Edición especial

Las consecuencias humanitarias de la violencia en Centroamérica

Número 69 junio 2017

Humanitarian Exchange

HPN
Humanitarian Practice Network
Managed by
Humanitarian Policy Group

Humanitarian Exchange

número 69 junio 2017

HPN Humanitarian Practice Network
Managed by Humanitarian Policy Group

Acerca de HPN

La Red de Práctica Humanitaria (*Humanitarian Practice Network* – HPN) del *Overseas Development Institute* en Londres es un foro independiente donde trabajadores humanitarios, gerentes y legisladores comparten información, análisis y experiencias. Las opiniones expresadas en las publicaciones de HPN no necesariamente afirman o reflejan aquellas del *Humanitarian Policy Group* o del *Overseas Development Institute*.

Foto de cubierta: Una familia de refugiados hondureños llega a La Técnica, Guatemala, en la frontera mexicana.
© UNCHR/Tito Herrera 2016

El *think-tank* británico a la vanguardia de los temas de desarrollo internacional y humanitario.

Overseas Development Institute 203 Blackfriars Road, Londres SE1 8NJ, Reino Unido.

Tel. +44 (0) 20 7922 0300; Fax. +44 (0) 20 7922 0399

HPN e-mail: hpn@odi.org.uk
HPN sitio web: http://www.odihpn.org

Encargado y publicado por la
Red de Practica Humanitaria (Humanitarian Practice Network) del Overseas Development Institute

Contenido

05.
Centroamérica: en un punto de inflexión
Jan Egeland

06.
¿Según la necesidad? Respuesta humanitaria a la violencia en Centroamérica
Wendy Cue y Vicente Raimundo Núñez-Flores

10.
Hacia una respuesta: El desplazamiento forzado por violencia en El Salvador
Noah Bullock

13.
Desplazamiento forzado: ¿Una crisis humanitaria en Centroamérica?
David James Cantor y Malte Plewa

16.
Violencia no-convencional en Centroamérica y México: El caso de un enfoque humanitario y de desarrollo integrado
Sabrina Stein y Colin Walch

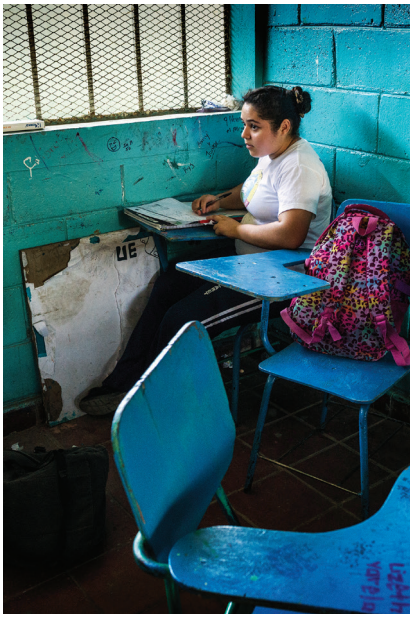
19.
La respuesta humanitaria en las frágiles ciudades de Centroamérica
Robert Muggah

22.
Las consecuencias humanitarias de la violencia no convencional en Centroamérica: una crisis de desplazamiento forzado
Giovanni Bassu

25.
Forzados a huir: Una crisis humanitaria en las puertas de América
Marc Bosch Bonacasa y Elena Estrada Cocina

28.
La violencia armada y los desaparecidos en México y Centroamérica
Olivier Dubois y Rocío Maldonado de la Fuente

Editorial



Durante la última década, la violencia por el crimen organizado en América Central ha resultado en la tasa de homicidios más alta del mundo. Esta violencia también ha generado un marcado aumento en el desplazamiento dentro de los países, a través de las regiones y hacia el norte, a los Estados Unidos y México, creando lo que Jan Egeland, en su artículo principal para este número de *Humanitarian Exchange*, llama una crisis de protección a una escala sin precedentes en áreas que no se encuentran en guerra. Aún, así como indican Wendy Cue y Vicente Raimundo Núñez-Flores, existe una reluctancia entre los gobiernos y los proveedores de asistencia para reconocer y enmarcar las respuestas de la dimensión humanitaria de esta crisis. Reforzando este punto en su artículo sobre El Salvador, Noah Bullock añade que el principal desafío para los actores humanitarios se encuentra en identificar y asistir personas escondidas sin ponerlos a ellos o a los proveedores de asistencia en riesgo.

David James Cantor y Malte Plewa analizan la dinámica de la violencia por el crimen organizado y previenen contra la subestimación de los desafíos prácticos y conceptuales cuando se respondan los mismos, mientras Sabrina Stein y Colin Walch exploran el nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo del tratamiento a las consecuencias de la violencia. Robert Muggah aboga por una prevención de la violencia y un programa de respuestas flexibles, adaptables y localizados en conjunto con las autoridades civiles y socios de las comunidades. Giovanni Bassu destaca la necesidad del reconocimiento oficial de los desplazamientos internos forzados y la adopción de leyes y políticas alineadas con los Principios Rectores De Los Desplazamientos Internos de la ONU. Marc Bosch y Elena Estrada discuten las estrategias que Médicos Sin Fronteras (MSF) está usando en México para tratar el impacto negativo de la migración forzada en el bienestar de refugiados y migrantes. Finalmente, en su artículo sobre la violencia armada y las personas desaparecidas, Oliver Dubois y Rocío Maldonado de la Fuente discuten la experiencia de el Comité Internacional de la Cruz Roja en la región.

Fotos de la editorial:
Izquierda: San Pedro Sula, barrio Rivera Hernández. Algunos estudiantes dejan de asistir a clases por amenazas de pandillas criminales.
© Unión Europea/ECHO/Aragón 2016

Parte superior: Las familias de migrantes perdidos pintaron sus experiencias en un mural colectivo para enfatizar sus necesidades.
© Delmer Membreno/ICRC

Abajo a la derecha: Un migrante hondureño en Puebla, Ciudad Serdan, México.
© ICRC/Brenda Islas

Como siempre aceptamos comentarios y observaciones a **hpn@odi.org.uk** o por correo a **HPN Coordinator, 203 Blackfriars Road, Londres SE1 8NJ, Reino Unido**.

San Pedro Sula, barrio Rivera Hernández. Algunos estudiantes dejan de asistir a clases por amenazas de pandillas criminales.

© Unión Europea/ECHO/Aragón 2016

Las consecuencias humanitarias de la violencia en Centroamérica

Centroamérica: en un punto de inflexión

Jan Egeland

A pesar de que llevo 30 años viajando por Centroamérica, los fuertes contrastes de la región continúan provocando mi asombro. Por un lado, la violencia y la injusticia, y por otro la rica tradición de su sociedad civil y su solidaridad. Aquí, el desplazamiento forzado causado por el crimen organizado contrasta profundamente con nobles iniciativas regionales diseñadas para proteger las comunidades. La Declaración de Cartagena de 1984 sentó las bases de un esfuerzo común para proteger las comunidades desplazadas de la región. En el 2014, El Plan de Acción de Brasil intensificó dichos esfuerzos. Como Secretario General del Consejo Noruego para Refugiados (NRC), insté a los países reunidos en Brasil a adoptar un plan para mejorar su respuesta a los nuevos desafíos presentes en la región. Sin embargo, es lamentable que hoy en día la necesidad de ofrecer soluciones siga siendo tan urgente como lo era en 1984.

Al límite

Las necesidades humanitarias del Triángulo Norte de Centroamérica se han agravado severamente por la violencia endémica que se ha ido intensificado por el crimen organizado. En Guatemala, El Salvador y Honduras, cerca de 3 millones de personas dependen de la ayuda humanitaria para vivir– casi el 10%de la población.[1] Estos tres países se encuentran al borde de una crisis humanitaria con una alta probabilidad de que la situación empeore en los próximos meses. Nos enfrentamos a la posibilidad de que en 2017, el Triángulo Norte figure entre los diez primeros países del mundo que sufre una de las peores crisis humanitarias.[2] La extorsión, amenazas, secuestros, violaciones, homicidios y reclutamiento forzado de menores forman parte de la vida cotidiana. Además, la violencia generalizada ha suscitado una crisis de protección en una escala sin precedentes para una zona sin guerra declarada.

El impacto de la violencia tiene efectos devastadores en la vida de las personas. El Salvador y Honduras, por ejemplo, cuentan con unas de las tasas más elevadas de homicidio del mundo – superiores a las de países en guerra. Guatemala, por su parte, registró aproximadamente 90 asesinatos semanales en 2015. Los jóvenes son los más afectados por la violencia, ya que son obligados a participar en el tráfico de drogas, o recoger pagos de extorsiones o, desde la muy temprana edad de ocho años, a realizar acciones de vigilancia en las comunas. Según el NRC, en Honduras, de cada cinco hogares, un niño o niña ya es padre o madre de familia en zonas con alta presencia pandillera. Además, en ocho de cada diez casos, las niñas no recibían ningún apoyo económico del padre de su hijo y una de cada cuatro niñas adolescentes había estado embarazada al menos una vez.[3] Entonces ¿dónde está la protección para estos niños y niñas inocentes? Estos son jóvenes a los que les han robado su niñez y acceso a la educación y, en muchos casos, deben trasladarse de escuela o abandonar el sistema educativo debido a la violencia criminal. Hasta se han registrado casos en donde algunas escuelas se vieron obligadas a cerrar debido a las amenazas de pandillas criminales. En Honduras, por su parte, en las zonas más afectadas por violencia criminal, un niño de cada familia no puede asistir a la escuela. Al carecer de educación, atención y protección adecuada, los niños son presa fácil para las pandillas criminales.

Advertencias desatendidas y la desconfianza pública

A pesar de serias advertencias, los gobiernos de la región no han podido impedir el desplazamiento forzado ni han podido responder sistemáticamente a las necesidades humanitarias inmediatas de las familias obligadas a abandonar sus hogares. Pese a políticas públicas incipientes, no existen marcos legales que específicamente promuevan la protección y atención de las personas desplazadas. Por otra parte, debido al alto nivel de desconfianza hacia la policía y el ejército, las familias desplazadas no solicitan su apoyo cuando lo necesitan. Las instituciones encargadas de protegerlas les han fallado.

Dadas las pocas opciones disponibles, muchos huyen de la región como último recurso. La Organización Internacional para las Migraciones (IOM) calcula que cada año, al menos 400.000 migrantes intentan llegar a EEUU desde Centroamérica o México.[4] El tránsito de personas está muy

1 ACAPS, Crisis Overview 2016: Humanitarian Trends and Risks for 2017, 30 November 2016.

2 *Ibid.*

3 See W radio, 'Study warns that 640,000 young people neither work nor study in Honduras', 20 October 2016, http://www.wradio.com.co/noticias/internacional/estudio-alerta-que-640000-jovenes-ni-traba-jan-ni-estudian-en-honduras/20161020/nota/3279984.aspx.

4 OIM, http://oim.org.mx/hechos-y-cifras-2.

vinculado a la violencia criminal generalizada. El número anual de solicitantes de asilo a nivel mundial que llegó del Triángulo Norte aumentó cinco veces entre 2012 y 2015, alcanzando 110.000 personas en 2015. Para evitar ser deportadas, las familias se ven obligadas a pagar a traficantes, oficiales corruptos y secuestradores, utilizando las rutas más peligrosas, arriesgadas y solitarias para atravesar México. Además, se ha observado un aumento significativo de la migración de menores no acompañados: según el International Crisis Group (ICG),en 2015, 35.000 personas huyeron a EEUU desde México– nueve veces por encima de la cifra registrada cuatro años atrás.[5] Entretanto, las deportaciones masivas desde EEUU y México continúan sin cesar: un total de 241.000 centroamericanos fueron deportados desde ambos países entre octubre de 2014 y septiembre de 2015.[6] Por otra parte, el muro propuesto por el presidente estadounidense Donald Trump para bloquear la frontera mexicana, augura una intensificación de la potencial crisis que se avecina.

Una solución de tres pasos

Se requieren tres pasos concretos para salvaguardar las comunidades del Triángulo Norte, y así evitar que El Salvador, Guatemala y Honduras figuren en la lista de las diez peores crisis del mundo. Primero, los gobiernos de los tres países deben restaurar la confianza ciudadana en las instituciones del Estado. Las personas deben confiar en que sus gobiernos las protegen, por lo cual no debe haber motivo alguno que los obligue a huir de su país. Al mismo tiempo, los gobiernos deben actuar con celeridad e impulsar proyectos para establecer y fortalecer los marcos legales que protejan a las personas desplazadas. Mientras tanto, es urgente fortalecer la respuesta humanitaria en dichas comunidades. Segundo, debe haber un consenso a nivel regional con respecto a la forma de atender a las personas desplazadas, que incluye robustecer el entendimiento común logrado en el Plan de Acción de Brasil del 2014 y la reciente Declaración de San José. El desarrollo de buenas prácticas y herramientas, junto a estándares de protección no se pueden postergar más. En tercer y último lugar, es necesario aumentar los recursos humanos y financieros para evitar que la crisis se profundice aún más. Para ello, es indispensable contar con la cooperación internacional con el fin de promover soluciones duraderas y detener el ciclo de violencia que afecta la región.

Un enfoque ascendente

La experiencia me ha demostrado en repetidas ocasiones que los procesos enfocados desde la base hacia arriba son los que mejor funcionan. El Salvador, Guatemala y Honduras deben atender esta compleja situación regional de manera individual, a partir de su propia realidad y experiencia. Esto se logra mediante el mejoramiento del régimen de protección e identificación de soluciones humanitarias comunes para los flujos migratorios mixtos, incluyendo migrantes, refugiados, personas apátridas y otros grupos vulnerables. Por otra parte, la única manera que los gobiernos del Triángulo Norte puedan construir un futuro más seguro para la próxima generación es mediante una respuesta coordinada a esta situación en la que tienen una responsabilidad compartida. La solución es regional y las fronteras deben permanecer abiertas. Existe ahora la oportunidad de actuar y marcar la diferencia, pero dicha oportunidad no estará disponible para siempre.

Jan Egeland es Secretario General de NRC-Consejo Noruego de Refugiados.

5 International Crisis Group, 'Easy Prey: Criminal Violence and Central American Migration', 28 Julio 2016.

6 *Ibid.*

¿Según la necesidad? Respuesta humanitaria a la violencia en Centroamérica

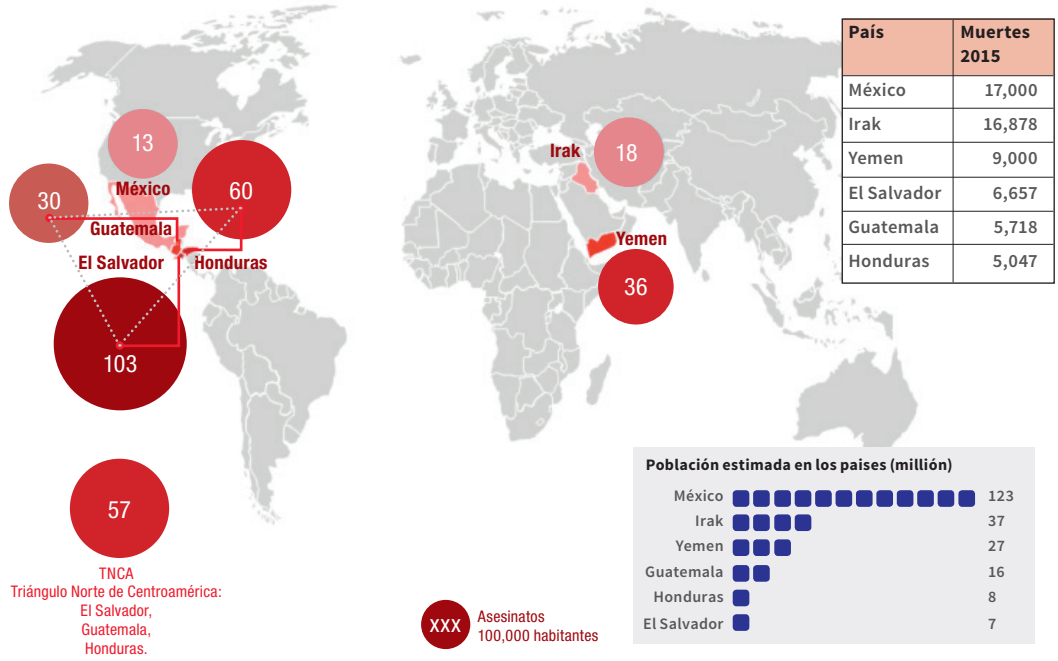
Wendy Cue y Vicente Raimundo Núñez-Flores

> *La brutalidad homicida en Centroamérica ha creado un desastre humanitario… las familias que han emprendido el viaje, lo hacen no porque estén empeñadas en violar las leyes de inmigración estadounidenses – sino porque no quieren ser asesinadas.*
>
> Editorial del *New York Times*, 16 de enero 2016

En los últimos cinco años, la intensidad, volumen y diseminación geográfica de la violencia organizada en Centroamérica ha aumentado. Lo que hace una década eran eventos aislados atribuibles a causas no identificables, ahora se ha convertido en una crisis generalizada que amenaza la estabilidad y viabilidad tanto de comunidades como de regiones enteras. El epicentro de esta violencia organizada se ubica en Honduras, Guatemala y El Salvador, región conocida como el Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA). Estos tres países centroamericanos registran las tasas más altas de homicidios del mundo, lo que resultó en 17.400 muertes violentas en 2015 y que significa una tasa de 57,4 por 100.000 habitantes. Dichas tasas son ocho veces más altas que el promedio global y significativamente más altas también que las cifras registradas en muchas zonas de guerra.[1] Así, el

1 Según la fundación, Insight Crime, el número de muertes violentas ocurridas en Yemen en el 2015 era de 36 por 100.000 habitantes. En El Salvador, la cifra registrada fue 103 por 100.000 habitantes, en Honduras, 60 por 100.000 y en Guatemala 30 por 100.000. Tasas que sobrepasan las 10 muertes por 100.000 habitantes se considera el límite a partir del cual hay una epidemia.

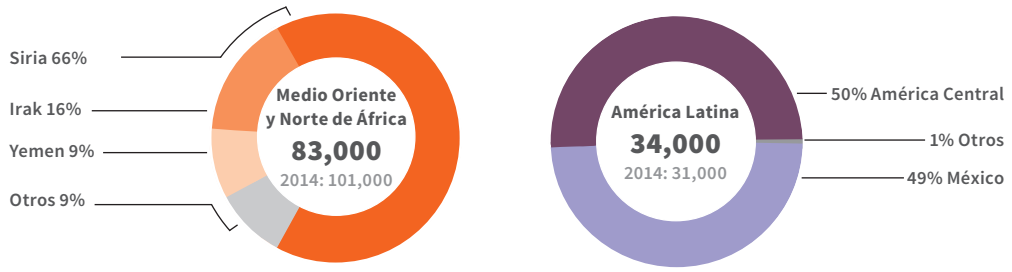
Figura 1 Violencia en todo el mundo



País	Muertes 2015
México	17,000
Irak	16,878
Yemen	9,000
El Salvador	6,657
Guatemala	5,718
Honduras	5,047

Fuentes: Tasas de mortalidad 2015: Instituto Nacional de Estadística y Geografía México (INEGI), Instituto Nacional de Ciencias Forenses Guatemala, Observatorio de Violencia en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), Instituto de Medicina Legal de El Salvador (ILM) y ONU (Yemen y Irak).

Figura 2 Muertes por conflictos mundiales, 2015



Fuente: OCDE, Estados de Fragilidad 2016

desplazamiento forzado de comunidades enteras, la violencia sexual contra mujeres y niñas, el reclutamiento generalizado de niños, la carencia de atención médica vital, la falta de acceso a la educación básica y los ataques a estructuras y personal de salud - consecuencias estas que se asemejan más a las de una guerra, son las consecuencias más visibles de este fenómeno. Dada la apremiante necesidad de atención de emergencia que esta creciente crisis humanitaria demanda, una respuesta desde el desarrollo ya no es solamente suficiente o efectiva.

Violencia y conflicto: Definición del problema

La violencia que actualmente azota Centroamérica involucra a múltiples actores que luchan entre sí para establecer un control territorial sobre recursos y territorios, recurriendo para ello a la amenaza, la extorsión y a las represalias violentas contra las comunidades en disputa. Pese a ello, el nivel de intensidad de este fenómeno no permite que se lo caracterice como un conflicto armado según el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y se le suele denominar 'violencia no convencional'. Por un lado, actores como algunas instituciones políticas, de seguridad y judiciales pierden su legitimidad pues sucumben a la corrupción. Incluso, en casos concretos, se utilizan las fuerzas militares de seguridad como parte de una táctica de mano dura implementada por algunos gobiernos contra el crimen organizado. Por otro lado, grupos locales organizados y armados, conocidos como *maras*, asistiendo a carteles extranjeros de narcotráfico u operando independientemente, han alcanzado una posición de poder e influencia tales que los estados a duras penas pueden brindar seguridad y hacer cumplir el estado de derecho, asegurar la gobernanza o regular el acceso a servicios básicos.

La escala y naturaleza de la actual violencia en Centroamérica genera importantes necesidades humanitarias, lo que ha requerido de una mayor participación de actores humanitarios que incluyen el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Mundial para la Salud/Organización Panamericana de la Salud (OMS/OPS) o

Niños en Honduras crecen en condiciones de guerra, siendo cada día testigos de la extrema violencia.

© ECHO/Antonio Aragón

Médicos sin Fronteras (MSF). Para el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) abordar las consecuencias humanitarias de la violencia en Centroamérica es una prioridad operativa, por lo que en 2014 publicó un documento normativo que define el papel que han de desempeñar atendiendo situaciones de violencia fuera de los conflictos armados clásicos.

Necesidades: Síntomas de una creciente crisis humanitaria

Se calcula que unas 714.500 personas han sido desplazadas internamente en Guatemala, Honduras y El Salvador. A pesar de que una de cada tres tendría derecho a solicitar protección internacional, menos de un cuarto de las personas registradas como desplazadas, reciben asistencia, y solamente Honduras ha tomado medidas para incorporar los Principios Rectores para el Desplazamiento Interno a su legislación nacional.[2] Además, desde 2011, el número de solicitantes de asilo que calificaba para el estatuto de refugiado aumentó en un 25%.

Los servicios básicos, particularmente el acceso a la salud y a la educación, son casi inexistentes en las zonas más afectadas por la violencia. En algunas de las zonas urbanas más densamente pobladas de El Salvador, entre un tercio y la mitad de la población, no cuenta con acceso a los servicios de salud debido a que las pandillas controlan todo el movimiento de su territorio. Los trabajadores de la salud y otro personal de servicios básicos también figuran como blancos directos. Incluso, las pandillas utilizan las escuelas como centros de reclutamiento y acosan incesantemente a estudiantes y docentes. En 2015, por ejemplo, 39.000 estudiantes salvadoreños abandonaron el sistema educativo debido a la violencia. En el 2016, nueve profesores y 71 estudiantes fueron asesinados.

¿Una preocupación humanitaria?

A pesar de la magnitud de la violencia y el impacto devastador que tiene en la sociedad centroamericana, muchos dudan de la existencia de una crisis humanitaria. Los escépticos suelen objetar cuestiones de mandato, capacidad y caracterización de las necesidades; cuestionando con todo ello si las organizaciones humanitarias deben involucrarse.

¿Tienen, por tanto, los actores humanitarios el mandato de responder a lo que sistemáticamente se ha calificado como una crisis de crimen y narcotráfico que sería preferible dejar en manos de las fuerzas de seguridad? Existen amplios precedentes de respuestas humanitarias en situaciones similares a la de Centroamérica, tales como los programas del CICR y MSF en Cité Soleil, Haití entre 2004 y 2006 o el trabajo realizado por Save the Children en Cali, Medellín y Buenaventura, Colombia entre 2010 y 2014. Los actores humanitarios consideran que, independientemente de la

2 ACNUR, *Mujeres en fuga: Relatos de primera mano de refugiados que huyen de El Salvador, Guatemala, Honduras y México*, octubre 2015.

causa, sí existen necesidades humanitarias insatisfechas y su aporte proporciona un evidente valor añadido, están moralmente justificados para actuar. El hecho de que grandes áreas de estos países se mantengan efectivamente fuera del control de los gobiernos, evidencia que la provisión de ayuda humanitaria por parte de actores neutrales e imparciales, es proporcional a las necesidades de la población afectada y apropiada a las mismas y es una tarea urgente y relevante.

Los escépticos aducen también que, al tratarse de países de renta media, sus autoridades deberían contar con las capacidades suficientes para atender las necesidades de la población. Sin embargo, independientemente de que exista la capacidad (y voluntad política), las necesidades humanitarias, que están bien documentadas en casi todos los sectores, continúan sin atenderse. Los gobiernos, en realidad, tienden a concentrarse sobre todo en los aspectos de seguridad asociados al problema y a responder principalmente con medidas policiales. Así, la crisis fiscal en El Salvador ha impulsado al gobierno a reconocer la necesidad de asistencia y solicitar financiamiento humanitario de la ONU para incrementar el apoyo hacia las víctimas de la violencia, incluyendo a las personas desplazadas internamente, las víctimas de violencia sexual y los niños en riesgo de reclutamiento forzado. Honduras, por su parte, habiendo reconocido la necesidad de proteger y asistir a las personas desplazadas internamente, también ha solicitado ayuda con la finalidad declarada de aumentar su presupuesto institucional dedicado a la protección social.

¿Se pueden considerar estas necesidades como necesidades humanitarias? Aunque se trata, oficialmente, de países en pos conflicto, las consecuencias humanitarias documentadas a raíz de los niveles impactantes de violencia, difieren poco de las de conflictos armados reconocidos. En Yemen o Iraq, por ejemplo, los actores humanitarios miden las necesidades humanitarias en base a indicadores tales como el número de personas muertas o heridas, el desplazamiento forzado, el reclutamiento forzado de niños, la violencia sexual como arma de guerra o la necesidad de protección y apoyo psicológico. Los mismos indicadores se encuentran en el Triángulo Norte de Centroamérica. Las víctimas de esta violencia no convencional no tienen, por tanto, un menor derecho a recibir ayuda humanitaria que el pueblo de Iraq, Siria o Yemen.

Respuesta a las necesidades

La respuesta actual que predomina en el Triángulo Norte se enmarca, principalmente, dentro de un enfoque de desarrollo que tiene como finalidad eliminar las causas de la violencia (previniendo la misma, reformando el sistema judicial, generando empleo), que no prioriza la necesidad de brindar protección y asistencia inmediata para salvar vidas. Es indudable que los programas de desarrollo son de vital importancia para poder abordar las raíces de la violencia que afecta Centroamérica. Sin embargo, este enfoque no debe reducir ni reemplazar la existencia, también, de un enfoque humanitario basado en principios, y cuyo objetivo es atender las necesidades humanitarias concretas que existen en este momento. La naturaleza y magnitud de las necesidades humanitarias que tienen las personas y comunidades afectadas por la violencia es tan urgente y grande, y la ayuda de emergencia ofrecida tan limitada, que una acción humanitaria urgente es de vital importancia. Esta ha de proporcionarse ahora, en respuesta a una crisis que ha caído en el olvido.

Además, en muchos conflictos de baja intensidad, la capacidad de los actores nacionales de proporcionar asistencia humanitaria sistemática basada en las necesidades es imperfecta. Esto aplica, igualmente, a la situación en Centroamérica. Las políticas regionales y nacionales tienden a enfocar la dimensión de seguridad de la crisis. En ocasiones, los mismos actores nacionales son también responsables de la violencia y las autoridades carecen de recursos y de capacidad técnica para brindar asistencia adecuada. Por tanto, la presencia de actores neutrales e imparciales es, una vez más, crítica para atender las necesidades humanitarias de manera efectiva.

En los últimos dos años un número creciente de actores humanitarios han iniciado proyectos para atender las necesidades de las víctimas, probando que incluso un limitado financiamiento humanitario puede marcar la diferencia. Por ejemplo, una modesta financiación otorgada por la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO) al ACNUR en 2014, logró documentar el desplazamiento forzado en Honduras y concientizar a las autoridades hondureñas a reconocer el fenómeno e incorporar los Principios Rectores del Desplazamiento Interno a la legislación nacional. Otros proyectos, igualmente efectivos y económicos, se han desarrollado para brindar servicios de salud de emergencia, protección para prevenir el reclutamiento de niños por pandillas y contra el abuso sexual. Otros, prestaron servicios de asistencia jurídica a los solicitantes de asilo, dieron apoyo sicológico a las víctimas o contribuyeron a negociar acceso humanitario.

Además, como respuesta a la violencia no convencional, las organizaciones humanitarias han mejorado sus métodos de recopilar y analizar información para facilitar una asistencia apropiada y efectiva. Esto incluye definir indicadores de éxito y desarrollar mejores métodos de recolección de datos e intercambio de información a nivel nacional y regional. La realización de campañas y estudios para concientizar y ampliar la respuesta pretende generar un entendimiento común de las necesidades, desafíos y oportunidades. El Consejo Noruego para Refugiados ha realizado varias campañas sobre los niños afectados por la violencia junto con el Parlamento Europeo. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización de Estados Americanos (OEA) han publicado estudios sobre el vínculo existente entre la inseguridad alimentaria la violencia y el desplazamiento. El ACNUR, por su parte, ha realizado estudios temáticos sobre mujeres y niños desplazados. Finalmente,

la Oficina de Las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) ahora incluye información sobre la violencia en sus Boletines Humanitarios y da seguimiento a indicadores relacionados con ella. Aunque estos proyectos muestran claramente que es posible y necesario visualizar la situación en Centroamérica desde una perspectiva humanitaria, queda aún mucho por hacer para garantizar que los datos y el análisis estén disponibles en tiempo real para las organizaciones humanitarias.

Finalmente, a la hora de justificar la necesidad de una intervención humanitaria de urgencia, se suele pedir reiteradamente a los actores humanitarios la presentación de evidencias contundentes de dichas necesidades. Ello, a pesar de que la consecuencia de una respuesta insuficiente o inexistente podría ser mortal para las víctimas de la violencia en Centroamérica. Una violencia que, en nuestra opinión, exige una respuesta urgente y en conformidad con el nivel, la gravedad y la urgencia de las necesidades que han sido documentadas.

Wendy Cue es la Jefa de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios (OCHA). **Vicente Raimundo Núñez-Flores** es Jefe de la Oficina Regional de México, Centroamérica y el Caribe de la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO). Los puntos de vistas en este artículo son de los autores y no necesariamente representan la posición oficial de las agencias que representan.

Hacia una respuesta: El desplazamiento forzado por violencia en El Salvador

Noah Bullock

En los últimos dos años, 11.936 personas han sido asesinadas en El Salvador, un país con una población de 6,5 millones; se calcula que solo en el 2016, 550.000 personas abandonaron el país debido a la violencia.[1] Basado en las tasas de muerte violenta y desplazamiento, El Salvador y sus vecinos del Triángulo Norte de América Central – Guatemala y Honduras – deberían encabezar la lista de zonas de conflicto mundial con necesidades de ayuda humanitaria. Sin embargo, las consecuencias humanitarias de la violencia extrema, violaciones de derechos humanos y desplazamiento interno y externo en la región permanecen casi invisibles para la mayoría del resto del mundo. La denominada 'violencia no convencional' carece del impacto de las imágenes de infraestructura devastada por los estragos de una guerra, escasez impuesta por el asedio, grandes concentraciones de personas desplazadas y necesidades humanitarias inmediatas visibles y cuantificables.

Las cicatrices de la violencia actual se evidencian no solo en edificios destruidos por bombas, sino también en la formidable arquitectura de seguridad en donde el alambre de púas impera en casi todas las paredes y vigilantes armados protegen los comercios y calles de los barrios de la clase media y alta. Las personas desplazadas prefieren esconderse en campamentos secretos, huyendo y temiendo, en distintos grados, la violencia perpetrada por actores criminales y del estado. El Secretario General de Amnistía Internacional, Salil Shetty, se refiere a la inseguridad y situación humanitaria que vive la subregión, 'prácticamente zonas de guerra en donde la vida parece prescindible y millones de personas viven con el terror constante por lo que los miembros de las maras o las fuerzas de seguridad pública pueden hacerles a ellos o a sus seres queridos. Estos millones de personas son protagonistas de una de las crisis de refugiados menos visibles del mundo'.[2]

El problema de la voluntad política

Informes recientes reflejan el importante papel de la violencia que impulsa el desplazamiento interno y externo en El Salvador.[3] A pesar de estos datos, el gobierno salvadoreño enfatiza las múltiples causas de la migración y cuestiona la existencia del desplazamiento interno debido a la violencia. No existe una estrategia oficial para asistir a las víctimas de desplazamiento y el gobierno no hizo ningún compromiso en la Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Desplazamiento Forzado de las Naciones Unidas en el Triángulo Norte de Centroamérica, realizada en julio 2016 en Costa Rica. Los programas de asistencia a víctimas, fundamentales para los procesos transicionales de paz en la región, ocupan a lo sumo, un papel poco relevante en la seguridad gubernamental y las políticas de desarrollo del estado, donde el término 'desplazamiento forzado' está completamente ausente. El Plan de la Alianza para la Prosperidad (PAP), la estrategia de desarrollo regional entre los tres gobiernos del Triángulo Norte y el Banco Interamericano de Desarrollo, no cuenta con un componente fuerte de protección y falla para articular una

1 Los datos sobre homicidios se basan en los totales anuales combinados de 2015 y 2016, según lo informado por Medicina Legal de El Salvador. Ver http://www.transparencia.oj.gob.sv/portal/transparencia.php?opcion=1&texto=homicidio&categoria=0. El cálculo sobre la migración forzada por la violencia se basa en datos de una encuesta anual del IDOP, "Los salvadoreños evalúan la situación del país en los finales de 2016", José María Simeón Cañas, 2017.

2 'Centroamérica le da la espalda a cientos de miles de personas que huyen de una violencia "casi bélica" ', Amnistía Internacional, 14 de octubre, 2016.

3 Los datos oficiales registran la inseguridad como la segunda causa principal de la migración.Ver International Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *El Salvador: Cifras Oficiales de Retornos, febrero 2017.*

Una familia salvadoreña vive en una comunidad de desplazados.

© Global Eyes Media/Jeff Hammond

estrategia clara que responda a las necesidades específicas de protección de las personas desplazadas por violencia.

De manera similar, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, convocado por el gobierno en el 2014, incluyó medidas específicas en el 'Plan El Salvador Seguro' para fortalecer la coordinación nacional de asistencia a las víctimas y mejorar la infraestructura de hospitales y albergues. El primer indicio de su implementación tardó tres años cuando el Ministro de Justicia y Seguridad, Mauricio Ramírez Landaverde, anunció, en enero, un plan para establecer oficinas locales de asistencia a las víctimas (Oficinas Locales de Atención a Víctimas (OLAV) en puntos claves del país.[4] Sin embargo, con la excepción de las OLAV, la política de seguridad, casi en su totalidad, se ha orientado en la estrategia de incrementar la militarización de la seguridad pública e imponer reformas legales represivas, conocidas como 'medidas extraordinarias', para combatir a los grupos delictivos. Como parte de estas medidas, la Asamblea Legislativa de El Salvador reformó su código penal en abril 2016 para penalizar el acto de forzar a otras personas a abandonar sus lugares de residencia. Esta reforma, conocida como Limitación Ilegal a la Libertad de Circulación(LILIC), también penaliza el uso de la violencia o amenazas para limitar la libertad de circulación. La Policía Nacional Civil (PNC) recibió 81 casos que fueron clasificados como LILIC que involucraron a 141 personas desde que se promulgó la ley en abril a noviembre de 2016.[5] La creación de la LILIC podría considerarse como un reconocimiento del desplazamiento forzado como delito y el papel punitivo del estado al sancionarlo, pero sin el correspondiente reconocimiento de la responsabilidad de proteger y dar asistencia a las víctimas. Además, las víctimas de violencia y desplazamiento enfrentan estigma y discriminación por su percibida asociación con organizaciones delictivas. En la narrativa polarizadora y bélica de la 'guerra contra las pandillas', las autoridades públicas generalmente asocian a las víctimas con 'el enemigo' en lugar de ser reconocidas como parte de la ciudadanía con derecho a la protección sin discriminación. Este discurso no solo impide que se desarrolle una respuesta nacional, sino también corroe la opinión pública y socava la solidaridad hacia las víctimas que requieren asistencia.

La brecha de capacidad y el problema del mandato

El informe del Observatorio de la Mesa de la Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado del 2016, incluye una revisión de las leyes nacionales y el marco de políticas

4 Ezequiel Barrera, 'GOES Dice que este año si atenderá a víctimas de violencia', *Prensa Grafica*, 6 de enero, 2017.

5 Mesa de Sociedad Civil Contra El Desplazamiento Forzado Por Violencia y Crimen Organizada en El Salvador, 'Desplazamiento Interno por Violencia y Crimen Organizado: Informe 2016', 2016.

públicas existentes para identificar las actuales normativas constitucionales y legales así como los mandatos relevantes para proteger a las víctimas de desplazamiento forzado por violencia.[6] No existe ninguna legislación especializada o programa de protección para las víctimas de desplazamiento interno por violencia. No obstante, la constitución es consecuente con las normas internacionales al reconocer que el estado tiene el deber primordial de proteger a su ciudadanía lo cual puede ser aplicado ampliamente para incluir personas en situaciones de desplazamiento por violencia.[7] Recientemente, las leyes nacionales han evolucionado para establecer instituciones que protegen a grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres, niños y niñas, por violencia y discriminación. Estas instituciones están diseñadas para abordar la violencia delictiva y doméstica más "tradicional" y tienen una capacidad limitada para atender, de manera integral, las necesidadas de víctimas desplazadas forzadas por violencia. Es complicado cerrar esta brecha debido a la precaria situación financiera del gobierno salvadoreño que llegó al borde de la insolvencia en el 2016. En este contexto, no hay ni recursos ni un mandato claro que motive u obligue a las autoridades públicas a gestionar y coordinar una respuesta humanitaria para ayudar potencialmente a las cientos de miles de personas desplazadas.

Como tal, la respuesta del estado al desplazamiento se ha limitado a esfuerzos de buena fe por parte de algunos funcionarios públicos quien, motivados por la cantidad de víctimas que acuden a sus oficinas, se esfuerzan por atender esta situación, caso por caso. Esto ha creado una apertura para que organizaciones de la sociedad civil (OSC) desarrollen asociaciones con instituciones del estado, como la Procuraduría General de la República (PGR), la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) con el fin de mejorar la asistencia a las víctimas. Las OSC han utilizado su experiencia para evaluar la capacidad y procedimientos actuales institucionales y han proporcionado apoyo técnico para mejorar las respuestas institucionales al desplazamiento. Las OSC e instituciones estatales también han creado redes de referencia que han generado experiencias positivas por medio de la gestión conjunta de casos como un ejercicio de aprendizaje y de fortalecimiento de capacidades.

Patrones de desplazamiento

Datos recolectados en los últimos dos años por el Observatorio de la Sociedad Civil han ayudado a conocer mejor el perfil de las víctimas, sus perseguidores y las consecuencias humanitarias que enfrentan. El desplazamiento en El Salvador cuenta con dos detonantes interconectados: la violencia generalizada y las amenazas y los actos de violencia dirigidos hacia un individuo o familia. Aunque estos últimos parecen ser, de forma inequívoca, una inminente amenaza, el primero no es un detonante de menor gravedad o validez. Por ejemplo, una familia decidió abandonar su vivienda cuando una pandilla esparció los dientes triturados de sus vecinos, recientemente desaparecidos, sobre la calle frente a su casa como represalia porque alguien en el vecindario habló con la policía. Un ejemplo más común es que las familias envíen a sus hijos a vivir lejos de la casa cuando alcanzan la pubertad para prevenir acoso y abuso de parte de las fuerzas de seguridad, conflicto e involucramiento con las pandillas o, en el caso de niñas, para prevenir que se conviertan en víctimas de la violencia sexual o trata por las pandillas.

Al documentar casos, las víctimas frecuentemente reportan distintos tipos de violencia como factores que contribuyen al desplazamiento. Aunque una amenaza se dirija hacia una persona, suele afectar a toda la familia. Ante una amenaza, la familia prioriza la protección según las necesidades y vulnerabilidades de cada miembro de la familia. Por ejemplo, algunas madres han informado que separan a sus hijos adolescentes de la familia porque los hombres jóvenes suelen levantar sospechas entre las pandillas y fuerzas de seguridad. Si alguno de los padres de un niño reside en el extranjero, la familia podría decidir contratar a un traficante para reunirlo con ellos mientras que el resto de la familia que permanece, busca protección a través de redes familiares. Generalmente, las Personas Desplazadas Internamente (PDI) no quieren que los encuentren ni que los cuenten. Familias o individuos suelen mudarse sin avisarle a sus vecinos o parientes cercanos. Las personas no encuentran refugio en campamentos o en trasladarse, sino escondiéndose, un comportamiento que las OSC denominan, 'confinamiento'.

El desafío del acceso

El principal desafío operativo para los organismos humanitarios del TNCA, es identificar y asistir a las víctimas quienes, por motivos de seguridad, tienen una movilidad reducida o están en confinamiento, sin aumentar el riesgo para la víctima o la organización. La mayoría de los casos documentados por el Observatorio no se denunciaron ante las autoridades por temor a represalias, temor a la corrupción en las instituciones del estado y falta de confianza en la capacidad del estado para prestarles asistencia. Para superar esta barrera, es necesario determinar, en cada caso, una zona segura donde ambos víctimas y trabajadores humanitarios puedan reunirse con relativa seguridad. Una zona segura podría ser una casa segura o un modelo más abierto en donde familias o comunidades acogieran a las víctimas. Una tercera opción para familias que cuentan con un grado de movilidad y menor grado de persecución, sería establecer una zona de seguridad especial donde las víctimas puedan reunirse con los trabajadores

6 'Desplazamiento Interno por Violencia y Crimen Organizado: Informe 2016', Mesa de Sociedad Civil Contra El Desplazamiento Forzado Por Violencia y Crimen Organizada en El Salvador, 2016.

7 El artículo 2 de la Constitución de la República estipula que: 'Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos.'

humanitarios y mantener su anonimato. Es necesario hacer más trabajo para desarrollar opciones de refugio y zonas seguras que les permitan a las familias recibir asistencia especializada y soluciones duraderas. La experiencia ha demostrado que la combinación de apoyo psicosocial con asistencia humanitaria y legal, es fundamental para lograr una transición exitosa.

Conclusión

La negativa del gobierno de reconocer el desplazamiento forzado y la ausencia del foco en la atención a víctimas dentro de la política nacional de seguridad y desarrollo, contribuye a la desestabilización de las comunidades más afectadas por la violencia. Discriminar a las víctimas por asociaciones percibidas o reales con grupos delictivos solo polariza más al país y potencialmente incrementa los niveles de violencia. Todos los actores involucrados deben comprometerse a dar una respuesta basada en principios humanitarios que garantice la no-discriminación al prestar servicios de protección y asistencia humanitaria.

Los agentes humanitarios también deben trabajar con actores de desarrollo y generar opciones de protección comunitarias para ayudar a las familias, durante la fase de emergencia del desplazamiento, construir soluciones duraderas tanto en el país de acogida como en el país de origen. Al reconocer el importante papel que la impunidad generalizada por delitos graves y violaciones de derechos humanos juega en fomentar el desplazamiento interno y externo, los agentes humanitarios deben trabajar con actores de derechos humanos para asistir a las víctimas en su derecho de acceso a la justicia. La coordinación interdisciplinaria con actores de derechos humanos y de desarrollo podría ayudar a resolver los problemas de raíz, asociados con el desplazamiento y dar una mayor viabilidad a las opciones de soluciones duraderas.

Los gobiernos regionales deben trabajar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y organizaciones humanitarias locales e internacionales para fortalecer las opciones de protección regional e internacional bajo el marco de protección regional para refugiados del Plan de Acción de Brasil. También es necesario desarrollar sistemas de referencia en los países que forman parte del CA4 (Convenio Centroamericano de Libre Movilidad) para reubicar a las víctimas con necesidades especiales de protección.

Noah Bullock es el Director Ejecutivo de Cristosal, una organización de derechos humanos con sede en El Salvador que asiste a víctimas de delitos graves y violaciones de derechos humanos en el Triángulo Norte de Centroamérica. Este artículo se basa en la experiencia de campo con víctimas de desplazamiento forzado por violencia, así como con casos documentados desde el 2014.

Desplazamiento forzado: ¿Una crisis humanitaria en Centroamérica?

David James Cantor y Malte Plewa

La idea de que los conflictos generan una crisis humanitaria y de refugiados es poco controversial. No obstante, en América Latina se ha hecho más evidente que dichas situaciones podrían presentarse ante otras situaciones de violencia. Aún, en los países relativamente prósperos de ingreso medio, tales como Colombia y México, el cambio de *modus operandi* entre pandillas criminales organizadas producen nuevos patrones de desplazamiento forzado que suelen permanecer ocultos al público.[1] No hay lugar en donde esta situación sea tan crítica como en El Salvador, Honduras y Guatemala, los tres países que comprenden el Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA).

Violencia TNCA: ¿Tan mortal como un conflicto?

En la última década, Centroamérica ha sido calificada con la dudosa distinción de registrar las altas tasas más altas de homicidio del mundo. Dicha violencia se ha intensificado particularmente en el TNCA. Aunque ni El Salvador ni Honduras se han declarado en guerra, las tasas de muertes violentas registradas recientemente en ambos países demuestran que en ciertos años han ocupado el segundo lugar solo después de Siria.[2] Unido a esta serie de asesinatos que afecta desproporcionalmente a los hombres jóvenes, los países del TNCA, presentan una variada serie de actos de violencia que incluye asaltos y violencia sexual. La violencia que actualmente azota a los países del TNCA no solo es tan mortal como la violencia que se observa en algunos conflictos armados contemporáneos, sino que también ha producido un mayor número de muertes que lo registrado por los conflictos armados a nivel mundial.[3]

1 D.J. Cantor and N. Rodríguez Serna (eds), *Los nuevos desplazados: crimen y desplazamiento en América Latina*, ILAS, 2015.

2 GDAVD, Carga Global de la Violencia Armada, 2015, p. 58. Los niveles de homicidio en El Salvador del 2015 no se incluyen en el análisis GDAVD pero colocaría el país en segundo lugar asumiendo que las tasas de Siria y otros lugares son constantes.

3 D.J. Cantor, 'Tan mortal como el conflicto armado? La violencia por pandillas y el desplazamiento forzoso en el Triángulo Norte de Centroamérica', Agenda Internacional,23 (34), 2016.

San Salvador, Centro Penal Cojutepeque. Reos en sus celdas.

© ICRC/Jesús Cornejo

Violencia como una estrategia de poder

El recrudecimiento de la violencia en el TNCA no se debe precisamente a actos 'arbitrarios' delictivos.[4] Más bien, refleja fielmente los patrones de control y confrontación entre actores organizados y armados. Como ocurre en otros lugares de América, las fuerzas de seguridad estatales y la gran cantidad de empresas de seguridad privada, desempeñan un papel específico que fomenta este tipo de violencia. No obstante, una característica muy importante del TNCA es el uso de la violencia como instrumento por parte de poderosos grupos criminales organizados.

Las zonas urbanas (y algunas áreas semirurales y rurales) de los tres países del TNCA albergan cantidades significativas de pandillas[5] que se caracterizan por sus complejas relaciones cambiantes de colaboración y confrontación. Varias pandillas locales se afilian a estructuras de identidad más extensas, tales como el Barrio-18 (B-18) y la Mara Salvatrucha (MS). Cada pandilla local opera con un alto nivel de autonomía y utiliza la violencia para controlar territorios 'claves', imponer su dominio sobre los habitantes de los barrios por medio de la extorsión – la savia de la pandilla – especialmente a los comercios de zonas 'aledañas' a su área de operación. En principio, las pandillas locales del B-18 o MS responden a un consejo asesor compuesto por privados de libertad. Este consejo ejerce su liderazgo a nivel nacional e incluye negociar treguas con el gobierno y demás autoridades. En el TNCA, las disputas entre pandillas se dan, cada vez más, por lograr el dominio del mercado local de drogas en la zona urbana.

Paralelamente, diversos grupos de narcotráfico utilizan rutas de contrabando transfronterizas que atraviesan los países del TNCA. El hecho de que los grupos más grandes cuenten con la disponibilidad de recursos refleja el alto nivel de influencia social y política que ejercen además de estar bien organizados, fuertemente armados y disciplinados. Para los habitantes de las comunidades más pobres, trabajar para estos grupos representa una fuente de ingreso – aunque escaso. Sin embargo, dichos grupos suelen ser generosos al proporcionar apoyo material. A diferencia de las zonas urbanas con presencia de pandillas, la población de estas regiones suele estar menos expuesta a prácticas depredadoras, tales como la extorsión

4 Al menos que se indique lo contrario, el análisis en esta sección y la subsiguiente se retoma de D. J. Cantor, 'La nueva ola: desplazamiento forzado causado por la delincuencia organizada en México y Centroamérica', *Refugee Survey Quarterly*, 33:3, 2014.

5 In 2015, el Ministro de Defensa salvadoreño aludió a una cifra infundada de 60.000 pandilleras en un país con una fuerza militar y policial combinada de 50.000. Ver T. Molina, 'Pandilleros de El Salvador superan en número de efectivos de seguridad', *Panamá*, 23 octubre, 2015.

y la violencia que se dirige más hacia un individuo específico, lo que constituye una amenaza para el grupo u obstaculiza la ejecución de un fin definitivo.

El desplazamiento como consecuencia de la violencia

La violencia como instrumento a manos de actores armados es un factor primordial en el desplazamiento. Generalmente, el desplazamiento en el TNCA parece ser urbano-a-urbano, furtivo y gota-a-gota (persona-a-persona). Los patrones de movimiento son diversos, reflejando diferencias en las causas específicas del desplazamiento. Por ejemplo, ser etiquetado como un traidor o enemigo por una pandilla callejera, generalmente equivale a una sentencia de muerte por lo que a la persona no le queda más opción que huir, generalmente a otra área urbana. Los grupos de narcotraficantes toman el mismo acercamiento, produciendo un patrón de movimiento rural-urbano de individuos y familias consideradas enemigas de uno u otro grupo de narcotraficantes y que huyen a áreas rurales del TNCA, o son obligados a vender tierras en zonas estratégicas para el tráfico a través de la frontera. En algunos casos, una pequeña fortuna es ofrecida por la tierra, y en otros casos la oferta es risible – cualquier negativa de vender lleva a una amenaza de violencia.

Otro factor que motiva el desplazamiento en las zonas urbanas es el temor difuso causado por el gran clima de inseguridad que prevalece por la violencia de las pandillas. Aunque no exista una amenaza directa, es común que familias se trasladen a vivir a otra zona urbana por temor a que sus niños atraigan la atención de la pandilla local o por frustración al alto nivel de crimen y violencia en su comunidad. Otra modalidad de desplazamiento motivada por la violencia son las disputas que resultan de los patrones cambiantes de cooperación y competencia entre las mismas pandillas del TNCA. Las disputas suelen aumentar el nivel general de inseguridad o endurecen las actitudes de la pandilla hacia la población de tal modo que aumentan el precio de la cuota de extorsión y los que se niegan a pagarla enfrentan una muerte segura.

Desplazamiento en auge: ¿Un momento de crisis?

El flujo migratorio hacia el norte proveniente de los países del TNCA no es algo desconocido. Lamentablemente, tampoco lo es el peligro que enfrentan los migrantes que transitan por la ruta migratoria. Sin embargo, es evidente que la violencia e inseguridad en esos países impulsan a una gran cantidad de migrantes a emprender el viaje.[6] Paralelamente, en los últimos cinco años, las solicitudes de asilo presentadas por los habitantes del TNCA han aumentado a una tasa alarmante.[7] El hecho de que ahora se le reconocen a más solicitantes de asilo como elegibles para recibir protección internacional sugiere que hay un componente importante de refugiados entre el flujo de personas de estos países.

Según sugieren datos preliminares, los niveles de desplazamiento interno en los países del TNCA son altos a pesar de no haber declarado 'la guerra'. En el 2014, un estudio del gobierno hondureño determinó que aproximadamente el 4% de la población en 20 municipalidades encuestadas se identificaron como desplazadas internamente. El 7,5% dijo haber estado desplazado dos veces y el 2% tres veces.[8] Una encuesta académica de 2014 realizada en El Salvador registró que el 4,6% de los encuestados estuvieron desplazados forzosamente durante ese año (aproximadamente 275.000 personas si se amplía a la población nacional).[9] Dichas tasas de desplazamiento interno se equiparan con las tasas registradas en las zonas de guerra activa. En estas circunstancias, los países del TNCA han comenzado a reconocer y responder a la grave situación de las personas desplazadas internamente (PDI). Pero las opciones de protección que ofrecen los países son limitadas tanto para las PDIs como para los ciudadanos del TNCA deportados desde México y EEUU quienes terminan convirtiéndose en PDIs.

Respuesta a la situación humanitarian

El repunte de la violencia en los países del TNCA no es una simple expresión de la delincuencia común ya que los actores armados y organizados utilizan la violencia como un instrumento para ejecutar sus proyectos políticos y sociales. Su impacto es considerable, particularmente por su magnitud, así como por los diversos patrones de desplazamiento forzado que produce.

Hasta ahora, el enfoque de los estados del TNCA ha intentado abordar las implicaciones de seguridad a raíz del crimen organizado. Sin embargo, la vulnerabilidad particular de los refugiados del TNCA, las PDIs y sus necesidades apremiantes de protección, exige un reconocimiento más enérgico de las consecuencias humanitarias de la violencia. Es alentador que algunos gobiernos, organizaciones internacionales y ONGs ahora abordan estos desafíos con seriedad. La Declaración de Acción de San José,[10] delinea una serie de respuestas regionales a la crisis de desplazamiento del TNCA como una hoja de ruta de la acción necesaria en esta área. Queda por observar si el nuevo gobierno estadounidense decide reforzar o debilitar estas iniciativas.

6 Ver, por ejemplo, ACNUR, *Niños en fuga: Niños sin acompañamiento huyen de Centroamérica y México y la Necesidad de Protección Internacional*, 13 de marzo, 2014.

7 ACNUR *'Llamado a la Acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica'*, agosto 2016

8 Joint IDP Profiling Service (JIPS), *Characterisation of Internal Displacement in Honduras*, noviembre 2015.

9 IUDOP, 'Evaluación del país a finales de 2014', *Boletín de prensa*, 5 de diciembre, 2014.

10 ACNUR y la Organización de Estados Americanos (OEA), *Declaración de Acción de San José: 'Llamado a la Acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica'*.

Mientras tanto, debemos evitar subestimar los desafíos prácticos y conceptuales que resultan del desplazamiento forzado del TNCA que incluye los siguientes temas:

- Dudas sobre la conexión entre los flujos de migración y desplazamiento;
- Los complejos patrones de movimiento circular de los ciudadanos del TNAC en la región;
- Las sensibilidades políticas en torno a la situación de desplazamiento en el TNAC.
- Resistencia a reconocer el delito como una causa de desplazamiento;
- Complicaciones con respecto al acceso humanitario y diálogo con las pandillas;
- Interés incipiente de los donantes interesados en estas 'nuevas' formas de desplazamiento; y
- Reducción del espacio humanitario a nivel mundial para protección de refugiados.

Es imperativo enfrentar estos desafíos no solo para beneficiar a los desplazados del TNCA. En un mundo en donde el conflicto armado está cada vez más marcado por el crimen organizado y el crimen organizado vinculado a otras situaciones de violencia, los actores humanitarios deben abordar las crisis de desplazamiento producto de esta 'nueva' dinámica de violencia. El conocimiento obtenido por la investigación y la acción humanitaria en el TNCA es un primer paso hacia una respuesta a estos nuevos desafíos del desplazamiento global.

David James Cantor es el Director del Refugee Law Initiative, Escuela de Estudios Avanzados, Universidad de Londres. Este artículo se fundamenta en el trabajo de investigación para el proyecto del Economic and Social Research Council (ESRC) Future Research Leader, 'Pushing the Boundaries: New Dynamics of Forced Migration and Transnational Responses in Latin America' (ES/K001051/1). **Malte Plewa** es estudiante del Programa de Maestría en Gestión de Riesgos de Desastres y Cambio Climático de la Universidad de Lund, Suecia.

Violencia no-convencional en Centroamérica y México: El caso de un enfoque humanitario y de desarrollo integrado

Sabrina Stein y Colin Walch

Los recientes procesos internacionales enfatizan la necesidad de eliminar los silos que separan la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres adoptado en marzo de 2015, estableció un marco para construir la resiliencia a través de un desarrollo basado en decisiones informadas sobre el riesgo. Luego, en 2015, los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible, una singular agenda global que reconoce que, para erradicar la pobreza, se requieren políticas que vayan más allá del desarrollo económico y aborden una diversidad de temas que incluya educación, salud, seguridad humana, gobernabilidad, el estado de derecho y la rendición de cuentas. Dentro del Sistema de las Naciones Unidas, el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz y el Grupo de Expertos para la Revisión de la Arquitectura para la Construcción de Paz enfatizaron la importancia de trabajar con un enfoque en la prevención. Igualmente, el informe del Secretario General para la Cumbre Mundial Humanitaria, *Una humanidad: Responsabilidad compartida*, enfatizó que el trabajo humanitario debe priorizar la prevención. Estos procesos resaltan la necesidad de apartarse de los pilares distintivos que caracterizan el trabajo de la comunidad internacional y trabajar de manera conjunta y coordinada.

Este artículo examina el impacto humanitario del alto nivel de violencia no-convencional que afecta al Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA) y México. Además, explora el nexo entre la agenda humanitaria y la de desarrollo como una vía para abordar las extensas implicaciones de la violencia en esta región desde una perspectiva de protección y prevención. El artículo se enfoca en áreas específicas en donde una síntesis entre la agenda humanitaria y la de desarrollo sería clave para aprovechar las fortalezas y las experiencias de cada uno de los distintos actores, lograr éxitos más sostenibles y brindar beneficios duraderos para las comunidades locales.

Objetivos comúnes

Aunque los actores humanitarios y de desarrollo trabajan en distintas escalas temporales, ambos tienen como principal objetivo el bienestar de las personas. En el TNCA y México, muchas de las causas fundamentales de la violencia son resultado de las deficiencias estructurales e institucionales: instituciones estatales débiles y desiguales, altos niveles de corrupción y exclusión social, acceso restringido a servicios públicos e inseguridad socioeconómica, elementos que requieren un abordaje desde una perspectiva de desarrollo. A su vez, el impacto del alto nivel de violencia tiene implicaciones humanitarias inmediatas y urgentes (incluyendo protección, refugio, asistencia médica de emergencia, educación y apoyo psicosocial). La coordinación de respuestas a corto, mediano y largo plazo permite dar ayuda de emergencia y asegurar que las intervenciones puedan tener efectos positivos sostenibles de mediano y largo plazo.

El Banco Mundial clasifica a El Salvador, Guatemala y Honduras como economías de renta media baja. México se considera

Un migrante hondureño en Puebla, Ciudad Serdan, México.

© ICRC/Brenda Islas

como un país de renta media alta. A diferencia de los países afectados por guerra civil y fragilidad, como Sudán del Sur y la República Democrática del Congo, México y los países del TNCA deberían, en teoría, tener los recursos y capacidades para prestar los servicios necesarios a la población. Sin embargo, en la práctica, son los actores humanitarios de la región los que han brindado protección, refugio y servicios de salud en aquellas zonas en donde el Estado no cuenta con la capacidad o la voluntad de hacerlo. La coordinación con actores de desarrollo permite que los proyectos de respuesta humanitaria se conviertan en intervenciones sostenibles a largo plazo al identificar las debilidades de los Estados con respecto a la prestación de servicios a través de la vinculación con programas de desarrollo que se enfocan en el fortalecimiento institucional para cerrar dichas brechas. Por ejemplo, en Honduras, los actores humanitarios establecieron un programa piloto de irrigación en 2008 para ayudar a combatir la inseguridad alimentaria. Posteriormente, en 2015, el gobierno hondureño replicó y financió dicho proyecto con el apoyo de actores de desarrollo en otras municipalidades.

Enfoque en prevención y protección

La prevención y protección deben ser el núcleo de la agenda humanitaria y de desarrollo. El sistema humanitario es, en esencia, reactivo a las crisis repentinas, pese a que muchas de estas "crisis" son hasta cierto punto predecibles. Los grupos violentos de México y el TNCA no aparecen en las comunidades de la noche a la mañana. Frecuentemente, la confrontación entre estos grupos se desencadena por motivos identificables. La violencia constante generalmente ocurre en zonas disputadas entre pandillas u otros grupos. Los actores humanitarios con experiencia en negociación con grupos armados no estatales en contextos de conflicto, pueden identificar a los interlocutores claves y promover treguas para reducir la violencia en zonas de alto riesgo. Del mismo modo, los actores de desarrollo pueden trabajar con el gobierno para promover programas de reducción de violencia que sean sostenibles y a largo plazo.

Los programas que promueven la integración socioeconómica de los grupos en riesgo de violencia y que apoyan las iniciativas de resolución de conflictos, la movilización de la comunidad y de la educación pública han logrado reducir la violencia a nivel local. Estos tipos de programas han sido particularmente efectivos en reducir las tasas de homicidios a nivel comunitario en ciudades como San Pedro Sula en Honduras y Ciudad Juárez en México. Las actividades de reducción de violencia no encajaban dentro del ámbito humanitario ni de desarrollo del sistema de ayuda internacional y dependían, más bien, de utilizar lo mejor de ambos abordajes. De igual manera, los actores humanitarios pueden aportar su experiencia a la negociación de treguas de alto nivel que involucran a los líderes de grupos violentos, tal como sucedió en la tregua facilitada por el gobierno de El Salvador en 2012. Aunque estos esfuerzos han reducido el número de homicidios a corto plazo, para que sean sostenibles y tengan un impacto a largo plazo, estos deben estar acompañados por políticas de desarrollo que procuren abordar la causa de fondo que propaga la violencia.

La reducción de la violencia a largo plazo requiere cambios sistémicos que vayan más allá de los parches de las políticas de seguridad y de las intervenciones humanitarias, se requiere un enfoque centrado en el estado de derecho, en buenas

prácticas de gobernanza así como en el desarrollo económico y humano. Para lograrlo, las instituciones deben fortalecerse, ser más transparentes y responsabilizarse en rendir cuentas. El Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 16 está hecho a la medida para abordar este tema y debe servir como un punto de referencia para los actores humanitarios y los de desarrollo. En consecuencia, los esfuerzos para reducir la violencia requerirán voluntad política para impulsar reformas y soluciones que incluyan las voces y experiencias de las comunidades locales victimizadas por grupos violentos. Los actores de desarrollo están estratégicamente posicionados para apoyar estos esfuerzos debido a que tienen acceso a los mandatarios de los gobiernos nacionales y locales que son los que diseñan e implementan los programas de reducción de violencia. Al mismo tiempo, es importante que los actores de desarrollo mantengan fuertes lazos con las comunidades locales para establecer programas de reducción de violencia que incluyan la perspectiva de los mismos beneficiarios.

Mantener el acceso

A menudo, los actores humanitarios se ven obligados a negociar con grupos armados y grupos criminales para poder acceder a las poblaciones vulnerables y en riesgo del TNCA y México, ya que estos grupos controlan los territorios o comunidades de interés. Esto requiere un profundo entendimiento de la situación y de la naturaleza del grupo y como este se relaciona con la comunidad local. Mientras los actores humanitarios cuentan con la experiencia de negociar este tipo de acceso, sus contrapartes de desarrollo probablemente tienen una mejor comprensión de la realidad en el terreno, los factores claves que impulsan la violencia y la relación necesaria con los actores estatales y locales para facilitar dichas negociaciones.

El acceso no debe restringirse a una única intervención que resuelva un problema específico, sino que debe promover simultáneamente el aumento de capacidades a nivel local. De esta forma, la coordinación entre los actores humanitarios y de desarrollo permite más tiempo y recursos para un plan post emergencia que se enfoque en la causa que dio origen al problema y no sólo para resolver los síntomas de la emergencia. Por ejemplo, intervenciones que prestan servicios de salud de emergencia deberían ser combinadas con capacitación para que los actores de la comunidad puedan ejecutar algunos de estos servicios en la ausencia de los actores humanitarios. Los servicios de salud para las víctimas de violencia de género, por ejemplo, representan una oportunidad para capacitar a las organizaciones locales en identificar riesgos y brindar protección. A largo plazo, estas iniciativas podrían motivar al gobierno a promulgar leyes y regulaciones para abordar este tema, como fue el caso en Honduras en donde un programa de MSF (Médecins sans Frontières) para víctimas de violencia sexual sentó las bases para que el gobierno desarrollara un protocolo de violencia sexual.

Desarrollar la resiliencia

Una colaboración más estrecha entre los actores humanitarios y de desarrollo podrá permitir intervenciones que promuevan la reducción del riesgo para lograr que las comunidades sean menos vulnerables a las crisis. Al fortalecer las instituciones formales e informales locales, los actores humanitarios y de desarrollo podrán mejorar la capacidad de adaptación de las comunidades para que dependan menos de la asistencia externa. Además, ayudará a fortalecer las instituciones del Estado para que puedan atender mejor a las necesidades de la población. Con el apoyo necesario, las fuertes redes de organizaciones de las sociedades civiles locales podrían convertirse en los proveedores primarios de servicios cuando el Estado no pueda o no quiera dar asistencia. Los actores humanitarios y de desarrollo también pueden apoyar esfuerzos de resiliencia que surgen de las propias comunidades locales y participar directamente, por ejemplo, a través de transferencias de dinero en efectivo. Ya ha sido demostrado que en el sector de la mitigación y reducción del riesgo de desastres, las iniciativas propuestas por la comunidad, conjuntamente con los actores humanitarios y gubernamentales, salvan vidas y ahorran dinero.

Mientras que las causas que dieron origen a los alarmantes niveles de violencia en el TNCA y México requerirán décadas de fortalecimiento institucional, las consecuencias de la violencia son inmediatas y urgentes. La ayuda humanitaria se requiere inmediatamente, pero para abordar las causas de esta violencia endémica es preciso mantener una colaboración más estrecha entre la agenda humanitaria y la de desarrollo. La comunidad internacional debe promover estrategias a corto, mediano y largo plazo para que los actores humanitarios y de desarrollo puedan abordar, conjuntamente las implicaciones inmediatas de la violencia y sus causas. Los abordajes resilientes van más allá de la división entre actores humanitarios y de desarrollo y logran mejorar la capacidad de las comunidades locales, el gobierno y actores internacionales para prevenir, responder, y recuperarse de cualquier crisis.

Sabrina Stein es Coordinadora del programa, Foro de Prevención de Conflictos y Paz, Social Science Research Council en Nueva York. **Colin Walch** es Profesor Adjunto en el Departamento de Paz y Conflicto, Universidad de Uppsala, Suecia.

La respuesta humanitaria en las frágiles ciudades de Centroamérica

Robert Muggah

Las ciudades y tugurios del mundo que crecen de forma acelerada suelen ser los más afectados por distintas formas de violencia organizada que se superponen entre sí. Entre las ciudades más golpeadas están Alepo, Gaza y Mosul cuyos barrios han quedado reducidos a ruinas a causa de la guerra. En otros lugares, la devastación física no es tan evidente como en Acapulco, San Salvador y San Pedro Sula, ciudades donde la violencia criminal y extrajudicial ha alcanzado niveles epidémicos – pese a que sus edificios permanecen indemnes.

No todos los centros urbanos tienen el mismo nivel de violencia. En varias ciudades norteamericanas, por ejemplo, se registró una reducción del 40% en los niveles de violencia homicida desde la década de los 90. Por otra parte, durante el mismo período, las tasas de homicidio[1] aumentaron en varias ciudades de México, Centroamérica, Suramérica y el Caribe. De hecho, en 2016, 47 de las ciudades con el mayor índice de asesinatos a nivel mundial, se ubicaban en las Américas.[2] En la actualidad, algunas de las ciudades más frágiles de la región sufren una guerra sin declarar a causa de la violencia criminal que aumenta a paso acelerado pese a mejores índices de alfabetismo y salud así como a niveles reducidos de pobreza.[3]

La magnitud e intensidad de la violencia organizada en América Latina ahora obliga a las ciudades a replantearse las diferencias legales y conceptuales entre los conflictos armados y las denominadas 'otras situaciones de violencia'. Aunque la región ya no sufre los tradicionales conflictos armados internacionales o no internacionales, las actividades delictivas generadas por carteles y pandillas militares y paramilitares han creado condiciones similares a las de una guerra. La fusión entre la violencia política y la criminal en algunas áreas de la región es un presagio de lo que se avecina en otros lugares del mundo, incluyendo África y Asia.

Ciudades frágiles

Los países y ciudades del denominado Triángulo Norte de Centroamérica–El Salvador, Guatemala y Honduras – cuentan con las tasas más altas de muertes violentas a nivel mundial. El Salvador ocupa el primer lugar y la ciudad capital, San Salvador, encabeza la lista mundial de ciudades con las tasas más altas de homicidios con aproximadamente 137 homicidios por cada 100.000 habitantes – casi 20 veces por encima del promedio mundial. Honduras y Guatemala no están lejos con tasas de homicidio que superan las de Afganistán y Siria. Y la violencia homicida es solo la punta del iceberg. La ciudades de la sub-región también sufren altos niveles de inequidad, desempleo y riesgo de desastres.

Tabla 1 La ciudades con mayor índice de homicidios a nivel mundial en el 2016

City	Homicidios absolutos	Tasa de homicidios/ 100.000
San Salvador (El Salvador)	432	136,7
Acapulco de Juárez (México)	918	108,1
San Pedro Sula (Honduras)	789	104,3
Soyapango (El Salvador)	220	91,1
Chilpancingo de los Bravos (México)	234	88,1
Distrito Central (Honduras)	971	79,9
Marabá (Brasil)	201	76,7
Grande São Luís (Brasil)	800	74,5
Guatemala (Guatemala)	704	70,8
Ananindeua (Brasil)	352	69,6
Choloma (Honduras)	220	65,5
Serra (Brasil)	314	64,7
Caruaru (Brasil)	225	64,0
Viamão (Brasil)	156	61,9
Cape Town (Sur África)	2469	61,5
Belem (Brasil)	876	60,9
Victoria (México)	216	60,5
Mossoro (Brasil)	171	59,3
St. Louis (EEUU)	188	59,3
Aparecida de Goiânia (Brasil)	307	58,8
Caucaia (Brasil)	208	58,8
Aracaju (Brasil)	370	58,5
Santa Ana (El Salvador)	136	55,4
Imperatriz (Brasil)	138	54,5
Manaus (Brasil)	1118	54,3

Fuente: homicide.igarape.org.br.

La violencia en Centroamérica es impulsada por una combinación volátil de pandillas trasnacionales, tráfico de drogas y un sistema policial débil. Facciones rivales, como la Mara Salvatrucha (MS-13) y Barrio 18 (M18) operan negocios de extorsión y sicariato y reclutan sus miembros en los barrios

1 Robert Muggah y Ilona Szabó de Carvalho, 'Curing Latin America's Homicide Epidemic', *Foreign Affairs*, marzo2017.

2 'World´s Most Dangerous Cities', *The Economist*, 31 de marzo, 2017.

3 Robert Muggah, 'Latin America's Poverty Is Down, but Violence Is Up. Why?', *Americas Quarterly*, 20 de octubre, 2017.

más pobres del país. Hay aproximadamente 70.000 miembros militantes de pandillas a lo largo de Centroamérica, pero la cifra exacta es desconocida.[4] El Ministerio de Justicia de El Salvador calcula que unos 600.000 salvadoreños provenientes de una población de 6,3 millones desempeñan actividades con las pandillas. A pesar de la inexactitud de las cifras, las pandillas de la región han extendido sus franquicias criminales a Sudamérica, Centroamérica y Norteamérica; la mayoría de ellas participa en la extorsión a cambio de protección para trasbordo y tráfico de drogas.

Salvo algunas excepciones, los gobiernos centroamericanos generalmente han utilizado una estrategia de '*mano dura*' – para frenar las pandillas y prevenir delitos. Dichos esfuerzos se traducen en un mayor despliegue policial y acciones militares represivas. El Salvador lanzó su primera campaña de mano dura en 2003 seguido por Honduras y Guatemala. Los políticos locales apoyan largas condenas de encarcelamiento hasta para niños de tan solo 12 años y exigen a los militares perseguir a cualquier persona que porte tatuajes incriminatorios. El encarcelamiento masivo también forma parte de la estrategia.

El gobierno estadounidense ha brindado apoyo militar, policial y asistencia para el desarrollo de los tres países. La Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana lanzada en 2008 diseñó medidas para mantener el orden público mediante una estrategia de prevención y reducción de la violencia urbana. En los últimos años, este programa ha contribuido con casi $1000 millones a la lucha contra las pandillas con diversos resultados.[5] En el 2012, el gobierno estadounidense clasificó la MS-13 como 'una organización criminal internacional' lo que devino en la militarización de la asistencia estadounidense, por lo que recientes intentos de ceses de fuego y treguas en la región, han generado gran controversia.[6]

Los desesperados

La violencia urbana prolongada del Triángulo Norte ha tenido masivas consecuencias humanitarias, incluyendo una crisis de desplazamiento. Las personas desplazadas o *los desesperados*, como estos suelen llamarse en la región, huyen de sus hogares en cifras record. Aunque algunos buscan asilo como refugiados, la mayoría solo busca la seguridad por cualquier medio posible. Desde 2010, EEUU y México han capturado a más de un millón de personas que emprendían la peligrosa travesía desde el Triángulo Norte hacia EEUU.[7] Esta cifra se suma a los 11,7millones de 'inmigrantes no autorizados' que ya han cruzado ilegalmente a EEUU en busca de mejor vida.[8]

Un número considerable de personas que huyen del Triángulo Norte son menores de edad. En 2014, las autoridades de migración estadounidenses interceptaron a 68.000 niños no acompañados y aproximadamente a 40.000 en 2015. En septiembre 2016, las autoridades detuvieron a otros 54.000 niños no acompañados, muchos de los cuales estuvieron internados en refugios ubicados a lo largo de la frontera entre EEUU y México. La ola masiva de lo que las autoridades estadounidenses llaman 'niños extranjeros no acompañados' se denominó una 'situación humanitaria' por el gobierno anterior estadounidense – lo que está justificado debido al gran aumento en los últimos años, de niños menores de 12 años que cruzan solos la frontera. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) también ha documentado un aumento significativo en las solicitudes de asilo de personas que huyen la violencia del Triángulo Norte. En 2015, el entonces presidente estadounidense Barack Obama le pidió al Congreso de ese país $3,7 mil millones para atender la crisis incluyendo $1,8 mil millones para el cuidado de los niños, $995 millones para su detención y posterior deportación y otros $822 millones para fortalecer las capacidades de respuesta policial en Centroamérica.[9] No obstante, dichos recursos realmente impactaron poco la reducción del flujo de personas y hasta la fecha la situación se ha continuado deteriorando.

La crisis de desplazamiento no muestra indicios de reducirse y de hecho podría empeorar. En 2017, el presidente estadounidense Donald Trump autorizó varias directrices controversiales de inmigración en donde los padres de menores no acompañados serían procesados judicialmente por 'tráfico de personas'. Las directrices también exigen que las autoridades fronterizas sean más conservadoras al determinar si una persona realmente siente 'temor creíble' al momento de solicitar y obtener asilo en los Estados Unidos.[10]

Aunque se menciona poco en Washington, la catástrofe que afecta Centroamérica se fabricó, en gran parte, por EEUU. De 2013 a 2015, EEUU autorizó la deportación de más de 300.000 inmigrantes con antecedentes criminales a Honduras, Guatemala y El Salvador.[11] El único país que recibió más deportaciones durante ese período fue México (más de 55.000). El aumento de las deportaciones desde EEUU coincidió

4 Dennis Rodgers y Robert Muggah, 'Gangs as Non-State Armed Groups: The Central American Case', *Contemporary Security Policy*, 30 (2), 2009.

5 Referencia a la evaluación realizada por la Universidad de Vanderbilt sobre los esfuerzos de USAID para prevenir el crimen y violencia en Centroamérica de la Universidad de Vanderbilt: http://www.vanderbilt.edu/lapop/carsi-study.php.

6 Robert Muggah, Ami Carpentery y Topher McDougal, 'The Inconvenient Truth about Gang Truces in the Americas', *InSight Crime*, 5 December 2013.

7 Rodrigo Dominguez Villegas y Victoria Rietig, *Migrants Deported from the United States and Mexico to the Northern Triangle: A Statistical and Socioeconomic Profile*, Migration Policy Institute, September 2015.

8 Referencia al Departamento de Control Fronterizo y Aduanas de los Estados Unidos:https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016.

9 La Casa Blanca, 8 de Julio, 2014, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/07/08/letter-president-regarding-emergency-supplemental-appropriations-request.

10 Departamento de seguridad interna de los Estados Unidos (Homeland Security), *Executive Orders on Protecting the Homeland*, February 2017, https://www.dhs.gov/executive-orders-protecting-homeland.

11 Clare Ribando Seelke, *Gangs in Central America*, Congressional Research Service, 29 de agosto, 2016.

con un incremento de la violencia criminal. Las numerosas deportaciones desde los EEUU han colocado una fuerte presión sobre los deteriorados sistemas judiciales y penales centroamericanos y en lugar de rehabilitar a delincuentes condenados, las superpobladas cárceles de la región incuban extensas redes delictivas. Los habitantes se refieren a ellas como 'universidades del crimen' debido a que los pandilleros veteranos recluidos en las cárceles y prisiones son los que las manejan. Como resultado, las pandillas dirigen sus actividades criminales de manera efectiva a lo largo y ancho de Centroamérica desde las celdas de las cárceles.

Respuesta humanitaria

Aunque latente por años, la magnitud de la catástrofe humanitaria que está transcurriendo en Centroamérica, empieza ahora a salir a la luz pública. Las agencias de ayuda humanitaria, como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Médecins Sans Frontières (MSF) y Visión Mundial ya lo habían advertido.[12] Desafortunadamente, la ayuda de las organizaciones humanitarias y religiosas que brindan alimentación y refugio, sumado al apoyo del gobierno estadounidense y mexicano no es suficiente. Además, las soluciones temporales que ofrecen México, Estados Unidos y los países del Triángulo Norte tampoco son efectivas. Por dicho motivo, es urgente lograr un mayor compromiso de los actores involucrados para poder abordar las causas y consecuencias de la violencia urbana.

Aunque la mayoría de la atención que recibe Centroamérica se concentra principalmente en la zona estadounidense de la frontera entre EEUU y México, algunas agencias han propiciado intervenciones en el propio Triángulo Norte. La CICR, por ejemplo, lleva más de media década probando discretamente sus programas para proteger la población civil y facilitar el acceso a servicios básicos en San Salvador, El Salvador; Tegucigalpa, Honduras; Ciudad Juárez, México; Río de Janeiro, Brasil y en Medellín, Colombia. MSF también ha iniciado esfuerzos para prevenir la violencia y fortalecer la salud mental entre los jóvenes en riesgo social así como de las mujeres y niñas en los barrios marginados de Centroamérica. Los donantes internacionales han asumido un mayor compromiso con este tema, de tal manera que, en 2014, el Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO) extendió sus labores en la región para abordar la violencia urbana y atención a desastres.

Para las agencias humanitarias no es sencillo determinar la mejor manera de desplegar la asistencia humanitaria en ciudades centroamericanas vulnerables y azotadas por la violencia criminal.[13] Uno de los principales retos tanto para agencias como para los donantes es negociar con las autoridades municipales y con las comunidades para lograr una participación productiva dentro de una infraestructura urbana compleja e interconectada. Por ello, la mayoría de los directores de organizaciones humanitarias primero deben considerar el alcance de sus competencias en las ciudades, al hacer las siguientes preguntas ¿Cuál es el valor añadido de la organización? ¿Hará una diferencia en el campo? ¿Qué tan segura es la situación para el personal de la organización? ¿Cuáles son las implicaciones legales?

Las agencias humanitarias que deciden ejecutar programas de prevención de violencia y respuesta a emergencia en el Triángulo Norte tienden a guiarse por un conjunto de principios básicos. Esto incluye realizar intervenciones con objetivos claros, ágiles y adaptables además de adoptar intervenciones locales junto a las autoridades civiles, la comunidad y planificar a largo plazo (con una estrategia de salida) sin causar ningún daño intencional.[14] Las agencias ahora aprovechan las lecciones aprendidas en las zonas de guerra pero ajustando y adaptándolas al entorno particular del Triángulo Norte.

Generalmente, las prioridades de las agencias humanitarias son las mismas tanto en zonas de guerra como en lugares donde no hay guerra y consisten en proteger a poblaciones y objetos civiles, mitigar los efectos de la violencia sobre las poblaciones urbanas y facilitar o fortalecer los elementos de protección para reducir la exposición a la violencia. Esto incluye invertir en programas de educación temprana, actividades escolares, iniciativas para mujeres jefes de hogar, proyectos dirigidos a los adolescentes en riesgo, servicios de apoyo psicosocial y esquemas de mejoramiento urbano.

Otra meta clave es fortalecer, en vez de reemplazar, los servicios básicos de suministro de agua, gestión de desechos, salud y educación. Por su parte, según indican las agencias humanitarias CICR y MSF, es fundamental trabajar conjuntamente con las instituciones gubernamentales y enfatizar la articulación y coordinación más que la implementación.[15] Aunque hay una mayor conciencia sobre la importancia de desarrollar capacidades locales para apropiarse de los resultados logrados, el hecho de trabajar con socios nacionales y evitar distorsionar los mercados domésticos no deja de ser un escollo, ya que las agencias humanitarias, acostumbradas a brindar soluciones de asistencia rápida, ahora deben armarse de paciencia y establecer sistemas de logística en coordinación con agencias estatales a veces reacias o intrusivas.

Otra lección clave que surgió del trabajo de campo es la importancia de recopilar datos fidedignos y realizar un mapeo en tiempo real de las condiciones cambiantes en el terreno. Es crítico acceder a un amplio rango de datos de alta

12 Raphael Dallaire Ferland,'The New Urban Agenda Recognizes the Humanitarian Impact of Urban Warfare', *Humanitarian Law and Policy, Special Issue*, Agosto 2016.

13 Este es el enfoque de una evaluación de cuatro años (2011–15) que forma parte de un proyecto de la organización, Humanitarian Action in Situation Other Than War (HASOW) project at https://igarape.org.br/en/issues/safer-cities/hasow.

14 Elena Lucchi, *Humanitarian Interventions in Situations of Urban Violence*, ALNAP Lessons Learned Paper, 2014.

15 CICR, 'War in Cities', *International Review of the Red Cross*, 901, 2016.

resolución concernientes a las poblaciones beneficiarias, sistemas de entrega de servicios, así como las organizaciones y actores actuales. Aún en ambientes en donde hay una escasez de datos, existen oportunidades para recopilar y analizar información por medio de la tecnología, por lo que se recomienda a las agencias humanitarias desarrollar dichas capacidades internamente.

Por último, las organizaciones humanitarias generalmente inician sus proyectos a pequeña escala y luego los aumentan para posteriormente adaptarlos a un programa piloto y transferirlos a gobiernos o a sus contrapartes no-gubernamentales locales. A pesar de la tentación de emprender programas a gran escala en ciudades frágiles, las organizaciones de ayuda humanitaria ahora proceden con cautela. Aunque existen formas valiosas de ampliar sus intervenciones urbanas, estas funcionarán solamente si la implementación está debidamente alineada con proveedores formales e informales con el apoyo de inversión política y recursos estables. Por eso, para garantizar la efectividad de los servicios prestados por las agencias humanitarias, estas deben mantener una mente abierta, estar dispuesta a tomar riesgos e invertir fuertemente en alianzas sólidas desde un inicio.

Robert Muggah es investigador y uno de los fundadores del Instituto Igarapé.

Las consecuencias humanitarias de la violencia no convencional en Centroamérica: una crisis de desplazamiento forzado

Giovanni Bassu

Entre 2011 y 2016, 161.742 ciudadanos del Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA) solicitaron asilo. La cifra continúa en ascenso, ya que entre 2015 y la primera mitad de 2016, el número de ciudadanos del TNCA que pidió asilo, aumentó un 53%. El objetivo de la mayoría es llegar a Estados Unidos. Sin embargo, muchos van a México o hacia el sur, a Panamá y registran tasas que se han duplicado desde el año anterior. Se dirigen también a Costa Rica, donde el número de personas que solicitaron asilo en ese país, se ha triplicado. En 2014, la llegada de miles de mujeres y niños del TNCA a la frontera entre México y Estados Unidos, abrumó a las autoridades fronterizas. Entre los que llegaban figuraban niños no acompañados. El Presidente Barack Obama se refirió a dicha situación como "una urgencia humanitaria" que había que atender.

Aunque este éxodo humano se atribuye a varias causas, sin duda, una de las más contundentes es el alto nivel de violencia que azota la región. El número de homicidios en los tres países del TNCA ha superado los 150.000 desde 2006, lo que significa un promedio de 50 por cada 100.000 personas. La cifra es diez veces mayor a la tasa de homicidios en Estados Unidos y cinco veces por encima del umbral (10 por 100.000) establecido por la Organización Mundial de la Salud para definir una epidemia.

Una crisis humanitaria

Las pandillas y otros actores no estatales, mantienen una fuerte presencia territorial en los tres países del TNCA. En El Salvador, por ejemplo, 247 de las 262 municipalidades padecen de una alta presencia de pandillas y el 70% de los comercios de la zona es víctima de extorsión.[1] Las pandillas ejercen un fuerte control en las comunidades donde operan: desobedecer sus órdenes, o cualquier muestra de afiliación con una pandilla o grupo rival, sea real o percibida, tiene severas consecuencias que pueden provocar lesiones y muertes. Familias enteras figuran como blanco de las pandillas. El acceso a los servicios públicos básicos se caracteriza por fronteras invisibles delineadas por pandillas rivales que, como consecuencia, pone la vida de sus víctimas en peligro con el simple hecho de acudir a una clínica o asistir a un centro educativo.

Las pandillas identifican a los niños de la zona que podrían reclutarse como futuros miembros de sus filas desde una temprana edad. Las niñas también se reclutan como futuras "novias" de los pandilleros. El reclutamiento de niños se lleva a cabo en los centros educativos, lo que obliga a muchos a abandonar sus estudios. En Honduras, por ejemplo, la tasa de deserción escolar superó el 10% en 2016. Si un joven se resiste a ser reclutado, es considerado opositor a la autoridad de la pandilla lo cual puede traer consecuencias deplorables para toda su familia. Las mujeres son particularmente vulnerables a la violencia sexual y de género, al igual que las comunidades lesbianas, gays, bisexuales y transgéneros (LGBT) que, además, son discriminadas y perseguidas.

Desplazamiento forzado

La violencia obliga a las personas a abandonar sus viviendas en busca de refugio para esconderse mientras la situación se atenúa. Pero, frecuentemente, huir dentro del país no basta debido a que los actores no estatales operan a nivel nacional y pueden fácilmente rastrear a sus víctimas. Como consecuencia, la única opción para muchos, es abandonar sus países y buscar protección en el extranjero. La creciente aceptación de la necesidad genuina de brindar protección a aquellas personas que huyen de los países del TNCA, se ve reflejada en la tasa de acogida de solicitantes de asilo, que aumentó un 41% entre 2014 y 2015, lo que significa 31,900

1 Óscar Martínez, Efren Lemus, Carlos Martínez and Deborah Sontag, 'La mafia de pobres que desangra El Salvador', *El Faro*, 20 noviembre, 2016.

Esperando llegar a los Estados Unidos para pedir asilo, un grupo de jovenes refugiados y migrantes hondureños abordan un bote en los bancos del río Usumacinta en la ciudad de La Técnica, Guatemala.

© UNHCR/Tito Herrera 2016

personas más que en el período anterior. Esto sustenta el argumento del ACNUR de que debe tratarse a las víctimas de violencia por pandillas según el marco de la Convención para el Estatuto de los Refugiados de 1951.[2]

Los refugiados enfrentan graves peligros a lo largo del camino. Ante la dificultad de huir de manera segura, muchos recurren a coyotes o traficantes quienes cobran sumas exorbitantes por sus servicios. Los traficantes pertenecen a redes delictivas transnacionales y les brindan 'protección' contra los secuestros. Pero las personas que no pueden pagar por dicha protección terminan siendo secuestradas o desaparecen en el camino. Aunque se le pague la suma completa del servicio, a veces el traficante vende sus clientes a otros traficantes y se encuentran en la precaria situación de saldar su viaje de otras formas. Las mujeres enfrentan el constante temor de ser víctimas de explotación sexual y abuso, hasta podría ser vendida a redes de trabajadoras sexuales comerciales.

Al arribar al país de asilo, los refugiados encuentran sistemas colapsados en donde las personas necesitadas de protección permanecen durante meses y hasta años en un limbo legal sin poder trabajar o bajo detención administrativa mientras esperan conocer el desenlace de su petición de asilo. Muchos carecen de representación legal para enfrentar complejos trámites migratorios y se exponen a procesos arbitrarios y expeditos que les niegan la entrada. El resultado es la deportación de estos individuos que piden asilo sean ya declarados o potenciales. Una vez que regresan a su país de origen, temen regresar a sus casas debido a la persecución y a la violencia – la causa por la cual habían huido en primer lugar. Por lo tanto, el ciclo de desplazamiento se repite y, de nuevo, los deportados se desplazan internamente sin rumbo. Sus amigos y familiares quizás ni se enteran de su regreso, ya que contactarlos los pone en riesgo de ser identificados y asesinados.

Deportación y *refoulement*

Las tasas de personas regresadas a los países del TNCA desde los Estados Unidos y México han aumentado un 82% en los últimos cinco años. Solo en 2015 se deportaron 234.561 personas. De este grupo, no todos intentaron acceder al sistema de asilo en México o Estados Unidos o requerían protección internacional pero una parte importante de ellos sí la necesitaba.[3] Según cifras oficiales de El Salvador, un 30% de los niños y un 26% de los adultos repatriados desde México en el 2016, informaron haber abandonado su país de origen debido a la inseguridad. De hecho, entre 2012 y 2016 más de 20.300 deportados se refirieron a la inseguridad como la causa principal de abandonar sus países.

La ley internacional claramente prohíbe el refoulement, que podría entenderse, en un sentido más amplio, como la devolución de un refugiado o solicitante de asilo a un territorio en donde su vida o libertad estaría amenazada.[4] Esto aplica

3 ACNUR, 'Mujeres en fuga', http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10231.pdf; ACNUR, 'Niños en fuga', http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/ Documentos/Publicaciones/2014/9568

4 Artículo 33(1) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados dice que ningún estado contratante podrá, por expulsión o devolución ('refouler') poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. La definición más amplia en la Declaración de Cartagena se refiere a "amenazas serias e indiscriminadas a la vida, integridad física o libertad que resulte de una violencia generalizada o eventos que hayan perturbado gravemente el orden público'.

a todas las personas que requieren protección internacional, independiente de haber formalmente solicitado asilo o no y, en particular, si su esfuerzo fue frustrado por carecer de la información necesaria para iniciar un proceso de asilo. También aplica a aquellas personas que enfrentan barreras prácticas y otros obstáculos que les impiden la entrada al sistema de asilo, algunas de las cuales están claramente presentes en la región.

Fortalecer las respuestas de los estados

La solución a largo plazo del desplazamiento forzado motivado por la violencia requiere una mayor inversión en el desarrollo socioeconómico de los países del TNCA, pero se necesitan medidas urgentes para prevenir y mitigar las consecuencias humanitarias de dicha violencia. La principal responsabilidad de ofrecer protección descansa en el estado por lo cual es primordial que éste fortalezca su respuesta ante los crímenes cometidos y sus víctimas.

El primer paso necesario es lograr el reconocimiento oficial sobre la situación de desplazamiento interno forzado y promulgar leyes y normas de acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU. Honduras ha aceptado oficialmente la magnitud de esta problemática que afecta la región y estableció la Comisión Interinstitucional para la Protección de Personas Desplazadas por Violencia en 2013 y realizó un ejercicio en 2014 para llamar la atención y entender la escala del desplazamiento y sus dinámicas. De acuerdo con el estudio, se calculó que la población de personas desplazadas internamente (IDPs por sus siglas en inglés) llegaba a 41.000 viviendas o 174.000 personas. La Comisión, con el apoyo del ACNUR ahora prepara una ley integral de desplazamientos internos y cuenta con una propuesta de normas de políticas públicas para prevenir el desplazamiento y proteger a las personas desplazadas.

El Salvador no reconoce la existencia de desplazamiento interno en ese país y no cuenta con cifras oficiales para determinar la escala de la situación. Sin embargo, el gobierno ha decidido realizar un estudio con el apoyo del ACNUR para ese propósito. El país ha promulgado varias políticas públicas bajo el marco del “Plan El Salvador Seguro” con el objetivo de aumentar la seguridad ciudadana. Se han diseñado algunas medidas específicamente para apoyar y ayudar a las víctimas de la violencia que incluye a aquellas personas obligadas a huir de sus hogares. Un paso acertado ha sido una enmienda al Código Penal sobre ‘los límites ilícitos a la libertad de movimiento’ la cual criminaliza la conducta que motiva el desplazamiento forzado interno. Aunque no se denomine específicamente así, la enmienda representa un avance. Ahora, la prioridad es su implementación y cumplimiento.

Guatemala se encuentra finalizando un estudio académico sobre el desplazamiento que ayudará a sondear la escala del fenómeno y hará importantes contribuciones para desarrollar políticas sobre este asunto.

Respuesta a las necesidades de protección

El fortalecimiento institucional y promulgación de leyes es un proceso lento, por lo que no se puede brindar protección, a corto plazo, al número creciente de personas que la requieren. Por eso es de gran importancia que la sociedad civil construya redes para dar asistencia y protección continua e inmediata, lo que significa apoyar las redes de albergues que brindan asistencia y abrir canales de evacuación segura cuando sea necesario. Organizaciones como ACNUR apoyan estos mecanismos y trabajan coordinadamente con los grupos de la sociedad civil en estos países.

Para quienes han decidido dejar sus países por sus propios medios, es de igual importancia cerciorarse de que su viaje sea digno y seguro. Las redes de la sociedad civil, junto a las organizaciones internacionales, como ACNUR, han establecido “casas de migrantes” que ofrecen “espacios seguros” para dormir y descansar a lo largo de la ruta. En estos espacios se brindan servicios como asesoría legal y apoyo psicosocial, así los refugiados y demás personas vulnerables reciben información sobre el acceso a los sistemas de asilo y sus derechos.

Otro componente fundamental es fortalecer los sistemas de asilo en la región. ACNUR es quien, bajo su mandato, lidera los esfuerzos para asegurar que los estados cuenten con un procedimiento justo y efectivo para apoyar a los solicitantes de asilo en el momento en que crucen una frontera. Esto incluye informar a las autoridades relevantes en los países de asilo, sobre la situación en el TNAC y las necesidades de protección de las personas que huyen de esos países, así como también asesorarlas en cómo evaluar las denuncias de las víctimas de pandillas organizadas.

El fortalecimiento de los sistemas de asilo debería minimizar los casos de *refoulement*. Mientras tanto, es indispensable contar con mecanismos efectivos de identificación en los centros de acogida para deportados en sus países de origen. Aunque el estado tiene la responsabilidad primordial, es importante que, durante esta etapa, la sociedad civil juegue un papel complementario con el fin de identificar a los individuos que requieren protección y, así, pueda dar una respuesta efectiva. Una respuesta, que ACNUR ha estado negociando, es readmitir un número (limitado) de casos a los países de asilo de donde fueron deportados.

La importancia de cooperación regional

Si deseamos encontrar soluciones a los actuales desafíos humanitarios, los países de origen, tránsito y asilo deben trabajar en conjunto. Con ese espíritu, los gobiernos de la región se reunieron en Costa Rica en julio de 2016 y, basándose en el Plan de Acción de Brasil 2014, adoptaron la Declaración de San José, con el objetivo de fortalecer la protección de las personas que huyen de la violencia en el TNAC. Los gobiernos se comprometieron, junto a representantes de las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector académico, prevenir y abordar las

distintas raíces causantes de la violencia, mejorar las respuestas de asilo y protección y promover la cooperación regional.

Un enfoque coordinado, integral y regional reflejaría el alcance de la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes adoptada por la Asamblea General de la ONU en 2016 y cumpliría con los lineamientos del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés). El CRRF busca abordar la crisis de desplazamiento a gran escala, a través de un abordaje compartido e inclusivo entre toda la sociedad y los diversos actores interesados en cerrar la brecha entre las respuestas humanitarias inmediatas y las necesidades de desarrollo a más largo plazo a través de una programación integral de varios años. Hay una reunión prevista para este año como seguimiento a la Declaración de Acción de San José, que será una oportunidad importante para evaluar el progreso logrado hasta ahora y para desarrollar y poner en práctica los compromisos hechos en San José y alinearlos plenamente con la Declaración de Nueva York.

Giovanni Bassu es Representante Regional Adjunto para la Protección del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), Oficina Regional Centroamérica, México y Cuba.

Forzados a huir: Una crisis humanitaria en las puertas de América

Marc Bosch Bonacasa y Elena Estrada Cocina

En la última década, aproximadamente 150.000 personas murieron asesinadas en el Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA), convirtiendo la región en la más violenta del mundo fuera de un contexto de guerra. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra el Crimen y Delito (UNODC), El Salvador registró 6.650 homicidios dolosos en el 2015 (103 por cada 100.000 habitantes), Honduras 8.035 (57 por cada 100.000) y Guatemala 4.778 (30 por cada 100.000). Las altas tasas de asesinatos, desapariciones forzadas, secuestros, amenazas, reclutamiento por bandas armadas, extorsión y violencia sexual representan el flagelo diario para miles de personas que residen en zonas bajo el control de las maras y organizaciones criminales. La pobreza y la violencia o una combinación de ambas han obligado a más de 300.000 personas del TNCA a huir cada año hacia el norte con destino a México y Estados Unidos. Según una encuesta realizada en México por Médecins Sans Frontières (MSF) en septiembre 2015,[1] aproximadamente el 40% de los encuestados del TNCA mencionaron los ataques, las amenazas, la extorsión y los intentos de reclutamiento forzoso como causas que los llevaron a tomar la decisión de huir de sus países. Un tercio de los encuestados mencionó que las razones de su huida se debieron a más de un factor relacionado con la violencia.

Otros hallazgos que arrojó la encuesta con respecto a la situación en sus países de origen, ilustran las implicaciones de vivir bajo una amenaza permanente:

- Un tercio (32,5%) de la población del TNCA que ingresó a México había estado expuesta a actos de violencia física perpetrados por una persona ajena a su familia (principalmente miembros de bandas criminales organizadas) en los dos años previos a su salida del país.
- La mitad de las personas (48,4%) del TNCA que ingresó a México había recibido una amenaza de una persona ajena a su familia. Aproximadamente el 80% de las víctimas alegaron que las amenazas habían afectado gravemente sus esferas de vida en los ámbitos social y profesional.
- Alrededor de 45% de los hondureños y 56% de los salvadoreños que ingresaron a México había sufrido una muerte violenta dentro de su familia en los dos años previos a su salida. Casi un tercio conocía a alguien que había sido secuestrado y el 17% conocía a alguien que había desaparecido.
- Aproximadamente, tres cuartos de los hondureños y el 70% de los salvadoreños escuchaban habitualmente disparos en su barrio y el 75% y el 79%, respectivamente, había presenciado un asesinato o visto un cadáver en los últimos dos años.
- En una de cada diez familias migrantes, un miembro de la familia se había suicidado en los dos años anteriores a su salida hacia México y en una década, en 20 familias, alguien había cometido un intento de suicidio.

La encuesta de MSF también reveló que casi un 70% de los refugiados y migrantes del TNCA estuvieron expuestos a situaciones de violencia en México mientras transitaban a los Estados Unidos. Aproximadamente la mitad de los encuestados reportaron que habían sido golpeados, un 40% había sido empujado y estrangulado y el 7% había sido blanco de disparos. Uno de cada diez encuestados había sido secuestrado y golpeado en repetidas ocasiones y en algunos casos por un período prolongado. Un número significativo de hombres y mujeres mencionó haber recibido refugio, protección o dinero a cambio de sexo y de los 429 migrantes y refugiados entrevistados que respondieron a las preguntas sobre violencia sexual, el 31% de las mujeres y el 17% de los hombres había sufrido algún tipo de abuso sexual durante su tránsito por México.

1 La Encuesta de victimización (VAT) se realizó a 467 migrantes y refugiados en septiembre 2015 en los *albergues* ubicados en Tonosique, Ixtepec, Huehuetoca, Bojay y San Luis Potosí, donde MSF prestaba servicios de salud, incluyendo salud mental. Sobre el total de la muestra, 88% de las personas entrevistadas eran hombres y el 12% mujeres; 4.7% eran menores, 59% de ellos viajaban sin acompañamiento. Con respecto al país de origen, 67,6% provenía de Honduras, 15,7% era de El Salvador, 10,5% de Guatemala y 6,2% era de otras nacionalidades.

Una mujer con su nieta durante una sesión de apoyo de la MSF para mujeres en el refugio para migrantes de Tenosique.

© MSF/Marta Soszynska

Respuesta de MSF

Desde 2012, MSF ha desarrollado proyectos en México para atender a las personas de TNCA que huyen de la violencia. Entre 2012 y finales de diciembre de 2016 los equipos del MSF realizaron 28.020 consultas médicas y otras 5.573 consultas de salud mental. Más de 46.491 individuos asistieron a actividades psicosociales organizadas por nuestros equipos. El objetivo de MSF es asistir a la población móvil en un contexto de cambio constante basado en los siguientes principios de acción:

1. **Amplia cobertura geográfica.** Desde el inicio del programa, MSF ha trabajado en varias ciudades a lo largo de la ruta de migración: Ixtepec (Oaxaca); Arriaga (Chipas); Tenosique (Tabasco); Bojay (Hidalgo); Tierra Blanca (Veracruz); Lechería/Tultitlan, Apaxco y Huehuetoca (Estado de México); México DF; San Luis Potosí (San Luis Potosí) y Celaya (Guanajuato). Las ubicaciones se adaptaron de acuerdo a las dinámicas cambiantes del flujo de refugiados y la presencia de otros actores humanitarios.
2. **Una respuesta personalizada en base a las necesidades.** Los servicios médicos, sociales y psicológicos que brinda MSF permiten una respuesta integral para atender las necesidades básicas de salud de migrantes y refugiados. Cada equipo de MSF incluye un médico, psicólogo y trabajador social. La presencia de un trabajador social dentro del equipo permite asegurar las referencias de migrantes que necesitan acceder a los servicios del sistema de salud pública y el manejo adecuado de aquellos que requieren medidas de protección por parte de otras ONGs o instituciones mexicanas.
3. **Servicios adaptados a las particularidades locales.** MSF ha proporcionado servicios médicos dentro de los albergues a lo largo de la ruta migratoria y también ha contado con clínicas móviles cerca de las vías y estaciones de tren en función de las particularidades de cada ciudad.
4. **Soluciones específicas para casos agudos.** En colaboración con las Scalabrinianas y su Misión para Refugiados y Migrantes (SMR), MSF gestiona en México DF un centro de rehabilitación que brinda atención integral a las víctimas de tortura y maltrato referidas desde los diferentes lugares en donde MSF da apoyo a lo largo del país.
5. **Fortalecimiento de capacidades locales.** Los equipos de MSF han impartido cursos de primeros auxilios psicológicos a 888 voluntarios en 71 albergues. Además, 1.743 voluntarios y 41 miembros del personal de salud fueron capacitados en los protocolos necesarios para brindar un cuidado integral a las víctimas de violencia sexual en 41 refugios y 166 centros de salud pertenecientes a la red de salud pública.

6. **Las alianzas forjadas con las ONGs locales y organizaciones religiosas** han sido fundamentales para garantizar la asistencia a los refugiados y migrantes víctimas de la violencia. En un contexto de intensificación de controles, represión y exposición a la violencia, los albergues administrados por organizaciones religiosas y la sociedad civil son prácticamente las únicas opciones seguras para el refugio y el descanso de los refugiados y migrantes que atraviesan México.
7. **La abogacía y el testimonio a nivel local, estatal y nacional** es fundamental para lograr que las instituciones asuman su responsabilidad de asegurar el acceso a la salud de los migrantes y la asistencia a las víctimas de violencia sexual. A nivel regional, es indispensable lograr el reconocimiento de la existencia de una crisis humanitaria que es consecuencia de los efectos negativos de la política de disuasión y detención que actualmente aplican los gobiernos de EEUU y México. Mediante el trabajo coordinado con instituciones locales, estatales y nacionales esperamos proporcionar una perspectiva realista de nuestros hallazgos que contribuya al debate sobre la forma en que se aplican las políticas de migración y refugio en México.
8. **Monitoreo activo de situación tanto en el país de origen como el de acogida** con un enfoque en las zonas fronterizas.

Un cuarto de las consultas médicas que se realizaron para el programa de migrantes y refugiados de MSF se debió a lesiones físicas y trauma. Dolor general, contusiones, hematomas y fracturas óseas son las condiciones más comunes que nuestros médicos diagnosticaron como consecuencia de ataques, asaltos, abuso e intimidación que los migrantes sufren a lo largo del camino.

Las consecuencias de la violencia no son meramente físicas, ya que más de la mitad de los migrantes y refugiados que MSF atendió en México, sufría síntomas asociados con la depresión. Aproximadamente un tercio sufría de ansiedad y el 12% manifestaba trastorno de estrés postraumático (TEPT). El porcentaje de personas afectas por TEPT excede la proporción que corresponde a la población general (0,3%–6,1%)y se asemeja más a las tasas propias de poblaciones afectadas por un conflicto (15,4%). Aunque el estrés postraumático no es el cuadro más habitual encontrado en las víctimas de violencia, es muy significativo ya que tiene un serio impacto en el sufrimiento de la persona, afectando su funcionalidad y su capacidad de enfrentar los múltiples desafíos y riesgos que se encuentran a lo largo de la ruta migratoria.

Comentarios finales y desafíos actuales

El impacto de la migración forzosa al bienestar físico y mental de los refugiados y migrantes, incluyendo a las mujeres, a las menores de edad y a la comunidad LGBTI, requiere la asignación de recursos para garantizar que estas personas puedan recibir atención médica y humanitaria, independientemente de su situación legal. Es fundamental abordar las brechas actuales del tratamiento psicológico y el acceso a la salud, fortaleciendo especialmente el cuidado médico y psicológico de las víctimas de violencia sexual, incluyendo el acceso a kits de profilaxis post-exposición (PEP/VIH) con calidez y humanidad.

Desde hace varios años, la sociedad civil mexicana con el apoyo de algunas instituciones y ONGs internacionales, entre ellas MSF, ha logrado crear una red de más de 100 albergues a lo largo de la ruta migratoria por México que ofrece asistencia básica y protección. Pero esta respuesta positiva de emergencia no significa que los gobiernos puedan eludir sus responsabilidades de forma indefinida.

Hoy en día, para las personas que huyen de la violencia del TNCA es muy difícil obtener el estatuto de asilado o refugiado tanto en México como en los Estados Unidos. En el 2015, México deportó una cantidad equivalente al 98,4% de los 177.949 migrantes y refugiados del TNCA que fueron detenidos por las autoridades migratorias. De los 3.423 migrantes y refugiados procedentes del TNCA que solicitaron asilo en México, solamente al 14% fue resuelto de forma positiva.

Por su parte, EEUU deportó en el año 2015 a 21.920 salvadoreños, 33.249 guatemaltecos y 20.309 hondureños. De las 69.920 llegadas a los EEUU que recibieron estatuto de refugiado, ninguno provenía de un país del TNCA.

Las medidas en relación a la política migratoria que el nuevo gobierno estadounidense anuncia de forma repetida, podrían tener serios efectos negativos en relación a la responsabilidad de los estados hacia los refugiados y migrantes expuestos a niveles extremos de violencia. Adicionalmente, la presión que las autoridades estadounidenses ejercen sobre México para limitar el flujo de migrantes centroamericanos que entran en su país, no debe traducirse en deportaciones masivas que contravienen los derechos de los refugiados.

Es indispensable reforzar las capacidades para ofrecer asilo a nivel regional, incluyendo también la posibilidad de solicitar asilo en los países de origen y tránsito; y desarrollar políticas de reasentamiento regionales para refugiados que huyen la violencia en el TNCA. Existe una crisis humanitaria en las puertas de América que requiere una acción urgente en términos de asistencia y protección. Esto debe ser una prioridad para los gobiernos y sociedades de la región.

Marc Bosch Bonacasa es Responsable de Operaciones para América Latina de Médecins san Frontières (MSF). **Elena Estrada Cocina** es Responsable de Asuntos Humanitarios de MSF México.

La violencia armada y los desaparecidos en México y Centroamérica

Olivier Dubois y Rocío Maldonado de la Fuente

> *Queremos verlo pronto y que regrese. Queremos verlo, pero no sabemos si está vivo o no. No estamos bien. Somos adultos mayores y queremos verlo o al menos saber de él, si vive, si está bien.*
>
> Pariente de un migrante desaparecido, Tegucigalpa, Honduras

Latinoamérica cuenta con una larga historia de desapariciones forzadas. Durante las últimas décadas del siglo veinte, las dictaduras del Cono Sur de América utilizaron las desapariciones forzadas como una estrategia para debilitar la oposición a sus regímenes. En Argentina, 9.000 personas desaparecieron forzosamente y en Chile aún se desconoce el paradero de más de 3.000 personas. Cien mil personas desaparecieron en Colombia durante un conflicto que duró varias décadas y recientemente, miles de personas han desaparecido como resultado de los altos índices de violencia armada y crimen organizado en Centroamérica. La cifra exacta de desapariciones en México es un tema polémico que aún se discute. En noviembre de 2016, el Registro Nacional de Información de Personas Extraviadas o Desaparecidas registró 29.917 personas desaparecidas (RNPED, 2106); sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil informan que el número real podría ser mayor debido a que hay muchos casos que no se denuncian. Según la Policía Nacional Civil (PNC), más de 25.000 personas desaparecieron en Guatemala entre 2003 y 2014.[1] La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (IACHR) observó que la violencia e inseguridad en Guatemala "ha favorecido la resurgencia de desapariciones asociadas con las actividades de organizaciones delictivas".[2] En El Salvador, el Procurador General declaró que aproximadamente 23.200 personas desaparecieron entre 2010 y abril de 2017.[3] En Honduras, la cifra de desaparecidos es incierta y el país carece de datos fidedignos al respecto. Por lo tanto, los informes que han publicado las instituciones de derechos humanos 'solamente logran ilustrar el problema sin medirlo'.[4]

Desaparecidos, violencia y migración

Los flujos masivos de migrantes impulsados por la violencia armada agravan el problema de los desaparecidos. Los migrantes son vulnerables a la extorsión y al secuestro o podrían perecer a lo largo del camino sin que se sepa su paradero. Aunque no hay datos precisos, la ONG – Movimiento Migrante Mesoamericano – calcula que en la última década más de 70.000 migrantes provenientes de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua han desaparecido intentando atravesar México.[5] Según el Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos (COFAMIPRO), aproximadamente 400 migrantes hondureños desaparecieron a lo largo del camino hacia los Estados Unidos.[6] Los restos humanos no identificados de víctimas migrantes asesinadas entre 2010 y 2012 fueron hallados en fosas clandestinas en las ciudades mexicanas de San Fernando, Tamaulipas, y Cadereyta, Nuevo León. Desde entonces se han encontrado cientos de fosas comunes y miles de restos permanecen almacenados en la región por las autoridades. La mayoría de los restos nunca llegan a ser identificados a pesar de las incansables solicitudes de sus familiares. Esta situación destaca la urgencia de contar con una gestión y capacidades forenses adecuadas, así como mecanismos apropiados para buscar y recuperar los cuerpos para obtener datos, procesar y comparar la información. Aunque algunos servicios forenses de la región han comenzado a recopilar datos sobre los cuerpos no identificados que llegan a sus agencias, esta información no siempre se difunde al público ni se centraliza, lo que nos da un sentido de la magnitud del problema.

Dilucidar el destino y paradero de los desaparecidos: desafíos y mecanismos

Es muy probable que las desapariciones en México y Centroamérica continúen por varios años más ya que es poco probable que haya una reducción significativa de la delincuencia organizada o flujos migratorios riesgosos. Dado este contexto, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se ha visto obligado a adaptar la atención que presta a las personas desaparecidas y a sus familias. Contrario a las operaciones que desempeña el CICR en zonas de conflicto armado, como en Colombia, aquí la carencia de espacios políticos y operativos aunada a la inseguridad limita la posibilidad de que el CICR pueda dialogar directamente con los responsables para obtener respuestas sobre el paradero y suerte de los desaparecidos. A diferencia de otros países en donde opera el CICR, los estados afectados cuentan con capacidades institucionales y financieras – y no deberían depender de actores humanitarios para responder a esta crisis. Por ende, el CICR tiene asistencia técnica privilegiada en el ámbito de identificación forense humana, gestión

1 Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) (2016), *Situation of Human Rights in Guatemala: Diversity, Inequality and Exclusion*, OEA/SER.L/V/II. Doc. 43/15.

2 *Ibid.*, p. 66

3 'Cifras de desaparecidos en El Salvador ya supera los 23 mil', 2017, http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/mas-23000-desaparecidos-los-ultimos-siete-anos-144310.

4 Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), *Situation of Human Rights in Honduras*, OEA/SER.L/V/II. Doc. 42/15, 2016.

5 Mesoamerican Migrant Movement, *Central American Migration*, 2016, https://movimientomigrantemesoamericano.org/2016/07/13/central-american-migration.

6 IAHCR, *Situation of Human Rights in Honduras*.

Families of missing migrants painted their experiences on a collective mural to highlight their need.

© Delmer Membreno/ICRC

de información, atención a familias y adopción de marcos legales y administrativos para esclarecer el destino de los desaparecidos.

En este contexto, la localización e identificación de desaparecidos no puede considerarse una herramienta para confrontar las atrocidades del pasado producto de una justicia de transición, como fue el caso de los regímenes militares en Suramérica. Una lección del pasado es que los mecanismos de búsqueda deben ser impulsados por la necesidad de obtener información, rendir cuentas y reconocer a las víctimas. También se debe tomar en cuenta que las familias de las víctimas tienen el derecho de conocer el destino de sus seres queridos y las circunstancias de su desaparición,[7] lo que ciertamente aporta en la lucha contra la impunidad, en la construcción de una cultura de rendición de cuentas y en el respeto a las víctimas y sus familias. Para responder a las desapariciones continuas, los estados deben reforzar sus capacidades de ejecutar búsquedas para localizar a las víctimas con vida, y garantizar acceso inmediato a registros de hospitales y centros penitenciarios, por ejemplo. Además, es necesario garantizar la rastreabilidad y futura identificación de los cuerpos legalmente sepultados. Sin embargo, esta tarea no le toca a instituciones especialmente creadas para lidiar con eventos del pasado (comisiones de búsqueda o unidades de búsqueda, por ejemplo). Es la responsabilidad de agentes 'ordinarios' de la policía, fiscales y el servicio forense del estado. Se requiere, además, la voluntad política de países e instituciones estatales con el fin de crear mecanismos efectivos para buscar y ubicar a personas desaparecidas y, al mismo tiempo, responder a las indagaciones de las familias quienes necesitan saber el paradero de sus seres queridos. La creación de dichos mecanismos debe realizarse junto a estrategias para luchar contra la corrupción, impunidad e inseguridad; de lo contrario, los esfuerzos serán en vano. Eso requiere inversión dirigida a organismos de investigación y servicios forenses, y una colaboración efectiva entre las autoridades y la sociedad civil. Se le debe dar la oportunidad, a las familias de personas desaparecidas, de participar en la creación de estos mecanismos para responder a su necesidad de obtener información.

Aunque en el pasado, el mismo estado se encargaba de los esfuerzos, las desapariciones de migrantes han resultado en iniciativas dirigidas a mejorar la cooperación transaccional entre estados y ONGs que representan a las víctimas.

Por ejemplo, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) ha establecido bancos genéticos de las familias de migrantes centroamericanos desaparecidos. Los bancos se administran conjuntamente por los representantes de las

7 International Committee of the Red Cross, *The Missing and Their Families: Summary of the Conclusions Arising from Events Held Prior to the International Conference of Governmental and Non-Governmental Experts, 19–21 February 2003*, 2003, https://www.icrc.org/eng/resources/documents/report/5jahr8.htm.

familias, las autoridades centroamericanas y el EAAF. El alcance de iniciativas como esta podría extenderse significativamente si se suprimieran los obstáculos burocráticos y legales para poder sistemáticamente cotejar los datos que proporcionan las familias con información sobre los cuerpos no identificados encontrados en México y Estados Unidos.

Nuestra experiencia en la región ha demostrado que es clave movilizar a los actores de la sociedad civil para mantener un compromiso político. Recientemente, el CICR ha estado promoviendo y uniéndose a iniciativas en donde las víctimas y actores estatales se reúnen, no solo para discutir casos y reclamos individuales, sino también para elaborar una agenda de cambio. Los actores humanitarios, de derechos humanos y de desarrollo pueden ayudar a las familias de los desaparecidos a reconocer sus problemas y asistirles con sus necesidades. Al planear las respuestas a las consecuencias de la violencia en la región, los actores humanitarios deben considerar las necesidades específicas de las familias de los desaparecidos. Debido a que las familias, en gran medida, están invisibilizadas, es posible que queden excluidas de los programas de asistencia. Un programa de apoyo educativo dirigido a los huérfanos cuyos padres 'solo' han desaparecido. La ayuda económica que reciben las viudas podría olvidar a las esposas de los desaparecidos. Los actores humanitarios también podrían aprovechar su experiencia de trabajar con víctimas para aumentar la participación de las familias en las respuestas institucionales desarrolladas o por desarrollar en cada uno de los países interesados.

Debe hacerse una mención especial a los actores que manejan los programas psicosociales y de salud mental. El apoyo psicosocial, generalmente se incluye en los programas de las víctimas de violencia en la región. Los actores humanitarios deben asegurar que sus programas y los de las instituciones estatales reconozcan la situación específica de ambigüedad emotiva e incertidumbre prolongada que enfrentan las familias de personas desaparecidas.[8] El hecho de ignorar esta situación de 'pérdida ambigua'[9] y asistir a las familias de los desaparecidos como si fueran víctimas de violencia, sería contraproducente y podría perjudicar más que ayudar. La CICR actualmente apoya una iniciativa de la ONG Guatemalteca, ECAP (Equipo de estudios comunitarios y apoyo psicosocial) con la meta de adaptar las recomendaciones actuales sobre el apoyo psicológico a víctimas de desplazamiento forzado.

Olivier Dubois es coordinador del Programa de Personas Desaparecidas, CICR México. **Rocío Maldonado de la Fuente** es asesora legal de CICR México. Ese artículo ha sido redactado a título personal y no refleja, necesariamente, los puntos de vista de CICR.

8 ICRC, *Accompanying the Families of Missing Persons: A Practical Handbook*, 2013, https://www.icrc.org/en/publication/4110-accompanying-families-missing-persons-practical-handbook.

9 P. Boss, *Ambiguous Loss: Learning to Live with Unresolved Grief*, Harvard University Press, 1999.

Esta edición de la revista *Humanitarian Exchange* fue editada por Wendy Fenton, Wendy Cue y Robert Muggah.

Humanitarian Practice Network (HPN)
Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road, Londres SE1 8NJ
Reino Unido

Tel: +44 (0)20 7922 0300
Fax: +44 (0)20 7922 0399
HPN e-mail: hpn@odi.org.uk
HPN sitio web: www.odihpn.org

Tipografía por diseño a Print Solutions Limited.

ISSN: 1472-4847
© Overseas Development Institute, Londres, 2017.

HPN
Humanitarian
Practice Network
Managed by
Humanitarian Policy Group