

Plan de **Desarrollo Integral**
para El Salvador, Guatemala, Honduras
y el sur-sureste de México



Naciones Unidas

Síntesis


Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps



Plan de **Desarrollo Integral** para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México

Síntesis



Naciones Unidas

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli

Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca

Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Sally Shaw

Oficial a Cargo de la División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue coordinado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo de Mario Cimoli, Secretario Ejecutivo Adjunto.

En el grupo de redacción, bajo la dirección de Álvaro Calderón, participaron Hugo Beteta, Miguel del Castillo, Ramón Padilla y Pablo Yanes, quienes contaron con la colaboración de María Castro, Marco Dini, Rebeca Gerardo-Tavira, Nicolo Gligo, Sebastián Herreros, José Manuel Iraheta, Zebulun Kreiter, Julie Lennox, Debora Ley, Jesús López, Jorge Mario Martínez, Rodrigo Martínez, Leda Peralta, Wilson Peres, Gabriel Pérez, Juan Carlos Rivas, Mônica Rodrigues, Indira Romero, Ricardo Sánchez, Jesús Santamaría, Nunzia Saporito, Humberto Soto, Octavio Sotomayor, Hugo Ventura y Francisco Villareal, todos ellos de la CEPAL.

Colaboraron en la preparación de este documento los Directores y representantes regionales de los siguientes fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Programa Mundial de Alimentos (PMA), así como la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo y las Oficinas de los Coordinadores Residentes en El Salvador, Guatemala, Honduras y México.

Se agradece el apoyo, los comentarios y las contribuciones de las autoridades nacionales de El Salvador, Guatemala, Honduras y México en las diferentes etapas de preparación del presente documento.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2021/7

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2021

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Plan de Desarrollo Integral para el Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México. Síntesis* (LC/TS.2021/7), Santiago, 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.



Prólogo

Este documento tiene como objetivo principal abordar las causas estructurales de la migración desde los países del norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) y el sur-sureste de México hacia el norte. Los factores que están asociados a este proceso son la pobreza, la desigualdad, el desempleo y el impacto de los desastres naturales, entre otros. Esta situación se ha ampliado y agravado por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

Es por ello urgente poner en marcha estrategias, políticas y proyectos concretos que permitan que la migración sea una opción y no una necesidad impuesta por las carencias.

Esto exige encarar desde una perspectiva integral y en el marco de un nuevo estilo de desarrollo acciones concretas orientadas al crecimiento económico con empleo y al logro de mayores niveles de bienestar.

El 1 de diciembre de 2018, con ocasión de la toma de posesión del Presidente de México, Manuel López Obrador, los Presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y México suscribieron una declaración en la que sentaron las bases de entendimiento para una nueva relación entre los cuatro países mediante un Plan de Desarrollo Integral. Los cuatro países firmantes expresaron su voluntad de profundizar la cooperación en materia de desarrollo y migración para hacer de la movilidad humana una opción y no una obligación, y solicitaron el apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el diseño y la puesta en marcha de esta iniciativa.

Si a fines de 2018 este enfoque era pertinente, en la actualidad, ante los duros aprendizajes que ha dejado la pandemia de COVID-19, está más vigente y es más urgente.

En virtud de este mandato, la CEPAL elaboró una propuesta integral con lineamientos para la acción con base en las realidades locales, nacionales y subregionales. Con el Plan de Desarrollo Integral se busca contribuir a lograr que la migración en estos países sea segura, ordenada y regular, y, de manera simultánea, atacar sus causas estructurales de modo de aumentar el bienestar de las poblaciones y de que la movilidad humana sea una opción libremente escogida¹.

El 20 de mayo de 2019, la CEPAL presentó una propuesta de Plan de Desarrollo Integral centrada en tres componentes: análisis de la situación económica, social y ambiental; identificación de áreas de oportunidad, y formulación de recomendaciones de política. Estas últimas se articularon en cuatro pilares: i) desarrollo económico; ii) bienestar social; iii) sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación, y reducción del riesgo de desastres, y iv) gestión integral del ciclo migratorio. En una primera etapa, la iniciativa se realizó en consulta permanente con las autoridades nacionales y contó con las contribuciones de diferentes instituciones, entre las que se destacan los aportes de los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas (véase el diagrama).

El 12 de septiembre de 2019, el Secretario General de las Naciones Unidas estableció un mecanismo de coordinación especial, presidido por la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, para facilitar el apoyo eficaz e integrado de los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas a los Gobiernos de los cuatro países.

El presente documento se enmarca en ese mandato y tiene por objeto dinamizar el proceso y elaborar una agenda de implementación basada en propuestas que surjan de las necesidades de los países y la experiencia de diferentes instituciones internacionales y regionales, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, con miras a influir en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. El conjunto de propuestas, elaboradas de manera colectiva, es el corazón de esta iniciativa y da el impulso y realismo que este Plan requiere.

¹ Los objetivos del Plan de Desarrollo Integral son compatibles con los del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: mitigar los factores adversos y estructurales que impiden a las personas construir y mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen; reducir los riesgos y las vulnerabilidades a los que se enfrentan los migrantes en las diferentes etapas de la migración, respetando, protegiendo y cumpliendo sus derechos humanos y brindándoles atención y asistencia; abordar las preocupaciones legítimas de los Estados y las comunidades de tránsito y destino, y crear condiciones propicias que permitan a todos los migrantes enriquecer las sociedades, así como facilitar sus contribuciones al desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y mundial. Véase Naciones Unidas, *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195)*, 2019 [en línea] <https://undocs.org/es/A/RES/73/195>.

Diagrama

Fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas que contribuyeron al Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En este documento se han incorporado las contribuciones al Plan de Desarrollo Integral en las que el sistema de las Naciones Unidas está trabajando o que propone llevar adelante. En este ámbito, existen tanto acciones individuales como acciones coordinadas entre dos o más fondos, programas y organismos especializados. Entre las primeras se encuentran: i) acciones que se están llevando a cabo y que están relacionadas con las propuestas del Plan de Desarrollo Integral; ii) acciones y programas que comenzarán a funcionar en el período 2020-2021, cuentan con financiamiento y poseen importantes sinergias con los objetivos del Plan, y iii) la formulación de nuevos proyectos que se irán incorporando al conjunto de propuestas. En el segundo caso, los fondos, programas y organismos especializados a nivel regional constituirán coaliciones temáticas en torno a los cuatro pilares del Plan.

Desde su origen, el Plan de Desarrollo Integral reconoce la relevancia de los esfuerzos del proceso de integración desplegados en Centroamérica, en particular por parte de los órganos e instituciones regionales del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), y de los resultados obtenidos. Durante décadas, Centroamérica ha realizado enormes esfuerzos y destinado recursos a profundizar los lazos y promover la integración entre los países que conforman la subregión, lo que se ha traducido en el surgimiento de diversas instituciones y espacios de diálogo y cooperación. Asimismo, el espacio regional centroamericano cuenta con mecanismos para relacionarse y cooperar con los países vecinos, y de manera especial con México, como el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, y el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte². El Plan de Desarrollo Integral está en línea con estos esfuerzos y construye sinergias en áreas como la cooperación en materia de facilitación del comercio, la integración energética y la gestión del riesgo ante fenómenos climáticos extremos.

La historia muestra que los países centroamericanos son capaces de construir acuerdos con procesos de integración innovadores, así como de contraer compromisos de cooperación con otros países de América Latina, en particular con México. En este contexto, esta nueva propuesta colectiva articulada por la CEPAL hace suyos el espíritu del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica y los principios de los Acuerdos de Esquipulas, con énfasis en la paz, la justicia, la solidaridad, el desarrollo, la cooperación internacional y el respeto a la soberanía de los Estados. Esos dos momentos de la diplomacia deben servir de inspiración para la nueva relación que El Salvador, Guatemala, Honduras y México buscan forjar para abordar en conjunto los desafíos del desarrollo en el siglo XXI, incluida la movilidad humana.

En los últimos años, la movilidad humana (migración y desplazamiento forzado) desde los países del norte de Centroamérica ha mostrado su rostro más dramático y complejo, al haber aumentado el número de migrantes en tránsito, retornados, menores no acompañados y solicitantes de asilo, así como la cantidad de familias completas y caravanas con alta visibilidad que transitan por dichos países y México. Ante esta realidad, que ha puesto la movilidad humana en el lugar de más alta prioridad en las agendas políticas y de desarrollo, el sistema de las Naciones Unidas busca coordinar y generar acciones que contribuyan a abordar el ciclo migratorio de manera integral (origen, tránsito, destino y retorno), con una perspectiva no solo humanitaria, sino también económica, social, ambiental, y centrada en la seguridad humana y los derechos humanos.

En paralelo, el 14 de agosto de 2019 se firmó el Pacto Oaxaca: Hacia un Sur-Sureste del Futuro, en el que participan los nueve gobiernos estatales de esa región mexicana: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. En el marco de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y su Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste, esos estados se

² En 1996 se formalizó el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla en cuanto espacio para el diálogo político, la consolidación de la paz, la democracia y el fomento de la cooperación entre México y los países centroamericanos. Más adelante, el Plan Puebla-Panamá, que en 2008 se transformó en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, consolidó el espíritu de cooperación entre Centroamérica y México, y a él se han unido Belice, Colombia y la República Dominicana. Desde 2008, en el marco de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica se ha transformado en un espacio para la cooperación que permite intercambiar experiencias y buenas prácticas, crear consensos, construir capacidades e identificar recursos para el abordaje de prioridades regionales.

coordinarán para atraer crecimiento y desarrollo y mitigar la pobreza. El Pacto Oaxaca contempla la construcción y rehabilitación de proyectos de infraestructura ferroviaria, conectividad vial, portuaria y energética. El Plan de Desarrollo Integral se alinea con el Pacto Oaxaca, lo complementa y potencia, por lo cual, las acciones derivadas de él que se lleven adelante en México se focalizarán en esos nueve estados.

El 15 de enero de 2020, con ocasión de la toma de posesión del Presidente Alejandro Giammattei de Guatemala, la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL presentó los avances del Plan de Desarrollo Integral a ese Presidente y a los cancilleres de El Salvador, Guatemala, Honduras y México. En reuniones bilaterales con la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, los Presidentes y cancilleres de los países designaron instituciones y funcionarios para priorizar los proyectos y programas del Plan de Desarrollo Integral en cada país. Posteriormente, funcionarios de la CEPAL visitaron los cuatro países y trabajaron con los funcionarios designados y sus equipos para establecer la vinculación del Plan de Desarrollo Integral con los planes nacionales de desarrollo, los planes de gobierno, y las metas y prioridades nacionales. Funcionarios de alto nivel en cada país priorizaron, seleccionaron y desarrollaron las iniciativas incluidas en el Plan de Desarrollo Integral.

Las propuestas del Plan de Desarrollo Integral son respuestas innovadoras basadas en la renovación y el fortalecimiento de la relación entre los países del norte de Centroamérica y los estados del sur-sureste de México. Son propuestas que relanzan y expanden la escala de la integración regional, construyendo sobre lo ya construido.

La efectiva concreción de los proyectos de alcance regional, nacional y local del Plan de Desarrollo Integral será consecuencia del accionar de los gobiernos nacionales y locales, las instituciones de integración regional, los representantes del sector privado y de la sociedad civil, los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y los donantes de los fondos necesarios para la puesta en marcha de esta agenda.

Con esos antecedentes, en el presente documento se propone un camino hacia un estilo de desarrollo económicamente eficiente, socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible, que responda a demandas apremiantes generadas por situaciones de largo y corto plazo. De este modo, se impulsa el desarrollo económico en los países de origen para elevar el bienestar de las poblaciones desde un enfoque de seguridad humana y derechos humanos. La propuesta identifica respuestas innovadoras con base en la renovación y el fortalecimiento de la relación entre los países del norte de Centroamérica y México, relanzando y ampliando la integración. Con esta mirada, entre otras cosas, el Plan de Desarrollo Integral:

- Incorpora el enfoque de derechos humanos y de seguridad humana (empleo, ingresos, educación, protección social, seguridad pública y medios de vida).
- Pone los derechos humanos de las personas en el centro.
- Fortalece los esfuerzos y las prioridades nacionales.
- Propone políticas de fomento para áreas rezagadas.
- Valora, protege y capitaliza la riqueza natural y la diversidad cultural de la subregión en beneficio de su población.
- Explora sinergias e impulsa la integración regional.
- Integra la movilidad humana en una visión de desarrollo sostenible.

- Incorpora una mirada completa del ciclo migratorio (origen, tránsito, destino y retorno).
- Reexamina aspectos relacionados con la gobernanza, el fortalecimiento de las instituciones y la generación de espacios seguros en las ciudades y lugares de origen y los espacios de tránsito de las personas migrantes para su análisis y abordaje.

El diagnóstico elaborado antes de la pandemia ya ponía en evidencia los problemas estructurales en materia de desarrollo económico, bienestar y protección social, destrucción ambiental y vulnerabilidad frente a los desastres, así como las fuertes presiones que todo ello implica para que se produzcan migraciones forzadas e inseguras. En la situación actual, como se mencionó anteriormente, todos estos factores se han agravado, en un contexto en el que la evolución de los acontecimientos sigue siendo tan incierta como los posibles escenarios de salida y los saldos finales de esta crisis de gran magnitud.

La compleja realidad de la movilidad humana en esta subregión obedece a razones económicas, situaciones de violencia, búsqueda de reunificación familiar y presiones derivadas del calentamiento global. Además, incluye migraciones regulares e irregulares, desplazamientos internos y el movimiento de menores no acompañados, personas refugiadas y personas solicitantes de asilo. No es un fenómeno coyuntural, sino una condición estructural.

Como señalan todos los indicadores, estos determinantes estructurales se han agravado y profundizado como consecuencia de la pandemia, en niveles que hubiera sido difícil prever hace tan solo unos meses. No resulta entonces excesivo señalar que a la complejidad descrita del fenómeno de la movilidad se agrega un proceso social que tiene los rasgos de una crisis humanitaria.

En su presentación del “Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe”, el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, alertó en el sentido de que estamos viviendo la peor crisis sanitaria, económica, social y humanitaria en un siglo en toda la región³. Tal es el tamaño del desafío que enfrentamos. Para los cuatro países incluidos en el Plan de Desarrollo Integral esto se traduciría en marcados descensos del crecimiento económico, un significativo incremento de la pobreza y la pobreza extrema, así como de la violencia, y un aumento de la desigualdad, tal como se ha venido señalando en el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe de la CEPAL⁴.

Solo para dar una idea de la profundidad y el dinamismo del proceso que estamos viviendo, la CEPAL ha estimado que las economías de los cuatro países tendrán un crecimiento negativo en 2020: un -8,6% en El Salvador, un -2,5% en Guatemala, un -8,0% en Honduras y un -9,0% en México⁵. La contraparte de este desempeño económico es que se espera un gran aumento de la pobreza en toda esta subregión: de 6,5 puntos porcentuales en El Salvador, 3,0 puntos porcentuales en Guatemala,

³ Véase Naciones Unidas, “Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe”, 2020 [en línea] <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe%20-%20El%20impacto%20del%20COVID-19%20en%20América%20Latina%20y%20el%20Caribe%20%28Julio%202020%29.pdf>.

⁴ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: impacto económico y social”, 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

⁵ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P), Santiago, 2020.

4,2 puntos porcentuales en Honduras y 7,6 puntos porcentuales en México⁶. Esto se ve agravado por el hecho de que antes de la crisis sanitaria estos países ya se encontraban entre los que tenían las tasas de pobreza más altas de América Latina y el Caribe. En el caso de México, de hecho, varios de los nueve estados que forman parte del Plan de Desarrollo Integral han tenido históricamente las tasas de pobreza más altas de todo el país.

Si el panorama ya era complejo antes de la pandemia, ahora es todavía más grave, lo que hace que la necesidad de actuar sea aún más imperiosa. El riesgo de que la pospandemia nos encuentre frente a economías menos dinámicas, poblaciones más empobrecidas y sociedades más polarizadas es real y no debería subestimarse.

Por ello, consideramos de la mayor pertinencia el enfoque de seguridad humana que constituye la columna vertebral del Plan de Desarrollo Integral, ya que únicamente con una visión integral que ponga en el centro a las personas y les permita acceder a los medios de vida indispensables y satisfacer sus variadas necesidades, al tiempo que les garantice una vida libre de violencia y contribuya a construir una cultura de paz, será posible alcanzar los objetivos de desarrollo y con ello transformar la movilidad humana de condición impuesta en decisión libre.

La pandemia de COVID-19 ha desnudado nuestras fragilidades y constituye un hecho de alcance mundial que ha revelado la insostenibilidad de un estilo de desarrollo sustentado en la profundización de las desigualdades, la extensión de la precariedad de la reproducción social, la destrucción ambiental y el debilitamiento del multilateralismo y la cooperación internacional.

Esta conciencia es la base de las distintas hipótesis que afirman que el mundo no será ni deberá ser el mismo después de la pandemia y que, en consecuencia, es el momento de discutir los fundamentos de un nuevo régimen de acumulación, de un sistema de bienestar y protección social distinto, de un nuevo acuerdo ambiental global y de una gobernanza mundial, regional y subregional compatible con los desafíos que enfrentamos como especie y como planeta.

Vistos de cerca, se trata de los objetivos que se definieron en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuya vigencia y relevancia es palpable, aunque las condiciones para su logro sean hoy mucho más complejas y adversas. Es importante insistir en que esta es una crisis de desenlace incierto.

Hay una serie de futuros posibles que dependen de las respuestas inmediatas de los Gobiernos y la sociedad a la pandemia, así como de sus consecuencias en el largo plazo. Este es el momento de considerar cómo usar los paquetes de estímulo económico en la reconstrucción de las economías y la sociedad para apoyar un cambio a largo plazo que conduzca hacia una mayor igualdad social y hacia prácticas sostenibles e inclusivas. En el corto plazo nos estamos jugando el largo plazo. La manera de recuperarse importa tanto como la recuperación misma. Por ello, es de enorme relevancia el postulado que han formulado las Naciones Unidas en el informe que presentó el Secretario General en julio de 2020:

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, *Informe Especial COVID-19*, N° 5, 2020 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf.

La recuperación posterior a la pandemia debería ser una oportunidad para transformar el modelo de desarrollo de América Latina y el Caribe y, al mismo tiempo, fortalecer la democracia, salvaguardar los derechos humanos y mantener la paz, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁷.

Esto se sintetiza en una propuesta concreta y poderosa:

En América Latina y el Caribe, reconstruir mejor implica reconstruir con igualdad⁸.

Si bien estos postulados son importantes para toda América Latina y el Caribe, tienen especial relevancia para los cuatro países incluidos en el Plan de Desarrollo Integral, ya que en ellos se expresan de manera extendida y condensada muchos de los problemas estructurales que es necesario resolver.

Partimos de la constatación de que antes de la pandemia ya había signos de agotamiento del estilo de desarrollo prevaleciente —entre los que se incluye el aumento de los flujos de migrantes y refugiados— y de que sus graves efectos económicos y sociales persistirán después ella. El COVID-19 ha intensificado y acelerado un proceso de crisis que ya venía gestándose en los años precedentes.

Asimismo, si bien se observan desafíos comunes en la subregión, la magnitud de los efectos será diferenciada y en buena medida reflejará la respuesta de cada país para contener la crisis sanitaria y enfrentar las consecuencias de una crisis socioeconómica exacerbada por el choque externo en un contexto de crisis del modelo económico y ambiental. En los efectos también incidirán factores como la estructura económica de cada país, sus instituciones, su trayectoria y sus modalidades de inserción en la economía internacional.

Sin embargo, no se puede dejar de señalar que es muy difícil poder encontrar salidas y soluciones solo en el marco de las estructuras nacionales. En el diseño de un nuevo modelo de desarrollo resulta indispensable profundizar la cooperación internacional y fortalecer la integración. Por ello, el Plan de Desarrollo Integral reúne a los cuatro países considerados como una subregión que necesita fortalecer la vinculación, la cooperación y la integración, en especial con el sur-sureste de México.

Es importante revalorar el papel de la integración en un momento de profundos cambios que mueven los cimientos de la economía, la sociedad y las relaciones internacionales. Frente a estos cambios, se requiere más y mejor integración, y un marco de respeto al multilateralismo y a las reglas internacionales, que faciliten el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el desarrollo económico y social de economías pequeñas como las centroamericanas. Dichos cambios también plantean a las economías grandes, como la de México, retos con respecto a su política de relaciones e integración con el resto de América Latina, Centroamérica y el Caribe, y de manera específica con El Salvador, Guatemala y Honduras.

Reinterpretar el papel de la integración comienza por identificar los cambios y los retos a los que se enfrentará la subregión tras la pandemia de COVID-19. La posición

⁷ Naciones Unidas, “Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe”, 2020 [en línea] <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe%20-%20El%20impacto%20del%20COVID-19%20en%20América%20Latina%20y%20el%20Caribe%20%28Julio%202020%29.pdf>.

⁸ *Ibidem*.

de los países de la subregión es doblemente frágil en el nuevo contexto: por una parte, son economías muy abiertas que han logrado una profunda integración en procesos productivos globales a través del comercio y la inversión, y, por la otra, son economías pequeñas cuyos márgenes de acción son reducidos. Por esto, la integración y el multilateralismo son vías necesarias, indispensables para la subregión.

Señalar que la pandemia ha puesto al descubierto problemas estructurales significa constatar que el análisis de sus consecuencias e implicancias no puede limitarse a los efectos coyunturales. Estos son variados y, en algunas dimensiones, graves. Sin embargo, en esta coyuntura crítica no se pueden registrar solo efectos e impactos de corto plazo, y es necesario escapar a la tentación de considerar la pandemia como un accidente o un paréntesis y no como la expresión de una situación límite que demanda un viraje, un punto de inflexión ante lo que cada vez se considera más como una encrucijada que enfrenta nuestra civilización. Es fundamental visualizar y tener presente, en el corto plazo, el largo plazo.

En su discurso del 18 de julio de 2020 con motivo de la 18ª Conferencia Anual Nelson Mandela, el Secretario General de las Naciones Unidas hizo un llamado de gran calado para, ante las consecuencias del COVID-19, enfrentar la pandemia de la desigualdad, construir un nuevo contrato social y dotar a la sociedad de un nuevo pacto global para hacer frente a lo que puede denominarse “una nueva era”.

En palabras del Secretario General:

El COVID-19 es una tragedia humana. Pero también ha creado una oportunidad generacional.

Una oportunidad de construir un mundo más inclusivo y sostenible.

La respuesta a la pandemia y al descontento generalizado que la precedió deberá basarse en un nuevo contrato social y un nuevo acuerdo global que creen igualdad de oportunidades para todos y respeto por los derechos y libertades de todos.

Solo así podremos cumplir los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y la Agenda de Acción de Addis Abeba, acuerdos que abordan precisamente los fracasos que la pandemia ha expuesto y explotado.

Un nuevo contrato social en las sociedades permitirá a los jóvenes vivir con dignidad; asegurará que las mujeres tengan las mismas perspectivas y oportunidades que los hombres; y protegerá a los enfermos, a los vulnerables y a las minorías de todo tipo⁹.

En esta misma línea, el Secretario General hace un llamado urgente:

Encaremos los hechos. El sistema político y económico mundial no está proporcionando bienes públicos mundiales de importancia vital: la salud pública, la acción climática, el desarrollo sostenible, la paz.

⁹ Naciones Unidas, “Encarar la pandemia de la desigualdad: un nuevo contrato social para una nueva era”, 19 de julio de 2020 [en línea] <http://www.onu.org.mx/encarar-la-pandemia-de-la-desigualdad-un-nuevo-contrato-social-para-una-nueva-era/>.

La pandemia del COVID-19 nos ha recordado la trágica desconexión entre el interés propio y el interés común; y las enormes brechas en las estructuras de gobernanza y los marcos éticos.

Para cerrar esas brechas y hacer posible el nuevo contrato social, necesitamos un nuevo acuerdo global que haga que el poder, la riqueza y las oportunidades se repartan de manera más amplia y justa a nivel internacional.

Un nuevo modelo de gobernanza mundial debe basarse en la participación plena, inclusiva y en pie de igualdad en las instituciones mundiales.

De lo contrario, nos enfrentaremos a desigualdades y brechas aún mayores en materia de solidaridad, como las que presenciamos hoy en día en la fragmentada respuesta mundial a la pandemia del COVID-19¹⁰.

Todo indica que la pandemia nos acerca al final de una manera de producir, intercambiar, distribuir y consumir, al agotamiento de un estilo de desarrollo, del régimen de acumulación. A ello nos referimos cuando señalamos que estamos frente a un cambio de época.

En la subregión, el régimen de acumulación —esto es, el conjunto de normas, instituciones, regulaciones y relaciones sociales en torno a las cuales se estructuran los procesos de producción, circulación, distribución y consumo en un período histórico y con una base tecnológica determinada— se ha caracterizado, entre otros elementos y con diferencias y matices entre un país y otro, por la alta concentración de la propiedad, la riqueza y el ingreso; una fuerte tendencia a la financierización; una inserción creciente y, en varios casos, desventajosa en la economía internacional y los procesos de hiperglobalización; una gran heterogeneidad estructural; una acentuada tendencia a la primarización, al extractivismo y a la baja diversificación productiva; una marcada prevalencia del capital sobre el trabajo y un deterioro de la distribución funcional del ingreso; un alto poder de mercado de las empresas y una propensión a la oligopolización; la persistencia de prácticas rentistas y concentradoras; una alta imbricación entre el poder político y el poder económico; una fiscalidad débil, insuficiente y con muchos componentes regresivos; regulaciones ambientales laxas; una matriz energética con una alta participación de combustibles fósiles, y regímenes de bienestar y sistemas de protección social insuficientes, fragmentados, jerarquizados y con tendencia a la mercantilización y el residualismo.

Esta es la estructura subyacente de la cultura del privilegio, que en los últimos años ha mostrado de manera creciente —y la pandemia de COVID-19 lo ha dejado en evidencia— que genera un crecimiento económico insuficiente, alto nivel de desigualdad, persistencia de la pobreza y destrucción ambiental, cuatro factores que se constituyen en causas estructurales de la movilidad humana. Por ello, el futuro debe ser distinto y el estilo de desarrollo también.

Las tres dimensiones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (económica, social y ambiental) están interrelacionadas y son interdependientes. Por esa razón se habla de una propuesta integral de desarrollo. La dimensión ambiental no puede seguir siendo considerada una externalidad, sino que debe entenderse como un elemento constitutivo del modelo económico y social, es decir, un componente tan importante como los otros dos. Por ello, no basta con considerar solo el impacto

¹⁰ *Ibidem.*

del estilo de crecimiento en el medio ambiente, sino que también hay que analizar cómo la dimensión ambiental puede constituirse en un nuevo motor de crecimiento y desarrollo económico, en lo que la CEPAL ha postulado como “el gran impulso para la sostenibilidad”. Como se señala en la Agenda 2030, la dimensión ambiental obliga a repensar y redefinir los modelos de producción y consumo y sus interrelaciones. Para sintetizar, el desarrollo será sostenible o no lo será.

Se debe hacer evidente cómo la pandemia de COVID-19 y otras crisis epidémicas que se han vivido en épocas recientes están relacionadas, entre otros factores, con procesos como la destrucción de bosques tropicales, la comercialización de especies silvestres y patrones de producción agroalimentaria intensivos y de alta concentración y confinamiento de animales. Además, ante la urgencia de una pronta recuperación económica, se corre el riesgo de querer crecer a cualquier costo, sin incorporar o dejando de lado el imperativo de la sostenibilidad. También aquí en las decisiones de corto plazo nos jugamos el largo plazo.

Una de las muchas lecciones y enseñanzas que a la fecha ha dejado el COVID-19 es que ha revelado las limitaciones y fragilidades de las políticas sociales y los sistemas de protección social para asegurar el bienestar de la población y garantizar sus derechos, eliminar y prevenir la pobreza, así como otorgar un conjunto de seguridades y certezas para que las personas puedan llevar a cabo sus proyectos y aspiraciones de vida. La pandemia ha puesto en evidencia las condiciones de precariedad en que se desenvuelve la vida de decenas de millones de personas en la subregión en materia laboral y de ingresos, de acceso efectivo a derechos fundamentales (la salud en primer lugar), de dotación de agua potable y de disponibilidad de vivienda adecuada, condiciones básicas para cumplir las recomendaciones sanitarias.

Se considera que el régimen de bienestar es el conjunto de relaciones, normas, instituciones, derechos y regulaciones que materializan el pacto social en un período histórico y mediante los cuales el acceso al bienestar es proporcionado —o no—, en diferentes grados, por una combinación compleja e interdependiente entre el Estado, el mercado, las familias, las comunidades y los actores públicos no estatales.

Los elementos centrales para definir la naturaleza de un régimen de bienestar son: el grado de reconocimiento como derechos de las necesidades humanas; el grado de universalidad en el acceso efectivo y en la homologación de la calidad de los servicios, las prestaciones y los beneficios; el grado de desmercantilización y defamiliarización de los componentes del bienestar; la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; la defeminización en la prestación y el acceso a los servicios sociales; el grado de correspondencia entre el nivel de desarrollo económico alcanzado y el nivel de bienestar del que goza la población; el cumplimiento de los principios de progresividad y de máxima movilización de recursos; la garantía en la atención a los requerimientos en las distintas etapas del ciclo de vida y la construcción de la equidad intergeneracional; la coherencia con la cambiante estructura de riesgos sociales; la solidez del reconocimiento de la diversidad social y cultural, así como el grado en que permite disminuir, o no, la desigualdad, la pobreza, la precariedad, la discriminación, la exclusión, la jerarquización y la estratificación.

La pandemia ha dejado al descubierto las profundas debilidades y fragilidades de los regímenes de bienestar y protección social prevalecientes en esta subregión, que, con grandes diferencias entre un país y otro, se caracterizan por un universalismo débil y,

en el mejor de los casos, fragmentado, por la persistencia de esquemas corporativos y por una creciente tendencia hacia la mercantilización y el residualismo en las últimas décadas. Asimismo, ciertos aspectos claves del bienestar, como los cuidados, siguen abordándose mediante regímenes altamente feminizados y familiaristas, en los que impera una rígida división sexual del trabajo.

Se han develado como regímenes que no han permitido un avance sostenido hacia la igualdad social y la erradicación de la pobreza, que esencialmente no están basados en un enfoque de derechos y que mantienen grandes brechas sociales, de género, étnicas, territoriales y por grupos de edad. En su conjunto, redundan en un goce insatisfactorio de los derechos sociales, una baja movilidad social, altos niveles de precariedad y una limitada protección social, como ha quedado de manifiesto durante la pandemia de COVID-19.

Como puede constatar, los factores económicos, sociales y ambientales que están en la base de la acentuación de los procesos de migración, refugio y desplazamiento interno no solo persisten, sino que se han agudizado. Informaciones recientes sobre el deterioro de las condiciones de vida, por ejemplo, en el Corredor Seco Centroamericano y otras regiones, permiten hablar no solo de la intensificación de la movilidad humana, sino también, como ya lo señalamos, de la gestación de una crisis humanitaria.

Por ello, en el Plan de Desarrollo Integral se postula como idea central la necesidad de un nuevo tipo de desarrollo para la subregión desde la perspectiva de la sostenibilidad, la seguridad humana y los derechos humanos. El Plan se compone de 29 recomendaciones de política y 114 propuestas de proyectos específicos agrupados en los cuatro pilares antes enunciados: desarrollo económico, bienestar social, sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación, y reducción del riesgo de desastres, y gestión integral del ciclo migratorio.

En la lógica de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Plan de Desarrollo Integral considera los cuatro pilares como interdependientes, por lo que se concibe como un conjunto articulado de propuestas y no como una suma de iniciativas. Lo que se pretende es que sirva de vínculo entre el corto y el largo plazo, entre la mejora lo más pronto posible de las condiciones de vida de la población y la conformación de un nuevo estilo de desarrollo, un régimen de bienestar y protección social distinto, la garantía de la sostenibilidad y una movilidad humana compatible con el enfoque de derechos. Por este motivo, el Plan también es una contribución de esta subregión para dar cumplimiento al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Como ya se indicó, la elaboración de este Plan de Desarrollo Integral es producto de un rico diálogo, una viva interacción y una profunda deliberación entre la CEPAL, los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y los Gobiernos nacionales de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, así como los gobiernos subnacionales de los nueve estados del sur-sureste de México incluidos en el Plan. Si bien los Presidentes de los cuatro países encargaron la formulación del documento a la CEPAL en diciembre de 2018, el producto final es resultado de un esfuerzo colectivo en el que intervinieron múltiples actores, se escucharon muchas voces y se recogieron contribuciones muy diversas. Todo ello enriqueció el Plan de Desarrollo Integral y fortaleció su carácter integral.

Para operacionalizar la puesta en marcha del Plan de Desarrollo Integral, en este documento se ponen a disposición de los Gobiernos de los países, las instituciones regionales de integración centroamericana, los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y los eventuales donantes, propuestas de proyectos para iniciar la implementación de esta estrategia de cooperación y desarrollo en El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México.

No es exagerado afirmar que vivimos momentos decisivos. De las decisiones que se tomen en estos meses cruciales es probable que dependa la trayectoria de los países en los próximos años, si no en un horizonte de tiempo aún más prolongado. Diagnóstico, recomendaciones e insumos, así como propuestas elaboradas conjuntamente con los Gobiernos, constituyen el eje del Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México.

Pero estos son solo medios para el logro del propósito central: mejorar el desempeño económico, elevar el bienestar social, garantizar la sostenibilidad y alcanzar una movilidad humana que sea voluntaria, con pleno respeto a los derechos humanos. Hay que tener presente que después de la pandemia será indispensable empeñarse en reconstruir mejor, de manera diferente y, sobre todo, con la igualdad en el centro.

Alicia Bárcena

*Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica
para América Latina y el Caribe (CEPAL)*

*Coordinadora del Mecanismo Especial de Coordinación
para la Implementación del Plan de Desarrollo Integral
de los Países del Norte de Centroamérica y México*

Objetivos generales y específicos

Crear un espacio de desarrollo sostenible entre El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México
Elevar el bienestar y permitir que la migración sea una opción y no una obligación



Impulsar iniciativas para mejorar el desempeño económico, atraer inversión, incrementar el comercio y aumentar la generación de ingresos y de trabajos dignos y decentes, preferentemente en los territorios con mayor propensión migratoria



Promover el acceso universal a los derechos sociales y el bienestar para la igualdad



Impulsar la sostenibilidad y la resiliencia al cambio climático y la gestión integral del riesgo para mitigar su incidencia como motivo de la migración



Garantizar los derechos fundamentales, así como la atención y la protección, la seguridad y la dignidad de las personas en todo el ciclo migratorio (origen, tránsito, destino y retorno), propiciando una migración segura, ordenada y regular

Cobertura geográfica del Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México



Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México



Un plan innovador

- Fuerza motriz: el compromiso político de los cuatro gobiernos
- Propuesta articulada de todo el sistema de las Naciones Unidas
- Sostenibilidad económica, social y ambiental
- Dimensión territorial que reconoce afinidades históricas y culturales
- Enfoque de seguridad humana
- Respuesta rápida en un período de alta incertidumbre
- Sinergias entre iniciativas en curso y nuevas propuestas

Acciones en todos los niveles: ejemplos de proyectos



Mobilización de recursos Millones de dólares



Pilar 1 **impulsando el desarrollo económico**

5 programas y 49 propuestas



Infraestructura
habilitante

22

propuestas



Desarrollo
territorial

11

propuestas



Fomento comercial
e integración
regional

3

propuestas



Macroeconomía
para el desarrollo

1

propuesta



Desarrollo
productivo

12

propuestas

Pilar 2 **avanzando hacia el bienestar social**

5 programas y 27 propuestas



Inclusión social
y laboral

10

propuestas



Salud a lo largo
de la vida

2

propuestas



Habilidades para
la vida

4

propuestas



Prevención
de violencia y
cultura de la paz

8

propuestas



Desarrollo
infantil integral

3

propuestas

Pilar 3 **respuesta al cambio climático**

3 programas y 16 propuestas



Generación de conocimiento, datos y herramientas

2

propuestas



Fortalecimiento de la resiliencia para prevenir el desplazamiento por desastres

6

propuestas



Cambio climático y soluciones basadas en la naturaleza

8

propuestas

Pilar 4 **una gestión integral del ciclo migratorio**

2 programas y 22 propuestas



Respuestas integrales nacionales

8

propuestas



Acciones regionales

14

propuestas

Una respuesta coordinada del sistema de las Naciones Unidas



NACIONES UNIDAS



Mecanismo especial de coordinación



UNHCR
ACNUR

La Agencia de la ONU para los Refugiados



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres



UNODC
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito



OIM
ONU MIGRACIÓN



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL



ONUSIDA
PROGRAMA CONSULTIVO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL VIH/SIDA



UNOPS



Programa Mundial de Alimentos



Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres



UNISDR



Organización Panamericana de la Salud



Invertir en la población rural



POR UN MEJOR FUTURO URBANO



NACIONES UNIDAS DERECHOS HUMANOS



Organización Mundial de la Salud



Oficina de coordinación de desarrollo



EL SALVADOR



NACIONES UNIDAS GUATEMALA



NACIONES UNIDAS HONDURAS



NACIONES UNIDAS MÉXICO

Una iniciativa alineada con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible



Buscando sinergias y coordinación de acciones con los países en el centro y el acompañamiento de las instituciones de integración subregional





El Plan de Desarrollo Integral tiene el propósito de crear un espacio de desarrollo sostenible y generar oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población de El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México, y así permitir que la migración sea una opción y no una obligación. Esta es una respuesta articulada del sistema de las Naciones Unidas, que busca generar sinergias y coordinar acciones, con los países en el centro, y con el acompañamiento de las instituciones de integración subregional.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

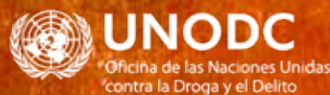
Mecanismo especial de coordinación



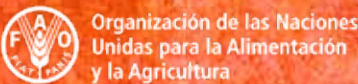
La Agencia de la ONU para los Refugiados



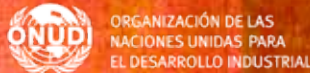
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres



Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL



Programa Mundial de Alimentos



programa para el medio ambiente



PROGRAMA CONJUNTO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL VIH/SIDA



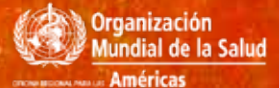
Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres



OFICINA DEL ALTO COMISARIO



Invertir en la población rural



OFICINA REGIONAL PARA LAS Américas



POR UN MEJOR FUTURO URBANO



Oficina de coordinación de desarrollo



EL SALVADOR



NACIONES UNIDAS GUATEMALA



NACIONES UNIDAS HONDURAS



NACIONES UNIDAS MÉXICO