

08/2016

14 de enero de 2016

Roberto Cajina y Lynda Orozco\*

FALACIAS Y REALIDADES DE UNA CRISIS  
HUMANITARIA Y POLÍTICA. MENORES  
CENTROAMERICANOS QUE MIGRAN EN  
BUSCA DEL “SUEÑO AMERICANO”

## FALACIAS Y REALIDADES DE UNA CRISIS HUMANITARIA Y POLÍTICA. MENORES CENTROAMERICANOS QUE MIGRAN EN BUSCA DEL «SUEÑO AMERICANO»

### Resumen:

Este trabajo analiza un aspecto particular de la inmigración ilegal hacia Estados Unidos: el arribo masivo a la frontera sur de Estados Unidos de menores no acompañados, así como de unidades familiares, procedentes de los países del Triángulo Norte –El Salvador, Guatemala y Honduras– entre el 1 de octubre de 2013 y el 30 de septiembre de 2014, la crisis humanitaria y política que provocó, y las respuestas de Washington y de los gobiernos de esos tres países para contener y, en última instancia, ponerle fin a ese flujo masivo de menores, así como los obstáculos que enfrenta el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. Se examina cómo la combinación de factores expulsivos y factores de atracción produce un complejo entramado multicausal en el que los padres de estos menores desempeñan un rol clave puesto que son el inicio de una peligrosa travesía que en unos casos ha terminado en captura y deportación y, en otros, en un mar de incertidumbres en las cortes inmigratorias estadounidenses. A pesar de ello este componente de la crisis está relativamente ausente en la mayoría de análisis, así como en los medios de comunicación social, que privilegian violencia y pobreza como los principales factores expulsivos y plantean que se trata de una crisis de refugiados, no de una crisis migratoria. A pesar de su importancia, la reunificación familiar no se aborda como uno de principales disparadores, si no el principal, del flujo masivo de menores hacia Estados Unidos. Luego de arribo masivo en 2014, la cantidad de menores que llegan a la frontera sur de Estados Unidos se ha reducido, pero esto no significa que el flujo masivo haya cedido. Al poner en marcha el Programa Frontera Sur, el gobierno de México está capturando y deportando más menores y adultos centroamericanos a sus países de origen.

### Abstract:

*The present study analyzes a particular aspect of the illegal immigration toward the United States: the massive arrival of tens of thousands unaccompanied alien children and family units from the Central America Northern Triangle at the south frontier of the United States between October 1, 2013 and September 30, 2014; the humanitarian and political crisis it unchained and the responses both the U.S. Government and those of the Northern Triangle to stem and in last instance to put an end to*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Roberto Cajina y Lynda Orozco

*such a surge. It also examines how the combination of push factors and pull factors produces a complex set of mixed causes, in which parents of those children play a key role since they are the start of a perilous journey that has ended in some cases in apprehension and deportation, and in others in a sea of uncertainty at the U.S. Immigration Courts. In spite its importance such factor is practically absent in most of the media and expert's analysis that privilege violence and poverty as the main drivers, if not the most, of the influx of Central American migrants at the South Border of the U.S. After the 2014 surge the number of apprehended children has diminished, but it does not mean the influx has receded. The Mexican government through its Southern Border Program is now apprehending y deporting more Central American children and adults than the United States.*

**Palabras clave:**

Niños migrantes sin acompañantes, Triángulo Norte de Centroamérica, urgente situación humanitaria, factores expulsivos, factores de atracción, migración ilegal, crisis migratoria, crisis de refugiados, Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, Programa Frontera Sur de México.

*Keywords:*

*Unaccompanied Migrant Children, Central America Northern Triangle, Urgent Humanitarian Situation, Push Factors, Pull Factors, Illegal Migration, Migration Crisis, Refugee Crisis, Plan of the Alliance for in the Northern Triangle, Mexico's Southern Border Plan.*

Roberto Cajina y Lynda Orozco

## UN ESCENARIO DE DESESPERANZA

Centroamérica es una de las regiones en donde se concentran las mayores desigualdades sociales del planeta. Un poco más de la mitad de los 40 millones de personas viven en condiciones de pobreza. En El Salvador 28,9 por ciento de los habitantes vive en la pobreza y 21,18 por ciento en pobreza extrema<sup>i</sup>; de los 13 millones de habitantes de Guatemala, 7 millones están en condición de pobreza y 2 millones en extrema pobreza; en casi la mitad de los municipios rurales en Guatemala (44 por ciento) la mayoría de su población (más del 75 por ciento) vive en pobreza<sup>ii</sup>. En Honduras «más de dos tercios de la población del país [vive] en pobreza y cinco de cada diez en extrema pobreza (2012). En zonas rurales 6 de cada 10 hogares están en extrema pobreza»<sup>iii</sup>.

A esa cruda realidad económica, se suma la social. El desempleo en la región es uno de los más altos de los últimos treinta años. En 2013 en Guatemala el desempleo abierto alcanzó 4,06%, en El Salvador 16,2% y en Honduras 6% en la zona urbana y 2% en la rural. Pero estas cifras son engañosas ya que bajo ellas se esconde el masivo subempleo o empleo disfrazado de economías altamente informalizadas en las que pululan millones de «trabajadores por cuenta propia». De acuerdo con la OIT entre 45% y 50% de la población está en el segmento laboral de la informalidad.

En este escenario de grandes carencias económicas y sociales, la emigración representa para muchos centroamericanos la posibilidad de una mejor alternativa de vida; si antes huían de la guerra civil y la violencia política, ahora lo hacen del desamparo, la pobreza, el desempleo, la exclusión social, la violencia criminal y la inseguridad.

En el ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo se sitúan San Pedro Sula, Honduras, en el puesto número 1; San Salvador, El Salvador, en el 13; Ciudad Guatemala, Guatemala, en el 25<sup>iv</sup>. Una distinción nada honrosa para estos tres países que son, a su vez, los mayores expulsores de niños migrantes sin acompañantes que viajan rumbo a Estados Unidos en busca de todo lo que sus países de origen les niegan.

## SIGUIENDO LA RUTA DE SUS PADRES

Entre el 1 de octubre de 2013 y el 30 de septiembre de 2014 –año fiscal 2014 de Estados Unidos–, 68.541 niños migrantes sin acompañantes (NMSA) fueron detenidos por agentes de la Custom and Border Protection (CBP) –el doble con relación al periodo anterior (38,759) –a lo largo de la frontera México– Estados Unidos. 51.705 (76,78%) de ese total, 18.244 (26,61%) procedían de Honduras, 17.057 (24,88%) de Guatemala y 16.404 (23,93%) de El Salvador. Los restantes 15.634 (23,22%), de México<sup>v</sup>. De acuerdo con Acnur, desde 2011 cada año se ha duplicado el número de los menores que intentan ingresar a Estados Unidos de forma ilegal y sin acompañantes<sup>vi</sup>.

En paralelo al arribo masivo de NMSA procedentes de los países del Triángulo Norte (PTN), se produjo una irrupción igualmente masiva de lo que la CBP denomina Family Unit (unidad

Roberto Cajina y Lynda Orozco

familiar)<sup>vii</sup>. Del año fiscal 2013 al 2014 se incrementaron de 14.855 a 68.541<sup>viii</sup> (78,33%). De estas, 61.334 (91,5%) procedían del Triángulo Norte: de Honduras 34.495 (56,24%), de El Salvador 14.833 (23,12%), y de Guatemala 12.006 (19,57%). Las restantes 5.639 (8,5%) eran de origen mexicano<sup>ix</sup>.

¿Cómo explicar ese masivo desbordamiento de menores sin acompañantes y de unidades familiares? Parte de la respuesta se encuentra en el silencio y la desidia política frente a una situación que se venía desarrollando tiempo atrás. El «oleaje» de los menores, fue el estallido de un problema acumulado e ignorado por Guatemala, El Salvador, Honduras, México y los mismos Estados Unidos, hasta que explotó en una «una urgente situación humanitaria», como la calificara el presidente Barak Obama<sup>x</sup>. Aunque no existe consenso sobre la respuesta a esta interrogante, es evidente que se trata de un fenómeno de naturaleza multicausal en el que se combinan orfandad forzada, pobreza, exclusión social, violencia e inseguridad, como los principales «factores expulsivos» (*push factors*), búsqueda reunificación familiar y de oportunidades educativas y laborales, y una errada interpretación de la legislación migratoria de Estados Unidos, como «factores de atracción» (*pull factors*).

## INDUCIDOS Y ALECCIONADOS

Para comprender mejor esta «urgente situación humanitaria», es clave preguntarse: ¿Toman por sí solos los menores la decisión de movilizarse o son inducidos por alguien más? ¿Quién paga su travesía? ¿Cuál es el porcentaje de niños con familiares en Estados Unidos? Las respuestas son más que obvias. Por muchos deseos que tengan de estar con su madre, su padre, o ambos, es obvio que los menores no toman por ellos mismos la decisión de emigrar, no tienen ni el dinero ni los contactos para hacerlo, son inducidos; y quienes pagan su peligrosa travesía son quienes les inducen: madre, padre, o ambos. Más aún, por muy duro que esto parezca es evidente que los menores van aleccionados sobre las respuestas que deben dar a las autoridades migratorias al ser capturados e interrogados. Tres son las metas de un inmigrante ilegal en Estados Unidos<sup>xi</sup>: trabajar para subsistir, enviar remesas de dinero a sus familias<sup>xii</sup>, y ahorrar para «mandar a traer o llamar»<sup>xiii</sup> a sus hijos menores. La reunificación familiar es, al igual que el factor económico, una necesidad muy sentida, quizás la más sentida tanto para el inmigrante ilegal como para los hijos que dejó en su país.

El pago a los coyotes o polleros por el traslado de los menores fluctúa entre 2.000 US\$ y 10.000 US\$ y se realiza en cuentas bancarias en Estados Unidos o México, o mediante transferencias de dinero<sup>xiv</sup>. Un coyote hondureño revela quiénes inducen a los niños a emprender esa peligrosa jornada y qué es lo que quieren. «Tomas a los niños centroamericanos, los haces cruzar el río Bravo y luego ellos eran capturados por Inmigración... Es menos dinero pero es dinero seguro porque los padres quieren que entregues al niño a Inmigración»<sup>xv</sup>.

Pero la «crisis compleja con implicaciones humanitarias»<sup>xvi</sup> llegó de rebote a Centroamérica porque los gobiernos de los PTN estaban ajenos a la tragedia que estaban viviendo, y siguen viviendo, decenas de miles de niños de sus países. La explicación más simplista a la masiva

Roberto Cajina y Lynda Orozco

migración de menores no acompañados es la violencia criminal imperante en Honduras, Guatemala y El Salvador. No obstante, un estudio de Acnur revela que esta se combina con la búsqueda de reunificación familiar y de oportunidades educativas y laborales en Estados Unidos, tal como lo manifestó el 84% de los menores entrevistados; mientras 48% aseguraron haber sido afectados la violencia de actores criminales: cárteles de la droga, pandillas o actores estatales (militares y fuerzas de seguridad)<sup>xvii</sup>.

### Rasgándose las vestiduras

La primera respuesta oficial de Washington a la masiva irrupción de NMSA fue el memorándum del presidente Barak Obama a todos los jefes de departamentos ejecutivos y agencias señalando que la misma «ha resultado en una urgente situación humanitaria que requiere una respuesta federal unificada y coordinada» y que, en consecuencia, ha «ordenado al secretario de Seguridad Interior [Homeland Security] establecer un Grupo Unificado de Coordinación Interagencial a fin de garantizar la unidad de esfuerzos en toda la rama ejecutiva en respuesta a los aspectos humanitarios de esta situación, todo consistente con la Ley de Seguridad Interior de 2002 y la Directiva Presidencial 5 de Seguridad Interior (Administración de Incidentes Domésticos) (HSPD-5), incluyendo la coordinación con entidades estatales, locales y otras entidades no federales»<sup>xviii</sup>.

Menos de un mes después el presidente Obama propone al Congreso reformar la *William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008*, que solo es aplicable a menores de Canadá y México, para deportar de forma expedita a los niños migrantes centroamericanos. «... estamos ansiosos –afirma– de trabajar con el Congreso a fin de asegurar que tenemos las facultades legales para maximizar el impacto de nuestros esfuerzos [...] otorgar al secretario del Departamento de Seguridad Nacional facultades discrecionales para el proceso de retorno y expulsión de niños menores no acompañados procedentes de países no contiguos como Guatemala, Honduras y El Salvador; e incrementar las penas para aquellos que trafican con migrantes vulnerables como niños. Adicionalmente requeriremos acción del Congreso en cuanto a la legislación de las apropiaciones suplementarias de emergencia a fin de apoyar: una estrategia agresiva de disuasión enfocada en la expulsión y repatriación de quienes recientemente han cruzado la frontera...»<sup>xix</sup>.

El esfuerzo diplomático inicial de Estados Unidos fue la visita del vicepresidente Joe Biden a Guatemala el 20 de junio de 2014, donde se reunió con los presidentes de ese país y de El Salvador, y altos funcionarios de Honduras y México, a quienes dejó claro que la legalización de los menores migrantes no era una opción para su país, enfatizando que la mayor responsabilidad y búsqueda de soluciones viables para afrontar la crisis era de los países expulsores y que Estados Unidos se limitaría a procesar a los niños según las leyes de ese país sin otorgar «indulgencia» alguna.

Un mes más tarde se sucedieron dos importantes eventos. El primero, la Conferencia Internacional sobre Migración, Niñez y Familia (CIMNF) en Tegucigalpa el 16 y 17 de julio,

Roberto Cajina y Lynda Orozco

convocada por el presidente Juan Orlando Hernández. El secretario general de la ONU, Ban Ki-moon envió un mensaje en el que subrayaba que era preciso «comprender mejor y atacar las causas fundamentales de este fenómeno», es decir, la pobreza, la desigualdad y el grave problema de la seguridad ciudadana<sup>xx</sup>. El secretario general de la OEA, por su parte, llamó la atención al hecho que la situación humanitaria se esté abordando como un tema de seguridad nacional. «Este tipo de abordaje lo que promueve y facilita es la adopción de medidas represivas y que no responden a las necesidades especiales de protección que las normas internacionales garantizan a los niños y niñas, y que deberían por lo tanto ser reconocidas claramente en estos casos [y que] el endurecimiento de las políticas migratorias, a través de más medidas tendientes a la criminalización de la migración, la securitización de la frontera y la externalización del control fronterizo solamente servirían para agudizar la crisis aún más»<sup>xxi</sup>.

El anfitrión, Juan Orlando Hernández, presidente de Honduras, propuso cuatro lineamientos para enfrentar la crisis, cuyo eje central fue «diseñar e implementar en conjunto una iniciativa regional modelada a partir de la experiencia del Plan Colombia y del Plan Mérida, para erradicar la emergencia de seguridad planteada por la localización de las redes del crimen organizado, el narcotráfico y el lavado de activos en nuestros países»<sup>xxii</sup>. En la versión oficial de su discurso esta parte fue editada eliminándose la referencia específica a ambos planes<sup>xxiii</sup>.

De los cuatro planteamientos que hizo el presidente Juan Orlando Hernández en la inauguración de la CIMNF para enfrentar la crisis de los niños migrantes, solo uno se refirió a un aspecto de esta y no fue precisamente lo concerniente a las profundas causas estructurales de su desplazamiento –como sí lo hizo el secretario general de la ONU– sino simplemente al «acogimiento de los migrantes deportados» que, en todo caso, es el final del circuito, no el inicio. El eje central de los planteamientos de Hernández es el mismo alrededor del cual gira lo que él está haciendo en su propio país: militarizar más aún la seguridad pública.

Al proponer «el diseño e implementación de una iniciativa regional modelada a partir de la experiencia del Plan Colombia y del Plan Mérida» –colombianizar/mexicanizar el Triángulo Norte– el presidente Hernández parece no estar enterado de que durante el sexenio del presidente Felipe Calderón, la Iniciativa Mérida significó para Méxco el incremento del gasto militar en 50%, el de seguridad interna 239%, y que dejó 70.000 muertos y más de 25.000 desaparecidos; el secuestro se incrementó 83%; el robo con violencia 65%; la extorsión 40%; los delitos sexuales 16%; el robo en carretera más de 100%; y que se duplicó el robo de vehículos asegurados<sup>xxiv</sup>. Igualmente parece no tener idea de algunas de las dramáticas secuelas del Plan Colombia: 218.000 muertos, 5,7 millones de desplazados, 25.000 desaparecidos de acuerdo con Adam Isacson<sup>xxv</sup>. ¿Es a eso a lo que apuestan los presidentes de Guatemala y El Salvador, quienes en Washington secundaron la propuesta del mandatario hondureño?

Roberto Cajina y Lynda Orozco

Para desconsuelo del presidente Hernández y de sus pares, dos semanas después de la reunión en Washington el vicepresidente Biden descartó públicamente su insólita propuesta. «¿Por qué no tenemos un Plan Colombia para Centroamérica?», se preguntó Biden. Su respuesta fue más que categórica: «Porque los gobiernos centroamericanos no están ni cerca de estar preparados para tomar la clase de decisiones que tomaron los colombianos porque son decisiones muy duras, domésticamente muy difíciles»<sup>xxvi</sup>.

El segundo evento fue la reunión en Washington el 25 de julio entre los presidentes de Estados Unidos, El Salvador, Guatemala y Honduras, en el que los mandatarios de los PTN se limitaron a coincidir en la necesidad de llegar a las raíces del problema, resaltando entre estas la pobreza y la violencia en Centroamérica. También insistieron en reiterar la responsabilidad compartida en esta compleja situación. Sin embargo, Obama les recordó que Estados Unidos ha asumido su responsabilidad con el continuo apoyo a «programas sólidos» que permite que los países de Centroamérica respondan de una mejor forma a los urgentes desafíos de seguridad y gobernabilidad.

Obama también dejó claro que Estados Unidos no sería compasivo en el momento de devolver a sus países de origen a los niños ya que si bien es «una nación de inmigrantes», también es una «nación de leyes». La demanda inmediata de Obama a los gobernantes de estos tres países fue que se continuaran preparando para recibir a los niños deportados porque la pobreza y las difíciles condiciones en que viven esos menores no son motivos suficientes para otorgarles asilo o la residencia<sup>xxvii</sup>. Sin embargo, los presidentes centroamericanos coincidieron en la idea de la iniciativa de seguridad regional propuesta por el presidente de Honduras en la CIMNF.

## GOLPE DE TIMÓN

Pero la posición de Washington, claramente expresada por el vicepresidente Biden, les dobló el brazo a los presidentes de los PTN. Los tres regresaron a sus países con las manos vacías, pero pronto se recuperaron dejando a un lado sus planes guerreristas. El 23 de septiembre de 2014 presentaron al secretario de Estado John Kerry los «Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte»<sup>xxviii</sup> (PAPTN), un plan bastante comprensivo y detallado en el discurso, pero desmesuradamente ambicioso porque demanda multimillonarios recursos líquidos para su ejecución, unos 20.000 millones US\$ en cinco años<sup>xxix</sup>. Tres semanas después, el 14 de noviembre de 2014, lo hicieron en la conferencia auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) «Invirtiendo en Centroamérica: abriendo oportunidades para el crecimiento», en la que también participaron el vicepresidente de Estados Unidos, Joe Biden, y líderes empresariales y gubernamentales de los Estados Unidos, México, Colombia, otros países de América Latina, Europa y Centroamérica.

El PAPTN se fundamenta en cuatro líneas estratégicas: Dinamizar al sector productivo para crear oportunidades económicas; Desarrollar oportunidades para nuestro capital humano; Mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia; y Fortalecer instituciones para



Roberto Cajina y Lynda Orozco

aumentar la confianza de la población en el Estado. La implementación del Plan utilizará como punto de partida los proyectos y avances que supuestamente ya se han iniciado en distintas áreas. En el Plan se expresa que para su exitosa implementación es necesario un manejo transparente, coordinado y continuo de los recursos del gasto público. A la vez es indispensable mejorar la gestión financiera integrada del sector público mediante el mejoramiento de los procesos presupuestarios y su ejecución, la modernización de los sistemas tributarios a fin de expandir los ingresos de tal forma que se logre garantizar la sostenibilidad económica para mayores recursos que permitirá inversión, lo que a su vez generará mayores oportunidades de empleos y desarrollo para los sectores más vulnerables de la sociedad.

Para WOLA «es crucial asegurar que cualquier plan que Estados Unidos apoye sea integral, claramente encauzado y estratégico, que incluya indicadores que permitan su evaluación, y que cuente con el serio respaldo de parte de los gobiernos centroamericanos para su implementación, una lucha frontal contra la corrupción y la promoción de la transparencia», y para ello establece 12 principios clave que deben ser considerados a la hora de evaluar y responder a la Alianza para la Prosperidad<sup>xxx</sup>.

Sin precisar el monto de la inversión total, el PAPTN contempla que las fuentes de este serán recursos propios (ampliación del espacio fiscal y endeudamiento), el sector privado y los donantes. La primera aportación de estos vendrá de Estados Unidos. En un artículo de opinión publicado a finales de enero 2015, el vicepresidente Joe Biden adelantó que el lunes 2 de febrero el presidente Barak Obama solicitaría «al Congreso 1 billón de dólares para ayudar a los líderes centroamericanos a realizar las difíciles reformas e inversiones requeridas para enfrentar los retos interconectados de seguridad, gobernabilidad y económicos de la región»<sup>xxxii</sup>.

Pero más allá de los deseos, aspiraciones, buenas intenciones y de las potenciales bondades del PAPTN, ejecutarlo pondrá a prueba el compromiso y la capacidad de ejecución de los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras, pero sobre todo la voluntad política de sus gobernantes, lo que obligatoriamente demanda un dramático giro en la cultura política de esos tres países. De lo contrario, no habrá manera de contener las oleadas migratorias de niños, jóvenes y adultos hacia Estados Unidos, con todos los riesgos que conllevan.

#### ¿ES VIABLE LA ALIANZA PARA LA PROSPERIDAD?

Con los «Lineamientos del Plan Alianza para la Prosperidad de Triángulo Norte» los mandatarios de los PTN –y en algunos casos sus ministros de Relaciones Exteriores– comenzaron un peregrinaje por el Departamento de Estado, la ONU y el BID presentando su nueva propuesta cuyo objetivo último –de acuerdo al documento oficial– es crear en esos tres países las condiciones económicas y sociales que permitan contener el intenso flujo migratorio de adultos y niños hacia Estados Unidos, ya que a pesar de haber «logrado cierto avance en mejorar la calidad de vida de nuestros habitantes [reconocen que sus] esfuerzos han sido insuficientes para generar un cambio sustancial en la oferta de oportunidades y de



Roberto Cajina y Lynda Orozco

progreso para nuestra población y ofrecerles una mejor calidad de vida que permita revertir el patrón demográfico de migración»<sup>xxxii</sup>.

La Casa Blanca y el Departamento de Estado se tomaron su tiempo para estudiar el PAPTN y no fue hasta febrero de 2015 que se anunció la solicitud de un billón de dólares que el presidente Obama haría al Congreso. Desde antes, técnicos del BID –institución que actúa como Secretaría Técnica del Plan– y funcionarios de los gobiernos de los PTN se dieron a la tarea de darle forma al PAPTN en términos de programas, proyectos y costos; sin embargo, hasta la fecha apenas se conocen algunas pocas generalidades de los mismos de tal forma que resulta imposible valorar cuánto y cómo se ha avanzado.

## LOS OBSTÁCULOS

El PAPTN enfrenta obstáculos que hasta ahora parecen insalvables, el primero y quizás más importante: la negativa de los republicanos en el Senado y el Congreso de Estados Unidos de aprobar, tal como fue presentada, la solicitud de 1 billón US\$ del presidente Obama, por las dudas sobre la capacidad de gestión, voluntad política y transparencia de los gobiernos de esos tres países, pero en especial por razones de política interna. En un año preelectoral los legisladores republicanos –así como los demócratas– han convertido la crisis humanitaria en una crisis política cuyo trasfondo son las profundas e irreconciliables diferencias sobre la reforma migratoria en Estados Unidos.

Legisladores de ambos partidos coinciden, al igual que la Casa Blanca, en que la solución de la crisis es «reformar la Ley de 2008»<sup>xxxiii</sup> –tomar el proceso expedito y restrictivo utilizado para los niños no acompañados procedentes de México y usarlo de la misma forma con los menores de Centroamérica»<sup>xxxiv</sup>, lo que significa que los niños de los PTN tendrían una única entrevista con un agente de la Patrulla Fronteriza –sin ningún tipo de asistencia legal– para probar si temen ser víctimas de persecución, y si no la pasan serían regresados inmediatamente a sus países de origen. Sin embargo, esa es la respuesta apropiada a una crisis migratoria, no a una crisis de refugiados que es la forma correcta de considerar la situación de los menores centroamericanos, tal como aseguró en su oportunidad el senador demócrata Tom Harkin: «Pienso que esos niños deberían tener la presunción de que son refugiados en busca de asilo»<sup>xxxv</sup>.

En un análisis de febrero 2015 WOLA asegura que «El paquete de ayuda propuesto beneficiaría mayoritariamente a instituciones civiles sobre las prioridades de la "guerra contra las drogas"» y por ello exhorta al Congreso de Estados Unidos «a financiar el monto total en las proporciones actuales entre los programas de asistencia. Aún faltan detalles y WOLA alienta al Congreso a garantizar que los programas de Estados Unidos sean cuidadosamente inscritos y enfocados en aquellos gobiernos y agencias que están genuinamente comprometidos a luchar contra la corrupción y la impunidad que carcomen las instituciones del Estado. En general, sin embargo, esta solicitud de presupuesto parece ser un enfoque serio que confronta directamente las circunstancias que han forzado a muchos centroamericanos a dejar sus países»<sup>xxxvi</sup>.

Roberto Cajina y Lynda Orozco

La posición de WOLA es sensata y realista, reconoce que la propuesta de Obama muestra una notable mejoría con relación «a los grandes paquetes de asistencia de Estados Unidos que en su gran mayoría estaban destinados a asistencia a los ejércitos y fuerzas policiales y que priorizaban la interdicción de drogas y la guerra contra las drogas sobre el fortalecimiento de las instituciones públicas»<sup>xxxvii</sup>, como el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida. Pero además subraya la corrupción y la impunidad que campean en los PTN y alimentan de forma perversa la violencia y la inseguridad, causa de la masiva migración de centroamericanos.

La «batalla» entre republicanos y demócratas por el paquete de asistencia a Centroamérica y en particular a los PTN aún no ha concluido; sin embargo, hay algo seguro: el billón de dólares no será aprobado íntegramente, lo que impactará en las expectativas de los gobiernos y la empresa privada del Triángulo Norte, así como del Consejo Empresarial de América Latina (CEAL) porque el giro que esos tres países le han dado al PAPTN está centrado en un estrecha alianza con los sectores empresariales de Centroamérica, así como de inversionistas estadounidenses. Y a eso es a lo que apunta, en parte, el paquete de billonario solicitado por Obama.

En junio 2015 se conoció que el comité de adjudicaciones de la Cámara Alta asignaría 673,5 millones US\$ para el PAPTN, asignación que duplica los 296,5 millones US\$ que la Cámara Baja había asignado para toda Centroamérica el 3 de junio, pero que estaba asignado específicamente a CARSI<sup>xxxviii</sup>.

En una conferencia en el Wilson Center, Roberta Jacobson, secretaria de Estado adjunta de Estados Unidos para Latinoamérica, fue clara al asegurar: «Temo que el Congreso vaya a devolvernos solo la parte de fondos para seguridad y a decir que todo lo demás no lo aprueba porque está relacionado con la construcción de esas naciones» y el fortalecimiento de sus democracias. «Eso es una receta para el desastre, porque no podemos centrarnos solo en la seguridad»<sup>xxxix</sup>.

Pero también el PAPTN tiene críticos en su propio patio. El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) asegura que el PAPTN «solo puede ser legítimo y efectivo, si su formulación y ejecución es democrática, transparente e incluyente», y que «la carencia de cifras no provee marco o referencia confiable mínima para evaluar su viabilidad [y que] requiere «mecanismos efectivos de evaluación y seguimiento, así como garantizar que su ejecución será transparente, y que ofrecerá la debida rendición de cuentas»<sup>xl</sup>. «Plaza Pública», por su parte, calificó la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte como un «proyecto de la élite empresarial [que] tiende a convertirse en un nuevo proyecto inversionista de carácter privado, que consolidará a los grupos económicos más fuertes, y que puede conducir a nuevas oleadas de migrantes, tal como ha [venido] ocurriendo de manera creciente en los últimos 40 años»<sup>xli</sup>.

Roberto Cajina y Lynda Orozco

Por paradójico que parezca, y más allá de las esperanzas de Roberta Jacobson de utilizar los fondos solicitados al Congreso de Estados Unidos para que las instituciones de los PTN sean transparentes y resistentes ante las amenazas del crimen organizado, la no transparencia, ausencia de una cultura de rendición de cuentas, la corrupción y la impunidad que carcomen las instituciones de El Salvador, Guatemala y Honduras, y la brutal escalada de violencia en El Salvador en respuesta al endurecimiento de sus fracasadas políticas de mano dura y súper mano dura, son factores que conspiran seriamente en contra del PAPTN.

Los graves problemas internos de los PTN ponen en duda su capacidad para garantizar la gobernabilidad y una ejecutoria eficiente y transparente de los fondos que puedan conseguirse. Para el senador Patrick Leahy «Los problemas de Guatemala (debilidad institucional, corrupción e infiltración del crimen organizado en el Estado) no son solo de Guatemala. Honduras y El Salvador sufren las mismas condiciones de instituciones débiles, falta de credibilidad, corrupción extendida, amenazas y asesinatos de defensores de derechos humanos, periodistas, aun fiscales, y de una historia de impunidad»<sup>xlii</sup>.

Aun si el PAPTN llegase a ser una iniciativa exitosa, los resultados no se verían en el corto ni en el mediano plazo, y frente a ello se erige una cruda y dramática realidad: «Aplicar medidas más severas a los coyotes seguramente que aminorará, por un tiempo, el arribo masivo de niños a Estados Unidos. La administración Obama podría también aprobar métodos más expeditos de deportación de menores, lo que igualmente disminuiría el flujo. Pero ninguna de esas políticas llega al corazón del asunto. Las madres y padres continuarán buscando las vías para reunirse con sus hijos; continuarán tratando de sacarlos de sitios violentos y tenerlos a salvo, y si nadie ofrece una mejor alternativa los coyotes continuarán siendo la única forma de hacerlo, y los niños no pararán de llegar»<sup>xliii</sup>.

### EL FLUJO MIGRATORIO NO CEDE

En efecto, no han parado de llegar aunque las cifras de U.S. Custom and Border Protection indican que entre los años fiscales 2014 y 2015 las aprehensiones de menores no acompañados se redujeron 45,08 por ciento, y las de unidades familiares 56,02 por ciento<sup>xliv</sup>. Pero la disminución de las aprehensiones no significa que el flujo migratorio esté menguando ni que marque una tendencia a su final. Esa disminución es relativa. A pesar de lo que revelan las cifras el flujo migratorio de menores y unidades familiares hacia Estados Unidos no ha cesado. Lo que ha sucedido es un cambio en los roles de aprehensiones. En el año fiscal 2014 Estados Unidos capturó a 239.000 ciudadanos de los tres países del Triángulo Norte, y México 102.000. Para el año fiscal 2015 las cifras cambiaron: 110.000 capturados por Estados Unidos y 173.000 por México. Igual sucedió con los menores del Triángulo Norte. Estados Unidos capturó 122.000 niños en el año fiscal 2014, y México 87.000, pero en el año fiscal 2015 las cuentas comenzaron a invertirse: 22.000 menores centroamericanos capturados por Estados Unidos, y 29.000 por México<sup>xlv</sup>.

Un reciente estudio documenta con estadísticas el rol del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto capturando y deportando migrantes menores y adultos de El Salvador,

Roberto Cajina y Lynda Orozco

Guatemala y Honduras. Las cifras son contundentes. «Hasta 2014 las aprehensiones en Estados Unidos crecieron a un ritmo más rápido que las de México. Las aprehensiones de centroamericanos en la frontera Estados Unidos-México se quintuplicaron, mientras las mexicanas apenas crecieron 61 por ciento entre 2010 y 2014. Las aprehensiones de Estados Unidos de menores no acompañados [se incrementaron] trece veces en ese mismo periodo, comparadas con las de niños migrantes en México que se incrementaron cinco veces. Este patrón está en vías de reversión en 2015 en la medida en que las aprehensiones de México están proyectadas a crecer un 70 por ciento, eclipsando las de Estados Unidos que han caído a más de la mitad en comparación con el año anterior. Este patrón es igual para las aprehensiones de menores, que están creciendo considerablemente en México mientras que las de Estados Unidos fueron proyectadas a caer a la mitad»<sup>xlvi</sup>.

Este trabajo del gobierno del presidente Peña Nieto no es *ad honorem*. Recientemente *The New York Times* destacó que «en los pasados quince meses, a solicitud del presidente Obama, México ha desatado una feroz persecución de refugiados que huyen de la violencia en América Central. Estados Unidos ha entregado a México decenas de millones de dólares durante el año fiscal que finalizó el 30 de septiembre para impedir que esos migrantes lleguen a la frontera de Estados Unidos y soliciten asilo. Esencialmente Estados Unidos ha encargado a México el problema, que es similar a la crisis de refugiados que ahora agita a Europa»<sup>xlvii</sup>.

La Alianza para la Prosperidad de Triángulo Norte no arranca a pesar de la retórica oficial. Los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras aún no muestran las fuentes ni los montos de los recursos propios para echarlo a andar, ni las contribuciones de los gobiernos anunciados por el presidente Juan Orlando Hernández como ávidos donantes. El sector privado de cada uno de esos tres países al igual que sus gobiernos están a la espera y confiados en que el Congreso de Estados Unidos apruebe los mil millones de dólares solicitados por el presidente Obama, recursos potenciales que navegan en las agitadas aguas de la política interior estadounidense en un año preelectoral. Mientras, los factores de expulsión y de atracción continúan estimulando el flujo migratorio de decenas de miles de menores no acompañados y de unidades familiares que se arriesgan a emprender la peligrosa travesía hacia Estados Unidos en busca de lo que en sus países sistemáticamente, desde siempre, se les ha negado.

Roberto Cajina y Lynda Orozco  
Consultor Civil en Seguridad, Defensa y Gobernabilidad Democrática  
Licenciada en Diplomacia y Relaciones Internacionales

<sup>i</sup> Banco Mundial. El Salvador: panorama general, disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador/overview>.

<sup>ii</sup> Banco Mundial. Guatemala: panorama general, disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>.

<sup>iii</sup> Banco Mundial. Honduras: Panorama general, disponible en

Roberto Cajina y Lynda Orozco

<http://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview>.

<sup>iv</sup> Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal. «Listado de las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo 2014», disponible en <http://www.seguridadjusticiapaz.org.mx/biblioteca/download/6-prensa/198-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2014>.

<sup>v</sup> [http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Southwest%20Border%20Family%20Units%20and%20UAC%20Apps%20FY13%20-%20FY14\\_0.pdf](http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Southwest%20Border%20Family%20Units%20and%20UAC%20Apps%20FY13%20-%20FY14_0.pdf).

<sup>vi</sup> «Children on the Run. Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico. The Need for International Protection», pp. 4 y 15, disponible en <http://unhcrwashington.org/children>.

<sup>vii</sup> «Qué representa la cantidad de personas (ya sea un niño menor de 18 años, su padre/madre o guardián legal) aprehendidas con un miembro de la familia por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos», disponible en United States Border Patrol. Southwest Border Sectors. Family Unit and Unaccompanied Alien Children (0-17) apprehensions FY 14 compared to FY 13, disponible en [http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Southwest%20Border%20Family%20Units%20and%20UAC%20apps%20FY13%20-%20FY14\\_0.pdf](http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Southwest%20Border%20Family%20Units%20and%20UAC%20apps%20FY13%20-%20FY14_0.pdf).

<sup>viii</sup> United States Border Patrol. *Op. cit.*

<sup>ix</sup> *Ibidem.*

<sup>x</sup> Presidential Memorandum. Response to the Influx of Unaccompanied Alien Children Across the Southwest Border, disponible en

<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/02/presidential-memorandum-response-influx-unaccompanied-alien-children-acr>.

<sup>xi</sup> En Estados Unidos se contabilizan 41,3 millones de inmigrantes, de estos 11,3 millones son ilegales (<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/07/22/authorized-immigrant-population-stable-for-half-a-decade/>) de los cuales 3,2 millones son centroamericanos procedentes de los PTN (<http://www.migrationpolicy.org/article/central-american-immigrants-united-states>).

<sup>xii</sup> En 2014 en El Salvador las remesas familiares aumentaron 6,7%. En este año el país recibió 4.217 millones US\$, 263.6 millones \$ más que en 2013; en Honduras se incrementaron 11%, pasando de 3.093 millones US\$ en 2013 a 3.440 millones US\$ en 2014; y en Guatemala crecieron 8%, de 5.105 US\$ en 2013 a 5.544 millones US\$ en 2014, véase «Remesas en Centroamérica», disponible en [http://www.centralamericadata.com/es/search?q1=content\\_es\\_le:%22remesas%22](http://www.centralamericadata.com/es/search?q1=content_es_le:%22remesas%22).

<sup>xiii</sup> *BBC Mundo*. «Los niños decían que los mandaron llamar sus familias en Estados Unidos porque el gobierno les iba a dar visa para quedarse...» disponible en

[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140802\\_menores\\_mexico\\_eeuu\\_migracion\\_an](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140802_menores_mexico_eeuu_migracion_an).

<sup>xiv</sup> DUDLEY Steven. «Transnational crime in Mexico and Central America: Its evolution and roles in international migration», p. 15. Migration Policy Institute, November 2012, disponible en <http://www.migrationpolicy.org/research/RMSG-CentAm-transnational-crime>.

<sup>xv</sup> GORDON Ian. «Listen to a Honduran Coyote Tell You All About Last Year's Child Migrant Crisis». Mother Jones, disponible en

<http://www.motherjones.com/mojo/2015/06/coyote-child-migrant-crisis-radio-ambulante>.

<sup>xvi</sup> «Unaccompanied Children from Central America: Foreign Policy Considerations», disponible en

<https://www.fas.org/sgp/crs/homesec/R43702.pdf>.

<sup>xvii</sup> Children on the Run..., p. 6.

<sup>xviii</sup> Presidential Memorandum. Response to the Influx of Unaccompanied Alien Children Across the Southwest Border. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. Subject: Response to the Influx of Unaccompanied Alien Children Across the Southwest Border, disponible en

<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/02/presidential-memorandum-response-influx-unaccompanied-alien-children-acr>.

<sup>xix</sup> <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/30/letter-president-efforts-address-humanitarian-situation-rio-grande-valle>.

<sup>xx</sup> Mensaje del secretario general de la ONU, Ban Ki-moon pronunciado por la coordinadora residente de las Naciones Unidas en Honduras, Consuelo Vidal Bruce, en la Conferencia internacional sobre Migración, Niñez y Familia, 16 de julio de 2014, disponible en

<http://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/presscenter/speeches/2014/07/16/mensaje-del-secretario-general-de-la-onu-ban-ki-moon-pronunciado-por-la-coordinadora-residente-de-las-naciones-unidas-en-honduras-consuelo-vidal-bruce-en-la-conferencia-internacional-sobre-migraci-n-ni-ez-y-familia-16-de-julio-de-2014.html>.

<sup>xxi</sup> Mensaje del secretario general de la OEA, Miguel Insulza, en la Conferencia Internacional sobre Migración, Niñez Familia, 16 de julio de 2014 disponible en

[https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/discurso.asp?sCodigo=14-0032](https://www.oas.org/es/centro_noticias/discurso.asp?sCodigo=14-0032).

- <sup>xxii</sup> Presidente de Honduras propone un Plan Colombia y Mérida para su región. Portal ALBA, disponible en <http://www.portaalba.org/index.php/2014-03-27-16-48-36/2014-03-29-21-40-25/imperialismo/795-presidente-de-honduras-propone-un-plan-colombia-y-merida-para-su-region>.
- <sup>xxiii</sup> Texto editado: «En el diseño e implementación de una iniciativa regional modelada a partir de las experiencias realizadas para erradicar la emergencia de seguridad planteada por la localización de las redes del crimen organizado, el narcotráfico y el lavado de activos en nuestros países y al mismo tiempo promover el desarrollo económico e inclusión social», <http://www.presidencia.gob.hn/?p=2266>.
- <sup>xxiv</sup> Intervenciones en II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública. 17 de diciembre, 2012, disponible en <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=291492>.
- <sup>xxv</sup> <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1191-si-el-plan-colombia-es-un-exito-ique-es-un-fracaso.html>.
- <sup>xxvi</sup> «Huge US antidrugs plan in Central America not imminent: Biden», disponible en <http://news.yahoo.com/biden-us-cannot-offer-huge-antidrugs-plan-central-002645645.html>.
- <sup>xxvii</sup> Remarks by President Obama after Meeting with Central American Presidents, July 25, 2014, disponible en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/07/25/remarks-president-obama-after-meeting-central-american-presidents>.
- <sup>xxviii</sup> <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39224313>.
- <sup>xxix</sup> <http://www.prensalibre.com/us7-mil-900-millones-en-plan-integral>.
- <sup>xxx</sup> Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). 12 Principios para evaluar el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, disponible en [http://www.wola.org/es/comentario/12\\_principios\\_para\\_evaluar\\_el\\_plan\\_de\\_la\\_alianza\\_para\\_la\\_prosperidad\\_del\\_triangu\\_lo\\_norte](http://www.wola.org/es/comentario/12_principios_para_evaluar_el_plan_de_la_alianza_para_la_prosperidad_del_triangu_lo_norte).
- <sup>xxxi</sup> [http://www.nytimes.com/2015/01/30/opinion/joe-biden-a-plan-for-central-america.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/01/30/opinion/joe-biden-a-plan-for-central-america.html?_r=0).
- <sup>xxxii</sup> *Ibidem*.
- <sup>xxxiii</sup> William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act, January 1, 2008, disponible en <http://www.state.gov/j/tip/laws/113178.htm>. Esta Ley fue aprobada por consenso bipartidista con el fin de combatir el tráfico sexual de menores y proteger legalmente a los niños que ingresaban a Estados Unidos que no fueran de México o Canadá. En consecuencia, los menores no pueden ser rápidamente regresados a sus países de origen y son entregados al Departamento de Servicios Salud y Humanos.
- <sup>xxxiv</sup> Dara Lind. «How Congress wants to make it easier to send children back to Central America», disponible en <http://www.vox.com/2014/6/29/5854904/obama-child-migrants-congress-2-billion-contiguous-screening-central-america>.
- <sup>xxxv</sup> «Plan for Young Migrants at Impasse in Congress», disponible en [http://www.nytimes.com/2014/07/23/us/plan-for-young-migrants-at-impasse-in-congress.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/07/23/us/plan-for-young-migrants-at-impasse-in-congress.html?_r=0).
- <sup>xxxvi</sup> Adam Isacson. «What's in the billion-dollar aid request for Central America?», disponible en <http://www.wola.org/es/node/4897>.
- <sup>xxxvii</sup> *Ibidem*.
- <sup>xxxviii</sup> «Congreso de EUA minimiza asistencia a C. A.», disponible en <http://www.latribuna.hn/2015/07/12/senado-de-eua-proyecta-673-5-millones-para-triangulo-norte/>.
- <sup>xxxix</sup> «EE.UU. advierte del "desastre" si el Congreso recorta fondos para Centroamérica», disponible en <http://www.s21.com.gt/nacionales/2015/06/09/eeuu-advierte-desastre-si-congreso-recorta-fondos-para-centroamerica>.
- <sup>xl</sup> Posición ante el Plan de la alianza para la prosperidad del Triángulo Norte, disponible en [http://icefi.org/sites/default/files/posicion\\_ante\\_el\\_plan\\_de\\_la\\_alianza\\_para\\_la\\_prosperidad\\_del\\_triangu\\_lo\\_norte\\_ca\\_03-2015.pdf](http://icefi.org/sites/default/files/posicion_ante_el_plan_de_la_alianza_para_la_prosperidad_del_triangu_lo_norte_ca_03-2015.pdf).
- <sup>xli</sup> GALEANO Luis: «Alianza para la prosperidad. Un proyecto de la elite empresarial», disponible en <http://www.plazapublica.com.gt/content/un-proyecto-de-la-elite-empresarial>.
- <sup>xlii</sup> <http://www.laprensagrafica.com/2015/07/24/sube-tono-en-washington-por-corrupcion-en-centroamerica#sthash.oCO2gqlj.dpuf>.
- <sup>xliiii</sup> MARTÍNEZ Óscar. *Op. cit.*
- <sup>xliv</sup> <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/USBP%20Stats%20FY2014%20sector%20profile.pdf>.
- <sup>xlv</sup> Rodrigo Dominguez Villegas and Victoria Rietig: «Migrants Deported from the United States and Mexico to the Northern Triangle: A Statistical and Socioeconomic Profile». Migration Policy Institute, September 2015, disponible en <http://www.migrationpolicy.org/research/migrants-deported-united-states-and-mexico-northern-triangle-statistical-and-socioeconomic>.
- <sup>xlvi</sup> *Ibidem*.
- <sup>xlvii</sup> Sonia Nazario. «The Refugees at Our Door». *The New York Times*, October 10, 2015, disponible en [http://www.nytimes.com/2015/10/11/opinion/sunday/the-refugees-at-our-door.html?ref=opinion&\\_r=1](http://www.nytimes.com/2015/10/11/opinion/sunday/the-refugees-at-our-door.html?ref=opinion&_r=1).