

Respuestas de Estados Unidos a la crisis de los niños migrantes centroamericanos

Centro Internacional Woodrow Wilson para Académicos

ERIC L. OLSON

DIRECTOR ADJUNTO DEL PROGRAMA

LATINOAMERICANO

AGOSTO 2016

- El drástico incremento en el flujo de migrantes irregulares de origen centroamericano hacia los Estados Unidos, tratándose buena parte de esta, de menores no acompañados, suscitó un fuerte debate público e institucional que colocó como temas de discusión las características del régimen migratorio, la seguridad fronteriza y el papel de Estados Unidos en Centroamérica.
- Los posicionamientos sobre cómo debía intervenir el gobierno estadounidense frente a esta problemática fueron variados: desde quienes cuestionaban las medidas de seguridad en la frontera Sur de los Estados Unidos; hasta quienes se promulgaban a favor de atacar los factores que impulsan la emigración de centroamericanos hacia el exterior (en especial aquellos provenientes de los países del Triángulo Norte).
- Tanto los países del Triángulo Norte de Centroamérica como la administración Obama han definido sus prioridades y estrategias para enfrentar la crisis migratoria. Aun y cuando estas estrategias no coinciden en su totalidad, los recursos aprobados para su puesta en marcha no solo han sido altos, sino también han sido aprobados con el aval tanto del Partido Demócrata como del Partido Republicano.
- Pese a las políticas implementadas por los gobiernos centroamericanos como por Estados Unidos para contrarrestar la situación, las problemáticas que impulsan al incremento en los flujos migratorios están lejos de ser solventados en el corto y mediano plazo.





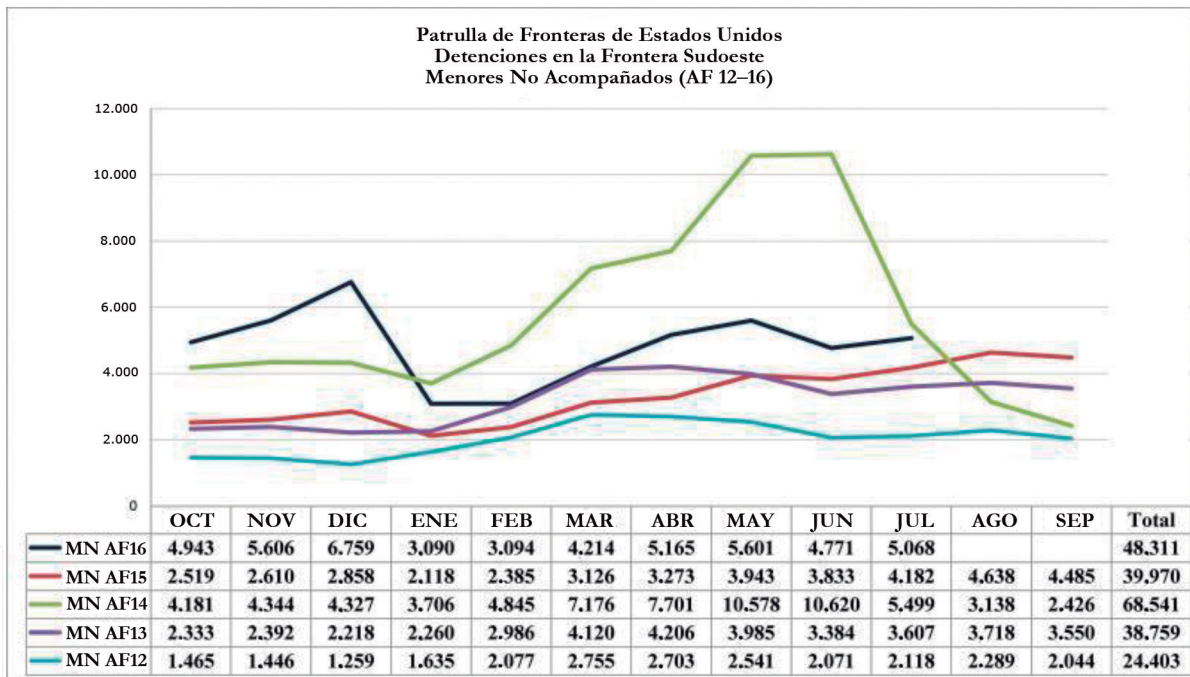
Abstract/Sinopsis: En 2014, Estados Unidos debió enfrentar una crisis humanitaria sin precedentes en su frontera meridional con México, ocasionada por un drástico incremento en el flujo de migrantes irregulares de origen centroamericano, muchos de los cuales eran menores sin acompañantes adultos. La situación suscitó un debate público e institucional en torno a cuestiones de alta sensibilidad política, tales como las características del régimen migratorio, la seguridad fronteriza y el papel de Estados Unidos en Centroamérica. El debate institucional redundó en un sorprendente conjunto de soluciones negociadas y, en última instancia, un consenso a favor de una política migratoria que incluye la tramitación acelerada de los niños migrantes, la expansión del procesamiento de refugiados en la región y un significativo incremento de la ayuda externa para mejorar la seguridad de la frontera entre México y Guatemala, así como en las fronteras interiores de Centroamérica; también cobró nuevos bríos la búsqueda de soluciones para los factores que impulsan la emigración de centroamericanos, tales como los altos índices de violencia y la falta de oportunidades económicas, especialmente para los jóvenes. La política actual ha recibido un amplio abanico de críticas de diverso signo, desde quienes la consideran excesivamente generosa hasta quienes creen que desprotege a los niños. No obstante, es probable que el consenso alcanzado hasta ahora entre ambos grandes partidos se mantenga una vez pasadas las elecciones, a menos que resulte elegido Donald Trump y decida llevar a cabo su propuesta de “construir un muro” en la frontera entre Estados Unidos y México, deportar a todos los extranjeros indocumentados y, potencialmente, reducir los compromisos internacionales y la ayuda externa. Por otra parte, aunque ya se ha aprobado un significativo caudal de recursos estadounidenses y se han prometido otros adicionales, es improbable que su ejecución surta un impacto inmediato en la problemática que impulsa la ola migratoria centroamericana, cuya solución requiere un horizonte de más largo plazo.

El verano de 2014 fue inusual para Estados Unidos. El país que hasta entonces había mirado por televisión las crisis de refugiados que estallaban en todas partes del mundo se topó de repente, y sin previo

aviso, con impactantes imágenes de multitudes que colmaban las dependencias de su propia frontera, donde los desesperados funcionarios aduaneros no daban abasto para atender las necesidades de miles de migrantes irregulares. Lo más estremecedor para la mayoría de los estadounidenses fue el alto porcentaje de niños solos —Menores No Acompañados (MNA) en la designación oficial— entre los migrantes demorados en la frontera. Otro segmento considerable de los recién llegados se ubicaba en la categoría de “unidades familiares”, casi todas formadas por niños en compañía de un solo familiar, que en la mayoría de los casos era la madre.

Para sorpresa de los espectadores, los niños solos no venían del vecino México, sino principalmente de los países que integran el Triángulo Norte de Centroamérica: El Salvador, Guatemala y Honduras. Esos niños —algunos menores de diez años, pero en su mayoría adolescentes— habían atravesado los países limítrofes y todo el territorio de México, en un atroz periplo sembrado de violentas redes delictivas, autoridades abusadoras e inescrupulosas, y la constante amenaza de padecimientos que abarcaban desde el hambre y la violencia sexual, hasta los accidentes, la desaparición e incluso la muerte.

Aunque la crisis de 2014 parece haber amainado hasta cierto punto, la cantidad de centroamericanos detenidos en la frontera —y en particular menores— sigue siendo elevada, con picos durante los meses de la primavera y el verano. Desde entonces hasta ahora, las detenciones de MNA aumentaron en el trimestre octubre-diciembre de 2015 con respecto al mismo período del Año Fiscal 2014 (Oct-Dic. 2013), mientras que durante el semestre enero-julio experimentaron una leve merma respecto de 2014, pero superaron las de todos los otros años desde 2012.



Fuente: Ministerio de Seguridad Interior. Oficina de Aduanas y Control Fronterizo de Estados Unidos. *Patrulla de Fronteras de Estados Unidos, Detenciones de unidades familiares y menores no acompañados en la Frontera Sudoeste, Año Fiscal 2016.*

El debate sobre los motores de la migración:

El debate sobre las posibles respuestas a la crisis fue de alto voltaje. Al principio se impuso la polarización de opiniones sobre la política inmigratoria del gobierno. Muchos argumentaron que la oleada de niños migrantes se debía a la fallida política de seguridad para la frontera (Sur) implementada por la Administración de Obama, así como a la tergiversación de la ley inmigratoria, en la medida en que se permitía el derecho a diferir la deportación —mediante el proceso de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA por sus siglas en inglés)¹— a migrantes indocumentados que eran menores al llegar, pero se encontraban en compañía de un progenitor.

Según la perspectiva de los sectores que demandan el endurecimiento de la política estadounidense sobre inmigración, la oleada de MNA fue producto de la laxitud en la aplicación de las regulaciones fronterizas y a la “futura promesa de amnistía,

no violencia en Centroamérica”.² Los defensores de este argumento creían que la afluencia de MNA en 2014 se había debido a una maniobra de contrabandistas de inmigrantes que sacaron partido de una ley concebida para proteger a los niños de las redes de trata. La Ley de Protección a las Víctimas de la Trata de Personas, promulgada en 2000, creó un proceso mediante el cual los niños que no provienen de México ni Canadá (países limítrofes) pueden solicitar alojamiento temporario en Estados Unidos hasta que se determine si son elegibles para recibir protección de acuerdo con el derecho estadounidense e internacional.³

Esta cláusula era tan benevolente —sostenían los partidarios del endurecimiento— que los traficantes la aprovechaban para reclutar niños en Centroamérica con la promesa de que podrían ingresar en Estados Unidos mediante un “permiso” especial. De ahí que tantos niños se entregaran a las autoridades estadounidenses en lugar de escabullirse para que no los arrestaran, como lo hacían antes de

² Dan Stein, Presidente de la Federación de la Reforma Inmigratoria Estadounidense (FAIR), Latin American Advisor. Martes, 9 de agosto de 2016. Página 2.

³ “Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000”. Departamento de Estado. Disponible en: <http://www.state.gov/j/tip/laws/61124.htm> Consultado el 25 de agosto de 2016.

¹ “Deferred Action for Childhood Arrivals”. Ministerio de Seguridad Interior. Disponible en: <https://www.dhs.gov/deferred-action-childhood-arrivals> Consultado el 24 de agosto de 2016.



que se promulgara esa ley. En realidad, una vez que los MNA se encuentran bajo custodia de Estados Unidos, se les concede una audiencia preliminar y se les asigna una fecha para presentarse en los tribunales (“Orden de Comparecencia”) con una posible demora de 12 a 18 meses. Mientras tanto, el niño queda a cargo de un pariente u otro adulto residente en Estados Unidos que se responsabiliza por él hasta la fecha de su audiencia. Muchos ciudadanos estadounidenses creen que los niños migrantes, una vez obtenido el permiso de estadía provisoria en Estados Unidos, desobedecen la orden de presentarse ante el juez a fin de evitar potenciales deportaciones.

El argumento contrario apuntaba a atacar los factores que impulsan la emigración de centroamericanos. Entre ellos, los más apremiantes son la extrema violencia y la falta de oportunidades económicas, que en muchos casos se refuerzan mutuamente. Los países del Triángulo Norte constituyen la región más violenta del mundo sin presencia de guerra, encabezados por Honduras, con un índice de unos 92 homicidios por cada 100.000 habitantes y el índice de homicidios más alto del mundo en la ciudad de San Pedro Sula (139/100.000). El Salvador también se encuentra entre los cinco países más violentos del mundo, mientras que Guatemala es uno de los diez países más violentos de la región latinoamericana.

Los homicidios suelen atribuirse a enfrentamientos entre dos o más redes transnacionales de narcotráfico, pero lo cierto es que también inciden otros factores. Las pandillas callejeras aplican políticas de “control territorial” en los barrios a fin de lucrar extorsivamente con la actividad económica, emplean la fuerza para proteger su territorio de las pandillas rivales y toman medidas contra los individuos que oponen resistencia.

A la par de los factores delictivos evidentes, las respuestas débiles y/o ineficaces del Estado frente a la violencia, así como la penetración del crimen organizado en las instituciones estatales, también alimentan el clima de impunidad. La falta de confianza en las instituciones estatales, sumada a la palpable corrupción generalizada o colusión voluntaria del Estado y las elites con actores

delictivos de todo tipo han profundizado aún más el aislamiento de los ciudadanos respecto de sus gobiernos. Como resultado, las redes delictivas que actúan en el nivel de la comunidad consiguen doblar el poder del Estado y reducen al máximo la posibilidad de que los residentes, en especial los jóvenes de 10 a 25 años, encuentren opciones alternativas a las pandillas.

A ello se agrega el hecho de que las pésimas circunstancias económicas y las escasas chances de acceder a una educación de calidad restringen en gran medida las oportunidades laborales. De acuerdo con lo que indican los sondeos de los niños migrantes que arribaron a la frontera de Estados Unidos, especialmente los jóvenes guatemaltecos de las Tierras Altas, los problemas económicos constituyen un factor de alta incidencia en la emigración.⁴ Asimismo, la búsqueda de mejores oportunidades educativas o laborales fuera de la comunidad suele chocar con las restricciones impuestas por el control de las pandillas, ya que el traslado en transporte público, tanto de taxis como de autobuses, expone a los jóvenes a los altos costos de la extorsión y el robo. A la larga, ambos factores —por separado o en conjunto— contribuyen significativamente al constante éxodo de jóvenes.

Aunque las políticas que implementa Estados Unidos para contrarrestar esta dinámica priorizan el incremento de la seguridad ciudadana y la creación de mejores oportunidades económicas, la respuesta actual refleja la negociación entre las diferentes posiciones del debate parlamentario, que demanda el abordaje de todos los factores, incluida la seguridad fronteriza. En diciembre de 2015, el Congreso de Estados Unidos aprobó un presupuesto de US\$750 millones para atacar de raíz las causas de la migración y también para incrementar la seguridad de la frontera entre Estados Unidos y México, así como las fronteras interiores de Centroamérica. Además, debido a preocupaciones relativas a potenciales violaciones de los derechos humanos y a la corrupción generalizada, los legisladores acordaron un inusitado proceso de certificación, en

⁴ *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Disponible en: <http://www.unhcr.org/about-us/background/56fc266f4/children-on-the-run-full-report.html> Consultado el jueves 25 de agosto de 2016. Página 7.



cuyo marco el Poder Ejecutivo debe presentar ante el Congreso un informe sobre los progresos de los tres países correspondientes en una serie de áreas específicas como condición para ejecutar el 75% de la ayuda estadounidense.⁵ Uno de los criterios de certificación incluye los siguientes requisitos:

- (A) El 25% (de la ayuda estadounidense) solo podrá ser ejecutada luego de que el Secretario de Estado certifique e informe ante las correspondientes comisiones parlamentarias que el gobierno en cuestión está tomando medidas eficaces para:
 - (i) informar a sus ciudadanos sobre los peligros que reviste el viaje a la frontera meridional de Estados Unidos;
 - (ii) combatir la trata y el contrabando de personas;
 - (iii) mejorar la seguridad fronteriza, y
 - (iv) cooperar con los organismos gubernamentales de Estados Unidos y otros gobiernos de la región a fin de facilitar el retorno, la repatriación y la reinserción de migrantes ilegales que llegan a la frontera meridional de Estados Unidos pero no califican como refugiados de acuerdo con el derecho internacional.⁶

Cooperación de Estados Unidos y Centroamérica para la seguridad

La respuesta de Estados Unidos a las circunstancias que jaquean la seguridad de Centroamérica precede a la crisis migratoria de 2014. En los diez a quince años que siguieron a la finalización del conflicto centroamericano, la ayuda estadounidense había mermado significativamente, salvo por un breve período posterior al Huracán Mitch, en 1998, en el que se dispararon los recursos para el desarrollo y la reconstrucción.

5 "Consolidated Appropriations Act, 2016: Committee print of the Committee on Appropriations", U.S. House of Representatives on H.R. 2029 / Public Law 114-113. U.S. Congress. Committee on Appropriations. 18 de diciembre de 2015. Página 554. Disponible en: <https://www.congress.gov/114/plaws/publ113/PLAW-114publ113.pdf>

6 »Consolidated Appropriations Act, 2016: Committee print of the Committee on Appropriations.« U.S. House of Representatives on H.R. 2029 / Public Law 114-113." U.S. Congress., Committee on Appropriations. 18 de diciembre de 2015. Página 555. Disponible en: <https://www.congress.gov/114/plaws/publ113/PLAW-114publ113.pdf>

A mediados de la década de 2000, ante la escalada de violencia en México y la constatación de un incremento en el transbordo de drogas ilegales a través de Centroamérica, Estados Unidos decidió incrementar significativamente su cooperación en seguridad, primero con México, mediante el programa de la Iniciativa Mérida, y a continuación con los países centroamericanos, a través de la Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica (CARSI por sus siglas en inglés).

El programa CARSI, financiado por primera vez durante el año fiscal 2009, se elaboró principalmente con miras a reducir el poder y la influencia de las redes delictivas en la región, incrementar la capacidad de los países centroamericanos para brindar seguridad ciudadana y mejorar el estado de derecho.⁷ Cabe destacar que estas prioridades no incluyeron referencia alguna a la posterior crisis migratoria ni apuntaron a relacionar los problemas de violencia y seguridad pública con las migraciones. Hacia 2013, y especialmente en 2014, el Departamento de Estado de EE.UU. procedió a revisar el programa CARSI ante la percepción de que no bastaba con una estrategia única para garantizar la seguridad centroamericana y hacía falta integrar con mayor deliberación el desarrollo económico. El proceso de revisión se rezagó durante varios meses, pero recibió un enérgico impulso con el advenimiento de la crisis migratoria centroamericana, en mayo y junio de 2014. El debate público sobre las causas de la crisis humanitaria en la frontera y el deseo de crear desincentivos para la migración procedente de Centroamérica, en especial del Triángulo Norte, gestó una repentina premura por avanzar en el proceso de revisión.

Las primeras respuestas gubernamentales del Triángulo Norte frente a la crisis fueron bastante tibias, debido a que la emigración es un fenómeno histórico en esos países. Sin embargo, tras las reacciones enérgicas, por momentos airadas, que provocaron los migrantes en Estados Unidos, los tres presidentes de la región unieron fuerzas a fin de solicitar un mayor respaldo estadounidense para lidiar con las causas profundas de la emigración.

7 Véase un análisis más profundo de esta iniciativa en *Crime and Violence in Central America's Northern Triangle: How U.S. Policy Responses are Helping, Hurting, and can be Improved*. Editado por Eric L. Olson. Woodrow Wilson Center Reports on the America. #34. 2015.



Durante el verano de 2014, los tres presidentes mantuvieron numerosas reuniones con altos funcionarios de la Administración de Obama en la Casa Blanca. En una de estas reuniones, el presidente Obama instó a los mandatarios centroamericanos a desarrollar un plan para atacar los problemas de raíz y prometió que Estados Unidos respaldaría sus iniciativas. “Si llevamos a cabo un trabajo conjunto y coordinado, si Estados Unidos escucha las ideas de estos presidentes y sus medidas para crear mayores oportunidades en sus países, así como las propuestas para unir nuestros esfuerzos a fin de combatir el flagelo de las bandas dedicadas al tráfico humano, confío en que seremos capaces de resolver estos problemas”⁸

La Alianza para la Prosperidad

En respuesta a la exhortación del presidente Obama, y con significativa asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo, los tres países del Triángulo Norte entregaron por escrito el “Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte” en septiembre de 2014, presentado por los tres mandatarios en una conferencia celebrada en el BID, el 14 de noviembre del mismo año.⁹

En el prefacio, los países caracterizan el Plan como una respuesta a la crisis migratoria de la frontera entre Estados Unidos y México, y describen su estrategia como un esfuerzo para abordar los motores de la emigración. “Ante la reciente crisis migratoria que significó el dramático incremento de la emigración de menores no acompañados hacia Estados Unidos durante 2014, hemos dado respuestas inmediatas que aseguren los derechos humanos de nuestros menores, la reinserción de los migrantes retornados a la sociedad y la aplicación de medidas para dismantlar redes de tráfico de personas.”¹⁰

8 “President Obama Meets with Central American Presidents.” Video, 13:18. 25 de julio de 2014. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2014/07/25/president-obama-meets-central-american-presidents>

9 “Presidents of Honduras, Guatemala and El Salvador present the Plan of the Alliance for Prosperity in the Northern Triangle at the IDB”. Anuncio del BID, 12 de noviembre de 2014. Consultado en: <http://www.iadb.org/en/news/announcements/2014-11-12/announcement-of-plan-for-central-america,10981.html>

10 *Plan of the Alliance for Prosperity in the Northern Triangle*. Septiembre de 2014. Executive Summary, Page i. Consultado en: http://cuellar.house.gov/uploadedfiles/plan_of_the_

En el párrafo seguido, se aclara que, “Aunque hemos logrado cierto avance en mejorar la calidad de vida de nuestros habitantes, nuestros esfuerzos han sido insuficientes para generar un cambio sustancial en la oferta de oportunidades y de progreso para nuestra población y ofrecerles una mejor calidad de vida que permita revertir el patrón demográfico de migración.”¹¹

A fin de lograr ese objetivo, el Plan articula cuatro líneas estratégicas de acción tendientes a atacar los factores que promueven los nutridos flujos migratorios desde la región hacia Estados Unidos, a saber:

- i) dinamizar el sector productivo para crear oportunidades económicas;
- ii) desarrollar oportunidades para nuestro capital humano;
- iii) mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia; y
- iv) fortalecer las instituciones para aumentar la confianza de la población en el Estado.¹²

Estrategia de Estados Unidos para la Participación en Centroamérica

Por vías paralelas pero independientes, Estados Unidos continuó revisando su estrategia de seguridad para Centroamérica a lo largo de 2014 y durante los primeros meses de 2015. El presidente Obama dio a conocer la nueva “Estrategia de EE. UU. para la Participación en Centroamérica” (USCEN por sus siglas en inglés) durante la presentación ante el Congreso de su propuesta para el presupuesto del año 2015, que incluía

[alliance_for_prosperity_in_the_northern_triangle_-_a_road_ma....pdf](#) [Líneas del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, “Resumen ejecutivo”, p. i]

11 *Plan of the Alliance for Prosperity in the Northern Triangle*. Septiembre de 2014. Executive Summary. Page i. Consultado en: http://cuellar.house.gov/uploadedfiles/plan_of_the_alliance_for_prosperity_in_the_northern_triangle_-_a_road_ma....pdf [Líneas del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, “Resumen ejecutivo”, p. i]

12 *Plan of the Alliance for Prosperity in the Northern Triangle*. Septiembre 2014. Executive Summary. Page 10. Disponible en: http://cuellar.house.gov/uploadedfiles/plan_of_the_alliance_for_prosperity_in_the_northern_triangle_-_a_road_ma....pdf [Líneas del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, “Resumen ejecutivo”, p. ii]



US\$1.000 millones para Centroamérica.¹³ La estrategia USCEN refleja muchas de las prioridades enumeradas en la Alianza para la Prosperidad, pero también difiere en aspectos importantes. En primer lugar, USCEN no se limita al Triángulo Norte, sino que incluye a toda la región centroamericana, aun cuando se da por sentada la alta prioridad de estos tres países para recibir la ayuda estadounidense.

Además, algunas de las prioridades establecidas en USCEN no coinciden del todo con las estrategias que plantearon los respectivos países en la Alianza para la Prosperidad. Es probable que Estados Unidos apoye gran parte de lo que propone la Alianza para la Prosperidad, en la medida en que existan coincidencias con las prioridades estadounidenses, pero habrá áreas de divergencia y diferentes niveles de énfasis en la atención a cuestiones específicas. Por ejemplo, existen serias interrogantes sobre el nivel de compromiso político entre los países del Triángulo Norte en lo que concierne a la seguridad de sus fronteras. Mientras que esta cuestión es hoy absolutamente prioritaria para Estados Unidos, las mejoras en seguridad e infraestructura de las fronteras no han revestido hasta ahora demasiada importancia para El Salvador, Guatemala y Honduras, ni es muy probable que alguno de los tres países asigne recursos propios adicionales a la solución de estos problemas, a menos que Estados Unidos realice una inversión significativa e insista en los objetivos.

La estrategia USCEN se organiza en torno a tres lineamientos prioritarios: prosperidad e integración regional, incremento de la seguridad y mejora del sistema político. La estrategia además apunta a establecer instituciones y mecanismos más eficaces e integrales de coordinación regional, también en la esperanza de que dicho andamiaje estimule las inversiones privadas en Centroamérica. Del mismo modo, se priorizan las medidas tendientes a fomentar la transparencia y la rendición de cuentas públicas, con la idea de fortalecer las instituciones e incrementar su capacidad para proveer seguridad a los ciudadanos y, potencialmente, reducir los incentivos que impulsan a los individuos a enfrentar los riesgos del viaje con tal de migrar al norte.

13 La "U.S. Strategy for Central America Engagement" está disponible en: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/central_america_strategy.pdf

Cabe señalar que, a pesar de los reparos que opuso el Congreso estadounidense, la solicitud presupuestaria de Obama para Centroamérica obtuvo amplio apoyo bipartidario. El presidente solicitó US\$1.000 millones para el Año Fiscal 2016, que el Congreso redujo a US\$750 millones. Sin embargo, a modo de comparación, en la misma Ley de Asignaciones Consolidadas se aprobaron US\$139 millones para la Iniciativa Mérida con México¹⁴ y se solicitaron US\$450 millones¹⁵ para apoyar el proceso de paz en Colombia tras el final del conflicto. Tanto México como Colombia han sido indudables prioridades para la política de seguridad estadounidense durante las últimas dos décadas, pero Centroamérica parece haberlos eclipsado en lo que concierne a asignaciones presupuestarias y prioridades de políticas públicas durante la Administración de Obama. De hecho, varios funcionarios de la Administración actual han aseverado en declaraciones confidenciales que Centroamérica es hoy la región más prioritaria para el gobierno de Estados Unidos. Este compromiso se confirmó cuando el presidente Obama solicitó US\$1.000 millones adicionales para Centroamérica en su propuesta presupuestaria del Año Fiscal 2017, una suma que supera la recibida por el Estado colombiano en el momento más álgido del Plan Colombia.

Más aún, a pesar de los reparos ya mencionados, el polarizado Congreso estadounidense ha mantenido su apoyo a la asignación de fondos significativos para Centroamérica tras negociar ciertas modificaciones. Aunque el presupuesto para el AF2017 aún no se ha debatido en el Congreso, todo indica que la decisión final oscilará entre US\$650 millones y US\$750 millones, con amplio apoyo de republicanos y demócratas por igual.

Dada la solidez del apoyo bipartidario, es improbable que las elecciones de noviembre de 2016 alteren el consenso político en el Congreso. Ya sean los

14 *U.S.-Mexican security cooperation: The Mérida Initiative and beyond*. 22 de febrero de 2016. Congressional Research Service, Library of Congress. Disponible en: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>

15 »FACT SHEET: Peace Colombia -- A New Era of Partnership between the United States and Colombia.« The White House, Office of the Press Secretary. 4 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/04/fact-sheet-peace-colombia-new-era-partnership-between-united-states-and>



republicanos o los demócratas quienes obtengan la mayoría en la Cámara de Representantes y el Senado tras las elecciones, todo indica que se mantendrá el consenso alcanzado entre ambos partidos. El triunfo electoral de la Secretaria Clinton también parecería apuntar a la continuidad, aunque con modificaciones de menor envergadura. Solo la victoria de Donald Trump abre interrogantes respecto del compromiso con Centroamérica y la dirección de la política estadounidense, dadas sus declaraciones en contra de los proyectos de cooperación para el desarrollo, así como su deseo de instaurar una política enérgica de seguridad fronteriza con la construcción de un muro y aplicar una agresiva política de deportaciones. Trump no se ha referido específicamente a la ayuda estadounidense para Centroamérica, de modo que la idea de una reducción es meramente especulativa, pero el tono y la dirección de sus propuestas sobre políticas públicas parecen sugerir una reformulación significativa de las prioridades estadounidenses en relación con el problema de las migraciones centroamericanas.

Breve crítica de la política estadounidense y la Alianza para la Prosperidad de Centroamérica

No cabe duda de que los principales flagelos que asolan hoy a Centroamérica son los vertiginosos índices de violencia y homicidios, la pobreza generalizada, la elevada desigualdad y el debilitamiento de los Estados. Estos problemas se exacerbaban con la corrupción rampante en todos los estratos de la sociedad, y mucho más aún en el nivel de las elites políticas y económicas, que se benefician de un sistema inoperante. Aunque los motivos que impulsan la emigración centroamericana son múltiples —incluidos los deseos de reunificación familiar y los malentendidos en relación con la política inmigratoria estadounidense—, la violencia, la pobreza y la ineficacia gubernamental son factores de incidencia insoslayable en la decisión que toman muchos centroamericanos de emprender el peligroso viaje a través de México en aras de cruzar la frontera de Estados Unidos en busca de seguridad y mejores oportunidades para ellos y sus seres queridos.

En lo que concierne a la exposición de sus respectivas prioridades y estrategias de políticas públicas dentro de este andamiaje, USCEN y la Alianza para la Prosperidad parecen encontrarse a la altura del desafío. Sin embargo, más allá de las declaraciones y aspiraciones, surgen interrogantes en relación con la aptitud de cada estrategia para lograr los objetivos, la voluntad política para implementar las reformas necesarias, la determinación de combatir la corrupción y las expectativas realistas de que alguna de ellas surta impacto a corto plazo en las causas de la migración actual.

Es casi indudable que el desarrollo de la capacidad institucional, así como la profesionalización de las reparticiones encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley e impartir justicia, son elementos esenciales para atacar de raíz los problemas de violencia, corrupción e impunidad que han debilitado a las policías y procuradurías del Triángulo Norte a lo largo de décadas. Los objetivos de fomentar la “administración de justicia” o el “estado de derecho”, así como profesionalizar las policías y procuradurías, son prioridades de la política estadounidense para la ayuda a Centroamérica desde la década de 1980. Sin embargo, pese a las inversiones millonarias en programas de capacitación y transferencias de sofisticados equipos destinados a policías, fiscales, jueces y penitenciarias, estas instituciones gubernamentales siguen contándose entre las menos creíbles y las más corruptas del Triángulo Norte.¹⁶

Dos factores insoslayables que abonan estos fracasos son, en primer lugar, la escasa voluntad política de los gobiernos regionales para atacar de raíz los problemas subyacentes a la corrupción, y, en segundo lugar, el sometimiento del Estado a los intereses de las elites y las redes delictivas, dos actores que a menudo resultan imposibles de diferenciar.¹⁷ La impunidad está generalizada y

¹⁶ Solo en Guatemala, donde existe un mecanismo innovador asociado a la ONU (la Comisión Internacional sobre Impunidad en Guatemala – CICIG) con respaldo internacional (incluido un significativo respaldo político y financiero de Estados Unidos) ha habido claros signos de progreso en la investigación de altos dirigentes políticos y económicos por corrupción.

¹⁷ Véase un análisis detallado de los exos entre las elites y el crimen organizado en Centroamérica en “Insight Crime: Investigation and Analysis of Organized Crime”. Disponible



la justicia suele funcionar selectivamente en aras de proteger a las elites económicas y políticas, mientras las cárceles desbordan de delincuentes menores o de jóvenes inocentes que solo están allí porque fueron víctimas de arrestos masivos. Si bien se implementan reformas jurídicas y técnicas, las instituciones de seguridad y justicia continúan siendo vulnerables a las presiones políticas y económicas. Lejos de abundar en iniciativas eficaces tendientes a construir voluntad política de reforma, la estrategia de ayuda estadounidense suele hacer fuerte hincapié en las soluciones de carácter técnico y escasa sensibilidad política.

En segundo lugar, los programas estadounidenses de ayuda externa rara vez se someten a evaluaciones basadas en resultados, circunstancia que dificulta el aprendizaje a partir de los errores pasados. Muchas evaluaciones se enfocan en la suma invertida y en la cantidad de capacitaciones o de individuos que participan en un programa, pero en general no se miden los impactos reales de las políticas implementadas. Hay una tendencia a repetir experiencias previas sin constatar si su aplicación anterior redundó en instituciones más fuertes, mejoró la idoneidad para rendir cuentas o redujo la violencia en algún grado mensurable y sostenible.

Más aún, dados los problemas de debilidad en las instituciones del Estado y los elevados niveles de corrupción que aquejan al Triángulo Norte, existen serias objeciones en lo que concierne a la capacidad asimilativa de las reparticiones cruciales. No cabe duda de que los tres países carecen de recursos suficientes para mejorar sus ministerios u organismos encargados de la economía, la seguridad y las regulaciones, pero invertir cientos de millones de dólares antes de que esas instituciones estén mínimamente protegidas de la corrupción y el abuso es algo así como poner el carro delante del caballo, en la medida en que se las anega de recursos que exceden su capacidad de funcionamiento efectivo y, lejos de combatir la corrupción y la malversación de fondos, crean incentivos perversos para aumentarlas.

Por último, aunque los factores que contribuyen a los elevados índices de emigración se han identificado en: <http://www.insightcrime.org/indepth/elites-and-organized-crime>

correctamente, tanto en la estrategia de Estados Unidos (USCEN) como en el plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, estos problemas requieren un enfoque de largo plazo y un compromiso con las soluciones basadas en la evidencia, que muy difícilmente causen un impacto a corto plazo en la migración. Estados Unidos y los países del Triángulo Norte están atrapados en el clásico dilema que se plantea entre la necesidad de obtener soluciones inmediatas para los problemas (reducir la migración) y el abordaje a largo plazo de los factores que contribuyen a perpetuarlos. Este desfase de metas y expectativas puede socavar el consenso alcanzado en Estados Unidos y favorecer la cancelación de la ayuda a falta de resultados más inmediatos. Por desgracia, la evidencia sugiere que, pese al incremento de los recursos estadounidenses, los flujos migratorios se mantienen en niveles significativamente altos, que no llegan al pico de 2014, pero superan los niveles históricos. Según la información más reciente de Aduanas y Protección Fronteriza, en los primeros 7 meses de 2016 se contabilizaron 31.067 detenciones de niños, un guarismo 38% más bajo que el constatado en los primeros 7 meses de 2014, pero 26% más alto que el total de detenciones registradas durante el mismo período de 2015.

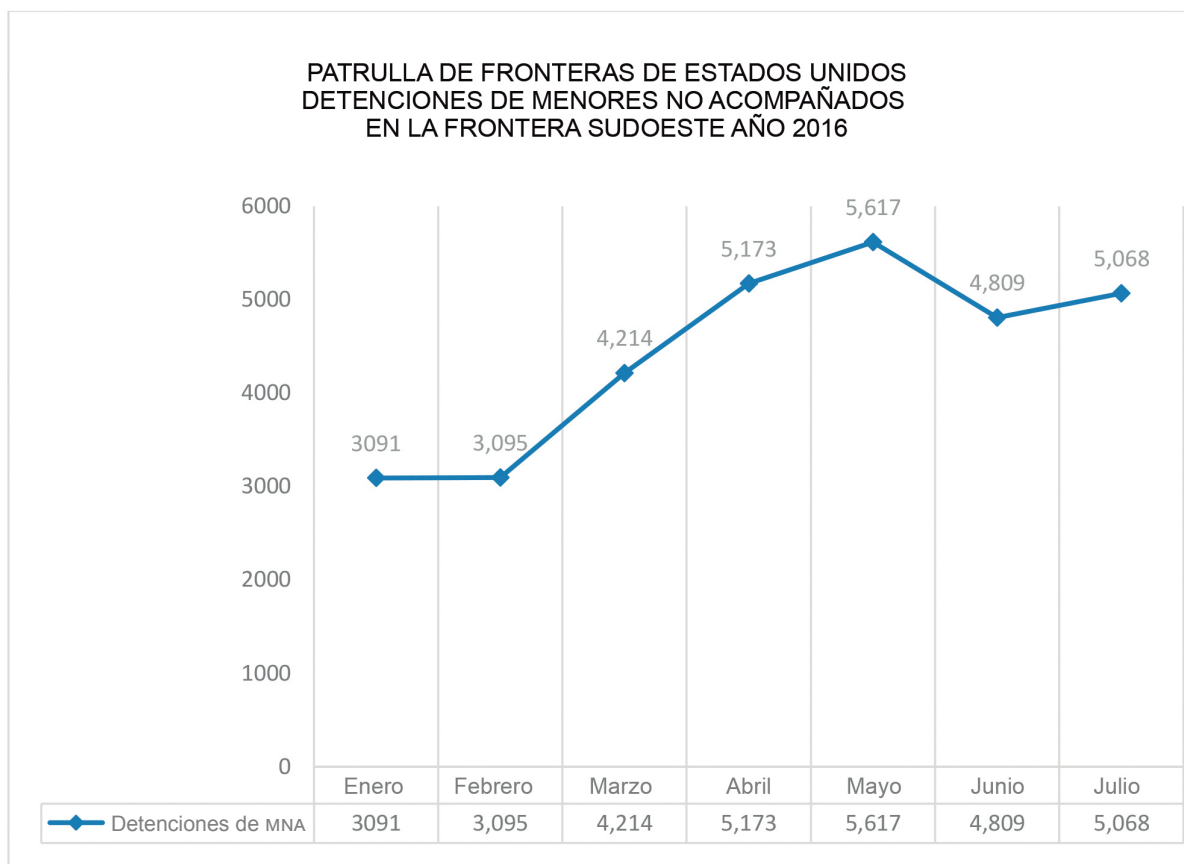


Gráfico de: Katherine Ramírez-López

Fuente: Ministerio de Seguridad Interior. Oficina de Aduanas y Control Fronterizo de Estados Unidos. *Patrulla de Fronteras de Estados Unidos, Detenciones de unidades familiares y menores no acompañados en la Frontera Sudoeste, Año Fiscal 2016.*

En consecuencia, Estados Unidos ha comenzado a considerar la expansión de sus programas de procesamiento regional para quienes deseen solicitar el estatus de refugiados en su país en lugar de arriesgarse a viajar al norte. Hasta la fecha, esos programas han sido bastante limitados, ya que requieren un extenso período de tramitación que es disuasivo para quienes aspiran a obtener protección inmediata contra las amenazas y la violencia.

No obstante, en julio de 2016 se anunció que el Gobierno de Costa Rica ha suscripto un “acuerdo de protección para la transferencia de refugiados”¹⁸ (PTA por su sigla en inglés) con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones,

¹⁸ “Costa Rica will protect refugees”. Public Dispatch, Embassy of the US in Costa Rica. San José. 26 de julio de 2016. Disponible en: <http://costarica.usembassy.gov/costarica-unhcr.html> [“Costa Rica protegerá a refugiados”, Noticias, Embajada de Estados Unidos en Costa Rica. Disponible en: <https://spanish.costarica.usembassy.gov/costarica-acnur.html>.

de acuerdo con el cual ese país recibirá hasta 200 migrantes mensuales que hayan sido preevaluados por Estados Unidos en los países del Triángulo Norte. Este acuerdo permitirá que los solicitantes aguarden en Costa Rica la resolución final de su caso, en lugar de permanecer en su país de origen, expuestos a situaciones de vulnerabilidad.

En vista del considerable período de tiempo que demorarán los países del Triángulo Norte en solucionar las causas profundas de los flujos migratorios (ayuda internacional mediante), los programas concebidos para abordar las necesidades y preocupaciones inmediatas de quienes padecen situaciones de violencia y represión pueden ser la mejor alternativa de corto plazo a la migración informal, riesgosa y de gran escala a través de Centroamérica y México. Si bien la firma del PTA con Costa Rica es una buena noticia para muchos, aún existe una perentoria necesidad de expandir



drásticamente la capacidad de procesamiento para potenciales refugiados en Centroamérica. Estados Unidos ha realizado algunas inversiones en este sentido, pero aún debe incrementar significativamente los recursos y el personal asignados a estos programas, en aras de frenar el éxodo de migrantes y niños en situación vulnerable, que no solo los coloca en situación de riesgo, sino que también puede socavar el consenso político existente para las inversiones en programas destinados a combatir las históricas deficiencias de economía y seguridad que jaquean a la región.



Autor

Eric L. Olson

Eric L. Olson es Director Adjunto del Programa* Latinoamericano del Centro Wilson y Asesor Especial del Instituto México. Se especializa en programas estadounidenses de ayuda en materia de seguridad para América Latina y ha publicado una extensa bibliografía sobre asuntos relacionados con la política antinarcóticos de Estados Unidos, así como las campañas de ese país para el combate del crimen organizado y el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales.

*El autor desea agradecer a Katherine Ramírez-López por su invaluable ayuda en la preparación de este artículo, incluida la creación de gráficos y tablas.

Traducción: Lilia Mosconi

Impresión

© 2016 Friedrich-Ebert-Stiftung FES (Fundación Friedrich Ebert)

Dirección: Pasaje Bella Vista No. 426, entre 9ª. Calle Poniente y 9ª. Calle Poniente bis, Colonia Escalón. San Salvador, El Salvador, Centro América

Apartado Postal: 1419

Teléfonos: (503) 2263-4342 / 2263-4339 /

Fax: (503) 2263-4347

e-mail: elsalvador@fesamericacentral.org

www.fesamericacentral.org

Responsable: Julia Aguilar

Coordinadora de Programas

La Fundación Friedrich Ebert (en alemán Friedrich Ebert Stiftung, FES) es una fundación política alemana que ofrece espacios de debate en más de 100 países del mundo y que tiene oficinas en todos los países de América Central. Su objetivo es fortalecer la democracia y la justicia social y, para estos efectos, coopera con actores políticos, sindicales y sociales de diversa índole en todo el mundo.

www.fesamericacentral.org