

FENÓMENOS REGIONALES

Debilidad institucional y violencia en el Triángulo del Norte: hacia una gobernanza interna crítica con apoyo internacional

JOHANNA AMAYA PANCHE

JOSÉ ALEJANDRO CEPEDA

MIGUEL GOMIS-BALESTRERI

Introducción

Las manifestaciones ciudadanas en Guatemala y Honduras del 2015, que han cuestionado la corrupción de sus países, provocaron en su punto más alto la salida del presidente guatemalteco Otto Pérez Molina, lo que demostró la madurez alcanzada por la sociedad civil centroamericana. El grado de tolerancia ante la corrupción y la ineficiencia estatal se ha modificado, lo que ha propiciado una novedosa presión política sobre las instituciones y los cargos públicos. Como parte de la respuesta de los gobiernos se han implementado nuevos proyectos de lucha contra la corrupción, de mano de Naciones Unidas (Guatemala), la Organización de Estados Americanos (Honduras) o contra las migraciones ilegales y la violencia junto a los Estados Unidos y el Banco Interamericano de Desarrollo (Alianza para la Prosperidad del Triángulo

del Norte).¹ En este contexto, cabe preguntarse, ¿qué impacto puede tener el apoyo internacional para la consolidación de las reformas institucionales y las políticas de estabilización social en Guatemala, Honduras y El Salvador?

Partiendo del análisis de las problemáticas del Triángulo del Norte (violencia, pobreza, debilidad institucional) se propone una revisión de los proyectos emprendidos con apoyo internacional, con el fin de identificar si estos tienen la capacidad de modificar el statu quo interno y externo centroamericano. La hipótesis que se plantea es que estos proyectos, si bien sirven de apoyo ante problemáticas coyunturales urgentes, no aporta cambios sustanciales mientras existan factores de inestabilidad, asociados con procesos de pacificación social y justicia transicional incompletos que preceden las prácticas de corrupción actuales y evidencian la continuidad de dinámicas de violencia estructural en estos países. Sin embargo, en la eventualidad que la cooperación internacional se trabaja de manera continua y con un acertado enfoque regional, que no genera dependencia o afecta la soberanía, los proyectos comunes a la Alianza para la Prosperidad del Triángulo del Norte podrían ser benéficos en el mediano y largo plazo.

La pacificación como fuente de dilemas irresueltos y modernización social inacabada

La tercera ola de democratización (Huntington, 1994) trajo consigo el declive de los regímenes autoritarios y de los conflictos armados alineados con el bloque soviético (Aviles, 1999). En el marco de esta ola se produjo el fin de diversos conflictos armados en América Latina. En este apartado nos ocuparemos de aquellos que tuvieron lugar en Guatemala, El Salvador y Honduras para entender mejor cuáles han sido las repercusiones y los desafíos de sus procesos de pacificación y consolidación institucional.

1 El Triángulo Norte de Centroamérica es el nombre con el que se conoce a tres países centroamericanos Guatemala, Honduras y El Salvador.

Con respecto a Guatemala, el informe de la Comisión para el esclarecimiento histórico en Guatemala identificó como principales causas del conflicto tres aspectos: primero, la estructura agraria inequitativa y la exclusión económica de la mayoría de la población; segundo, el racismo, la subordinación y la exclusión del pueblo indígena maya y tercero, las dinámicas derivadas de la dictadura y el autoritarismo. La CEH atribuye a las fuerzas del Estado, especialmente el Ejército y grupos paramilitares, la responsabilidad del 93 % de las violaciones, incluyendo el 92 % de las ejecuciones arbitrarias y el 91 % de las desapariciones forzadas (CEH-Unops, 1999). Este panorama fue la consecuencia lógica de cuatro décadas de gobierno militar y una brutal guerra civil (Roth-Arriaza y Gibson, 1998). En efecto, en 1954, tras 10 años de reforma democrática y nacionalista bajo las presidencias de Juan Arévalo y Jacobo Arbenz, Guatemala volvió al régimen dictatorial militar.

La brutalidad del régimen militar siguió el modelo inspirado por la doctrina de seguridad nacional entre 1954 hasta 1985, que significó la toma del poder por parte de militares como institución con designios estabilizadores y de *salvación nacional*. Estos se instauraron y perpetuaron mediante elecciones fraudulentas, persiguieron y exterminaron a comunidades indígenas, agravando la desestructuración y la desintegración de la sociedad (Alcántara, 2008).

El abuso del poder llevó a altos niveles de polarización que condujeron a la creación de la Unidad Revolucionaria Guatemalteca (URNG) en 1982, momento en el que, mediante golpe de Estado, José Efraín Ríos Montt tomó el poder e impuso su política de “tierra quemada” bajo la cual se planearon y se ejecutaron desde el Estado actividades de exterminio y destrucción de las comunidades mayas y sus territorios (Martínez y Gutiérrez, 2015). El triunfo de la revolución en la Nicaragua sandinista en 1979, elevó las expectativas sobre la posibilidad del cambio revolucionario en El Salvador y Guatemala, lo que afianzó la consolidación del proyecto insurgente en el país (Padilla, s. f. y Figueroa, 2013).

Montt fue derrocado por el general Óscar Mejía Vítores y durante su mandato se convocó Asamblea Nacional Constituyente, que derivó en la Constitución de 1985, la cual estableció reglas de juego claras para la protección y la garantía de los derechos humanos. Posteriormente,

en 1990 se estableció la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Pese a estas reformas, los militares continuaron manteniendo el poder, de manera que —pese a las investigaciones judiciales realizadas en el marco de los procesos de justicia transicional— se presentaron dificultades de diversa índole, relacionadas con la demora en los procesos y las amenazas o los homicidios a quienes cooperaban con la construcción de la verdad, hecho que permanece hasta la actualidad, en tanto que las iniciativas de hacer justicia se detienen desde el Estado (Martínez y Gutiérrez, 2015).

En cuanto a El Salvador se refiere, según el informe *De la locura a la esperanza*, de la Comisión de la Verdad para El Salvador, las principales dinámicas de la violencia en el país estuvieron relacionadas con la puesta en marcha de violencia contra la oposición por parte del Estado, asesinatos selectivos desarrollados por escuadrones de la muerte, secuestros y la violencia ejercida por parte del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) (CVS- UN, 1993). Estos hechos llevaron al desarrollo de una guerra fratricida entre 1980 y 1991.

Los orígenes del conflicto se remontan al derrocamiento del presidente Araujo, quien fue elegido democráticamente, lo cual produjo un levantamiento campesino en enero de 1932. La respuesta del Gobierno fue la matanza de alrededor de 20 000 campesinos. Desde entonces, el país buscó realizar reformas democráticas, a lo que se opuso el poder e influencia de los militares (Martínez y Gutiérrez, 2015).

El Salvador fue un Estado militarizado antes de que se librara la guerra de 12 años contra la insurgencia. La intervención de los militares en política fue histórica. El inicio del conflicto se rastrea a principios de la década de los setenta cuando un grupo armado de oposición de izquierda en alianza con estudiantes y campesinos empezó a organizarse, conformando posteriormente (en 1979) la Coordinadora Político-Militar, que se transformaría en la Coordinadora Revolucionaria de Masas. Más tarde, se convirtió en el Frente Democrático Revolucionario y finalmente en la Dirección Revolucionaria Unificada que conduciría a la formación del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) (Roth-Arriaza y Gibson, 1998; Martínez y Gutiérrez, 2015).

A pesar del golpe de oficiales reformistas en 1979, continuó la línea de mando de los militares que buscaban bloquear los intentos de

reforma de la junta. Así pues, los oficiales reformistas fueron expulsados del poder y se generalizó el uso de la violencia por parte del Gobierno mediante los escuadrones de la muerte, torturas, desapariciones, bombardeos, asesinatos selectivos encaminados a minar los apoyos rurales de la guerrilla, al tiempo que la insurgencia se fortalecía y generaba respuestas cada vez más fuertes. El conflicto alcanzó a registrar un total de 70 000 muertos para 1971 (Roth-Arriaza y Gibson, 1998).

El proceso de paz entre el Gobierno salvadoreño y el FMLN se dio debido a la imposibilidad del Ejército para derrotar a la guerrilla por la vía militar, aún con el apoyo de los Estados Unidos. Luego de casi 3 años de negociaciones, en 1992, se suscribieron los Acuerdos de Chapultepec, los que establecieron las condiciones para la reinserción del FMLN a la vida civil y política de El Salvador: la reducción del poder del Ejército, la desmilitarización del sistema político y la reforma a la justicia.

El proceso de paz en El Salvador, protagonizado por Arena y el FMLN, ha sido caracterizado por la comunidad internacional como un proceso exitoso que logró poner fin al conflicto. Sin embargo, por otro lado, se identifican debilidades relacionadas con la garantía de los derechos de verdad, justicia y reparación de las víctimas y sus sobrevivientes. Es así que el acuerdo reconoce la necesidad de superar la impunidad de las Fuerzas Armadas, mediante la Comisión de la Verdad, y paralelamente de los tribunales de justicia, facultados para imponer sanciones a los responsables de ambas partes, mencionados en el informe o investigados por este organismo (Martínez y Gutiérrez, 2015).

A pesar del balance positivo, en términos generales, y de la puesta en marcha de una Ley de Amnistía, las garantías para el desarrollo de las investigaciones continúan cuestionándose, al punto que hoy, 24 años después de la firma de los acuerdos, se declaró inconstitucional la Ley de Amnistía promulgada en 1993. En efecto, en 2016, la Sala Constitucional estimó que la amnistía violenta el “derecho a la reparación integral de las víctimas de los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra constitutivos de graves violaciones al derecho internacional humanitario” (*El Mundo*, 2016).

En relación con el caso hondureño, en su informe, la Comisión para la Reconciliación de Honduras determinó que sus hallazgos sobre las causas de la violencia se relacionan con el ámbito jurídico e

institucional, especialmente, relativos al papel de la Fuerzas Armadas, los partidos políticos y las particulares dinámicas de la democracia. Así mismo, los informes del Comisionado Nacional de Derechos Humanos, Leo Valladares, presentaron una investigación de lo acaecido entre 1980 y 1993, en materia de detenidos desaparecidos, ejecuciones arbitrarias y sumarias y la libertad de expresión, como antecedente de un esfuerzo por la construcción de la verdad en el país.

La violencia en Honduras está directamente relacionada con el aumento de la militarización de mano de Estados Unidos, país que apoyó la lucha antiterrorista en El Salvador y Nicaragua, construyendo y usando una base militar en este país con ese propósito. El batallón de gobierno patrocinado por los Estados Unidos 3-16 se encargó de realizar violaciones masivas a los derechos humanos, como desapariciones forzadas, asesinatos y tortura a los líderes de la oposición. Ello desencadenó un terrorismo de Estado sistemático, en el cual, presuntos miembros de la izquierda fueron asesinados o torturados por escuadrones paramilitares, que realizaron ataques a las organizaciones populares, las organizaciones estudiantiles, no gubernamentales y sindicatos.

En ese contexto trató de surgir una pequeña guerrilla que fue aplastada rápidamente. Por lo tanto, en 1984 se registraban 88 homicidios, 105 desaparecidos, y 57 presos políticos, ante lo cual en julio de 1991 el Congreso aprobó una Ley de amnistía para quienes habían cometido delitos políticos y conexos entre 1980 y 1985, se tratase de insurgentes o de actores estatales (Informe de Valladares).

El Defensor del Pueblo inició una comisión de investigación presidida por Leo Valladares Lanza, en la que reveló la desaparición de 179 personas por parte de las Fuerzas Armadas de Honduras, catorce casos de desaparición, ante lo cual realizó recomendaciones dirigidas a no permitir la amnistía para quienes realizaron desapariciones, brindar reparaciones a las familias de las víctimas y a reformar el poder judicial. Los tribunales hondureños procesaron lentamente a algunos implicados en desapariciones (Roth-Arriaza y Gibson, 1998). Posteriormente, en 1987 se Constituyó la Comisión Nacional de Reconciliación (CNRH) en arreglo a lo establecido en la Declaración de Esquipulas II.

Finalmente, el cierre de estos tres conflictos en Centroamérica estuvo determinado en buena medida por lo definido en el marco de la

Declaración de Esquipulas, en la cual, los mandatarios centroamericanos extendieron entre 1986 y 1987 la zona los acuerdos de paz a nivel regional, con la iniciativa del presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo. Fruto de ello los primeros mandatarios de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica convinieron en desarrollar una estructura de cooperación económica y de la resolución de conflictos para la subregión. El 7 de agosto de 1987 el Acuerdo de Esquipulas II definió los procedimientos para “establecer la paz firme y duradera en Centroamérica” y para ello, los signatarios se propusieron:

- Asumir plenamente el reto histórico de forjar un destino de paz para Centroamérica.
- Comprometernos a luchar por la paz y erradicar la guerra.
- Hacer prevalecer el diálogo sobre la violencia y la razón sobre los rencores.
- Dedicar a las juventudes de América Central, cuyas legítimas aspiraciones de paz y justicia social, de libertad y reconciliación, han sido frustradas durante muchas generaciones, estos esfuerzos de paz.
- Colocar al Parlamento Centroamericano como símbolo de libertad e independencia de la reconciliación a que aspiramos en Centroamérica. (Esquipulas II, 1987, p. 1)

En el marco de este acuerdo se definió la consolidación de una Comisión de la verdad en cada uno de los países, se estableció que las respectivas comisiones desempeñarían el rol de veeduría del desarrollo de los acuerdos, tal y como se menciona en el texto:

Para la verificación del cumplimiento de los compromisos que los cinco Gobiernos centroamericanos contraen con la firma del presente documento, en materia de amnistía, cese del fuego, democratización y elecciones libres, se creará una Comisión Nacional de Reconciliación que tendrá las funciones de constatar la vigencia real del proceso de reconciliación nacional, así como el respeto

irrestringido de todos los derechos civiles y políticos de los ciudadanos centroamericanos garantizados en este mismo documento. (Esquipulas II, 1987)

Así mismo, en el marco del acuerdo se realizó el llamado al cese de las hostilidades, la promoción de los procesos de democratización y, con ello, como primer paso, el desarrollo de elecciones libres, el cese de la ayuda de fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales, la prohibición del uso del territorio para agredir a otros Estados. Al mismo tiempo, se definieron los lineamientos en relación con la seguridad, la verificación, el control y la limitación de armamento, así como la necesidad imperativa de atender a los refugiados y desplazados. Finalmente se definió la necesidad de desarrollar estrategias de cooperación para la consolidación de la democracia, la libertad, la paz y el desarrollo y la institución de una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (Esquipulas II, 1987).

Los procesos de pacificación realizados en los tres países se realizaron en contextos similares, pues tenían sus antecedentes en la confrontación bipolar de la Guerra Fría y correspondían a las *guerras calientes* que se desarrollaron en el territorio centroamericano. En el caso de El Salvador y Guatemala, el conflicto había enfrentado a gobiernos de corte militar autoritario (respaldados por los Estados Unidos) e insurgencias de corte socialista (inspiradas en la Revolución Cubana y apoyadas por el bloque socialista).

Honduras se convirtió en el escenario ampliado de la confrontación contra las insurgencias de la región y aunque la guerrilla que intentó constituirse fue derrotada, al igual que los otros dos países, tuvo altos niveles de violencia, asociados —como en Guatemala y El Salvador— a la existencia de un régimen autoritario orientado por los preceptos del “terrorismo de Estado”, la política de “tierra arrasada” y en últimas violadores de los derechos humanos a escala masiva.

Por otra parte, en los países donde se consolidaron proyectos insurgentes: Guatemala y El Salvador, en primer lugar, las guerrillas tuvieron responsabilidad en la comisión de violaciones a los derechos humanos, como lo informan las respectivas comisiones de la verdad de Guatemala y El Salvador (CVD, 1992-1993; CEH, 1992). En segundo

lugar, debido a que no lograron ser derrotados por la vía militar, a pesar del apoyo de los Estados Unidos, estos conflictos terminaron resolviéndose por la vía del diálogo y culminaron con la firma de acuerdos de paz entre las partes, que posteriormente se coordinaron en el ámbito regional mediante los Acuerdos de Esquipulas. Ello coincidió con el fin de la Guerra Fría y, como se mencionó en principio, lo que Huntington (1994) denominó como la tercera ola de democratización.

Fruto de los acuerdos de paz se constituyeron las respectivas instituciones de la justicia transicional y se trazó como meta común fortalecer el desarrollo de instituciones democráticas que permitieran la participación equitativa de las fuerzas en conflicto, de común acuerdo —según lo establecido en Esquipulas II. Se dio preminencia a las comisiones de la verdad, como garantes y veedoras de los acuerdos de paz y cooperación en la región.

Sin embargo, es de anotar que en su desarrollo, ejercicio y publicación de informes se encontraron resistencias para la implementación de justicia, a la cual los sectores militares y tradicionales de la política, principalmente, se opusieron a la justicia que solicitaban tanto las víctimas como los informes de las comisiones y promovieron el desarrollo de amnistías para todas las partes. Esta decisión fundó un proceso de transición, democratización y reconciliación débil, puesto que no satisfacía las demandas de justicia, verdad y reparación de las víctimas y no se compadecía con lo acordado, ni con los estándares internacionales de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. En este sentido, los procesos de transición marcaron las dinámicas de los procesos de democratización y consolidación democrática en la región.

En este sentido, será necesario analizar si desde la perspectiva del *path-dependency* (Mahoney, 2001), el camino de la democratización traza un sendero común que recorrer por los países del Triángulo del Norte, cuyo punto de inicio fue el armado interno, precedida por la realización de acuerdos de paz y procesos de democratización —cuyas reglas comunes se formalizan en los Acuerdos de Esquipulas. En los siguientes apartados se trata de analizar la progresión reciente de los países para entender sus actuales debilidades.

Un contexto reciente marcado por un fortalecimiento real pero con debilidades crónicas

Más allá de su vecindad geográfica o regional, lo que une el Triángulo del Norte ya no solo es el pasado de violencia, sino también una integración económica similar, que lleva a que hoy estos países cuenten con acuerdos comerciales con Colombia, los Estados Unidos y México. De entrada, se puede anotar que las tres naciones latinoamericanas que, como hemos mencionado, a su modo, protagonizaron procesos de transición política convergentes. Sin embargo, aunque se han ido consolidando las mejoras institucionales de estos últimos años y que los índices de violaciones a los derechos humanos han disminuido (fruto de las reformas iniciadas en la democratización), estas sociedades aún se debaten por alcanzar un verdadero equilibrio social. Esta situación ha generado incentivos para tener políticas exteriores convergentes y convertirse en socios obligados, con caminos similares, pero resultados diferentes.

A continuación, se examinan algunas de las variables que permiten comprender individual y comparativamente la situación de estos países en términos de su desarrollo democrático. Para ello se acude a la metodología del Índice de Desarrollo Democrático (IDD), que ofrece la fundación Konrad Adenauer Stiftung y la consultora política PoliLat, en su informe anual (véase <http://www.idd-lat.org/2015/>). La primera dimensión, Democracia de los ciudadanos, evalúa el respeto de los derechos políticos y las libertades civiles. Considera el respeto de los derechos políticos y libertades civiles, lo cual incluye: 1) voto de adhesión política; 2) puntaje en el índice de derechos políticos; 3) puntaje en el índice de libertades civiles; 4) género en el Gobierno; y 5) condicionamiento de las libertades y derechos por hechos de inseguridad.

En primer lugar, El Salvador, uno de los países que institucionalmente más han progresado en la región centroamericana, debido a su proceso de paz configurado en 1992. El éxito fue sancionar mediante la alternancia, puesto que la antigua guerrilla, transformada en partido político, ha alcanzado la presidencia en dos ocasiones ya. Por ello,

los últimos años nos muestran una tendencia a una participación política aceptable y la institucionalización de un bipartidismo dominado por la izquierda, representada en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), y la derecha, personificada en la Alianza Republicana Nacionalista (Arena).

Se trata de un sistema de partidos en el que conviven dos ejes ideológicos, los cuales, aunque altamente polarizados, han podido alternar victorias y derrotas, consiguiendo en los últimos dos ciclos electorales la presidencia el FMLN, primero con la figura mediática de Mauricio Funes y luego con el antiguo comandante guerrillero Salvador Sánchez Cerén. El Salvador, aunque aún viene debatiendo la existencia de listas abiertas a nivel legislativo y el respeto por el carácter libre e igualitario del sufragio, todavía ve amenazada su democracia por un tema que es denominador común al Triángulo del Norte: la inseguridad. Esta marca la subregión, la cual es vista y estigmatizada como una de las regiones más violentas del mundo. Los asesinatos, la existencia de pandillas, la delincuencia que afecta la integridad física, las libertades y hasta la propiedad privada, han llevado a que muchos salvadoreños desconfíen del proceso político, por no sentir una correspondencia entre los avances institucionales y las condiciones de la vida diaria.

No obstante, la situación de Guatemala es paradójicamente la más delicada de estas tres naciones, pues, a pesar de una teórica transición escalonada a la democracia, los militares —aun sin uniforme— han mantenido una posición de condicionamiento a la sociedad. En los hechos, no han dejado de lado su tradicional posición de tutelaje e intervención en política, en este caso sobre el sistema de partidos políticos y la administración de la nación. Sin embargo, la expresión más esperanzadora es justamente la movilización social en su contra, que por los altos índices de corrupción forzó la salida del presidente y ex-militar Otto Pérez Molina. Aunque la democracia de los ciudadanos aún es frágil en Guatemala, la activación de la sociedad civil es un positivo síntoma de cambio.

En el caso de Honduras hay que señalar que se han presentado signos positivos bajo el gobierno del centro-derechista Juan Orlando Hernández, con índices de participación electoral que por primera vez se acercaron al 60 % de la participación del censo electoral. Paralelamente,

se ha ido consolidando la disminución de la tasa de homicidios, especialmente, gracias al trabajo de la Fuerza Nacional de Seguridad Interinstitucional (Fusina), un cuerpo institucional mixto que integrado por cerca de 18 000 miembros de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, el Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia, agentes migratorios y de inteligencia. Dicho cuerpo fue creado justamente para revertir, coordinadamente, la deterioración de la seguridad en Honduras, considerada en los últimos años como uno de los países más peligrosos de toda América Latina. Todo este esfuerzo deja atrás el fantasma del golpe de Estado, que encaró el gobierno de Manuel Zelaya en 2009, pero no supera la polarización ideológica ni aclara el debate sobre la aún amenazante corrupción y si conviene o no pavimentar la posibilidad de reelegir al presidente de la República.

La segunda dimensión, Democracia de las instituciones, mide la calidad institucional y la eficiencia del sistema político. En ella, se toma en consideración:

- Puntaje en el índice de percepción de la corrupción.
- Partidos políticos en el Poder Legislativo: número efectivo de partidos políticos e índice de fragmentación.
- Rendición de cuentas, entre ellas legal: elección de los jueces de la Corte Suprema, actuación del Ombudsman y actuación de las entidades de fiscalización superior; política: mecanismos de democracia directa; y social: condiciones para el ejercicio de una prensa libre, acceso a la información pública y existencia de institutos reguladores.
- Desestabilización de la democracia: existencia de minorías/ mayorías organizadas sin representación política, víctimas de la violencia política y presencia de organizaciones armadas.
- Factor de anormalidad democrática.

Teniendo en cuenta las dimensiones anteriores, se puede decir que El Salvador ha venido tratando de mejorar los procesos de democracia interna de los partidos políticos: elecciones internas, control y fiscalización de dineros y el respeto al derecho de acceso a la información. Ambos lineamientos parten de una demanda ciudadana sobre los vacíos que contenía la Ley de Partidos Políticos (LPP) y el debate

ha sido bienvenido. Sin embargo, los diputados salvadoreños han seguido siendo protagonistas, en las legislaturas 2009-2012 y 2012-2015, de ausentismo parlamentario y abandono partidista, fenómeno que se ha relacionado con el transfuguismo y que viene siendo considerado desde 2014 como un fraude al elector.

Por otro lado, el expresidente Francisco Flores ha sido acusado por la Fiscalía General de la República (FGR) de tres delitos: peculado, enriquecimiento ilícito y desobediencia. Este es solo uno de los casos que afectan a toda la región centroamericana, en el cual los mandatarios salen por la puerta trasera y pueden terminar en la cárcel, siendo la última controversia en este sentido la huida del expresidente salvadoreño Mauricio Funes del país, quien asegura ser perseguido político y ha conseguido la figura de asilo político en Nicaragua.

Por su parte, Guatemala presenta un descenso del orden del 9 % en el informe de Índice de Desarrollo Democrático, siguiendo con la curva decreciente iniciada en 2013. Esta se debe en buena medida al retroceso en el indicador de participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo. Igualmente, el puntaje recibido en desestabilización de la democracia es altamente negativo, bajando del sexto al noveno lugar de la clasificación regional. Guatemala pertenece así al grupo de países con bajo desarrollo democrático y ha confirmado no solo su inestabilidad gubernamental, también aspectos negativos en cuanto a la elección de magistrados del Tribunal Supremo Electoral, de la figura del Fiscal General y de los miembros de los altos tribunales de justicia. Todo ello, confirma la clara y permanente preponderancia de los antiguos militares desde la sombra.

A pesar de los logros señalados en materia de seguridad, el gobierno de Juan Orlando Hernández se ha visto cuestionado por la oposición, ya que miles de hondureños se han movilizado como *indignados* en las calles para protestar contra la corrupción, demandando la instalación de una Comisión Internacional Contra la Impunidad, similar a la Cicig de Guatemala. Estos hechos demuestran un efecto réplica del caso guatemalteco sobre Honduras.

Aquí hay que aclarar que se trata de un evento positivo, pues indica una activación de la sociedad civil sobre los asuntos públicos. Mientras tanto, desde el lado negativo, confirma la alta percepción

ciudadana de corrupción que aún afecta al país. Un ejemplo contundente es la acusación por corrupción al expresidente Rafael Leonardo Callejas (1990-1994), dentro de los escándalos de sobornos y dineros ilegales de la FIFA a nivel mundial.

La tercera dimensión retenida, Democracia social y humana, busca analizar la capacidad del sistema democrático para generar políticas que aseguren bienestar y desarrollo humano. Entre los factores considerados se encuentran: 1) desempeño en salud (mortalidad infantil y gasto en salud como porcentaje del PIB); 2) desempeño en educación (matriculación secundaria, tasa de egreso del nivel secundario y gasto en educación como porcentaje del PIB); 3) desempleo urbano; 4) población bajo la línea de pobreza.

El Salvador es uno de los países más claros y de referencia para entender los problemas relativos a la consolidación de democracia institucional desde las dimensiones sociales. En una relación interdependiente, tanto la institucionalidad como su proyección sobre el progreso humano, requieren avanzar en un plano equilibrado para que la democracia sea más efectiva. En dicho país se han dado ciertos avances como la aprobación en 2014 de la Ley de Desarrollo y Protección Social. Se busca así establecer el marco legal para el desarrollo humano, la protección e inclusión social, que promueva, proteja y garantice el cumplimiento de los derechos de las personas. Aquí se cruza la variable económica, pues estos programas requieren fuentes de financiamiento para su sostenibilidad y retos en función del establecimiento de una organización y coordinación interinstitucional que sea efectiva para los propósitos de reducción de pobreza. Los desafíos siguen siendo enormes: cerca del 30 % de la población sigue viviendo en condiciones de pobreza, y el nivel educativo y la escolaridad promedio de los salvadoreños sigue siendo baja, lo cual luego se refleja en el desempleo y el subempleo.

Con respecto a la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar, Guatemala ha mejorado levemente, pero sin salir de una situación crítica, que lo tiende a ubicar como uno de los países peor calificados del continente. Presenta algunas mejoras en el gasto en salud y la tasa de egreso del nivel secundario, que son neutralizados por pésimos resultados en mortalidad infantil, matriculación secundaria y

gasto en educación, ubicándose en el peor de los países analizados por el IDD en toda América Latina. Dentro de América Central y Caribe, Guatemala junto con República Dominicana y Honduras, presentan un bajo grado de desarrollo democrático, que contrasta con la mejor calificación que obtiene Costa Rica con grado alto y Panamá y El Salvador con uno medio.

Por su parte, Honduras, compartiendo problemáticas similares, ha venido haciendo esfuerzos por implementar un sistema educativo más eficiente en torno al Plan Estratégico Institucional 2014-2018, el cual está orientado a resultados y con un enfoque de valor público, ofrecido a niños y niñas, jóvenes y adultos. Además, con el espíritu de ofrecer una inserción adecuada en el contexto global para superar el aislacionismo de décadas pasadas, se ha planteado fortalecer la enseñanza del idioma inglés. También busca aplicar tecnologías de la información y de la comunicación, impartir formación técnica profesional, empresarial y ocupacional, así como la construcción y el mejoramiento de la infraestructura física y pedagógica de los centros de educación técnica vocacional y profesional. Aunque la Secretaría de Salud posee la mayor cobertura de servicios en la población, se considera que es necesario aumentar la calidad en la atención.

Según datos del Foro Nacional de Derecho a la Salud, se calcula que existe cobertura para el 72 % de los hondureños, mediante los veintiocho hospitales y centros de salud de todo el país. Sin embargo, el problema radica en cómo dar atención a la población que no está asegurada y vive en lugares remotos del país, posiblemente un 20 % o 30 % de los habitantes del territorio.

La cuarta dimensión por considerar, la Democracia económica,² se define como la capacidad del sistema para generar políticas que aseguren eficiencia económica. Esta se compone de las siguientes variables: 1) puntaje en el índice de libertad económica; 2) PIB per cápita

2 Las dimensiones fueron tomadas del Ranking del IDD-Lat 2015. Puntaje de países de América Central en el IDD-Lat 2015. Fuente: KAS/POLILAT – Informe IDD 2015. Disponible en: <http://www.idd-lat.org/2015/informes/140/resultados-del-desarrollo-democratico-regional.html>

PPA precios; 3) brecha de ingresos; 4) inversión (inversión bruta fija sobre PIB); 5) endeudamiento (porcentaje de deuda sobre el PIB).

En El Salvador, el bajo crecimiento económico sigue siendo uno de los principales problemas, con reportes de crecimiento anual del Banco Central de Reserva cercanos al 2 %, muy por debajo del promedio centroamericano, que alcanzó el 3,5 % en 2015. Además, el país tiene problemas con las finanzas y la deuda pública, que las sucesivas reformas no han logrado mitigar. Paralelamente, se aprobó un impuesto a las transacciones financieras (una retención mínima con fines de control de liquidez), el pago mínimo de renta del 1 % sobre activos netos para las personas jurídicas y la eliminación de la exención de la renta en la Ley de Imprenta y Ley del Libro. Sin embargo, no se ha dado la mejoría esperada en la recaudación tributaria. Y como es sabido, las remesas familiares siguen siendo un pilar fundamental para la economía salvadoreña.

En estos aspectos Guatemala es el país peor calificado de América Latina. Víctima de una crisis financiera del Estado, el país ha tenido serias dificultades para cumplir con sus obligaciones, lo que se debe a deficiencias en la planificación presupuestaria y otros aspectos. Como si fuera poco, la ineficiencia del Estado para recaudar ingresos ha creado tensiones entre los poderes públicos y una crisis en la cobertura y calidad de los servicios públicos. La crisis que vive el país ha intentado ser resuelta mediante un acuerdo entre las bancadas del legislativo para aprobar los presupuestos estatales, a lo que se tuvo que acudir al apoyo del grupo de economistas G40, conformado por académicos, exministros de Finanzas y Economía, y expresidentes del Banco de Guatemala.

Finalmente, según el Banco Mundial, la pobreza en Honduras apenas ha cambiado desde 1998, a pesar del crecimiento económico positivo de alrededor del 3 % anual en términos reales. Si bien el producto interno bruto per cápita se ha mantenido estancado en 0.3 % anual, esto explica solo parcialmente la falta de progreso en los indicadores de pobreza, que aún amenaza a cerca del 60 % de la población. Desde la infraestructura, el Gobierno viene prestando atención a varios aspectos, como son la atención en carreteras y el transporte aéreo, además de reformas fiscales, asociaciones público-privadas y otras medidas para estimular la economía.

Tras ver los problemas y los éxitos vinculados con el proceso de pacificación, así como una vez explicado el panorama de las mejoras y los retos vividos por los países del Triángulo del Norte, se pasa a analizar las perspectivas que pueden tener dichos países de la mano de una iniciativa de cooperación internacional.

Desafíos y oportunidades de la alianza para la prosperidad del Triángulo del Norte

Los muros y las fronteras han sido los protagonistas indudables del 2015 con un mismo común denominador entre el Oriente Próximo y Centroamérica: la huida de una violencia que reduce todas las perspectivas de futuro y marca generaciones con el sello de la frustración, también acrecentada en contexto de reformas estructurales (Ocampo, 2004). Evidentemente, no todas las migraciones son iguales, sobre todo, cuando se dan en razón de la violencia, por lo cual son indistintamente dramáticas e imprevisibles. Esto se debe a factores ligados tanto a la hora de la salida, el recorrido, como la llegada, lo cual incluye separación y reunificación familiar, cambio de círculos sociales, segregación y puesta en duda de la identidad (Suárez-Orozco y Todorova, 2003).

Mientras los flujos de migrantes centroamericanos seguían desafiando las renovadas murallas fronterizas, los países del Triángulo del Norte han ido desplegando durante 2015 medios diplomáticos para una vez más reclamar atención por parte de Estados Unidos. Honduras, El Salvador y Guatemala reconocieron sus límites a pesar de que ello también supusiera una confesión sobre sus debilidades. Las negociaciones auspiciadas por el BID han llevado a la firma del Plan de la Alianza para la Prosperidad (PAP), el cual significa un gran acierto diplomático tanto por parte de los presidentes centroamericanos como de Obama. Con un presupuesto de 750 millones de dólares para 2016 y otros 750 para 2017, el esfuerzo estadounidense se ha de pensar igualmente de acuerdo con la estrategia de consolidación que va desde Colombia hasta México. No en vano, el Plan Paz Colombia también movilizará 450 millones: se afianza la presencia de Estados

Unidos en los orígenes y las escalas del narcotráfico. El paquete de ayuda destinado al Triángulo del Norte identifica 11 temas prioritarios sobre un periodo de acción de 5 años (2016 a 2021) y ofrece partidas diferenciadas en consonancia: el 40 % (299,4 millones) para programas de desarrollo, el 24 % (183,5 millones) en asistencia económica y el 30 % (222 millones) para iniciativas de seguridad.³

Sin embargo, también recuerda los más clásicos esquemas de dependencia e intervención al fomentar cambios en el sector público, que están orientados a servir problemáticas en la agenda política estadounidense. Igualmente, establece ayuda financiera condicionada a la implementación de los ejes de acción negociados en Washington D.C, mientras que la implementación es coordinada por Usaid y agencias públicas autónomas, lo que facilita la prevención de la corrupción al tiempo que circunscribe las mejoras administrativas a sus puntos de acción.

El PAP es una gran oportunidad para Centroamérica, aunque la pone sobre la senda de la transformación de la mano de asesores y consultores externos. Esta dimensión también recuerda que el PAP es un paso más en la geoestrategia estadounidense, que trata de revertir la situación que se dio en los años dos mil. En efecto, Estados Unidos le dedicó menos atención a ALC por llenar su agenda con la lucha contra el terrorismo y los países centroamericanos no hicieron las reformas institucionales que pudieran garantizar un modelo de desarrollo equilibrado (Hakim, 2006). Esto significa que han convergido dos necesidades en una ventana de oportunidad: Centroamérica necesita ayuda para revertir la violencia y dinamizar sus economías; Estados Unidos quiere frenar los migrantes y recuperar influencia en la región mesoamericana por cinco motivos.

En primer lugar, supone el regreso de Estados Unidos a la región ante la creciente presencia china en América Latina, quién ha buscado asentar y asegurar sus fuentes de aprovisionamiento para su crecimiento económico, así como su *soft power* (Yu, 2015). No obstante, habría

3 <http://www.as-coa.org/articles/update-central-america-and-alliance-prosperity>, consultado el 10/09/2016

que entender que la presencia china se ha tendido a sobredimensionar en ALC (Jenkins, 2010) y que las relaciones sino-latinoamericanas tienen una trayectoria mucho más amplia que la generalmente visibilizada (Villa, 2012). A todo este escenario hay que añadir también el hecho de que la complementariedad comercial con China ha sido menor con Centroamérica y México (Cypher y Wilson, 2015). En segundo lugar, supone una respuesta a la creciente presencia de China en el Caribe (Bernal, 2014) que pasa esencialmente mediante cooperación al desarrollo. En tercer lugar, el acuerdo de la PAP encarna una respuesta a la progresiva influencia política y militar de Rusia (Sánchez Ramírez, 2012), así como la venta china de suministros a los ejércitos latinoamericanos (Watson, 2013).

En cuarto lugar, no hay que obviar que, en el fondo, Estados Unidos trata de controlar un espacio geográfico clave para las nuevas rutas del narcotráfico, modificadas por su efectivo control de los antiguos itinerarios caribeños (por Haití, República Dominicana, Jamaica y algunas Antillas menores). Ello hace que Estados Unidos recupere su voluntad por conservar presencia y control del Caribe (Collado, 2010). En quinto lugar, se fomenta una fractura en la construcción de la integración regional del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Ello permite aislar a Nicaragua por sus tendencias autoritarias, así como a Costa Rica y Panamá, cuyas necesidades económicas e institucionales son totalmente distintas de las del Triángulo del Norte. Esta lógica de dividir Centroamérica en tres —con Nicaragua como zona tampón— desliga sus problemáticas de las del Caribe, además de infravalorar las interdependencias en los mercados laborales que sí son sensibles a las variaciones regionales (Cáceres, 2014).

Finalmente, el PAP ofrece estándares técnicos de cooperación fronteriza orientados al control y no forzosamente la fluidificación comercial. Lo que está claro es que el surgimiento de nuevas potencias ha supuesto la reformulación de las relaciones entre América Latina y el Caribe, Estados Unidos y la Unión Europea y que Centroamérica ha vuelto a ganar peso en las discusiones multilaterales (Gratius, 2011). Este peso renovado no se debe solamente a su centralidad en procesos geoestratégicos, sino también por sus recursos naturales y potencialidades comerciales (Lewis, 1995).

Así pues, esta cooperación no puede ni debe estar exenta de un análisis realista: sus fortalezas también son sus debilidades. Solo funcionará si los dirigentes y los burócratas son capaces de pensarlo en ambos términos. La fracturación de Centroamérica por el PAP se torna entonces en antídoto y veneno. Por ello mismo, la pregunta principal que se puede plantear al respecto va en dirección del análisis coste-beneficio: ¿el Plan para la prosperidad puede ayudar a mejorar la gobernabilidad en el Triángulo del Norte? En efecto, si los costes en lo regional son tan altos, los réditos para los países de esta apuesta deberían de ser al menos equivalentes o superiores. Empero, ¿cómo se integra este plan con las reformas de gestión pública ya iniciadas? Inclusive yendo más lejos, ¿cómo vertebra dicho plan con las políticas públicas ya existentes o ya formuladas? Desde una perspectiva teórica del neoinstitucionalismo, no se puede dejar de lado la reflexión sobre los costes y la necesaria racionalización de las relaciones interadministrativas e intergubernamentales en los modelos paradójicos de ordenamiento territorial centroamericanos.

Existen entonces dos grandes limitaciones para estos nuevos tipos de cooperación en América Central. Primero, si bien el plan propone avances significativos en la vía para la mejora de la gobernabilidad, es un plan que apuesta sobre reformas administrativas y políticas aún incipientes. Segundo, todo deja presagiar que las instituciones públicas no están ni formadas ni preparadas al presente para implementar las políticas derivadas del plan y que por ello dependerán de cooperación técnica internacional. Es decir que, contrariamente a la idea de que el plan podría generar mayor independencia, se estaría ante el regreso de la dependencia: Estados Unidos y la comunidad internacional retornando para decir al hijo menor qué ha hecho mal y cómo remediarlo. No en vano Salinas-Figueroa (2016) ya ha puesto en duda la influencia de Estados Unidos como fuente de contra incentivos para la mejora de la gobernabilidad y el fortalecimiento democrático. En este sentido, hay que recordar algo: el PAP no ha sido sometido a voto ni consulta.

Todo ello lleva a vislumbrar una clara paradoja vinculada con el PAP en 2016: ha sido formulado y lanzado sin tener todas las piezas necesarias del rompecabezas. En este sentido, hay propuestas e ideas que no encajan en el escenario de las políticas públicas centroamericanas,

no siendo así dentro del propio plan cuya formulación es excelente. Partiendo de la definición misma de puzle como rompecabezas (constituido por piezas desiguales y no repetitivas para constituir una figura), queda latente que no solo se trata de identificar las piezas o saber dónde van (para configurar una meta común), sino igualmente de saber si dichas piezas son las idóneas o no. Con base en esta metáfora es evidente que la reflexión primera sobre el PAP es entender la gestión del cambio: ¿cómo se cambian fichas del puzle o cómo se integran las nuevas? Gestionar el cambio supone entender las falencias pasadas y tener un objetivo claro.

El puzle para la gobernabilidad: piezas sin lugar y lugares sin pieza

El plan contempla cuatro ejes temáticos, desarrollar capital humano, mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia, dinamizar el sector productivo. siendo el cuarto el de las reformas de la gestión pública (Salvador, Guatemala y Honduras, 2014). Este eje se descompone en tres principales líneas de acción y, a su vez, cada una de ellas se deriva en acciones estratégicas, entre las cuales están: 1) el fortalecimiento de la administración tributaria; 2) la promoción de la convergencia de los sistemas tributario; 3) la mejora de la transparencia y la efectividad del gasto público. Es de notar que el PAP busca reforzar las capacidades además de fomentar la transparencia presupuestaria con la reforma de los sistemas de licitaciones públicas (Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, 2014). Para entender el puzle mencionado anteriormente, habría que describir aquí las tres principales dificultades (tres piezas sin lugar) y los tres supuestos (tres lugares sin pieza) que determinarían el éxito del plan en el Triángulo del Norte como herramienta de mejora de la gobernabilidad, central para el progreso en contexto latinoamericano (Ortiz, 2006).

La primera dificultad sería la relativa al proceso de integración centroamericano. En efecto, cuando se considera el recorrido histórico de los últimos 50 años de integración de la subregión, así como de

sus desafíos para la cooperación (Quadrana, 2011) queda algo claro: el PAP no refuerza el Sistema de Integración Centroamericana.

Aunque este conjunto regional haya conseguido mantener y fortalecer su institucionalidad en el tiempo (Solís Rivera, 2012), la preferencia del PAP por un diálogo y una implementación que evite el SICA dificultará la implementación, además de generar mayor tensión con los socios aislados. Aunque el proceso del SICA haya tenido grandes dificultades para llevar a cabo su agenda en los años noventa (Guerra-Borges, 1992), sí ha demostrado ir madurando iniciativas sociales y en infraestructuras cada vez más pragmáticas y exitosas (Pérez, Rosa, y Pellandra, 2012). Por ello, evitar el SICA como interlocutor es una suerte de dificultad añadida, al tiempo que una oportunidad perdida para reforzar innovaciones institucionales. Ya Rello (2001) enfatizó que la lucha contra la pobreza en Centroamérica y México debía pasar por una mejor coordinación entre instituciones públicas, organizaciones locales y empresas extranjeras.

La segunda dificultad sería que justamente cuando surge un plan con una clara connotación social se hace por fuera del SICA. Esto confirmaría entonces las posición de B. Bull (1999) para quién la integración no se ha visto acompañada por un refuerzo retórico, sino que ha sido guiado por estímulos de actores externos y la voluntad de integrarse en la economía mundial. Es decir, que teniendo en cuenta la integración centroamericana, el hecho de que el PAP se hiciera a través del SICA también planteaba problemas, al perpetuar una agenda desde fuera. Las debilidades del SICA habrían hecho que la progresión de la integración centroamericana desde 1912 fuera construyendo una comunidad política contradictoria (Muñoz, 2008) y actualmente estancada.

La tercera dificultad sería que el PAP no solo no deja claro por qué ni cómo se relacionará con el SICA, sino que tampoco deja ver qué lugar habrá para la sociedad civil. Ahora bien, si algo está claro en la historia de la región es que las fuerzas sociales han sido determinantes. Como bien lo avanzó Robinson (1998), los resultados históricos actuales son el fruto de luchas en un entorno transnacional emergente, donde han influenciado: movimientos revolucionarios, nuevas estructuras de clases, las consideraciones geopolíticas de Estados Unidos y la internacionalización de las economías. Al dejar de lado la sociedad civil

el PAP va en contra de la maduración de esta, la cual llenó las plazas de manifestantes en contra de Juan Orlando Hernández en Honduras y Otto Pérez Molina en Guatemala. En este nivel el PAP no debería negar ni la transformación política de la ciudadanía ni sus vías de organización. En este nivel tampoco habría que olvidar que el Triángulo del Norte se caracteriza por una población extremadamente joven (3/4 de los habitantes tienen menos de 30 años) y que justamente su involucración no solo pasa por el empleo, sino también por su adhesión al fortalecimiento democrático.

Según Iranzo y Patruyo (2002), la globalización es justamente un contexto difícil para la formación de sindicatos y gremios, cuyo lugar tampoco se reduce a la economía: deben ser vistos como actores políticos esenciales. De hecho el PAP tampoco establece cuál será su relación con el sector privado, dejando de lado entonces las vías de estructuración económica, como las asociaciones de empresas (Benedicte Bull, 2012), que podrían ayudar a coordinar la implementación junto con el sector público. Vázquez y Allen (2004) ya analizaron el papel que desempeña el sector privado en la provisión de infraestructuras y concluyeron que la mejora de la gestión y el control financiero de los proyectos dependía tanto del sector privado como público. Negar el papel de uno supone reducir la eficacia del otro.

Yendo más allá de las dificultades, hay dos supuestos que predisponen de antemano el éxito del PAP como estrategia para la mejora de la gobernabilidad. El primer supuesto es que el crecimiento puede llevar a una reducción de la pobreza.

Aunque está claro que el libre comercio ha orientado y ha tenido claros beneficios en los procesos de integración subregional de América Central (Axline, 2000), lo cierto es que las perspectivas de una rápida modernización después del fin de la Guerra Fría (Irvin, 1991) se han desvanecido. Si algo han demostrado los motores de crecimiento, como el turismo, es que no han generado forzosamente un aumento del consumo y que la desigualdad no ha desaparecido, sino que se ha transformado (Ferguson, 2011). Aunque la estabilización política haya favorecido una industrialización de maquilas en la cual las ganancias en eficiencia industrial pueden ser limitadas o estancarse (Prera, 2012), el PAP no debería perpetuar el supuesto, según el cual el crecimiento llevaría a frenar las

migraciones. Centroamérica es un ejemplo de que ni la industrialización supone desarrollo ni desarrollo congela las migraciones.

El segundo supuesto que establece el PAP es que las fronteras centroamericanas son regiones de paso cuando históricamente han sido zonas de separación y conflicto, al tiempo que regiones de bajo nivel socioeconómico (Matul Romero, 2007). Las fronteras centroamericanas han seguido siendo lugares de disputas que estarían en el corazón de la progresión de la cooperación bilateral (Medina-Nicolas, 2007). Por un lado, las fronteras han sido territorios de debilidad estatal y conflicto por réditos electorales (Domínguez, 2003). Por otro lado, han sido zonas de reciente dinamización mediante las iniciativas del SICA junto con el BID y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Esto quiere decir que el PAP no puede presuponer que las migraciones han sido facilitadas por unas fronteras porosas ni que las fronteras son homogéneas, ni similares a las dinámicas del interior de los países. Las fronteras centroamericanas han sido espacios de contradicciones cambiantes en las cuales las migraciones son la consecuencia y no causa de fenómenos internos, como durante la Guerra del Fútbol (Recinos, 2013).

El encaje de los planes: el continente desbordado por el contenido

Una vez expuesta la paradoja actual, se puede igualmente profundizar la reflexión sobre la base de una segunda paradoja: existen diseños administrativos reformados, empero las capacidades técnicas y humanas del sistema de gestión público actual son insuficientes para implementar tantas políticas de manera simultánea sin apelar a la cooperación técnica internacional. Esto supone que las mejoras y sinergias que busca el PAP no dependen de facto de las políticas, pero sí de la capacidad de los Estados para apropiarse del conocimiento implicado para llevar a cabo los planes con la ayuda internacional. El PAP se centraría en cuatro dimensiones para su implementación (Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, 2014): 1) territorialización de los programas; 2) financiación cerrada y definida de antemano por

el plan; 3) una implementación flexible y ágil; 4) mecanismos de evaluación y seguimiento.

En primer lugar, existen al menos tres limitantes o “desbordamientos” que hacen que el PAP sea un plan que sobrepasa las capacidades administrativas centroamericanas actuales. Estas tres limitantes afectarían la apropiación y el aumento de capacidad implementadora por parte de los Estados del Triángulo del Norte. La primera limitante sería que las respuestas ofrecidas por los países ante la violencia han tenido efectos muy limitados. Los países del Triángulo de Norte optaron por militarizar sus policías recrudesciendo inclusive los desafíos de la seguridad (Zuñiga, 2012). Sin embargo, también lo hicieron de la mano del Plan Mérida financiado por Estados Unidos. Habría pues que saber cómo se integrará el PAP en relación con la política de *mano dura* (si la pone en duda o no), puesto que es difícil asumir que Estados Unidos vaya a reconocer que las migraciones y la violencia también son fruto de una cooperación que pensó podía ser exitosa, como en Colombia (Oehme, 2010).

La segunda limitante sería que los problemas justamente afrontados por Centroamérica son estructurales y no coyunturales. Si se revisan los desafíos que enumeraba Klien (1995), se ve que siguen siendo los mismos: violencia, desigualdad, industrialización con reducido impacto social, coordinación de la cooperación internacional al desarrollo —el único que habría cambiado sería el de la reducción del sector público. No hay razones, pues, para pensar que el PAP vaya a tener resultados distintos en una región que ha estado marcada por el *path-dependency* (Mahoney, 2001). La tercera limitante sería que el contexto de crecimiento exportador de Centroamérica no ha servido ni sustentado una mejor coordinación entre países. El establecimiento de tratados de libre comercio bilaterales (entre ellos México-Costa Rica y México-Nicaragua) no ha debilitado la competitividad de las manufacturas del Triángulo del Norte (Pérez, Zapata, Cortés y Villalobos, 2001), pero perpetúan las debilidades y los límites de la integración centroamericana (Sanahuja, 1997). Todo ello muestra que lo importante no es dinamizar las economías —que ya lo son en cierta medida—, sino que las oportunidades laborales se transformen en mejora del nivel de vida de los habitantes por medio de legislaciones más protectoras. Ahora

bien, la división entre los países en contexto de globalización reduce los incentivos para ello.

A partir de los limitantes anteriores, se identifican tres desafíos de cara a la implementación del PAP y de la cooperación en Centroamérica, en general, siendo el primer desafío el fiscal. Según Gonzalo-Delgado y Rueda-Junquera (2011) la ayuda económica recibida por Costa Rica y Nicaragua habría contribuido a estabilizar la situación fiscal y a disminuir la deuda externa. Una situación similar sería extensible a los países del Triángulo del Norte. El desafío actual sería que las naciones sean capaces de fortalecer sus sistemas de recaudo fiscal sin tener que depender de fuentes externas. La gran contradicción es que su dinamismo manufacturero estaba justamente basado sobre las exenciones fiscales, por lo que no hay soluciones en lo inmediato: la juventud tiene bajas tasas de ocupación (así que no pagan sobre la renta) y las maquilas no ayudan a mejorar los ingresos fiscales. Por añadido, la gran informalidad perpetúa una baja capacidad fiscal. Todo ello hace que el PAP suponga un balón de oxígeno en una situación paradójicamente negativa del crecimiento económico, delatando una vez más que las causas de las migraciones son multidimensionales.

El segundo desafío detectado sería la coordinación entre las iniciativas llevadas a cabo en los últimos años. No queda claro cómo se van a vertebrar las iniciativas para la mejora de la gobernabilidad del PAP con el plan anticorrupción de la OEA en Honduras o el de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) en Guatemala. El tercer desafío sigue siendo la mejora de la educación y la investigación en la subregión (Svenson, 2012) para que la mano de obra no siga siendo atractiva por su bajo costo (Martín Cypher, 2009), sino por su capacidad de innovación. En el fondo, el progreso de la educación es el eslabón perdido, que permitiría pasar de un modelo exportador a un modelo más equilibrado. Ello ayudaría a salir de las contradicciones de unas economías dinámicas, pero empobrecedoras.

Discusión de hipótesis: hoy versus ayer

Siguiendo la lógica planteada a lo largo de este escrito es posible plantear tres ideas centrales relativas a la hipótesis inicial. En efecto, la progresión de la subregión está marcada por unos procesos de pacificación paradójica, en los cuales la modernización ha resultado ser incompleta. La primera idea clara es que a pesar de que las debilidades actuales también son un síntoma de los avances en el fortalecimiento democrático, lo cierto es que el sendero recorrido por los países del Triángulo del Norte sigue marcado por el pasado. Es decir, las causas originarias que motivaron y nutrieron los periodos autoritarios, las guerrillas y los conflictos civiles siguen existiendo. La institucionalización progresiva de la política y el fortalecimiento del Estado no han garantizado el final de la violencia.

La segunda idea central es que las prácticas sociales, culturales y políticas actuales evidencian que no todas las heridas de los conflictos han sanado. Por un lado, los deficientes procesos de reconciliación y esclarecimiento de la verdad no han introducido un grado tolerable de impunidad. De hecho, ahí reside un claro paralelismo, cuya continuidad estremece: al igual que los perpetradores de masacres quedaron libres, los asesinos de pandillas y grupos juveniles operan en un clima de banalización de la violencia. Aunque ya no existen dictaduras, las reacciones *duras* de los gobiernos generan estrategias de control y supervisión por parte de las fuerzas del orden. Su protagonismo regresó de la mano de la policialización del Ejército y de la militarización de la policía. Ambos fenómenos muestran que la *pacificación* fue real, pero incompleta; se finalizaron los conflictos políticos, pero se mantuvieron las tensiones sociopolíticas que los habían fraguado. Aunque se hayan asentado las bases para la estabilización de las democracias, la trayectoria demuestra el fin del sueño de los noventa: la democracia no ha garantizado mejoras reales en los niveles de vida. La tercera idea central es que a pesar de la cooperación internacional y más de 20 años de programas y proyectos, las vías de salida no están claras.

Conclusiones y recomendaciones

Teniendo en cuenta las ideas centrales anteriores se pueden proponer cuatro conclusiones. La primera es que la solución para El Salvador, Guatemala y Honduras reside en fomentar el crecimiento económico como grupo. Para ello, la reunión de los presidentes con el vicepresidente de Estados Unidos, Joseph Biden, para negociar el PAP muestra que la coordinación y la cooperación son vistas cada vez más como una obligación y no una simple opción. No obstante, dicha unión solo tendrá sentido y será exitosa una vez se aclare cómo trabajarán insertándose en el contexto del SICA (y no obviándolo).

La segunda conclusión es que los países del Triángulo del Norte deben aprovechar la ventana de oportunidad que tienen. No solo recibirán la financiación del PAP, sino que también pueden aprovechar las condonaciones de deuda de la iniciativa País Pobres Altamente Endeudados (HIPC), para modernizar sus instituciones. En efecto, mientras la corrupción siga omnipresente y el funcionariado tenga altas tasas de reemplazo, las administraciones públicas no podrán ser el instrumento para llevar a cabo la transformación del crecimiento macroeconómico en políticas sociales.

La tercera conclusión es que los factores determinantes para el futuro del Triángulo del Norte son los mismos que para el resto de América Latina: el bono demográfico y la política fiscal. Si ambos están ausentes de las políticas, la planificación del futuro de la subregión solo podrá estar incompleto. La cuarta y última conclusión es que los países deben huir de las soluciones populistas, con tintes autoritarios o de las soluciones simplistas. La gran lección de los 10 años de bonanza económica latinoamericana es justamente que las políticas sociales solo pueden ser sostenibles si no se afianzan las fuentes de ingresos estatales. Los casos de Ecuador o Nicaragua (afectada por la disminución de recursos provenientes de Venezuela; Cepeda, 2016), muestran algo claro: las soluciones únicas no sirven. Ni el fin del conflicto supuso fin de la violencia, ni el crecimiento significa disminución de la pobreza, ni la alternancia política garantiza mejores políticas sociales.

Para finalizar, teniendo en cuenta lo que reconoce el informe IDD, se pueden proponer cinco recomendaciones para la mejora del desarrollo

democrático del Triángulo del Norte: 1) instaurar políticas destinadas a acrecentar la confianza y respeto interpersonal; 2) reforzar el acatamiento de libertades civiles y derechos políticos, especialmente mediante la inclusión de las minorías étnicas, socioeconómicas y de poblaciones vulnerables como mujeres e infancia; 3) fortalecer las instituciones responsables de políticas sociales, así como de la provisión de bienes y servicios públicos, especialmente sanidad y educación; 4) llevar a cabo reformas fiscales al tiempo que se establecen políticas para la mejora de la rendición de cuentas y transparencia; 5) reducir la impunidad, con una redefinición del concepto de castigo, en la cual la reinserción sea probable y no un imposible.

Referencias

- Acuerdo de Esquipulas I (1986) *Declaración del Esquipulas*. Guatemala. Recuperado de <http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%ADticoyJur%C3%ADdico/EsquipulasI.aspx>
- Acuerdo de Esquipulas II (1987). *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*. Guatemala.
- Alcántara, M. (2008). Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 6 (2), 2-15. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/ALCANTARA.pdf>
- Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (2014). *Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte*.
- Avilés, J. (2009) . *Historia del Mundo Actual: de la caída del Muro a la gran recesión*. Editorial Síntesis. Madrid
- Axline, W. A. (2000). Free Trade in the Americas and Sub-Regional Integration in Central America and the Caribbean. *Canadian Journal of Development Studies/Revue Canadienne D'études Du Développement*, 21 (1), 31-53. <http://doi.org/10.1080/02255189.2000.9669882>
- Bernal, R. L. (2014). The Growing Economic Presence of China in the Caribbean. *World Economy*, 38 (9), 1409-437. <http://doi.org/10.1111/twec.12204>
- Bull, B. (1999). "New regionalism" in Central America. *Third World Quarterly*, 20 (5), 957-970. Recuperado de <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436599913433>

- Bull, B. (2012). The development of business associations in Central America: the role of international actors and economic integration. *Journal of Public Affairs*. Volumen 14 issue 3-4. <http://doi.org/10.1002/pa>
- Caceres, L. (2014). Economic Integration and Unemployment in Central America. *The Journal of Developing Areas*, 48 (1). Recuperado de http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_developing_areas/v048/48.1.caceres.html
- Cepeda Jiménez, J. (2016): “Daniel Ortega y su traición a la democracia en Nicaragua”. Disponible en Diálogo Político, fundación Konrad Adenauer Stiftung, septiembre 2016, <http://dialogopolitico.org/?p=3506>
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico- Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS) (1999). *Memoria del Silencio*. Guatemala. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/guatemala-memoria-silencio/guatemala-memoria-del-silencio.pdf>
- Comisión de la Verdad para el Salvador- Naciones Unidas (1992, 1993). *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador*. Nueva York- San Salvador.
- Collado, M. del C. (2010). México y Centroamérica en la formación de la política de la buena vecindad. *The Latin Americanist*, 54 (1), 51-70.
- Cypher, J. M. y Wilson, T. D. (2015). China and Latin America: Processes and Paradoxes. *Latin American Perspectives*, 42 (205), 5-26. <http://doi.org/10.1177/0094582X15599958>
- Domínguez, J. (2003). Disputas fronterizas en América Latina. *Paceworks*, 50(3), 357–391.
- El Mundo* (2016). La Justicia de el Salvador declara inconstitucional la Ley de Amnistía. <http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/14/57875488e-5fdeafe6f8b4695.html>
- Ferguson, L. (2011). Tourism, Consumption and Inequality in Central America. *New Political Economy*, 16 (3), 347-371. <http://doi.org/10.1080/13563467.2010.500721>
- Figuroa, C. (2013). Genocide and State Terrorism in Guatemala, 1954–1996: An Interpretation. *Bulletin of Latin American Research*, 32 (1), 151-173.
- Gozalo-Delgado, M. y Rueda-Junquera, F. (2011). Ayuda al desarrollo y respuesta fiscal en Centroamérica. *El Trimestre Económico*, 78 (309), 143-171.
- Gratius, S. (2011). El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias. *Pensamiento Iberoamericano*, (8), 3-21.

- Guerra-Borges, A. (1992). Integración centroamericana en los noventa: de la crisis a las perspectivas. *Revista Mexicana de Sociología*, 54 (3), 115-127. Recuperado de <http://europa.sim.ucm.es/compludoc/AA?articuloId=316146>
- Hakim, P. (2006). Is Washington Losing Latin America? *Council of Foreign Relations*, 85 (1), 39-53. <http://doi.org/http://dx.doi.org/10.1108/17506200710779521>
- Huntington, S. (1994) *La Tercera ola. La democratización a finales de Siglo XX*. Ed. Paidós. Ibérica. Madrid.
- Inranzo, C. y Patruyo, T. (2002). Trade Unionism and Globalization: Thoughts from Latin America. *Current Sociology*, 5050023260 (11), 57-74.
- Irvin, G. (1991). New Perspectives for Modernization in Central America. *Development and Change*, 22 (1), 93-115. <http://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1991.tb00404.x>
- Jenkins, R. (2010). China's Global Expansion and Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 42 (4), 809-837. <http://doi.org/http://dx.doi.org/10.1017/S0022216X10001379>
- Klien, E. (1995). Living or surviving: Reflections on Central America. *Development in Practice*, 5 (1), 36-44. <http://doi.org/10.1080/0961452951000156974>
- Konrad Adenauer Stiftung/PoliLa (2015). Índice de Desarrollo Democrático. Recuperado de <http://www.idd-lat.org/2015/informes/2015/index.html>
- Lewis, D. E. (1995). *The Latin Caribbean and Regional Co-operation: A Survey of Challenges and Opportunities*. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 37, No. 4 (Winter, 1995), pp. 25-55
- Mahoney, J. (2001). Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. *Studies in Comparative International Development*, 36 (1), 111-141. <http://doi.org/10.1007/BF02687587>
- Martín Cypher, J. (2009). ¿Vuelta al siglo XIX? el auge de las materias primas y el proceso de “primarización” en América Latina. *Foro Internacional*, XLIX (1), 119-162.
- Martínez Barahona, E. y Gutiérrez Salazar, M. (2015). El Dilema entre la paz y la Justicia. Justicia transicional en contextos post-conflicto: los casos de Guatemala y El Salvador. *Estudios Históricos*, 33 (1), 37-65.
- Matul Romero, D. (2007). Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión de las prácticas en las fronteras de Centroamérica. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 4 (1), 77-114.

- Medina-Nicolas, L. (2007). Central American Borders at the Core of the Regional Integration Process. *Geopolitics*, 12 (1), 78-108. <http://doi.org/10.1080/14650040601031172>
- Muñoz, E. (2008). La integración regional y la génesis de la comunidad política en Centroamérica. 1902-1906. *Revista de Ciencias Sociales*. Volumen 2, No. 120, p 113-128. Recuperado de <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/10777>
- Ocampo, J. A. (2004). Latin America's Growth and Equity Frustrations During Structural Reforms. *Journal of Economic Perspectives*, 18 (2), 67-88. <http://doi.org/10.1257/0895330041371349>
- Oehme, C. G. (2010). Plan Colombia: Reassessing the Strategic Framework. *Democracy and Security*, 6, 221-236. <http://doi.org/10.1080/17419166.2010.521055>
- Ortiz, R. F. (2006). La gobernabilidad local en la democracia contemporánea. *Cuadernos de Administración*, 34, 61-96. Recuperado de <http://cuadernosadm.univalle.edu.co/index.php/cuadernosadmin/article/viewFile/1012/1024>
- Padilla, L. A. (s. f.). "Prevention Successes and Failures: Peace-making and Conflict Transformation in Guatemala"
- Pérez, C., Rosa, H. de la y Pellandra, A. (2012). *Integración social en Centroamérica. Situación al 2012, tendencias y propuestas*. (CEPAL/GIZ, Ed.). México D.F: Naciones Unidas. Recuperado de http://www.giz-cepal.cl/newsletter/newsletter_enero_2013/integracion_social_en_centroamerica_version_final.pdf
- Pérez, E., Zapata, R., Cortés, E. y Villalobos, M. (2001). *Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo del Norte y México. Series y Perspectivas CEPAL*. Santiago de Chile. Comisión Económica Para América Latina y El Caribe
- Prera, A. J. (2012). The Effects of Economic Integration and Political Instability in Central America. *Latin American Business Review*, 13 (2), 121-139. <http://doi.org/10.1080/10978526.2012.700274>
- Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (s. f.). Informe RHEMI.
- Quadrana, S. (2011). "50 Años de institucionalidad centroamericana". Una mirada desde Sudamérica. *Boletín Informativo CENSUD*. Buenos Aires: Centro de Estudios Sudamericanos.

- Quinn, J. y Freeman, M. (2003). Practical lessons gleaned from inside the truth commissions of Guatemala and South Africa. *Human Rights Quarterly*, 25 (4), 1117-1149.
- Recinos, L. (2013). *Desarrollo, migración y seguridad: el caso de la migración hondureña hacia Estados Unidos* (vol. 11) No. 21, p 65-105
- Rello, F. (2001). Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica. *Series Y Perspectivas CEPAL*, 1-69.
- Robinson, W. I. (1998). (Mal)Development in Central America: Globalization and Social Change. *Development and Change*, 29 (3), 467-497. <http://doi.org/10.1111/1467-7660.00086>
- Roht-Arriaza, N. y Gibson, L. (1998). The Developing Jurisprudence on Amnesty. *Human Rights Quarterly*, 20 (4), 843-885.
- Salinas-Figueroa, D. (2016). Democratic Governability in Latin America: Limits and Possibilities in the Context of Neoliberal Domination. *Critical Sociology*, 32 (1), 105-123.
- Salvador, Guatemala y Honduras. (2014). *Triángulo Norte: Construyendo confianza, creando oportunidades*.
- Sanahuja, J. (1997). Integración regional en América Central, 1990-1997: los límites del gradualismo. *América Latina Hoy*, 43-58. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1465696&orden=177325&info=link>
- Sánchez Ramírez, P. T. (2012). Recent Developments in Sino-Cuban Relations: Particularities and Advances. *Latin American Policy*, 3 (2), 259-271. <http://doi.org/10.1111/j.2041-7373.2012.00073>.
- Simon, M. (2003). La comisión para el esclarecimiento histórico, verdad y justicia en Guatemala. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 106, 147- 202.
- Solís Rivera, G. (2012). Estado actual de la Integración Centroamericana: Una mirada desde la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). *Cuadernos Centroamericanos Del ICAP*, 1728(1), 1-36.
- Suárez-Orozco, C. y Todorova, I. L. (2003). The social worlds of immigrant youth. *New Directions for Youth Development*, 100, 15-24. <http://doi.org/10.1002/yd.60>
- Svenson, N. (2012). Research and development in Central America: panorama and prospects for international cooperation. *Higher Education*, 65 (5), 661-676. <http://doi.org/10.1007/s10734-012-9569-5>
- Tomuschat, C. (2001). Clarification Commission in Guatemala. *Human Rights Quarterly*, 23 (2), 233-258.

- Vazquez, F. y Allen, S. (2004). Private sector participation in the delivery of highway infrastructure in Central America and Mexico. *Construction Management and Economics*, 22 (7), 745-754. <http://doi.org/10.1080/0144619042000226298>
- Villa, M. C. (2012). Una mirada multidimensional a las interacciones entre la República Popular de China y América Latina (1951-1989): los casos de Chile, Colombia y Perú. (Spanish). *OASIS - Observatorio de Análisis de Los Sistemas Internacionales*, 17, 107-135. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=94422207&lang=es&site=ehost-live>
- Watson, C. (2013). China's Use of the Military Instrument in Latin America : Not Yet The Biggest Stick. *Journal of International Affairs*, 66 (2), 101-112.
- Yu, L. E. I. (2015). China's strategic partnership with Latin America : a fulcrum in China's rise. *International Affairs*, 91 (5), 1047-1068.
- Zuñiga, L. (2012). Desafíos institucionales de la colaboración policial-militar: el Triángulo Norte. *Revista Latinoamericana de Seguridad*, 12 (12), 83-96.