convertido en un importante socio receptor de CID en América Latina, tanto de cooperación Norte-Sur, como Sur-Sur, enfocada en cooperación financiera, cooperación técnica y recepción de buenas prácticas para colaborar a mejorar la situación del país. Las principales prioridades para la solicitud de cooperación en Guatemala han sido energía, seguridad y paz, trabajo, salud, desarrollo social, seguridad alimentaria, educación y fortalecimiento institucional.

Para la cooperación internacional mexicana, Guatemala se ha convertido en uno de los principales países receptores por razones geoestratégicas, económicas, políticas y sociales que han favorecido la implementación de proyectos de cooperación técnica y compartir buenas prácticas en temas de desarrollo social, infraestructura, agricultura, medio ambiente y educación.

Todo ello se ha llevado a cabo bajo esquemas de cooperación bilateral, triangular y regional, para colaborar en el mejoramiento de la situación del país y

para lograr posicionarse como un actor relevante a nivel internacional, aunque aún hay áreas donde puede seguir perfeccionando sus acciones.

Por otro lado, también debemos mencionar que durante los últimos tres sexenios del gobierno mexicano, no se ha tenido una política migratoria de largo plazo, sino que se han establecido estrategias desarticuladas enfocadas en la contención migratoria. No se ha considerado como un tema prioritario a nivel gubernamental, sino que cada administración ha planteado planes diferentes que en la mayoría de los casos derivan de la coyuntura, pero sin una planeación previa como una temática prioritaria de la agenda nacional.

También podemos concluir que la revisión de los dos proyectos de cooperación internacional desarrollados por la AMEXCID permitió realizar algunas reflexiones sobre dos modalidades de intervención en Guatemala para abordar el tema migratorio. Destaca que la implementación de proyectos de cooperación internacional para migración puede ser un medio para colaborar a mejorar la situación del país de origen o para concientizar a la población sobre los peligros, pero no será la vía para resolver por completo las problemáticas estructurales.

Se requiere del establecimiento de acciones paralelas por parte de los socios receptores para abordar todas las dificultades que sufre esta población y, aun así, es necesario señalar que la gente tiene derecho a migrar, por lo que eso no implica que los movimientos migratorios desaparezcan, sino que sólo dejarán de ser forzados.

Además, la revisión de estos proyectos permitió proponer algunas recomendaciones que podrían tomarse en cuenta para futuras propuestas de proyectos para la cooperación mexicana en Guatemala. Recapitulando algunas de las principales recomendaciones, podemos destacar las siguientes: considerar al tema migratorio como prioritario dentro de la agenda de cooperación internacional, así como la necesidad de complementar este tipo de proyectos con otros que permitan abordar alguno de los factores que dan origen a la migración. Además, puede ser una buena opción desarrollar proyectos con una visión sostenible que permita la continuación de las actividades al terminar la intervención, así como

tomar en cuenta el contexto, las particularidades y la opinión de la población en el diseño para poder adaptar mejor los proyectos a las realidades locales.

En general, podríamos decir que se demostró que el tema migratorio aún es un reto dentro de la cooperación internacional mexicana, al ser un proceso complejo y en constante cambio, que requiere del establecimiento de un análisis detallado que tome en cuenta todas las particularidades del fenómeno, por lo que quizás algunos de los postulados planteados en este documento puedan servir para desarrollar nuevas propuestas de cooperación internacional por parte de México.

Como último punto de esta investigación se presenta un corolario para reflexionar sobre la situación presente y futura para el tema migratorio que se observa hasta el momento, con la llegada de las caravanas de migrantes provenientes de Centroamérica y el establecimiento de nuevas estrategias para abordar el tema con la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Instituto
Mora

Corolario

Si bien es cierto que el periodo de esta investigación es la administración del presidente Enrique Peña Nieto, a continuación se mencionan algunos de los retos que se observan a futuro para la administración de Andrés Manuel López Obrador y los próximos gobiernos frente al tema migratorio, agudizado con la llegada de las caravanas migrantes centroamericanas, los impactos de la epidemia de COVID-19¹²⁵ entre la población migrante en México y la implementación de la propuesta del Plan de Desarrollo Integral en cooperación para resolver el tema migratorio.

La llegada de las caravanas migrantes provenientes de Centroamérica y el incremento de flujos provenientes de otros países latinoamericanos y africanos, comenzaron en octubre de 2018 y continúan hasta abril de 2020 (nueve caravanas hasta el momento). Este fenómeno manifiesta la persistencia de la inestabilidad y la falta de condiciones de vida básicas en los países de origen,¹²⁶ que han forzado a un gran número de personas a migrar hacia Estados Unidos en busca de mejores opciones.

Esta nueva dinámica de migración a través de caravanas,¹²⁷ en las que se desplazan de manera conjunta un gran número de personas (entre dos mil y cuatro mil personas aproximadamente en cada caravana), ha significado un reto, no sólo para el gobierno mexicano, sino para algunos países centroamericanos que son parte del tránsito, ante la gran demanda de atención que implica dar recepción a

¹²⁵ El COVID-19 es una enfermedad infecciosa del tracto respiratorio causada por el coronavirus (extensa familia de virus que se propaga de persona a persona a través de las gotículas que salen despedidas de la nariz o la boca de personas infectadas al toser, estornudar o hablar). Como medida de prevención se han aplicado medidas de aislamiento y distanciamiento social para evitar la propagación de la enfermedad (OMS, 2020).

¹²⁶ Las caravanas migrantes pueden tener un gran número de factores al ser un gran número de personas de diferentes países que se desplazan juntas, pero por diferentes motivos.

¹²⁷ El desplazamiento en caravanas migrantes se ha convertido en una de las nuevas modalidades de la migración, debido a que los que migran consideran que de esta manera tiene mayor protección al estar menos expuestos a delitos y abusos, reciben mayor ayuda por parte de entidades gubernamentales y no gubernamentales al estar más visibilizados y los costos son menores, lo que favorece el desplazamiento de grupos poblacionales que en otras circunstancias no tendrían las posibilidades económicas para movilizarse (OIM Oficina regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe, 2019).

esta población heterogénea, compuesta de hombres y mujeres con niños, NNyA no acompañados, familias completas o personas mayores.

La entrevista al encargado de la Casa del Migrante del Tecún Uman, en Guatemala, demostró el gran reto que ha significado la atención a estas caravanas para los gobiernos federales y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre el tema y cómo se ha ido modificando su comportamiento frente al fenómeno. Durante la entrevista el padre Ademar Barilli destacó que:

“Al principio la gente se condolía de los migrantes, les daba una moneda, un trago de café, un pan, comida. Los dejaba que se durmieran en el corredor, en el parque, en la terminal, en general en todas partes. Había varios grupos de personas que les llevaban comida, que traía también cosas y utensilios de aseo personal a la Casa del Migrante” (Barilli, 2019).

Sin embargo, con el paso de las caravanas y las distintas percepciones entre la población local sobre la población migrante (algunos comenzaron a ver a los migrantes como delincuentes y como una amenaza), poco a poco la ayuda comenzó a disminuir.

Estas caravanas migrantes trajeron consigo respuestas reactivas por parte de los gobiernos de los países de tránsito y destino de estos flujos. En el caso de Estados Unidos, desplegó en su frontera sur con México siete mil oficiales militares con el fin de resguardar la línea fronteriza, miles de migrantes fueron detenidos, deportados o decidieron regresar a sus países de origen, además de que discursivamente el gobierno de Trump incrementó las apreciaciones negativas hacia la población migrante.

En el caso de Guatemala, el tema migratorio también representa un reto a futuro, no sólo por la migración de origen, sino por la de tránsito, ya que las caravanas recorrieron este territorio hasta llegar a la frontera con México. Ello generó que a finales de 2019 el gobierno de Jimmy Morales firmara un acuerdo con el gobierno de Estados Unidos para convertirse en tercer país seguro. Esta decisión ha sido muy cuestionada entre la población, académicos y la sociedad civil guatemalteca al considerar que Guatemala no cuenta con las condiciones institucionales, económicas, ni sociales para atender a la población retornada por

parte de Estados Unidos en lo que concluye su proceso migratorio. Como ya se mencionó en el segundo capítulo de esta investigación, hasta el momento Guatemala no ha logrado garantizar las condiciones mínimas de vida para su población en salud, seguridad, educación y condiciones laborales, por lo que se observa como una gran dificultad a futuro este nuevo acuerdo con los Estados Unidos (Castillo M. , 2019).

En el caso de México, en un principio se dio una política de “brazos abiertos” para la población migrante que implicó el otorgamiento de visas humanitarias,¹²⁸ la generación de empleos y no incrementar las deportaciones. Sin embargo, a partir de abril de 2019 se dio un cambio en la política migratoria hacia una postura de control fronterizo, por las presiones del gobierno de Estados Unidos para establecer políticas migratorias que evitaran el tránsito de migrantes, lo que derivó en el establecimiento de la Guardia Nacional¹²⁹ en la frontera de México con Guatemala (EFE, 2019).

Esto hace ver que, hasta el momento, la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador ha llevado a cabo acciones contradictorias dentro de la política migratoria mexicana. Por un lado, se observa un incremento en las detenciones de migrantes.¹³⁰ Pero, por otra parte, en el discurso gubernamental se ha prometido la generación de empleos con proyectos como: el Tren Maya, el Corredor Transístmico y la franja industrial de la Zona Libre de la Frontera Norte (Tourliere, 2019), que hasta el momento no se han concretado.

A pesar de estas medidas de contención, se observa que los flujos migratorios no se han detenido, sino que han buscado nuevas rutas de entrada, a pesar de los peligros a los que puedan enfrentarse:

¹²⁸ En enero de 2019 el gobierno mexicano otorgó 13 mil tarjetas de residentes por motivos humanitarios (Padrilla, 2020).

¹²⁹ En la frontera sur de México, frontera norte e Istmo de Tehuantepec se han establecido alrededor de 25,000 elementos de la Guardia Nacional (Arista, 2020).

¹³⁰ Según datos de Instituto Nacional de Migración (INM), de enero a diciembre de 2019 fueron detenidas por parte de autoridades migratorias mexicanas 179,137 personas migrantes, de las cuales 178,960 fueron retornadas, es decir el 99.8%, principalmente de mayo a noviembre (Arista, 2020).

“los migrantes vienen como ya no quieren pasar por la Guardia fronteriza, o se van río arriba, donde hay mucha delincuencia o muy abajo donde el río es más fuerte y es más peligroso para intentan cruzar la frontera de México” (Barilli, 2019).

Por otra parte, se observa dentro de la coyuntura actual de 2020 un reto adicional con la situación extraordinaria que se está viviendo a nivel mundial por el esparcimiento de la pandemia del COVID-19, que ha evidenciado que el sistema migratorio mexicano tiene debilidades para atender esta emergencia de tipo sanitario y epidemiológico entre la población migrante. Ello es más grave debido a que las personas migrantes no tienen acceso a los servicios de salud básicos en el país al encontrarse en una situación de irregularidad migratoria (lo cual es una violación a los derechos humanos).

Además, existe una gran concentración de personas en los centros de detención migratorios mexicanos y frente a una situación sanitaria como esta pandemia, en donde se requiere de un distanciamiento y aislamiento de la población, no se cuenta con las condiciones necesarias,¹³¹ por lo que pueden incrementarse los contagios masivos entre esta población. Esta pandemia ha demostrado ser un reto para todo el mundo, pero no debe ser olvidada la población migrante dentro del establecimiento de políticas públicas al ser uno de los grupos más vulnerables.

Por otro lado, se observa que la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) planteó un nuevo enfoque en la cooperación internacional mexicana gubernamental para afrontar el tema migratorio con los tres países centroamericanos a través del Plan de Desarrollo Integral (PDI) de 2018, enfocado en promover un desarrollo integral en la región por medio de programas, proyectos y acciones que fomenten el empleo y combatan la pobreza (SRE, 2018).

¹³¹ En los cinco centros de detención de migrantes en México existen condiciones de hacinamiento e insalubridad que ponen en riesgo a la población migrante. Estas personas no pueden ser retornadas a su país de origen ante el cierre de fronteras de algunos países como Honduras y El Salvador por esta pandemia, por lo que se encuentran retenidos (Human Right Wach, 2020).

Este Plan incluye 30 recomendaciones en torno a gestión integral del ciclo migratorio (derechos, medios de vida y seguridad),¹³² desarrollo económico (fiscalización e inversión, integración comercial, energética y logística),¹³³ bienestar social (educación, salud y trabajo)¹³⁴ y sostenibilidad ambiental y gestión de riesgos¹³⁵ (CEPAL, 2019).

En específico sobre la migración, la propuesta plantea la estimulación del desarrollo en el lugar de origen de los flujos migratorios al abordar las causas multidimensionales de la migración irregular, a través de la generación de empleo para que los flujos migratorios tengan como base una decisión libre y que ésta no sea forzada.

El primer proyecto impulsado dentro de este Plan fue “Sembrando Vida”, en 2019, para ofrecer alternativas a la población centroamericana. Este proyecto está enfocado en generar empleo a través de la plantación de hectáreas de árboles frutales y maderables en los tres países centroamericanos y, a partir de ahí, generar 200 mil empleos.

Para ello, el gobierno mexicano pretende otorgar \$100 millones de dólares entre los tres países, provenientes del Fondo Yucatán. No obstante, hasta el momento El Salvador y Honduras han sido los países que ha recibido los \$30

¹³² El fenómeno migratorio en este Plan se aborda desde la perspectiva de derechos humanos de los migrantes como punto focal, incorporando el principio de no discriminación, la atención a personas desplazadas por violencia y desastres provocados por fenómenos naturales, acciones en barrios precarios de origen, paso, llegada y retorno, programas para superar el hambre y la pobreza, incluir a las personas migrantes, refugiados y retornados en el sistema educativo, además de construir acuerdos de portabilidad de derechos (CEPAL, 2019).

¹³³ A través de priorizar las inversiones; acabar con los privilegios fiscales; fortalecer la administración tributaria; facilitar el comercio entre México y los tres países centroamericanos; favorecer la integración energética y digital; establecer cadenas regionales de valor; impulsar proyectos de infraestructura regional de gas natural e integración logística, profundizar la cooperación en eficiencia energética, universalizar la energía y bajar los precios (CEPAL, 2019).

¹³⁴ El aspecto social de este Plan pone su énfasis en la universalización de la educación hasta el nivel secundaria; otorgar becas académicas y de sustento; cerrar las brechas salariales y de ingresos, un sistema de cuidado para infancia y adultos mayores y cerrar las asimetrías de bienestar de los pueblos indígenas, garantizar la seguridad alimentaria (CEPAL, 2019).

¹³⁵ En sostenibilidad ambiental se propone emprender acciones para emprender acciones hacia economías bajas en carbón, reducir la intensidad energética e hídrica, emitir bonos verdes, cooperación en gestión regional de riesgos; potenciar el aseguramiento público y para pequeños productores rurales, garantizar el resguardo de la biodiversidad y desarrollar productos locales, la agro-ecología (CEPAL, 2019).

millones de dólares. Guatemala aún está pendiente de recibir ese monto para la plantación de 50 mil hectáreas y contratar a 20 mil empleados (Zavala, Misael, 2019), consecuencia del cambio de gobierno en ese país en diciembre de 2019 y por la pandemia que interrumpieron el proceso de negociación ese país.

Cabe mencionar que el proyecto Sembrando Vida también se está aplicando en el sureste de México,¹³⁶ por lo que la replicación de este proyecto ha sido criticada por ser un proyecto de cooperación muy grande que no ha sido probado en México¹³⁷ y aún no se cuenta con la experiencia para acompañar su implementación.

Es importante mencionar que las últimas noticias sobre los avances del programa en Centroamérica por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores a un año de la entrega de los recursos a El Salvador y Honduras se reporta, pese a la promesa del primer reporte en marzo de 2020 que aún no se han presentado avances por estar aún en la etapa de implementación (Vega, 2020). Sin embargo, otras noticias han evidenciado que hasta el momento estos dos países no han recibido los recursos y que el programa se detuvo temporalmente por la emergencia sanitaria por la COVID-19 (Pradilla, 2020). Ello hace pensar que quizá el proyecto se extienda a un mayor plazo para su implementación y la entrega de información sobre los resultados en estos países pueda tardar en presentarse.

En general se observa que el PDI es una propuesta novedosa que busca cambiar la percepción sobre la migración como un tema de seguridad nacional y como una temática bilateral. Pero también se presenta como una opción bastante ambiciosa, no sólo en cuestiones económicas, sino por buscar el impacto sobre un mayor número de población y en temáticas diferentes al incorporar la economía, la

¹³⁶ Chiapas, Tabasco, Veracruz, Campeche, Yucatán y Quintana Roo durante 2019. En 2020 se expandió este programa a otros Estados como Hidalgo, San Luis Potosí, Michoacán, Colima, Guerrero, Oaxaca, Nayarit, Sinaloa y Chihuahua.

¹³⁷ El proyecto de Sembrando Vida en México sólo lleva un año de aplicación y ha permitido que los beneficiarios accedan directamente a los recursos económicos otorgados a través de una tarjeta de crédito, pero se han presentado otras problemáticas como el despojo de tierras y el carácter clientelar de este tipo de programas. Además, se han plantado especies frutales y maderables no recomendables para esas zonas y no se estableció una línea base sólida para este proyecto ni se desarrollaron sistemas de monitoreo (Benet, 2019).

violencia, la creación de nuevas fuentes de empleo, infraestructura y desarrollo social. A pesar de ello, lo novedoso de este plan de desarrollo, si las políticas migratorias continúan enfocadas hacia la contención y no son analizadas bajo un enfoque de seguridad humana, como se plantea en este PDI, los problemas con esta población podrán persistir.

Ello nos lleva a concluir que por el momento no tenemos certeza de qué es lo que vaya a suceder en los próximos años con la migración y la implementación de estos nuevos proyectos, pero se observa que el tema continuará siendo un reto para este sexenio y los próximos gobiernos.



Fuentes consultadas

Documentales

- AECID. (Enero de 2019). *Gobernanza, retorno y gestión de la migración, claves de la nueva iniciativa de cooperación europea y española en Senegal*. Recuperado de http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2019/2019_01/migraci%C3%B3n-ue-senegal.aspx
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (Abril de 2018). *Cooperación de México con Centroamérica y el Caribe*. Recuperado de [programas/cooperacion-de-mexico-con-centroamerica](http://programas.cooperacion-de-mexico-con-centroamerica)
- AMEXCID. (2013). *Oferta de cooperación técnica en 2013*. Recuperado de <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2013/tecnica.html>
- AMEXCID. (21 de Abril de 2016). *Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Recuperado de <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/sistema-mexicano-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-29328>
- AMEXCID. (2017). *Oferta de cooperación técnica en 2017*. Recuperado de <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2017/index.html>
- AMEXCID. (2017). *Cooperación Internacional para el Desarrollo otorgada por México en 2017*. Recuperado de <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2017/index.html>
- AMEXCID. (17 de Abril de 2018). *Cuantificación de la Cooperación Mexicana*. Recuperado de <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/cuantificacion-de-la-cooperacion-mexicana>
- AMEXCID. (29 de Mayo de 2018). *Inician actividades en México para la atención y protección a personas migrantes, víctimas de trata y tráfico ilícito en Centroamérica*. Recuperado de <https://www.gob.mx/amexcid/prensa/inician-actividades-en-mexico-para-la-atencion-y-proteccion-a-personas-migrantes-victimas-de-trata-y-trafico-ilicito-en-centroamerica?idiom=es>
- AMEXCID. (20 de Mayo de 2019). *Plataforma de Oportunidades de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Recuperado de <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/plataforma-de-oportunidades-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo>
- ANCUR. (2014). *Niños en fuga. Niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional* (ACNUR,

Ed.). Recuperado de
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9568.pdf>

Área de cooperación de la Embajada de México en Guatemala. (2015). *Informe del Proyecto de prevención de migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados en Comunidades de origen del triángulo norte de Centroamérica*. Guatemala.

Área de cooperación de la Embajada de México en Guatemala. (2016). *Informe del Proyecto de prevención de migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados del Triángulo Norte de Centroamérica*. Guatemala.

Área de cooperación de la Embajada de México en Guatemala. (2017). *Segundo informe semestral de avances del proyecto Enero-Julio 2017 Fondo conjunto México-Alemania*. Guatemala.

Banco de Guatemala. (2018). *Guatemala en Cifras*. Recuperado de http://www.banguat.gob.gt/Publica/guatemala_en_cifras_2018.pdf

Banco de Guatemala. (2019). *Guatemala en Cifras 2019*. Recuperado de http://www.banguat.gob.gt/Publica/guatemala_en_cifras_2019.pdf

Banco Mundial. (2019). *Crecimiento poblacional (% anual)*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.GROW>

Banco Mundial. (2019). *Tasa de alfabetización, total de adultos (% de personas de 15 años o más)*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.ADT.LITR.ZS>

Banco Mundial. (2020). *Guatemala Panorama general*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>

Banco Mundial. (2020). *Índice de Gini Guatemala*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=GT>

Banco Mundial. (2018). *Datos Guatemala*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/pais/guatemala>

Banco Mundial. (2018). *Datos México*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/pais/mexico> Center for Gender & Refugee Studies; Universidad Nacional de Lanús. (Febrero de 2015). *Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9927.pdf>

Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE). (2006). *Migraciones: experiencias en América Latina y la Unión Europea*. Chile: CELARE.

- Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova; Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús. (2012). *Los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en la frontera México-Guatemala*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9361.pdf>
- Centro de Estudios de Guatemala; Suecia Sverige. (Octubre de 2018). *Estudio Migración del Triángulo Norte de Centroamérica: Una región que huye*. Recuperado de <http://www.ceg.org.gt/images/documentos/publicaciones/Informe%20Migracion%20region%20huye.pdf>
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales Guatemala. (Julio de 2018). *Vistazo económica: La eterna promesa del empleo*. Recuperado de <http://cien.org.gt/wp-content/uploads/2018/08/CienBoletin9Empleo.pdf>
- CEPAL. (17 de Junio de 2016). *Alicia Bárcena: "Modelo de desarrollo actual es insostenible; igualdad y sostenibilidad exigen cambiar la conversación entre Estado, sector privado y ciudadanía"*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/alicia-barcelona-modelo-desarrollo-actual-es-insostenible-igualdad-sostenibilidad-exigen>
- CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina*. Chile: ONU.
- CEPAL. (Mayo de 2019). *Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL*. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_final_cepal-presentacion_palacio_nacional_20-05-2019.pdf
- Colegio de la Frontera Norte. (2018). *Informe Anual de resultados 2018 EMIF Sur*. Recuperado de <https://www.colef.mx/emif/informes/sur/2018/Emif%20Sur%20Anual%202018.pdf>
- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte. (2019). *¿Qué hacemos?* Recuperado de <https://www.gob.mx/conade/que-hacemos>
- CONAMIGUA. (s.f.). *Política Pública Integral en materia migratoria del Estado de Guatemala*. Recuperado de <https://www.refworld.org.es/pdfid/58e298d04.pdf>
- CONEVAL. (2019). *Glosario Medición de la Pobreza*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- Congreso de la República de Guatemala. (2003). *Ley de protección integral de la niñez y adolescencia*. Recuperado de

https://www.oas.org/dil/esp/ley_de_proteccion_integral_de_la_ninez_y_adolescencia_guatemala.pdf

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2014). *Ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes*. Recuperado de UNICEF: <https://www.unicef.org/mexico/media/981/file/Ley%20General%20de%20los%20Derechos%20de%20Ni%C3%B1as,%20Ni%C3%B1os%20y%20Adolescentes.pdf>

Consejo Nacional de Atención al migrante de Guatemala. (2010). *Marco General y descripción de acciones de Estado de Guatemala en Materia Migratoria*. Recuperado de <https://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/20141127151840637Declaracion%20de%20Mar%20del%20Plata.pdf>

Consejo Nacional de Población. (2016). *Migración de niñas, niños y adolescentes: Antecedentes y análisis de información de la red de módulos y albergues de los sistemas DIF, 2007-2016*. México: Consejo Nacional de Población y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.FAO. (2019). *Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <http://www.fao.org/3/x5600s/x5600s05.htm>

Deguate.com. (Mayo de 2015). *Joyabaj*. Recuperado de https://www.deguate.com/artman/publish/Quiche/Joyabaj_2681.shtml

Del Castillo, B., Sánchez, K., & Tello, A. (Febrero de 2017). *Participación de la Sociedad Civil Mexicana en los Procesos de Cooperación Sur-Sur*. Recuperado de OXFAM México: https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/1-Participacio%CC%81n%20de%20la%20sociedad%20civil%20mexicana%20en%20los%20procesos%20de%20cooperacio%CC%81n%20Sur-Sur_.pdf

Dirección General de Coordinación política SRE. (2018). *Ficha Consenso de Quetzaltenango*. México.

Embajada de México en Guatemala. (2018). *Informe de IX Programa de Cooperación Técnica y Científica México Guatemala 2017-2018*. Guatemala.

Embajada de México en Guatemala. (2019). *Comercio bilateral 2018*. Recuperado de <https://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php/relacion-mexico-guatemala/relacion-economica>

Embajada de México en Guatemala. (2019). *Informe anual Proyecto Mesoamérica*. Guatemala.

- Embajada de México en Guatemala. (2020). *Relación Bilateral Mecanismos de diálogo y cooperación bilateral*. Recuperado de <https://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php/relacion-mexico-guatemala/relacion-bilateral>
- Embajada de México en Guatemala. (2020). *Relación económica*. Recuperado de <https://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php/relacion-mexico-guatemala/relacion-economica>
- Embajada y consulados de Estados Unidos en México. (2019). *Cinco puntos clave para entender la Iniciativa Mérida*. Recuperado de <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/cinco-puntos-clave-iniciativa-merida/>
- FAO. (Marzo de 2011). *Seguridad Alimentaria y nutricional Conceptos básicos*. Recuperado de Programa Especial para la Seguridad Alimentaria - PESA - Centroamérica: www.fao.org/3/a-at772s.pdf
- Fundación BBVA Bancomer; Consejo Nacional de Población. (2018). *Anuario de migración y remesas México*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/388361/Anuario_Migracion_y_Remesas_2018_ISNN.pdf Informe Nacional de Desarrollo Humano Guatemala. (2019). *Concepto Desarrollo Humano*. Recuperado de <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/>
- Fundación BBVA Bancomer; Consejo Nacional de Población. (Julio de 2019). *Anuario de migración y remesas México*. (F. B. Bancomer, Ed.) Recuperado de <https://www.bbvaeresearch.com/publicaciones/mexico-anuario-de-migracion-y-remesas-2019/>
- Gobierno de la República México. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465
- Grupo Banco Mundial. (2017). *Diagnóstico de Agua, Saneamiento e Higiene en relación con la pobreza y nutrición en Guatemala. Desafíos y oportunidades*. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/845711520948334504/pdf/124240-WP-PUBLIC-WWPDGuatemalaSP.pdf>
- Grupo de Banco Mundial. (Agosto de 2014). *ADN Económico de Guatemala*. Recuperado de <http://onu.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/adn-guatemala-BM.pdf>
- Ibarra Delgadillo, A., Delgadillo Ibarra, A. L., & Sánchez Gutiérrez, G. (Febrero de 2017). *Procesos de participación de las organizaciones de la sociedad civil*

- en el sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo. Recuperado de OXFAM México: <https://www.oxfam.mx/sites/default/files/1-Procesos%20de%20participacio%CC%81n%20de%20las%20organizaciones%20de%20sociedad%20civil%20en%20el%20sistema%20mexicano%20de%20cooperacio%CC%81n%20internacional%20para%20el%20desa.pdf>
- Instituto Guatemalteco de Migración. (2017). *Flujo migratorio por delegación y vía de acceso del año 2017*. Recuperado de <http://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2017/09/FLUJO-MIGRATORIO-ENERO-AL-31-DICIEMBRE-2017.pdf>
- Instituto Guatemalteco de Migración. (2018). *Flujo migratorio por delegación y vía de acceso del año 2018*. Recuperado de <http://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2017/09/FLUJO-MIGRATORIO-POR-V%C3%8DA-DE-ACCESO-Y-DELEGACI%C3%93N-ENERO-AL-31-DICIEMBRE-2018.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. (2014). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/02/03/bWC7f6t7aSbEI4wmuExoNR0oScpSHKyB.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. (2014). *República de Guatemala: Estadística demográfica y vitales 2014*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/01/13/FijigScCmvJuAdaPlozybqKmr01Xtkjy.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística Guatemala. (2014). *ENCOVI 2014 Cuadros principales resultados*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/estadisticasine/index.php/usuario/encovi>
- Instituto Nacional de Estadística Guatemala. (Enero de 2018). *Canasta Alimentaria (CBA) y Canasta Ampliada (CA)*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2018/02/07/20180207113729PpeJDbT0ZLsvO4KnHftP4XnCDeTbS0Mv.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística Guatemala. (2018). *Características generales de la población Población de 4 años o más por nivel y grado más alto aprobado. Datos a nivel nacional*. Recuperado de <https://www.censopoblacion.gt/graficas>
- Instituto Nacional de Estadística Guatemala. (2018). *Censo 2018*. Recuperado de ¿Cómo vivimos?: <https://www.censopoblacion.gt/comovivimos>
- Instituto Nacional de Estadística Guatemala. (2018). *Censo de población 2018*. Recuperado de <https://www.censopoblacion.gt/cuantossomos>

- Instituto Nacional de Estadística Guatemala. (2018). *Población de 7 años o más por condición de actividad económica y lugar de trabajo. Datos a nivel nacional*. Recuperado de Resultados del Censo 2018 Guatemala: <https://www.censopoblacion.gt/graficas>
- Instituto Nacional de Migración. (Diciembre de 2005). *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*. Recuperado de http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2224/1/images/Prop_Pol_Mig_Int_Front_Sur.pdf
- INM. (Enero de 2018). *¿Qué es somos mexicanos?* Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/133316/Infografi_a_Somos_Mex_FINAL.pdf
- INMI- OIM. (2019). *Guatemala: niñez migrante no acompañada Enero-Abril 2019*. Guatemala.
- International Police Science Association. (2017). *World Internal Security & Police Index*. Recuperado de <http://www.ipsa-police.org/Images/uploaded/Pdf%20file/WISPI%20Report.pdf>
- IPPDH -Mercosur. (Octubre de 2015). *Proyecto de Cooperación humanitaria internacional para migrantes, apátridas, refugiados y víctimas de trata de personas*. Recuperado de <https://www.ippdh.mercosur.int/el-proyecto-de-cooperacion-humanitaria-internacional-para-migrantes-apatridas-refugiados-y-victimas-de-trata-de-personas/>
- Majdalani, C. (2011). *La agenda de la eficacia de la ayuda de la Declaración de París (2005), al Plan de acción de Accra (2008), y el camino a Seúl (2011)*. Recuperado de Centro Argentino de Estudios Internacionales: <https://www.files.ethz.ch/isn/144946/16%20OI.pdf>
- Mancomunidad Copanch'orti'. (2019). *Sobre nosotros*. Recuperado de <https://www.copanchorti.org/mancomunidad-copanchorti/>
- Ministerio de Trabajo y Prevención Social de Guatemala. (2017). *Salario Mínimo*. Recuperado de <https://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/dgt/salario-minimo#2017>
- Municipalidad de Joyabaj. (2020). *Datos estadísticos Joyabaj*. Recuperado de <https://municipalidaddejoyabaj.com/>
- Municipio de Joyabaj y Segeplan. (Diciembre de 2011). *Plan de desarrollo de Joyabaj, Quiché*. Recuperado de www.segeplan.gob.gt › biblioteca-documental › category › 62-quiche

- NTMI-OIM. (2019). *Guatemala Niñez no acompañada retornada por municipio de destino Enero-abril 2019*.
- Observatorio de Migración Internacional. (2019). *Flujo de migrantes centroamericanos devueltos por las autoridades migratorias mexicanas por trimestre, 2009 - 2015 (Eventos)*. Recuperado de http://www.omi.gob.mx/es/OMI/1230_Flujo_de_migrantes_centroamericanos_devueltos_por_las_autoridades_migratorias_mexicanas_por_trimestre_2009_2015_Eventos_
- Observatorio de Migración Internacional. (2019). *Flujo de migrantes procedentes de Guatemala a México según trimestre, 2004 - 2015 (Eventos)*. Recuperado de http://www.omi.gob.mx/es/OMI/1210_Flujo_de_migrantes_procedentes_de_Guatemala_a_Mexico_segun_trimestre_2004_-_2015_Eventos
- Observatorio Regional de Migración Infantil -OREMI. (Enero-Mayo de 2018). *Boletín 3 Proyecto binacional a favor de la niñez migrante Guatemala-Honduras*. Recuperado de Ciprodeni: <https://www.ciprodeni.org/wp-content/uploads/2018/08/Boleti%CC%81n-3-OREMI-2018.pdf>
- Observatorio Regional de Migración Infantil; OREMI. (2017). *Boletín 1 Proyecto Binacional a favor de la niñez migrante Guatemala-Honduras*. Recuperado de CIPRODENI: <https://www.ciprodeni.org/wp-content/uploads/2018/07/Boleti%CC%81n-1-OREMI-2017.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derchos Humanos. (2012). *Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos. Los niños y adolescentes migrantes no acompañados y los derechos humanos*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/.../Mexico.doc>
- OIM. (1996). *I Conferencia Regional sobre Migración Comunicado Conjunto*. Recuperado de <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/puebla-process/ES-1996-COMUNICADO-CONJUNTO-Puebla.pdf>
- OIM. (2013). *Perfil migratorio de Guatemala 2012*. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/mpguatemala_11july2013.pdf
- OIM. (2016). *Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas*. Recuperado de <https://onu.org.gt/wp-content/uploads/2017/02/Encuesta-sobre-MigraciOn-y-Remesas-Guatemala-2016.pdf>

- OIM. (2017). *Migración y trabajo infantil Guatemala*. Recuperado de https://mic.iom.int/webntmi/descargas/informes2017/Migraci%C3%B3n_y_Trabajo_Infantil_GT2017.pdf
- OIM. (2019). *Conferencia Regional sobre Migración*. Recuperado de <https://www.iom.int/es/conferencia-regional-sobre-migracion>
- OMS. (2020). Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Recuperado de: <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>
- ONU. (Diciembre de 2014). *Guatemala: Análisis de la situación del país*. Recuperado de <https://www.dropbox.com/s/2y3gmmp0u4nwwqy/Captura%20de%20pantalla%202020-02-12%2017.36.33.png?dl=0>
- ONU. (Marzo de 2017). *Handbook on Measuring International Migration through Population Censuses*. Recuperado de <https://unstats.un.org/unsd/statcom/48th-session/documents/BG-4a-Migration-Handbook-E.pdf>
- ONU Guatemala. (2019). *Acuerdos de Paz*. Recuperado de <https://onu.org.gt/publicaciones/acuerdos-de-paz/>
- ONU. (2019). *Desarrollo*. Recuperado de <https://www.un.org/es/sections/what-we-do/promote-sustainable-development/>
- OIM. (2019). *Cooperación Técnica sobre Migración*. Recuperado de https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/tcm/tcm_infosheet_es.pdf
- OXFAM México. (Julio de 2018). *La cooperación Sur-Sur de México en el Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto 2013-2018*. Recuperado de <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Cooperacion%20Sur%20Sur%20EPN.pdf>
- Paone, M. (24 de Mayo de 2017). España lidera dos proyectos de control de fronteras financiados con fondos europeos de cooperación. *El Diario.es*. Secretaría de Gobernación. (2018). *Portuario sobre poblaciones migrantes en condiciones de vulnerabilidad*. México: SEGOB.
- Plan de la Alianza para la prosperidad del Triángulo Norte. (s.f.). *Antecedentes*. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/alianza-para-la-prosperidad/situacion-y-principales-desafios-de-desarrollo>

- Poder Ejecutivo. (Febrero de 2017). *Guatemala: Protocolo Nacional para la Recepción y Atención de la Niñez y Adolescencia en situación de riesgo*. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/publisher,002,,,5c002c1c4,0.html>
- Presidencia México. (16 de Febrero de 1996). *Declaración conjunta y Plan de Acción de la Cumbre Tuxtla Gutiérrez II*. Recuperado de http://walk.sela.org/attach/258/default/Declaracion_Conjunta_y_Plan_de_Accion_de_la_Cumbre_Tuxtla_Guiterrez_II.pdf
- Proyecto Mesoamérica. (2019). *¿Quiénes somos?* Recuperado de <http://www.proyectomesoamerica.org/index.php/acerca-delpm/proyecto-mesoamerica/quienes-somos>
- Programa Moscamed Guatemala. (2019). Recuperado de <https://moscamed-guatemala.org.gt/>
- Save the Children. (2018). *Presentación proyecto prevención de migración de NNyA en Triángulo Norte Centroamerica*.
- Save the Children Guatemala. (2015). *Informe del Proyecto de prevención de migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados en Comunidades de origen del triángulo norte de Centroamérica*. Guatemala.
- Save the Children Guatemala. (2017). *Análisis de la línea base 2017 proyecto de prevención de migración de NNyA no acompañados del Triángulo Norte*. Guatemala.
- Save the Children Guatemala. (2017). *Informe del Proyecto de prevención de migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados en Comunidades de origen del triángulo norte de Centroamérica*. Guatemala.
- Save the Children Guatemala. (2018). *Informe del Proyecto de prevención de migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados del Triángulo Norte de Centroamérica*. Guatemala.
- Schiavon, J. (2018). *Región trasfronteriza México-Guatemala dimensión institucional*. Recuperado de http://www.rtmg.org/uploaded/uploads/ms/images/Emmanuel/2018/08/07/2_jorge_a_schiavon.pdf
- Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República Guatemala. (2019). *Programa niñez migrante No acompañada*. Recuperado de <https://www.sbs.gob.gt/programa-ninez-migrante/>
- Secretaría de Planificación y programación de la Presidencia Guatemala. (29 de Noviembre de 2017). *Informe ejecutivo de la Cooperación Internacional No*

reembolsable en cifras (CINR), Anual 2017. Recuperado de https://www.segeplan.gob.gt/nportal/images/Gobierno_Abierto/Informe-CINR-Suscrita-2017-Gobierno-abierto.pdf

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (Julio de 2014). *Plan Nacional de Desarrollo K' atun Nuestra Guatemala 2032.* Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-katun-nuestra-guatemala-2032>

Secretaría de Relaciones Exteriores. (23 de Agosto de 2019). *Concluye la XVII Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla.* Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/prensa/concluye-la-xvii-cumbre-de-jefes-de-estado-y-de-gobierno-del-mecanismo-de-dialogo-y-concertacion-de-tuxtla>

SEGEPLAN. (2015). *La Cooperación Internacional No Reembolsable en Guatemala.* Recuperado de <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/institucion/areas-interes/cooperacion-internacional>

SEGEPLAN. (Diciembre de 2015). *Tercer informe de CINR para el Desarrollo "Más allá del 2015: Guatemala y la Alianza Global" 2013-2014.* Recuperado de <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/publicaciones-cooperacion-internacional/file/463-3er-informe-de-cooperacion-internacional>

SEGEPLAN. (2016). *2° edición Política de Cooperación no Reembolsable Guatemala.* Recuperado de http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Politica_CI_No_Reembolsable.pdf

SEGEPLAN. (2019). *4° Informe Nacional de CINR 2015-2016.* Recuperado de <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/publicaciones-cooperacion-internacional/file/1188-4-informe-nacional-cinr-2015-2016>

SEGEPLAN. (Marzo de 2019). *IV Informe de Cooperación Internacional 2015-2016.* Recuperado de <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/publicaciones-cooperacion-internacional/file/1510-iv-informe-de-cooperacion-internacional-2015-2016>

SEGOB, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos Unidad de Política Migratoria, Organización Internacional para las Migraciones. (2013). *Perspectivas Globales sobre Migración y Desarrollo.* Puerto Vallarta: Springer Netherlands.

Subsecretaría de Cooperación Internacional, SEGEPLAN, Guatemala. (Noviembre de 2013). *Política de Cooperación Internacional No*

Reembolsable. Recuperado de
http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Politica_CI_No_Reembolsable.pdf

SRE. (2 de Diciembre de 2018). *México, El Salvador, Guatemala y Honduras acuerdan nuevo Plan de Desarrollo Integral para atender fenómeno migratorio*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/articulos/mexico-el-salvador-guatemala-y-honduras-acuerdan-nuevo-plan-de-desarrollo-integral-para-atender-fenomeno-migratorio-183915?idiom=es>

Zepeda, B. (Marzo de 2019). *Una mirada desde la infraestructura*. Recuperado de Región Trasfronteriza México-Guatemala: <http://www.rtmg.org/post/una-mirada-desde-la-infraestructura>

Bibliográficas

Acotto, L. (2003). *Las organizaciones de la sociedad civil. Un camino para la construcción de ciudadanía*. Buenos Aires: Espacio Editorial, Recuperado de https://www.academia.edu/12836890/Las_Organizaciones_de_la_Sociedad_Civil

Ángel Castillo, M., Toussaint, M., & Vázquez Olivera, M. (2011). *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010 Centroamérica*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Aragonés, A. M. (2013). *Migración y desarrollo Debates y propuestas*. México: UNAM.

Armijo Canto, N. (2011). Frontera sur de México: los retos múltiples de la diversidad. En N. Armijo Canto, *Migración y Seguridad: nuevo desafío en México* (págs. 35- 51). México: CASEDE.

Arriola Vega, L. A. (2018). Aportes para evaluar el desempeño del Programa Frontera Sur. En N. López Castellanos, *Procesos migratorios en la Centroamérica del siglo XXI* (págs. 23-46). México: UNAM.

Atienza Azcona, J. (s.f.). La crisis del desarrollo y las migraciones. En N. (. Zúñiga García-Falces, *La migración un camino entre el desarrollo y la cooperación* (págs. 55-74). Centro de Investigación para la Paz.

Ayala Martínez, C. (2012). Aspectos teórico-conceptuales de la cooperación internacional para el desarrollo. En C. Ayala Martínez, & J. Pérez Pineda, *Manual de Cooperación internacional para el desarrollo: sus sujetos e*

- instrumentos*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Ayllón Pino, B. (Mayo de 2009). *Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación de la cooperación internacional*. Obtenido de Fundación Carolina: http://www.dialogosconsonantes.org/doc_reflexion/coop_sur_sur09.pdf
- Casar, M. E., & Figueroa Fischer, B. (2017). *El principio de la cooperación internacional para el desarrollo*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Coria, E., & Zamudio, P. (2018). *Inmigrantes y refugiados: ¿Mi casa es tu casa?* México: CIDE.
- Corte de Constitucionalidad. (2002). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPolitica dela Republica de Guatemala.pdf>
- De Haas, H. (2008). *Migration and development. A theoretical perspective*. Recuperado de University of Oxford: <https://www.imi-n.org/publications/migration-and-development-a-theoretical-perspective/@@download/file>.
- Del Carmen de León, A. (2012). *Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz*. Recuperado de Consejo Económico y Social de Guatemala: <https://ces.gob.gt/wp-content/uploads/2019/01/12.pdf>
- Durand Arp-Niesen, J. (Julio-Diciembre de 2019). Política migratoria; entre el discurso, la práctica y la coyuntura. *Foro Internacional*, 59(3-4).
- Durand, J., & Douglas, M. (2003). *Clandestinos Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México: Miguel Ángel Porrúa. García Aguilar, M. d., & Villafuerte Solís, D. (2014). *Migración, derechos humanos y desarrollo*. México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Garza Elizondo, H., A. Schiavon, J., & Velázquez Flores, R. (2014). *Balance y perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012*. Ciudad de México: Colegio de México y CIDE.
- Gauster, S., & Romero, W. (2019). *Entre el suelo y el cielo Radiografía multidimensional de desigualdad en Guatemala*. Recuperado de Oxfam Guatemala: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/entre_el_suelo_y_el_cielo_0.pdf

- Gil Araújo, S., Atienza Azcona, J., Herrera, G., & Graciela, M. (2005). *La migración un camino entre el desarrollo y la cooperación*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz.
- González, G., & Pellicer, O. (2011). *Los retos internacionales de México: Urgencia de una mirada nueva*. México: Siglo XXI.
- Gómez Gaitán, D. K. (2018). *La influencia de los intereses de los socios oferentes en la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Dos casos de estudio: México y Taiwán en El Salvador, 2014-2017*. (Tesis inédita maestría). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Ciudad de México:
- Gómez Galán, M., & Sanahuja, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL.
- Gómez Galán, M., Ayllón Pino, B., & Albarrán Calvo, M. (2011). *Reflexiones prácticas sobre la cooperación triangular*. España: CIDEAL.
- Gómez Galán, M., David, I., Albarrán Calvo, M., Maldesini Rey, G., & El Harchi Biro, Y. (2008). *Migraciones y codesarrollo en la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CELARE.
- Gutiérrez Guerra, I. (2011). *El debate científico sobre Migración Internacional y Desarrollo*. Recuperado de CLACSO: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cemi-uh/20110720124104/CLACSOIVIS.pdf>
- Mingst, K. A., & Arreguin-Toft, I. (2018). *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. México: CIDE.
- Prado Lallande, J. P. (2013). México, la cooperación Sur-Sur y triangular. El dinamismo vuelto desafío. En B. Ayllón, & T. Ojeda, *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras* (págs. 180-200). España: Catarata.
- Revilla, M. (. (2011). *Infancia, juventud y migraciones. Una mirada para la cooperación internacional*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.
- Heinrich Böll Stiftung. (2019). *Políticas de Estado, desplazamiento forzado y migración: una mirada regional al norte de Centroamérica*. El Salvador: Ediciones Böll.
- I. Canales, A., Fuentes Knight, J. A., & de León Escribano, C. R. (Junio de 2019). *Desarrollo y migración. Desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*. Recuperado de CEPAL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf

- Jacobo, M., & Cardenas Alaminos, N. (2018). *Los retornados: ¿Cómo responder a la diversidad de migrantes mexicanos que regresan de Estados Unidos?* México: CIDE.
- Mendoza Sánchez, J. C. (2014). *Cien años de política exterior mexicana De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto*. México: INEHRM.
- Ochoa Bilbao, L. (2017). La política exterior de México hacia Estados Unidos durante el gobierno de Peña Nieto: de la discreción a la urgencia. En M. M. Carrillo Huerta, *Las relaciones México-Estados Unidos en la coyuntura actual* (págs. 57-67). México: CLACSO.
- Paz y Paz Bailey, C. (s.f.). *Transformando la justicia en Guatemala. Estrategias y desafíos en la investigación de muertes violentas 2011-2014*. Recuperado de Georgetown University Law Center: https://giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2017/10/Transforming-Justice-in-Guatemala_Spanish.pdf
- Rojas Aravena, F., & Beirute Brealey, T. (2011). *América Latina y el Caribe: Nuevas formas de cooperación. Las dimensiones Sur-Sur*. Buenos Aires: FLACSO.
- Sutcliffe, B. (1998). *Nacido en otra parte*. Bilbao: Hegoa.
- Velasco, J. C. (2016). *El azar de las fronteras*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wihtol de Wenden, C. (2013). *El fenómeno migratorio en el siglo XXI*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Hemerográficas

- Abadía, D. (25 de Abril de 2017). "Crecimiento poblacional y planificación familiar". *La Hora*. Recuperado de <https://lahora.gt/crecimiento-poblacional-planificacion-familiar/>
- Arista, L. (23 de Enero de 2020). "El 'muro mexicano' disminuye la migración a Estados Unidos. *Expansión*", Recuperado de: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/01/23/el-muro-mexicano-disminuye-la-migracion-a-estados-unidos>.
- Ayllón Pino, B. (2011). Agentes transformadores de la cooperación para el desarrollo: Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur. *Relaciones Internacionales*(40), 98-119.
- Ayllón Pino, B. (Julio de 2013). La Cooperación Triangular a Debate: Oportunidades y Precauciones. *Puentes Revista de Cooperación y Desarrollo de Honduras*(3), 38-42.
- Ayllón Pino, B. (2015). Capítulo 3 La Cooperación Sur-Sur. En M. Rodolfo Otero, M. Márcio Oliveira, & B. Aragão Tibúrcio, *Agricultura y desarrollo rural*

sustentable: desafíos de la cooperación técnica internacional (pp. 117-158). Brasil: ICCA.

- Ayllón, B. (Octubre de 2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, 25-40.
- Canterbury, D. (2010). Repensando el debate sobre migración y desarrollo bajo el capitalismo neoliberal. *Migración y Desarrollo*, 5-48.
- Benet, R. (29 de Octubre de 2019). “¿Funciona o no “Sembrando Vida”? (Artículo)”. *Aristegui Noticias*, Recuperado de: <https://aristeguinoticias.com/2910/mexico/funciona-o-no-sembrando-vida-articulo/>
- Caballeros, Á. (2011). Migración con rostro de niños, niñas y adolescentes. *Encuentro*(90), 84-93.
- Capdepon Ballina, J. L. (2010). Mesoamérica o el Proyecto Mesoamérica: la historia como pretexto. *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, 153-173.
- Casas Álvarez, F.-J. (2000). Emigración, codesarrollo y cooperación para el desarrollo: Reflexiones desde una óptica española. *Migraciones* 8, 101-126.
- Castillo, M. Á. (Enero-Junio de 2017). Movilidad transfronteriza entre Chiapas y Guatemala: políticas migratorias... *Entre Diversidades*, 53-82.
- Castillo, M. Á., & Toussaint, M. (Julio-Diciembre de 2015). La frontera sur de México: orígenes y desarrollo de la migración centroamericana. *Cuadernos Intercambio sobre Centroamérica y el Caribe*, 12(2), 59-86.
- Castillo, M. (20 de Noviembre de 2019). “PDH expone a organizaciones pro migrantes las implicaciones de ser tercer país seguro”. *Prensa Libre*, Recuperado de <https://www.prensalibre.com/ciudades/huehuetenango/pdh-expone-a-organizaciones-pro-migrantes-las-implicaciones-de-ser-tercer-pais-seguro/>.
- CNN Español. (9 de Enero de 2018). “Estos son los mejores (y peores) salarios mínimos en Latinoamérica”. *CNN Español*. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2018/01/09/salario-minimo-america-latina-argentina-mexico-colombia-chile-peru/>
- Correa-Cabrera, G. (2014). Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional. *Migración y Desarrollo*, 12(22), 147-171.
- Coutiño, R. (31 de Enero de 2019). “Cierra México recepción de solicitudes de visas humanitarias para centroamericanos”. *MVS Noticias*. Recuperado de

<https://mvsnoticias.com/noticias/estados/cierra-mexico-recepcion-de-solicitudes-de-visas-humanitarias-para-centroamericanos/>

- Cruz García, N., & Lucatello, S. (Septiembre-diciembre de 2009). México como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1960 y 2005. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 81-109.
- De Villafranca, J. (1992). Comisión mexicana de Cooperación con Centroamérica. *Revista de Administración Pública Modernización de la administración pública*(82), 25-29.
- Del Prado, J. (1998). La división Norte-Sur en las Relaciones Internacionales. *Agenda Internacional*, 23-34.
- Delgado, W. R., Márquez Covarrubia, H., & Rubén, P. (2010). Elementos para replantear el debate sobre migración, desarrollo y derechos humanos. *International Network on migration and development*, 1-31.
- Jiménez González, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, 2(3), 115-147.
- Díaz Reynoso, M. (Septiembre-diciembre de 2018). Política exterior de México hacia Centroamérica y el Caribe. *Revista Mexicana de Política Exterior*(114), 35-61.
- Durand Arp-Nisen, J. (Julio-diciembre de 2019). Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura. *Foro Internacional*, LIX(3-4), 1022-1047.
- EFE. (4 de Julio de 2019). "México refuerza la presencia de la Guardia Nacional en la frontera sur para frenar la migración". *EFE*, Recuperado de: <https://www.efe.com/efe/usa/mexico/mexico-refuerza-la-presencia-de-guardia-nacional-en-frontera-sur-para-frenar-migracion/50000100-4015529#>.
- EFE. (4 de Septiembre de 2019). "El Gobierno de Guatemala pide el estado de sitio por la proliferación del narcotráfico". *EFE*. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-gobierno-de-guatemala-pide-estado-sitio-por-la-proliferacion-del-narcotrafico/20000035-4056940#:~:text=El%20Gobierno%20de%20Guatemala%20pide%20el%20estado,por%20la%20proliferaci%C3%B3n%20del%20narcotr%C3%A1fico&text=Durante%20el%20estado%20de%20sitio,la%20esfera%20de%20su%20competencia%22>.
- Ernst, J., & Semple, K. (25 de Enero de 2019). Las visas humanitarias en México: un imán para la nueva caravana migrante. *The New York Times*. Recuperado

de <https://www.nytimes.com/es/2019/01/25/espanol/america-latina/mexico-migrantes-plan-atencion.html>

Franzoni, M. (Julio-Diciembre de 2017). La política exterior de México en el gobierno de Peña Nieto: Retos locales e internacionales. *Contextualizaciones Latinoamericanas*(17), 1-9.

Galván, M. (27 de Febrero de 2019). "El gobierno de Peña Nieto rompió récord como expulsor de migrantes". *Expansión Política*. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/02/27/el-gobierno-de-pena-nieto-rompio-record-como-expulsor-de-migrantes#:~:text=El%20gobierno%20de%20Pe%C3%B1a%20Nieto,sin%20enfoque%20de%20derechos%20humanos>.

García, A. (15 de Julio de 2018). "El desafío de saber cuántos somos y dónde estamos". *Plaza Pública*. Recuperado de <https://www.plazapublica.com.gt/content/el-desafio-de-saber-cuantos-somos-y-donde-estamos>

García, E. (13 de Mayo de 2019). "Guatemala ocupa el primer lugar en denuncias por extorsiones". *El Periódico*. Recuperado de <https://elperiodico.com.gt/nacion/2019/05/13/guatemala-ocupa-el-primer-lugar-en-denuncias-por-extorsiones/>

García, J. (15 de Diciembre de 2018). "Nunca pensé que en Guatemala la corrupción fuera de este tamaño ni el nivel de empoderamiento del Estado". *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2018/12/16/mexico/1544917421_544663.html

Geldi, M., Gladys, O., Antonio, S., & Andrea, C. (2 de Junio de 2019). "El fracaso de Hambre Cero: La lucha fallida contra la desnutrición infantil en Guatemala". *El Periódico*. Recuperado de <https://elperiodico.com.gt/domingo/2019/06/02/el-fracaso-de-hambre-cero-la-lucha-fallida-contra-la-desnutricion-infantil-en-guatemala/>

González Aguario, K. C., & Domínguez Guadarrama, R. (2016). Relación de México y Centroamérica en materia migratoria: Plan Puebla-Panamá, Proyecto Mesoamérica e Iniciativa Mérida. *Revista Tlamati Sabiduría*, 7, 1-6.

González Arias, A. (13 de Junio de 2019). La política migratoria en México. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/la-politica-migratoria-en-mexico/>

González González, G., & Morales Castillo, R. (2019). La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un

mundo en transición: una trama en tres actos. *Foro Internacional*(3.4), 763-808.

Granguillhome Morfin, R. (Mayo-Agosto de 2013). La sociedad civil y la cooperación internacional para el desarrollo. *Revista mexicana de Política Exterior*, 111-125.

Human Rights Wach. (14 de Abril de 2020). *México debe liberar a los migrantes detenidos en el contexto de la pandemia*. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/14/mexico-debe-liberar-los-migrantes-detenidos-en-el-contexto-de-la-pandemia>

Instituto Nacional de Migración. (7 de Junio de 2018). *Capacita INM a autoridades de países del Triángulo Norte para la atención y protección de migrantes en retorno*. Recuperado de <https://www.gob.mx/inm/prensa/capacita-inm-a-autoridades-de-paises-del-triangulo-norte-para-la-atencion-y-proteccion-de-migrantes-en-retorno>

La redacción. (30 de Mayo de 2019). “Los problemas del Plan de Desarrollo para México y Centroamérica”. *Letras Libres*, Recuperado de <https://www.letraslibres.com/mexico/politica/los-problemas-del-plan-desarrollo-mexico-y-centroamerica>.

Lara, P. (28 de Mayo de 2018). “Una reforma a la Iniciativa Mérida. *Dinero en Imagen*”. Recuperado de <https://www.dineroenimagen.com/paul-lara/una-reforma-la-iniciativa-merida/99580#:~:text=La%20Iniciativa%20M%C3%A9rida%20fue%20creada,entregas%20de%20equipos%20en%20M%C3%A9xico>.

Lorenzen Martiny, M., Frausto Gatica, O., & Orozco Reynoso, Z. (2018). Neoliberalismo, violencia y migración de Centroamérica a Estados Unidos: el caso de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados vistos desde el enfoque de las migraciones mixtas. En N. López Castellanos, *Neoliberalismo, crisis social y procesos migratorios en la Centroamérica del siglo XXI* (pp. 77-105). México: UNAM.

Monguí Monsalve, M., & Chicangana Bayona, M. F. (2013). La relación entre migración y desarrollo: un análisis a partir de la incursión de la mujer inmigrante en España. *Anuario Americanista Europeo*(11), 149- 164.

Morales Almazán, Pedro. (18 de Septiembre de 2019). “¿Dudas sobre el censo? Le pedimos a un matemático que analizara la consistencia de los datos”. *Plaza Pública*. Recuperado de <https://www.plazapublica.com.gt/content/dudas-sobre-el-censo-le-pedimos-un-matematico-que-analizara-la-consistencia-de-los-datos>

- Morales Rodas, S. (11 de Febrero de 2020). "Municipios con altos índices de desnutrición crónica llevan 16 años de estar priorizados y siguen igual". *Prensa Libre*. Recuperado de <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/municipios-con-altos-indices-de-desnutricion-cronica-llevar-16-anos-de-estar-priorizados-y-siguen-igual/>
- OIM Oficina regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe. (2019). *Caravanas Migrantes*. Recuperado de <https://rosanjose.iom.int/site/es/caravanas-migrantes>
- ONU. (19 de Junio de 2019). México presenta el Plan de Desarrollo para Centroamérica y solicita un coordinador para el trabajo de la ONU. *Noticias ONU*, Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2019/06/1458041>.
- Orozco, A. (20 de Septiembre de 2019). "Presentación de resultados del censo fue parcial". *Prensa Libre*. Recuperado de <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/presentacion-de-resultados-del-censo-fue-parcial/>
- Padrilla, A. (20 de Enero de 2020). "México insiste en ser la primera línea del muro de Trump". *Washington Post*, Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/01/20/caravana-migrante-mexico-insiste-en-ser-la-primera-linea-del-muro-de-trump/>.
- Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2, 72-92.
- Pezzarossi, C. (18 de Julio de 2012). "Etnias en el país de la eterna primavera". *Plaza Pública*. Obtenido de <https://www.plazapublica.com.gt/content/etnias-en-el-pais-de-la-eterna-primavera-donde-llueve-de-mayo-septiembre>
- Prado Lallande, J. P. (2013). Cooperación internacional, política exterior y geopolítica de los países emergentes. El caso de México. *Geopolítica(s) Revista de estudio sobre espacio y poder*, 4(1), 107- 135.
- Prado Lallande, J. P. (Septiembre-diciembre de 2014). La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones. *Revista mexicana de Ciencia Política y Sociología*, 51-86.
- Prado Lallande, J. P. (Julio-Diciembre de 2019). México y la cooperación internacional para el desarrollo, 2012-2018. *Foro Internacional*, 59(3/4), 115-143.
- Pradilla, Alberto. (10 de julio de 2020). "Hasta ahora solo una promesa: Sembrando Vida y programa de jóvenes no están operando en Centroamérica". *Animal*

Político. Recuperado de:
<https://www.animalpolitico.com/2020/07/sembrando-vida-jovenes-futuro-no-operan-promesa/>

- Ramírez Meda, K., & Rochin Aguilar, N. M. (Febrero de 2017). La política exterior de México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. *Comillas Journal of International Relations*(8), 51-66.
- Sanahuja, J. A. (2007). ¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias de la cooperación al desarrollo. *Anuario CEIPAZ*(1), 71-101.
- Sanmartín, A. (2010). El vínculo migración y desarrollo, ¿una oportunidad para impulsar estrategias de participación transnacional desde las asociaciones de migrantes? *II Jornadas políticas migratorias, justicia y ciudadanía* (págs. 1-13). Madrid: Instituto de Filosofía, CSIC.
- Torres Torres, F., & Gasca Zamora, J. (Julio-Septiembre de 2004). El Plan Puebla-Panamá. Una perspectiva del desarrollo regional en el contexto de los procesos de la economía mundial. *Problemas del Desarrollo. Revista latinoamericana de economía*, 35(138), 33-56.
- Tourliere, M. (18 de Noviembre de 2018). Fracasa el plan “Estás en tu casa”; se integran sólo 500 centroamericanos. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/559831/fracasa-el-plan-estas-en-tu-casa-se-integran-solo-500-centroamericanos>
- Tourliere, M. (1 de Mayo de 2019). AMLO busca frenar a centroamericanos con trabajo en el Tren Maya y otros proyectos. *Proceso*, Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/582159/amlo-centroamericanos-trabajo-tren-maya>.
- Toussaint, M., & Garzón, M. (Enero-Junio de 2017). El Proyecto Mesoamérica: ¿Éxito o fracaso? Límites de la cooperación de México hacia Centroamérica. *Entre Diversidades*(8), 15-27.
- Valle Pereña, J. M. (Septiembre- Diciembre de 2014). México como actor con responsabilidad global: una renovada política mexicana de cooperación internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*(102), 15- 28.
- Vega Carlos, (21 de junio de 2020). “Sembrando Vida en El Salvador y Honduras, sin reporte de avances”. *Milenio*. Recuperado de: <https://www.milenio.com/politica/sembrando-vida-reporte-avances-honduras-salvador>

- Velázquez Flores, R., & De Alba Ulloa, J. (Julio- Diciembre de 2019). Los factores internos y externos en la política exterior mexicana (2012-2018): una evaluación general. *Foro internacional*, 59(3-4).
- Vera, A. (27 de Octubre de 2016). “Detenido el ex ministro de Agricultura de Otto Pérez Molina por contrabando de alimentos”. *El Mundo*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/internacional/2016/09/27/57ea915d46163f3d7f8b45d4.html>
- Villafuente Solís, D. (Abril de 2004). Más allá del Plan Puebla-Panamá: del TLCAN al ALCA . *Revista de Comercio Exterior*, 54(4).
- Villamar Nava, Z. (Enero- Abril de 2017). Gobernanza Global y (su propio) desarrollo. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*(127).
- Zavala, Misael. (21 de Junio de 2019). “México invertirá 100 millones de dólares en Centroamérica”. *El Universal*, Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/mexico-invertira-100-millones-de-dolares-en-centroamerica>.
- Zepeda, B. (Marzo de 2019). *Una mirada desde la infraestructura*. Recuperado de Región Trasfronteriza México-Guatemala: <http://www.rtmg.org/post/una-mirada-desde-la-infraestructura>

Entrevistas

1. Álvaro Caballeros. (25 de Julio de 2019). Entrevista a Coordinador de migración de Instituto Interétnico de la USAC Guatemala. (X. Domínguez, Entrevistador)
2. Araceli Martínez. (6 de Noviembre de 2019). Entrevista a profesora de Universidad del Valle de Guatemala. (X. Domínguez, Entrevistador) Guatemala.
3. Catalina Ávila López. (30 de Agosto de 2019). Entrevista a especialista en gestión de Cooperación Internacional de Segeplan. (X. D. Campuzano, Entrevistador)
4. Christian Rojas. (22 de Mayo de 2020). Director de ONG Inclusión y Equidad. (X. D. Campuzano, Entrevistador)
5. Claudia Chamoreau. (16 de Octubre de 2019). Directora de CEMCA Guatemala. (X. D. Campuzano, Entrevistador)
6. Claudia Flores Barrileros. (7 de Agosto de 2019). Entrevista a Subdirectora de Cooperación Internacional de Ministerio de Asuntos Exteriores Guatemala. (X. Domínguez, Entrevistador) Guatemala.

7. Doris García Paredes. (3 de Octubre de 2019). Coordinadora de proyecto en COIPRODEN Honduras. (X. D. Campuzano, Entrevistador)
8. Luis Ángel Domínguez Brito. (5 de Octubre de 2019). Ex Jefe de Cancillería de la Embajada de México en Guatemala. (X. D. Campuzano, Entrevistador)
9. Karen Valladares. (14 de Agosto de 2019). Coordinadora de FONAMIH. (X. D. Campuzano, Entrevistador)
10. Marcel Arevalo. (22 de Julio de 2019). Entrevista Coordinador del Programa de estudios de pobreza y migración de Flacso Guatemala (X. Domínguez, Entrevistador)
11. María Salud Castillo. (22 de Julio de 2019). Entrevista a Encargada de Cooperación Internacional de la Embajada de México en Guatemala. (X. Domínguez, Entrevistador) Guatemala.
12. Maricruz Tzantir y Haydeé García Alonzo. (2019). Entrevista técnica implementadora de Save the Children Guatemala en Joyabaj. (X. D. Campuzano, Entrevistador).
13. Michel Brand. (22 de Julio de 2019). Subdirectora América del Norte Ministerio de Asuntos Exteriores. (X. D. Campuzano, Entrevistador)
14. Padre Ademar Barilli. (29 de Julio de 2019). Entrevista a coordinador de Casa del Migrante Tecún Uman. (X. D. Campuzano, Entrevistador) Guatemala.
15. Rosy Ajtun. (29 de Noviembre de 2019). Entrevista a implementadora en campo en Joyabaj de Save the Children Guatemala. (X. D. Campuzano, Entrevistador)
16. Roberto Cabrera. (19 de Septiembre de 2019). Entrevista a Ex director de Save the Children Guatemala. (X. Domínguez, Entrevistador) Guatemala.
17. Santos Cuc Morales. (15 de Noviembre de 2019). Asesor en estudios migratorios de CONAMIGUA. (X. D. Campuzano, Entrevistador)

Anexos

Anexo 1 Guía para entrevista semiestructurada a organizaciones participantes en la implementación del proyecto de cooperación sobre prevención de la migración de NNyA No acompañados del TNC

Sobre la organización

1. ¿Cuántos años tiene su organización implementando proyectos de cooperación en Guatemala?
2. ¿Cuáles considera que han sido los principales aportes de su organización para la cooperación internacional en Guatemala?
3. ¿Cuáles considera que son los temas prioritarios de su organización en Guatemala?
4. ¿Qué otros proyectos están implementando actualmente su organización en Guatemala?
5. ¿La organización tiene planeado realizar algún proyecto enfocado en abordar alguna de las vertientes del tema migratorio en Guatemala?
6. ¿Considera que las acciones implementadas hasta el momento por su organización han colaborado al desarrollo de Guatemala?
7. ¿Cuáles considera que son los puntos donde aún se debe de trabajar para mejorar la situación en Guatemala?

Cooperación México-Guatemala

8. ¿Cuáles considera que fueron los temas prioritarios para la cooperación durante de administración de Enrique Peña Nieto?
9. ¿En general considera que los proyectos tuvieron los resultados que esperaban durante la administración de Enrique Peña Nieto?
10. En su opinión ¿los proyectos de cooperación establecidos por México han colaborado a mejorar la situación de Guatemala?
11. ¿Considera que ha habido un cambio en las acciones de cooperación entre la administración de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador?

Migración

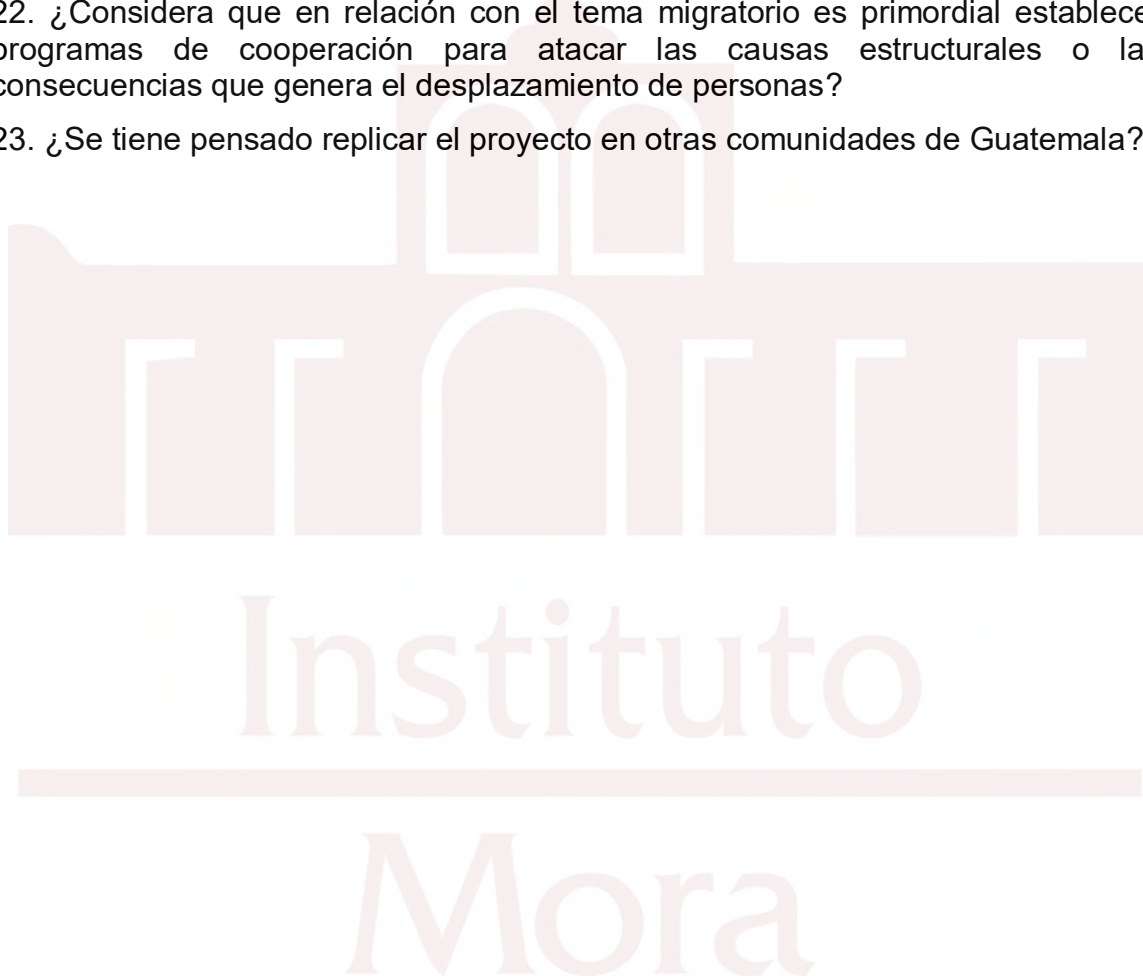
12. ¿Por qué razones considera que no se ha priorizado el tema migratorio?

13. ¿Cuáles considera que son las críticas que se hacen a la cooperación internacional que realizan proyectos enfocados en el tema migratorio?
14. En su opinión ¿cuáles considera que son las razones por las que en los últimos años haya incrementado el número de migrantes, en especial de migración infantil?

Proyecto de Cooperación para Prevención de migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados implementado por AMEXCID, GIZ Y Save The Children

1. ¿Por qué se eligió a niños y niñas como objeto para este proyecto de cooperación en Centroamérica?
2. ¿Para qué sirve una intervención social en la infancia?
3. ¿Cuáles han sido los aciertos y las oportunidades de mejora del proyecto?
4. ¿Qué cambios han existido en los niños después de 3 años de operación del proyecto?
5. ¿Cuál cree que sea la diferencia en los niños que inician el proyecto con los que lo concluyen?
6. En términos de la CID, ¿qué impacto tiene la organización en el escenario internacional de la migración infantil?
7. ¿Qué tan complicado o fácil es para su organización interactuar con agencias de cooperación internacional en temas sociales y sensibles como es la infancia migrante?
8. ¿Por qué se eligió a la comunidad de Joyabaj y Santa Cruz para la implementación del proyecto de Cooperación para Prevención de migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados implementado por AMEXCID, GIZ y Save the Children?
9. ¿Cuáles son las razones por las que se decidió realizar el proyecto de manera conjunta entre AMEXCID, GIZ y Save the Children?
10. ¿Por qué sólo se escogieron a dos comunidades para implementar el proyecto y no a más comunidades?
11. ¿Por cuánto tiempo se va a implementar el proyecto?
12. ¿Con cuántos recursos contaba el proyecto?
13. ¿Cuáles fueron los pasos a seguir para la implementación de proyecto?
14. ¿Cómo fue la respuesta por parte de la población, para la implementación del proyecto?
15. ¿Se piensa continuar el proyecto una vez que termine su implementación o desarrollar algún proyecto que tenga que ver con el tema migratorio a futuro?
16. ¿Cuáles han sido los resultados del proyecto?

17. ¿Qué metodología se utilizó para este proyecto?
18. ¿Se obtuvieron los resultados que se esperaban?
19. ¿Se plantea replicar el proyecto en otras regiones de Guatemala, ante la coyuntura actual en Guatemala por el incremento de migración hacia Estados Unidos?
20. En su opinión, ¿el proyecto obtuvo buenos resultados? ¿considera que es viable para replicarse?
21. ¿Ya se han realizado evaluaciones del proyecto?
22. ¿Considera que en relación con el tema migratorio es primordial establecer programas de cooperación para atacar las causas estructurales o las consecuencias que genera el desplazamiento de personas?
23. ¿Se tiene pensado replicar el proyecto en otras comunidades de Guatemala?



Anexo 2 Guía de entrevista semiestructurada para Académicos de Guatemala

Institución

- ¿Actualmente su institución está desarrollando algún proyecto para analizar el fenómeno migratorio de Guatemala?
- ¿Considera que el tema migratorio debería ser prioritario para la investigación?

Gobierno

- ¿Cuál considera que es la postura de Guatemala frente al tema migratorio?
- En su opinión ¿por qué el tema migratorio no ha sido prioritario para el gobierno de Guatemala?
- ¿Qué programas ha desarrollado Guatemala para contener la migración?
- ¿Considera que han funcionado estos programas?
- ¿Qué efectos han tenido los proyectos de cooperación internacional desarrollados en Guatemala?
- ¿Considera que los proyectos de cooperación de México en Guatemala han funcionado? ¿Cuáles conoce?
- ¿Cómo considera que es la relación de Guatemala con México?
- ¿Qué problemas existen en la relación bilateral México -Guatemala?
- ¿Qué temas considera que se han priorizado en la relación bilateral y por qué razón?
- ¿Cómo considera que es la relación de Guatemala con Estados Unidos?

Migración

- ¿Cuáles considera que son las principales razones por en los últimos diez años se ha incrementado la migración de guatemaltecos a Estados Unidos?
- ¿Cuáles son las características de la migración guatemalteca de 2012 a 2018 y sus posibles explicaciones?
- ¿A qué se debe el incremento de migrantes menores de edad hacia Estados Unidos?
- ¿Cuáles considera que son las principales razones de la migración infantil de guatemaltecos?
- ¿Considera que al mejorarse las condiciones de pobreza en los países de origen los movimientos migratorios disminuirán?
- ¿Considera que las políticas migratorias implementadas de 2012 a 2016 por el gobierno mexicano tuvieron una repercusión directa sobre los movimientos migratorios de guatemaltecos?

- Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto de 2012 a 2018, ¿qué trato recibieron los migrantes en México y cómo ha sido la política migratorio-mexicana?
- ¿Por qué considera que a pesar de que la migración es uno de los temas críticos de la agenda bilateral México- Guatemala, durante la administración anterior no fue considerado un tema prioritario dentro de la agenda?
- ¿Considera que la migración favorece a la economía nacional de Guatemala o es un problema?
- ¿Qué implica para Guatemala el incremento de migración en los últimos años?
- ¿Qué medidas considera que debería tomar el gobierno de Guatemala a corto y mediano plazo para frenar los movimientos migratorios actuales?

Instituto
Mora

Anexo 3 Guía de entrevista semiestructurada para funcionarios de gobierno de Guatemala

Sobre el funcionario de gobierno

- Desde hace cuánto tiempo ha trabajado en la institución
- Me podría comentar un poco sobre su puesto actual, las actividades que realiza dentro de esta institución

Administración de Enrique Peña Nieto

- Durante el periodo de 2012 a 2018 (administración del presidente Enrique Peña Nieto) ¿cómo fueron las relaciones entre México y Guatemala?
- ¿Cuáles eran los temas prioritarios para la relación bilateral?
- ¿Considera que hubo temas que quedaron inconclusos en la relación bilateral durante ese sexenio?
- ¿Qué opinión tiene sobre el papel de México en las relaciones bilaterales durante este periodo?
- ¿Considera que la migración fue un tema prioritario para la relación bilateral?
- ¿Por qué considera que a pesar de que la migración es uno de los temas críticos de la agenda bilateral, durante la administración de Peña Nieto no tuvo tanto peso?

Actualidad

- ¿A su parecer ha habido cambios estructurales en la relación con México entre la administración anterior y la actual?
- ¿Cuáles son los países prioritarios para Guatemala actualmente?
- ¿Actualmente para Guatemala, México es un país prioritario para las relaciones exteriores?
- ¿Cómo son las relaciones bilaterales entre México y Guatemala en este momento?
- En su percepción ¿Cuáles considera que deberían ser los temas prioritarios para la relación entre México y Guatemala?

Migración

- En su opinión ¿cuáles considera que son las razones por las que en los últimos haya incrementado el número de migrantes, en especial de migración infantil?
- ¿Cuáles considera que son las principales razones de la migración infantil de guatemaltecos?
- ¿Considera que México ha cooperado con Guatemala en temas de migración? ¿Qué proyectos se han desarrollado?

- ¿Por qué considera que a pesar de que la migración es uno de los temas críticos de la agenda bilateral México- Guatemala, durante la administración anterior un fue considerado un tema prioritario, dentro de la agenda de cooperación?
- ¿Qué implica para Guatemala el incremento de migración en los últimos años?
- ¿Cuáles considera que son las críticas que se hacen a la cooperación internacional que realizan proyectos enfocado en el tema migratorio?



Anexo 4 Guía para entrevista semiestructurada a OSC

Institución

- ¿Actualmente su institución está desarrollando algún proyecto para analizar el fenómeno migratorio en Centroamérica?
- ¿Cuáles son los principales programas que su institución está estableciendo en torno al tema migratorio?
- ¿Considera que ha tenido programas exitosos con la población?
- ¿Considera que la población es consciente de la labor de realizan las organizaciones no gubernamentales sobre el tema?
- ¿Trabajan o en algún momento ha trabajado con alguna agencia de cooperación internacional- o con el gobierno de algún país?
- ¿Considera que los recursos de la cooperación internacional puede ser un buen medio para colaborar en la solución de problemáticas sociales de los países?

Gobierno

- ¿Cuál considera que es la postura de Guatemala frente al tema migratorio?
- En su opinión ¿por qué el tema migratorio no ha sido prioritario para el gobierno de Guatemala?
- ¿Qué programas o proyectos ha desarrollado Guatemala para contener la migración?
- ¿Considera que han funcionado estos programas?
- ¿Qué efectos han tenido los proyectos de cooperación internacional desarrollados en Guatemala?
- ¿Considera que los proyectos de cooperación de México han funcionado?
¿Cuáles conoce?

Migración

- ¿Cuáles considera que son las principales razones por en los últimos diez años se ha incrementado la migración de guatemaltecos a Estados Unidos?
- ¿Cuáles son las características de la migración guatemalteca de 2012 a 2018 y sus posibles explicaciones?
- ¿A qué se debe el incremento de migrantes menores de edad hacia Estados Unidos?
- ¿Considera que la migración infantil es una prioridad para el gobierno?

- ¿Cuáles considera que son las principales razones de la migración infantil?
- ¿Considera que las políticas migratorias implementadas de 2012 a 2016 por el gobierno mexicano tuvieron una repercusión directa sobre los movimientos migratorios de guatemaltecos?
- Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto en México de 2012 a 2018, ¿qué trato recibieron los migrantes en México y cómo ha sido la política migratorio-mexicana?
- ¿Por qué considera que a pesar de que la migración es uno de los temas críticos de la agenda bilateral México- Guatemala, durante la administración anterior un fue considerado un tema prioritario, dentro de la agenda?
- ¿Qué implica para Guatemala el incremento de migración en los últimos años?
- ¿Qué medidas considera que debería tomar el gobierno de Guatemala a corto y mediano plazo para frenar los movimientos migratorios actuales?

Instituto
Mora

Anexo 5 Ficha Técnica Proyecto “Prevención de la migración no acompañada de niñas, niños y adolescentes en comunidades de origen del Triángulo Norte de Centroamérica”

Países	- Guatemala: Cruz Chich y Quiacoj (se amplió a 11 locaciones- Caserío Tres Cruces y Las Lomas, al Paraje Chiaj, Paraje Chuiwitzaj, Paraje Chumisa, Paraje Paraje La Montañita, Paraje Las Cuevas, Paraje Las Joyas, Paraje Río Blanco, Paraje Xemonté) - El Salvador: Colonia Carrillo y Comunidad de Cantón Piedra Azul. - Honduras: Colonia Villafranca y Asentamientos Humanos Zona Sinaí.
Socios	- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) - Agencia de Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ). - Guatemala: Secretaria de Bienestar Social de la Presidencia (SBS) y Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX)
Financiamiento	- Fondo Conjunto México – Alemania - AMEXCID \$1,000,000 USD, para los tres años de duración del proyecto. - GIZ \$500,000 euros para dos años. - Save the Children En principio su aportación fue de \$55,000 USD, a través de su oficina en México. Presupuesto para Guatemala: \$409,554.17 Dólares
Inicio y término	Julio de 2016 - junio de 2019
Estructura de coordinación	1. Comité Ejecutivo (reuniones anuales) 2. Comité Técnico (reuniones cada 8 meses) 3. Comité país (reuniones cada 6 meses) 4. Comité Comunidad (reuniones mensuales).
Objetivo general	Prevenir la migración no acompañada de niñas, niños y adolescentes a través del mejoramiento de los medios de vida y las oportunidades de desarrollo personal y social en comunidades de origen seleccionadas en el Triángulo Norte de Centroamérica.
Objetivos específicos	- Generar una cultura de paz que consolide la identidad y fomente el arraigo y la cohesión social.

	- Crear alianzas entre instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y actores locales para la prevención de la migración. - Contribuir al diseño de políticas y programas sociales que busquen mejorar los medios de vida y mitigar las presiones para una migración. - Contar con un modelo de intervención replicable para la prevención integral de la migración no acompañada en otras comunidades. - Fortalecer sistemas de protección local que promuevan el arraigo de NNA fortaleciendo la cohesión social con sus propias capacidades. - Contribuir al desarrollo de mecanismos y sistemas nacionales y trasfronterizos de protección para NNA migrantes y retornados.
Beneficiarios	- 5,044 participantes directos, potenciales migrantes -niñas, niños y adolescentes de entre 6 a 17 años - 600 adultos beneficiarios indirectos en 10 comunidades
Resultados obtenidos hasta 2018	- 98.67% de los NNYA permanecen en la escuela, lo que refleja consolidación de identidad y arraigo. - 25 actores intervienen con recursos propios para prevenir la migración. De los niños retornados 50% están atendidos por estas alianzas interinstitucionales - 50 ONG fortalecido sus capacidades para atender las causas de la migración- 4 proyectos de inclusión laboral productiva. - 79% cuentan con comité de protección operando Resultados en Guatemala Realización de encuesta de Conocimiento, Actitudes y Prácticas (CAP) para registrar avances del proyecto. Se han establecido diálogos con la Secretaría de Bienestar Social y SCGuate, capacitaciones técnicas y participación del alcalde de Joyabaj y en comités comunitarios de protección.

Elaboración propia con datos de Informes del proyecto de 2015 a 2018 de la Embajada de México en Guatemala

Anexo 6 Fotografías tomadas durante la práctica institucional en Embajada de México en Guatemala Junio-Diciembre 2019



Imagen 1: Fachada de la Casa del Migrante de Tecún Umán, 29 de julio 2019.



Imagen 2: Comedor de la Casa del Migrante Tecún Umán, 29 de julio 2019.



Imagen 3: Visita a cruce fronterizo Tecún, Umán- Ciudad Hidalgo, México. 29 de julio 019.



Imagen 4: Cruce en balsa por el río Suchiate frontera Tecún Umán-Ciudad Hidalgo, México. 29 de julio 2019



Imagen 5: Grupo de migrantes indios y haitianos en la plaza Central de Tapachula, México. 30 de julio 2019.



Imagen 6: Fachada de la estación migratoria Siglo XXI en Tapachula, México. 30 de julio 2019.



Imagen 7: Niña indígena vendedora de artesanías, Guatemala. 3 de agosto 2019.



Imagen 8: Actividad cultural para niños pertenecientes al Programa Escuelas México en la Embajada de México en Guatemala. 25 de



Imagen 9: Niños de 1° y 2° de primaria bailando en actividad cultural de escuelas pertenecientes al Programa Escuelas México en la Embajada de México en Guatemala. 25 de septiembre 2019.



Imagen 10: Niños recibiendo juguetes de navidad en la Embajada de México en Guatemala. 29 de noviembre 2019.