

## En el actual debate migratorio en Centroamérica, México y EEUU: El Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte

### I. Antecedentes

Desde su presentación pública en noviembre de 2014, el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, está determinando el accionar político, económico y de relacionamiento entre los países que lo impulsan -Honduras, Guatemala y El Salvador- con México y EEUU, en relación al abordaje del fenómeno migratorio en la región; ya que oficialmente pretende abordar las causas que obligan a decenas de miles de centroamericanos a buscar oportunidades y protección en otros países, principalmente en EEUU. Uno de los motivos directos y recientes que se mencionan para hacer este Plan, fue el incremento de menores que viajaban no acompañados a Estados Unidos y la crisis generada a mediados del 2014<sup>1</sup>.

La presentación del llamado Plan Prosperidad es un hecho que interesa a EEUU, ya que es el principal lugar de destino de los migrantes. Ello explica en buena parte las múltiples reuniones entre los tres países del norte de Centroamérica y EEUU, así como la reciente visita del Vicepresidente de EEUU Joe Biden a Guatemala, quien estuvo reunido con los presidentes Guatemala, Honduras y El Salvador, para tratar aspectos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte y su incidencia en la movilidad humana en la región. Se reunieron para definir los rubros prioritarios y las líneas de financiamiento del Plan<sup>2</sup>. En relación a la decisión tomada en febrero de 2015 por el Presidente Obama de incluir mil millones de dólares para Centroamérica en la solicitud de presupuesto que envió al Congreso<sup>3</sup>.

El Plan de la Alianza para la Prosperidad está todavía en fase de definición y pendiente del diseño final de su financiación por parte de EEUU y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para ello el pasado 16 de marzo se reunieron en Washington los cancilleres de los tres países con el Departamento de Estado de EEUU y con responsables del BID, que funge como secretaría técnica del Plan y ha sido también uno de sus impulsores. En esta reunión se le entregó al Departamento de Estado la posición conjunta desarrollada por los tres países, a lo que el gobierno de EEUU elaboró sus comentarios en una segunda etapa, con un comentario final.

<sup>1</sup> Según informes oficiales estadounidenses, del 1 de octubre de 2013 al 30 de septiembre de 2014, la Patrulla Fronteriza de ese país detuvo a 65.339 menores de edad centroamericanos que viajaban no acompañados.

<sup>2</sup> Ver: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/biden-lidera-mesas-de-discusion-de-plan-contra-migracion>

<sup>3</sup> Ver: [http://www.washingtonpost.com/national/joe-biden-in-guatemala-to-talk-central-america-funding/2015/03/02/612e96f2-c121-11e4-a188-8e4971d37a8d\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/national/joe-biden-in-guatemala-to-talk-central-america-funding/2015/03/02/612e96f2-c121-11e4-a188-8e4971d37a8d_story.html)

Otro de los momentos del proceso del Plan ha sido la histórica Cumbre de las Américas de Panamá, donde los mandatarios del Triángulo Norte se reunieron con el Secretario General de la ONU con el fin de solicitarle su apoyo para impulsar el Plan para la región. El presidente salvadoreño manifestó que el acompañamiento de la comunidad internacional a la Alianza para la Prosperidad “es muy importante” para avanzar en su implementación y lograr los objetivos de desarrollo para la población de las tres naciones, informó un comunicado de la presidencia del país centroamericano<sup>4</sup>.

En el marco de la Cumbre de las Américas, el Plan fue promovido también en la segunda Cumbre Empresarial, en la que los presidentes invitaron a invertir en El Salvador, Guatemala y Honduras y estos dos últimos países firmaron un convenio de unidad aduanera por fines económicos<sup>5</sup>. A su vez, el Plan Alianza para la Prosperidad también fue el tema central en la reunión que sostuvieron los representantes de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el presidente de los Estados Unidos, quien manifestó a los mandatarios su apoyo para impulsar el desarrollo en esas tres naciones.

En este sentido, los países centroamericanos han llevado a cabo acciones de cabildeo en el Congreso estadounidense y en la Cumbre de las Américas para pedir la aprobación de los 1.000 millones de dólares que la Casa Blanca propuso inicialmente para el Plan. Pero la cuestión de la financiación es más compleja, porque, aunque haya un ofrecimiento de apoyo de 5 mil millones de dólares por parte del gobierno de los Estados Unidos de América, que serían entregados a los tres países a razón de mil millones al año durante el quinquenio a partir de septiembre 2015, ello sólo constituiría el 20 por ciento del financiamiento total del Plan, en tanto que el 80 por ciento restante provendría de los recursos propios de los gobiernos, la banca multilateral de desarrollo y el sector privado empresarial<sup>6</sup>.

En términos financieros este es su punto débil, ya que el mismo documento del Plan reconoce la incapacidad de los mismos Estados de la región de autofinanciar la ejecución de las líneas estratégicas del mismo, así como la incapacidad para endeudarse y pagar con ello el Plan<sup>7</sup>. De esta forma, Guatemala, Honduras y El Salvador dependen de otros países aliados, organismos multilaterales y otros socios de la región. En cualquier caso, el Canciller de Honduras manifestó que tiene la intención de implementar el Plan aunque no cuente con el apoyo financiero de EEUU.

---

<sup>4</sup> Ver: <http://www.prensalibre.com/guatemala/migrantes/centroameria-pide-apoyo-a-la-onu-para-frenar-migracion>

<sup>5</sup> Ver: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20150411/pais/11077/Presidentes-de-la-regi%C3%B3n-presentan-Plan-para-la-Prosperidad.htm>

<sup>6</sup> Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales-ICEFI, *Posición ante el Plan de Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte*, Marzo 2015.

<sup>7</sup> *Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte*, página 23. Ver: <http://www.presidencia.gob.hn/crisismigrante/wp-content/uploads/2014/09/Plan-Triangulo-Norte-210914-Version-Final-Imprenta-PDF-2.pdf>

Por su parte, el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, Luis Alberto Moreno, manifestó su optimismo y apoyo al Plan, entendiéndolo como una acción regional de calado más profundo. Prueba de este respaldo fue su participación en la reunión de los presidentes del Triángulo Norte con el vicepresidente de EEUU, tenida lugar a comienzos de marzo en Guatemala. En dicha reunión el presidente del BID indicó que el Plan Prosperidad requiere de una coordinación más estrecha de los tres países con el sector privado y puso como ejemplo el Plan Colombia<sup>8</sup> en donde el apoyo del sector empresarial hacia el Gobierno fue fundamental para ejecutar las medidas.

Es importante mencionar que las negociaciones del Plan Prosperidad se enmarcan también en un clima de debate migratorio al interior de EEUU, donde la oposición republicana está en contra del decreto del presidente Obama de diciembre de 2014<sup>9</sup>, que sacó de la irregularidad a unos 5 millones de inmigrantes en EEUU, aunque posteriormente fue paralizada por un juez de Texas<sup>10</sup>.

## II. Aspectos del Plan

En primer lugar, hay que apuntar que, de acuerdo la introducción y el resumen ejecutivo del documento de *Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte*<sup>11</sup>, se observa que el análisis que hace el Plan de las causas de la migración en la región tiene un enfoque sesgado y una mirada limitada respecto del origen del fenómeno de la migración forzada en la región, ya que atribuye sus soluciones a enfoque basado en la oferta. Es decir, el Plan asume que generando más crecimiento económico a través de la inversión en el sector privado se crearán más puestos de trabajo que absorban la demanda de trabajo existente en los países, con lo cual la población no tendrá tanta necesidad de migrar.

Según este diagnóstico, basado en las carencias de la oferta de empleos, se establecen cuatro líneas estratégicas de acción para superar la actual situación que no van a tener el mismo peso a la hora de ser financiadas e implementadas:

---

<sup>8</sup> Ver: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/bid-espera-que-plan-prosperidad-sea-transformador-para-los-tres-paises>

<sup>9</sup> La Orden Ejecutiva del Presidente Obama pretendía regularizar en forma temporal con permisos de trabajo a residentes extranjeros sin documentos, bajo determinadas condiciones, como ser padres de hijos nacidos en Estados Unidos y tener una larga permanencia en el país, lo que comprendería a la mitad de los persona inmigrantes en situación irregular, siendo la mayoría de ellos de origen latinoamericano.

<sup>10</sup> Un juez de Texas acogió la demanda presentada por 26 Estados federales, quienes argumentan que el Presidente Obama excedió sus atribuciones. Debido a ello, la Orden ejecutiva presidencial de regularización de inmigrantes se encuentra paralizada y desde la Casa Blanca anunciaron que se apelará el fallo.

<sup>11</sup> El documento no incluye un detalle cuantitativo en cuanto a montos y origen de los recursos, por lo que la ausencia de cifras y cantidades impide tener una referencia sólida que permita evaluar y analizar su viabilidad. Ver: <http://www.presidencia.gob.hn/crisismigrante/wp-content/uploads/2014/09/Plan-Triangulo-Norte-210914-Version-Final-Imprenta-PDF-2.pdf>

- Dinamización del sector productivo para crear oportunidades económicas, ello se logrará atrayendo inversión extranjera, promoviendo sectores y concentrando actividades en áreas geográficas estratégicas.
- Desarrollo de oportunidades para el capital humano, lo que se conseguirá ajustando la oferta laboral con la demanda empresarial y potenciando la educación primaria y secundaria.
- Mejoramiento de la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia como un eje transversal de cara a fomentar y proteger la inversión privada.
- Fortalecimiento institucional para aumentar la confianza en los Estados, mediante un manejo de recursos más eficiente y efectivo y la modernización de sistemas tributarios.

La primera de las líneas estratégicas es el eje central del modelo que se pretende llevar a cabo. Ello se traduce en la dinamización del sector productivo con políticas activas de atracción de inversión privada y promoción de algunos sectores económicos que se van a privilegiar como el textil, el agroindustrial, la industria ligera y el turismo. La estrategia elegida para potenciar estos sectores es la implementación de políticas de acceso al financiamiento y promover las mejoras tecnológicas.

Dentro de este primer punto, es destacable la intención del *Plan para la Prosperidad* de crear zonas económicas especiales en áreas geográficas rezagadas que ofrecerán un tratamiento diferenciado a las nuevas inversiones y serán apoyadas mediante la provisión de infraestructuras y servicios públicos por parte de los Estados.

Otro de los aspectos relevantes del *Plan* es la voluntad de mejorar y expandir la infraestructura regional a través de la creación de corredores logísticos enfocados al desarrollo del comercio regional e internacional. En relación a ello, se propone una gestión coordinada de fronteras que garantice una circulación confiable de mercancías a través de los pasos fronterizos.

En cuanto a la segunda línea estratégica lo más relevante es que existen algunos puntos de conexión con la cuestión migratoria. Uno de ellos es que en las áreas de mayor exclusión y migración se prevé identificar la demanda de trabajo por parte del sector productivo y pretende ofrecer formación y capacitación pertinente en función de esta demanda. Además, el Plan quiere priorizar la atención al migrante retornado mediante su inserción en programas de capacitación para el trabajo, reinserción laboral, emprendimiento y microcrédito.

Otro aspecto a tener en cuenta de esta línea estratégica es que se contempla facilitar la movilidad regional de los trabajadores para que no tengan que emigrar fuera de los países del Triángulo Norte. En este sentido, se pretende crear las condiciones legales y administrativas para generar un mercado de trabajo a nivel regional.

Respecto de la tercera línea estratégica, hay que apuntar que la mejora de la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia, se van a basar en acciones de prevención de la violencia en los diferentes espacios de socialización -familia, escuela y entornos urbanos-. A su vez, se busca reducir la violencia y el delito mediante el fortalecimiento de capacidades de las instituciones de seguridad ciudadana, así como incrementando la efectividad de los sistemas de justicia penal a través de su modernización, la cual debe acompañarse de la promoción y respeto de los derechos humanos. Aquí hay que destacar que el *Plan Prosperidad* dice que pretenderá hacer énfasis en las víctimas del tráfico de personas<sup>12</sup>.

La última línea estratégica es un complemento que pretende asegurar la viabilidad de las líneas anteriores, mediante el financiamiento interno de los Estados a través del fortalecimiento de los mecanismos tributarios y fiscales y la implementación de mecanismos de transparencia presupuestaria. En este sentido, la ejecución del *Plan Prosperidad* y el logro de sus objetivos están vinculados a un esfuerzo fiscal por parte de los países del Triángulo Norte, por ello una adecuada planificación fiscal que hagan los países es clave para generar un clima de confianza propicio para incentivar la participación del sector privado.

### III. Conclusiones

El vicepresidente de EEUU destacó que el apoyo estadounidense al *Plan Prosperidad* será siempre y cuando, el mismo sea impulsado desde los países de la región y no desde fuera<sup>13</sup>. Por este motivo, cobra especial relevancia la cuarta línea estratégica del Plan Prosperidad, cuyo eje central es el fortalecimiento de las herramientas fiscales con el objetivo de generar recursos y financiación al mismo. En este sentido, sería conveniente que lo planteado facilite también tener un equilibrio fiscal que esté basado sobre una estructura tributaria de impuestos directos y progresivos.

Se debería implementar un modelo de justicia fiscal que no sólo busque obtener recursos para el *Plan Prosperidad*, sino que persiga la implementación de mecanismos fiscales redistributivos y equitativos encaminados a romper la brecha de desigualdad, lo que ayudaría realmente a mitigar las causas de la migración en los tres países. El diseño y posterior desarrollo del Plan debería evitar que la atracción de inversión privada esté basada en la concesión de tratamientos tributarios diferenciados y otros privilegios fiscales y no fiscales, ya que ello conduciría a una competencia intrarregional muy regresiva en términos que reduciría las capacidades de recaudación fiscal<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Ver página 20 <http://www.presidencia.gob.hn/crisismigrante/wp-content/uploads/2014/09/Plan-Triangulo-Norte-210914-Version-Final-Imprenta-PDF-2.pdf>

<sup>13</sup> Ver: <http://www.elheraldo.hn/pais/816760-214/tri%C3%A1ngulo-norte-presentar%C3%A1-proyectos-en-eeuu>

<sup>14</sup> Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales-ICEFI, *Posición ante el Plan de Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte*, Marzo 2015.

Al tenor de cómo se está desarrollando todo el proceso de definición y negociación, se está viendo que el Plan Prosperidad tiene también una dependencia de los apoyos externos al Triángulo Norte, ya que en un primero momento nació por el interés y la iniciativa del gobierno de EEUU tras la llamada crisis de los menores migrantes de 2014. Además, los países del Triángulo Norte necesitan buscar financiación fuera de sus fronteras y cuentan con el BID como Secretario Técnico en este proceso. Por ello, se entiende que no es sólo una acción propia de Guatemala, Honduras y El Salvador, sino que trasciende a los intereses propios e internos de estos países.

Es muy significativo que los actores centrales del proceso de lanzamiento, definición y negociación del Plan de la Alianza para la Prosperidad hayan sido sólo los gobiernos de los países del Triángulo Norte, el gobierno de EEUU, el BID, y líderes del sector empresarial de los tres países centroamericanos<sup>15</sup>. Entre estos últimos se encuentran empresarios agrupados en el Consejo Empresarial de América Latina-Honduras, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), la Asociación de la Empresa Privada de El Salvador, la Asociación de Maquiladores de Honduras y en el caso de Guatemala el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras-CACIF y la Fundación para el Desarrollo FUNDESA. Igualmente, los planteamientos del Plan fueron respaldados y apoyados por el Consejo de Empresarios de América Latina.

Todo el proceso de elaboración y negociación del Plan Prosperidad y sus propuestas han dejado fuera a los sectores de la sociedad civil que encarnan otros intereses que no sean los meramente empresariales. No han intervenido organizaciones sindicales y campesinas que representen los intereses de los trabajadores y del ámbito rural en Guatemala, Honduras y El Salvador. Asimismo, se echa en falta la participación de la academia en las reuniones habidas y de entidades de investigación que pongan algún contrapunto o elemento crítico al desarrollo del plan. La dirección del proceso y los objetivos han sido totalmente unidireccionales, apartados de las preocupaciones e intereses de la mayoría social de los tres países y cerradas para las organizaciones sociales.

Además, hay que destacar que, mientras los gobiernos del Triángulo Norte anuncian oficialmente el Plan como enfocado a abordar y atajar las causas de la migración en la región, no se ha contado para la elaboración del mismo con las asociaciones de migrantes, ni de familiares de migrantes, así como organizaciones indígenas o de los pueblos garífunas, quiénes sí están muy presentes en los flujos migratorios, principalmente en el caso de Guatemala y Honduras.

Ello da cuenta de que el Plan de la Alianza para Prosperidad del Triángulo Norte es meramente corporativo, enfocado plenamente a los intereses y la agenda del sector empresarial. Es decir, se está haciendo a su medida, con su presencia directa en el transcurso del diseño y las negociaciones, tal y como se vio en el Primer Encuentro de la Alianza para la Prosperidad del

---

<sup>15</sup> Ver: <http://www.elheraldo.hn/pais/802055-331/honduras-sede-de-primer-encuentro-de-alianza-para-la-prosperidad>

Triángulo Norte en el mes de febrero de 2015 en Tela, Honduras, donde quedó evidenciada la exclusión de la participación de la sociedad civil, la academia, las iglesias y las organizaciones de migrantes<sup>16</sup>. En este sentido, se puede concluir que el *Plan Prosperidad* es fundamentalmente un proyecto de tipo empresarial, cuyos objetivos son impulsar y consolidar grandes inversiones privadas con la participación de los Estados<sup>17</sup>.

Lo anterior es patente, de acuerdo a los sectores económicos que quiere privilegiar el Plan: el sector agroindustrial, el sector turístico y el sector textil. Por lo que se puede entender que existe una contradicción, ya que el modelo de desarrollo planteado va a reforzar aún más la explotación de recursos naturales, la expansión de la agroindustria y nuevos megaproyectos turísticos, que son algunas de las causas por las que la población se está viendo desplazada y están saliendo de sus lugares de origen en los países de la región. Este modelo va a agudizar aún más los conflictos por la tenencia de la tierra y va a precarizar aún más las condiciones de trabajo, porque los salarios bajos y competitivos es uno de los incentivos para atraer la inversión extranjera y privada.

Así pues, se puede concluir que el *Plan Prosperidad* no es un plan para frenar la migración que ofrece una mirada de la movilidad humana y del fenómeno de la migración como algo instrumental. La migración de menores hacia EEUU fue la excusa o pretexto para catalizar este Plan Prosperidad y a lo largo del mismo se concibe a las personas migrantes como un recurso humano que debe ser eficientemente asignado<sup>18</sup>. Lo anterior se manifiesta también en la inexistencia dentro del Plan de la Alianza para Prosperidad de un enfoque de derechos humanos que oriente las líneas estratégicas del mismo.

Como ha sido reconocido abiertamente, los países del Triángulo Norte no están en disposición de financiar la totalidad del Plan, por lo que necesitan recursos que vengan de fuera, ya sean de organismos multilaterales, como el BID, de EEUU y de otros socios. De esta forma, se podrían establecer cláusulas de condicionalidad a la ayuda que van a recibir los países, por ejemplo cláusulas al cumplimiento de los derechos humanos, o algún tipo de cláusula que garantice que la ayuda que van a recibir los gobiernos se va a emplear efectivamente en la protección de los migrantes y de sus defensores.

---

<sup>16</sup> Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales-ICEFI, *Posición ante el Plan de Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte*, Marzo 2015.

<sup>17</sup> Ver: <http://www.plazapublica.com.gt/content/un-proyecto-de-la-elite-empresarial>

<sup>18</sup> Este planteamiento se encuentra recogido en la parte de la Líneas estratégicas de acción en el punto B c. *Fortalecer actividades regionales en el ámbito laboral*, página 15 del documento *Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte*. Ver: <http://www.presidencia.gob.hn/crisismigrante/wp-content/uploads/2014/09/Plan-Triangulo-Norte-210914-Version-Final-Imprenta-PDF-2.pdf>

En este planteamiento, la condicionalidad de la ayuda al *Plan Prosperidad* podría introducir también la creación de algún mecanismo democrático de control en la implementación del Plan, como una auditoría social, o mecanismos de seguimiento que den cuenta que el dinero de fuera puesto en la región se destine realmente a atajar las causas de la migración.

Lo planteado anteriormente es importante en la medida que el *Plan Prosperidad* no presta atención a las violaciones de derechos humanos que sufren los migrantes centroamericanos en sus lugares de origen, así como tampoco se ofrecen soluciones a la violencia que padecen durante el tránsito en el corredor migratorio o en el retorno forzado a sus países de origen. Este aspecto no se puede pasar por alto, ya que el actual contexto migratorio en los países del Triángulo Norte está fuertemente marcado por las graves violaciones a los derechos humanos que sufre la población migrante y la falta de una protección internacional efectiva, algo que debería estar incluido en un plan que en sus enunciados dice pretender abordar las causas del fenómeno migratorio, como lo es el Plan de la Alianza para la Prosperidad.

Por todo ello -PCS- expresa su preocupación en torno al Plan de la Alianza para la Prosperidad, ante el hecho de que se enuncia como una gran acción que pretende frenar la migración en los países de origen del Triángulo Norte. Sin embargo, desde Consejería en Proyectos entendemos que con este Plan se está instrumentalizando este fenómeno y los problemas de desplazamiento forzado que se viven en la región. En este sentido, la visión que tiene el Plan Prosperidad sobre la actual realidad migratoria genera inquietud, ya que las soluciones ofrecidas para abordar los factores que impulsan la migración están orientadas a reforzar un modelo económico y social que es el mismo que actúa a modo de gran expulsor de población de los países del Triángulo Norte.

Encontramos muy preocupante el sesgo que tiene el Plan, en tanto que no apuesta en sus líneas estratégicas por mecanismos equitativos y redistributivos, así como tampoco introduce medidas de mejora de las precarias condiciones de trabajo de la población en el Triángulo Norte, lo que constituye uno de los factores de expulsión de la región.

Queremos manifestar que para encontrar soluciones a los problemas que vive la región y a las causas de la migración, se deben recoger los planteamientos y opiniones de las organizaciones de la sociedad civil y de defensa de los derechos humanos y no solamente tomar en cuenta los intereses del gran sector privado y empresarial. Por ello, recomendamos incluir en el diseño del Plan de la Alianza para la Prosperidad un enfoque transversal de respeto a los derechos humanos y de protección a la población migrante, unido a espacios abiertos de auditoría y evaluación social que incluyan a la sociedad civil con un papel activo en los procesos de toma de decisiones del diseño final y ejecución del Plan Prosperidad.

Guatemala, Mayo del 2015.