



La problemática de desplazamiento interno y migración forzada de víctimas de violencia generalizada y crimen organizado en El Salvador y Centroamérica: realidades y nuevos escenarios que demandan protección y reajustes para la acción humanitaria

Celia Medrano

En enero 2015, en el marco del aniversario de la firma de los Acuerdos de Paz, El Salvador recibió la visita oficial Ban Ki-moon, actual Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El acontecimiento generó, tanto para los salvadoreños como para la

comunidad internacional, diversas reflexiones sobre el alcance real de dicho proceso 23 años después de su principal logro: la finalización del conflicto armado.

El mismo funcionario, luego de su visita, en un artículo publicado por el periódico “El Nuevo Herald”, escribió que *“los países de la región, especialmente del Triángulo Norte formado por El Salvador, Guatemala y Honduras, están sometidos a la amenaza de la violencia armada impuesta por la delincuencia organizada transnacional, las pandillas y el tráfico de drogas... Hoy en día, la región registra los índices de homicidios más altos del mundo. Desde el final de la guerra civil han muerto casi tantos salvadoreños como los que perdieron la vida durante el conflicto... Las guerras en Centroamérica pueden haber terminado, y el aniversario de los acuerdos de paz debe ser celebrado. Pero las personas de la región siguen esperando la paz y la estabilidad plenas que merecen...”*¹.

El Salvador figuró como uno de los cinco países más violentos del mundo con una tasa de homicidio promediado de 41.2 por cada 100,000 habitantes², según reportes correspondientes al 2013. Se han contabilizado 73.000 homicidios desde la firma de los acuerdos de paz en 1992 hasta el año 2013, un número que se compara al dato oficial de 75.000 muertos durante el conflicto armado³. Las bandas criminales controlan territorios específicos en casi todos los departamentos del país, y las acciones estatales han sido insuficientes para frenar las tendencias delictivas y garantizar la seguridad ciudadana. En el contexto de América Central, las pandillas pueden tener control directo sobre la sociedad y ejercen poder de facto en las zonas donde operan.

La violencia letal ha sido un desafío constante a lo largo de la etapa del post-conflicto. Después de más de dos décadas, la ausencia de un enfrentamiento armado no ha representado para el salvadoreño común vivir en paz.

Los datos de la Policía Nacional Civil (PNC) en El Salvador en los primeros cinco meses del año 2015, han registrado no menos de diez muertes violentas al día. La cifra mayor fue alcanzada el pasado mes de mayo con 635 homicidios⁴, es decir, 20 muertes violentas por día, un dato que supera el número registrado diariamente en los últimos diez años y caracterizado por un aumento progresivo y constante, a excepción de la disminución durante el período de vigencia de una

iniciativa conocida como “tregua” impulsada por diferentes actores sociales con conocimiento del Poder Ejecutivo entre el 2012 y 2013.

En dicho contexto, el 89% de los homicidio se concentra en la población de 15 a 19 años de edad. Ban Ki-Moon, en el artículo ya citado, enfatizó que “...*la mitad de la población del país nació después de los Acuerdos de Paz de 1992 y los jóvenes, sin trabajo ni esperanza, son los más vulnerables a la violencia. Un 40% de las víctimas de los homicidios son niños y jóvenes. Cada tres horas, una mujer o una niña es víctima de violencia sexual*”.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) afirma que El Salvador tiene la tasa de homicidios de niños y adolescentes más alta del mundo y ha reportado el asesinato de 6.300 niñas, niños y adolescentes entre el 2005 y 2013⁵. El representante de UNICEF en el país, Jonathan Gordon Lewis, manifestó en noviembre 2014 la preocupación de este organismo internacional ante el recrudecimiento de la violencia, y sostuvo que El Salvador está alcanzando cifras inaceptables de homicidios contra este grupo dentro de la población. Por lo tanto, el organismo internacional, ha recomendado al Estado salvadoreño reforzar las medidas de protección de la integridad de las niñas, niños y adolescentes.

Una de las consecuencias de la violencia generalizada ha sido un aumento en los intentos por salir de los países que integran Triángulo Norte centroamericano, por parte de personas que aseguran huir vía migración irregular a otros países, principalmente a los Estados Unidos.

Los países centroamericanos registraron fuertes desplazamientos de población entre 1980 y 1992 como consecuencia de los conflictos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, en momentos en que ciertos sectores de la población eran perseguidos por motivaciones políticas. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) cerró en la década de los noventa los campamentos de refugiados que tenía en México, Honduras y Panamá, en virtud de que la población regresó a sus lugares de origen tras los Acuerdos de Paz que se firmaron en la región.

Más de 20 años después, nuevos escenarios de violencia marcan dramas humanos comparables a los vividos durante la conflictividad armada en

Centroamérica. ACNUR ha identificado que, luego de los conflictos de los años setenta y ochenta, y de una reducción de refugiados y asilados, a partir del 2009, se presentan nuevamente un incremento de salidas en los países del Triángulo Norte. Sin embargo, al no producirse este fenómeno en un contexto de guerras o conflictos internos, los mecanismos de ayuda y de acción humanitaria tradicionales, encuentran dificultades para activarse.

Para ACNUR, las amenazas provenientes de pandillas o “maras”, narcotráfico y crimen organizado transnacional son la principal causa actual de migración irregular en El Salvador⁶. En su mayoría, la población huye de las comunidades para evitar que se cumplan amenazas de muerte; impedir que sus hijos sean reclutados por estructuras de crimen organizado, que niñas y adolescentes se conviertan en servidoras sexuales obligadas de líderes mareros, o bien para librarse de las extorsiones de los pandilleros.

Datos registrados por el Alto Comisionado en el año 2012, indican que en total 3.735 hondureños, salvadoreños y guatemaltecos solicitaron asilo en otras naciones, de los cuales alrededor de 1.600 eran salvadoreños. A su vez, se han identificado 17.129 personas centroamericanas que han salido en calidad de refugiadas. Dentro de esa cifra global, 8200 ciudadanos de El Salvador, recibieron el estatus de refugiados en el 2012.⁷ Esta tendencia se acentúa con el incremento de solicitudes de asilo, que pasó de 6.900 en 2009, a cerca de 15.700 en el año 2013.

El lugar de destino en la búsqueda de protección, se orienta, en gran parte, hacia Estados Unidos, Canadá y México, aunque también hay un crecimiento de solicitudes de asilo y refugio dirigidas a Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

En Estados Unidos, el número de niñas, niños y adolescentes no acompañados provenientes de Centroamérica y México ha aumentado de un promedio de 6.000 niños por año en 2010 a más de 24.000 en el 2013. El mayor porcentaje de éstos menores proviene, en este orden, de Honduras, El Salvador y Guatemala. De un estudio realizado por ACNUR en el 2014 con 400 niños, niñas y adolescentes migrantes pendientes de procesos de reunificación o deportación en Estados Unidos, un 58% de niños y adolescentes entrevistados aseguraron que fueron desplazados forzosamente de su hogar, indicando una potencial

o actual necesidad de protección internacional⁸. Los jóvenes dentro del rango de edad de 8 a 18 años pueden ser particularmente vulnerables al reclutamiento de pandillas, encontrándose su integridad y vida en riesgo al resistirse a ingresar a estos grupos.

En los primeros meses del 2015, diversas fuentes estatales salvadoreñas, hondureñas y estadounidenses han afirmado que el número de niños, niñas y adolescentes migrantes irregulares detenidos en frontera sur de Estados Unidos se ha reducido considerablemente en comparación a la alta cifra registrada a mediados del 2014 que obligó a decretar una “emergencia humanitaria” en ese país. No obstante, dicha reducción no implica que la migración irregular de centroamericanos se haya reducido, al menos no estimada a partir de número de deportaciones registradas. Más bien, conforme ha señalado Oscar Chacón, líder de la Alianza Nacional de Comunidades Latinoamericanas y Caribeñas (NALACC) con sede en la ciudad de Chicago, “...*hay una relación directa entre la baja de menores detenidos en territorio estadounidense y los que están siendo devueltos desde México.*”⁹

Al migrar irregularmente, las víctimas se convierten en objetos de persecución por la corrupción de agentes migratorios y bandas de crimen organizado de otros países, creando una situación aún más precaria. Al solicitar asilo los países receptores no aplican análisis diferenciados, sino que generalizan la multicausalidad de la migración (razones económicas y reunificación familiar como causas más frecuentes), subestimando casos legítimos de persecución y riesgo.

Por otro lado, en los países receptores difícilmente se considera el crimen organizado como agente de persecución, sino como agente delincuenciales y no evalúan los casos bajo la óptica de los instrumentos internacionales aplicables o criterios más flexibles para su aplicación. En consecuencia, un gran porcentaje de las víctimas salvadoreñas son deportadas a pesar de que expresan temores fundados y se amparan en el derecho internacional de no retorno, lo que al menos implicaría en primera instancia posponer la deportación hasta tanto se verifiquen los hechos que los migrantes argumentan.

El término “personas desplazadas”, se refiere a aquéllas que han tenido que abandonar su país debido a persecución, violencia generalizada, violación masiva de derechos humanos, conflictos armados u

otras situaciones de similar naturaleza. Este fenómeno, a menudo, se manifiesta en masa. En principio, no aplicarían para ser reconocidas como refugiados bajo una aplicación rigurosa de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951 y el Protocolo de 1967. Se les ha llamado “refugiados de facto”, conforme glosario sobre migración de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Para Thomas Lothar Weiss, Jefe de la Misión de la OIM en México, el desplazamiento obligado por condiciones de violencia en Centroamérica, los convierte en migrantes que enfrentan graves riesgos, dado que un creciente número de redes del crimen organizado, que operan en la ruta que atraviesan hacia el norte, hace que sean cada vez más vulnerables a secuestros, explotación laboral o sexual, violencia, robo, violaciones y asesinatos.

La ausencia de manifestaciones claras de un interés oficial por el tema en la región, ha influido en la falta de políticas nacionales e internacionales efectivas de protección para las familias afectadas. Por lo tanto, queda vulnerado así su derecho al asilo y los estándares internacionales de protección.

Las organizaciones locales que trabajan en el ámbito comunitario en asuntos de niñez, derechos humanos y migración, observan que el ciclo de desplazamiento por violencia en El Salvador comienza con desplazamientos internos que luego desencadenan un proceso de desplazamiento externo. En 2012, El Instituto de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IUDOP) realizó una encuesta nacional que indicó que un tercio las personas encuestadas fueron desplazados más de dos veces en el mismo año.

Es difícil encontrar estudios serios sobre el desplazamiento forzado causado por el crimen organizado y otras formas de violencia social en El Salvador, así como tampoco se cuenta con registros representativos e indicadores concretos sobre la magnitud real del fenómeno y sus características específicas en cada país de la región.

Los solicitantes de asilo salvadoreños a menudo carecen de evidencia para demostrar sus situaciones de persecución dentro de los requisitos que están establecidos. Por otra parte, a excepción de Nicaragua, los países receptores no están aplicando la definición regional de refugiado

recomendada por la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados* de 1984 (incorporada en la normativa interna de México y la mayoría de los países de Centroamérica) y más recientemente, la “*Nota de Orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas y Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional*”, de ACNUR.

En abril 2015, el Consejo Noruego para los Refugiados (CNR), reportó que El Salvador, Honduras y Guatemala tienen en conjunto más de 550.000 desplazados internos, de los cuales 289 mil son salvadoreños. Para el caso de El Salvador, el CNR cita estadísticas del informe número 137 del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas titulado “*Evaluación del país a finales del 2014*”.

En la presentación del informe del CNR, Jan Egeland, Secretario General de este organismo, señaló que “...*la tendencia en Centroamérica es ver a nuevos actores que causan desplazamientos masivos de población motivados por los beneficios económicos de su actividad criminal*”. Por su parte, Volker Türk, Alto Comisionado Adjunto de ACNUR, ha planteado que “...*la nueva tendencia indica que los actores armados, que están motivados por ganancias criminales y económicas, están expulsando a personas en forma masiva porque usan violencia masiva...*”.

La mayoría de los Estados en la región centroamericana aún no han reconocido el desplazamiento forzado interno y externo a causa del crimen organizado como una situación real y emergente, que requiere de respuestas apropiadas y a tiempo, desde una perspectiva humanitaria y de seguridad humana. Por ahora, únicamente el gobierno de Honduras estableció mediante Decreto Ejecutivo PCM-053-2013, la “Comisión Interinstitucional para la Protección de Personas Desplazadas por la Violencia”.

Los Estados en la región cuentan con iniciativas para enfrentar a estructuras de pandillas y crimen organizado como una situación de seguridad nacional y regional, pero se desentienden de las consecuencias humanitarias y las necesidades de protección de las víctimas, y en particular se desconoce e invisibiliza el desplazamiento forzado que se ha generado. Si bien los diferentes países cuentan con leyes para la protección de víctimas y testigos, así como mecanismos de protección

de personas en condición de vulnerabilidad, no se hace mención en los marcos normativos existentes, a la prevención del desplazamiento y/o a la protección de personas desplazadas internamente.

A nivel regional, el desplazamiento tampoco es parte de la agenda del Sistema de Integración centroamericana (SICA), aunque debe señalarse que el Acuerdo de Colaboración suscrito entre SICA y ACNUR en abril 2014, abre espacio para tratar el tema desde este órgano de integración.

En referencia específica a El Salvador, en septiembre del año pasado, el viceministro de Justicia y Seguridad Pública, Juan Javier Martínez, planteó que el Gobierno no ha realizado las acciones necesarias para la atención de las víctimas. *“Estamos claros que no podemos estar viendo el fenómeno de los homicidios, de la violencia que se da, sin estar tratando el tema de las víctimas, y que nosotros estamos conscientes que no lo hemos abordado como se merece”*, reconoció el funcionario¹⁰. Por su parte, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, David Morales, en un posicionamiento institucional sobre el tema de violencia y atención a las víctimas, señaló en el 2014 que *“...las acciones de las instituciones del Estado dirigidas a la protección y asistencia de las víctimas de la violencia sean, en el presente período, tan precarias e insuficientes como en el pasado...”*¹¹.

Esta situación permite que estructuras del crimen organizado continúen impunes y se siga generando desprotección debido a la falta de políticas públicas y legislaciones nacionales y regionales, que estén acordes a los instrumentos internacionales y que respondan adecuadamente a las necesidades humanitarias de quienes son víctimas del desplazamiento forzado.

No obstante el escenario salvadoreño no es el de un conflicto armado o guerra, la asistencia a familias forzadas al abandono de sus viviendas para salvaguardar la vida de sus integrantes a partir de amenazas de actores vinculados con el crimen organizado requeriría la aplicación de los *“Principios Rectores de los desplazamientos internos”*, que define como desplazados internos a *“...Aquellas personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a huir o dejar sus hogares o su residencia habitual, particularmente como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situación de violencia generalizada,*

violación de los derechos humanos o desastres naturales o humanos y que no han atravesado una frontera de un Estado internacionalmente reconocido..."¹².

Los principios rectores de los desplazamientos internos, recogen los derechos de éstas personas abarcados en las garantías más generales del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Estos principios definen los derechos y garantías pertinentes a todas las fases del desplazamiento interno, que disponen la protección contra desplazamientos forzados, protección y asistencia durante los desplazamientos y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.

A los desplazados internos les asiste una amplia gama de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, incluido el derecho a asistencia humanitaria básica (tales como alimentos, medicamentos o alojamiento), el derecho a estar protegido contra la violencia física, el derecho a la educación, la libertad de movimiento y residencia, derechos políticos como el derecho a participar en los asuntos públicos y el derecho a participar en actividades económicas. Los desplazados también tienen el derecho a recibir asistencia de las autoridades competentes para un retorno, reasentamiento y reintegración dignos y en condiciones de seguridad, incluyendo la ayuda para recuperar las propiedades y posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos. Si esa recuperación no es posible, deben ser indemnizados o recibir otra forma de reparación justa.

Las autoridades nacionales tienen la obligación y responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción. Las organizaciones humanitarias internacionales y otros participantes competentes tienen el derecho y responsabilidad, de ofrecer protección y asistencia a los desplazados internos cuando el Estado no tiene la capacidad o la voluntad de dispensar dicha asistencia. El Estado no puede retirar arbitrariamente su aceptación a dicho ofrecimiento, y todas las autoridades competentes deben conceder y facilitar el paso libre de la asistencia humanitaria y permitir a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.

Basados en los principios rectores, ACNUR ha recomendado a los gobiernos de El Salvador, Honduras y Guatemala que a nivel nacional se promueva la creación de marcos de protección para personas que se han desplazado forzosamente, así como fortalecer alianzas con otros actores que puedan brindar asistencia material y legal; y a nivel regional fortalecer redes de protección en toda la región, particularmente en fronteras, para la identificación y referencia de personas con necesidades de asistencia.

El reconocimiento de la categoría de desplazados internos por parte de las autoridades, abriría puertas para solicitar el apoyo de la comunidad internacional, incluyendo la asesoría técnica del ACNUR en los países de origen a través de programas específicos de atención y protección a la población desplazada o en riesgo de desplazamiento, y para coadyuvar en el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de protección y la búsqueda de soluciones.

Por incidencia de organizaciones sociales que participaron en las mesas técnicas facilitadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, dentro del plan “El Salvador seguro” se planteó diseñar y aplicar un registro/censo permanente de personas en situación de desplazamiento interno por causa de delitos, así como creación de centros municipales de atención interinstitucional a personas, familias y comunidades víctimas de violencia. En este sentido, el reconocimiento de desplazados internos en El Salvador permitiría mayor margen para organismos humanitarios y el abordaje integral del fenómeno por medio de políticas y programas específicos.

Pese a los altos niveles de violencia actuales, funcionarios gubernamentales aseguran que la delincuencia en el país no es elevada, debiendo distinguirse entre “*la realidad y la percepción*”¹³, o han señalado a medios de comunicación social como ejecutores de “*una campaña de intimidación sobre el tema de la violencia*”¹⁴. Con respecto a la relación entre la migración irregular y el desplazamiento forzado por violencia generalizada, autoridades del sistema nacional de protección a niñez y adolescencia han planteado que “*...atribuirle a la violencia la causa única para la migración es un error grave y eso puede generar la adopción de políticas equivocadas*”¹⁵.

La falta de investigaciones e indicadores confiables, así como registro adecuado del fenómeno por instancias estatales, hacen difícil determinar si efectivamente la violencia no es la principal causa de migración irregular. No obstante, conforme datos de resultados de formularios aplicados por agentes de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) a migrantes deportados vía aérea y terrestre en la que se les ha preguntado durante los años 2012, 2013 y 2014 sobre las razones por las que decidieron migrar irregularmente, de un total de 9.267 migrantes que respondieron, 7.720 aseguraron que fue por razones económicas, y sólo 808 por reunificación familiar.

La Mesa de sociedad civil contra el desplazamiento forzado por violencia y crimen organizado, de reciente formación, está integrada por 11 organizaciones e instituciones de derechos humanos, investigación, religiosas y de servicios sociales a las que, por la naturaleza de su misión, personas y familias que huyen de la violencia recurren buscando ayuda. Cada una de estas organizaciones reporta que en el 2014 dieron asesoría, asistencia y acompañamiento a un caso por semana¹⁶.

Para el investigador Jaime Rivas, la actuación del Estado para brindar seguridad a sus ciudadanos y ciudadanas, es muy limitada, ya sea por el desconocimiento del fenómeno migratorio y su vinculación con la inseguridad; por limitaciones presupuestarias, burocráticas y de coordinación interinstitucional; o por intereses políticos que buscan promover la visión de un país seguro de cara a fomentar la inversión o garantizar fondos internacionales. Concluye Rivas que “...*el fenómeno migratorio, como el accionar del crimen organizado rebasan las capacidades de respuesta institucional para brindar protección y apoyo a las víctimas [...] Lo que se observa en la realidad son acciones fragmentadas y una intervención muy acotada al momento del retorno. Asimismo, hay escasa visión integradora por parte del Estado que coordine las diferentes competencias de las instancias que intervienen en el fenómeno; por tanto, cada institución comprende sus competencias respondiendo a la estrechez de su visión institucional.*”¹⁷.

No debe pasarse por alto además que, aunque el impacto más visible de la violencia es la tasa de homicidios, deben abordarse también otros indicadores que demuestran la grave situación humanitaria en la región, el alto costo social y económico de la violencia que también impacta en problemas de acceso a la salud, a la educación, vivienda

y trabajo digno para la población afectada. Actualmente, la violencia afecta todos los derechos humanos de las personas.

En el marco del décimo aniversario de los *Principios Rectores*, diferentes actores recomendaron que se vincularan estrechamente con el principio de la Responsabilidad de Proteger (RdP). Sobre este tema, la experta en desplazamientos internos, Erin Mooney ha planteado que el concepto de RdP, sostiene que los Estados soberanos tienen la obligación de defender a su población del genocidio, y otras atrocidades masivas, pero, cuando no pueden o no quieren hacerlo, también entra en juego la responsabilidad del conjunto de la comunidad internacional. Para Mooney, inevitablemente, el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la limpieza étnica obligan a las personas a desplazarse. Sin embargo, la vinculación entre la responsabilidad de proteger y los desplazados internos trasciende los factores causales.

Aunque basada en el mismo cuerpo jurídico del Derecho Internacional Humanitario que los Principios Rectores, la responsabilidad de proteger se concibió con un objetivo distinto: superar un impasse político relativo, concretamente, a las cuestiones básicas de principio y procedimiento respecto a cuándo, cómo y con qué autoridad internacional debe producirse una intervención. El Secretario General de la ONU ha planteado que se trata aún de un concepto, no de una norma, aunque se ha logrado que en los acuerdos para lograr sus objetivos, se incorporen la prevención y medidas de persuasión diplomática.

Citando a Roberta Cohen como la primera en expresar que “*la soberanía conlleva la responsabilidad de los gobiernos de proteger a sus ciudadanos*”¹⁸, referida a la responsabilidad de los Estados para con los desplazados internos en sus países, Francis Deng, Asesor Especial sobre Responsabilidad de Proteger y hasta el año 2012 Asesor Especial contra el Genocidio, acuñó la frase de “*la soberanía como responsabilidad*”.

Desde esta perspectiva, continúa Mooney, los impulsores de la RdP han trabajado arduamente a fin de explicar la amplia gama de medidas que ésta abarca, destacando, sobre todo, las preventivas y el desarrollo de la capacidad estatal. Estos objetivos están reflejados en los Principios Rectores, que “*...de este modo pueden convertirse en un potente instrumento y guía para aplicar tales aspectos de la responsabilidad de proteger en los casos de desplazamiento interno real o potencial.*”¹⁹.

Desde la responsabilidad de los Estados para con desplazados internos, todas las fases del desplazamiento, desde la prevención, protección de la población frente a las atrocidades y el abuso de los derechos, hasta el aseguramiento de soluciones duraderas, constituye una estrategia integral, que recuerda a la triple dimensión de la RdP (prevenir, reaccionar y reconstruir).

La prevención constituye el pilar más importante de la RdP. Este incluye numerosos aspectos, no siendo el menor el de enfrentar las causas profundas de las inseguridades, como son, entre otras, la miseria, el analfabetismo, las discriminaciones, las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, y los desplazamientos forzados.

Otro aspecto fundamental, obligatorio para impedir la reiteración de los conflictos y guerras, es el fin de la impunidad por los agravios cometidos contra las personas durante las guerras o las dictaduras. Para el abogado Roberto Garretón, quien se ha desempeñado como integrante del Comité Asesor del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Prevención de Genocidios y otras masacres, hoy tiene un enorme desarrollo el concepto de justicia transicional, que ha generado una nueva dimensión del derecho humano a la justicia, contemplado en todas las declaraciones y tratados internacionales. Se trata del derecho a obtener verdad, justicia y reparación por violaciones graves de los derechos humanos.

No es posible, plantea Garretón, *“-lograr una reconciliación sincera y permanente, si los pueblos ven las sociedades que nacen de las confrontaciones consagran un empate moral, en la que los verdugos de ayer aparecen como los demócratas de hoy, sin haber sido nunca sancionados. El término de la impunidad por las violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos humanos debe incluir todas las forma de impunidad: la impunidad judicial o penal, la impunidad política, la impunidad moral y la impunidad histórica...”*²⁰.

Partiendo de esta relación, resulta positivo que el Estado salvadoreño haya aceptado la recomendación que se le hiciera en octubre 2014 durante la presentación de su informe correspondiente al Examen Periódico Universal presentado ante Naciones Unidas en Ginebra de “enmendar” la Ley de Amnistía General de 1993. Ya otros organismos supranacionales como la Comisión Interamericana y la Corte Intera-

americana de Derechos Humanos se habían pronunciado también en el sentido de señalar incompatibilidad de las leyes de amnistía relativas a graves violaciones de derechos humanos con el derecho internacional y las obligaciones internacionales de los Estados. en el caso salvadoreño haciendo referencia, por ejemplo, a Sentencia sobre la Masacre de El Mozote ocurrida en 1981.

El Secretario General de la organización Amnistía Internacional, Salil Shetty, afirmó durante su visita a El Salvador en octubre del 2014 que *“la Ley de Amnistía está bloqueando el camino de la justicia y nuestras experiencias a nivel mundial nos han enseñado que la única forma de tener una paz sostenible así como desarrollo sostenible es a través de la justicia. La Ley de Amnistía no solo permite la impunidad, impide que las víctimas del conflicto, de la violencia, encuentren la justicia. Queremos que la Ley de Amnistía sea derogada. La ratificación del Estatuto de Roma [...] está en contradicción con la Ley de Amnistía, por eso la Ley de Amnistía debe derogarse”*²¹.

La impunidad institucionalizada, la discriminación de las víctimas de crímenes contra la impunidad durante el conflicto armado interno, el abandono de la reforma judicial y el espíritu fundacional democrático de la Policía Nacional Civil consignados en los Acuerdos de Paz, han marcado la debilidad estatal ante la violencia de la post-guerra. Ni la Fiscalía General de la República, ni la Policía Nacional Civil, ni el sistema judicial han sido capaces de luchar eficazmente contra el crimen y garantizar la aplicación de una pronta y debida justicia. Estas instituciones se han caracterizado por su debilidad, por permitir la impunidad e incluso han sido infiltradas por el crimen organizado y la corrupción.

En los primeros años de la etapa post-conflicto, cuando comenzó el fenómeno de las pandillas no se les dio la importancia y atención requeridas; no se les quiso abordar con políticas de prevención que en aquel momento hubieran podido desarticular su crecimiento y desarrollo. Cuando la presencia y poder real de estos grupos ya eran innegables, se aplicaron políticas conocidas como “Mano Dura” que provocaron un efecto contrario al pretendido.

La continuidad de modelos fracasados de “manodurismo” para enfrentar las problemáticas de violencia y seguridad parecía llegar a su fin

en el año 2009 al terminar veinte años consecutivos de gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). El nuevo gobierno manifestó un interés inicial por adaptar el modelo implementado en Guatemala para la investigación y persecución penal de la criminalidad organizada conocido como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Esta comisión, estableció un grupo de trabajo especializado de fiscales para combatir redes de criminalidad organizada infiltradas en el aparato estatal, pese a que sus labores enfrentaron férrea oposición de parte de las fuerzas armadas castrenses y del poder legislativo, resistencia de miembros de la estructura policial y batallas políticas al interior del gabinete de Seguridad.

Sin embargo, la posibilidad de construir un modelo similar a la CICIG fue dejado de lado en poco tiempo, retomando nuevamente criterios “manoduristas” cuyo máxima fue el nombramiento inconstitucional de oficiales militares a la cabeza del Ministerio de Seguridad Pública y de la policía en el año 2011.

En el marco del primer año de gobierno del Presidente Salvador Sánchez Cerén, la Fundación de Estudios Para la Aplicación del Derecho (FESPAD) expresó en junio de 2015 su preocupación por los altos índices de violencia en El Salvador, y exhortó a las autoridades a que busquen medidas integrales y no represivas²². La organización de derechos humanos, considera que sacar a la fuerza armada a las calles, realizar redadas masivas y aumentar las penas en contra de delincuentes, sólo abonan al juego de la violencia que genera más violencia.

Asimismo, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, David Morales, advierte que no puede obviarse la preocupación adicional por la perpetración de diversos homicidios en el 2014, que reúnen las características de las ejecuciones extrajudiciales y parecen haber sido motivados con el propósito de la llamada “limpieza social”. Las víctimas han sido generalmente jóvenes a quienes se les atribuye pertenencia a pandillas.

Para el Procurador, “...los llamados grupos de exterminio, han operado esporádicamente pero recurrentemente desde los primeros años de la posguerra en el país, y en el pasado se demostró la participación de miembros de la corporación policial en algunos de los casos. Tales grupos

*operan desde la clandestinidad y recuerdan la trágica experiencia de los “Escuadrones de la Muerte...”*²³.

En el ámbito de la asistencia a las víctimas de la violencia, el Procurador Morales ha lamentado “...*la ausencia de programas efectivos que faciliten a éstas procesos de atención psicosocial, rehabilitación y compensaciones, indemnizatorias por el daño sufrido*”²⁴.

La creación de políticas, programas y proyectos específicos para la atención integral a víctimas de la violencia, que cuenten con la asignación de recursos y apoyo suficiente en beneficio de las mismas, pese a algunos avances y esfuerzos relacionados con cumplimiento del Estado a observaciones, recomendaciones y sentencias emanadas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), constituye un tema que se encuentra aún pendiente en lo que se refiere a víctimas del conflicto armado en el país.

A este perfil de víctimas de graves violaciones a derechos humanos ocurridas en un pasado relativamente reciente, se suma un nuevo perfil de víctimas de actuales niveles de violencia cuyos nuevos actores están vinculados en su mayoría a estructuras de crimen organizado. En ambos perfiles, se encuentra el factor común de la impunidad.

Una expresión de estas nuevas modalidades de violencia, es el drama humano del desplazamiento forzado interno cuyas características ya han sido desarrolladas al principio del presente trabajo, vinculando las mismas con un problema de impunidad histórico y un sistema económico inequitativo y excluyente.

La violencia de las pandillas puede afectar grandes segmentos de la sociedad, sobre todo cuando el estado de derecho es débil. Para ACNUR, “...normalmente las víctimas de la violencia de las pandillas no serían elegibles para la condición de refugiado si el Estado fuera capaz o estuviera dispuesto a proporcionar una protección eficaz...”²⁵.

Si bien la situación descrita no es comparable con experiencias como Colombia, por ejemplo, ¿qué niveles de gravedad es necesario que alcance el fenómeno para que se tomen acciones urgentes de ayuda humanitaria de emergencia y medidas programadas a mediano y largo plazo para la garantía de derechos y protección de éstas personas? En

muchas partes del mundo se pueden estar formulando esta misma pregunta.

Valdría, en el intento de dar respuesta, dejar para nuestra reflexión final una afirmación hecha en 1993 por Francis Deng, entonces Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los desplazados internos: “*Ningún gobierno puede invocar la soberanía de forma legítima con el fin deliberado de dejar que su población muera de hambre o negarles el acceso a una protección y unos recursos vitales para su supervivencia y bienestar. [...] si un gobierno es incapaz de proporcionar protección y asistencia, la comunidad internacional debe actuar para cubrir ese vacío, ya sea con la invitación del país receptor o con el consenso internacional*”²⁶.

NOTAS

1. Ver artículo de Ban Ki-Moon, “Centroamérica en la línea de fuego”, publicado en *El Nuevo Herald*, de Miami, Estados Unidos.
2. Dato extraído del estudio global sobre homicidios 2013 de la UNODC (ONU).
3. Ver trabajo de Jeannette Aguilar (Coord.) (2014) sobre *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras*.
4. Cifras obtenidas de registros de Policía Nacional Civil y el Instituto Salvadoreño de Medicina Legal de San Salvador, de 2014 y 2015.
5. Samaniego, José Xavier (2014). *Desplazamiento Forzado en el Triángulo Norte de América Central. Desafíos en materia de protección*. Ponencia presentada en el Taller de Expertos Grupos Criminales y Nuevas Formas de Desplazamiento en América Latina, organizado por la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” y *School of Advanced Study* de la Universidad de Londres, en San Salvador, los días 22 y 23 de mayo de 2014.

6. Protti, Fernando (2014). Representante regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para México, Centroamérica y Cuba. Declaraciones brindadas a AFP.
7. Taller regional 'Introducción a desplazamiento forzado y necesidades de protección' (2014), del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), realizado en San Salvador, El Salvador.
8. Ver documento del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, de marzo, 2015) *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection*.
9. En entrevista publicada el 07 junio de 2015, realizada por Oscar Díaz: "El número de retornados de México es preocupante", en *La Prensa Gráfica*. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2015/06/07/el-numero-de-retornados-de-mexico-es-preocupante>
10. En nota de *La Prensa Gráfica* realizada por Jessel Santos, publicada el 25 de Septiembre de 2014. "Gobierno acepta poca atención a víctimas": <http://www.laprensagrafica.com/2014/09/25/gobierno-acepta-poca-atencion-a-victimas>
11. Resumen de prensa sobre "Posicionamiento del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos sobre la situación de Inseguridad en el país y las políticas estatales de seguridad" - del Lic. David Morales, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Publicada el 12 de mayo de 2014, en San Salvador, El Salvador. Disponible en: <http://www.pddh.gob.sv/menupress/573-posicionamiento-del-procurador-para-la-defensa-de-los-derechos-humanos-sobre-inseguridad-en-el-pais-y-politicas-implementadas>
12. Extracto de documento de OCHA (1998) "Principios Rectores de los desplazamientos internos" (E-CN 4/1998/53/Add.2)
13. Nota publicada por Carmen Rodríguez, el 05 de enero de 2015, en *Diario La Página*. "Benito Lara: la delincuencia en el país no es elevada". San Salvador, El Salvador. Puede consultarse en: <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/102666/alexawwwlapaginacomsv-noticias-de-el-salvador>
14. Diario Colatino, 15 de abril de 2015. "Presidente Sánchez Cerén acusa a la derecha de crear pánico con la criminalidad". En: <http://www.diariocolatino.com/presidente-sanchez-ceren-acusa-a-la-derecha-de-crear-panico-con-la-criminalidad/>

15. Nota de Jimena Aguilar (2014). “CONNA: violencia no es la principal causa de la migración”, publicada el 16 de septiembre de 2014 en *La Prensa Gráfica*. San Salvador, El Salvador. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2014/09/16/conna-violencia-no-es-principal-causa-de-migracion>
16. Nota de Gerson Chávez (2015). “Más de 100 familias dejan cada mes sus hogares por acoso de pandillas”, publicada en *Diario El Mundo*. San Salvador, El Salvador, el 25 de mayo. Disponible en: <http://elmundo.com.sv/mas-de-100-familias-dejan-cada-mes-sus-hogares%E2%80%A8por-acoso-de-pandillas/>
17. Rivas, Jaime (mayo 2015). Ponencia “Desplazamiento Forzado y Migración Irregular”. Foro “El pensamiento de Monseñor Romero y la movilidad humana”. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). San Salvador, El Salvador.
18. Ver Gareth Evans (2008). “The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All”.
19. Ver Mooney, Erin (2008). “Los Principios Rectores y la responsabilidad de proteger”. Diez años de los principios rectores del desplazamiento interno. *Revista Migraciones Forzadas*. Universidad de Alicante Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz. España.
20. Garretón, Roberto (2010). “El concepto de responsabilidad de proteger”. Instituto Internacional Jacques Maritain. Aporte para el libro *El Diálogo Intercultural y los Derechos Humanos*. Roma. Italia.
21. Andreu, Tomas (2014). “Estoy decepcionado del gobierno de El Salvador”, nota publicada el 01 de octubre de 2014 en *Periódico Digital “El Faro”*. San Salvador, El Salvador. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201410/noticias/16020/“Estoy-decepcionado-del-gobierno-de-El-Salvador”.htm>
22. Salazar, Joakim (2015). “FESPAD exhorta a evitar caer en programas como Mano Dura”. Nota publicada el 02 de mayo de 2015, en *Diario Colatino*. San Salvador, El Salvador. Disponible en: <http://www.diariocolatino.com/fespad-exhorta-evitar-caer-en-programas-como-mano-dura/>
23. Morales, David. (mayo 2014). “Posicionamiento del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos sobre la situación de la inseguridad en el país y las políticas estatales de seguridad”. Procuraduría para la

Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador. San Salvador, El Salvador.

24. Idem.
25. Ver *Nota de Orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas*, de ACNUR (2010). División de Protección Internacional.
26. Ver Deng, Francis (1993). *Comprehensive study of the Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons* Doc. ONU E/CN.4/1993/35.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Aguilar, Jeannette (Coord.) (2014). *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. Disponible en: http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/libro_la_situación_de_la_seguridad.pdf
- ACNUR (2010). *Nota de Orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas*. Ginebra: ACNUR- División de Protección Internacional. Disponible en: <http://www.refworld.org/pdfid/4bf4e2232.pdf>
- Deng, Francis (1993). *Comprehensive study of the Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons* Doc. ONU E/CN.4/1993/35.
- Gareth, Evans (2008). *“The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All”*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Garretón, Roberto. (2010). “El concepto de responsabilidad de proteger”. Instituto Internacional Jacques Maritain. Aporte para el libro *El Diálogo Intercultural y los Derechos Humanos*. Roma. Italia. Disponible en internet en: http://www.auschwitzinstitute.org/wp-content/uploads/2015/05/m25b_CONCEPTO-DE-RESPONSABILIDAD-DE-PROTEGER.pdf

Mooney, Erin (2008). “Los Principios Rectores y la responsabilidad de proteger”. *Revista Migraciones Forzadas*. España: Universidad de Alicante-Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz.

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) (1998) “Principios Rectores de los desplazamientos internos” (E-CN 4/1998/53/Add.2), disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPSpanish.pdf>

Rivas, Jaime (2015). “Desplazamiento Forzado y Migración Irregular”, ponencia presentada en el Foro “El pensamiento de Monseñor Romero y la movilidad humana”. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). San Salvador, El Salvador.

Samaniego, José Xavier (2014). *Desplazamiento Forzado en el Triángulo Norte de América Central. Desafíos en materia de protección*. Ponencia presentada en el Taller de Expertos Grupos Criminales y Nuevas Formas de Desplazamiento en América Latina, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, School of Advanced Study, University of London. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9647.pdf?view=1>

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2015). *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection*. Washington D.C.: UNHCR Regional Office for the United States and the Caribbean. Disponible en: http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/1_UAC_Children%20on%20the%20Run_Full%20Report.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2014). *Global Study on Homicide 2013. Trends, Context, Data*. Vienna: United Nations Publications. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

