

¿Se han reducido el crimen y la violencia en Centroamérica con los programas CARSI financiados por Estados Unidos?

Un análisis de la evaluación de LAPOP sobre el impacto de los Programas Estadounidenses de Prevención de Violencia en Centroamérica

Resumen Ejecutivo e Introducción*

Por David Rosnick, Alexander Main y Laura Jung**

Septiembre 2016



Center for Economic and Policy Research
1611 Connecticut Ave. NW
Suite 400
Washington, DC 20009

tel: 202-293-5380
fax: 202-588-1356
www.cepr.net

* El texto de la parte central del informe se puede leer en inglés en la siguiente página: <http://cepr.net/images/stories/reports/carsi-2016-09.pdf>

**David Rosnick es economista en el Centro de Investigación en Económica y Política (CEPR) en Washington, D.C. Alexander Main es Asociado Principal de Política Internacional y Laura Jung es una pasante del Programa Internacional en CEPR.

Contenido

| | |
|-------------------------|---|
| Resumen Ejecutivo | 1 |
| Introducción | 2 |
| Bibliografía..... | 5 |

Agradecimientos

Los autores agradecen a Mark Weisbrot, Dan Beeton, Jake Johnston y Rebecca Watts por sus valiosos comentarios y apoyo en la edición. También agradecen a Patricia Abdelnour, Asier Achutegui y Rebecca Watts por la traducción.

Resumen Ejecutivo

En Octubre de 2014, el Proyecto de Opinión Pública de América Latina de Vanderbilt University (LAPOP por sus siglas en inglés) publicó una evaluación de impacto de programas comunitarios de prevención de violencia que han sido implementados bajo la Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica del Departamento de Estado (CARSI por sus siglas en inglés). El estudio evaluó datos de encuestas que medían la percepción pública del crimen en 127 zonas de tratamiento y de control en municipalidades en El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, donde han sido implementados los programas de prevención de violencia. Los autores del estudio manifestaron que los datos muestran que “en varios aspectos claves los programas han sido un éxito” y señalan por ejemplo que 51 por ciento menos residentes de comunidades “tratadas” reportaron tener conocimiento de asesinatos e incidentes de extorsión durante los 12 meses anteriores y 19 por ciento menos residentes reportaron haber escuchado de robos.

Como el estudio de LAPOP es, hasta la fecha, la única evaluación disponible al público del impacto de los programas ejecutados bajo CARSI — un régimen de ayuda regional notoriamente opaca que ha recibido cientos de millones de dólares de financiamiento del gobierno de Estados Unidos — una revisión exhaustiva del estudio de LAPOP parecía pertinente.

El siguiente informe examina los datos recolectados durante el estudio de LAPOP y los somete a una serie de evaluaciones estadísticas. Los autores encuentran que el estudio no puede sustentar la conclusión de que las áreas que recibieron tratamiento de los programas de CARSI hayan mostrado mejores resultados que aquellas zonas que no recibieron el tratamiento.

Este informe identifica problemas importantes con el estudio de LAPOP, específicamente, la falta de aleatoriedad en la selección de las áreas de tratamiento versus las de control y como las diferencias en las condiciones iniciales, y también las diferencias en los resultados entre áreas de tratamiento y de control, han sido interpretados. En el caso de robos reportados, si bien las áreas que recibieron tratamiento tenían un alto nivel de robos reportados durante el año previo al tratamiento, es posible que haya alguna reversión a niveles normales durante el año posterior. La metodología de LAPOP no establece ninguna diferencia entre un tratamiento efectivo y, por ejemplo, una disminución no-relacionada en robos reportados en una zona tratada después de un año con una cantidad de robos extraordinariamente alta. La serie de pruebas estadísticas en este informe indican que esta posibilidad es bastante plausible y no puede ser descartada; y que el estudio de LAPOP, por lo tanto, no demuestra efectos positivos del tratamiento que sean estadísticamente significativos. Lo mismo puede decirse de las otras variables donde el estudio de LAPOP encuentra

mejorías significativas.

Introducción

En 2007 el Presidente George W. Bush creó la Iniciativa Mérida (Mérida Initiative), una respuesta regional al incremento de la violencia y el tráfico de droga en México y Centroamérica. En 2010, la administración Obama separó a los países centroamericanos de la Iniciativa Mérida con la creación de un programa nuevo conocido como la Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica (CARSI por sus siglas en inglés). Entre los años fiscales 2008 y 2015, Estados Unidos asignó al menos 1.2 mil millones de dólares en ayudas a Centroamérica a través de estas dos iniciativas, según el Servicio de Investigaciones del Congreso (CRS por sus siglas en inglés).¹

En respuesta al fuerte incremento de la migración de los países centroamericanos, especialmente de menores no acompañados, el gobierno de EEUU propuso incrementar significativamente sus gastos en la región, con un enfoque particular en los países del Triángulo Norte; Guatemala, Honduras y El Salvador. Presentada como un nuevo modo de asistencia con el objetivo de mitigar la terrible situación económica y los extraordinarios niveles de violencia en estos tres países, la “Estrategia 2015 de Compromiso con Centroamérica” de la administración de Obama incrementa fuertemente el presupuesto asignado a CARSI. Se asignaron 349 millones de dólares a CARSI para el año fiscal 2016, mientras que en el año fiscal 2015 se asignaron 170 millones de dólares.²

Los objetivos oficiales de CARSI son los de apoyar a los cuerpos policiales y de seguridad en la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado y las actividades relacionadas con las pandillas en la región; incrementar la capacidad y la rendición de cuentas de los gobiernos de la región; y fortalecer la presencia del estado y de los sistemas de seguridad en las comunidades que se encuentran en situación de riesgo.³ Además de estos objetivos generales se sabe muy poco sobre CARSI, ya que el gobierno de EEUU no ha publicado información detallada de cómo los fondos del programa están siendo utilizados en cada país.

Se han incrementado las críticas a los programas CARSI por parte de grupos de derechos humanos, así como de miembros del Congreso estadounidense, quienes acusan al gobierno de EEUU de no hacer lo suficiente para luchar contra la corrupción y los abusos a los derechos humanos cometidos

¹ Meyer y Seelke (2015).

² Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes de EEUU (2015).

³ Departamento de Estado de EEUU. “Iniciativa Centroamericana Regional de Seguridad”.

por las fuerzas de seguridad de la región, las cuales están cada vez más militarizadas.⁴ Docenas de miembros del Congreso llevan años exigiendo la suspensión total de asistencia en seguridad a Honduras, uno de los principales receptores de ayuda CARSI, debido a los abusos — algunos demostrados y otros presuntos — cometidos por las fuerzas policiales y militares y los asesinatos frecuentes y con impunidad de activistas.

Existen muy pocos indicios de que los cientos de millones de dólares que el gobierno de EEUU ha entregado a CARSI hayan producido un impacto positivo neto. Tal como lo advirtió el CRS en un informe sobre CARSI de diciembre 2015, “la mayoría de los indicadores de seguridad a nivel de país aún no han presentado ninguna mejoría”.⁵ Aunque la Oficina de Asuntos Internacionales de Estupefacientes y Aplicación de la Ley (INL por sus siglas en inglés) del Departamento de Estado sostiene que evalúa regularmente los programas CARSI, esta no ha publicado esas evaluaciones ni revelado la metodología que utiliza.⁶

A la fecha solo se ha publicado una sola evaluación profunda del programa CARSI. En octubre 2014 el Proyecto de Opinión Pública de América Latina de Vanderbilt University (LAPOP por sus siglas en inglés) publicó un estudio titulado “Evaluación de impacto de la estrategia basada en la comunidad de USAID para la prevención de la delincuencia y la violencia en América Central: Informe regional para El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá”.⁷ El estudio de investigación, realizado en 2013 con el apoyo de la Agencia de EEUU para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), busca evaluar el impacto de los programas de prevención de crimen y violencia con base en las comunidades que fueron financiados por CARSI y ejecutados por USAID en distintas municipalidades de El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. A pesar de que el Departamento de Estado no ha especificado el nivel de financiamiento que estos programas han recibido, al desglosar detalladamente la ley de asignación presupuestaria se puede advertir que USAID recibe una proporción relativamente pequeña del financiamiento total adjudicados a CARSI.

Las conclusiones del estudio de LAPOP — sustentadas por encuestas de percepción pública de criminalidad, tanto en comunidades “de tratamiento” como “de control” en los cuatro países — sugieren que los programas de prevención han sido exitosos. Según este mismo estudio por ejemplo, 51 por ciento menos residentes en las comunidades “tratadas” indicaron tener conocimiento de asesinatos o de incidentes de extorsión durante los 12 meses anteriores y 19 por ciento menos residentes reportaron haber oído de incidentes de robos. El Departamento de Estado y USAID han

⁴ Main (2015).

⁵ Meyer y Seelke (2015).

⁶ Ibid.

⁷ Berk-Seligson et al (2014).

utilizado a menudo los resultados de este estudio como “prueba de que estos tipos de programas están funcionando”.⁸

Tomando en cuenta que este estudio es la única evaluación disponible sobre el impacto del programa CARSI y que el gobierno de Estados Unidos lo esté utilizando para justificar el mantenimiento e incremento de su inversión en CARSI, parece conveniente analizar con profundidad el estudio elaborado por LAPOP.

El siguiente informe examina los datos obtenidos por la investigación de LAPOP y los somete a una serie de pruebas estadísticas. Los autores encontraron que el estudio no puede sustentar la conclusión de que las regiones tratadas en los programas CARSI hayan mostrado mejores resultados que las áreas que no fueron tratadas.

El problema principal del estudio de LAPOP es la falta de aleatoriedad en la selección de las áreas de tratamiento versus las de control y como las diferencias en las condiciones iniciales, y también las diferencias en los resultados entre áreas de tratamiento y de control, han sido interpretados. En el caso de los robos reportados por ejemplo, si las áreas que recibieron tratamiento tuvieron un nivel elevado de denuncias de robo durante el año previo al tratamiento, es posible que haya una reversión a niveles normales durante el año siguiente. La metodología de LAPOP no establece, por ejemplo, ninguna diferencia entre un tratamiento efectivo y una declinación no relacionada de las denuncias de robo en una área tratada luego de un año con un índice extraordinariamente alto de robos reportados. La serie de pruebas estadísticas en este estudio indican que esta posibilidad es muy plausible y no puede ser descartada. Por esa razón, el estudio de LAPOP no demuestra efectos positivos del tratamiento que sean estadísticamente significativos. Se puede afirmar lo mismo sobre otras variables utilizadas donde el estudio de LAPOP concluye que hay mejorías significativas.

Así que todavía no existe ninguna evidencia de que el programa CARSI haya producido resultados positivos.

⁸ Hogan (2014).

Bibliografía

- Berk-Seligson, Susan, Diana Orcés, Georgina Pizzolitto, Mitchell A. Seligson y Carole J. Wilson. 2014. “Evaluación de impacto de la estrategia basada en la comunidad de USAID para la prevención de la delincuencia y la violencia en América Central: Informe regional para El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá”. Nashville, TN: The Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Vanderbilt University. <http://www.vanderbilt.edu/lapop/carsi-study.php>
- Hogan, Elizabeth. 2014. Testimony to the House Committee on Foreign Affairs, November 18. <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20141118/102680/HHRG-113-FA07-Wstate-HoganE-20141118.pdf>
- Main, Alex. 2015. “Congressional Democrats Voice Renewed Opposition to US Security Assistance to Honduras – Will Kerry Finally Listen?” The Americas Blog. Washington, DC: Center for Economic and Policy Research. <http://cepr.net/blogs/the-americas-blog/congressional-democrats-voice-renewed-opposition-to-u-s-security-assistance-to-honduras-will-kerry-finally-listen>
- Meyer, Peter J. y Clare Ribando Seelke. 2015. “Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress”. Congressional Research Service. <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41731.pdf>
- US Department of State. N.d. “Central America Regional Security Initiative”. <http://www.state.gov/p/wha/rt/carsi/>
- US House of Representatives Committee on Appropriations. 2015. “Division K- Department Of State, Foreign Operations, And Related Programs Appropriations Act, 2016”. Explanatory Statement. <http://docs.house.gov/meetings/RU/RU00/20151216/104298/HMTG-114-RU00-20151216-SD012.pdf>