

Alianza Para la Prosperidad: Muy lejos de ser una solución definitiva para la crisis migratoria del Triángulo Norte en Centroamérica

Escrito por: Mercedes García, Analista en el Consejo de Asuntos Hemisféricos

Durante los últimos tres meses del año 2015, Estados Unidos recibió una segunda ola de inmigración procedente del Triángulo Norte (integrado por Guatemala, Honduras y El Salvador) que agravó la crisis migratoria infantil que sacudió al país en el 2014. A finales del 2015, EE.UU. había detenido a 21,469 migrantes en su frontera sur.¹ Este suceso, así como la decisión del Congreso de EE.UU. de asignar \$ 750 millones de dólares para América Central a través del plan de ayuda llamado, Alianza para la Prosperidad, reavivaron la oposición a la ayuda proveniente de EE.UU. en la región. Varios expertos y organizaciones de sociedad civil han expresado su desacuerdo con el plan de la Alianza para la Prosperidad, convencidos que el plan va a dejar algunas personas en esos países sumamente peor de lo que están ahora.²

La Alianza para la Prosperidad es la respuesta económica en contra de la crisis migratoria humanitaria que trajo a más de 40.000 niños no acompañados del Triángulo del Norte a los EE.UU. en el 2014. El plan es una iniciativa de cinco años que tiene como finalidad proveer ayuda económica a la región para reducir los incentivos de los centroamericanos a emigrar. Este plan se diferencia de otras estrategias de Estados Unidos en la región ya que se centra principalmente en abordar los factores estructurales que han impulsado el reciente éxodo en lugar de centrarse en iniciativas de contención y seguridad. Este cambio de prioridades es, sin duda, una mejora por parte de los Estados Unidos.³ Sin embargo, analistas del Consejo de Asuntos Hemisféricos (COHA), al igual que otros expertos, tal como Alexander Main, del Centro para la Investigación Económica y Política, están de acuerdo en que el plan no aborda los problemas subyacentes de pobreza y violencia que atraen estas oleadas de migración. ⁴Si la Alianza para la Prosperidad se implementa como está estructurada, al

¹ Lakhani, Nina. "Surge in Central American Migrants at US Border Threatens Repeat of 2014 Crisis." The Guardian. January 13, 2016. Accessed February 03, 2016. <http://www.theguardian.com/us-news/2016/jan/13/central-american-migration-family-children-detention-at-us-border>.

² "Special Report: Congress Doubles U.S. Aid to Central America" CIPES. January 12, 2016. Accessed February 1, 2016. <http://cispes.org/article/special-report-congress-doubles-us-aid-central-america>

³ Baruh Santiago, and Miguel Salazar. "2016 Appropriation Bill Highlights US Support for Central America and Colombia." COHA. December 21, 2015. Accessed February 10, 2016. <http://www.coha.org/2016-appropriation-bill-highlights-us-support-for-central-america-and-colombia/>.

⁴ Yu-Hsi Lee, Esther. "Experts Say U.S. Aid Package To Central America Is Backfiring Big Time." ThinkProgress RSS. February 04, 2016. Accessed February 06, 2016. <http://thinkprogress.org/immigration/2016/02/04/3745790/us-alliance-for-prosperity-money-central-america/>.

largo plazo podría terminar perjudicando, no ayudando a los centroamericanos.

El plan es preocupante principalmente en tres facetas: el énfasis que se da a atraer inversión extranjera, el apoyo que presta a la continuación de iniciativas cuestionables de seguridad, y la falta de rendición de cuentas de los gobiernos centroamericanos pertinentes. Aunque el plan contiene disposiciones para promover el crecimiento, muchos activistas de América Central consideran que la "Alianza para la Prosperidad" se convertirá en una oportunidad de explotación para empresas estadounidenses, una tesis apoyada por el libro de Naomi Klein, *La Doctrina del Shock: El Auge Del Capitalismo Del Desastre*.⁵ En cuestiones de seguridad, varias organizaciones de derechos humanos han expresado su preocupación por el incremento brusco de la ayuda militar y policial que EE.UU. ha asignado al Triángulo del Norte desde mediados de la década del 2000. Temen que el apoyo continuo a la estrategia de seguridad actual conocida como la Iniciativa de Seguridad de la Región de América Central (CARSI por sus siglas en inglés), agrave la violencia, dado que la ayuda militar de EE.UU. tiende a coincidir con altos niveles de violencia en la región.⁶ Aunque el plan establece requisitos en materia de gobernanza y respeto de los derechos humanos, Annie Bird, ex catedrática invitada en COHA, explicó que "el lenguaje condicional es impreciso... la legislación final urge la cooperación con las entidades regionales de derechos humanos. Esto le dará al Departamento de Estado espacio para decir que los gobiernos si están cumpliendo, incluso cuando no lo estén".⁷ La Alianza para la Prosperidad es una iniciativa que podría ser prometedora, pero requiere mejoras, ya que hay estipulaciones en el plan que harán poco para detener la migración. Estados Unidos debería reconsiderar su política exterior antes de que cause más daño a los países de Centroamérica.

¿Qué es la Alianza para la Prosperidad en el Triángulo del Norte?

La Alianza para la Prosperidad es el resultado de una propuesta conjunta de El Salvador, Guatemala, Honduras y los Estados Unidos que tiene la intención de abordar los problemas estructurales -tales como la pobreza y la violencia - que condujeron a la huida en forma masiva de niños no acompañados a los Estados Unidos.⁸ La propuesta fue elaborada inicialmente por los tres gobiernos centroamericanos con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El presidente Obama decidió unirse a las deliberaciones a principios de 2015; el 2 de febrero de 2015, ya le había solicitado fondos al Congreso de EE.UU.⁹

La propuesta contiene cuatro líneas de acción estratégica: estimular el sector de producción para crear oportunidades económicas, el desarrollo de oportunidades de crecimiento, la mejora de la seguridad pública y mejorar el acceso al sistema legal, así como el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales para aumentar la confianza de la gente en el estado. Al seguir este enfoque

⁵ Klein, Naomi, and Isabel Fuentes García. *La Doctrina Del Shock: El Auge Del Capitalismo Del Desastre*. Barcelona: Paidós, 2007; <http://cispes.org/sites/default/files/wp-uploads/2015/04/Final-Letter-to-Presidents-at-Summit-of-the-Americas.pdf>

⁶ http://www.justassociates.org/sites/justassociates.org/files/eng_letter_to_heads_of_states_-_sica_april_30_2013.pdf

⁷ Translated by the author "...the conditioning language is vague...the final legislation calls for 'cooperation' with regional human rights entities. This will allow the State Department a lot of room to claim that governments are complying, even when they aren't"< <http://cispes.org/article/special-report-congress-doubles-us-aid-central-america>>.

⁸ "Presidents of El Salvador, Guatemala and Honduras Outline Plan to Promote Peace and Prosperity in Their Region." IDB. November 14, 2016. Accessed February 3, 2016. <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2014-11-14/northern-triangle-presidents-present-development-plan,10987.html>.

⁹ Biden, Joseph R. "Joe Biden: A Plan for Central America." *The New York Times*. January 29, 2015. Accessed February 2, 2016. <http://www.nytimes.com/2015/01/30/opinion/joe-biden-a-plan-for-central-america.html?smid=pl-share>.



estratégico, el plan tiene como finalidad revitalizar la economía y traer prosperidad a la región al crear un buen clima para el desarrollo de negocios. Los principales métodos de implementación incluyen la atracción de la inversión privada, el lanzamiento de proyectos de modernización de infraestructuras a gran escala, la reducción de costos de energía, así como la promoción de sectores estratégicos como el textil, el turismo, y la agroindustria. Otras medidas incluyen el fortalecimiento de la seguridad, impulsar el desarrollo de capital humano, la promoción de programas de prevención de la violencia, el fortalecimiento de las instituciones públicas, y el aumento de transparencia.¹⁰

Estados Unidos juega un papel clave en la financiación del programa, el 18 de diciembre de 2015, el Congreso de EE.UU. aprobó la asignación de \$ 750 millones de dólares en fondos de asistencia para América Central. A pesar de que la propuesta de los líderes de América Central pedía mil millones de dólares, la financiación representa un aumento considerable en comparación con la asistencia prestada a esta región en otros años. En el año fiscal 2015, el Congreso de EE.UU. asignó a la región \$560 millones de dólares, mientras que en 2014 sólo se asignaron \$305 millones de dólares. De acuerdo con la hoja Informativa de la Casa Blanca, para el año fiscal 2016, EE.UU. dividió el presupuesto de \$750 millones de dólares para el Triángulo del Norte en las siguientes categorías: \$299 millones de dólares para la ayuda al desarrollo; más de \$ 200 millones de dólares para seguridad; \$184 millones de dólares para programas de prosperidad económica; \$26 de millones de dólares hacia iniciativas militares; y \$4 millones de dólares para la salud mundial, entrenamiento militar, y otros programas de prosperidad regionales.¹¹ Para recibir estos fondos, los países del Triángulo del Norte tienen que cumplir una serie de condiciones de gobernabilidad y respeto a los derechos humanos establecidos por el Congreso EE.UU., como se cita en artículos anteriores de COHA.¹²

¿Políticas neoliberales?

El énfasis que la Alianza para la Prosperidad pone en cuanto a políticas neoliberales es preocupante para los grupos que se oponen al plan. La primera línea estratégica de la Alianza enfatiza a la promoción de proyectos de infraestructura y la inversión extranjera dejando como secundario el desarrollo de programas de inclusión social. Líderes de organizaciones de la sociedad civil, tales como Alexis Stoumbelis, el Director Ejecutivo de CISPES, duda de que la amenaza "trans-generacional" de la violencia pronunciada y la pobreza se verá disminuida sin un uso adecuado de la ayuda.¹³

Oscar Chacón, Director Ejecutivo de Alianza América, una coalición influyente de organizaciones de migrantes de América Latina con sede en EE.UU., pone en relieve la necesidad de implementar programas sociales. En una entrevista con el autor, el Sr. Chacón señaló tres áreas clave

¹⁰ "Plan of the Alliance for Prosperity in the Northern Triangle: A Road Map" prepared by the countries of the northern triangle. September, 2014. Accessed January 30, 2016. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39224238>

¹¹ "Fact Sheet: United States and Central America: Honoring our Commitments". The White House *Office of the Press Secretary*. January 14, 2016. Accessed January 28, 2016. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/01/15/fact-sheet-united-states-and-central-america-honoring-our-commitments>

¹² Ibid; Baruh Santiago, and Miguel Salazar. "2016 Appropriation Bill Highlights US Support for Central America and Colombia." COHA. December 21, 2015. Accessed February 10, 2016. <http://www.coha.org/2016-appropriation-bill-highlights-us-support-for-central-america-and-colombia/>

¹³ Yu-Hsi Lee, Esther. "Experts Say U.S. Aid Package To Central America Is Backfiring Big Time." Think Progress RSS. February 04, 2016. Accessed February 23, 2016. <http://thinkprogress.org/immigration/2016/02/04/3745790/us-alliance-for-prosperity-money-central-america/>



de la transformación (educación, salud y leyes fiscales) que la Alianza para la Prosperidad apenas aborda. Dijo que "la Alianza para la Prosperidad es un paso inicial que va en la dirección correcta, pero sin duda insuficiente y necesita ser ampliado."¹⁴ Sostuvo que una estrategia de tales ambiciones - alivio de la pobreza y la prevención de la migración requiere un enfoque diferente y una proyección de al menos 15 a 20 años con el fin de producir efectos sostenibles y a largo plazo.¹⁵

Cuando se habla de "estimular el sector productivo", el paquete de desarrollo de la Alianza para la Prosperidad estipula facilitar la entrada a la inversión extranjera, lo que podría dar luz verde a empresas estadounidenses para operar en Triángulo del Norte. Esto sucede, como dice Alexander Main, "por lo general a través de la promoción de la explotación mal regulada de los recursos naturales locales," y "a menudo a expensas del medio ambiente y los derechos de las comunidades locales y las industrias de tipo de maquila, que generan inestabilidad y puestos de trabajo con salarios de pobreza".¹⁶ Esto está muy claro cuando se analiza el impacto de United Fruit Company a principios del siglo 20 en la región, la presencia de Monsanto en el comienzo de mediados de la década de 2000, y la implementación del tratado de libre comercio (TLC) entre los países de Centroamérica con Estados Unidos en 2005.¹⁷

¿Y Seguridad?

Aunque la mayor parte de la ayuda de la Alianza para Prosperidad fue asignada a las iniciativas de desarrollo, el hecho de que Estados Unidos continúa financiando proyectos como CARSÍ enciende alarmas en la población. Estados Unidos destinará \$ 348,5 millones de dólares, casi el 46 por ciento del total de los fondos de la Alianza para la Prosperidad a CARSÍ;¹⁸ la cual ha sido ampliamente criticada por militarizar la seguridad y usar mecanismos de cooperación multilaterales poco transparentes y que dan resultados perjudiciales. Hay que tener en cuenta que CARSÍ deriva de la Iniciativa Mérida, la cual fue inicialmente diseñada para ayudar a los gobiernos locales a combatir el tráfico de drogas en México y América Central, al trabajar en la creación de instituciones, el estado de derecho y la protección marítima entre otras iniciativas.¹⁹ En el año 2010, la dimensión de América Central del Plan Mérida se transformó en lo que es ahora CARSÍ. Esta nueva estrategia se comprometió a:

"Crear calles seguras para los ciudadanos de la región; interrumpir el movimiento de los criminales y de contrabando dentro y entre América Central; apoyar el desarrollo de gobiernos centroamericanos responsables; restablecer la presencia efectiva del Estado y la seguridad en las comunidades en situación de riesgo; y fomentar los niveles de coordinación de la seguridad y el

¹⁴ Interview with Mercedes Garcia February 3, 2016 at AFL-CIO press conference on the Central American Migration Crisis.

¹⁵ *ibid*

¹⁶ "U S Congress Approves Funds for the Alliance for Prosperity Plan - Honduras - Guatemala - El Salvador | Honduras News." Honduras News. December 20, 2015. Accessed February 18, 2016. <http://www.hondurasnews.com/u-s-congress-approves-funds-for-the-alliance-for-prosperity-plan-honduras-guatemala-el-salvador/>.

¹⁷ Perla, Hector. "Central American Child Migrants". COHA. July, 8 2014. Accessed February 1, 2016. <http://www.coha.org/central-american-child-immigrants/>

¹⁸ Meyer, Peter and Clare Ribando Seelke." Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress". Congressional Research Service. December 17, 2015. Accessed January 15, 2016. <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41731.pdf>

¹⁹ House of Representatives, Departments of Transportation and Housing and Urban Development, and Related Agencies Appropriations Act, 2010: Conference Report to Accompany H.R. 3288, 111th Congress, 1st sess., December 8, 2009, page 343.



estado de derecho y la cooperación entre naciones de la región ²⁰

Sin embargo, la puesta en práctica de la Iniciativa Mérida y, por ende CARSI, han coincidido con la militarización de la lucha contra el crimen organizado. De hecho, desde que se comenzaron estas iniciativas, México y el Triángulo del Norte han experimentado niveles históricos de violencia.²¹ De acuerdo con los documentos de trabajo sobre CARSI del Centro Woodrow Wilson para Académicos Internacionales (Woodrow Wilson Center for International Scholars), las violaciones de los derechos humanos por parte de funcionarios militares en servicio de los países del Triángulo Norte se han vuelto más frecuentes desde que la iniciativa de seguridad regional fue inaugurada.²² De acuerdo con InSight Crime, una ONG líder en la presentación de informes de delincuencia y seguridad en América Latina, en casos como el de El Salvador, las ejecuciones extrajudiciales siguen siendo alarmantemente frecuentes.²³ Como era de esperar, el Centro Wilson ha afirmado que CARSI "no refleja una estrategia integrada para hacer frente a las críticas amenazas a la seguridad en América Central y por lo tanto ha tenido un impacto insignificante sobre los factores que impulsan el aumento de la migración de América Central desde 2011."²⁴ Además, la financiación de CARSI proviene de varias fuentes, principalmente de la Agencia estadounidense para el Desarrollo Internacional (U.S. Agency for International Development), la Oficina de Asuntos internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado (State Department's Bureau of the International Narcotics and Law), y el Fondo de Apoyo Económico (Economic Support Fund).²⁵ El hecho de que los múltiples financiadores estadounidenses necesitan colaborar con varios gobiernos locales del Triángulo del Norte hace que sea difícil rastrear con precisión dónde y cómo se utilizan los fondos de los organismos. La opacidad de este mecanismo deja mucho que desear, como bien lo sostiene el Sr. Main en su artículo "¿Podrá el Plan de mil millones de dólares de Biden ayudar a América Central?".²⁶ Esto nos lleva al tercer motivo de preocupación: la falta de responsabilidad democrática en los tres países receptores.

¿Rendición de cuentas en el Triángulo del Norte?

Los países del Triángulo del Norte se caracterizan por la prevalencia de corrupción, abusos de los derechos humanos, y altos niveles de impunidad. Estos son países donde existen ciertas áreas en

²⁰ U.S. Department of State, "Central America Regional Security Initiative," Accessed February 12, 2016.

<http://www.state.gov/p/wha/rt/carsi/>.

²¹ Renwick, Danielle. "Central America's Violent Northern Triangle." Council on Foreign Relations. January 19, 2016. Accessed February 22, 2016. <http://www.cfr.org/transnational-crime/central-americas-violent-northern-triangle/p37286>

²² "Examining the Central America Regional Security Initiative (CARSI)." Wilson Center. September 12, 2014. Accessed January 23, 2016. <https://www.wilsoncenter.org/publication/examining-the-central-america-regional-security-initiative-carsi>.

²³ Martínez, Carlos, and Roberto Valencia. "Ex-Head of El Salvador Forensics: 'Police Committing Extrajudicial Killings'" InSight Crime. January 25, 2016. Accessed February 14, 2016. <http://www.insightcrime.org/news-analysis/ex-head-of-el-salvador-forensics-police-committing-extrajudicial-killings>.

²⁴ "Examining the Central America Regional Security Initiative (CARSI)." Wilson Center. September 12, 2014. Accessed January 23, 2016. <https://www.wilsoncenter.org/publication/examining-the-central-america-regional-security-initiative-carsi>.

²⁵ Eguizábal, Cristina and Matthew C. Ingram, Karise M. Curtis, Aaron Korthuis, Eric L. Olson, Nicholas Phillips. "CRIME AND VIOLENCE IN CENTRAL AMERICA'S NORTHERN TRIANGLE How U.S. Policy Responses are Helping, Hurting, and Can be Improved". The Wilson Center *Latin American Program*. Vol.34. Accessed February 15, 2016 https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/FINAL%20PDF_CARSI%20REPORT_0.pdf

²⁶ Main, Alexander. "Will Biden's Billion Dollar Plan Help Central America?" NACLA. February 27, 2015. Accessed January 02, 2016. <https://nacla.org/news/2015/02/27/will-biden-s-billion-dollar-plan-help-central-america>.



las que 95 por ciento de los crímenes quedan impunes.²⁷ El fortalecimiento del estado de derecho es un reto que requiere transformaciones sociales y culturales, los cuales son muy poco probables en un futuro próximo. En este sentido, incluso si se cumplen perfectamente las condiciones delineadas para recibir la ayuda, nada garantiza que estos problemas no serán una amenaza real en el futuro. Aunque recientemente todos los países del Triángulo del Norte han presentado signos de mejora en su lucha contra la corrupción y la impunidad, todavía hay espacio para ser escépticos ya que es posible que los cambios en las administraciones actuales no tengan continuación en el futuro.

El Salvador va a instituir un programa de lucha contra la corrupción en conjunto con la Oficina de las Naciones Unidas de Drogas y el Delito (ONUDD).²⁸ La campaña de Guatemala contra la corrupción se inició con la detención del alcalde y otros funcionarios locales de Antigua, la segunda ciudad más grande del país.²⁹ Por su parte, Honduras ya lanzó su misión anticorrupción apoyado por la OEA.³⁰ Aunque se aplauden estos cambios, es muy probable que los países receptores estén motivados por el deseo de recibir ayuda de la Alianza para la Prosperidad. Por lo tanto, sus compromisos para mejorar los entornos caóticos de sus países han de tomarse con cautela, y más aún en Honduras dados los recientes atropellos a los derechos humanos de los activistas ambientales en el país. Sin duda, las condiciones impuestas por el Departamento de Estado necesitan tener una perspectiva a largo plazo y deben cumplirse de forma precisa para que la ayuda promueva verdadero progreso.

Conclusiones

La Alianza para la Prosperidad es demasiado tímida en su objetivo de proporcionar soluciones para las partes más vulnerables de la sociedad centroamericana; las condiciones de pobreza seguirán y los centroamericanos continuarán migrando a los Estados si el plan no se aplica adecuadamente. Los gobiernos del Triángulo del Norte necesitan hacer más esfuerzos para proteger la dignidad y el bienestar de sus ciudadanos. El plan promete traer prosperidad a la región, lo que puede suceder a corto y medio plazo, pero los efectos a largo plazo pueden ser perjudiciales para las comunidades que padecen de pobreza. El énfasis del plan en el crecimiento económico y la atracción de la inversión extranjera en lugar del progreso social es preocupante; la ayuda debe enfocarse en potenciar a las personas en lugar de crear oportunidades de empleo precarias, como las que la mayoría de las empresas extranjeras ofrecen a los trabajadores poco calificados.

En términos de asistencia a la seguridad, los mecanismos multilaterales de CARSI y la falta de

²⁷ Eguizábal, Cristina and Matthew C. Ingram, Karise M. Curtis, Aaron Korhuis, Eric L. Olson, Nicholas Phillips. "CRIME AND VIOLENCE IN CENTRAL AMERICA'S NORTHERN TRIANGLE How U.S. Policy Responses are Helping, Hurting, and Can be Improved". The Wilson Center *Latin American Program*. Vol.34. Accessed February 15, 2016.

https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/FINAL%20PDF_CARSI%20REPORT_0.pdf

²⁸ Martinez, Carlos, and Roberto Valencia. "Ex-Head of El Salvador Forensics: 'Police Committing Extrajudicial Killings'" InSight Crime. January 25, 2016. Accessed February 14, 2016. <http://www.insightcrime.org/news-analysis/ex-head-of-el-salvador-forensics-police-committing-extrajudicial-killings>.

²⁹ Gagne, David. "Ex-Mayor's Arrest Kicks Off Guatemala Anti-Corruption Campaign." Ex-Mayor's Arrest Kicks Off Guatemala Anti-Corruption Campaign. January 22, 2016. Accessed March 02, 2016. <http://www.insightcrime.org/news-briefs/ex-mayor-arrest-kicks-off-guatemala-anti-corruption-campaign>.

³⁰ "OAS :: Press Releases :: AVI-016/16." OAS. February 21, 2016. Accessed February 21, 2016. http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=AVI-016/16.



resultados definidos dejan mucho espacio para la crítica. Estados Unidos debería ser más cauteloso en la financiación de este tipo de iniciativas; la asistencia para la seguridad tiene que ser más integrada y reestructurada para producir resultados convincentes. Por otra parte, Estados Unidos podría ser más prudente al reconocer que a los gobiernos del Triángulo del Norte les falta mucho para demostrar su responsabilidad. Estados Unidos debe permanecer firme en la exigencia de transparencia y fortalecimiento de las instituciones en la región. No sólo se debe garantizar el uso adecuado de los fondos, también un pleno compromiso de los gobiernos del Triángulo del Norte, sólo de esa manera la situación regional podrá presentar signos de mejoría. La respuesta de Estados Unidos a la pobreza y la violencia en el Triángulo del Norte se deriva sin duda de buenas intenciones, pero el intento de proporcionar una solución con las estrategias que podrían llegar a ser un recordatorio de los fracasos del pasado, al largo plazo, Estados Unidos puede exacerbar, en lugar de mejorar, los crecientes desafíos que enfrentan los centroamericanos.

Escrito por: Mercedes Garcia, Analista en el Consejo de Asuntos Hemisféricos

