

Economía política del desarrollo en Centroamérica

por **Carlos Heredia** | CIDE | carlos.heredia@cide.edu

En el contexto de la crisis humanitaria por el éxodo masivo de personas de El Salvador, Guatemala y Honduras a través de México y hacia Estados Unidos, una vez más se habla de atacar sus causas de raíz. En este texto se analizan los factores estructurales del poder que sustenta la brutal desigualdad y la violencia sistémica que dan pie a la migración forzosa, y que impide hacer de esos países, lugares más habitables para sus propios ciudadanos.¹

El desarrollo: ¿antídoto contra la migración forzada?

El desarrollo como antídoto contra la migración forzada es la tesis que propone el gobierno mexicano para atender las causas estructurales que obligan a las personas a abandonar sus hogares, en la región mesoamericana, que incluye tanto al sur y sureste de México, como a El Salvador, Guatemala y Honduras.² Con este propósito, en el primer día de su mandato —1 de diciembre de 2018— el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) solicitó a la Comisión Económica para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL) la elaboración de una propuesta. El 20 de mayo de 2019, en Palacio Nacional, la CEPAL presentó un Diagnóstico, Análisis y Recomendaciones para un nuevo estilo de desarrollo,³ que implica instrumentar estrategias para reducir la desigualdad en el marco de un gran impulso ambiental. La propuesta planteada

por la CEPAL no está dirigida expresamente a reducir la migración, sino a incrementar el bienestar. En todo caso, se busca que la migración sea crecientemente regular, en vez de mayoritariamente irregular o indocumentada.

Ese documento debía ser complementado con el “aterrizaje” por país. El propio gobierno de México reconoce que, como se ha visto en las últimas décadas, la estrategia de contención y disuasión de los flujos migratorios irregulares en el mundo no ha sido efectiva para detener la migración forzada. Por ello, se busca atender las causas estructurales que obligan a las personas a abandonar sus hogares.

Sin embargo, los gobiernos de los cuatro países se han quedado muy cortos al hacer los diagnósticos de sus respectivas economías. A partir del proceso de Esquipulas II se impulsa un nuevo esquema de convivencia política, pero sin tocar el modelo económico. Es sobre todo, como señala la CEPAL, un reto que alude al modelo de crecimiento y al estilo de desarrollo.

El éxodo centroamericano tiene su raíz en un modelo económico brutalmente extractivo y en el secuestro del Estado por parte de los poderes fácticos. Los tres países están entre los más pobres de América Latina, y a la vez generan centenares de millonarios. En 2015, la consultora Wealth-X señalaba que en Guatemala, Honduras y El Salvador había 610 personas ultra-ricas con un

¹ El autor agradece a Andrea Marín Serrano y Julia Zanella Flores la elaboración de tablas, infografías, gráficas y su colaboración en la investigación.

² Maximiliano Reyes Zúñiga, “El Fondo México”, *El Universal*, 23 de agosto de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/maximiliano-reyes-zuniga/el-fondo-mexico>.

³ Comisión Económica para América Latina, *Hacia un nuevo estilo de desarrollo – Plan de Desarrollo Integral El Salvador Guatemala Honduras México: Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones*, Ciudad de México, mayo de 2019, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462720/34.Hacia_un_nuevo_estilo_de_desarrollo__Plan_de Desarrallo_Integral_El.pdf.

Cuadro 1: Recepción neta de asistencia oficial para el desarrollo (millones de dólares)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Guatemala	378	304	496	279	411	265	366	n.d.
Honduras	618	566	625	606	540	412	441	n.d.
El Salvador	277	219	169	98	89	128	151	n.d.

Fuente: Banco Mundial

Cuadro 2: Remesas personales recibidas (millones de dólares)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Guatemala	4,524	5,031	5,379	5,838	6,573	7,471	8,449	9,491
Honduras	2,811	2,920	3,098	3,370	3,668	3,864	4,323	4,777
El Salvador	3,644	3,914	3,966	4,160	4,257	4,562	4,996	5,388

Fuente: Banco Mundial

capital acumulado de 80 mil millones de dólares.⁴ Los trabajadores migratorios guatemaltecos, hondureños y salvadoreños en Estados Unidos envían remesas por 9 mil millones de dólares (mdd), 6 mil mdd y 7 mil mdd, para un total de 22 mdd —una cantidad de dinero infinitamente superior a la recibida por ayuda externa (véanse cuadros 1 y 2).

En Guatemala, 14 corporaciones familiares controlan casi la mitad del producto interno bruto del país. De manera similar, en amplias franjas de El Salvador, Honduras e incluso México, detonar el desarrollo depende de cuestiones de poder, de inclusión y exclusión. Los tres países centroamericanos, y México, tienen sendos acuerdos de libre comercio con Estados Unidos; en este sentido, el capital promueve la liberalización comercial, pero restringe la movilidad de los trabajadores migratorios. Con alarmante frecuencia, sucesivos gobiernos de Estados Unidos, tanto bajo presidentes republicanos como demócratas, “han apoyado una egoísta minoría terrateniente” y “una clase media indiferente que protege sus privilegios e ignora la miseria sin límite de una minoría que vive en los márgenes de la subsistencia”.⁵

En este contexto, no es la falta de dinero para transformar el paisaje económico, político y social en Guatemala, El Salvador y Honduras, sino, sobre todo, la negativa a cambiar la estructura de poder. La desigualdad brutal, el racismo arraigado, la corrupción impune y la violencia sistémica son la estructura de poder prevaleciente. Los privilegiados que se benefician de ella no tienen incentivo alguno para aceptar y menos aún impulsar una mutación en el statu quo.

La apropiación social del desarrollo y la gobernanza migratoria

Tanto los indicadores del Índice de Desarrollo Humano (IDH) como los correspondientes a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible presentan un panorama desolador en Guatemala, El Salvador y Honduras, e inclusive, en ciertos casos, en México.

Carece de sentido esperar que el desarrollo de Guatemala, El Salvador y Honduras sea impulsado exclusivamente mediante la cooperación internacional, mientras las élites locales se comportan como si sus respectivos países fueran su finca: evaden impuestos y secuestran al Estado

⁴ Carlos Heredia Zubieta, “¿Por qué Guatemala, El Salvador y Honduras tienen tanta violencia?”, *El Universal*, 26 de junio de 2015, <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/carlos-heredia-zubieta/mundo/2015/06/26/por-que-guatemala-el-salvador-y>.

⁵ Rep. Jim McGovern, “US Intervention helped Destabilize Central America — Now, We Have a Moral Obligation to Help”, *Medium*, 8 de agosto de 2019, <https://medium.com/@RepMcGovern/decades-of-us-intervention-have-destabilized-central-america-now-we-have-a-moral-obligation-to-67713f23a406>.

para su beneficio personal y de grupo. Atacar la raíz de la violencia sistémica implica reconocer que el actual esquema de poder es una construcción histórica, y que se requiere voluntad política para su transformación.

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) cumplió, por lo menos en la etapa de Iván Velázquez, una extraordinaria tarea: nadie descubierto en un ilícito, por más poderoso que fuera, quedaría fuera del alcance de la ley.

En materia de política migratoria, la actual ofensiva contra los migrantes y la correspondiente transformación de la frontera sur de México en una extensión de la de Estados Unidos no es nueva. El gobierno de AMLO suscitó alguna esperanza cuando en su amanecer anunció un viraje de la contención, detención y deportación instrumentadas a partir de 2014 por el gobierno de Enrique Peña Nieto, hacia una perspectiva con base en los derechos humanos. La primavera fue breve. En palabras de Eileen Truax: "A partir de la entrada en vigor de la Iniciativa Mérida en 2008, Estados Unidos aportó tres mil millones de dólares para el combate al crimen organizado en la frontera sur mexicana. Diez años después el crimen sigue tan organizado como entonces y la mayor parte del dinero fue invertida en disminuir el flujo de migrantes centroamericanos hacia Estados Unidos. En 2014, tras la 'oleada' de niños migrantes que viajaban hacia EU no acompañados, llegaron recursos adicionales bajo el nombre Programa Frontera Sur, y la dinámica continuó siendo la misma".⁶

La forma en que cada gobierno hará suyo el PDI en cada uno de los cuatro países responde, por supuesto, a una geometría política variable. El gobierno de AMLO ha optado por "exportar" sus programas insignia: "Jóvenes Construyendo Futuro" y "Sembrando Vida", a El Salvador, Honduras y Guatemala, entregando a los presidentes Nayib Bukele, Juan Orlando Hernández y programando la respectiva entrega de recursos hasta por 30

millones de dólares al hoy presidente electo Alejandro Giammattei tras su toma de posesión el 14 de enero de 2020.

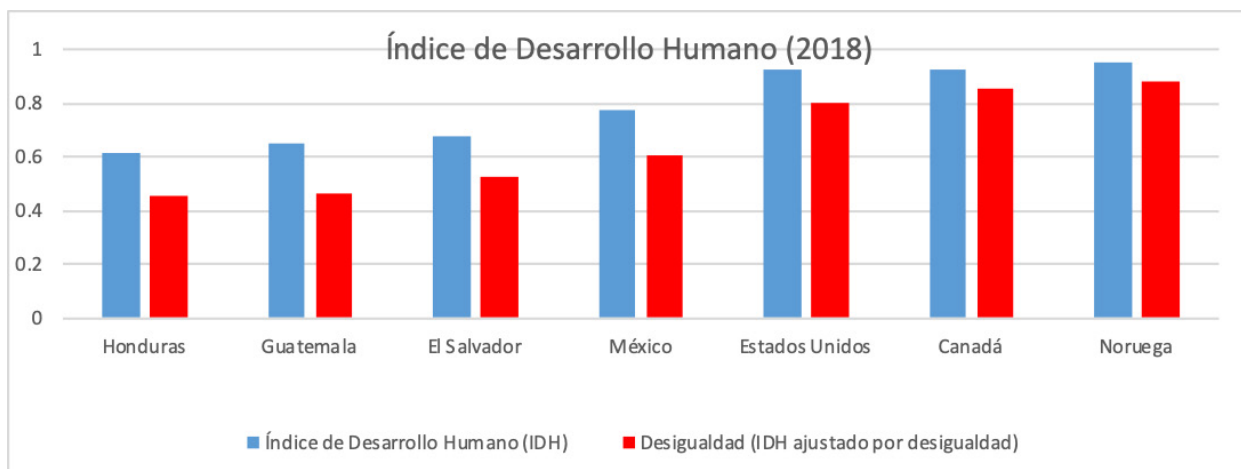
Han surgido preguntas sobre la pertinencia de "exportar" estos programas, cuya eficacia y resultados aún no han sido ni comprobados ni evaluados en nuestro propio país, al tiempo que se multiplican las preocupaciones respecto al buen uso de los recursos, así se afirme que no se entregan al presidente sino a los beneficiarios de los programas mismos. No se escapa la ironía de que esperemos transparencia en un contexto de muy reciente expulsión de la CICIG de Guatemala y de los múltiples obstáculos sembrados en el camino de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH).

A tres décadas de concluidas las guerras civiles centroamericanas, la mayor parte de la población no puede vivir en paz, debido a que la sociedad está convulsionada por distintas formas de una violencia que es cada vez menos episódica y aislada, y cada vez más una expresión de formas de depredación y despojo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define el desarrollo humano como un proceso que pone en el centro a las personas, de manera tal que puedan aprovechar plenamente su potencial y disfrutar de la libertad para llevar una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses.

El crecimiento y el desarrollo en el sureste mexicano y en Centroamérica hacen imperativo emprender la transición de economías extractivas, oligopolizadas y rentistas hacia una economía donde se impulse a esfuerzos productivos que generen valor económico y social. Resulta crucial considerar proyectos de productores y organismos comunitarios locales en consistencia con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030. Destacan dos tipos de proyectos por sus efectos multiplicadores a nivel local: el acceso a agua limpia y la educación de las niñas en zonas de bajos ingresos.

⁶ Eileen Truax, "Miles de vidas dependen de que AMLO cambie su política migratoria", *Washington Post*, 29 de agosto de 2019, <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2019/08/29/miles-de-vidas-dependen-de-que-amlo-cambie-su-politica-migratoria/>.

Gráfica 1: Comparativa de indicadores de desarrollo humano (2018). Las barras azules representan el valor absoluto del IDH; las barras rojas representan el valor del IDH ajustado por desigualdad. Elaboración: Andrea Marín Serrano.



Conclusiones y recomendaciones

El modelo económico y político implementado en México, Guatemala, El Salvador y Honduras no es sostenible. Su precaria fiscalidad impide la instrumentación de políticas públicas equitativas. Genera una desigualdad mayor. Está afincado sobre la depredación ambiental. No plantea una matriz energética sustentable. La titánica tarea de construir un desarrollo sostenible y sustentable tiene que emprenderse y ponerse en práctica desde la sociedad.

El PDI propuesto por la CEPAL sostiene que se distingue de otras propuestas previas porque propone construir un espacio de desarrollo entre El Salvador, Guatemala, Honduras y México, para que la migración sea una opción y no una obligación. En otras palabras, integra la movilidad humana a un desarrollo con igualdad y sostenibilidad, con incrementos en la inversión, mayores efectos redistributivos y mejor sustentabilidad.

La CEPAL ha cumplido con su mandato: poner sobre la mesa la estrategia de un nuevo estilo de desarrollo. Corresponde a nuestros países y nuestros gobiernos entender que es imposible obtener resultados diferentes (y en este caso, positivos), si se insiste en la continuidad del statu quo.

México necesita de manera urgente emprender la construcción de una agenda propia que responda al interés nacional, con políticas específicas para la emigración, el retorno, la inmigración, el tránsito y el refugio, y asimismo, de una articulación con Centroamérica en términos demográficos, laborales y de desarrollo regional. //