

## RESUMEN EJECUTIVO

Pocas regiones del mundo poseen un lazo más estrecho con los Estados Unidos que América Central, en especial los tres países conocidos como el Triángulo Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras. Su relación con los Estados Unidos —cultural, política y económica— es mucho más estrecha de lo que es con México o con cualquier país de América del Sur, en gran medida por los millones de inmigrantes del Triángulo Norte que hicieron de los Estados Unidos su hogar. Si la competencia geopolítica con la Unión Soviética definió las relaciones de los EE. UU. con el Triángulo Norte en la década de los 80, sin lugar a dudas las cuestiones migratorias ahora dominan las deliberaciones de política de los EE. UU. sobre la región.

La migración irregular de América Central eclipsó los arribos de mexicanos en el período entre 2000 y 2020, más drásticamente en forma de instancias de inmigración masiva en 2014 y 2019. La crisis migratoria de 2014, con cerca de 70.000 menores no acompañados (en su gran mayoría de los países del Triángulo Norte), fue un fenómeno que tomó por sorpresa a las autoridades y puso a prueba seriamente la capacidad federal y estatal para manejar el flujo de personas. Ese episodio convenció al gobierno del presidente Obama sobre la necesidad de canalizar recursos adicionales para promover una mejora de las condiciones en América Central y abordar los factores determinantes subyacentes de la migración, lo cual redundó en el establecimiento del marco de la asistencia para la región entre 2014 y la primera mitad de la presidencia de Trump: la Estrategia de Relacionamiento de los EE. UU. para Centroamérica. Los países del Triángulo Norte y el Banco Interamericano de Desarrollo establecieron una iniciativa complementaria —la Alianza para la Prosperidad— que combinó los recursos del Triángulo Norte y los recursos del Banco para abordar los factores limitantes del crecimiento en la región.

La ayuda externa a América Central evolucionó profundamente desde los conflictos políticos y militares de la década del 80 con las diversas fórmulas que los sucesivos gobiernos de los EE. UU. y otros donantes internacionales probaron para propiciar el mayor crecimiento económico y la mejora de las condiciones sociales y de seguridad. A pesar de adelantos importantes en algunos ámbitos —como una reducción marcada de la desigualdad en El Salvador, tasas de mortalidad infantil más bajas en gran parte de la región, y mejor acceso a agua pura y saneamiento en muchas comunidades— ni el crecimiento económico en el Triángulo Norte ni la ayuda exterior se mantuvieron al ritmo de tendencias marcadamente negativas que sacudieron a las comunidades que, en muchos casos, aún se estaban recuperando de trastornos anteriores. Esas tendencias incluyeron el deterioro de las condiciones de seguridad a raíz de la expansión de las pandillas y los grupos delictivos organizados, tasas de femicidio sin precedentes en El Salvador y Honduras, la incidencia de las catástrofes naturales y el cambio climático en las zonas rurales y urbanas, el crecimiento rápido de la población, la inestabilidad política y las perturbaciones socioeconómicas producto de la migración.

En la Estrategia de Relacionamiento de los EE. UU. para Centroamérica se reconoció que la asistencia anterior de los EE. UU. no había modificado las deficiencias estructurales en el Triángulo Norte, como la pobreza profunda; el bajo nivel de inversión en educación; los niveles altos de inseguridad, la corrupción y la impunidad; la desigualdad y la exclusión social generalizada y la falta de competitividad económica. En este contexto, la Estrategia de los EE. UU. buscó abordar las causas basales de la migración desde América Central mediante la concentración de la asistencia en tres categorías: gobernanza, seguridad y prosperidad. El Congreso asignó \$2.600 millones en el curso de varios años para respaldar estas iniciativas, con la canalización de gran parte de los fondos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Departamento de Estado de los EE. UU. La ejecución realmente comenzó en 2016. El gobierno de Trump dio continuidad a los programas en el marco de la Estrategia de los EE. UU. hasta que la mayor parte de la ayuda a América Central se suspendió a comienzos de 2019, con el fundamento de que los países del Triángulo Norte no habían contenido la migración; luego se restableció parcialmente a mediados de 2020.

Los autores de este informe entrevistaron a funcionarios de los EE. UU. en ejercicio, a exfuncionarios y a profesionales del desarrollo que implementaron la asistencia de los EE. UU. en el período de 2014 a 2019, así como a expertos y beneficiarios en el Triángulo Norte, para obtener su perspectiva sobre la eficacia general de esta asistencia. En teoría, las lecciones aprendidas con este ejercicio fundamentarán las iniciativas actuales y futuras para promover el cambio positivo y sostenible en los tres países.

## Conclusiones centrales

*Los autores sostienen que el factor contribuyente más importante al crecimiento y el progreso social limitados en el Triángulo Norte es la resistencia a las reformas contra la corrupción y para la buena gobernanza por un conjunto pequeño, pero poderoso, de actores políticos y económicos que tienen mucho en juego para mantener el statu quo. El carácter central de las cuestiones de gobernanza para resolver la acumulación de desafíos que enfrenta el Triángulo Norte no es una observación nueva; pero esfuerzos recientes en materia de asistencia extranjera y las circunstancias en torno al colapso de las iniciativas históricas contra la impunidad en Guatemala y Honduras ponen en relieve profundamente los desafíos fundamentales que presenta la corrupción. Los autores sostienen que si los donantes, entre ellos los Estados Unidos, no priorizan la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción en el Triángulo Norte, el avance en materia de crecimiento económico y seguridad será fugaz, en el mejor de los casos.*

### Gobernanza

Muchos entrevistados se centraron en los efectos negativos amplios que emanan de la gobernanza democrática débil y la corrupción a gran escala, y compartieron observaciones importantes adicionales:

- La ayuda exterior de los EE. UU. al Triángulo Norte es crucial para el desarrollo regional y se debe mantener, pero el apoyo político de los EE. UU. a las reformas es incluso más importante. Los Estados Unidos tienen las herramientas de política tanto para establecer una agenda política como para neutralizar a los que participan de iniciativas corruptas que podrían obstaculizar las reformas.

- Al mismo tiempo, los actores externos, entre ellos los Estados Unidos, tienen capacidad limitada para transformar rápidamente desigualdades estructurales profundamente arraigadas en los tres países, y de este modo deben ser realistas y estratégicos con respecto a los objetivos de desarrollo y comprometerse con una labor a largo plazo en el Triángulo Norte.
- Hay reformistas capaces tanto dentro como fuera del Triángulo Norte, pero necesitan del apoyo sólido de la comunidad internacional, incluso para su seguridad física en muchos casos.
- La falta de voluntad política entre muchos en la clase política del Triángulo Norte para realizar las reformas es un obstáculo fundamental, pero la voluntad política no será estática. Se propicia con apoyo externo y se disipa toda vez que se retira el apoyo. La interacción de la embajada de los EE. UU. con élites económicas y políticas puede generar aliados importantes al respecto.
- En el contexto de gobernanza corrupta e ineficiente, las labores de reforma institucional que surgen en el seno del gobierno suelen ser insatisfactorias cuando falta el apoyo externo. Muchos entrevistados destacaron la importancia de fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil capaces de ejercer presión para la reforma desde fuera del gobierno y en un período prolongado.
- En los tres países, los observadores citaron el compromiso a largo plazo de los EE. UU. para propiciar el crecimiento de la sociedad civil—incluso no sólo las organizaciones no gubernamentales sino también las organizaciones del sector privado, grupos profesionales y organizaciones religiosas— como una de las actividades más exitosas con el mayor impacto.
- Si bien iniciativas de alto perfil contra la impunidad en Guatemala, Honduras y El Salvador fueron imperfectas y finalmente fueron menoscabadas por los opositores a la reforma, lograron éxitos históricos y ofrecen modelos prácticos dignos de ser emulados.
- Los Estados Unidos cuentan con las herramientas para propiciar una agenda positiva en el Triángulo Norte y neutralizar a los partícipes de la corrupción y otros delitos; los embajadores de los EE. UU. son mensajeros de especial importancia de valores y prioridades de los EE. UU.

### **Cooperación en materia de seguridad**

Muchos programas de seguridad en el marco de la Estrategia de Relacionamiento de los EE. UU. para Centroamérica son extensiones de programas iniciados en el marco de la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) lanzada en 2008. Las conclusiones de los autores con respecto a la asistencia en materia de seguridad se basan en observaciones anteriores relacionadas con CARSI:

- La conclusión más clara fue que un enfoque estrecho sólo en las fuerzas del orden es insuficiente, perspectiva confirmada por las labores integradas más exitosas en algunas de las comunidades más violentas del Triángulo Norte. Las labores que dieron lugar a resultados positivos importantes comprendieron programas centrados en la

comunidad sobre la base de datos sólidos respecto a fenómenos delictivos, coordinación entre donantes y funcionarios del país anfitrión en niveles múltiples, y la aplicación de programas encaminados a cambiar la dinámica social en las comunidades afectadas.

- Algunos entrevistados cuestionaron la utilidad de las tasas de homicidios como una medida de la seguridad ciudadana general, a la luz de la prevalencia de otros delitos, como la extorsión y la violencia de género, que podrían perderse detrás de una disminución en las tasas de homicidios. Los defensores de la concentración en la caída del número de homicidios observaron la abundancia relativa de datos sobre homicidios, en comparación con otros delitos y el hecho de que el avance para controlar los homicidios solía ir acompañado de otras ganancias.
- La violencia de género debe seguir siendo una prioridad tanto para los gobiernos nacionales como para los donantes, a la luz de su impacto social y económico extraordinariamente negativo y la relación estrecha con otros males que afectan a las poblaciones de América Central.
- Las unidades policiales especiales o aprobadas funcionan bien para tareas específicas, pero su capacidad es limitada para estimular mejoras institucionales amplias. Son especialmente idóneas para hacer frente a los delitos en los que la corrupción es el blanco o tiene el potencial de perturbar las operaciones policiales. Sin embargo, las unidades especializadas son vulnerables durante las transiciones políticas y, en ocasiones, se aíslan en el seno de burocracias del ámbito de la seguridad más amplias.
- Los gobiernos anfitriones no siempre comparten las prioridades de los EE. UU. sobre la interdicción de estupefacientes, en ocasiones cargando a los Estados Unidos con el financiamiento a largo plazo de ciertos componentes, por ejemplo, embarcaciones patrulla para las interdicciones marítimas.

## Desarrollo económico

Los que hicieron uso de la asistencia de los EE. UU. para promover mayor prosperidad y crecimiento económico compartieron observaciones altamente pertinentes para la planificación futura de la ayuda:

- La mejora de la gobernanza y la transparencia es esencial para aumentar los resultados económicos en el Triángulo Norte. La inversión extranjera y nacional está limitada por inquietudes sobre la influencia indebida de un conjunto reducido de actores económicos para mantener mercados cautivos en sectores clave, evitar el pago de impuestos y concentrar el poder en las manos de empresas grandes a expensas de pequeñas y medianas empresas.
- Los individuos y los grupos reformistas en el sector privado, así como los grupos representativos de empresas pequeñas y medianas —reflejo de una parte importante de la fuerza laboral pero carente de poder político— merecen el apoyo de los donantes como fuerzas de cambio positivas.
- Se reducen los puestos de trabajo. Los programas de desarrollo económico que tuvieron más impacto giraron en torno a la creación de puestos de trabajo a diferencia de la capacitación, lo cual, en opinión de algunos observadores, se ubicaría mejor en el sistema de educación secundaria.

## Ejecución de la ayuda

Con respecto a la prestación de la asistencia de los EE. UU. al Triángulo Norte en el período inmediatamente anterior a 2014-2019 y en el curso del mismo que se analizó para el presente informe, los autores concluyen que:

- Los profesionales del desarrollo obtuvieron bastante conocimiento sobre las prácticas y los enfoques que contribuyeron a programas exitosos en el Triángulo Norte. Estos factores comprendieron la planificación extensa sobre la base de datos fiables, la participación de planificadores informados por protagonistas del país anfitrión y otros familiarizados con los beneficiarios a los que se dirigían dichos programas, así como consultas amplias con los beneficiarios previstos antes y durante la ejecución.
- Los éxitos notorios de la asistencia de los EE. UU. comprenden labores de seguridad en las comunidades, con coordinación estrecha entre funcionarios municipales, funcionarios nacionales, ejecutores de la ayuda y beneficiarios, como las que llevaron a cabo en el Plan El Salvador Seguro. Las estrategias de desarrollo según los lugares con la coordinación de una gama amplia de partes interesadas en un sitio determinado fueron promisorias, pero no se pusieron totalmente a prueba en la práctica.
- Los observadores del país anfitrión elogiaron a los Estados Unidos por su apoyo de larga data a la sociedad civil, la asistencia dirigida a combatir la violencia de género y la provisión de apoyo fundamental para el lanzamiento de iniciativas contra la impunidad en los tres países del Triángulo Norte.
- Los programas de la Corporación del Reto del Milenio fueron acogidos de forma positiva en los tres países, tanto por su función en la promoción del crecimiento de entidades de contrapartida eficientes en los países anfitriones como por la labor que financiaron mediante los pactos de la corporación y acuerdos en materia de umbrales.
- La Fundación Interamericana y la Fundación Nacional para la Democracia gozan de un alto nivel de respeto de las organizaciones cívicas y los expertos del desarrollo en el Triángulo Norte a raíz de su enfoque en iniciativas de escala más pequeña a nivel local, así como por su flexibilidad y requisitos de fiscalización relativamente simples. Ambas fundaciones cuentan con el potencial para extender su alcance en la región con recursos adicionales.

Los profesionales de la ayuda también enfrentaron dificultades que apuntan a la escala de los desafíos estructurales a los que se enfrenta el Triángulo Norte, los cuales merecen estudio en el contexto de esfuerzos de asistencia actuales y futuros:

- La falta de una visión claramente definida de fin de estado para las expectativas de los Estados Unidos en materia de asistencia al Triángulo Norte algunas veces dificultó las iniciativas de asistencia estadounidenses, confundió a las audiencias sobre el objetivo de la asistencia y limitó la capacidad de las agencias ejecutoras para establecer parámetros métricos y cronologías claras.
- Una consecuencia de la falta de una visión clara para los objetivos de desarrollo fue una tendencia entre los ejecutores de la ayuda a centrarse en los resultados de la ayuda (el número de reuniones celebradas, los números de

personas capacitadas, etc.) en lugar de los cambios positivos observables en las condiciones en el Triángulo Norte como una medida del éxito.

- Algunos entrevistados citaron lo que, en su opinión, era falta de coordinación, transparencia y flexibilidad de parte de las agencias y las organizaciones ejecutoras de la asistencia de los EE. UU. en el Triángulo Norte, y culparon algunas de esas tendencias a los incentivos competitivos negativos entre los contratistas.
- De igual manera, varios funcionarios del Congreso de los EE. UU. expresaron frustración a los autores por la falta de voluntad percibida en los organismos del poder ejecutivo de los EE. UU. para notificar desenlaces negativos de los programas de ayuda y, en cambio, compartir evaluaciones sumamente optimistas de la eficacia de tales programas.
- Los observadores en el Triángulo Norte expresaron que la política de los EE. UU. algunas veces interfería con la asistencia de los EE. UU. a la región y destacaron la importancia del apoyo bipartidista a las reformas y los reformistas. En 2019, la suspensión y los recortes a la asistencia de los EE. UU. perjudicaron por mucho tiempo las labores estadounidenses en la región y generaron escepticismo entre algunos en la región respecto al compromiso de los Estados Unidos con el desarrollo en el Triángulo Norte.

Muchos de los desafíos relacionados con la ejecución de la ayuda que mencionaron los entrevistados no eran específicos del Triángulo Norte, sino que emanaban de aspectos documentados anteriormente del modelo mismo de asistencia de los EE. UU.:

- Un factor que fue citado una y otra vez por las organizaciones locales e internacionales concededoras de la asistencia de los EE. UU. fue la alta carga administrativa asociada con los requisitos de la fiscalización de USAID. A pesar de los esfuerzos de USAID por reducir estas barreras, como su iniciativa *Forward*, varias organizaciones que habían obtenido el financiamiento de USAID en el pasado dijeron que no procurarían obtener dicho apoyo en el futuro debido a las dificultades para recibir orientación adecuada sobre cómo satisfacer los requisitos, así como el costo y el tiempo necesario para cumplir tales requisitos.
- Otra crítica frecuente de los entrevistados como parte de este proyecto fue la dependencia de contratistas de los EE. UU. para llevar adelante muchos programas de ayuda en el Triángulo Norte, en lugar del trabajo con organizaciones internacionales y locales más pequeñas con mayor conocimiento de las condiciones locales y potencialmente mejor preparadas para adaptar los programas cada vez que se modificaban las condiciones. Los observadores en el Triángulo Norte percibían que el modelo de contratistas implicaba que partes importantes de asistencia de los EE. UU. permanecían en los Estados Unidos en lugar de llegar a los beneficiarios previstos. Asimismo, expresaron preocupación dado que los contratistas tendían a desplazar a las organizaciones locales fundamentales para la sostenibilidad de las labores de desarrollo. Los funcionarios de los EE. UU. y otros observaron que sólo las empresas contratistas tenían la escala y la capacidad administrativa para implantar programas a gran escala que concernían decenas de millones de dólares.

## Fuentes de apalancamiento estadounidense en el Triángulo Norte

Una gran gama de entrevistados se mostraron escépticos sobre la voluntad de los actores políticos y de otras figuras líderes en el Triángulo Norte para realizar las reformas estructurales necesarias. Conforme se indicó anteriormente, la voluntad política no es estática y puede ser fomentada (o aminorada) en cierto grado por la política de los EE. UU. Los profesionales y observadores analizaron las diversas herramientas al alcance de los Estados Unidos para instar a apoyar una agenda positiva en la región:

- Los gobiernos del Triángulo Norte prestan suma atención a las posiciones de política de los EE. UU. y las embajadas de los EE. UU. tienen un poder desproporcionado para definir las opiniones locales mediante interacciones con los sectores público y privado. Hay límites a la capacidad de los Estados Unidos para convencer a las élites políticas y económicas que operen en contra de sus propios intereses percibidos, pero cuando las perspectivas del poder ejecutivo de los EE. UU. y del Congreso coinciden y las embajadas están facultadas, la influencia de los EE. UU. es una fuerza potente.
- Los recortes a la asistencia al desarrollo son una fuente deficiente de apalancamiento ya que gran parte de la ayuda se canaliza por socios no gubernamentales y los gobiernos no consideran que los recortes afectan sus intereses centrales. La asistencia a la seguridad es una excepción porque se brinda a los gobiernos.
- Las extradiciones resuenan en forma positiva en las audiencias molestas por la impunidad y son determinantes de la conducta de delincuentes y aquellos tentados a ser sus cómplices.
- Las sanciones del Tesoro de los EE. UU. son eficaces contra organizaciones y agentes delictivos y potencialmente contribuyen a la promoción de reformas institucionales.
- Las sanciones en el ámbito de la concesión de visas tienen cierta eficacia para impedir la actividad ilícita y pueden tener un gran impacto si se aplican de forma estratégica.
- Los profesionales consideran que los procesos de certificación asociados con la asistencia de los EE. UU. son un arma de doble filo: útiles cuando ayudan a los esfuerzos de las embajadas para definir las acciones del gobierno anfitrión en un rumbo positivo, pero perjudiciales cuando perturban el flujo de recursos a programas exitosos.
- Las prioridades de reforma de los EE. UU. en el Triángulo Norte podrían coincidir más estrechamente con las posiciones y los votos de los EE. UU. en los bancos multilaterales de desarrollo que operan en los tres países.