

El desplazamiento forzado por violencia. Paz y seguridad en El Salvador¹

Noah Bullock
Director de CRISTOSAL

Palabras claves:

desplazamiento, seguridad, desarrollo, justicia transicional, migraciones.

Resumen

En los últimos años, se ha dado un debate polémico en El Salvador sobre la existencia, alcance y magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado en el país. La relación entre violencia y movilidad humana se ve reflejada en una serie de indicadores directos e indirectos de diversas fuentes estatales y no estatales. Ante la carencia de un sistema de registro adecuado y exhaustivo a escala nacional, estos indicadores son una aproximación a la dimensión del problema del desplazamiento en El Salvador. El desplazamiento forzado es uno de los efectos más devastadores de la violencia generalizada y una manifestación extrema de ineficacia de las políticas de seguridad y la ausencia de un sistema nacional de protección efectiva, lo cual incluso señala grandes desafíos para la gobernabilidad democrática del país.

Es urgente el reconocimiento de que la responsabilidad primaria en materia de protección es del Estado. El abordaje para la asistencia a las víctimas y la respuesta a los desplazamientos deben ser la piedra angular para la consolidación de una estrategia de seguridad democrática que genere mayores niveles de confianza en la ciudadanía y entre la ciudadanía y las autoridades. Así, como en la experiencia colombiana, un compromiso nacional con la atención a las víctimas de desplazamiento y violencia podría ser en El Salvador un paso importante hacia la construcción de paz en el país.

¹ Ponencia en el Seminario Regional de Migraciones. Nuevas Formas de Habitar el Mundo, realizado en la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", del 10 al 13 de abril del 2018.

En los últimos años, se ha dado un debate polémico en El Salvador sobre la existencia, alcance y magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado en el país. Paradójicamente, el fenómeno tan cuestionado se deriva de tres realidades nacionales documentadas que sí son aceptadas y hasta normalizadas, a saber: la violencia generalizada, los débiles sistemas de justicia y seguridad, y la existencia de una ruta migratoria. En efecto, dichas realidades convergen para dar una pauta básica para entender el desplazamiento forzado interno por violencia. Anualmente, miles y miles de salvadoreños se convierten en víctimas de las múltiples formas de violencia y se ven afectados en el ejercicio de sus derechos humanos, mientras los graves daños, físicos, materiales, sociales y psicológicos a los que han sido expuestos quedan sin respuesta oficial, obligándolos a recurrir a redes familiares, sociales o de tráfico para desplazarse internamente o abandonar el país.

La relación entre violencia y movilidad humana se ve reflejada en una serie de indicadores directos e indirectos de diversas fuentes estatales y no estatales. Por ejemplo, según el registro de entrevistas realizadas a personas salvadoreñas deportadas de México y los Estados Unidos de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), la inseguridad fue la segunda causa que las motivó a intentar emigrar.² Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a medianos de 2017, hubo 109,000 personas salvadoreñas solicitantes de asilo o con estatus de refugiadas a nivel mundial.³

Como indicador indirecto, está la situación de abandono escolar en que los datos oficiales presentados por el Ministerio de Educación (MINED) indican que, durante el 2017, un total de 12,221 niños, niñas y adolescentes han dejado de estudiar debido a problemas de inseguridad.⁴ En el mismo año, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) registró 458 personas con necesidad de desplazarse a causa de la violencia.⁵ Según el informe de registro de casos de nuestra organización de derechos humanos, CRISTOSAL, atendimos a 638 personas internamente desplazadas en el 2017. De igual manera, en El Salvador, cuando la población fue consultada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) en la encuesta anual de evaluación sobre la situación en el país, usando metodología científica universal para la medición estadística, un 5.1 % de dicha población manifiesta que se vio obligada a cambiar su lugar de residencia por la inseguridad en el 2017.⁶

Estos indicadores son una aproximación a la dimensión del problema del desplazamiento en El Salvador, ante la carencia de un sistema de registro adecuado y exhaustivo a escala nacional. Sin embargo, con estos indicadores es evidente que el desplazamiento forzado por violencia es parte de la realidad salvadoreña actual. Incluso, más allá de datos cualitativos y cuantitativos, el desplazamiento forzado es para muchos salvadoreños y salvadoreñas una realidad empírica, porque ¿quién en El Salvador no conoce a una persona que ha sido desplazada por la violencia?

2 Organización Internacional para las Migraciones (2017). *El Salvador: cifras oficiales de retornos. Enero-diciembre 2017*. Recuperado de <https://triangulonorteca.iom.int/sites/default/files/documents/RETORNOS%20ES%202017.pdf>.

3 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2017). *Mid-Year Trends 2017*. Recuperado de <http://www.unhcr.org/statistics/mid2017stats.zip>.

4 Ministerio de Educación (2016). *Observatorio MINED 2016 sobre los centros educativos públicos de El Salvador*. Recuperado de <http://www.mined.gob.sv/EstadisticaWeb/observatorio/2016/OBSERVATORIO%20MINED%202016%20NACIONAL.pdf>.

5 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (2017). *Informe preliminar de registros de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre desplazamiento forzado 2016-2017*. San Salvador: Autor.

6 Instituto Universitario de Opinión Pública (2018). *Salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2017 y perspectivas electorales 2018*. San Salvador: Autor.

En octubre del 2015, una familia constituida por seis personas (una abuela, una madre y cuatro hijos) residentes del área metropolitana de San Salvador fue obligada a desplazarse de su lugar de residencia por amenazas de pandilleros, quienes les dieron 24 horas para salir de la vivienda. El origen de las amenazas era la competencia por un negocio de comida y a que acusaron a la familia de colaborar con la policía. El padre de la familia, que se quedó en la casa para proteger las pertenencias, fue desaparecido en julio del 2016, hasta octubre del mismo año cuando se encontró su cuerpo en un cementerio clandestino junto con los restos de otras siete víctimas. Detrás de la víctima identificada, hay seis desplazados internos documentados. ¿Cuántos desplazados internos invisibles hay detrás de las otras siete víctimas en aquella fosa?

En septiembre del 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas, motivada por “el convencimiento general de que los desplazamientos internos se han convertido en uno de los fenómenos más trágicos de nuestro tiempo”, dio reconocimiento a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos⁷ (en adelante “los Principios Rectores”) como un “un marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de sus países”⁸.

De acuerdo a los Principios Rectores:

*Se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.*⁹

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha descrito un conjunto de indicadores para establecer situaciones de “violencia generalizada” en algunos países de la región, que son útiles para fundamentar que en El Salvador existe una situación de violencia compatible con la definición internacional del desplazamiento interno.¹⁰ Entre estos incluye:

1. El número de incidentes violentos es alto.
2. La violencia existente inflige grave sufrimiento a la población.
3. La violencia se manifiesta en las formas más atroces, como masacres, tortura, mutilación, tratos crueles, inhumanos y degradantes, ejecuciones sumarias, secuestros, desapariciones

7 Organización de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos (11 de febrero de 1998). *Informe del representante del secretario general, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas. El CN.4/1998/53/Add.2.*

8 Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General (24 de octubre de 2005). *Documento final de la Cumbre Mundial 2005. Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de septiembre de 2005. A/RES/60/1.*

9 *Ibid.*

10 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (18 de octubre de 2006). *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia.* Cap. II, p. 11; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (10 de agosto 2012). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica.* Cap. II. Seguridad ciudadana y derechos humanos y Cap. III. Administración de justicia, pp. 7 y 31; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (13 de octubre de 1981). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Guatemala.* Introducción, conclusiones y recomendaciones; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (5 de octubre de 1983). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Guatemala.* Conclusiones y recomendaciones.

- de personas y violaciones flagrantes del derecho internacional humanitario.
4. La realización de los actos de violencia con frecuencia está destinada a causar terror y, finalmente, a crear tal situación que las personas no tienen otra opción más que huir de la zona afectada.
 5. La violencia puede emanar de agentes estatales y no estatales, y cuando emana de los primeros, o de otros que actúan por instigación o con el consentimiento de las autoridades del Estado, los autores gozan de impunidad.
 6. El nivel y alcance de la violencia es tal que el funcionamiento normal de la sociedad se ve gravemente perjudicado.

Analizando las condiciones del caso de la familia de seis personas a la luz de los criterios desarrollados por la CIDH para determinar si existe una situación de violencia generalizada en El Salvador, se puede constatar que se cumplen cada uno de ellos. Por ejemplo, la desaparición y el asesinato del padre no es un caso aislado en el país; el número de incidentes violentos anuales, así como el número de víctimas de las pandillas en El Salvador, es suficiente para cumplir el criterio de número de incidentes de violencia. El estándar de grave sufrimiento a la población es evidente a partir de la pérdida de la vida, la integridad de la familia, la vivienda y los medios de vida del grupo familiar. El secuestro, la desaparición y el homicidio del padre de la familia en el caso previamente expuesto cumple a cabalidad con el estándar definido por la CIDH de las formas más atroces de violencia. La ocurrencia de actos de violencia con frecuencia está destinada a causar terror y, finalmente, a crear tal situación que las personas no tienen otra opción más que huir de la zona afectada; este fue exactamente el propósito de las amenazas sufridas por el grupo familiar. En este caso, la violencia provino de actores no

estatales, quienes aún gozan de impunidad por los hechos. El hecho de que la familia haya perdido su pequeño negocio y fuente de empleo a partir de las amenazas y la situación de impunidad es un indicador de que el nivel y el alcance de la violencia es tal que el funcionamiento normal de la sociedad se ve gravemente perjudicado.¹¹

A partir del ejemplo de caso, se puede concluir que existe una situación de violencia generalizada suficiente para satisfacer los criterios causales de los Principios Rectores para considerar que las movilizaciones internas a causa de la violencia en El Salvador constituyen una situación de desplazamiento interno según el estándar universal. Vale la pena destacar que en la definición internacional de desplazado interno no hay un criterio cuantitativo, es decir, que un caso puede ser considerado un desplazado interno sin que haya una magnitud mayor de casos similares.

El desplazamiento forzado es uno de los efectos más devastadores de la violencia generalizada y una manifestación extrema de ineficacia de las políticas de seguridad y la ausencia de un sistema nacional de protección efectiva, lo cual incluso señala grandes desafíos para la gobernabilidad democrática del país. Mientras que el pueblo sigue siendo obligado a huir como alternativa primaria a la violencia, no es posible celebrar, ni tomar como indicadores de mejoras en la seguridad pública, las reducciones en tasas de homicidios, las tan mediáticas capturas masivas de supuestos pandilleros, ni la presencia de fuerzas de tarea conjunta entre la Policía Nacional Civil (PNC) y la Fuerza Armada (FAES) en las comunidades como señal de control territorial.

El Principio 3 de los Principios Rectores establece el concepto de responsabilidad nacional estipulando que “las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección

11 Asylum Access Latinoamérica (2018). *Obligaciones del Estado en materia de desplazamiento forzado*.

y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción”¹². Durante los primeros cuatro años de gestión del presidente Sánchez Cerén, la postura oficial del Gobierno frente al tema de desplazamiento forzado interno ha sido de negación y rechazo. Fue hasta muy recientemente, en marzo del presente año, que hubo señales de una flexibilización en dicha posición. Durante la presentación del *Informe de caracterización sobre la movilidad humana interna por violencia*, el ministro de Justicia y Seguridad Pública reconoció la falta de liderazgo de parte del Gobierno en impulsar una respuesta a la situación de “movilidad humana interna a causa de la violencia”. En el mismo evento, la Dirección de Atención a Víctimas (DAV) presentó su propuesta de ruta de atención a víctimas y la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) presentó la investigación apoyada por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y el Joint IDP Profiling Service (JIPS), que encontró que en el “1.1 % de las familias residentes en El Salvador a finales de 2016 al menos uno de sus integrantes se vio obligado a cambiar su lugar de residencia habitual dentro de El Salvador entre 2006 y 2016 como resultado o para evitar los efectos de hechos de violencia”¹³.

La nueva apertura para dialogar y coordinar acciones de atención a víctimas sin duda representa una oportunidad importante para fortalecer del sistema nacional de protección y construir una respuesta integral al desplazamiento. No obstante, una estrategia seria para la transformación de la situación de violencia generalizada en el país no puede darse el lujo de relegar las acciones humanitarias a una segunda prioridad en la agenda pública. Es urgente el reconocimiento de que la responsabilidad primaria en materia de protección es del Estado, y que las estrategias que buscan delegar la acción humanitaria a las organizaciones de la sociedad civil y a la cooperación

internacional son insuficientes para constituir una respuesta nacional integral. La protección a víctimas debe ser plasmada como eje estratégico transversal en los planes y las políticas de seguridad y desarrollo territorial, tanto como en los presupuestos de la nación.

El abordaje para la asistencia a víctimas y la respuesta a los desplazamientos deben ser la piedra angular para la consolidación de una estrategia de seguridad democrática que genere mayores niveles de confianza en la ciudadanía y entre la ciudadanía y las autoridades. Así, como en la experiencia colombiana, un compromiso nacional con la atención a las víctimas de desplazamiento y violencia podrá ser en El Salvador un paso importante hacia la construcción de paz en el país.

Desplazamiento y la justicia transicional

El desplazamiento forzado por violencia que está experimentando actualmente el país debe ser analizado como parte de un patrón histórico de violencia sin respuestas integrales para construir nuevos caminos hacia la seguridad ciudadana. En El Salvador, el enfoque principal de las políticas en la seguridad pública ha sido represivo y de corte militar, sin impactos significativos en la seguridad. Es más, el Estado ha hecho poca inversión en la prevención del delito, la rehabilitación de victimarios o en la atención integral a las víctimas, perpetuando así una profunda desconfianza entre las víctimas y las autoridades.

En el último siglo, El Salvador ha sufrido episodios de violencia emblemáticos de los momentos históricos particulares en que ocurrieron. Durante la era de genocidio del siglo pasado, en la cual sucedieron campañas de exterminio destacables en Armenia en 1919, culminando con el holocausto en Europa, El Salvador masacró a su población

12 Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General (24 de octubre de 2005). *Op. cit.*

13 Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2018). *Informe. Caracterización de la movilidad humana forzada por la violencia*. Recuperado de <http://www.refworld.org/es/pdfid/5ab96d624.pdf>.

indígena en 1932. Durante la Guerra Fría, en el contexto del conflicto geopolítico entre el comunismo y los países del bloque occidental, El Salvador adoptó la doctrina de seguridad nacional para eliminar enemigos políticos internos, realizando en la década de los ochenta campañas de represión contra la población civil, que incluyeron los denominados operativos de “tierra arrasada”, perpetrando exterminios de comunidades enteras y generando decenas de miles de personas refugiadas y desplazadas forzosamente.

Para muchos salvadoreños, la experiencia de violencia histórica ha normalizado el uso de la violencia por parte del Estado dentro del tejido social, así como la inexistencia de un Estado garante del derecho a la protección, la verdad y la justicia. Lo mismo deja un nefasto legado histórico de omisión, impunidad y abandono en materia de asistencia, atención y reparación a las víctimas. En otras palabras, la responsabilidad para la protección ha sido privatizado hacia los que sufren. A lo largo de los episodios graves de violencia en el país, la población no tiene referencias históricas y ni expectativas de que el Estado juegue un rol protagónico en la garantía de sus derechos humanos y su dignidad.

En la inmediata posguerra, la Comisión de la Verdad recomendó desarrollar todo un programa de dignificación y reparación integral a las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos cometidas durante la guerra civil. La Comisión reivindicó el derecho de las víctimas a la verdad y a la justicia, abriendo la oportunidad de un proceso de justicia transicional inédito para El Salvador. En los contextos de posguerra, la justicia transicional tiene como objeto principal el restablecimiento de la confianza entre las autoridades estatales y la ciudadanía, específicamente con las víctimas, y la restauración de un Estado de derecho democrático. En vista de la complicidad del sistema judicial con los crímenes del conflicto armado, la Comisión

también dictó recomendaciones para llevar adelante una reforma judicial que estaba pactada en los Acuerdos de Paz.

Esta primera oportunidad para la justicia transicional en El Salvador sufrió retrocesos casi insuperables durante la década de los noventa con la aprobación de la Ley de Amnistía, que provocó el incumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y frenó la posibilidad de una integral reforma al sistema de justicia, lo que generó la perpetuación de las prácticas de impunidad institucionalizada. Las víctimas de las graves violaciones de derechos humanos fueron discriminadas y el Estado no asumió sus obligaciones de atención, reparación y justicia. Posteriormente, se produjo el retorno de políticas de seguridad represiva “manoduristas” que priorizaron la represión del delito sobre la garantía de los derechos y la protección de las víctimas. Estas políticas de seguridad ocasionaron nuevas violaciones de los derechos humanos hasta nuestros días, pese a lo cual nunca existió voluntad estatal de construir políticas de atención a las mismas. Las víctimas del presente sufren el mismo abandono que las víctimas del pasado por parte del Estado.

Incluso el *Plan El Salvador Seguro* (PESS), documento matriz de la política pública en materia de seguridad, reconoce los retos que genera este legado histórico diciendo: “Los elevados niveles de violencia y criminalidad generan daños psíquicos, físicos y materiales de manera directa a numerosas personas, familias y comunidades quienes no reciben una adecuada y suficiente atención y protección del Estado, lo cual genera pérdida de apoyo y confianza en la institucionalidad”¹⁴.

El legado del pasado y el predominio de estrategias de seguridad represivas, que en años recientes han producido un resurgimiento de violaciones de derechos, ha generado la actual crisis de confianza y una

14 Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (2015). *Plan El Salvador Seguro*. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/El-Salvador-Seguro.pdf>.

percepción negativa de la población con respecto al Estado y su capacidad y voluntad de cumplir con la responsabilidad de proteger.

Esta percepción se ve reflejada en la poca cultura de denuncia en el país. Según el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), 70 % de la población desplazada no denunció a ninguna instancia estatal.¹⁵ El informe concluye: “En cuanto al acceso a mecanismos de justicia y asistencia humanitaria, podría decirse que la población actúa con mucha discreción, temor y desconfianza”¹⁶. En los programas de acompañamiento a víctimas de CRISTOSAL, cuyo objeto central es incentivar la denuncia y promover el acceso a la justicia, 64 % presentaron una denuncia en alguna institución estatal.

La negativa de las víctimas para denunciar refleja el impacto de la violencia estatal, la impunidad y el abandono histórico de las víctimas en las políticas públicas. Las víctimas no denuncian por temor a represalias de parte de grupos criminales por haber “colaborado” con el Estado, percepción de que el Estado es corrupto o infiltrado por grupos criminales, o que simplemente no vale la pena. Una tendencia alarmante es que 8 % de los casos documentados en el 2017 fueron sobre personas desplazadas por amenazas o violencia de la PNC y la FAES.

La desconfianza heredada del pasado entre las víctimas y el Estado, y específicamente la externalización de la responsabilidad de proteger desde el Estado a las víctimas, da lugar al perfil de desplazamiento contemporáneo que es privado, clandestino, informal, sumamente precario y con poca probidad de devolver a las personas a una situación de normalidad. Un desplazado interno que fue obligado a confinarse en una casa después de haberse desplazado internamente comentó sobre el resultado de su desplazamiento, que

ha significado “mi libertad a cambio de la seguridad”.

La desconfianza entre las víctimas y el Estado influye en la decisión de las víctimas de buscar y aceptar asistencia del Estado. En un caso acompañado por CRISTOSAL, una familia extensa constituida por 14 miembros fue desplazada en marzo del 2017. Una joven de la familia con su hija de dos meses de edad y su hermana desaparecieron en el mismo mes. Los cuerpos de las jóvenes fueron encontrados sin vida el día siguiente, supuestamente asesinadas por pandilleros. Por recomendación de la Fiscalía General de la República (FGR), debido al riesgo que corrían, la familia se desplazó fuera de su vivienda. La bebé se mantuvo desaparecida hasta que fue encontrada por la PNC a finales de abril del 2017, bajo el cuidado de una mujer que según la PNC colaboró con el rescate y que alegó que unos pandilleros le llevaron a la niña, sin saber por qué, pues solo le dijeron que la cuidara. Debido a su colaboración no fue detenida, pero tampoco se le brindó protección. El día siguiente fue encontrado el cuerpo de la mujer en una casa, víctima de homicidio. Inicialmente, la FGR le había ofrecido a la familia someterse al Programa de Protección de Víctimas y Testigos, pero no ellos aceptaron por desconfianza.

La decisión de dar prioridad a los programas de protección y atención de víctimas en la política de seguridad pública tiene un potencial enorme para fortalecer el Estado de derecho y fomentar confianza en las instituciones de seguridad y justicia. Cuando el Estado demuestra compromiso con la garantía de los derechos y la dignidad de las víctimas en situaciones de extrema vulnerabilidad, manda señales a la población que incentivan a la ciudadanía a colaborar con las autoridades. De la misma manera, un Estado que demuestra que puede proteger a la ciudadanía demuestra que ejerce control territorial, abriendo posibilidades para imple-

15 Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2018). *Op. cit.*

16 *Ibid.*

mentar nuevas modalidades más democráticas de mantener el orden público como el modelo de policías comunitarias. La protección, vista de esta manera, sirve no para “suavizar” una política “manodurista”, sino para convertirla en un régimen de seguridad democrática y crear condiciones para la construcción de una paz duradera en el país.

El desplazamiento forzado, el desarrollo y la exclusión social

Estas mismas tendencias históricas en las políticas de seguridad y justicia de discriminación, estigmatización y abandono hacia las víctimas se ven reflejadas también en las políticas de desarrollo que no ha generado opciones de reparación y reintegración para generaciones de desplazados. Este daño social no se reduce únicamente al grupo familiar, pues desde una visión sistémica de la realidad todo lo que ocurre a uno de los miembros del sistema tiene impactos en todo el sistema. Esto significa que toda la sociedad salvadoreña debe lidiar, tarde o temprano, con el impacto que el fenómeno ejerce sobre el tejido social, sobre los mecanismos interpersonales de convivencia, las alteraciones de una cultura de legalidad en las comunidades y la profundización del debilitamiento institucional estatal para garantizar la protección de la vida y de los derechos humanos de las personas. En fin, estos daños no atendidos reproducen ciclos de vulnerabilidad en los cuales las consecuencias de un evento de desplazamiento en el pasado se institucionalizan en una situación de exclusión social. La exclusión social expone a nuevas generaciones a nuevas formas de violencia y vulnerabilidad, y, como efecto, a nuevos desplazamientos forzados.

En el registro de casos de desplazamiento forzado atendidos por CRISTOSAL, se observa esta tendencia cíclica en la que muchas víctimas de desplazamiento forzado de hoy se han enfrentado al desplazamiento en diferentes momentos de su vida, ya sea por

la violencia criminal, el conflicto armado o los desastres naturales.

Un caso que representa este patrón es el de una líder comunitaria y activista social, que en el 2017 recibió amenazas por miembros de pandillas. Ella y su grupo familiar tuvieron que desplazarse, pero esta era la segunda ocasión en la que debían abandonar una vivienda. Toda esa familia resultó damnificada por los terremotos del 2001. La alcaldía de su municipio reubicó a los afectados en terrenos cercanos a una quebrada y ahí fundaron la comunidad. En los años posteriores a la fundación, una de las pandillas más conocidas del país empezó a dominar la zona. La lideresa fue identificada como amenaza de la pandilla por su liderazgo como promotora. La pandilla amenazó con matar a su madre y a su hija si no ayudaba a que la pandilla pudiera cerrar el acceso a la comunidad.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) realizó un estudio de mapeo de municipios receptores y expulsores de desplazamiento forzado por violencia en el 2016.¹⁷ El resultado del mapeo permite establecer una relación geográfica entre los desplazamientos de hoy y los históricos generados durante el conflicto armado. Muchos de los municipios expulsores señalados en el estudio son municipios que durante el conflicto armado recibieron a personas desplazadas. Las zonas periféricas de los centros urbanos, específicamente el área metropolitana de San Salvador, recibieron grandes cantidades de poblaciones campesinas que huían de campañas militares durante el conflicto armado. Según el estudio de OIM, estos son los municipios que reportaron mayores números de solicitudes de asistencia de parte de desplazamientos internos. Otras poblaciones que huyeron del país durante la guerra fueron repatriadas después de los Acuerdos de Paz a municipios como Jiquilisco, San Vicente y San Miquel, que, según el

17 Organización Internacional para las Migraciones (2016). *Matriz de seguimiento de movilidad humana-El Salvador 2016*. Recuperado de <http://www.globaldtm.info/el-salvador/>.

registro de casos de la PDDH, son tres municipios que hoy en día expulsan desplazados.¹⁸

Aunque falta estudiar en profundidad la relación entre los procesos de desplazamiento históricos y los del presente en El Salvador, existe una correlación geográfica e información testimonial que indica que las víctimas, al no salir de su condición de vulnerabilidad, tienen mayores posibilidades de vivir nuevos desplazamientos. En este sentido, el desplazamiento forzado interno desatendido ha funcionado como un vehículo para heredar la exclusión social de una generación de desplazados a una nueva generación, dejando en condiciones de vulnerabilidad, de violencia y de futuros desplazamientos tanto a los desplazados como a las comunidades receptoras.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la exclusión social como “el proceso de acumulación y combinación de factores individuales, económicos, sociales, culturales y políticos que ponen a la gente en desventaja”¹⁹. Existe una fuerte coincidencia en las afectaciones adversas del desplazamiento forzado con situaciones identificadas por el PNUD en los procesos de exclusión social. Este dice que los procesos de exclusión social “corresponden con situaciones en las que las personas o los hogares se encuentran incapacitados de practicar convenientemente las normas de consumo (materiales y simbólicas) prevalecientes en su sociedad como consecuencia de no insertarse en los mercados laborales, o hacerlo de manera eventual, insegura o inestable. Este proceso de exclusión se reproduce sistemáticamente y suele pasar de generación en generación”²⁰.

Para el análisis y diseño de programas de desarrollo y reducción de pobreza, los procesos históricos y presentes de desplazamiento forzado por violencia deben ser vistos como una forma de exclusión social, que se reproduce de generación en generación. Los impactos adversos en las víctimas de desplazamiento y las consecuencias colaterales en las comunidades y los territorios de acogida destacan la necesidad urgente de que los Estados implementen acciones de protección que superen acciones aisladas y asistencialistas dentro de una política de seguridad. Más bien, la protección debe ser retomada como una acción estratégica para el desarrollo territorial del país, de esa forma se pueden interrumpir ciclos históricos de desplazamiento y recaer en situaciones de vulnerabilidad y violencia que lleven a nuevos desplazamientos.

Soluciones duraderas y el fin del desplazamiento

A nivel internacional, el fin del desplazamiento es entendido como una solución duradera. Según la ONU, existen tres tipos de soluciones duraderas: el regreso al lugar de origen, la integración local en las zonas en que los desplazados internos inicialmente encontraron refugio y el asentamiento en otra zona del país. En términos cualitativos, el marco plantea que el desplazamiento termina cuando “una de esas soluciones duraderas se produce y los desplazados internos ya no tienen necesidades específicas asociadas con su desplazamiento y goce de sus derechos humanos sin discriminación alguna. Ello no excluye el hecho de que todavía pueden seguir necesitando protección y asistencia, pero sus necesidades no son distintas de las de otros ciudadanos que se encuentran en una situación similar”²¹.

18 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (2017). *Op. cit.*

19 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Mapa de pobreza urbana y exclusión social El Salvador*. Recuperado de http://www.sv.undp.org/content/dam/el_salvador/docs/povred/Mapa_de_Pobreza_Urbana_y_Exclusi%C3%B3n_Social_El_Salvador.pdf.

20 *Ibid.*

21 Naciones Unidas (11 de febrero de 1998). *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>.

Los Principios Rectores también establecen como criterio principal que “bajo ninguna circunstancia el desplazado interno debe ser obligado a retornar a o reubicarse en áreas donde su vida, su seguridad, su libertad o su salud está en riesgo”²². El alcance de la violencia, la presencia en todo el territorio de los actores principales de persecución y violencia generalizada, dificulta la búsqueda de soluciones duraderas en El Salvador. La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) expresa: “En la mayor parte de los departamentos que conforman el territorio de El Salvador, operan varios cientos de pandillas callejeras locales en zonas urbanas y rurales, sumando entre 30,000 a 60,000 miembros activos en total.²³ Se considera que estas pandillas son la principal fuerza que ha impulsado el aumento de la violencia en El Salvador durante la última década y el aumento de homicidios y desplazamientos de población en el último par de años. Las estadísticas oficiales muestran que el 65 % de los homicidios registrados en el país entre enero y mediados de noviembre del año 2015 fueron cometidos por miembros de pandillas”²⁴.

La difícil situación de seguridad a nivel general en el país no justifica que el Estado no tome como prioridad para las víctimas la construcción de soluciones duraderas en el país. Hasta la fecha, las acciones más comunes del Estado en relación con la búsqueda de soluciones han sido operativos policiales que suelen terminar en capturas masivas de supuestos pandilleros. Las soluciones duraderas, sin embargo, son procesos multidimensionales que deben ser incorporados como ejes transversales en las estrategias de seguridad y desarrollo en el país.

La responsabilidad nacional: construyendo respuestas

Dado que las personas desplazadas internamente (PDI) residen dentro de las fronteras de sus propios países y se encuentran bajo la jurisdicción de sus Gobiernos, la responsabilidad principal de satisfacer sus necesidades de protección y asistencia recae en sus autoridades nacionales. Los Principios Rectores subrayan este punto y exponen los derechos de las personas desplazadas y las obligaciones de los Gobiernos hacia estas poblaciones. Los Principios Rectores sirven como una guía para diseñar una respuesta nacional efectiva y para desarrollar los pasos necesarios para abordar los problemas del desplazamiento interno. A nivel internacional y regional, existen una serie de planes, instrumentos y guías que son útiles para establecer el “debe ser” para operativizar los Principios Rectores en función de una respuesta nacional.

En el Seminario Regional sobre Desplazamiento Interno en América, que tuvo lugar en Ciudad de México en febrero del 2004, la Oficina del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas y el Proyecto de la Institución Brookings de la Universidad de Johns Hopkins sobre Desplazamiento Interno produjeron el documento *Un marco para la acción sobre desplazamiento interno en América*. El marco de responsabilidad nacional está destinado a ayudar a los Gobiernos a abordar el problema del desplazamiento interno en sus países en todos sus aspectos. El desarrollado en México incluyó 16 pasos que retoma aspectos específicos de América, con un énfasis específico

²² *Ibid.*

²³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012). *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una Evaluación de las amenazas*, p. 29. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf.

²⁴ Insight Crime (2 de diciembre de 2015). *Fiscal general de El Salvador: dos tercios de homicidios son de pandillas*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/fiscal-general-el-salvador-dos-tercios-homicidios-son-pandillas/>.

en el contexto colombiano, para abordar la responsabilidad en el continente americano.²⁵

Un año después, ambas instituciones publicaron un marco universal que contiene 12 pasos. Este último reconoció que “si bien los Gobiernos deberán adaptar los pasos para ajustarse a sus propias condiciones nacionales, varias de las iniciativas deberían ser comunes a todos los países afectados por el desplazamiento interno”²⁶. Esto permite que las organizaciones internacionales, los organismos regionales, las instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil y los propios desplazados evalúen hasta qué punto se ejerce efectivamente la responsabilidad nacional y se convierta en la base de los esfuerzos de promoción en favor de los derechos de las personas desplazadas.

Las “iniciativas comunes” que los Gobiernos deberían considerar son: prevenir o mitigar el desplazamiento; aumentar la conciencia nacional sobre el problema; recopilar datos sobre el número y las condiciones de los desplazados internos; apoyar la capacitación sobre desplazamiento interno y los Principios Rectores; crear un marco legal nacional para defender los derechos de los desplazados internos; desarrollar una política nacional sobre desplazamiento interno; designar un punto focal institucional para los desplazados internos; alentar a las instituciones nacionales de derechos humanos a integrar el desplazamiento interno en su trabajo; asignar recursos adecuados al problema; garantizar la participación de los desplazados internos en la toma de decisiones; y apoyar soluciones duraderas para los desplazados. Además, la cooperación con

la comunidad internacional, cuando la capacidad nacional es insuficiente para atender las necesidades de los desplazados, debería ser un elemento clave de la política nacional.²⁷

En el marco de la conmemoración del trigésimo aniversario de la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, de 1984, El Salvador, junto con otros países de Latinoamérica y el Caribe, suscribió la *Declaración de Brasil*, conocida como “Un marco de cooperación y solidaridad regional para fortalecer la protección internacional de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe”, y el *Plan de Acción de Brasil* (el Plan).²⁸ El Plan propone programas para responder a situaciones emergentes en la región y fortalecer los sistemas de protección bajo de los estándares de la *Declaración de Cartagena*, considerada, entre los estándares de protección a refugiados, apátridas y desplazados, como la más progresista en el mundo.

El capítulo 4 del Plan, denominado “Solidaridad con el Triángulo Norte de Centroamérica en la búsqueda e implementación de soluciones duraderas”, propone tres programas para su implementación por los Gobiernos en caso de desplazamiento forzado por pandillas y grupos criminales en los tres países.²⁹ El Plan incluye compromisos de cooperación entre países de Centroamérica para el establecimiento, “dentro del marco del Convenio de Cooperación entre el SICA y el ACNUR”, de un Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento.³⁰ A nivel más amplio de Latinoamérica y el Caribe, el Programa de Tránsito Digno y Seguro compromete a los países de la región con

25 The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement (2005). *Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility*. Recuperado de <https://www.brookings.edu/research/addressing-internal-displacement-a-framework-for-national-responsibility/>.

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

28 Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Refugiados (3 de diciembre de 2014). *Declaración de Brasil*. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867>.

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*

acciones para fortalecer el acceso a procesos de determinación de asilo de calidad y la creación de mecanismos alternativos de protección internacional. Con el propósito de activar la responsabilidad nacional en países donde se originan desplazamientos internos y transfronterizos, se plantea el Programa de Prevención en el Triángulo Norte de Centroamérica, que retoma como compromiso acciones de protección y prevención del desplazamiento forzado en consonancia con el Marco de Responsabilidad Nacional.

A nivel de Latinoamérica, el país que más ha avanzado en el desarrollo de medidas de responsabilidad nacional es Colombia. A partir de una sentencia de la Sala Constitucional T-025 de 2004, el país adoptó una normativa de las siguientes medidas de política pública: atención humanitaria de emergencia, estabilización socioeconómica, inversión de recursos públicos, prevención, empleabilidad, rehabilitación, reparación, protección reforzada, entre otros.³¹ Estas medidas se han estructurado de manera general sobre tres grandes pilares; la prevención y la protección, la atención integral y la verdad, la justicia y la reparación.³² Los tres pilares tienen como novedad el énfasis en acciones de justicia transicional, como la verdad, la justicia y la reparación, que pueden ser replicadas al interior de cualquier país o sistema jurídico. Se sienta un precedente importante para la incorporación de un enfoque de justicia transicional y construcción de paz en la elaboración de normativas nacionales sobre desplazamiento interno forzado.

Análisis de la responsabilidad nacional

Los Principios Rectores, tanto como el Macro de Responsabilidad Nacional y los compromisos plasmados en el Programa de Prevención del *Plan de Acción de Brasil*, dan una pauta para priorizar acciones para el desarrollo en respuesta nacional. Las principales son las siguientes: el reconocimiento, la adopción de marco normativo nacional específico sobre el desplazamiento forzado interno, el fortalecimiento de mecanismos de prevención y protección, y las soluciones duraderas. Estas cuatro prioridades sirven de marco de análisis sobre los avances para desarrollar la responsabilidad nacional en El Salvador.

1. Reconocimiento oficial

El reconocimiento del problema del desplazamiento interno a causa de la violencia es “un paso crítico hacia una respuesta nacional efectiva” al desplazamiento interno.³³ El reconocimiento es un punto de entrada para implementar otras acciones claves, como la adopción de una normativa nacional y el establecimiento de un punto focal institucional. En el Marco de Responsabilidad Nacional, el reconocimiento tiene como objetivo el aumento de “la conciencia nacional” que permite “construir un consenso alrededor del tema. Esto convierte al desplazamiento interno en una prioridad nacional y promueve la solidaridad con los desplazados”³⁴.

Sobre esta lógica, la negativa del Estado salvadoreño a reconocer el desplazamiento forzado a causa de la violencia ha impedido la consolidación de los pasos mínimos para crear una respuesta nacional. Además, el efecto de esta polémica discusión ha repercutido en la

31 Ibáñez, A. M. y Velásquez, A. (2008). *El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas*. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6151/S0800725_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

32 Acción Social (2018). *Desplazamiento forzado en Colombia*. Recuperado de http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2821.pdf.

33 The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement (2005). *Op. cit.*

34 *Ibid.*

percepción nacional sobre el fenómeno y las víctimas. Actualmente, no existe un consenso nacional para articular actores estatales en marcos de protección y soluciones duraderas para las víctimas.

La *Caracterización de la movilidad interna a causa de la violencia en El Salvador*, del MJSP, usando términos alternativos a los conceptos universales, reconoce el desplazamiento como una movilidad interna. El informe dice: “En El Salvador, la movilidad interna es un fenómeno *multicausal*. Entre estas, las razones económicas y familiares son las predominantes. Con una incidencia *significativamente menor* que las anteriores, se constata que los hechos de violencia o delitos cometidos contra la población se ubican como la tercera causa de movilidad interna de la población en años recientes”³⁵.

La comparación de la movilidad humana a causa de la violencia (el desplazamiento interno) con otros movimientos por causas económicas o familiares es una forma de restarle importancia al fenómeno de desplazamiento forzado por violencia la gravedad de sus consecuencias. Parece ser una falta de seriedad en asumir la responsabilidad que le corresponde al Estado salvadoreño de promover crecientes niveles conciencia sobre el tema y la solidaridad con las víctimas.

En relación con la seguridad pública, el desplazamiento es el resultado de actos graves de violencia, violaciones de los derechos humanos, e implica como consecuencia daños a la integridad física y patrimonio material de las víctimas. Por naturaleza, las causas del desplazamiento interno tienen un carácter coercitivo o involuntario y levantan responsabilidades específicas de parte del Estado con la protección y la asistencia humanitaria. Los desplazamientos forzados se dan en contextos de mucha precariedad en comparación con una decisión de buscar trabajo o reunirse con un familiar de manera voluntaria. Por estas

razones, cambios de domicilio por razones económicas o familiares, sin ser interconectado con uno de los causales establecido por los Principios Rectores, no se califican como un desplazamiento interno según la definición universal y, por ende, no entran en el mismo marco de análisis. En este punto, es importante destacar que no importan que sean muchas o pocas las víctimas de desplazamiento forzado interno; la responsabilidad del Estado con la garantía de los derechos y la dignidad de ellas no disminuye.

El Gobierno de El Salvador ha decidido trabajar en el tema de desplazamiento interno forzado con un enfoque propio de “la movilidad humana interna a causa de la violencia”. A pesar de su terminología alternativa, es importante que, en los pronunciamientos públicos, declaraciones en medios de comunicación y el desarrollo de estrategias, reconozca el problema y su responsabilidad de abordarlo. El reconocimiento y uso de los Principios Rectores por parte del Gobierno también sería una señal importante de las necesidades especiales de los desplazados internos.

2. Legislación nacional sobre los derechos de las personas internamente desplazadas

El desarrollo y adopción de la legislación nacional para satisfacer las necesidades y proteger los derechos de las personas internamente desplazadas es un indicador importante de la responsabilidad nacional. Dicha legislación debe garantizar que la legislación nacional esté en conformidad con estándares internacionales establecidos por los tratados ratificados por el país y, en la materia específica, con los Principios Rectores. En El Salvador, no existe una normativa específica sobre el desplazamiento forzado interno. La mayoría de las personas desplazadas forzadamente se encuentran desprotegidas debido a que en el país solo existe un programa

35 Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2018). *Op. cit.*

de protección de víctimas y testigos, el cual carece de recursos y es aplicable en el marco de procesos penales, pero no ofrece una protección integral a las víctimas.

La Asamblea Legislativa reformó el Código Penal en abril de 2016 para incluir un nuevo delito, conocido como la Limitación Ilegal a la Libertad de Circulación (LILC). El nuevo delito penaliza el uso de “la violencia, intimidación o amenaza sobre las personas” para “obligar a otro a abandonar su lugar de domicilio, residencia, trabajo, estudios”³⁶. La reforma penal fue parte del paquete de acciones represivas llamadas “medidas extraordinarias”, que tiene por objetivo el combate a las pandillas y a otros grupos delictivos. El ministro de Justicia y Seguridad Pública afirmó que la LILC “transmite un mensaje claro a los diferentes grupos que operan en el país de que la respuesta del Estado va ser contundente, y aquellos que se involucren con esta conducta ilícita serán perseguidos con todo el rigor y la fuerza de las instituciones”³⁷. La LILC es una medida represiva que no cumple con el objeto de adoptar normativas legales para garantizar los derechos de los desplazados internos, más bien es emblemática del enfoque punitivo de la seguridad pública y la tendencia histórica del abandono a las víctimas de la violencia.

De acuerdo con la Oficina del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas, la adopción de legislación específica en diferentes países “ha demostrado ser valiosa para definir a los desplazados internos, establecer sus derechos y establecer las obligaciones de los Gobiernos hacia ellos”³⁸. Alrededor del mundo, ha habido una diversidad de enfoques para la

adopción de legislación sobre desplazamiento interno y, “en algunos casos, los Gobiernos han adoptado leyes sobre una fase específica del desplazamiento, como el retorno y el reasentamiento, que han establecido normas mínimas para ser observadas. En otros casos, los Gobiernos han adoptado leyes nacionales integrales sobre desplazamiento interno, que cubren todas las fases del desplazamiento”.

Otro enfoque ha sido “revisar y analizar la legislación nacional existente en términos de su compatibilidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y revisar las reglamentaciones legales y administrativas en consecuencia”³⁹. Este último puede ser factible en El Salvador, dado que el marco legislativo específico ya existe para la protección de grupos vulnerables, como mujeres, niños, niñas y adolescentes, víctimas de trata y tráfico. Una de las principales apuestas del eje del PESS es “disponer de un marco legal y de una oferta institucional que garantice la atención integral y la protección a las víctimas con el fin de reducir el impacto del daño provocado por la violencia y la criminalidad”⁴⁰. A pesar de que no ha habido avances definitivos para la adopción de la ley durante tres años desde la presentación del PESS, aún existe una oportunidad para incorporar un enfoque específico sobre la protección de los derechos de los desplazados internos en su elaboración.

En consonancia con esto, tanto la relatora de Desplazamientos Forzados de la ONU, como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —que han visitado el país en los últimos meses— han recomendado la adopción de marcos legales de protección para las víctimas y los desplazados internos.

36 Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (11 de agosto de 2016). *Decreto N.º 432*.

37 *La Prensa Gráfica* (23 de mayo de 2017). Gobierno espera que fondos de contribución especial se distribuyan de esta manera. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Gobierno-espera-que-fondos-de-contribucion-especial-se-distribuyan-de-esta-manera-20170523-0005.html>.

38 The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement (2005). *Op. cit.*

39 *Ibid.*

40 Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (2015). *Op. cit.*

3. Prevención y protección

Los temas de prevención y protección están retomados principalmente en cinco pasos del Marco de Responsabilidad Nacional: la adopción de una política o plan de acción nacional, la asignación presupuestaria, las garantías de la participación de los desplazados en la planificación e implementación de programas de asistencia, la instalación de un sistema de registro para cuantificar el desplazamiento forzado y la definición de un rol para las oficinas nacionales de derechos humanos.

El marco destaca que el desarrollo de una política o plan de acción es “una medida distinta, aunque complementaria, para la promulgación de legislación nacional”, que “debe deletrear las responsabilidades institucionales nacionales y locales para responder al desplazamiento interno, indicando las funciones y responsabilidades de los diferentes departamentos gubernamentales, así como identificar un mecanismo para la coordinación entre ellos”. Para ello, el Gobierno de El Salvador ha tomado pasos importantes para definir planes de acción, la creación de institucionalidad especializada y la coordinación interinstitucional para fortalecer la atención integral a víctimas en general; sin embargo, falta un abordaje específico para brindar asistencia a los desplazados en todas las fases del desplazamiento, desde el evento detonante del desplazamiento hasta la solución duradera.

En el 2011, se creó la Dirección de Atención a Víctimas (DAV) dentro del MJSP, con el objetivo de “promover, junto con otras instituciones del Estado, medidas para restaurar el tejido social y procurar la atención a las víctimas de delitos en las esferas administrativas y judiciales... [...] Esta promovió la instauración de espacios de diálogo, que permitiera el análisis y la discusión de la situación prevaleciente en materia de inseguridad ciudadana para el establecimiento de propuestas consensuadas e integrales”⁴¹. En

el 2015, se aprobó el PESS, el cual plantea marcos de resultados y acciones tendientes a mejorar las condiciones de seguridad del país, estableciendo cinco ejes de acción. Así, el Eje 4: Atención y Protección a Víctimas plantea medidas como la creación de la ley de atención a víctimas, la capacitación a funcionarios públicos para la adecuada aplicación de los protocolos y para su sensibilización en el tema de atención, protección y reparación de víctimas, y la mejora en infraestructura de protección, como centros de atención y hospitales. En esta línea, se crearon las Oficinas Locales de Atención a Víctimas (OLAV), con personal capacitado para la atención especializada de víctimas de hechos de violencia y delitos. El MJSP presentó una “Hoja de ruta de coordinación interinstitucional para la atención y protección integral de las víctimas de movilidad interna a causa de la violencia” en marzo de este año. La “Hoja de ruta” es “un mecanismo para la articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial en la atención y protección a víctimas de movilidad interna a causa de la violencia”. La “Hoja de ruta” puede ser considerada como la primera acción del Gobierno con un enfoque específico de atención a los desplazados internos, puesto que toma en cuenta algunas necesidades específicas de los desplazados, como la necesidad de albergue en casos que no puedan regresar a sus hogares y consideraciones generales para soluciones duraderas. Sin embargo, para que la “Hoja de ruta” tenga una implementación efectiva, hay varios supuestos que todavía no están garantizados en la actualidad como, por ejemplo, marcos legales, infraestructura estatal de protección, protocolos de atención y condiciones para las soluciones duraderas.

Con respecto a la participación de víctimas en la planificación e implementación a programas de asistencia, la misma “Hoja de ruta” establece “la participación efectiva” entre sus cinco enfoques fundamentales para garantizar el respeto, la atención y la

41 Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2018). *Op. cit.*

protección de los derechos de las víctimas de movilidad interna a causa de la violencia. El *enfoque de participación efectivo* parece ser aplicado más para la toma de decisiones durante el proceso de asistencia que en el diseño o implementación de estrategias y planes nacionales. El Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC), creado en 2014, es “un espacio de diálogo abierto a la participación de distintos actores gubernamentales, sociales y políticos que generará insumos analíticos y propuestas para enfrentar la violencia e inseguridad imperante”⁴².

Desafortunadamente, no hay una participación directa y permanente de las víctimas como tales en el CNSCC. Producto de la situación de desconfianza y aislamiento de las víctimas de desplazamientos, actualmente no existen grupos organizados que puedan ejercer incidencia o participar en espacios de consulta nacional. Es una tarea pendiente apoyar la creación de organizaciones de víctimas y abrir espacios nacionales en las cuales ellas pueden participar en la toma de decisiones sobre los planes y programas de atención a víctimas y de respuesta al desplazamiento interno.

Los principales logros en el establecimiento de planes y programas de atención a víctimas pueden ser caracterizados como mejoras en sistemas de coordinación y redes de referencia interinstitucional e intersectorial. Para consolidar un sistema nacional de protección a víctimas, falta todavía una asignación presupuestaria que demuestre que los programas de atención a víctimas de violencia en general, y desplazados internos por violencia en particular, es en verdad una prioridad nacional.

4. Soluciones duraderas

El Gobierno de El Salvador, en septiembre de 2015, presentó una propuesta para una Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, la cual tiene por objetivo “establecer una contribución especial temporal” —durante 10 años— destinada a la seguridad ciudadana, “con base en proyectos específicos contemplados en los planes de seguridad ciudadana y convivencia. La contribución especial sería del 10 % sobre la adquisición o utilización de servicios de telecomunicaciones”⁴³. Inversiones en el “reforzamiento de las capacidades para la protección, atención y reparación de las víctimas” está dentro de los destinos permitidos por la ley.⁴⁴

De acuerdo con declaraciones públicas reportadas en los medios de comunicación nacional, de la contribución especial se recaudó un total de \$ 74 millones en 2017, de los cuales “se piden sean redistribuidos entre la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), la Policía Nacional Civil (PNC) y la Fiscalía General de la República (FGR). También se incluye la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)”. El vicepresidente de la República, Óscar Ortiz, declaró: “Esta distribución corresponde a Plan El Salvador Seguro y enfoque de las medidas extraordinarias”, y agregó que el “refuerzo para las instituciones servirá para la cruzada contra el crimen y la extorsión”. Las declaraciones públicas demuestran un desbalance en el enfoque a la política de seguridad pública, que favorece siempre elementos represivos de la política de seguridad sobre acciones de protección a víctimas. Como consecuencia, instituciones con mandatos de protección

42 *Ibid.*

43 Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (2015). ¿Estamos frente a una contribución especial para la seguridad ciudadana, o ante un impuesto? *Estudios Legales*. Recuperado de <http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/Estamos%20frente%20a%20una%20contribuci%C3%B3n%20especial%20para%20la%20seguridad%20ciudadana%2C%20o%20ante%20un%20impuesto.pdf>.

44 Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (5 de noviembre de 2015). *Decreto N.º 162*. Recuperado de https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073630181_archivo_documento_legislativo.pdf.

apenas cuentan con recursos mínimos, como en el nivel operativo, dejándolas desbordadas en sus labores de atención a víctimas.

Esto se evidencia en la falta de protocolos para la atención de víctimas de desplazamiento forzado interno, lo que provoca una atención diferente en las instituciones de seguridad: la revictimización en las instituciones de seguridad. Las limitaciones presupuestarias y de enfoque en el programa de atención de víctimas de la Unidad Técnica Ejecutiva (UTE), que no permite una atención integral, de forma tal que, en la práctica, las víctimas no tienen acceso a todas las medidas ordinarias y extraordinarias establecidas por la ley.

Es importante reconocer la solidaridad, la sensibilidad con la gravedad de la situación de las víctimas de parte de muchos funcionarios y operadores de instituciones estatales quienes hacen esfuerzos valiosos con mucha entrega para dar una atención a las víctimas que tocan sus puertas a diario en plena crisis, a pesar de las deficiencias en el sistema de protección nacional y la ausencia de protocolos claros de atención, recursos adecuados, a veces sin un mandato específico o el apoyo institucional explícito. Son ellos quienes han sido de los aliados más grandes de las víctimas y la sociedad civil, que lucha para desempeñar acciones de protección mínima.

No obstante, estos esfuerzos individuales requieren el respaldo y la voluntad política para superar las serias deficiencias en las instituciones responsables de la seguridad ciudadana. Solo de esa manera se podrá brindar una adecuada protección a las víctimas de desplazamiento forzado y, en general, a las víctimas de la violencia. Debido a la falta de reconocimiento pleno de la gravedad de la situación y la capacidad de respuestas por parte del Estado salvadoreño del desplazamiento forzado interno, CRISTOSAL, en colaboración con familias víctimas de desplazamientos forzados, optó en los últimos meses por la presentación de demandas de amparo ante la Sala de lo Constitucional de la CSJ.

Con las demandas presentadas, se busca el reconocimiento constitucional del derecho que tienen las personas desplazadas forzosamente a ser protegidas y de las obligaciones del Estado en la materia. Las demandas fueron construidas y presentadas con la participación de las víctimas. Hasta la fecha se ha presentado seis recursos de amparo, de los cuales cinco han recibido medidas cautelares. En dos de los casos, la Sala ya abrió el periodo de pruebas, por lo que se espera que haya sentencia en los próximos meses.

Lo importante de lo planteado hasta ahora por la Sala en las resoluciones en que admitió las demandas de amparo y las medidas cautelares es que considera que el desplazamiento forzado es una violación al derecho a la libre circulación y que las autoridades están obligadas a la protección y la seguridad de las personas desplazadas, para garantizar un retorno digno y seguro a su residencia habitual o su reasentamiento voluntario en otra parte del país.

Uno de los casos se trata de una familia extensa compuesta por 37 personas, incluyendo 11 hermanos que heredaron terrenos vecinos. La familia fue víctima del acoso de la pandilla 18 Revolucionarios, debido a que dos de los hermanos eran soldados. El primer ataque fue en abril de 2017, por la noche, cuando el esposo de una de las hermanas y su hermano fueron interceptados por tres pandilleros armados de la pandilla 18 Revolucionarios, quienes obligaron al esposo y a su hermano a desnudarse y los golpearon, exigiéndoles que les dijeran quién era familiar de un policía. Los pandilleros los amenazaron con que los iban a matar y les dijeron que tenían 24 horas para desalojar su casa y, si no lo hacían, iban a llegar a ametrallar la casa. La familia no hizo ninguna denuncia de ese hecho por miedo a represalias.

Un segundo ataque ocurrió en junio de 2016, cuando el hijo de ocho años de la hermana afectada por el ataque anterior, en la salida de la escuela, cruzó la calle. En ese

momento, un sujeto le salió al encuentro y le dijo que se lo iba a llevar. El niño empezó a gritar y a llorar y, como era la hora de salida, había bastantes alumnos en las afueras y el sujeto lo soltó y se fue.

El último y más graves de los ataques lo sufrió otra hermana, cuyo grupo familiar se compone de cinco personas (la pareja y sus tres hijos menores de edad). Una noche, en octubre de 2016, cuando ya estaban dormidos, cuatro sujetos irrumpieron en su vivienda. Estaban vestidos de negro y con la cara cubierta, presuntamente pandilleros. Sacaron al esposo de su vivienda, lo insultaron, lo acusaron de colaborar con la policía, lo amenazaron con matar a su familia y lo golpearon repetidamente, luego lo arrojaron en un barranco. Sin embargo, logró escaparse y encontrar a policías.

Otros dos sujetos entraron en la vivienda en donde insultaron a la esposa, la amenazaron y procedieron a violarla. También irrumpieron en el cuarto de su hija menor de edad y también la violaron. Amenazaron con matar a la esposa, pero llegaron los policías y huyeron.

A la raíz de los sucesos, toda la familia decidió desplazarse hacia otros lugares. Algunos de ellos, fuera de la capital. Lo más preocupante del caso es que posteriormente al desplazamiento, en diciembre de 2016, había un baile cerca de la residencia en que habitaba parte de la familia, y en ella entraron miembros de la policía para hacer un cateo. La versión policial señala que hubo un tiroteo en donde falleció la madre del grupo familiar (madre de los dos soldados), pero la familia señala que algunos de los policías irrumpieron en la vivienda y asesinaron a su madre.

Esto se une a que cuando la familia llegó al lugar fueron advertidos por vecinos de que los pandilleros tenían infiltrada la policía y que podían ubicarlos en el lugar.

Tanto los hechos anteriores como el asesinato de la señora fueron denunciados en su oportunidad ante las autoridades policiales y fiscales. Sin embargo, la familia ha señalado que las autoridades han presentado comportamientos que harían indicar un encubrimiento de los hechos, ya que acusaron del asesinato a varios miembros de la comunidad que estaban en la fiesta, los que luego fueron liberados por falta de pruebas.

A pesar del riesgo a la familia, el Estado salvadoreño no activó ningún mecanismo de protección a favor de ella. Al contrario, han sido las organizaciones no gubernamentales las que les ha dado el apoyo. En este caso, el recurso de amparo contiene argumentos sobre omisiones de las instituciones responsables de la seguridad respecto de sus obligaciones legales, por lo que se demandó a los jefes policiales y fiscales de la zona por no haber realizado las acciones de protección de la seguridad y del libre tránsito del grupo familiar. También se demandó a los mismos jefes policiales y fiscales y a los investigadores responsables por no haber realizado la debida diligencia en las investigaciones por la falta de resultados.

En la demanda se señala que la Ley Especial de Protección de Víctimas y Testigos y el programa creado por dicha norma no son suficientes para garantizar la protección integral de las víctimas de la violencia y de las personas desplazadas. Se considera que el MJSP, la Asamblea Legislativa, la Comisión Coordinadora del Sector Justicia y la UTE del sector Justicia han omitido emitir, elaborar y promover leyes secundarias, normativa reglamentaria, políticas, programas y protocolos de actuación para garantizar la protección de las víctimas de desplazamiento forzado interno.

Se alegaron que los derechos constitucionalmente establecidos violados fueron los siguientes: el derecho a la seguridad personal, el derecho a la protección jurisdiccional, el derecho al libre tránsito en su manifestación de la prohibición de cambio forzado de domi-

cilio. Se solicitaron medidas cautelares para la familia. El caso también será presentado a las autoridades para investigar el involucramiento de los policías en el crimen y el posible encubrimiento.

En un solo caso, se presenta un patrón de violencia horrorosa y tristemente emblemática de las condiciones de seguridad detonantes del desplazamiento forzado en el país: amenazas, agresiones físicas humillantes y semejantes a la tortura, un intento de secuestro de niño, ataques armados, violaciones sexuales y un asesinato. La familia sufrió una persecución sistemática por pandillas que duró más de seis meses. Por temor a represalias y desconfianza con las instituciones públicas, la familia fue obligada a desplazarse en búsqueda de seguridad y la restauración de sus libertades básicas. El ambiente de violencia generalizada generado, tanto por grupos delictivos como por las mismas fuerzas de seguridad estatales, no les permitió encontrar una solución duradera. Esta situación demuestra el patrón de vulnerabilidad que genera un desplazamiento desatendido y condenado a repetirse y convertirse en una situación de limitaciones de derechos y exclusión social estructural. En materia de segu-

ridad pública, el caso pone en evidencia el legado de la impunidad y la continuación con políticas de seguridad semejantes a Gobiernos autoritarios del pasado que no permiten la consolidación de un Estado de derecho democrático y que generan desconfianza entre los y las ciudadanas.

Sin duda, la “Hoja de ruta” y la apertura del MJSP para dialogar sobre el tema de desplazamiento interno forzado a causa de la violencia es un comienzo para la construcción de una respuesta nacional. No obstante, las debilidades serias en el sistema de seguridad y justicia no serán superadas sin crecientes niveles de voluntad política para comprometerse con la responsabilidad nacional de garantizar los derechos y la dignidad de las víctimas. Dicho compromiso comienza con el rechazo de la teoría falsa de que la priorización de respeto absoluto a los derechos humanos es contradictoria con los objetivos de la seguridad ciudadana. Al contrario, la continua priorización de políticas represivas en detrimento de las garantías de protección y reparación a las víctimas por los daños materiales y psicosociales sufridos perpetrarán la exclusión social y la conflictividad en el país.