

HEINRICH BÖLL STIFTUNG

SAN SALVADOR

El Salvador | Costa Rica | Guatemala |
Honduras | Nicaragua

Políticas de Estado, desplazamiento forzado y migración: una mirada regional al norte de Centroamérica



■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SAN SALVADOR
El Salvador | Costa Rica | Guatemala |
Honduras | Nicaragua

**Políticas de Estado,
desplazamiento forzado y migración:**
una mirada regional al norte de Centroamérica

Heinrich Böll Stiftung

San Salvador

El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua

EDICIONES BÖLL

**Políticas de Estado, desplazamiento forzado y migración:
una mirada regional al norte de Centroamérica**

Compilación, edición y diseño: Harald Waxenecker

Co-autora Caso Guatemala: Marisol Garcés

Colaboradores: Mauricio Figueroa, Marco Pérez Navarrete

Concepto, coordinación y revisión: Marco Pérez Navarrete

Diseño de portada: Andrea Padilla

Foto original de portada: Fred Ramos / El Faro

Publicación de distribución gratuita

© Heinrich Böll Stiftung

Impresión en El Salvador por: Equipo Maíz

1a Edición: Abril 2019

Tipografías utilizadas: Bell Gothic

Fundación Heinrich Böll Stiftung - San Salvador

Residencial Zanzíbar, Pasaje A-Oriente #24

San Salvador, El Salvador

T. +503 2274-6932

F. +503 2274-6812

sv-info@sv.boell.org

www.sv.boell.org

Índice

Presentación	9
1. Acercamiento conceptual	11
2. Entorno histórico de la región	13
2.1 Nuestro Leviatán	13
2.2 Dinámicas históricas de migración	15
3. Políticas públicas y situación de (in)seguridad	19
3.1 Honduras	19
3.2 El Salvador	24
3.3 Guatemala	31
4. Violencias, políticas de Estado, migración y desplazamiento	40
4.1 Dinámica de la violencia homicida en la región	40
4.2 Transformación en cuestiones de políticas de seguridad	46
4.3 Migración: una realidad multifactorial	53
4.4 Dinámicas de desplazamiento y migración	57
5. Conclusiones	73
Bibliografía	76



Presentación

“La experiencia del desplazamiento interno es traumática, te cambia la vida y con frecuencia la pone en peligro. Cada persona desplazada ha perdido el acceso no solo a la vivienda que le ofrecía refugio sino también a la seguridad, la dignidad, a sus bienes más preciados, sus medios de subsistencia, sus recuerdos y el sentido de pertenencia y de comunidad.”

Cecilia Jiménez-Damary (2018: 4)

Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de desplazados internos

El ensayo “Políticas de Estado, desplazamiento forzado y migración: una mirada regional al norte de Centroamérica” es un esfuerzo de investigación que realiza la Fundación Heinrich Böll (hbs) desde la coordinación del Programa Democracia, como parte de la respuesta al enorme desafío que representa el desplazamiento forzado interno y la migración. Se desarrolla como un primer acercamiento desde la hbs a la relación entre las políticas públicas de seguridad y justicia y el fenómeno migratorio de Guatemala, El Salvador y Honduras, países altamente convulsionados, acaso víctimas de sí mismos.

Aunque la necesidad de establecer pautas de estudio sobre la migración no es nueva, se plantean serios desafíos con respecto a la incorporación de la multi causalidad que opera de fondo ante estas dinámicas de movilidad poblacional. En este sentido, este ensayo propone el énfasis en las políticas de seguridad que han tenido los países del triángulo norte de Centroamérica y que han influenciado las pautas de control social y de territorio desde enfoques gubernamentales represivos, así como la mutación en las expresiones de violencia que han dañado en demasiada medida el tejido social de los países en cuestión.

Los tres países han sido objeto de suma preocupación por parte de la Fundación Heinrich Böll oficina San Salvador, El Salvador para Centroamérica, desde el espacio facilitado conocido como Red de Organizaciones de Sociedad Civil del Triángulo Norte de Centroamérica (Red Civil) y este documento contiene elaboraciones y análisis de Marisol Garcés¹ (Guatemala), información suministrada por Mauricio Figueroa y Roberto Cañas (El Salvador), así como colaboraciones puntuales de organizaciones como Fundación Myrna Mack, Cristosal y El Faro.

El esfuerzo compilatorio de parte del investigador Harald Waxenecker², ha permitido la conjunción de elementos claves para los tres países, no solo enfatizando su situación particular, sino también estableciendo dinámicas regionales que han impulsado los procesos migratorios locales, nacionales y regionales. Como planteamiento,

1 La Fundación Heinrich Böll publicó el trabajo específico sobre desplazamiento forzado interno y migración en Guatemala. Ver: Garcés Vergara, Marisol, 2019: Políticas públicas, desplazamiento forzado interno y migración: Caso Guatemala; San Salvador: Ediciones Böll, 1era edición.

2 La Fundación Heinrich Böll ha publicado otros trabajos del autor:

“Honduras: ¿Redes indebidas de poder, impunidad y enriquecimiento? – Un bosquejo de una realidad compleja” (2016);

“Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura de Estado?” (2017);

“Redes ilícitas y crisis política: La realidad del Congreso guatemalteco” (2019).



creemos necesario el estudio de políticas públicas ligadas a la seguridad en una línea del tiempo que nos permite reconocer las tragedias humanas generadas por modelos de mano dura y de crímenes extrajudiciales, la brecha de desigualdad y pobreza que subyacen las crisis sociales de larga data en la región, los constantes intentos de militarización como respuesta electoral y de cortísimo plazo como paliativo en el control de la violencia, y los efectos permanentes sobre el tejido social dividido por efecto migratorio. Los mismos gobiernos que pretendieron brindar soluciones efectivas a un problema estructural, necesitan cambiar drásticamente sus propuestas ante la vorágine de violencia en constante renovación y el posible efecto de personas a punto de ser deportadas masivamente desde Estados Unidos, entre otros factores.

Este ensayo, corresponde a un intento más desde la ciudadanía organizada, para brindar elementos de juicio que fortalezcan análisis integrales en el tratamiento de problemas regionales que inciden no solo en la pobreza, la desigualdad y el fenómeno migratorio, sino también en las pautas de protección de la vida misma en una Centroamérica devastada por la impunidad histórica. La construcción de la paz será a través de medios pacíficos, o no será, una lección por demás aprendida en otras regiones del mundo, donde procesos de transición de la guerra a la paz, generaron espacios de democracia participativa y enaltecimiento y protección de la vida como principal fin.

Marco Pérez Navarrete

Programa Democracia, Seguridad y Derechos Humanos

Fundación Heinrich Böll oficina San Salvador, El Salvador

1. Acercamiento conceptual

El énfasis del ensayo es el desplazamiento forzado por violencia. En este sentido, una de las principales referencias son los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (E/CN.4/1998/53/Add.2) de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: “...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.”³

Estos principios rectores fueron definidos por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1998 y “...se ha logrado mucho en los últimos 20 años, pero con más de 40 millones de personas desplazadas internas [en el mundo] como consecuencia de los conflictos y la violencia, y sin que haya indicios de que la cifra va a disminuir, debemos preguntarnos a nosotros mismos: ¿Hacia dónde vamos a partir de aquí?” (Jiménez-Damary, 2018: 4).

Esta pregunta también es válida para Centroamérica, pues, el entorno de violencia provoca—sin duda alguna—formas insólitas y complejas de desplazamiento. Se trata de una situación de movilidad involuntaria que viola una serie de derechos⁴ y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017: 127) considera que el desplazamiento interno suele ser una etapa previa a la migración internacional. Hoy por hoy, este desplazamiento tiene características internas y externas en los países del Triángulo Norte de Centroamérica. En este sentido, el desplazamiento se interrelaciona de manera compleja con otras dinámicas migratorias de estas sociedades, y es difícil marcar líneas divisoras entre ‘lo interno’ y ‘lo externo’, así como entre ‘desplazamiento’ y ‘migración’.

Precisamente, los desplazamientos forzados y las migraciones conforman parte de los grandes desafíos para la región centroamericana en el presente siglo. A pesar que ha habido una tendencia a analizarlos como fenómenos separados, especialmente en lo relacionado con la migración económica, en la actualidad es complejo seguir con este enfoque, pues la realidad evidencia que cada vez es más común que los detonantes del desplazamiento forzado integran una serie de violaciones a los derechos humanos que incluyen la variable económica. Además, un número importante de migrantes internacionales son personas desplazadas que buscaron primero reasentarse en su propio país, pero al no lograrlo optan por la migración internacional como única salida para poder sobrevivir, es decir, se vieron obligadas a desplazarse dentro y fuera de las fronteras de su país debido a una o varias fuerzas o causas que precipitaron su salida.

Esta multiplicidad y complejidad de causas ya no se asocia—en el caso de los tres países— a la existencia de conflictos armados, sino a situaciones de violencia generalizada, a violaciones de los derechos humanos o a catástrofes naturales o provocadas por el ser humano. ¿Cómo caracterizar entonces la situación de violencia y de otros causales de desplazamiento forzado en los tres países? - ¿Cómo se interrelacionan las causas y motivaciones que producen desplazamiento y migración? - Y por último: ¿Cómo se interrelaciona el éxito o el fracaso de las políticas de seguridad con estos fenómenos?

Algunos antecedentes y datos iniciales:

Honduras: En noviembre de 2013 se creó— mediante decreto ejecutivo (PCM-053-203)— la Comisión Interinstitucional para la Protección de Personas Desplazadas por la Violencia (CIPPDV) en Honduras. En este instrumento legal quedó establecido: “Se considerará como desplazado interno a toda persona o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a movilizarse, escapar o huir de su domicilio, residencia o lugar donde realizan sus actividades habituales y que no han cruzado los límites territoriales del Estado, porque su vida, su integridad física, su seguridad, libertad personas

3 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPSpanish.pdf>

4 Derecho al tránsito libre y voluntario, derecho a la vivienda y a medios de vida y derecho a protección, entre otros.



o sus bienes han sido vulnerados o se encuentran directamente amenazados como resultado de o para evitar la violencia o inseguridad causada por el crimen organizado y otras violaciones a los derechos humanos.”

CIPRODEH (2016: 144-145) resalta que “el desplazamiento forzado primer es interno y luego externo: Es decir, las personas desplazadas recurren en primer lugar a las redes familiares o de amigos, y en segundo lugar a la iglesia, a organizaciones de derechos humanos o a las entidades estatales”. Ante la insuficiencia de las redes de apoyo y la inoperancia de la institucionalidad estatal⁵, el desplazamiento traspasa las fronteras. El desplazamiento externo se realiza en la mayoría de los casos en condiciones de irregularidad.

En Honduras se estima que el 4% del total de hogares (en 20 municipios estudiados) fueron afectados por el desplazamiento forzado interno por razones de violencia o inseguridad entre 2004 y 2014. “Aunque el desplazamiento en Honduras no es un fenómeno que afecta a poblaciones enteras de manera masiva, comparable a lo que se produce en los conflictos armados tradicionales, se observa que es un fenómeno generalizado que afecta a hogares y personas en varios municipios y a numerosos barrios del país donde sus habitantes se exponen de manera continua a ser desplazados. [...] En su gran mayoría (67.9%), la decisión de cambiar de residencia no fue influenciada por otras causas además de la violencia y la inseguridad, sin tomar en cuenta otras consideraciones que normalmente determinan la migración interna e internacional (por ejemplo la búsqueda de un mejor empleo y mejores condiciones de vida, la reunificación familiar, el acceso a la salud o la educación)” (CIPPDV, 2015: 12, 14).

El Salvador: Un estudio reciente sobre el fenómeno del desplazamiento forzado considera que “...la sociedad salvadoreña se ha visto afectada por la violencia y la criminalidad, causadas principalmente por el accionar de las maras o pandillas y la intensificación del crimen organizado transnacional y el narcotráfico. La violencia provocada por estos grupos criminales ha generado daños psíquicos, físicos y materiales de manera directa a personas, familias y comunidades, quienes ven vulnerados sus derechos

humanos fundamentales [...] algunas personas se ven obligadas a movilizarse (dentro y fuera del país) como medida de protección y/o para evitar los efectos de la violencia, intimidación o amenaza. Este escenario se desarrolla en un contexto histórico de altos flujos de migración de salvadoreños causada por múltiples factores como la búsqueda de mejores condiciones económicas y la reunificación familiar; y a la que recientemente se suma la violencia” (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2018: 10).

En el mismo estudio se define que la población movilizada internamente por violencia son las “personas que se han visto obligadas 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. Incluye hijos/as nacidos después de la movilización de sus padres. Las familias de población movilizada internamente por violencia son aquellas donde al menos uno de sus integrantes tuvo que cambiar de residencia habitual dentro de El Salvador entre 2006 y 2016 como resultado o para evitar los efectos de hechos de violencia” (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2018: 12).

Se estima que “...en el 1.1% de las familias residentes en El Salvador 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.” (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2018: 18). El estudio también indica que el 87% de las personas afectadas se desplazó por la ocurrencia de algún(os) hecho(s) específico(s) de violencia y el 11% lo hizo por la situación de violencia o inseguridad existentes en su comunidad.

La tendencia parece ser creciente en El Salvador: IUDOP (2019) estima que un 5.2% de la población se tuvo que cambiar de vivienda por causas de amenazas o hechos de violencia en el año 2018. Asimismo, “...6 de cada 10 personas que habían tenido que dejar su vivienda (63.8%) afirmaron que habían considerado irse a vivir a otro país, mientras que 4 de cada 10 (36.2% no reportaron haber pensado en esa alternativa” (IUDOP, 2019: 2).

5 “El desplazamiento externo se da por dos motivos: a) La persona ha agotado todas las instancias estatales y no ha tenido ninguna respuesta. b) La persona no ha interpuesto ninguna denuncia porque no confía en el aparato institucional” (CIPRODEH, 2017: 145).

Guatemala: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos constata que “...diversos factores han forzado a decenas de miles de personas a huir de sus hogares tanto a lo interno de Guatemala, como a otros países de la región contribuyendo a la crisis de desplazados y refugiados en el Triángulo Norte de Centroamérica” (CIDH, 2017: 113). La CIDH afirma que el desplazamiento forzoso es un fenómeno multicausal en Guatemala. Entre sus causas nombran extorsiones, amenazas, presencia del crimen organizado y la narcoactividad, la expansión de megaproyectos, la extrema pobreza, la exclusión

social, los desastres naturales y diversas formas de violencia (destacando la violencia intrafamiliar y de género). Sin embargo, el Estado guatemalteco no ha generado un diagnóstico ni datos estadísticos sobre la caracterización y la magnitud del desplazamiento interno en Guatemala. La comisión afirma que el desplazamiento interno suele ser una etapa previa a la migración internacional, estimando que una de cada diez personas guatemaltecas viven fuera de sus país. (CIDH, 2017: 114-116, 126-127).

2. Entorno histórico de la región

2.1 Nuestro Leviatán⁶

¿Cómo garantizar el orden, el progreso y la libertad en sociedades tan complejas, si no fuera por “el gendarme efectivo o hereditario de ojo avizor, de mano dura, que por las vías de hecho inspira el temor y que por el temor mantiene la paz”? (Vallenilla, 1961). Esa fue la disyuntiva de las oligarquías nacionales desde el nacimiento de las Repúblicas, entronando a gobiernos autoritarios y militares en la región incluso en gran parte del siglo XX: Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico (Guatemala), Maximiliano Hernández Martínez (El Salvador), Tiburcio Carias Andinon (Honduras) y Anastasio Somoza (Nicaragua), entre otros. Asimismo desde principios del siglo XX, las políticas exteriores⁷ de Estados Unidos terminaron por imponer y/o fortalecer muchos de los regímenes militares latinoamericanos, proporcionando respaldo a las instituciones castrenses nacionales mediante financiamiento, entrenamiento, asistencia técnica, armamento o intervención directa.

En este contexto, se impuso a lo largo del siglo pasado una especie de Estado leviatánico. Thomas Hobbes utiliza la metáfora de un monstruo marino –llamado Leviatán– para describir el ‘gobierno ideal’, cuyo

monopolio de la violencia adquiere legitimidad en la sociedad para imponer la paz ante la ‘naturaleza violenta’ de la humanidad. Pues, ‘nuestro Leviatán’ se tradujo en un alto grado de protagonismo de las instituciones castrenses en las políticas de seguridad, suponiendo que se ostentaría el monopolio de la fuerza como método legítimo para guardar la paz y el orden.

Las políticas de seguridad de la segunda mitad del siglo veinte se fundamentaron en una visión bipolar del mundo y en “la adopción de las nociones de la guerra fría por el pensamiento militar latinoamericano, [que] dio origen en su forma más extrema a la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), fundamento ideológico de las dictaduras militares desde los años 60.” La DSN “...aún mantiene ecos en la actualidad” (Fundación Myrna Mack, 2013).

Desde la década de 1990, la legitimidad de los regímenes democráticos –recién (re)constituidos en la mayoría de los casos en Centroamérica– se ha visto afectada negativamente ante el aumento de la situación de inseguridad. Ante ello, ha crecido también “el apoyo ciudadano a medidas autoritarias o de ‘mano dura’ para combatir el crimen, incluyendo el aumento y el endurecimiento de las penas, el uso de las fuerzas militares y la reinstauración de la pena de muerte, entre otras. [...] La extendida percepción

6 Este apartado contiene reflexiones actualizadas y resumidas del artículo “Ética civil” (Waxenecker, 2013).

7 Entre otras: la Diplomacia del Dólar, el Big Stick, la Política de Buena Vecindad, la Doctrina de Represalia Masiva, la Alianza por el Progreso y el Documento de Santa Fe.



de inseguridad ha conducido, a lo largo de la última década, a la politización del combate al crimen y al subsecuente aprovechamiento político de la ansiedad pública, y el empleo de lo que los criminólogos denominan 'populismo punitivo' en la definición de estrategias de seguridad pública" (De la Torre / Álvarez, 2011).

Desde principios del siglo veintiuno florecieron las tendencias de este populismo punitivo y de la militarización de la seguridad interna en los países del Triángulo Norte de Centroamérica. Entre las principales medidas se encuentran:

Honduras:

- Planes Libertad Azul y Cero Tolerancia (2003)
- Ley 'antimaras' (2003)
- Golpe de Estado (2009) y amnistía militar (2010)
- Policía Militar de Orden Público –PMOP– (2013)
- Fuerza Nacional de Seguridad Interinstitucional –FUSINA– (2014)

El Salvador:

- Plan Mano Dura (2003)
- Ley 'antimaras' (2003)
- Grupos combinados de Tarea Antipandillas –GTA– (2003)
- Plan Súper Mano Dura (2004)
- Plan de operaciones Zeus (2009 – 2014)
- Plan Grupo Conjunto Cuscatlán (2012 – 2015)
- Plan Especial de Seguridad – 'medidas extraordinarias' (2016)

Guatemala:

- Ley de apoyo a las fuerzas de seguridad civil (2000)
- Plan Escoba (2003)
- Acuerdo gubernativo "Crecimiento de la fuerza hasta 20,000 efectivos" (2009)
- Eslogan 'Urge Mano Dura' (2012)
- Creación de Fuerzas de Tarea (2015)

El problema de la seguridad pública vuelve –o quizá sigue– enfrentándose a la disyuntiva de la violencia mayor como solución ante las violencias menores. Formulado de otra manera: ¿La violencia es la solución de la violencia en el siglo veintiuno?

Los resultados de las políticas de mano dura indicarían –sin recurrir a datos concretos en este momento– que la violencia difícilmente se disminuye con violencia. De hecho, la región se enfrenta a Estados violentos que por lógica no han resuelto la problemática de la violencia. Pero, el pensamiento guerrillista y de mano dura es presentado en forma de 'fast food mental' en los programas oficiales y medios masivos de comunicación, fomentando el miedo, manipulando la percepción pública sobre la problemática y ofreciendo en frases sencillas las 'soluciones rápidas'. En enero de 2019, el titular de Naciones Unidas, Antonio Guterres, afirmó que "la marca más vendida hoy en día a nivel mundial es el miedo. Obtiene audiencia. Gana votos. Genera clics."⁸

De manera paralela, el ejercicio actual de la política ha perdido legitimidad, pues representa y defiende intereses particulares, vinculados a grupos de poder y grupos criminales, y las estructuras públicas están profundamente corrompidas. Y el marco de impunidad que rodea todo acto ilegal y violento ejercido desde el poder, profundiza las heridas en el conjunto de las sociedades.

Ante ello, la cuestión de la seguridad se convierte –cada vez con mayor fuerza– en un asunto privado. Es decir, el asunto de la seguridad se convierte en objeto de lucro, que gira alrededor de empresas de seguridad privada, blindaje de automóviles, armamentos y condominios cerrados, entre otros. Quien puede compra 'su' seguridad. El resto está abandonado a su propia suerte.

Por lo tanto, para garantizar la paz a toda la población se requiere de la intervención de lo público. Pero esto requiere –para no caer en un círculo vicioso– políticas integrales, democráticas y transparentes de seguridad pública.

2.2 Dinámicas históricas de migración

Las dinámicas migratorias en Centroamérica, son de larga data y forman parte sustancial de su formación. Desde la época prehispánica, colonial y hasta los años 50 del siglo XX, los desplazamientos eran principalmente motivados por los procesos de colonización agrícola y se caracterizaban por ser dispersos hacia diversas regiones al interior de los países. Además, durante la Segunda Guerra Mundial, las naciones centroamericanas se volvieron receptores de migrantes europeos y asiáticos. Ciertamente, hubo particularidades:

Honduras:

En la primera mitad del siglo XX, Honduras tuvo una fuerte influencia de fenómenos migratorios generados por las crisis europeas envueltas en conflictos de gran escala, de donde sobresale la disolución del imperio turco otomano en 1923, y que abarcaba la región de Palestina y la mayoría de los países árabes contemporáneos. En este sentido, el flujo migratorio de árabes y palestinos hacia Honduras –y otros países de Centroamérica– fue evidente, y cuya influencia es notoria en la consolidación de la producción bananera en la zona atlántica o costa norte de Honduras (Amaya, 1995). Cabe mencionar que durante el periodo de gobierno de Tiburcio Carías Andino, se comienza a denotar la participación de estas comunidades inmigrantes insertadas en la dinámica política del país a través del comercio, pero que fue contenida por los resultados electorales de 1923; esta influencia se volvería a notar hasta los años 60, cuando ya participan en procesos y sufragio electoral, así como en la toma de posiciones dentro de los partidos Liberal y Nacional.

Este ejemplo de involucramiento inmigrante en la realidad hondureña, se fue repitiendo después de la segunda guerra mundial –con movimientos inmigrantes germanos de menor cuantía con respecto a la comunidad árabe y palestina ya establecida–, y bajo las políticas de desarrollo fundamentadas por golpes de Estado en 1955 y 1963, aumentando descontento popular que serán a inicios de los años 70' la base del flujo migratorio de la población hacia Estados Unidos, un fenómeno que también marcaría a los otros países centroamericanos del triángulo norte. Honduras por lo tanto, ha tenido un flujo migratorio negativo considerando que la población emigrante supera a la inmigrante (Ham, A., 2014). Durante la década de los 70, también se da la salida de población hondureña a otros países centroamericanos en búsqueda de oportunidades laborales bajo el declive de la industria bananera y la influencia de la política

regional de parte de Estados Unidos y empresas como la United Fruit Company. Aunque las guerras civiles de Guatemala y El Salvador frenan dicha tendencia por los niveles de violencia, promueven indirectamente un flujo sostenido hacia Estados Unidos, cuyo éxodo masivo hondureño se visibiliza a partir de los años 90' bajo los primeros efectos de las políticas neoliberales impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial bajo la "Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía" (La Tribuna, 2010). Por razones geopolíticas, es también importante mencionar que la guerra en El Salvador y la estrecha relación entre este país y Honduras a través de lazos familiares de larga data, promovieron la salida hacia Estados Unidos con documentación legal cuestionable, teniendo como fundamento la guerra salvadoreña⁹.

Desde el inicio de este modelo económico, no solo para Honduras sino para el resto de países del triángulo norte de Centroamérica, la "liberalización" de la inmigración hacia Estados Unidos, considerando la privatización de servicios de telecomunicaciones, salud y educación. Esta situación, en un efecto opuesto a lo planificado, aumentó los niveles de pobreza que hasta 2016, se mantenía con el 60.9% de la población en condiciones de extrema pobreza (FOSDEH, 2017). Este altísimo nivel de pobreza se ha visto incrementado progresivamente desde la crisis nacional desatada por desastres ocasionados por el Huracán Mitch en 1998, y los altos índices de corrupción ejemplificada con el saqueo del Instituto Hondureño del Seguro Social (Waxenecker, 2016a) entre otros factores, generando en ambos casos la expulsión de la población hacia destinos como Estados Unidos. El golpe de Estado de 2009 también ocasionó una nueva crisis social de gran envergadura, asociada además con el recrudecimiento de la violencia. La violencia reflejada en la tasa homicida en Honduras, de 91.6 víctimas por 100,000 habitantes registrado en 2014, forma parte de la vorágine estructural que impulsa el flujo migratorio forzado. Hasta 2017, se registraron 597,647 inmigrantes de Honduras solo hacia Estados Unidos, siendo España el segundo destino considerable con 41,725 en el mismo año¹⁰.

Las condiciones particulares de Honduras con respecto al manejo de sus crisis políticas internas, también ha sido una condicionante para la situación de alta vulnerabilidad de la ciudadanía. La cuestionable

9 Puerta, R. (sin fecha). Realidades en la migración hondureña. Disponible en www.proceso.hn/zona/0030_realidad_I1.htm

10 <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/honduras>



victoria por reelección del gobierno actual en diciembre de 2018, desencadenó también protestas en diferentes ciudades del territorio, teniendo una respuesta represiva y brutal de parte de sectores militares y policiales del Estado (Contracorriente, 2019). La primera “caravana migrante” procedente de Honduras hacia Estados Unidos en octubre de 2018, es una muestra inequívoca de la desesperación en cadena que se transmite no solo en suelo hondureño, sino que también contagia a países como Guatemala y El Salvador a continuar con el éxodo histórico. La criminalización de estos grupos por el gobierno de Estados Unidos, incluyendo inmigrantes nicaragüenses en menor proporción en el primer grupo hondureño (El Faro, 2018), ha desencadenado una nueva etapa en cuanto a los flujos migratorios: la visibilización del éxodo.

El Salvador:

En la primera mitad del siglo XX, El Salvador se caracterizó por ser un país receptor de migrantes, donde muchas personas veían la posibilidad de hacer una nueva vida, trabajar y prosperar en medio de condiciones diferentes a las que poseían en sus países de origen. Actividades económicas de producción, comercio y distribución de productos se vieron favorecidas en medio de un clima de laboriosidad y bajos salarios que imperaba en el país.

Paralelamente, representantes de la elite económica en crecimiento invirtieron parte de sus recursos en la formación académica de sus descendientes y en su establecimiento fuera del país. Los destinos elegidos fueron principalmente en Estados Unidos, donde se fueron estableciendo los primeros migrantes salvadoreños, iniciando una historia de migraciones y evolución del fenómeno en los siguientes años. Estas migraciones iniciales tenían un carácter diferente al actual y ocurrían en menor cuantía, sin visibles cambios en las configuraciones sociales y económicas del país.

Las conflictividades sociales y políticas, que para finales de la década de los 70’s se mostraban de manera creciente en el país, hicieron que la caracterización de las migraciones por razones económicas fuera cambiando. La precariedad económica se convirtió en el principal motivo de la migración y, al mismo tiempo, incrementó el desplazamiento forzado por la violencia política y la guerra. Las condiciones económicas y políticas hicieron posible que miles de personas buscaran resguardar sus vidas lejos de sus lugares de origen.

El conflicto armado provocó una evidente huida de personas de las zonas urbanas hacia destinos como Estados Unidos, Canadá y Australia, y de manera paralela, grandes contingentes humanos salieron de las zonas rurales –principalmente franjas conflictivas y fronterizas– hacia destinos dentro del Istmo Centroamericano y México. A mediados de la década de 1980, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, ACNUR, hablaba de un cuarto de millón de personas salvadoreñas refugiadas en Centro América y México, al tiempo que cerca de un millón de salvadoreños y salvadoreñas se encontraban ya en destinos más lejanos como Norteamérica y Oceanía.

Los éxodos provocados por la guerra interna en El Salvador (1980-1992) provocaron una ruptura en la sociedad salvadoreña que impactó principalmente a las familias, provocando una separación prolongada y hasta definitiva en algunos casos. Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, las expectativas de nuevas oportunidades políticas, sociales y económicas se abrieron para miles de refugiados que habían iniciado unos años antes el retorno al país. Otras personas y grupos con orígenes diversos igualmente se aprestaron a su retorno, alentados por los procesos de reinserción que fueron creados para repatriados y excombatientes.

El padre Segundo Montes de la UCA tuvo un especial interés en el tema de los migrantes salvadoreños y las reconfiguraciones que el fenómeno tenía en la sociedad en la década de 1980. En su estudio “El Salvador 1989: las remesas que envían los salvadoreños de Estados Unidos. Consecuencias sociales y económicas” (Montes, 1990) se expresa elocuentemente sobre el debilitamiento de las estructuras familiares, que la migración está provocando y que en los años posteriores ha sido objeto de estudio al analizar las causas de las violencias y las relaciones con las migraciones.

La huida masiva y constante de importantes contingentes de personas del país permitió encontrar formas de sobrevivir y trabajar en el extranjero, beneficiando también económicamente al país y a sus familiares, aunque aún de manera incipiente. Durante los años iniciales de la post guerra, la economía salvadoreña se vio beneficiada por las ayudas internacionales para la reconstrucción del país y el clima favorable conforme a una sociedad que había finalizado un prolongado conflicto armado. Durante la primera mitad de la década de 1990 las tasas de

crecimiento del PIB fue entre el 6.0% y 7.0% anual según datos del BCR. La misma fuente da cuenta de una etapa de recuperación económica para el país, donde las remesas hicieron su aporte pasando de 790 millones de dólares en 1991 a 1,061 millones en el 1995, cuyo principal origen se ubicaba en los Estados Unidos de Norteamérica.

Los años de recuperación económica llegaron acompañados de altos índices de violencia homicida, que para 1994 y 1995 alcanzó las 7,673 y 7,877 muertes violentas respectivamente, rondando tasas de 140 personas asesinadas por cada 100 mil habitantes, según datos de la época registrados por el Estado salvadoreño. Incluso, el país llegó a alcanzar una tasa de 160 homicidios por cada 100 mil habitantes en estos años posteriores al fin de la guerra.

Esas condiciones de inseguridad y violencia tuvieron un impacto directo en los deseos y necesidad de emigrar de miles de salvadoreños, quienes vieron en otros países la única posibilidad de salir adelante, prosperar y crear otras condiciones para sus familias y para ellos mismos. Este fenómeno generó toda una transformación económica y social del país que experimentó aceleradamente un ingreso de sus divisas en concepto de remesas, al tiempo de crear una economía de servicios capaz de absorber los recursos enviados por quienes han vivido la migración por diferentes razones. A esta ola de nuevas migraciones se sumaron todas aquellas personas que de alguna u otra manera experimentaron situaciones de violencia e inseguridad de forma permanente o que simplemente no encontraron formas de subsistir en el país.

Guatemala:

Guatemala, por su parte, es un país que ha tenido diversos momentos de su historia, en donde ha habido desplazamiento forzado de población, desde la época previa a la conquista hasta la actualidad. Por otra parte, a partir de los años 60, se dieron dinámicas migratorias del campo a la ciudad derivadas de causas políticas, sociales, económicas y culturales, en medio de dictaduras militares y guerra civil, con sucesivos procesos migratorios debido a la violencia política y social, y alimentados por las migraciones de carácter económico.

Durante el Conflicto Armado Interno en Guatemala, especialmente durante los primeros 5 años de la década de los años 80, la violencia y la política de

tierra arrasada produjeron desplazamientos masivos internos y hacia los estados fronterizos de México (Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Yucatán). Se estima que entre 500 mil y un millón y medio de guatemaltecos fueron forzados a huir de los lugares donde vivían, como consecuencia de los operativos militares que el Ejército hizo para combatir a la guerrilla y recuperar el control sobre la población civil en las áreas de conflicto.

En el estudio realizado por la antropóloga Myrna Mack para AVANCSO a finales de los años 80, denominado "Política institucional hacia el desplazamiento interno en Guatemala", se señala que "los patrones de desplazamiento a principio de los años '80 dependieron de las condiciones locales, que pueden ser demarcadas cronológicamente según la intensidad del conflicto militar que hubo en una región determinada, combinado con las políticas gubernamentales en cada período." Estima que, en términos generales, de 1981 hasta principios de 1983 fue el período de los grandes flujos de desplazamiento, especialmente masivos en los departamentos de Quiché, Huehuetenango, Chimaltenango y Alta Verapaz, y en menor escala en los departamentos de Petén, San Marcos, Baja Verapaz y Solola (Mack, 1990).

El desplazamiento fue temporal y permanente, con grandes saldos de violaciones a los derechos humanos, quedando graficado en el Informe "Memoria del Silencio" de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico – CEH- Guatemala:

"El terror sin precedentes, provocado por las masacres y la devastación de aldeas enteras en el periodo comprendido entre 1981 y 1983, desencadenó la huida masiva de una población diversa, cuya mayoría estaba constituida por comunidades mayas... El desplazamiento forzado de la población civil en Guatemala destaca en la historia del enfrentamiento armado por su carácter masivo y su potencia destructora. Encarna la ruptura del tejido social en su forma más directa y desgarradora..." (CEH, 1999, párr.65)

"Las estimaciones sobre el número de desplazados va desde 500 mil hasta un millón y medio de personas en el periodo álgido (1981-1983), incluyendo las que se desplazaron internamente y las que se vieron obligadas a buscar refugio en otro país... No obstante,



todos compartieron situaciones semejantes: la pérdida de familiares y la destrucción de sus bienes materiales, que a menudo abarcaba todo el patrimonio familiar acumulado durante generaciones, así como la alteración violenta del curso de sus vidas.” (CEH, 1999, párr.66)

En las últimas dos décadas, las condiciones socio económicas, culturales y de expresión de la violencia han presentado nuevos desafíos a las poblaciones. A la violencia, en sus manifestaciones estructurales como pobreza, bajo acceso a servicios, violencia de género, racismo, entre otras; y a la violencia por criminalidad común; se ha sumado la violencia del crimen organizado con la actuación de grupos de narcotráfico y de maras o pandillas, a través de

agresiones, extorsiones, asesinatos, robos, entre otros, que afectan directamente a grandes grupos en todo el territorio guatemalteco.

Además, en los últimos 15 años, la actuación de megaproyectos de desarrollo en extensas áreas del país o la declaratoria de áreas protegidas, han generado una serie de efectos sobre grandes cantidades de población en zonas rurales. Los desalojos, la pérdida de territorio, la violencia de guardias o grupos paramilitares, las amenazas, la criminalización y la judicialización de liderazgos, entre otras, están generando fenómenos de desplazamiento que son cada vez más comunes en el país.

3. Políticas públicas y la situación de (in)seguridad

3.1 Honduras

Honduras ha tenido un devenir histórico particular con respecto a los otros países del triángulo norte de Centroamérica. Aunque fue una especie de plataforma para Estados Unidos durante las guerras civiles en los años 80s, enfatizando las operaciones contra el sandinismo en Nicaragua, sus conflictos internos no alcanzaron la declaratoria guerrerrista que sí tuvieron Guatemala y El Salvador, y que terminaron en sendos procesos de pacificación a través de acuerdos y de re integración de población civil en una dinámica democrática. Honduras en cambio, se abocó inconscientemente a la consolidación de los partidos políticos ya considerados como tradicionales después del último golpe de Estado en 1978, y a la interacción militar con sus países vecinos. Los partidos Liberal y Nacional, fueron fortaleciendo esta concreción con tendencia bipartidista desde 1982, literalmente siendo las únicas opciones electorales con posibilidades de triunfo en las urnas, y estableciendo gestiones públicas destinadas a compartir el poder con las élites militares y económicas en los 80s y 90s. Aunque este breve análisis no pretende ahondar en estos elementos señalados, sí pretende definir el camino de las políticas de seguridad basadas en un modelo militarista en el tema de seguridad ciudadana, y considerando que Honduras sigue siendo un sistema híbrido entre partidos electoralmente constituidos con acceso al poder formal, pero que se debate ante la influencia jamás perdida del cuerpo militar de antaño.

3.1.1 Años 2002 a 2006 Gobierno de Ricardo Maduro

El paso del huracán Mitch en 1998, agravó de manera notable la situación de pobreza en Honduras al dejar a aproximadamente 1,5 millones de personas damnificadas, con un daño total nacional de 3.793,6 millones de dólares¹¹. El año 2001 como antesala del periodo presidencial de Ricardo Maduro, tuvo una tasa de pobreza de 63.7% y de pobreza extrema

de 44.2%, cuya tendencia en el periodo señalado se mantendría entre el 60 y 65%¹². Este panorama desalentador, fue incrementado por el alto índice de asesinatos Honduras pues registró 53,4 asesinatos por cada 100,000 habitantes, continuando la tendencia en 54,2 en 2002¹³, año de toma de posesión de Maduro. Ante los cambios ejercidos en las Fuerzas Armadas de Honduras, Maduro comenzó una serie de medidas bajo el esquema de Cero Tolerancia con la Operación Libertad Azul en 2002, cuyo plan consistía en capturas de personas ligadas a las pandillas sin orden judicial, con involucramiento del ejército en tareas tradicionalmente policiales, y mediante el uso de la fuerza¹⁴. Estas acciones represivas, redujeron aparentemente las cifras homicidas, pero recrudecieron los niveles de violencia en todo el país teniendo como principal expresión la crisis carcelaria. El Programa Nacional de Prevención y Rehabilitación y Reinserción Social, con apoyo de UNICEF, señalaba que en el año 2002, integrantes de pandillas alcanzaban una población estimada en 36 mil¹⁵, y considerando la reforma parlamentaria del Código Penal en 2003, la Ley Antimaras incidió en la captura de al menos 6,711 pandilleros bajo delito de asociación ilícita.

Esta situación de guerra declarada contra las pandillas como principal enemigo del Estado, permitió no solo el incremento de los niveles de violencia de parte de entidades como la policía y el ejército bajo un halo de protección jurídica, sino también la mutación de las estructuras pandilleriles en todo el territorio, algo que se notaría también en El Salvador bajo leyes de mano dura. Este difícil contexto ante las constantes violaciones a derechos humanos por las medidas represivas impuestas, tuvieron sin embargo tres años

11 ver Secretaría de Salud de Honduras / Organización Panamericana de la Salud:
<http://cidbimena.desastres.hn/ri-hn/pdf/spa/doc12140/doc12140-contenido.pdf>

12 ver UNICEF: <https://www.unicef.org/honduras/ODM1.pdf>

13 ver: Comisión de Derechos Humanos de Honduras / Dirección Nacional de Investigaciones de Honduras
<http://multimedia.laprensagrafica.com/pdf/2011/03/20110322-PDF-Informe-0311-Homicidios-en-Centroamerica.pdf>

14 ver Insight Crime: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/sobrevivir-en-el-pais-mas-violento-del-mundo>

15 ver Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social
https://www.unicef.org/honduras/Informe_situacion_maras_pandillas_honduras.pdf



consecutivos de bonanza económica, alcanzando un promedio de 6.28% de tasa de crecimiento económico TCE entre 2004 y 2006¹⁶. Esta tasa elevada, sin influir positivamente en los índices de inseguridad, ha sido cuestionada al contemplar históricamente que los niveles de pobreza extrema no se redujeron hasta 2006. Esta disparidad económica, permitió también junto a la inseguridad, que la lucha electoral por el poder se definiera en el siguiente periodo presidencial entre Porfirio Lobo del Partido Nacional, y Manuel Zelaya del Partido Liberal.

3.1.2 Años 2006 a 2009 Gobierno de Manuel Zelaya

A finales de 2005, Honduras realizó elecciones generales, la séptima consecutiva desde su adopción del sistema democrático y abolición de los regímenes militares en el año 81. Manuel Zelaya se impuso por casi 4% en los votos. Cabe destacar que ambos coincidieron en sus campañas electorales que los principales problemas de país eran la pobreza, el desempleo y el crimen. Aunque el Partido Liberal de Manuel Zelaya ganó el 56% de las municipalidades, no obtuvo mayoría en el Congreso al lograr 62 escaños, lo cual influyó en que no optara por crear un gabinete de coalición como esperaba el Partido Nacional, y solamente nombró militantes del Partido Liberal (Taylor-Robinson, 2006).

Estas serían las primeras señales de la complicada agenda que le esperaba a Zelaya, considerando además la enorme influencia de las fuerzas militares establecidas en el periodo presidencial de Maduro, y en el descontento de Lobo ante la derrota por pocos puntos electorales. Además, el esquema de trabajo en cuanto a las medidas de seguridad impulsadas por Zelaya repetirían en buena medida la represión generada en el periodo anterior, e incluyó la reinserción social como una de las opciones, algo en lo que la población no mostraría necesariamente un acuerdo por la correlación directa de las pandillas y el crimen cimentada en la presidencia de Maduro. El aumento en el número de asesinatos de 2,417 en 2005 a 4,473 en 2008 fue más que notorio, y en retrospectiva, la Operación Trueno lanzada en 2006, permitió la contratación de más de 30,000 personas como agentes de seguridad privada para reforzar a los más de 10,000 soldados del ejército y a más de 8,000 en la policía nacional (Manz, 2008), promoviendo en definitiva un escenario armado permitido y escasamente controlado por el Estado.

Esta medida y la constante presión de Zelaya para impulsar medidas económicas basadas en desarrollo de la Alianza Bolivariana (ALBA) liderada por Venezuela (Barrachina Lisón, 2016), generaron un ambiente de tensión social en Honduras incentivada por los sectores más conservadores, llámese poderes fácticos dentro de las fuerzas armadas, Partido Nacional y conexos y el sector financiero tradicional, que se oponían directamente a que el gobierno de Honduras fuese parte de esta alternativa comercial junto a otros países liderados en ese entonces por Hugo Chávez y sus aliados. La convulsión social provocada por los sectores conservadores descritos, esperaban apenas una chispa adecuada para el 2009: un golpe de Estado, el gran retroceso en la contemporaneidad hondureña.

3.1.3 Años 2009 a 2019 El golpe de Estado y los tres gobiernos sucesores

Desde la década de 1980, el proceso de democratización representa—en términos weberianos—el restablecimiento de un régimen político-civil en Honduras, y por tanto, también de la relación cívico-militar. Sin embargo, el pacto cívico-militar se mantuvo en la “ambigüedad útil” y la transgresión constante de los mandatos democráticos de seguridad (nacional-militar / pública-policia). Ese débil pacto cívico-militar se rompió en 2009. El golpe de Estado se viabilizó, —desde el punto de vista militar—, en la continuidad intestina de una subordinación militar no consumada [...] Es una crisis tardía de asuntos cívico-militares no resueltos en tres décadas de transición democrática.” (Waxenecker, 2016a: 11-12). Tras el golpe en 2009, el Estado de Derecho se ha convertido en una ‘ficción constitucional’, que — en palabras de Barahona (2010)— es útil solamente para legitimar un modelo de gobernabilidad que se pretende democrático y una democracia que se pretende legítima.

El periodo post-golpe se caracteriza por el predominio político del Partido Nacional: primero, durante la presidencia de Porfirio Lobo (2010 – 2014) y ahora con el actual presidente Juan Orlando Hernández (2014 – 2018), habiendo presidido también el Congreso Nacional entre 2010 y 2014. Sosa (2014: 216-217) plantea la tesis de un retroceso en la democracia electoral —que se consideraba consolidada— ante cuestionamientos continuos de los últimos procesos electorarios: “Las elecciones de noviembre de 2009 fueron ampliamente cuestionadas a nivel nacional e internacional, por desarrollarse en el contexto del golpe de Estado y del gobierno de

16 ver EANDINOS: <https://eandinos.com/2017/10/09/crecimiento-economico-de-honduras-2001-2016>

facto. Los resultados de las elecciones de noviembre de 2013 han sido desconocidos e impugnados [...] El Tribunal Supremo Electoral recibió no menos de 147 impugnaciones." Y el proceso electoral de noviembre de 2017 fue cuestionado desde sus inicios, tras la polémica candidatura y reelección de Juan Orlando Hernández en noviembre de 2017, "...mostrando de paso el colapso institucional en que se encuentran los organismos de gestión electoral y el sistema político-electoral en su conjunto" (Meléndez, 2018: 5).

En todos estos años se produjo —a criterio del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)— un "...proceso de acumulación y concentración de poder en manos del Presidente de la República", y para ello, "...era necesario distorsionar el debido equilibrio entre los tres poderes del Estado, subordinando las instituciones y órganos del Estado de derecho a la voluntad intolerante y cada vez más autoritaria del Poder Ejecutivo" (Meléndez, 2018: 3). Ello constituye un continuum en relación a la disfuncionalidad de la institucionalidad¹⁷ tras el golpe de Estado.

En este contexto, la cuestión de las políticas de seguridad se (re)militarizó. Es un retroceso, pues, "...el montaje de la institucionalidad civil de la policía hondureña a partir de 1998 representó una fase de desmilitarización del aparato policial, que empezó a revertirse a partir del 2002 en el marco de las políticas de mano dura. Esa dinámica de remilitarización de la seguridad pública disminuyó su ritmo entre 2006 y 2009; y a partir de allí —tras el golpe de Estado—, Salomón [2015] habla de un proceso de militarización de la institución y de la función policial" (Waxenecker, 2016a: 37).

Durante y después del golpe de Estado, la situación de violación de Derechos Humanos ha sido y es crítica en Honduras (ver: CIDH, 2015; United States Department, 2016; Amnesty International, 2017 y Human Rights Watch, 2017, entre otros reportes). Entre los responsables de las violaciones a los DDHH, la Comisión de Verdad resalta la complicidad de actores estatales y privados:

"...violaciones de derechos humanos por parte de agentes estatales y aparatos civiles armados amparados en las instancias del poder estatal. Es decir, en este último caso, civiles actuando con aval, aquiescencia o consentimiento del Estado" (CVR, 2012: 227).

"...también involucran a funcionarios públicos y a cuerpos armados y "grupos con poder relativo". Es evidente, a nuestro juicio, que la estrategia de represión [...] combinó por un lado, la utilización de recursos de la institucionalidad formal, y por otro, la utilización de elementos extra sistémicos, que para efectos de este informe se han designado con la denominación de "grupos con poder relativo". [...] En el análisis año por año, puede verse que estos grupos incrementaron porcentualmente su participación en 2010 y 2011, durante la gestión de Lobo Sosa. [...] Al observar los hechos graves de violación de derechos, puede verse que las denuncias identifican a las Fuerzas Armadas y los cuerpos armados y "con poder relativo" como principales actores, más que el aparato policial. En el caso de muertes por motivos políticos, la principal responsabilidad recae, en primer lugar, en los "grupos armados con poder relativo" (36 casos) y, en segundo, en las fuerzas armadas (10 casos)." (CVR, 2012: 230-231).

Estos grupos de poder relativo adquieren importancia en la etapa post-golpe, como relata también Chayes (2017: 83): "Private security companies, employed to protect dams or palm plantations, may attack protesters side-by-side with the police or armed forces, or alone. Unidentifiable masked gunmen, known locally as assassins, or sicarios, have been responsible for many killings of land-rights or other activists."

Además —como afirma Chayes (2017: 33)— casi todos los informes sobre Honduras contienen información sobre el creciente uso del ejército hondureño para fines distintos a la defensa nacional, más específicamente para patrullar comunidades indígenas, proteger tierras o desarrollos reclamados por el sector privado; para reprimir protestas; para restringir el ejercicio de la libre expresión y, más ampliamente (a través de PMOP), para asumir una amplia variedad de tareas de seguridad doméstica y policial. El presidente Hernández ha lanzado el esfuerzo más concertado para trasladar responsabilidades de seguridad interna al ejército desde que Honduras completó su transición a gobiernos civiles.

17 "En un Estado constitucional y democrático a las diferentes instituciones públicas se les atribuye un catálogo de funciones y atribuciones enderezadas a preservar el imperio de la ley. Tras el golpe de estado, instituciones clave para la democracia y el equilibrio de poderes utilizaron su mandato para favorecer al régimen impuesto en detrimento de la objetividad de su actuación" (CVR, 2012: 104).



Cambios del marco jurídico-institucional de seguridad en Honduras (2010-2014)

Ley/Unidad	Fecha	Descripción/observaciones
Amnistía militar Decreto 2-2010	27-07-2010	Tras el golpe de Estado en Honduras se enfrenta además "una coyuntura más reciente, que reclama justicia; sin embargo, la amnistía decretada el 27 de enero de 2010 y cuyos efectos rigen hasta el presente, es una manifestación de esta política de impunidad"****
Unidad Transnacional de Investigación Criminal (UTIC)**	2010	"... han sido entrenados en el extranjero, cuentan con equipo especial, independencia operativa y reportan directamente al director general de la Policía Nacional y a las Agencias Investigativas de Estados Unidos. Con la Utic trabajan varias agencias internacionales como Immigration and Customs Enforcement (ICE), Department of Homeland Security (DHS) y Homeland Security Investigations (HSI) ..."***
Decreto 105-2011. Ley de seguridad poblacional*	08-07-2011*	"Fue creada para fortalecer a los operadores de justicia, policía, fiscales, tribunales, jueces (...) sufrió su primera reforma el 13 de septiembre de 2011, orientada a modificar esta ley, es decir, que ya no era para apoyar a los operadores de justicia y los cuerpos de seguridad, sino "para fortalecer las finanzas del Estado."***1
Decreto 223-2011. Reforma del artículo 274 de la Constitución*	03-12-2011*	Reforma para que las Fuerzas Armadas puedan realizar funciones específicas de la policía.*2
Decreto 239-2011. Ley especial del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad*	12-12-2011*	
Decreto 4-2012. Ley que crea la Comisión de la Reforma de la Seguridad Pública (CRSP)*	21-02-2012*	
Decreto 89-2012. Ley especial de depuración de la Policía Nacional*	25-05-2012*	
Reforma del Decreto 105-2011. Ley de seguridad poblacional***	Enero 2013***	"... se produce una nueva reforma a esta ley para que se conceda al Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, que dirige el Presidente de la República, la potestad de decidir el destino y manejo de los fondos de la tasa de seguridad."***
Decreto 103-2013. Ley de Tropa de Inteligencia y Grupos de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES)*	27-06-2013*	"... fue organizada para realizar operaciones especiales de combate a la criminalidad organizada, es una unidad élite de la policía nacional."**
Decreto 168-2013. Ley de la Policía Militar de Orden Público (PMOP)*	24-08-2013*	Tiene "entre sus facultades garantizar la soberanía de la república, el mantenimiento y la conservación del orden público, así como acudir "en auxilio" de la ciudadanía para salvaguardar la seguridad de las personas y sus bienes en cooperación con la Policía Nacional."***
Dirección Nacional de Unidades Especiales**	06-01-2014**	"... coordinará algunos cuerpos especiales como la Policía Tigres y el comando Cobras."***
Decreto 286-2013. Reforma del Decreto 168-2013*	13-02-2014*	Reforma de la Ley de PMOP
Decreto 418-2013. Ley para la clasificación de documentos públicos relacionados con la seguridad y defensa nacional*	07-03-2014*	"La ley de secretos prácticamente inmoviliza a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) ..."***
Grupo de Operaciones Especiales Tácticas (GOET)**	10-03-2014**	"... es el grupo de choque élite; (...) sus operaciones pueden originarse en cualquier ciudad del país porque tienen jurisdicción nacional; son entrenados por especialistas extranjeros y están bajo el mando directo del director de la Policía Nacional, con asesoramiento de la Embajada de Estados Unidos."**
Decreto 403-2013. Derogación del Decreto 4-2012.*	14-03-2014*	Cancelación de la Comisión de la Reforma de la Seguridad Pública (CRSP): "Un indicativo de que la reforma y depuración policial seguirán estancadas fue la disolución de la Comisión de Reforma para la Seguridad Pública (CRSP) (...) al iniciar el gobierno del presidente Juan Orlando Hernández."**
Fuerza Nacional de Seguridad Interinstitucional (FUSINA)***	Febrero de 2014***	"La FUSINA está integrada por las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, la Dirección de Inteligencia, el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia, entre otros (...) [y] su fin primordial es "la vigilancia de la operatividad diaria de los órganos de seguridad y justicia del país..."***

Fuentes: Meza (2015)*, Salomón (2015)***, Mejía (2015a)*** y Comisión de Verdad (2012)****
Tomado de: Waxenecker, 2016a: 38 - 40

“En 2018, el Gobierno reforzó el trabajo conjunto policial-militar, lanzando en julio una fuerza nacional de 500 oficiales para luchar contra maras y pandillas. La Policía Militar del Orden Público de las Fuerzas Armadas permanece en funcionamiento desde 2013 con 5.000 efectivos. En el Decreto núm. 223-2011 se ha interpretado que el artículo 274 de la Constitución autoriza a las fuerzas armadas a cooperar en las funciones de orden público (...) “excepcionalmente” y “en situaciones de emergencia”. El ACNUDH observa que lo que se estableció como un régimen excepcional en el contexto de una “crisis de seguridad (...), representando una amenaza para la seguridad del Estado”, se ha convertido en una práctica normalizada. El ACNUDH y los mecanismos internacionales de derechos humanos han recomendado a Honduras de manera sistemática reconsiderar el papel desempeñado por los militares en las funciones de orden público y han señalado el alto riesgo de violaciones de los derechos humanos, tal como se destaca en las preocupaciones que expresaron por la participación de los militares en la vigilancia de las protestas relacionadas con las elecciones de 2017.” (ACNUDH, 2019: 8).

En general, durante y después del golpe de Estado en junio de 2009, se ha observado una compleja realineación de las relaciones de poder “...alrededor de los intereses de la alianza empresarial, política, militar y religiosa [que] configuró una fuerza que dejó claro que en Honduras antes como ahora los intentos de reforma no tienen cabida” (CVR, 2012: 94). Estas asimetrías de poder y el uso de la violencia política¹⁸ están minando el Estado de derecho y la democracia

18 “La baza para comprender la salud de un Estado democrático está en el costo del uso de la violencia como mecanismo para tomar decisiones. Suponemos que en una democracia, donde las decisiones políticas se conducen por la representación y la delegación, el uso de la violencia se volvería inversamente proporcional al objetivo político. [...] La violencia actual no proviene de actores que pretendan el poder del gobierno o el cambio ideológico del Estado y sus políticas, sin más bien de grupos y corporaciones del crimen organizado, de cacicazgos territoriales y oligarquías que se conforman indistintamente entre el crimen, el sector privado y la clase política. La violencia política se origina en actores que no están dispuestos a negociar sus privilegios frente a las reglas de una democracia y un Estado de Derecho; y cuando se ven amenazados sus poderes, son capaces de destruir la institucionalidad. Por estas razones, es indispensable analizar la polarización y crispación política como un elemento de la violencia política. [...] Se ha transitado de la lucha por el territorio y el poder político a la lucha por los recursos y el comercio (lícito e ilícito) de bienes, productos y servicios (legales e ilegales). De los ejércitos formales transitamos hacia ejércitos privados, grupos de mercenarios, grupos de autodefensa, y el Estado como un agente más, relativizado en el contexto de la violencia.” (Ballesteros, 2014: 27-28)

en Honduras¹⁹ y sostienen las desigualdades en el país: “Honduras es un país de ingresos medianos y bajos, marcado por una pobreza generalizada que afecta a más del 67% de su población. El 58,9% de la población rural vive en la pobreza extrema. En el 2016, el Gobierno adoptó un índice de pobreza multidimensional, que refleja la magnitud de los desafíos que enfrenta Honduras, ya que estima que el 70,7% de la población enfrenta graves privaciones respecto de educación, salud y nivel de vida. En términos de distribución de ingreso, Honduras es uno de los países más desiguales de América Latina” (ACNUDH, 2019: 3).

Asimismo, La tendencia de la violencia homicida ha sido y sigue siendo preocupante:

Honduras: tasas de homicidios (2004 - 2018)

Año	2004	2005	2006	2007	2008
Tasa	54	47	44	50	61

Año	2009	2010	2011	2012	2013
Tasa	71	82	91	90	79

Año	2014	2015	2016	2017	2018
Tasa	68	60	59	43	40

Elaboración propia con datos de IUDPAS.

19 “El ius puniendi, que en un Estado democrático y de Derecho constituye la última ratio a ser esgrimida en contra de su fin supremo –la persona humana–, se ha convertido desde el golpe de Estado de 28 de junio de 2009, en una herramienta manejable por los intereses políticos actuales afectando directamente la democracia y el estado de Derecho” (CVR, 2012: 114).



3.2 El Salvador

3.2.1 Antecedentes

Los índices de homicidios en El Salvador entre 2000 y 2003 oscilaban en tasas de 37 y 39 por cada 100 mil habitantes. Los primeros años de la post guerra y su caracterización por los homicidios, secuestros, bandas de crimen organizado y otras expresiones de criminalidad se mezclaban con brotes cada vez más visibles de pandillas juveniles, que disputaban territorios y reclutaban jóvenes mediante nuevas expresiones de violencia.

Pese a que el Plan de gobierno “La nueva alianza” vigente entre 1999 y 2004 contemplaba la Alianza por la Seguridad, en la práctica su intención de fortalecer la prevención social de la delincuencia, no llegó a concretizarse como política pública. Los primeros años del presente siglo pasaron entre terremotos, dolarización de la economía y un acelerado crecimiento de las remesas familiares y la migración, principalmente hacia Estados Unidos.

Los terremotos de enero y febrero de 2001 representaron un punto y aparte a la mitad del tercer gobierno de ARENA. El país se volcó a la emergencia y reconstrucción, arrastrando toda la atención y recursos hacia un contexto no previsto y que ponía otras prioridades en la gente y los gobernantes. Esto incluyó que se virara la atención hacia el colapso emocional y físico del país y hacia la adopción del dólar estadounidense como moneda de libre circulación, que hizo desaparecer en unos meses al colon salvadoreño.

El año 2003 –en el ocaso del gobierno de Francisco Flores– la encuesta de evaluación del año realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, IUDOP, arrojó que solamente un 42.1% de las personas encuestadas consideraba que el presidente Flores estaba gobernando “bien” el país. En las elecciones legislativas de ese año por primera vez el FMLN aventajó a ARENA, obteniendo 31 y 27 diputados respectivamente.

La misma encuesta señaló que la población identificaba el desempleo y la delincuencia como los principales problemas con un 21.6%, seguida de la pobreza con un 19.1% y la economía con un 15.1%.

En un quinto lugar aparecen las pandillas con un 8.6% de identificación como el principal problema que enfrenta El Salvador a finales de 2003.

En los últimos días de julio del mismo año, el presidente Flores se apostó en un populoso barrio de San Salvador, anunciando de manera alardosa y publicitada el inicio de la guerra contra estas agrupaciones, a través de su Plan Mano Dura. Se creó el momento propicio para el lanzamiento de la primera política pública en contra de las pandillas, quienes habían sido elevadas por el discurso político y electoral a ser percibidas como el principal problema que afectaba en esos días a El Salvador. Faltaban apenas unos pocos meses para celebrarse las elecciones presidenciales de marzo de 2004 y ARENA apostaba a mantener un cuarto período en el ejecutivo.

Con las elecciones presidenciales a la puerta, era necesaria la visibilización de resultados de un gobierno que estaba por terminar su mandato y que ha tenido poco que mostrar de su capacidad de mejorar las condiciones de vida de la gente. La forma elegida fue la guerra abierta contra las pandillas, declarando una beligerancia que se heredaría a los sucesivos gobiernos –calcando la represión y escalada futura– al tiempo que las pandillas evolucionaban hacia estructuras más violentas y cambiantes. Por aquellos días aparecieron sacos, maletines y bolsas con los primeros pandilleros desmembrados en el centro de San Salvador, como muestra del terror que se avecinaba y justificaría toda la dureza del Estado.

En ese contexto, el primer paso fue la aprobación de La Ley Antimaras por el poder legislativo el 9 de octubre de 2003, con la finalidad de “establecer un régimen especial y temporal para el combate de las agrupaciones conocidas como maras y pandillas”. Aunque su vigencia fue apenas de 180 días, los efectos publicitarios y reales en las comunidades durarían mucho más. Un día después de su finalización como ley, el 1 de abril de 2004 y en plena transición de la presidencia de la República, la Corte Suprema de Justicia la declaró inconstitucional.

El mismo día de ser declarada inconstitucional la Ley

Antimaras, la Asamblea Legislativa se apresuraba a aprobar la “Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales”, rescatando la esencia y objetivos de la Ley Antimaras. Con esta aprobación se buscaba dejar establecido el enlace operativo y conceptual de los planes y acciones de seguridad al gobierno entrante.

Ambas leyes fueron cuestionadas en su esencia y finalidad ya que las autoridades operadoras de justicia se negaron a su aplicación práctica, generando un problema aún mayor para el país. El sistema político partidario salvadoreño monopolizó un fuerte debate electoral alrededor del peligro de las pandillas, dando paso al establecimiento de lo que serían en adelante las políticas públicas de seguridad en El Salvador.

En junio de 2004, cuando Flores entregó el ejecutivo, el país registraba un promedio de 7.5 homicidios al día, al tiempo que otra larga historia de violencia y represión desmedida se había empezado a escribir con su Plan Mano Dura, impulsado poco menos de un año antes de cerrar su gobierno. Este plan legalizó a los Grupos combinados de Tarea Antipandillas (GTA), poniendo como práctica el patrullaje de unidades de policías y soldados en el área metropolitana de San Salvador (AMSS), al tiempo que la situación tomaba rostro de guerra. Las políticas públicas sobre seguridad transitaron a tener el carácter de armas electores eficaces y necesarias en diferentes coyunturas.

Para efectos de observar la evolución, continuidad y profundización de las principales políticas públicas de seguridad en los tres últimos gobiernos, éstas se han ordenado con base a su aparición e implementación práctica, según la administración que las impulsó.

En el periodo analizado, las principales políticas públicas de seguridad²⁰ están documentadas y soportadas por el Ministerio de Justicia y Seguridad, que a partir del año 2005 se encargó de la parte ejecutiva. Anteriormente, esta responsabilidad había sido depositada en el Ministerio del Interior.

3.2.2 Años 2004 a 2009 Gobierno de Antonio Saca

La administración de Antonio Saca impulsó un plan de gobierno denominado “El Salvador País Seguro” (Alianza Republicana Nacionalista ARENA, 2003), cuyo punto de partida fue “construir sobre lo logrado” en referencia directa a los éxitos que los tres gobiernos de ARENA dijeron haber obtenido. Su plan de seguridad retomó el legado de su antecesor, lanzando “Mano Súper Dura”, como su principal política pública de seguridad, que reafirmó de manera efectiva el discurso represivo y confrontativo, al tiempo que alejó toda posibilidad de aproximación al fenómeno de la violencia desde formas de abordaje diferentes.

La esencia del plan radicó en la realización de capturas masivas y la promulgación de penas más largas y severas, que aumentaron nuevos peldaños a la violencia. La segmentación del sistema penitenciario fue parte de la estrategia, concentrando en un poco más del 25% de sus instalaciones a las dos principales pandillas existentes, que aumentaban la cantidad de sus miembros detenidos. El número de población civil y pandillera recluida en las cárceles salvadoreñas pasó de 12,200 en el 2004 a 21,000 en el 2009, de los cuales un tercio eran pandilleros, según datos de la DGCP. Una nueva historia se escribiría respecto a la expansión, control y poderío de las pandillas en lo sucesivo.

En este contexto de la nueva política penitenciaria fue evidente un acelerado crecimiento del poder unificador y de cohesión de las pandillas, quienes hicieron más laxos los controles de las cárceles que habitaban exclusivamente, ajustando sus formas de operar y tomando conciencia de ser un verdadero problema para el Estado y, por lo tanto, ser incipientes interlocutores ante la necesidad de parar la matanza iniciada. En estos años se dieron las primeras muestras de poder y control al interior de las cárceles desde donde se ordenó el asesinato de funcionarios penitenciarios que representaban un obstáculo para la consolidación del control de las actividades ilícitas y el funcionamiento del sistema mismo. Ya para el 2004, los principales líderes de las pandillas contaban con anillos de seguridad personal –muchas veces innecesarios y exagerados– y un séquito de seguidores que garantizaban que sus órdenes y pretensiones se cumplieran.

20 Expresadas a través de la creación de leyes, decretos ejecutivos, acciones deliberadas o planificadas y mecanismos de emergencia, utilizados como respuesta ante las espirales de violencia en El Salvador.



La relación entre cárceles y violencia en las calles no tardó en evidenciarse una vez más:

“Las pandillas lograron un cuerpo y cohesión desde los recintos carcelarios, que les permitió mejorar la comunicación con el exterior, hegemonizando su control territorial y sobre sus integrantes. Esta nueva dinámica permitió conocer el poder y control que las pandillas ejercían sobre la violencia y la fluctuación de las estadísticas, demostrando el ciclo de retroalimentación permanente entre las cárceles y el resto de la sociedad” (Figueroa, 2013).

La acción sin planificación se convirtió en pesadilla, tal como lo sentencia el adagio de los planificadores.

El Plan El Salvador País Seguro tuvo un componente de fortalecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública, CNSP, y sus programas de prevención con participación de la comunidad, especialmente en aquellas zonas identificadas como propensas a las maras y pandillas. La identificación de zonas de violencia se enmarcaba en esos días principalmente en populosas franjas urbanas caracterizadas por altas densidades poblacionales y la carencia de servicios e infraestructuras comunitarias. El plan no trascendió hacia efectos de reducción de violencia y la prevención del crecimiento del crimen y crecimiento de las pandillas.

El Programa Pro Jóvenes fue la principal apuesta y pretendía evitar el ingreso de 50,000 niños y jóvenes a las pandillas, que según datos oficiales de la época no sobrepasaban los 10,000 integrantes. Sin embargo las cifras de homicidios hicieron de El Salvador el país con mayor violencia homicida del continente al finalizar el primer y segundo año de gobierno de Saca con 3,812 y 3,928 homicidios respectivamente y las pandillas aumentaron exponencialmente su poder, organización y presencia tanto en las calles como en las cárceles.

En los años 2007 y 2008, el Plan SARISSA, impulsado en el segundo periodo de Rodrigo Ávila al frente de la PNC (enero 2006 a enero 2008) logró hacer su contribución en la reducción de los índices de violencia homicida, bajando los asesinatos hasta 7 muertes por día. Sin embargo, Saca entregó su gestión del ejecutivo a Mauricio Funes a mediados del 2009, año que cerró con 4,382 homicidios, convirtiéndose en el año más sangriento de la primera década del siglo XXI, con un promedio diario de 12 personas

asesinadas.

Las cifras dan cuenta de una ascendencia de homicidios reportados en el periodo entre el 2004 y 2008, mayoritariamente bajo la conducción del presidente Antonio Saca, que se caracterizó por una política de Súper Mano Dura y un uso permanente de elementos militares en tareas de seguridad pública.

En el mismo periodo la tasa de homicidios se elevó de 55 a 71 muertes por cada 100 mil habitantes, según las estadísticas del Ministerio de Justicia y Seguridad, creado durante ese periodo. A diferencia de su antecesor, el presidente Saca decidió extender el Plan Grupos combinados de Tarea Antipandillas, GTA, haciendo uso de la FAES en todo el territorio nacional, sacándola del reducto del AMSS donde operaba antes de su gobierno y justificando el uso de más de 10,000 efectivos.

El período 2004-2008 se caracterizó por una exposición permanente y saturada de Saca en los medios de comunicación, haciendo uso de sus habilidades comunicacionales personales y de la venia de los grandes medios de comunicación, que contribuían al encubrimiento de un El Salvador más violento y cada vez más débil institucionalmente.

Un esfuerzo publicitario privilegiado en ese contexto fue el creciente y ruidoso discurso que clamaba reformas a la Ley Penal Juvenil con la finalidad de aumentar las penas a menores y darles castigos más severos. Las propuestas fueron retomadas por la Asamblea Legislativa en los años siguientes, logrando las reformas solicitadas por el gobierno de Saca y manteniendo la violencia como el principal problema del país y en cuya atención social recayó de manera efectiva.

3.2.3 Años 2009 a 2014 Gobierno de Mauricio Funes

La llegada del primer gobierno de izquierda en junio del 2009 en El Salvador representó un halo de esperanza ante los principales problemas que el país enfrentaba. En la evaluación del año realizada en noviembre de 2009 por el IUDOP, se puntuó que un 33.4 de la población opinaba que el principal problema del país era la delincuencia, al tiempo que un 73.3 opinaba que el presidente Funes estaba gobernando bien el país. Sin embargo el año cerró

con un incremento de los asesinatos, llegando a 4,382 –más de un millar por encima de los datos del año 2008– según las estadísticas de la PNC. Esta realidad incidió directamente en las esperanzas de un cambio respecto a la situación de violencia que golpeó al país entero durante la primera década.

Dentro de las apuestas estratégicas definidas como prioritarias por el gobierno en su Plan Quinquenal de Desarrollo (Secretaría técnica de la Presidencia, 2014) aparece como segunda prioridad “la prevención efectiva y el combate de la delincuencia, la criminalidad y la violencia social y de género”. Pese a eso, la alineación de lo estratégico con lo operativo difirió y priorizó una vez más el uso represivo de la fuerza estatal como forma de enfrentar la situación, acentuando la opción represiva ante una opinión pública que demandaba soluciones prontas.

En este contexto adverso, el gobierno de Funes lanzó la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, como un primer intento por generar un marco legal y conceptual que dieran soporte a todas sus acciones, planes y estrategias en el tema de seguridad. Su apuesta fue estructurar las acciones y dar ordenamiento lógico y metodológico al abordaje de las violencias sociales y los efectos de estas en la población.

El Plan Batalla por la Paz fue la primera estrategia que las autoridades de la Policía Nacional Civil impulsaron para tratar de combatir los altos índices de homicidios. El plan iba acompañado de la movilización adicional de aproximadamente 7,000 efectivos de la Fuerza Armada para que apoyara a la PNC en la lucha contra el crimen y la violencia homicida en particular. El plan fue desechado poco tiempo después de su implementación al no dar los resultados deseados y sostenerse los índices de violencia.

Según datos del Ministerio de Defensa Nacional, durante los años 2009 al 2014 el gobierno echó mano de la Fuerza Armada en una diversidad planes y acciones como el Plan de operaciones Zeus, Plan de prevención y apoyo a la comunidad, Plan de operaciones San Carlos (en centros penales y de menores), Plan de operaciones Sumpul, Plan Barrios (en autobuses y puntos de control vehicular del AMSS), Plan de Seguridad Escuela Segura y Plan Grupo Conjunto Cuscatlán. Durante este periodo los efectivos militares en tareas de seguridad pública ascendieron de 6,500 a 11,200, teniendo una

reducción visible solamente durante el periodo de la tregua del gobierno con las pandillas entre el 2012 y 2013, cuando llegaron a cerca de los 6,000 efectivos nuevamente.

Sin embargo y pese a la combinación de la PNC y ejército en tareas de seguridad pública que habían sido determinadas prioritariamente desde el inicio del quinquenio de Mauricio Funes, la suma de homicidios llegaron a un poco más de 12,600 entre el 2009 y 2011, según datos oficiales. A este contexto se sumó el hecho que la masacre por pandilleros de 17 personas que viajaban en un microbús y los paros del transporte público, como los de junio y septiembre del 2010 respectivamente, generaran una opinión extendida en la población sobre un Estado débil y derrotado frente a las pandillas, a las cuales se les combatía de manera frontal desde hacía 7 años, cuando se lanzó la Mano Dura.

Entre los meses de junio y agosto del 2010, el ejecutivo fraguó su iniciativa de política pública más presumida, que fue conocida como “Ley de Proscripción de Pandillas. Esta iniciativa –aprobada el primer día de septiembre de 2010 en la Asamblea Legislativa por mayoría abrumadora– recicló todos los esfuerzos jurídicos anteriores e incorporó a su texto con sus nombres a las principales pandillas conocidas a la fecha, a la par de expresar la persecución a sus finanzas. El año 2010 finalizó con 4,004 homicidios, representando una baja de 378 asesinatos en comparación al año anterior. En 2011, la cifra volvió a subir a 4,371 homicidios.

Al finalizar el año 2010, la Asamblea legislativa aprobó la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, que entró en vigencia hasta enero de 2012. La ley tiene por objeto establecer, reconocer y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, por medio de Políticas Públicas orientadas a la detección, prevención, atención, protección, reparación y sanción de la violencia contra las mujeres. Su aprobación marcó un hito y cumplió una promesa, después que los feminicidios en El Salvador habían aumentado un 197% en la última década, convirtiendo al país en la nación con la tasa de feminicidios más alta del mundo, según datos de la fecha reportados por el Observatorio de Seguridad Ciudadana de las Mujeres²¹ que retoma los datos de Medicina Legal. La misma fuente da cuenta que la década de los



90 terminó con un 5% de feminicidios del total de homicidios cometidos por año. A partir del 2002 la relación porcentual fue en franco crecimiento, hasta llegar a un 14% de feminicidios con relación a los homicidios totales para el año 2010, mostrando signos de violencia generalizada y focalizada al mismo tiempo.

Otro hecho que marcó el contexto en el primer trimestre del año 2011 fue la aprobación por la Asamblea Legislativa y pronta ratificación por el ejecutivo de la “Ley especial para la protección y desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia”. Esta ley, relacionada directamente –entre otras prioridades– con la atención de la persona retornada, generó expectativas sobre el control y registro de las personas deportadas, que ya habían sido señaladas en la década anterior como uno de los problemas de seguridad en crecimiento.

Retomando el concepto de política pública (Bañón & Carrillo, 1997) que enmarca el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno, aparece en escena y de forma encubierta la nueva política pública del Estado conocida como “tregua entre pandillas”. Su gestación fue varios meses antes de ser descubierta y contó con todas las facilidades estatales para su concreción en marzo de 2012, apenas unos días antes de las elecciones de alcaldes y diputados celebradas el día 11 del mismo mes. La tregua, que nació y murió arropada por un manto de encubrimiento estatal, representó un antes y un después en los polimorfismos de la violencia, echando mano de ella precisamente en un momento electoral clave para el país.

Diversas publicaciones del periódico digital El Faro por aquellos días dan cuenta de la autoría intelectual y material del experimento: “El exguerrillero y exdiputado Raúl Mijango, monseñor Fabio Colindres y el propio ministro de seguridad y justicia, David Munguía Payés, describen hoy una estrategia que fue elaborada desde un primer momento en el despacho ministerial, bajo la explícita autorización del presidente de la República, Mauricio Funes” (El Faro, 2012).

La tregua como política pública no reconocida oficialmente por el Estado, arrojó inmediatamente los primeros resultados al reducir en un 59% los índices de homicidios de manera inmediata a nivel nacional. Los homicidios bajaron de 4,371 en el 2011 a 2,594 en el 2012 y 2,513 en el año 2013.

Aunque el Estado siguió negando una autoría directa de la tregua, los resultados si fueron reconocidos como propios y se facilitaron todas las condiciones a organismos nacionales e internacionales, así como a la prensa para que hicieran el trabajo operativo y de difusión de los alcances en la voz de los protagonistas directos.

Las cifras reportadas por el gobierno, dejan apreciar claramente los efectos directos de la tregua en la caída de las muertes violentas durante los años que el presidente Mauricio Funes gobernó. Este experimento de negociación secreta dejó sentadas otras bases de lo que en adelante sería el comportamiento de las violencias, principalmente la generada por pandillas.

En el mismo periodo del presidente Funes se implementaron una serie de acciones y planes complementarios, que buscaron contener y dar un giro al tema de seguridad. Algunos de los más significativos por su difusión, no así por sus resultados, fueron el Plan de protección al transporte público, cuya meta era crear una unidad especializada para combatir e investigar los hechos delictivos en el transporte público, el Plan Casa Segura, enfocado en detectar las casas o propiedades que hubiesen sido usurpadas por las pandillas para planificar sus actos delincuenciales, el lanzamiento de la Unidad élite contra las pandillas y los decretos de veda de armas en 27 de los municipios más violentos del país, priorizando la capital, Santa Ana, Sonsonate y Usulután.

En el sistema penitenciario se pudo experimentar un giro importante con dos acciones. Por un lado, el Programa Yo Cambio impulsó procesos de rehabilitación de personas privadas de libertad, que ya para el año 2012 sobrepasaba una población de 27,000 reclusos, según datos de la Dirección General de Centros Penales. La otra acción significativa y sin precedentes fue el Plan Cero Corrupción, que llevó a la DGCP a despedir entre junio de 2009 y enero de 2014 a 433 agentes de seguridad y a 154 empleados administrativos, señalados de participar en una gama de actos que corrompían el sistema.

Entre los años 2010 y 2014 hubo una marcada tendencia en el incremento de las denuncias de personas desaparecidas. En ese periodo pasaron de 310 denuncias recibidas y procesadas por la PNC, FGR e IML a 1,843 a finales del 2014. Este hecho provocó el surgimiento de variadas hipótesis que van desde una descoordinada recolección de datos por

las instancias encargadas, hasta la intención de las pandillas de desaparecer a sus víctimas, enterrándolas en cementerios clandestinos que han ido surgiendo y aumentando en los años posteriores. Igualmente en los años subsecuentes a la tregua, el fenómeno de desplazamiento interno y externo por violencia ha sido visibilizado y dimensionado como un problema grave y en aumento por diversos organismos nacionales e internacionales.

Otro dato que aparece en ascendencia permanente es el relacionado a los enfrentamientos de pandilleros con policías y soldados, donde generalmente se argumenta la legítima defensa por parte de las autoridades. Por su parte las pandillas incrementaron sus ataques a personal de seguridad y sus familiares, como muestra de presión y venganza. Esta realidad traspasó el período del presidente Funes y se arreció en los años siguientes donde se reportaron en los peores momentos un promedio de 2.5 enfrentamientos por día, con una incidencia de un pandillero muerto por enfrentamiento. El encubrimiento y la naturalización de estos hechos cobraron fuerza en toda la sociedad, al tiempo de dar un apretón más a la tuerca de la violencia generalizada que fue percibida y vivida.

3.2.4 Años 2014 en adelante Gobierno de Sánchez Cerén

El Presidente Salvador Sánchez Cerén, definió el “Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: El Salvador productivo, educado y seguro” como el instrumento de política pública de más alto nivel. En él se establecieron las prioridades y se trazó el camino del quinquenio en un horizonte de mediano y largo plazo. Las tres estrategias planteadas en el plan de Gobierno se focalizaron en coordinar todas las iniciativas con base territorial, combatir de forma efectiva el crimen y caminar hacia una política de prevención social de la violencia y el delito.

Su principal política pública sobre seguridad fue denominada Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014-2019, elaborada y ejecutada por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y como continuidad de lo ejecutado por el gobierno anterior. Esta política trajo consigo una serie de acciones y planes que salieron a luz de manera inmediata y cambiante en el grave contexto de violencia, pero representó una copia textual y calcada de la Política Nacional de Justicia, Seguridad

Pública y Convivencia, presentada por los titulares del gobierno del presidente Funes.

El 11 de agosto del 2014, el presidente y su recién nombrado gabinete de Seguridad Pública desplegaron el modelo de Policía Comunitaria, como la apuesta inicial y principal para reducir los altos índices de violencia criminal y homicida, provocada por las pandillas que ya contaban con amplios controles de los tejidos sociales y comunitarios. Este esfuerzo se realizó en 1,500 sectores de todo el país, que habían sido punteados por la inteligencia policial y militar, pero sin resultados visibles, heredando la sensación de otra batalla perdida en medio de la violencia generalizada.

En septiembre de 2014, el Gobierno de El Salvador creó el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC) para promover y facilitar el diálogo y la concertación alrededor de las Políticas Públicas de Justicia, Seguridad Ciudadana y Convivencia. A través de este espacio se discutió y aprobó en el año 2015 el Plan El Salvador Seguro, PESS, que consta de cinco ejes y ciento veinticuatro acciones prioritarias, clasificadas entre urgentes, de corto, mediano y largo plazo. La finalidad era enfrentar la violencia y la criminalidad, garantizar el acceso a la justicia, así como la atención y protección a víctimas de todo tipo de delito.

En la primera mitad del 2015, el gobierno anunció un giro en sus planes de seguridad con el Plan de creación de tres nuevos batallones elites de la Fuerza Armada para combatir a las pandillas, la creación de una Contribución Especial a la Seguridad para fortalecer las instituciones de seguridad en la recuperación de espacios públicos, el fortalecimiento de los centros penales, y la implementación de programas de prevención del delito y el reforzamiento de la protección, atención y reparación a las víctimas. Los nuevos planes concretaban acciones como los traslados masivos de pandilleros presos, en especial los continuos retornos a reclusión extrema de sus líderes, que habían sido amparados en la tregua del gobierno anterior.

Sin embargo, el año 2015 fue especialmente crítico en cuanto a homicidios ya que se incrementaron en un 60% respecto al año 2014. El año 2015 tuvo la cifra más alta de violencia homicida en el presente siglo con 6,656 muertes violentas, lo que disparó las alarmas de la desesperanza y el miedo. Las cifras reconocidas oficialmente dan cuenta de la situación



crítica: El Salvador se enfrentó a los más altos índices de homicidio en el presente siglo.

Otras cifras como las desapariciones y el desplazamiento a causa de violencia seguían igualmente en crecimiento, reportando 1,880 desapariciones y cerca de 170,000 desplazados a causa de la violencia según las estimaciones para ese año de diversas instancias nacionales e internacionales²². En ese mismo periodo, el Estado a través del Ministro de Defensa aseguró públicamente que el número de pandilleros activos –presos y en libertad– era de un aproximado de 60 mil, tal como lo había expresado un par de años antes el gobierno de Funes.

A inicios del 2016 la estrategia gubernamental se centró en el lanzamiento de las medidas extraordinarias de seguridad, como su principal política pública para prevenir la violencia homicida. Las medidas extraordinarias entraron en vigencia en abril de 2016 bajo el nombre de “disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión”, que fueron convertidas en permanentes en agosto de 2018, después de varias prorrogas. Entre las principales medidas tomadas en el Plan Especial de Seguridad por parte de la DGCP, PNC y FAES, estaba la reubicación inmediata de internos, mayor control de visitas, restricción a la libertad ambulatoria en los recintos, corte del tráfico de telecomunicaciones, limitación de salidas a audiencias judiciales y endurecimiento de condiciones de reclusión para líderes pandilleriles. Las medidas fueron criticadas fuertemente por la ONU y en noviembre de 2017, el organismo internacional solicitó al gobierno salvadoreño su derogación inmediata argumentando violaciones flagrantes a convenciones internacionales.

En el mes de julio del 2016, la Asamblea Legislativa de El Salvador incorpora el Art. 152-A al código penal para tipificar los desplazamientos forzados con una figura eufemística, llamada “Limitación Ilegal a la Libertad de Circulación”. La reforma buscaba dar una respuesta a la situación creciente de desplazamientos forzados internos a causa de violencia generalizada, pero negando el reconocimiento del

fenómeno al nombrarlo de manera diferente a como estaba ocurriendo en la práctica. La medida jurídica y política reforzó el encubrimiento e invisibilización del fenómeno de desplazamiento forzado a causa de violencia, agravando la situación de las víctimas.

A mediados del 2017 fue lanzado el “Plan Fortalecimiento de la Respuesta de Seguridad en San Salvador” por parte de la PNC, como un esfuerzo de fortalecer sus capacidades operativas y mejorar los resultados en el combate a los principales delitos en el Área Metropolitana de San Salvador. En coordinación con la FAES se impulsaron acciones paralelas por medio de la Fuerza de Tarea Centro Histórico –especialmente en 7 áreas identificadas, desplegando 320 elementos militares y 50 vehículos artillados de combate de manera prolongada.

La Política Penitenciaria de El Salvador se enmarcó en la estrategia “Yo Cambio”, orientada a propiciar la productividad de los Centros Penitenciarios con programas de rehabilitación y reinserción social. A inicios de 2017 la DGCP contabilizaba 39,382 internos en los diferentes penales del país con una sobrepoblación de 373 %, bajando sensiblemente en diciembre hasta el 210 %, con la creación de nuevas plazas al interior del sistema y dando cumplimiento a una sentencia de la Corte Suprema de Justicia que pidió al ejecutivo en junio del 2016 disminuir el hacinamiento carcelario.

El Salvador: homicidios reportados 2004 - 2018

Año	2004	2005	2006	2007	2008
Cifra	2,932	3,812	3,928	3,497	3.179

Año	2009	2010	2011	2012	2013
Cifra	4,367	4,004	4,371	2,594	2,513

Año	2014	2015	2016	2017	2018*
Cifra	3,921	6,656	5,280	3,954	1,803

*Cifras de primer semestre (enero-junio de 2018).

Elaboración: Mauricio Figueroa con datos de Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

22 Desapariciones: estadísticas brindadas por Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, agosto 2018.

Datos de desplazados : IDMC. (25 de agosto de 2018). WWW.IDMC.org. Obtenido de: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2018/>

3.3 Guatemala

A nivel internacional, Guatemala es signataria de una serie de instrumentos que le comprometen a garantizar el respeto a los derechos humanos y a fomentar la seguridad ciudadana desde una perspectiva democrática. También es firmante de algunos instrumentos específicos relacionados con la problemática del desplazamiento forzado, tales como “Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU”, la Convención Americana de Derechos Humanos (art.22), Declaración y Plan de Brasil (Cartagena+30), y el Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y El Caribe, así como su Plan Acción.

En lo relacionado con seguridad, en la región centroamericana existe el Tratado Marco de Seguridad Democrática –TMSD– firmado en 1995 en San Pedro Sula, Honduras, y la Estrategia de Seguridad de Centroamérica –ESCA– que fue aprobada en la Cumbre Ordinaria de Presidentes de la región, celebrada en diciembre de 2007 en Guatemala.

A nivel de país, el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática –AFPC–, define un nuevo marco conceptual para la seguridad democrática, en contraposición al paradigma de la seguridad nacional que prevaleció durante el conflicto armado interno. Sin embargo, hasta el día de hoy conviven los dos modelos y, de acuerdo al enfoque de cada gobierno de turno, se impone uno u otro.

Para el período 2004-2018, las políticas públicas vinculadas con seguridad ciudadana, se desarrollaron en el marco de la gestión de cuatro periodos gubernamentales:

- 1) Gobierno de Oscar Berger Perdomo (2004-2008)
- 2) Gobierno de Álvaro Colom (2008-2012)
- 3) Gobierno de Otto Pérez Molina (2012-2015) / Maldonado Aguirre (2015-2016)
- 4) Gobierno de Jimmy Morales (2016 a la fecha)

El Gobierno de Maldonado Aguirre (2015-2016) no será considerado de manera diferenciada en el análisis, pues por su corta temporalidad no representó ninguna variación sustantiva en cuanto a políticas de seguridad ciudadana.

Para comprender la lógica de las políticas de seguridad en Guatemala, es importante mencionar algunos hechos claves ocurridos en los dos gobiernos anteriores al período estudiado.

El **gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000)**, signatario de los Acuerdos de Paz, no tuvo la voluntad política de llevar a cabo las reformas a la Constitución que hubieran facilitado la implementación de los compromisos asumidos en las negociaciones en materia de seguridad ciudadana.

Durante su gobierno se evidenció el funcionamiento del Estado Mayor Presidencial –EMP– como un CIACS (Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad –CIACS–), primero con el asesinato del repartidor de leche Pedro Sas Rompich por parte de José Obdulio Villanueva (miembro del EMP) y luego con el asesinato del Obispo Juan Gerardi en donde dos miembros de dicha estructura fueron sospechosos y luego condenados. Testigos señalaron que miembros de esa dependencia estuvieron presentes en la escena del crimen incluso antes de que llegara la policía y habrían alterado las evidencias. Para 1997, contrario a lo suscrito en los Acuerdos de Paz, el EMP seguía sin disolverse y continuaba realizando acciones deliberadas para debilitar o evadir las iniciativas políticas encaminadas a reformar sus estructuras. Además, seguían desarrollando acciones de corrupción (nóminas de sobresueldos y negocios alrededor de la seguridad), siendo otra característica del funcionamiento de esa estructura militar (SEPAZ, 2011).

Las leyes que se aprobaron durante su período, vinculadas con la seguridad ciudadana, fueron:

- Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de origen natural o provocado –CONRED– (Decreto 109-96)
- Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (Decreto 11-97)
- Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97)
- Ley de Migración (Decreto 95-98)
- Ley de Carrera Judicial (Decreto 41-99)

Un antecedente importante de mencionar sobre este gobierno, es que generó las condiciones para que actores de poder económico se beneficiaran de negocios en la administración estatal. La venta de importantes empresas estatales de



telecomunicaciones (TELGUA) y en energía eléctrica (EEGSA) a través de privatizaciones representaron una enorme pérdida para el país y el inicio sistemático del aprovechamiento de recursos del Estado por parte de grandes empresarios.

El **gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004)** desarrolló acciones que llevaron al debilitamiento deliberado de la PNC, con la reducción del presupuesto y casi el cierre de la Academia de la PNC, y al fortalecimiento de la remilitarización con el nombramiento de varios ministros de origen militar (CEG, 2008). En el año 2000, se emitió la Ley de apoyo a las fuerzas de seguridad civil (Decreto 40-2000) que dio vida legal al patrullaje conjunto entre Ejército y Policía Nacional Civil (PNC). A partir de esa fecha, la participación castrense en labores de seguridad ciudadana ha ido en aumento, a la par del endurecimiento de la política de seguridad (Hernández, 2013). Otras leyes relacionadas, fueron:

- Ley contra el lavado de dinero u otros activos (Decreto 61-2001)
- Ley del servicio cívico (Decreto 20-2003)
- Decreto 21-2003 que reforma la Ley orgánica del Instituto de Previsión Militar (Decreto 75-1984).

El FRG, con el gobierno de Portillo, logró la evolución de las CIACS en la Guatemala posguerra, pues el partido estaba lleno de ex oficiales del ejército de la estructura paralela denominada La Cofradía, y recibía dinero ilícito de la red de contrabando de Alfredo Moreno para financiar sus campañas (Barreto y Hernández, 2015). El general Francisco Ortega Menaldo, el coronel Jacobo Sánchez Salán y el coronel Napoleón Rojas Méndez, que llegaron a ser asesores directos del presidente, fueron el poder “real” en Guatemala (Peacock y Beltrán, 2007).

A pesar del compromiso de campaña de Portillo de disolver el EMP, en los años 2002 y 2003 el gobierno continuó aumentando su presupuesto, y fue hasta el 29 de octubre de 2003 que de manera formal realizó el traspaso total de sus funciones –centradas en dar seguridad al presidente y al vicepresidente de la República– a la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia (SAAS). Posteriormente, una fracción importante de estos ex oficiales de la cúpula de inteligencia militar, pasaron a ser parte activa de la administración estatal con puestos de toma de decisiones y de dirección operativa, dando rienda suelta a sus negocios de contrabando, narcotráfico y otros ilícitos, robando

incluso al mismo ejército (ver Peacock y Beltrán, 2007). Personajes claves del EMP continuarán en la SAAS.

Esta antesala de militarización de la seguridad ciudadana que seguirá siendo recurrente hasta la actualidad, no puede entenderse sin integrar a la ecuación, toda la actuación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad –CIACS–. Estas redes, que existían desde el tiempo del conflicto armado en las estructuras del Ejército y de otras instancias del Estado, se vieron fortalecidas con los gobiernos de Arzú y Portillo.

Estas CIACS, con diferentes formas y estrategias, seguirán creciendo y actuando en los siguientes gobiernos, e impactando en la situación de desigualdad, inseguridad y violencia que afectará a la población guatemalteca, llegando a evolucionar y convertirse en las Redes Políticas y Económicas Ilícitas –RPEI– evidenciadas por la CICIG en los últimos años.

3.3.1 Años 2004 a 2007 Gobierno de Óscar Berger

Esta gestión gubernamental priorizó cuatro ejes: inversión social, condiciones para producir, sostenibilidad ambiental y seguridad integral. Sin embargo, las reformas al sector seguridad no se hicieron de manera integral, a pesar de que se aprobaron una algunas leyes y políticas, tales como: Ley para prevenir y reprimir el financiamiento del terrorismo (Decreto 58-2005); Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil (Decreto 71-2005); Ley contra la delincuencia organizada (Decreto 21-2006); Ley de régimen penitenciario (Decreto 33-2006) y la Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil (año 2005).

Hubo un avance parcial en la política de Transformación del Ejército, con el retiro voluntario del 43% de efectivos y una reducción presupuestaria del 36%. Sin embargo, de forma contradictoria, el Ejército que continuó involucrado en tareas de seguridad ciudadana. Luego, en febrero de 2006, el Ejército contrató a 3,000 ex soldados que participaron en un programa de entrenamiento de 45 días de formación básica policial, y que salieron a patrullar las calles a mediados de abril. Para esto, el Gobierno gastó unos 90 millones de quetzales (11.8 millones de dólares)

cubriendo los gastos de las nuevas contrataciones.

La política de seguridad ciudadana de este gobierno, se caracterizó por su énfasis en lo punitivo. Según CIIDH (2014), en este período fue constante la aplicación de políticas represivas dejando en un segundo plano las políticas y programas preventivos. El resultado fueron escasos avances en el combate a la impunidad y altos índices de criminalidad. Además, se continuó debilitando la Policía Nacional Civil (PNC), sin el número de agentes necesarios, lo que además se convertía en excusa para recurrir al Ejército en las tareas de seguridad ciudadana. En el año 2006 se creó el Cuerpo Especial de Reservas para la Seguridad Ciudadana para apoyar las tareas seguridad interna y ayuda humanitaria (RESDAL, 2018).

También se descubrieron casos de ejecuciones extrajudiciales y de limpieza social, cuyos ejemplos más notorios fueron las ejecuciones extrajudiciales de 7 reos en la cárcel de Pavón y el caso "PARLACEN" con el asesinato de tres diputados salvadoreños que fueron torturados y asesinados por 4 elementos de la PNC, quienes posteriormente fueron asesinados en la prisión de máxima seguridad donde estaban reclusos. Con esto se descubriría la existencia de estructuras paralelas de limpieza social promovidas y financiadas desde el propio MINGOB y la PNC.

En el último año de gobierno, fue nombrada Ministra de Gobernación Adela de Torrebiarte que, con muy poco margen de maniobra y con un apoyo limitado del gobierno, inició un proceso de depuración en la Policía Nacional Civil (PNC), impulsó la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI) y desarrolló algunas reformas a la PNC en concordancia con el modelo de seguridad democrática de los Acuerdos de Paz. Aunque los resultados fueron incipientes, fueron importantes en esta época (UDEFEQUA, 2008)

Según datos oficiales de la Policía Nacional Civil, durante los cuatro años del gobierno de Oscar Berger, se cometieron 21,464 homicidios, con la tasa más alta hasta ese momento.

También en estos años, se hace evidente el aumento de muertes violentas de mujeres con más de 2 mil mujeres asesinadas. Este hecho provocará que las organizaciones de mujeres comiencen a denunciar este fenómeno y a exigir marcos legales que les protejan. Del mismo modo, comienzan a hacerse más evidentes las cifras de extorsiones que crecerán de forma exponencial en los siguientes años.

A nivel de políticas agrarias, el gobierno de Berger promovió la idea de un nuevo modelo de desarrollo rural con dos ejes centrales. Por un lado, el impulso de programas y proyectos agrarios pro-empresariales relacionados con plantaciones de monocultivos con grandes inversiones; y por el otro, puso en marcha el Programa Especial para la Producción y Comercialización Agropecuaria en Apoyo a la Población Rural Vulnerable que constó básicamente con entrega de alimentos y fertilizantes. Estos programas no lograron aportar a la mejora de las condiciones de vida de la población, sino que por el contrario generaron mayor concentración de la tierra en pocas manos y represión violenta contra el campesinado que luchaba por la tierra.

El gobierno de Berger impulsó una política de defensa extrema de la propiedad privada, incluso por encima del derecho a la vida y el respeto a los derechos laborales de los trabajadores agrícolas, y optó por la violencia, represión y por una política sistemática de desalojos violentos, dejando como saldo 86 durante su gestión, en especial en los departamentos de Izabal y Alta Verapaz (CNOC, 2007).

Comenzaron a profundizarse los ataques a activistas y defensoras/es de DDHH. En estos cuatro años se dieron un total de 823 denuncias por ataques a defensores, registradas por UDEFEGUA (2007). Los tipos de ataques fueron en su mayoría amenazas (79), intimidación y coacción (50), allanamientos (15), persecuciones, (10), vigilancias (10), asesinatos (9), entre otros. La mayoría de ataques fueron para defensores de DESC y derechos cívico políticos. Las víctimas fueron en un 61% hombres, 23% mujeres y

Guatemala: cifras de violencia en Gobierno de Berger

Violencias	2004	2005	2006	2007	Total
Cantidad homicidios	4,507	5,338	5,885	5,734	21,464
Muertes violentas de mujeres	531	665	641	584	2,421
Extorsiones	644	662	808	1,209	3,323

Elaboración: Marisol Garcés con datos del SICOMP y datos abiertos de la PNC.



16% institucional. Los principales perpetradores de ataques fueron un 27% finqueros/empresarios, 12% gobierno, 13% ejército y 3.5% PNC.

En los últimos tres años del gobierno de Berger, el aumento de precios deterioró el poder adquisitivo de la población: el costo de la canasta básica vital pasó de Q2,400 mensuales en enero de 2004 a un valor de Q2,741.38 en enero de 2007, aumentando en más de Q350. Mientras el salario mínimo siguió estancado en Q1,337 para trabajadores agrícolas y Q1,374 para trabajadores no agrícolas, lo cual significó una brecha de más del 50% entre el salario mínimo y el costo de la canasta básica vital (COS, 2007).

El debilitamiento de la institucionalidad democrática y la captura del Estado por los intereses empresariales de carácter oligárquico, mafioso y militar continuó avanzando. El Ministerio Público, la Corte de Constitucionalidad, la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría General de Cuentas, el Banco de Guatemala, la Superintendencia de Bancos, y la Superintendencia de Administración Tributaria estaban permeados por estos intereses.

Sin embargo, debido al costo político que representaban los casos de alto impacto de violencia y la evidente actuación de las CIACS, casi a finales del gobierno de Berger se logra que el Congreso apruebe el acuerdo para la creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad –CICIG– con apoyo de la Organización de Naciones Unidas. Este acuerdo, que se mantenía estancado desde el 2006, finalmente fue firmado por ambas partes el 4 de septiembre del año 2007. Esta comisión será fundamental para el fortalecimiento de la justicia, la investigación de grupos de actuación paralela y la lucha contra la corrupción y la impunidad en el país.

3.3.2 Años 2008 a 2011 Gobierno de Álvaro Colom

Este gobierno basó sus acciones en el “Plan de la Esperanza”, que comprendía cuatro programas: solidaridad, gobernabilidad, productividad y regionalidad. Una de sus prioridades fue la política social a través del desarrollo de un programa intenso de transferencias condicionadas (“Mi Familia Progresa”) en el marco de un Gabinete de Cohesión Social.

Este gobierno logró el ingreso de 207,000 estudiantes al sistema educativo; el aumento de la cobertura educativa en un 132% en preprimaria, 37% en básico y 36% en diversificado; la profesionalización de 5,200 maestros en la USAC; y que 127 escuelas tuvieran el Programa Escuelas Seguras, beneficiando a 246,344 jóvenes en 15 departamentos. También, más de 89,000 familias recibieron gratis mensualmente, productos de la canasta básica como maíz, frijol, arroz, azúcar y aceite, entre otros (bolsa solidaria). Esto, sumado a las remesas condicionadas, tuvo un impacto importante en la reducción de la desnutrición y pobreza, que se vio reflejada en los resultados de la ENCOVI 2011, en donde la pobreza total descendió de 51.2% en 2006 a 40.8% en 2011; y la pobreza extrema de 15.3% a 13.3%. Especialmente fue notoria la disminución de la pobreza total en la población indígena que bajó de 75% a 54.7%.

En lo relacionado con seguridad ciudadana, este gobierno no logró definir una política pública coherente, a pesar de haber suscrito el acuerdo de Estado para “el avance de la seguridad y la justicia”, y de que ese mismo año (2008) entró en vigencia la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto 18-2008). Se evidenció la falta de visión estratégica para asignar recursos humanos, técnicos y presupuestarios para su funcionamiento. Adicionalmente, el Ejecutivo pospuso sin explicación coherente la emisión de algunos reglamentos de leyes importantes, como la de Armas y Municiones y la del Sistema Penitenciario.

Es importante destacar como logro, que en este período se aprobaron dos leyes claves: la Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra las mujeres (Decreto 22-2008), y la Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas (Decreto 9-2009) que representan un avance crucial para prevenir y sancionar la violencia contra mujeres y niñez. Sin embargo, hubo bloqueo en el Congreso para la aprobación de un conjunto de 15 iniciativas de ley presentadas por la CICIG en octubre de 2008 y mayo de 2009, de las cuales sólo se aprobaron cinco en ese año: Reformas a la Ley de armas y municiones (Decreto 15-2009); Ley de fortalecimiento de la persecución penal (Decreto 17-2009); Reformas a Ley Contra la Delincuencia Organizada en cuanto a la colaboración eficaz (Decreto 23-2009); Ley que regula los servicios de seguridad privada (Decreto 52-2010); Ley de extinción de dominio (Decreto 55-2010).

El aumento de elementos de la Policía Nacional Civil fue una de las prioridades de este gobierno, graduando a más de 5 mil policías e incrementando la fuerza a más de 25 mil elementos. También se trabajó en una reforma policial que enfrentó obstáculos políticos, económicos e ideológicos, así como poderes fácticos internos. Helen Mack, Comisionada para la Reforma Policial de la época, también destacó que “numerosos oficiales y agentes de la Policía... me han convencido de que hay personas que buscan dignificar a su institución y a su profesión” (Crisis Group, 2012).

Por otra parte, y de forma contradictoria, el gobierno de Colom crea el Acuerdo Gubernativo 301-2009 denominado “Crecimiento de la fuerza hasta 20,000 efectivos”, en donde establece el aumento de efectivos del Ejército para el apoyo en seguridad ciudadana en las patrullas combinadas, retrocediendo lo avanzado y contraviniendo el AFPC.

Cuando el gobierno de Álvaro Colom asumió el poder, el nivel de violencia registrada en el país, venía en aumento, y en el primer año de su gobierno (2008), Guatemala contabilizó el número mayor de homicidios de toda la década con 6,292 casos, que fueron disminuyendo paulatinamente a 5,681 casos en 2011.

Aumentaron los casos de muertes violentas de mujeres, con una media de más de 700 por año. Algunas activistas del movimiento de mujeres señalan que las cifras de denuncia aumentaron debido a la aprobación de la Ley 22-2008, que evidenció la problemática de la violencia contra las mujeres y sentó precedentes para concebirla como un delito y denunciarla. Sin embargo, en las muertes violentas de mujeres se refleja también un “patrón de reacción violenta de las sociedades patriarcales y conservadoras” frente a derechos ganados por sectores históricamente excluidos.

En cuanto a las extorsiones operadas por grupos de crimen organizado y pandillas, se registraron 1,944

casos en 2008 y 8,471 en 2011. El aumento se debió a que las pandillas se fortalecieron en esta época, pero además a que la población comenzó a tener confianza en la PNC (a pesar de sus debilidades) debido a la reforma policial y depuración, lo que les motivaba a denunciar.

Los casos de secuestro disminuyeron sustancialmente, debido principalmente a las unidades de la PNC que comenzaron a especializarse en investigación criminal y al trabajo de inteligencia realizado por entes como la DIGICI.

En cuanto al combate a las CIACS, Colom enfrentó uno de los casos más evidentes de actuación de las estructuras paralelas de poder, con el asesinato del abogado Rodrigo Rosemberg, que sería uno de los primeros casos claves que resolvió la CICIG. Lamentablemente no se profundizó para llegar a toda la estructura relacionada.

Los desalojos, se incrementaron especialmente en los departamentos de Alta Verapaz, Izabal y Petén, llegando a 112 en los 4 años de este gobierno. Además, favoreció al sector económico con préstamos orientados al desarrollo de megaproyectos en la Franja Transversal del Norte (FTN), concesiones petroleras en Petén, y la defensa de los intereses de empresas en el Valle del Polochic y San Juan Sacatepéquez, entre otros.

Durante su gestión, UDEFEGUA (2011) reporta que ocurrieron 1,286 ataques a defensoras y defensores de DDHH. La mayoría de ataques fueron para defensores sindicalistas, pueblos indígenas/ ambientalistas, campesinos, justicia y verdad, desarrollo y mujer. Las víctimas fueron en un 64% hombres, 32% mujeres y 4% institucional. Los tipos de ataques fueron en su mayoría amenazas escritas, denuncias judiciales, intimidaciones, persecuciones, detenciones ilegales, amenazas telefónicas o en persona, intento de asesinato, y el asesinato de 55 defensores.

Guatemala: cifras de violencia en Gobierno de Colom

Violencias	2008	2009	2010	2011	Total
Cantidad homicidios	6,292	6,498	5,960	5,681	24,431
Muertes violentas de mujeres	832	783	695	660	2,970
Extorsiones	1,944	5,207	9,448	8,471	25,070
Secuestros	303	198	203	179	883

Elaboración: Marisol Garcés con datos del SICOMP y datos abiertos de la PNC.



3.3.3 Años 2012 a 2015 Gobierno de Pérez Molina

El gobierno de Pérez Molina, planteó su accionar en “El Triángulo de la Dignidad”, que se implementaría a través de tres pactos:

- 1) Pacto por la Paz, la Seguridad y la Justicia
- 2) Pacto Hambre Cero
- 3) Pacto Fiscal y de Competitividad.

La política social del gobierno de Pérez Molina marcó un claro retroceso en indicadores sociales como educación, salud, desnutrición y pobreza. La cobertura en educación primaria disminuyó drásticamente, pasando del 98.5 por ciento en 2011 al 85 por ciento en 2013, como consecuencia del cierre del programa de transferencias condicionadas y de gratuidad de la educación anterior. En lo que respecta al derecho a la salud y nutrición, debido al recorte de los programas sociales, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN–, en el año 2014 registró más de 12 mil casos de desnutrición aguda en menores de cinco años de edad a nivel nacional y el deceso de al menos 103 por desnutrición crónica –55 niñas y 48 niños–.

La pobreza aumentó de forma impactante en el país. La ENCOVI del año 2011 registró un 40.38% de población en pobreza y la ENCOVI 2014 evidenció que aumentó a 59.3%; la pobreza extrema en los mismos años subió de 13.3% a 23.4%. La población indígena fue la más afectada, pues del 54.7% de indígenas en pobreza en 2011, la cifra se elevó a 79.2% en 2014; mientras que la pobreza extrema en la población indígena aumentó de 26.6% en 2011 a 39.8% en 2014.

En cuanto a la seguridad ciudadana, la política de “mano dura”, pasó de frase de campaña a política de Estado. Esta política se tradujo en el empleo del ejército en labores de seguridad y en la designación de militares retirados en posiciones de decisión y gestión política de la seguridad. El Ministro de

Gobernación, el Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad, el Inspector General del Ministerio de Gobernación, el Secretario de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia, el Director del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad, así como el Secretario Privado de la presidencia, entre otros, fueron militares retirados” (Hernández, 2013). En el primer año del gobierno de Pérez Molina se inauguraron brigadas militares en los departamentos de Petén e Izabal y se reforzó el destacamento ubicado en el municipio de San Juan Sacatepéquez, en el departamento de Guatemala.

A pesar de estas políticas de “mano dura” para el combate a la violencia y delincuencia, los resultados no arrojaron datos favorables, ya que a pesar que se logró paulatinamente reducir la cantidad de homicidios de 5,155 en 2012 a 4,818 en 2015, las muertes violentas de mujeres se mantuvieron sobre 700, teniendo la media más alta desde el 2005 que comenzaron a registrarse de forma separada en las estadísticas.

Durante los tres primeros años del gobierno, hubo un aumento importante de los casos de extorsiones, que van a descender en el año 2015, en medio de la crisis política que atravesaba el país. La trata de personas comenzó a vislumbrarse en las estadísticas de denuncias, como un problema que iba en aumento.

Se mantuvo el otorgamiento, sin consulta previa libre e informada de licencias de exploración y explotación minera y de construcción de hidroeléctricas, y se siguieron dando desalojos masivos de comunidades campesinas e indígenas (58 desalojos). Por la complicidad del gobierno con las empresas extractivas, Guatemala superó los mil conflictos, mientras las comunidades realizaron más de 70 consultas comunitarias de buena fe, cuyos resultados no fueron respetados, contraviniendo el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Pueblos Indígenas de la ONU.

Guatemala: cifras de violencia en Gobierno de Otto Pérez Molina / Maldonado Aguirre

Violencias	2012	2013	2014	2015	Total
Cantidad homicidios	5,155	5,255	5,129	4,818	20,357
Muertes violentas de mujeres	708	758	774	766	3,006
Extorsiones	8,471	6,694	8,249	5,937	29,351
Secuestros	s/d	465	442	394	1,301
Trata de personas	457	440	604	673	2174

Elaboración: Marisol Garcés con datos del SICOMP y datos abiertos de la PNC.

La criminalización de activistas sociales y defensores de derechos humanos y del territorio se acrecentó, acusándoles de ser comunistas, terroristas o delincuentes y que impulsaban la fragmentación territorial y la balcanización de Guatemala (frase que el ex ministro de Gobernación Mauricio López Bonilla usaba frecuentemente). En el primer año de gobierno, el 4 de octubre de 2012, respondieron de forma represiva y desproporcionada a una movilización de los 48 Cantones de Totonicapán, dejando a 8 personas asesinadas y más de 30 heridos. Además, se incrementó la detención arbitraria de defensoras y defensores de derechos humanos, con largos procesos de prisión y juicios marcados por la arbitrariedad y el tráfico de influencias de las empresas que les judicializaban. Durante la gestión de Pérez Molina, UDEFEGUA (2015) reporta que hubo 2,268 ataques a defensoras y defensores de DDHH. Los tipos de ataques fueron en su mayoría intimidaciones, detenciones arbitrarias, malos tratos y tratos crueles e inhumanos, difamación y amenazas, y se registraron 50 asesinatos. La mayoría de ataques fueron para defensores de pueblos indígenas, ambientalistas, verdad, y desarrollo. Las víctimas fueron en un 49% hombres, 44% mujeres y 9% institucional.

Además, este gobierno, a través del acuerdo Gubernativo 370-2012 –que posteriormente fue derogado– buscó impedir la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos durante la época álgida del conflicto armado, cuando el Estado cometió genocidio en contra del pueblo maya.

Por otra parte, durante este período, se tuvieron importantes avances en lo relacionado con la justicia y la lucha contra la corrupción y la impunidad. El Ministerio Público –con apoyo de la CICIG– logró investigar y presentar casos de alto impacto, que tocaron no sólo a las altas jerarquías del gobierno (presidente, vicepresidenta y ministros), sino que además establecieron su relación con una amplia gama de actores políticos, militares y económicos, dejando en evidencia que las CIACS habían evolucionado a Redes Políticas Económicas Ilícitas (RPEI) evidenciadas por la CICIG en el Informe sobre el Financiamiento Electoral Ilícito en Guatemala. Estas redes de poder, por primera vez en la historia del país, comienzan a enfrentar procesos judiciales, cárcel y se conocen los actores y rostros detrás de los negocios y mafias.

3.3.4 Años 2016 en adelante Gobierno de Jimmy Morales

Cuando Jimmy Morales asumió la presidencia, no tenía un plan de trabajo definido para gobernar. Sin embargo, de acuerdo a información oficial²³, el gobierno ha orientado su gestión en cinco ejes de trabajo: 1) Transparencia y lucha contra la corrupción; 2) Salud; 3) Educación; 4) Infraestructura; 5) Seguridad ciudadana. Sin embargo, lo realizado hasta el momento pone en serias dudas esas prioridades, pues en todos los ejes hay más retrocesos y pendientes, que avances.

En Educación, se ven avances al cumplimiento de más de 180 días de clases, la entrega puntual de la refacción escolar y las valijas didácticas, pero pendientes relacionados con la baja cobertura educativa, que hace que más de un millón de jóvenes del nivel medio y diversificado no asisten a estudiar, y les deja vulnerables a involucrarse en delincuencia o migrar al extranjero. Además, la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –ENEI– del año 2017, indica que cada año, 200 mil jóvenes buscan empleo. De estos, solamente el 10 por ciento lo encuentra, lo que deja a miles sin un trabajo digno.

En la cartera de salud, durante la gestión de Lucrecia Hernández, se vieron avances importantes en el fortalecimiento del primer nivel de atención en salud, el reconocimiento y pago de la deuda que venía arrastrándose de gobiernos anteriores, la mejora de la credibilidad por políticas anticorrupción, un mejor abastecimiento a la red hospitalaria y áreas de salud. Sin embargo, algunos de estos aspectos se han estancado o retrocedido con la gestión actual del ministro Carlos Soto, especialmente lo relacionado con el primer nivel de atención, la credibilidad al cerrar convenio con CICIG para investigar corrupción en el MSPAS, y la demanda de mejora de las condiciones salariales para los profesionales de salud.

En lo relacionado con infraestructura, en los últimos dos años, las carreteras del país se han mantenido en estado de gran deterioro, al grado que los tiempos de traslado de mercancías y personas se ha duplicado y, en algunos casos, casi triplicado, con el consecuente incremento de los costos y el daño a los medios de transporte.

23 Los cinco ejes prioritarios del Gobierno, según el Gobierno. Jessica Gramajo. Soy 502, 12/01/2018. <https://www.soy502.com/articulo/estos-son-ejes-donde-jimmy-centro-sus-prioridades-2017-100931>



Con datos del Banco de Guatemala, se observa que el Producto Interno Bruto (PIB), profundizó la tendencia al descenso en el crecimiento al punto que en el 2017 solo creció 2.8%. Para 2018 se estima que el crecimiento del PIB solo alcance el 2.5%.

Para 2017, las estimaciones del socio-metro del Banco Interamericano de Desarrollo –BID– indican que la pobreza alcanza al 54.7% de los hogares, y que la pobreza extrema aumentó a cerca de 36%, es decir, que este porcentaje de personas viven en hogares con ingresos per cápita inferiores a los US\$3.1.

Durante su primer año de gobierno, Jimmy Morales abanderó las reformas a la Constitución Política de Guatemala orientadas a fortalecer al sector justicia promovidas por el MP y la CICIG, pero los cambios propuestos no fueron bien recibidos por diversos sectores políticos y empresariales del país y enfrentaron la oposición de diputados. Finalmente, las reformas fueron rechazadas y salieron de la agenda legislativa.

A partir del tercer año de gobierno, el Ejecutivo destituyó a ministros y funcionarios, poniendo a personas cercanas a las RPEI que lo circundan. Cabe destacar que han copado puestos importantes en MINGOB, PNC, PGN, RREE, MARN, entre otros, y han desatado una batalla frontal para deshacerse de los pocos funcionarios honestos que quedan, como es el caso del PDH Jordán Rodas y de tres magistrados de la CC.

A nivel de seguridad ciudadana, durante la gestión de Francisco Rivas en el MINGOB se tuvieron importantes avances, como el énfasis a la investigación criminal, el fortalecimiento de la PNC, la persecución del crimen organizado dedicado a la extorsión, y continuidad de una buena coordinación entre instituciones. Sin embargo, el gran déficit se mantuvo en el Sistema Penitenciario. Los homicidios se redujeron en un 2% (de 4,520 en 2016 a 4,410 en 2017) y también hubo descenso de casos de secuestros y trata de personas reportados. Sin embargo, las extorsiones han mostrado un ascenso.

Según expertos, la disminución de la tasa de homicidios es debido a una evolución positiva que empezó en la administración del ex presidente Álvaro Colom. Esto obedece a esfuerzos conjuntos y al fortalecimiento de las unidades de investigación criminal, que comenzaron a dar resultados. El

mérito de los gobiernos posteriores ha sido que estas unidades no han sido desarticuladas y que se han mantenido los esfuerzos a largo plazo, y que durante la gestión de Francisco Rivas se fortalecieron. Sin embargo, grupos dentro del partido oficial (RPEI) con vínculos con ex militares contrainsurgentes lograron desplazar al equipo de trabajo de Rivas, y nombraron como ministro a Enrique Degenhart quien parece responder a los intereses de las RPEI.

En la actualidad, la Policía Nacional Civil atraviesa por una crisis institucional producto del proceso sistemático de desmantelamiento instaurado por Degenhart: los cambios en la cúpula de la PNC en la actualidad han sido realizados sin enfoque técnico, respondiendo a los intereses oscuros incrustados en el Estado. Se han destituido y removido a más de cien profesionales y se han irrespetado las normas y procedimientos para mantener la institucionalidad de la fuerza policial, especialmente en lo relacionado con ascensos y promociones.

Con las decisiones tomadas por Degenhart se evidencia su intención de incorporar militares en las filas de la PNC para militarizar nuevamente la seguridad pública, a pesar de que, en marzo 2018 se habían retirado a los soldados de los patrullajes conjuntos de seguridad ciudadana. Otra parte de la estrategia es entorpecer de alguna forma las investigaciones de la CICIG, ya sea con el retiro de agentes de la policía asignados en apoyo a la comisión, la fuga de información para evitar capturas, hasta debilitar el apoyo al MP en las capturas vinculadas con corrupción. Todo esto ha generado un ambiente de incertidumbre en el país, en el que los únicos beneficiados son aquellos con temor de ser perseguidos e investigados por la justicia (FOSS, 2018).

A mediados de 2016, la CICIG y el Ministerio Público (MP) señalaron a José Manuel y a Sammy Morales, hijo y hermano mayor del presidente, como responsables del delito de fraude en compra avalada por el Registro General de la Propiedad (RGP). Luego, a mediados de 2017, el partido oficialista FCN fue acusado, junto a otros, de financiamiento electoral ilícito al no aclarar el origen de más de 585 mil dólares usados durante la campaña política de 2015. El presidente por ser secretario general de FCN tenía responsabilidad penal, por lo cual fue solicitado su antejuicio.

Estas dos situaciones han definido la posición de Jimmy Morales frente a la lucha contra la corrupción,

optando por sumarse a los sectores que están a favor de la impunidad y se articulan para frenar los avances desarrollados por el MP y la CICIG. De esta cuenta en agosto de 2017, el presidente declaró “non grato” al jefe de la CICIG, Iván Velásquez, y ha continuado haciendo acciones para su expulsión del país, que en la actualidad ha impedido que el comisionado pueda entrar al país.

Durante 2017 y 2018, se ha articulado más claramente una alianza entre diputados, funcionarios del ejecutivo, ex militares, militares en activo, empresarios y ex funcionarios acusados de corrupción para cooptar instancias claves del Estado y lograr

detener los procesos de investigación y penales en su contra.

Actualmente, Guatemala atraviesa una crisis política e institucional que escaló a niveles agudos de tensión. El gobierno se ha empeñado en hacer valer sus decisiones respecto de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), incluyendo el recurso de mostrar el músculo de la fuerza policial-militar y desconocer las resoluciones de la CC, así como de enfrentar al secretario general de la ONU contraviniendo el convenio de creación de la CICIG.

Guatemala: cifras de violencia en Gobierno de Jimmy Morales

Violencias	2016	2017	jun-18	Total
Cantidad homicidios	4,520	4,410	1,838	10,768
Muertes violentas de mujeres	743	751	380	1,874
Extorsiones	7,583	8,464	5,336	21,383
Secuestros	371	302	164	837
Trata de personas	596	460	146	1,202

Elaboración: Marisol Garcés con datos del SICOMP y datos abiertos de la PNC.



4. Violencias, políticas de Estado, desplazamiento y migración

4.1 Dinámica de violencia homicida en la región: ¿violencia transformada o transformación violenta?²⁴

¿Cómo se han transformado las formas y la intensidad de la violencia en el Triángulo Norte durante las últimas décadas? – Existen diferentes interpretaciones, que se mueven entre dos extremos: por un lado, la argumentación que el carácter de la violencia mutó de lo político hacia lo criminal, y por otro lado, el razonamiento sobre las continuidades de las violencias y la transformación de la percepción de éstas. Aunque esta discusión persiste, se observan algunas tendencias: i) desde la década de 1970 –y muy probablemente desde antes–, se han mantenido niveles altos de violencia en los países del Triángulo Norte de Centroamérica; ii) existen momentos clave de incremento sustancial de las tasas de violencia homicida; y iii) la finalización de las guerras no es sinónimo de ausencia de violencia.

En efecto, los datos disponibles muestran que la violencia no ha dejado de ser una problemática endémica²⁵ en los tres países entre 1970 y 2018. También se evidencia que los datos oficiales reflejan escasamente la violencia (homicida) durante los años más cruentos del terror de Estado a finales de la década de 1970 y principios de la década siguiente. Los regímenes han tergiversado la violencia contrainsurgente en subregistros, datos difusos y/o ausencias de información, encubriendo la cuantía inhumana y el contenido político-represivo de la violencia. Sin embargo, los datos de las comisiones de verdad y los distintos procesos de justicia transicional han aportado una apreciación más verídica del impacto del terror de Estado: las tasas de homicidio se dispararon a niveles sumamente elevados entre 1979 y 1983, especialmente en El Salvador y Guatemala.

Tendencialmente se identifican dos momentos extremos de acentuación de la violencia en cada país:

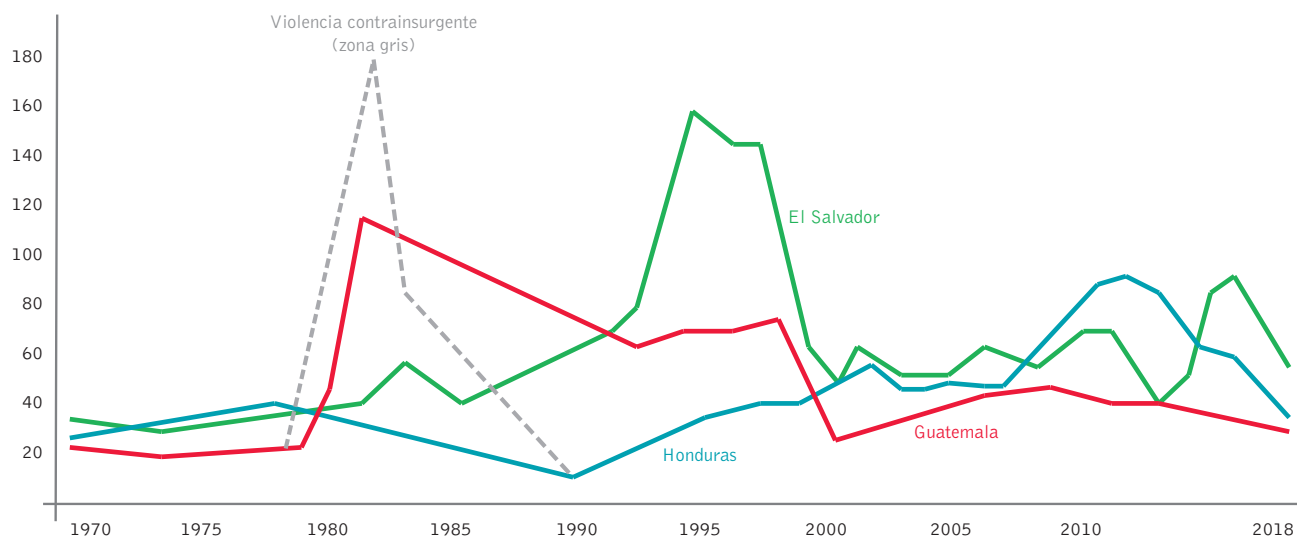
²⁴ Este apartado contiene reflexiones actualizadas y resumidas del artículo “Poder y violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica” (Waxenecker, 2016b).

²⁵ Una dolencia con una tasa de incidencia mayor a 10 por 100,00 habitantes, es considerada una epidemia.

El primer momento corresponde a la cúspide de las políticas contrainsurgentes entre finales de la década de 1970 y los primeros años de la década de 1980. La violencia tiene un contenido fundamentalmente político-represivo, que se materializó en ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas por parte de las fuerzas armadas estatales y estructuras paramilitares. Este periodo de violencia extrema constituye una ‘zona gris’, debido a la brecha evidente entre la cantidad real de muertes violentas y los (sub)registros oficiales de estos años. Aunque en intensidades diferentes, es un fenómeno compartido entre los tres países:

- La Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) estima que en términos muy aproximados tuvieron lugar más de 160,000 ejecuciones y 40,000 desapariciones durante el conflicto armado en Guatemala (1960-1996). En específico, “...unas 132,000 personas resultaron ejecutadas durante el período 1978-1996...”, de acuerdo al informe de la CEH (1999), atribuyendo en más del 90% la responsabilidad al Estado guatemalteco y estructuras paramilitares.
- En el caso de El Salvador, se afirma: “Algunos cálculos conservadores atribuyen a este conflicto salvadoreño un costo en vidas humanas que asciende a las 75,000 personas...” entre 1980 y 1991 (Cruz et.al., 1998). El informe “De la locura a la esperanza” (ONU, 1993) responsabiliza del 95% de los casos de violencia al Estado salvadoreño y fuerzas paramilitares.
- Honduras presenta una particularidad importante: en la década de 1980, la violencia contrainsurgente fue cuantitativamente menos extrema y en el país no se reconoció una situación de conflicto bélico interno, pese a la confluencia de tres fuerzas militares, –la hondureña, la

Tasas de homicidio en Honduras, El Salvador y Guatemala (1970 – 2018)



Elaboración propia con datos de Waxenecker (2016b) y documentos analíticos nacionales

estadounidense y la contra—. De esa forma “... resulta paradójico constatar que la etapa de mayor “militarización” de la sociedad hondureña (periodo 82-84) se llevó a cabo justamente durante el proceso de retorno al Estado de Derecho, con gobiernos democráticamente electos...” (Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, 2002). En este contexto, “grupos paramilitares de exterminio actuaban con impunidad y las desapariciones forzadas de opositores políticos se tornaron sistemáticas. Entre 1980 y 1984 se produjeron la mayoría de las 184 desapariciones forzadas, que posteriormente registró oficialmente el Estado” (CVR, 2012).

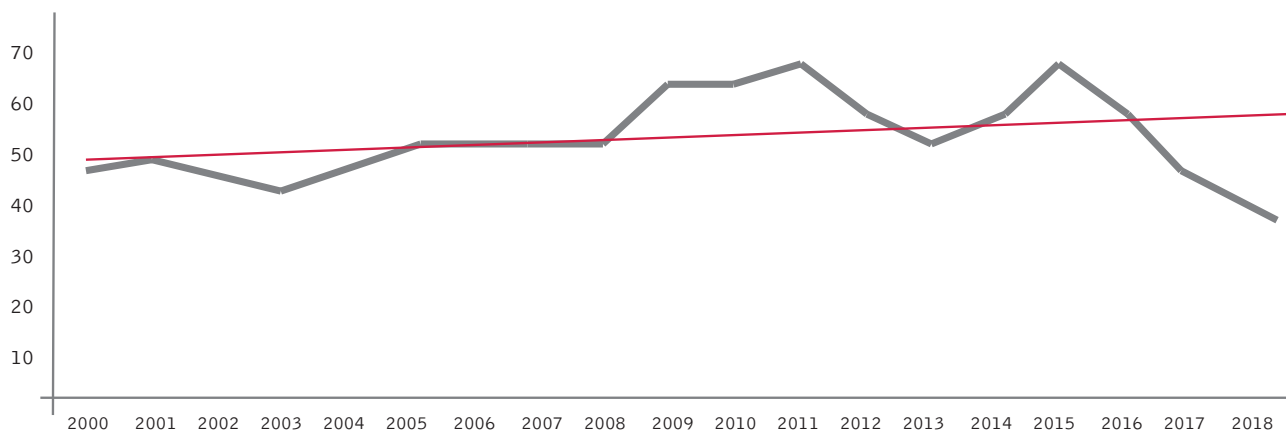
El segundo momento se registra en ‘tiempos de democracia y paz’ en los tres países: en El Salvador entre 1993 y 1997, en Guatemala entre 1992 y 1997, y en Honduras tardíamente entre 2009 y 2012. En el contexto del tránsito complejo hacia el paradigma liberal de pacificación²⁶, se producen auges violentos en momentos de transformación (ruptura/continuidades) y reacomodo de los poderes a circunstancias cambiantes en los tres países:

- En El Salvador, la violencia extrema entre 1993 y 1997 fue analizado por el Grupo Conjunto (1994), partiendo de la hipótesis de la existencia de grupos ilegales armados con motivación política: los escuadrones de la muerte. Este fenómeno ha tenido un amplio arraigo en la realidad socio-política del país, vinculándose estrechamente a la extrema derecha, a cuerpos de seguridad, a estructuras dentro de la Fuerza Armada, a instituciones del Estado y al crimen organizado. Desde la década de 1980, “... se ha producido un proceso de mutación y atomización de aquellas estructuras valentistas tradicionales hacia nuevas formas organizativas en un contexto diferente...”, buscando la “... desestabilización del proceso de paz”, visto “... por los autores intelectuales de estas actividades criminales como una amenaza a sus intereses económicos, políticos o a sus concepciones ideológicas” (Grupo Conjunto, 1994).
- En Guatemala, el auge de violencia (1992-1997) se inscribe en un reacomodo de poderes que transcurrió previo a la firma definitiva de la paz en 1996 (al menos parcialmente). Las líneas de continuidad de estructuras y redes de la contrainsurgencia, –mimetizadas en los laberintos de la criminalidad–, dieron origen a un fenómeno que se reconoció como Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS). Éstos fueron herencia de la guerra y la conspiración de los decenios de 1970 y 1980,

²⁶ De acuerdo con el paradigma liberal de pacificación, la culminación de la guerra es una ventana de oportunidad para un cambio fundamental. En efecto, América Central ha sido uno de los primeros laboratorios de políticas internacionales que promueven el proceso de transformación triple de pacificación, democratización y liberalización económica (Kurtenbach, 2010).



Promedio regional de tasas de homicidio en los tres países (2000 – 2018)



Elaboración propia con datos de los documentos analíticos nacionales

y se convirtieron en las décadas posteriores en la expresión del complejo desafío de la persistencia y mimetización de lo represivo en sociedades de post-conflicto. El informe de REMHI (ODHA, 1998) puntualiza que "...la práctica del horror durante todos estos años ha supuesto también la consolidación de redes de actuación clandestinas, orientadas a satisfacer intereses personales o de grupos de poder. En el contexto de la postguerra, estas redes se han organizado como bandas delictivas que tienen como objetivo el enriquecimiento personal a través del narcotráfico, los secuestros, el robo de carros, etc. Muchas de estas bandas organizadas continúan aplicando los procedimientos [de la violencia contrainsurgente] y no pueden verse como un hecho ajeno a las estructuras tradicionales de poder, como el Ejército."

- En Honduras, –en consecuencia del no-reconocimiento de una situación de guerra– no se produjo una 'paz formal' entre partes en confrontación. Es decir, a diferencia de El Salvador y Guatemala no se produjo un proceso específico de negociación que hubiese alterado el campo de fuerzas gris durante la década de 1990. El reacomodo de fuerzas políticas, económicas, militares y criminales a las condiciones del paradigma liberal de pacificación transcurrió en la normalidad gris de una 'ficción constitucional'²⁷ y crecientes niveles de violencia durante las décadas de 1980 y 1990. Es sino hasta finales de la primera década

del nuevo milenio que ese delicado equilibrio grisáceo experimenta una ruptura: el golpe de Estado en 2009. Se trata –en cierta medida– de un conflicto tardío de transición, gestado desde las entrañas mismas de los poderes de facto y del bipartidismo, que llegó a convertirse en un 'Estado paralelo' y una institucionalidad al servicio de la ilegalidad, la corrupción y la impunidad (Barahona, 2010). Alrededor del golpe de Estado, "...la tradición autoritaria y represiva que ha caracterizado el ejercicio del poder político en el país se mostró una vez más en toda su magnitud [...] Así lo evidencia la interminable lista de violaciones a los derechos humanos y libertades democráticas durante y después del golpe" (CRV, 2012). En general, en los años alrededor del golpe de Estado se experimentó un auge desmedido de la tasa de homicidio en Honduras. en este contexto resalta la responsabilidad de agentes del Estado y de agentes extra sistémicos, que son denominados por la Comisión de la Verdad (2012) como "grupos de poder relativo". Evidentemente, en contenido abiertamente político-represivo de la violencia se mantuvo potencialmente vigente durante la transición.

La violencia política no cesó con 'la paz', sino adquirió forma y contenido en una violencia transformada y difusa, –mimetizada entre lo colectivo y lo interpersonal; entre lo político-represivo y lo criminal-delincuencial; entre lo masivo y lo selectivo–, que surgió precisamente en un contexto de transformación múltiple de las estructuras de poder en la región. Esta mimetización de la violencia representa una de las transformaciones más profundas en el historial reciente de la región. La permanencia y la

27 Barahona (2010) argumenta que el modelo de Estado y de democracia es una ficción, que encubre la corrupción pública y la impunidad en un pretendido Estado de Derecho, "útil solamente para legitimar un modelo de gobernabilidad que se pretende democrático y una democracia que se pretende legítima."

mimetización de determinados entramados de poder en lo institucional y lo extra-institucional es un factor clave.

Por tanto, resaltar la pacificación como momento inmediato de ruptura –poniendo fin a la violencia colectiva/política y dando inicio a la violencia individual/delincuencial– resulta ser una interpretación simplificada. Pero igualmente simplista resultaría una explicación exclusiva a partir de la continuidad de motivos político-represivos y la mimetización de estructuras represivas.

En efecto, la adscripción de toda la violencia homicida a cualquier fenómeno único –ya sea colectivo o interpersonal– resulta engañoso. En especial, la violencia atribuida a las pandillas –aunque también es innegable que se han configurado en importantes actores de la violencia– se ha prestado a interpretaciones monocausales y especulaciones estadísticas desmedidas. Igual ‘suerte’ parecen correr los grupos asociados al narcotráfico (o el crimen organizado en términos genéricos), pues, son mencionados recurrentemente en forma simplificada como raíz exclusiva de la violencia homicida. Desgraciadamente, el ‘simplismo’ ha sido la directriz en los discursos políticos y los enfoques de seguridad en las últimas dos décadas. Pues, el simplismo (y el populismo punitivo) produce réditos políticos inmediatos, pero –sin duda– es contraproducente para la propia situación de seguridad en el mediano plazo²⁸. En realidad, el cuadro de las violencias ha sido y es mucho más heterogéneo. Los datos estadísticos son ambiguos y la brecha entre discurso y realidad parece ser considerable. Hay problemas de visibilidad y de enfoque ante la problemática perpetuada de los altos niveles de violencia homicida en los países del Triángulo Norte de Centroamérica.

Desde el año 2000, las tasas de homicidio en los tres países parecen estar reclusas en un ciclo ascendente aún no agotado: el actual promedio regional apenas vuelve a los niveles de principios del milenio, tras una década y media de incremento e incluso repuntes extremos. Los niveles de las tasas de homicidio siguen siendo endémicos y las reducciones recientes

28 “En suma, las leyes o las estrategias publicitarias de los últimos dos presidentes de Arena [Flores y Saca] produjeron pandillas mucho más fuertes, con sofisticadas estructuras internas; introdujeron de manera paulatina la lógica económica en la guerra que libraban con sus rivales; le heredaron al país una dinámica bélica en plena escalada y un irreparable desperdicio de tiempo para comprender el principal motor de la violencia en el país. En este país donde, según las encuestas, la violencia representa la mayor preocupación de sus habitantes” (Martínez, 2018).

aún carecen de sostenibilidad. Por ejemplo, en el caso hondureño la “...tasa nacional de homicidios se redujo de 59,05 por 100.000 habitantes en el 2016 a 43,5 en el 2017 y a 40,72 en el 2018, y el municipio tradicionalmente violento de San Pedro Sula, así como el Distrito Central, experimentaron reducciones en la tasa de homicidios de hasta un 25%, superando la reducción del índice nacional. Al mismo tiempo, el alto número de muertes clasificadas como “no identificadas”²⁹ resulta en una sobreestimación de la reducción reportada de la tasa de homicidios” (ACNUDH, 2019: 6).

La heterogeneidad de la violencia homicida se refleja en los datos sobre el móvil de estos crímenes. Pese a las limitaciones de estas estadísticas³⁰, se evidencia que no existe un móvil único o exclusivo, que pueda explicar el conjunto de la violencia homicida. Del total de homicidios en los periodos analizados, los asesinatos relacionados con pandillas alcanzan –de acuerdo a estas estadísticas– una incidencia promedio del 2,5% en Honduras (2007-2018), del 3,3% en Guatemala (2012-2015) y del 4% en El Salvador (2001). Los homicidios vinculados al tráfico de drogas representan en promedio el 1,5% en Honduras y el 0,1% en Guatemala. En El Salvador se carecen de datos.

En todo caso, la cantidad de homicidios atribuidos a las pandillas es inferior a otras estimaciones³¹ y, en especial, el número de “...homicidios relacionados con el tráfico de drogas ofrece un panorama todavía más absurdo” (Insight Crime, 2016). Por ejemplo, haber registrado solamente 25 asesinatos relacionados al tráfico de drogas en Guatemala entre 2012 y 2015 “...carece de un patrón o una tendencia discernible” (Insight Crime, 2016). Según el mismo informe sobre Guatemala, “no es de extrañar entonces que el 49 por ciento de los homicidios sean clasificados como “desconocidos”, y que el 37 por ciento sean clasificados como “venganzas personales”, una

29 La Universidad Nacional Autónoma de Honduras entre enero y junio de 2018 registró 308 muertes “no identificadas”, y 596 en 2017.

30 Insight Crime (2016) considera que la clasificación de los móviles de homicidios “...tiene grandes limitaciones. Es realizada por personal que no está entrenado en el análisis del crimen, y se basa en presunciones fragmentarias y preliminares de las primeras personas que responden a sus preguntas.”

31 “En El Salvador, la “información producida por la PNC indicaba que los homicidios atribuidos a pandilleros en 2011 rondaban el 26.4% del total nacional (UCATI, Subdirección de investigaciones, 2011). Las cifras producidas por la policía en el periodo de Funes indicaban que los homicidios adjudicados a pandilleros no sobrepasaban el 30%”. (Aguilar, 2019: 45). El mismo estudio muestra los porcentajes de homicidios atribuidos a pandilleros entre 2009 y 2013: el 10.4% en 2009, el 11.3% en 2010, el 26.4% en 2011, el 30.9% en 2012 y el 18.4% en 2013.

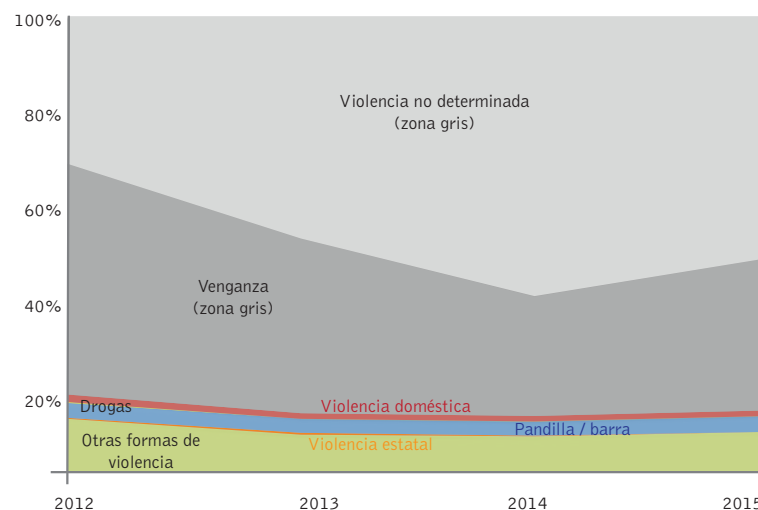


Análisis de móviles de homicidios (porcentajes): Honduras 2007 – 2018



Elaboración propia con datos de Waxenecker (2016b) y boletines nacionales de IUDPAS (2015 – 2018)

Análisis de móviles de homicidios (porcentajes): Guatemala 2012 – 2015



Elaboración propia con datos de Insight Crime (2016)

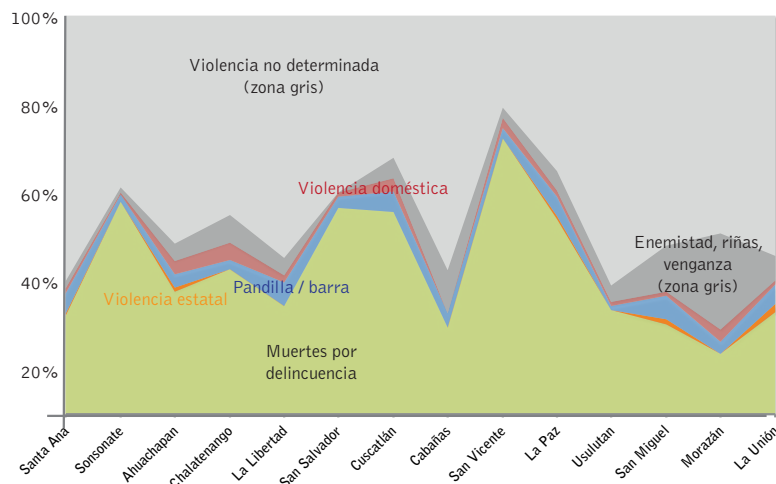
categoría sin sentido y demasiado amplia, que no permite establecer qué o quién fue el culpable." En el caso de Honduras, los datos son similares: casi el 51% de los homicidios aparece "sin datos" y el 25% se registra como "ajuste de cuentas (sicariato)". Y también los datos de El Salvador muestran coincidencia: el 52% corresponde a móviles desconocidos y el 4% a venganzas, riñas y enemistad.

En estas amplias franjas grises de lo desconocido y genérico se oculta el carácter complejo y heterogéneo de las violencias en el siglo veintiuno. El poder explicativo de las categorías resulta limitado, pues, contabiliza hechos y motivaciones individuales,

mientras el entorno social de los propios hechos queda al margen. De esta forma, la información disponible presenta sesgos e insuficiencias que invisibilizan y descontextualizan las dinámicas subyacentes de la violencia.

"En este complejo entorno, el discurso público tiende, en gran medida, a centrarse en las pandillas como la principal causa de violencia. Sin embargo, no se dispone de datos desagregados oficiales sobre el contexto situacional y el tipo de violencia homicida [...] Al ACNUDH le preocupa que el discurso político se centre en gran medida en ciertos tipos y actores de la violencia, subestimando otros, como son

Análisis de móviles de homicidios (porcentajes): El Salvador 2001



Elaboración propia con datos de Molina Vaquerano, Fabio, 2005

Nota: En El Salvador no se tienen datos recientes. Sin embargo, la gráfica representa en esencia una misma situación: la prevalencia de las zonas grises y desconocidas de la violencia homicida.

las redes criminales con estrechos vínculos políticos y económicos” (ACNUDH, 2019: 7). Lo anterior es una valoración concreta del caso hondureño, sin embargo, es muy característico para los demás países de la región.

Pues, aquellos datos estadísticos más bien cuantifican manifestaciones empíricas de violencia interpersonal y no son capaces de describir adecuadamente la complejidad y la heterogeneidad de la violencia homicida, en especial, aquella delicada línea de continuidad de la violencia estructural mimetizada en los ciclos no agotados de transformación y reacomodo de poderes. En este orden de ideas, Bourgois (2009) argumenta que esta “...violencia interpersonal no está provechosamente conceptualizada como una categoría teórica de la violencia. [...] [La violencia

interpersonal] tiene que ser analizada con relación a categorías procesuales más teóricas de violencia invisible, tales como la violencia estructural, simbólica y normalizada. [...] El continuo en el que se encuentran está impregnado de poder y eso hace que se permeen jerárquicamente unas sobre otras al mismo tiempo que se traslapan horizontalmente, reproduciéndose no sólo a sí mismas sino también a las estructuras políticas de desigualdad que las fomentan y las impulsan...”

Desde este punto de vista, es importante reconocer que la violencia es heterogénea y permeada de poder. Y quizá uno de los desafíos más grandes es que las políticas públicas así la aborden.



4.2 Transformaciones en cuestiones de políticas de seguridad

Las transformaciones se caracterizan por contener simultáneamente rupturas y continuidades. Las transformaciones corresponden –al mismo tiempo– a dinámicas particulares de cada país y de sus propios ciclos políticos, de los cuales resaltan: i) la alternancia política en El Salvador en 2009; ii) el golpe de Estado en Honduras en 2009 y iii) la renuncia del gobierno de Guatemala en 2015.

El Salvador:

Hasta junio 2004: Francisco Flores (ARENA)

2004 – 2009: Antonio Saca (ARENA)

ALTERNANCIA

2009 – 2014: Mauricio Funes (FMLN)

2014 en adelante: Salvador Sánchez Cerén (FMLN)

Honduras:

2002 – 2006: Ricardo Maduro (PN)

2006 – 2009: Manuel Zelaya (PL)

GOLPE DE ESTADO

2009 – 2010: Roberto Micheletti (gobierno de facto)

2010 – 2014: Porfirio Lobo (PN)

2014 – 2018: Juan Orlando Hernández (PN)

2018 en adelante: Juan Orlando Hernández (PN)

Guatemala:

2004 – 2008: Óscar Berger (GANA)

2008 – 2012: Álvaro Colom (UNE)

2012 – 2015: Otto Pérez Molina (PP)

RENUNCIA DEL GOBIERNO

2015 – 2016: Alejandro Maldonado Aguirre (gobierno interino)

2016 en adelante: Jimmy Morales (FCN)

En este contexto, se pueden encontrar cuatro características descriptivas para la región:

(1) Neblina cognitiva y simplificación interesada:

Aguilar (2019) habla de la 'neblina cognitiva' y de la 'simplificación políticamente interesada' para describir los enfoques de las políticas de seguridad. Precisamente las 'zonas grises' de la violencia – descritas en el apartado anterior– grafican los vacíos de conocimiento sobre la complejidad y heterogeneidad de la violencia misma. Y al mismo tiempo, "...un rasgo que ha dominado en los enfoques de las políticas de seguridad [...] es la interpretación y conceptualización reduccionista del fenómeno delincriminal general y de las pandillas en

particular como un problema de seguridad (pública y nacional), lo que ha justificado que sea abordado únicamente desde el poder penal del Estado" (2019: 78-79). Estas características describen –sin duda– una tendencia regional.

(2) Algunas transformaciones (no exentas de contradicciones):

En la región también han tenido lugar iniciativas interesantes en materia de políticas de seguridad. Por ejemplo, los intentos de reformas policiales en los tres países durante la última década, la tregua con grupos pandilleros en El Salvador o las políticas sociales más integrales en Guatemala no son exentas de contradicciones, pero sí representan intentos de transformación de enfoques y prácticas políticas en los ámbitos de la seguridad. Cuando menos, algunas de estas medidas parecen haber sido capaces de influir positivamente en la reducción de las tasas de violencia en Honduras (2005-2006), Guatemala (2010-2012) y El Salvador (2013-2014). Sin embargo, estas medidas parecen ser la excepción.

(3) Lo excepcional se vuelve permanente:

Estas excepciones se refieren al otro extremo: la intervención militar y los enfoques de 'mano dura'. Pues, se trata de medidas aparentemente delimitadas, que adquieren un carácter perdurable. En efecto, "... con los Planes Mano Dura impulsadas a mediados de la década pasada, se inició el camino para la participación continua y sistemática del ejército en funciones policiales que se mantienen hasta la actualidad" (Aguilar, 2019: 80). Ello plantea desafíos y contradicciones en los ámbitos de la democracia y el Estado de Derecho, en la confluencia de poderes paralelos y fuerzas estatales en la violencia misma, y en el incremento de las violaciones a los Derechos Humanos en la región.

(4) Un conjunto de políticas fracasadas:

Las recientes caravanas de migrantes no son solamente "...un símbolo de fracaso de los gobiernos centroamericanos, también [son] un símbolo de fracaso de las políticas de deportaciones de Estados Unidos. Estas políticas han generado más violencia que terminan pagando los más vulnerables de la sociedad." Se genera un círculo vicioso de migración y violencia, y por tanto, "... la caravana migrante es la cosecha de lo que la misma política de deportaciones

sembró.”³²

En todo caso, cada país presenta también sus particularidades:

a) Guatemala

Sobre la base de los cuatro apartados anteriores, se puede establecer que desde el año 2004 al 2018, las políticas públicas claves en materia social, de seguridad y justicia han tenido una serie de continuidades y discontinuidades:

En **seguridad ciudadana**, y en el marco de los principios y compromisos que establece la Constitución de Guatemala, los Acuerdos de Paz, y del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, ha habido avances que pueden considerarse como “discontinuidades o rupturas” a la lógica de seguridad nacional existente en décadas anteriores, que se expresan en una serie de leyes y normas que democratizan y modernizan el funcionamiento de los entes de seguridad del Estado, y en esfuerzos que apuestan a la creación y fortalecimiento de una inteligencia civil en el país.

Sin embargo, por otra parte, se expresan de forma permanente las tendencias a la continuidad de militarizar la seguridad ciudadana, y se desarrolla una especie de fuerzas en constante choque, en donde a veces hay avances hacia la democratización, pero la mayoría de las ocasiones se regresa hacia modelos represivos y coercitivos.

En el caso de Guatemala, además se relacionan con la actuación de las CIACS o RPEI que apuestan por una seguridad ciudadana controlada para asegurar su intereses económicos y políticos, que vuelve más compleja la situación y plantea un escenario de enormes desafíos para la sociedad civil que apuesta por una construcción democrática del Estado.

“Su efecto es regresar a la sociedad guatemalteca a concepciones y prácticas de seguridad de raigambre autoritaria, en las que la seguridad de las personas se subordina y se sacrifica a los intereses de estabilidad política de regímenes autoritarios carentes de legitimidad democrática.” (Arévalo, 2018)

En lo relacionado con **pobreza, desigualdad y exclusión**, desde 2004 a la fecha, las políticas públicas han tenido la continuidad de apostarle a una

perspectiva de desarrollo que no prioriza soluciones a largo plazo para la pobreza. Las políticas sociales se han enfocado a programas sociales de asistencia en que cada gobierno ha puesto énfasis distinto y más o menos recursos, pero que no han logrado generar planes sostenibles para la población. A excepción del gobierno de Colom, en donde los niveles de pobreza disminuyeron significativamente debido a una alta inversión en programas sociales, en el resto de los años se ve una tendencia débil en su disminución, y desde 2014 a la fecha se evidencia un claro retroceso con el incremento de la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

El poco avance en el aumento del salario mínimo, la baja o nula inversión en el campo, la negativa de aprobar la Ley de Desarrollo Rural Integral, los frustrados intentos de reforma fiscal, las exenciones de impuestos a maquilas, ganaderos e importaciones, entre otras, resumen las dificultades que se enfrentan para superar la pobreza. Guatemala es de los pocos países de América Latina que, a pesar de tener un crecimiento macroeconómico, no se refleja en los índices de bienestar de la población y en donde la pobreza y pobreza extrema ha aumentado debido a la desigualdad en el reparto de la riqueza.

En 2014, el Banco Mundial presentó hallazgos sobre la economía guatemalteca como parte de la iniciativa Análisis para el Diálogo Nacional (ADN): “A pesar del crecimiento económico, Guatemala es el único país en América Latina en donde los ingresos del 40% más pobre de la población disminuyeron entre 2003 y 2012.”

Por otra parte, el modelo de desarrollo que se ha venido promoviendo con celeridad en el país, privilegia la apertura a la inversión extractiva y el desarrollo de megaproyectos empresariales relacionados con la explotación de recursos naturales, tales como minería, petróleo, hidroeléctricas, siembra de monocultivos, entre otros.

Según el Informe sobre la situación general de los derechos de los migrantes y sus familias, del relator Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH,

“La dinámica migratoria en cada país de la región presenta particularidades. Son comunes las condiciones de inequidad, desempleo, precariedad, falta de inversión pública y privada, falta de servicios públicos y sociales, corrupción e impunidad a diversos niveles, inseguridad

32 Ambrosius, Christian (El Faro): ¿La caravana migrantes fue creada en Estados Unidos?; 03 de abril de 2019



ciudadana, inseguridad alimentaria, diferentes tipos de violencia social y política y la ausencia de un auténtico Estado de Derecho, condiciones que obligan a migrar a miles de personas” (CIDH, 2011).

Por aparte, los países del TNC –El Salvador, Guatemala y Honduras– han sufrido una escalada de la violencia ejercida por los grupos de delincuencia organizada. Las tasas de homicidios se encuentran entre las más altas jamás registradas y son tan mortales como muchos conflictos armados contemporáneos. También predomina la violencia sexual y la inmensa mayoría de víctimas son niñas de 10 a 19 años de edad.

Las desapariciones, el reclutamiento forzado en las pandillas, y la explotación sexual de niñas y mujeres también son parte del patrón de violencia. La extraordinaria epidemia de violencia ha obligado a grupos diversos de personas a huir de sus hogares y buscar protección internacional, particularmente en los países limítrofes y cercanos (CIDEHUM, 2012).

Esta situación, asociada a múltiples factores históricos, políticos y sociales, contribuye a hacer de la violencia un medio utilizado por muchos sectores y actores para mantener o ganar poder, resolver conflictos y beneficiarse económicamente (Interpeace, 2009), actuando en impunidad y en muchas ocasiones coludidos con agentes estatales.

Guatemala cuenta desde 2006 con políticas públicas en materia de prevención de la violencia y persecución del delito, y aunque han presentado estrategias para el abordaje del fenómeno, se ha tenido una tendencia a lo coercitivo más que a lo preventivo, y no han presentado impactos para la mejora de la situación, ni en la transformación de las causas del fenómeno.

La institucionalidad del área de seguridad en Guatemala se integra por diversos espacios jurisdiccionales y distintos tipos de actores que tienen distintos roles, pero relacionados: quienes diseñan las políticas, quienes conducen las acciones, quienes se dedican a la coordinación entre todos los entes involucrados, y quienes están a cargo del análisis y aproximación a la problemática. Cinco instituciones intervienen en la aproximación estratégica: el Consejo Nacional de Seguridad, los Ministerios de Gobernación y Defensa, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva y el Consejo Asesor de Seguridad. El Consejo Nacional de Seguridad, que coordina el sistema de seguridad,

define políticas estratégicas y asesora al Presidente de la República; está integrado por el Vicepresidente, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Gobernación, Ministro de Defensa, Secretario de Inteligencia del Estado y Procurador General de la Nación.

Sin embargo, debido a la visión coercitiva y la militarización de la seguridad ciudadana, se pone menos énfasis en desarrollar políticas públicas que generen y fortalezcan una visión democrática que ha sido efectiva en países que han salido de problemáticas similares de violencia. Apostar al fortalecimiento de la policía civil, de la investigación criminal civil con calidad técnica, a la coordinación interinstitucional, a un mejor funcionamiento del sistema penitenciario, a programas de prevención del delito, a una doctrina policial que integre derechos humanos y supere la visión coercitiva y represora, entre otros, han sido los mecanismos que han permitido a estos países disminuir la delincuencia y criminalidad.

“Las ciencias sociales nos enseñan que el punto de inflexión central en la ruta histórica hacia sociedades prósperas y pacíficas es el momento en que la gobernabilidad del estado deja de requerir del poder coercitivo y descansa en la legitimidad que le otorgan sus ciudadanos. Parecía que, en la coyuntura crítica de las dos últimas décadas, habíamos comenzado a avanzar en esa ruta. En términos de la construcción de una institucionalidad democrática...” (Arévalo, 2018)

Los gobiernos de 2004 a la fecha han mantenido la participación del ejército en la seguridad ciudadana, a través de diversas acciones. En el gobierno de Óscar Berger puso en marcha el “Plan de Movilización” –del Ejército– con la captación de efectivos, de carácter temporal, para apoyar en el mantenimiento de la seguridad interna y enfrentar las amenazas de la delincuencia y el crimen organizado. La gestión de Álvaro Colom mantuvo la intervención militar en la seguridad ciudadana, incrementó el personal militar y reinstaló antiguos destacamentos militares. En la administración de Otto Pérez Molina se crearon tres nuevos escuadrones de seguridad ciudadana, con cerca de 1,500 soldados. En la actualidad el gobierno de Jimmy Morales sigue empleando al ejército en la seguridad ciudadana y ha otorgado aumentos en el presupuesto con la excusa de necesitarlos para controlar la criminalidad. Con datos del Ministerio de Finanzas Públicas, se puede estimar la cantidad de

recursos que son asignados al Ejército. Entre 2009 y 2017 se han invertido Q 1,504,100,000.00 (más de 1.5 mil millones de quetzales) y destaca que desde el año 2010 lo gastado supera lo aprobado, es decir que cada año han recibido asignaciones adicionales, en muchas ocasiones re-asignando presupuestos aprobados para otros ministerios.

Existen tres grandes áreas de preocupación por la militarización de la seguridad ciudadana y de la inteligencia civil, y que se relacionan con efectos sobre la vida de las personas:

La **primera** está relacionada con el abuso de derechos humanos, pues está demostrado y documentado que el involucramiento de las FF.AA. en la seguridad aumenta las acusaciones por abusos y violaciones de derechos humanos, no sólo en Guatemala, sino en otros lugares del mundo.

La **segunda** se vincula con la gobernabilidad democrática pues, aunque el país ha avanzado en la consolidación de alguna institucionalidad democrática, en comparación con la época de las dictaduras, una mayor intervención militar en asuntos de seguridad o tener militares o ex militares en cargos en el MINGOB abre la puerta para la politización y utilización del Ejército para fines sectoriales de grupos de poder, CIACS o RPEI.

La **tercera** es que están retrocediendo los progresos logrados en seguridad ciudadana, especialmente en la profesionalización y mayor legitimidad que había logrado la PNC, y en el recorte de los pocos programas de prevención para jóvenes en riesgo.

Por otra parte, un caso paradigmático de discontinuidad resulta ser el esfuerzo para fortalecer la Dirección General de Inteligencia Civil –DIGICI– adscrita al Ministerio de Gobernación, que fue creada en el gobierno de Berger y fortalecida en el gobierno de Colom, y que sin embargo no logró consolidarse y retrocedió de forma alarmante en los dos gobiernos posteriores. En la actualidad está nuevamente cooptada por militares y ex militares. Sacar a los militares a las calles se contradice con un enfoque preventivo y orientado a brindarles oportunidades a las poblaciones más vulnerables que sufren la violencia, pues en la actualidad el objetivo principal de la seguridad ya no es el Estado como tal, sino el establecimiento de un sistema político democrático que permita a los ciudadanos convivir en paz y libres de amenazas.

El Estado Democrático, como concreción del poder organizado de una sociedad, sólo puede hacer uso de la coerción y de la fuerza dentro de un ordenamiento legítimo y legal. Para ello, es necesario que exista una estructura democrática, que en materia de seguridad privilegie a la persona humana y establezca distancia respecto a otros modelos —como el establecido durante la vigencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional— donde el beneficiario de manera incuestionable era el Estado autoritario (Rosada, 2004).

Este debilitamiento de la seguridad ciudadana democrática y de la inteligencia civil genera condiciones extremas de violencia que influyen de forma directa en el desplazamiento de las personas. Especialmente preocupante es la actuación del crimen organizado y las maras o pandillas, pues de acuerdo a instancias especializadas en criminalidad en la región, las organizaciones criminales de Guatemala son las más sofisticadas y peligrosas de Centroamérica. Algunas de ellas han estado operando por décadas, y tienen en sus filas a antiguos miembros del ejército, agencias de inteligencia y miembros activos de la policía. La mayor parte de su actividad consiste en transportar drogas ilegales hacia el norte, y se vinculan con el cultivo de marihuana y amapola, así como en el tráfico de personas, el secuestro, la extorsión, el lavado de dinero, el contrabando de armas, las redes de adopción ilegal y otras actividades ilegales. Frecuentemente, trabajan con grupos de México, Colombia y otros países centroamericanos. Tienen el potencial de expandirse y comandar grupos criminales de los países centroamericanos y utilizar a las maras para sicariato.

Por otra parte, aunque las pandillas o maras no han logrado un control territorial y fortaleza como en Honduras y El Salvador, tienen un importante asidero en barrios populosos de áreas urbanas de todo el país. Además, los grupos de pandillas (MS13 y Barrio 18) intentan controlar las cárceles, lo que a veces conduce a enfrentamientos con los presos comunes. También operan desde las cárceles guatemaltecas sobre todo en lo relacionado con extorsiones, robos y trasiego de drogas. Las formas de violencia empleadas por estos grupos criminales se transforman en “factores expulsores” de desplazamiento forzado interno y migración internacional, también forzada. A continuación, analizaremos algunos de estos delitos y veremos cómo terminan siendo un detonante del desplazamiento.



b) El Salvador

Los planes, medidas y acciones de seguridad han estado dirigidas principalmente a resolver el problema de la violencia homicida, que a la luz de la opinión pública nacional genera el mayor impacto y coloca al país a nivel internacional en permanentes records mundiales. Sin embargo, otros fenómenos de violencia como las desapariciones, el abuso de poder por parte del Estado y los desplazamientos forzados internos han sido constantemente sumergidos en procesos de invisibilización, naturalización y hasta encubrimiento.

Un hecho relevante en estos periodos es que la Fuerza Armada ha sido un protagonista permanente en el cumplimiento de tareas de seguridad pública, en absoluta violación a lo condicionado en los Acuerdos de Paz. Su uso ha sido privilegiado y va desde la práctica de destinar comandos militares de forma permanente y prolongada en diversas tareas de seguridad pública, hasta el nombramiento de generales en puestos claves como la Dirección de la PNC y del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública³³.

Los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI tuvieron un descenso importante en los niveles de violencia homicida, que hicieron creer en la posibilidad real de cambiar la situación y vivir menos presionados por las muertes violentas. El siglo inició con cifras alentadoras que pasaron de 7.3 a 6.5 muertes diarias entre el año 2000 y el 2003. Aunque la cifra es alta y considerada una epidemia por la Organización Mundial de la Salud, haber salido de la cifra de 22 muertes diarias de 1995, representó una esperanza y un avance frente a una sociedad que recientemente había terminado una guerra y superado algunas de las consecuencias de ese prolongado y sangriento conflicto.

Coincidiendo con la implementación de la política de Mano Dura y los procesos electorales de alcaldes y diputados de marzo de 2003 —que ARENA perdió frente a su principal adversario el FMLN— y las elecciones presidenciales del 2004, el aumento de asesinatos y la crueldad con que se cometían también iniciaron un incremento, pasando a un promedio de 8 asesinatos diarios al finalizar el año.

Los años 2005 y 2006 representaron un revés para la Mano Súper Dura y acentuaron nuevamente la tendencia de un problema de seguridad grave y que no estaba siendo resuelto por el gobierno de turno que contaba con un Estado que subsistía sus primeros años de refundación producto de los Acuerdos de Paz. La suma de homicidios de ambos años llegaron a 7,740 homicidios con un promedio diario 11 salvadoreños asesinados, cerrando el cerco de desesperanza y miedo generalizado que tendría sus consecuencias directas en fenómenos como la migración irregular, al combinar fatalmente la crisis económica y la violencia social.

El gobierno de Antonio Saca llegó al final de su ciclo ejecutivo (2009) con 6,500 efectivos militares en tareas de seguridad pública y cerca de 4,400 muertes violentas. Por su lado, el periodo de Mauricio Funes (2009-2014) concluyó con una tropa de 11,200 soldados en las calles y rondando los 4,000 homicidios. Ambos datos evidencian la presencia masiva de la Fuerza Armada en las calles, al tiempo de una sostenida racha de violencia homicida como principal problema a resolver. Las decisiones y prácticas asumidas como políticas públicas de seguridad representaron una agudización de la violencia generalizada que fue tomando caminos insospechados en los años sucesivos.

Otras expresiones de violencia, como el desplazamiento forzado, las desapariciones de personas y el surgimiento de múltiples cementerios clandestinos, afloraron y sentaron las bases de los polimorfismos que la violencia homicida trajo consigo, generalizando la violencia de manera exponencial. Este mismo clima hostil ha mantenido altos índices de migraciones, la mayoría de las veces de carácter irregular y hacia Norteamérica.

Para los años 2007 y el 2008, la carrera electoral por los comicios presidenciales del 2009 había arrancado y los poderes en contienda sabían que el tema de la seguridad y la violencia habían jugado un papel importante en los últimos procesos electorales. Aunque las cifras de homicidios en ambos años habían bajado respecto al 2005 y 2006, la percepción de inseguridad y violencia estaba presente en la sociedad. Una expresión de la situación vivida estaba latente y muchos salvadoreños seguían en su afán de marcharse del país porque consideraban inviable vivir en él. Parecía que la prioridad nacional se centraba en fortalecer a los actores que negociaron el fin de la guerra en detrimento de encontrar soluciones reales

33 En mayo del 2013 la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el nombramiento de militares al frente de la PNC y del ministerio de Justicia y Seguridad, donde el presidente Funes había nombrado meses atrás a dos generales.

y duraderas a problemas cada vez más sentidos como las violencias sociales y sus consecuencias directas.

Pese a la cantidad de planes, acciones y estrategias implementadas en el presente siglo en el ámbito de seguridad, el Estado ha carecido de políticas públicas de seguridad acertadas, que den soporte a una forma de actuar y pensar oportunamente para resolver el problema. Fue hasta el gobierno de Mauricio Funes (2009-2014) que aparece formulada una política como tal, la misma que fue reciclada por el gobierno de Sánchez Cerén en su contenido y cambiando únicamente a los titulares responsables de su implementación en el papel y en las calles, con resultados que ya se conocen y que no resolvieron el problema. Otros temas sensibles como las migraciones y solicitudes de asilo no fueron considerados de manera seria por los diferentes actores políticos del país.

El carácter expulsor de la nación tomó fuerza en la primera década del siglo XXI y las condiciones de crisis y violencia generalizada contribuyeron a dar fuerza a la idea de un país poco viable e inseguro para vivir.

c) Honduras

En Honduras, se han militarizado las políticas de seguridad. “El Congreso Nacional aprobó la realización de operativos por parte de las Fuerzas Armadas, lo que ha llevado a que los militares estén en las calles de manera permanente. Uno de los operativos militares de mayor duración es la operación Xatruch, que se ejecuta en el Valle del Aguán, departamento de Colón. [...] También se aprobaron leyes como TIGRES (Estrategia Interinstitucional en Seguridad y Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad) y la Ley Policía Militar de Orden Público (PMOP), con la creación inmediata de un contingente de 1.000 militares (500 para Tegucigalpa y 500 para San Pedro Sula), pero el Decreto le da potestad a la Secretaría de Defensa de aumentar el ejército hasta 5.000 militares más en el momento que el Estado lo requiera. Estas leyes y su puesta en práctica han significado las acciones más evidentes de militarización de la política de seguridad de la sociedad hondureña” (Sosa Iglesias, 2014: 204-205). Desde 2009, tanto la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) como Amnistía Internacional (AI) señalan un retroceso delicado en materia de Derechos Humanos. De acuerdo a AI, “...

una preocupación fundamental es que la policía y el ejército estén contribuyendo de hecho a la violencia, en lugar de combatirla, en una situación que se agrava aún más por la ausencia casi total de rendición de cuentas por los abusos cometidos” (ver Sosa Iglesias, 2014: 205). Pues, en Honduras se instaló un patrón de violación a los derechos humanos³⁴, que se caracteriza por el uso excesivo de la fuerza pública y criminalización de la protesta, la represión selectiva, y la disfuncionalidad del sistema de justicia:

a) Uso excesivo de fuerza pública y criminalización de la protesta:

“El creciente descontento popular suscitado al interior de la sociedad hondureña por la interrupción del orden democrático fue contenido a través de una política de fuerza de marcado sesgo autoritario. Esta política se inserta en la visión del control social por vía del terror. Para la Comisión, el patrón de represión y las violaciones a los derechos humanos en torno a esta figura obedecen a una política de estado” (CVR: 2012: 102).

b) Represión selectiva:

“El patrón de represión selectiva o dirigida [...] presenta las siguientes características: 1. Multiplicidad de injerencias indebidas en la vida privada de las personas afectadas por este patrón [...]. 2. Vigilancia, seguimientos y amenazas reiteradas. 3. Secuestro, torturas y ejecuciones arbitrarias.” (CVR, 2012: 103).

c) Disfuncionalidad del sistema de justicia:

“Asimismo, metafóricamente, se puede afirmar, con toda propiedad, que el aparato de justicia, como tal, se plegó y se postró ante el régimen de facto. La justicia se hizo una extensión del Ejecutivo y con ello negó dos de los principales principios que deben regir los órganos jurisdiccionales en una sociedad democrática: independencia e imparcialidad” (CVR, 2012: 110).

³⁴ “El Patrón de violación a los derechos humanos se asume entonces, como una forma operativa característica y, por ende, diferenciable por notas y señas especiales, que sigue modelos consistentes y bien determinados, lo que en síntesis, termina convirtiéndolos en una especie de *modus operandi*. En este sentido, la Comisión distingue rasgos característicos de los patrones, entre ellos: - El patrón de violación se define por ser instrumental en razón que se estructura en pro de fines concretos; - El patrón se vincula con otros patrones por lo que se dice que están interconectados y, - El patrón en su conjunto describe un contexto y mecanismos que han dado lugar a las violaciones a los derechos humanos” (CVR, 2012: 99)



“Se ha transitado de una política criminal de corte democrático a una política de seguridad de estado; de un sistema garantista a un sistema inquisitivo; de un sistema de legalidad a uno de arbitrariedad; todo ello congruente con los postulados de regímenes totalitarios para quienes el Estado se erige como un fin en sí mismo...” (CVR, 2012: 113).

Ese patrón de violación a los derechos humanos se puede considerar –de alguna manera– como un continuum, transmutado y mimetizado en la transición democrática y reforzado desde el golpe de Estado en 2009. En tanto la violación a los derechos humanos “...constituye un elemento duradero de la realidad, –alrededor del cual (inter)actúan una serie de agentes institucionales y extra sistémicos–, es razonable considerarlo un campo organizacional susceptible a interrelaciones sistemáticas y cambios isomorfos³⁵.

Y en tanto las fuerzas armadas son un actor central de ese campo organizacional, el mismo adquiere importancia para el análisis de los ciclos de militarización.

Y de acuerdo a Sermeño, a la inseguridad ciudadana se suma “... la debilidad de los organismos operadores de justicia, en quienes la ciudadanía tiene muy poca confianza [...]: ni siquiera un tercio de la población adulta llega a confiar en cualquiera de dichas instituciones...” (2018: 41).

Niveles de confianza en los operadores de justicia en Honduras (año referencial 2012)

Institución	Porcentaje		No confía, según su nivel educativo (%)		No confía, según quintil socioeconómico	
	Confía	No la conoce	Primario	Superior	I	V
Corte Suprema de Justicia	32.6	7.8	55.2	70.3	36.8	71.7
Tribunales de Justicia	32.0	5.9	57.4	75.3	40.9	74.1
Policía	31.0	0.3	63.8	82.6	44.1	82.9
Ministerio Público	30.7	3.8	62.3	74.9	47.0	74.2

Con datos de Sermeño, 2018:19

35 La cuestión de la militarización isomorfa se apoya teóricamente en la noción de campo organizacional, y propone un abordaje de la problemática de la militarización “como el vector resultante de dos procesos distintos: uno en el cual las instituciones militares se constituyen como un actor central en el conjunto de la red política de un país determinado, y otro en que las instituciones pertenecientes al campo organizacional de políticas de seguridad adquieren lógicas militares tras la activación de mecanismos de cambio institucional isomorfo.” (Morales y Pérez, 2014)

4.3 Migración: una realidad multifactorial

Ciertamente, la violencia y la inseguridad no son capaces de “explicar” por sí solas las dinámicas de migración y desplazamiento en los tres países. Aparentemente no existe una correlación directa entre las tasas de homicidio y migración. Es necesario, por tanto, ampliar el enfoque analítico. Pues, “como es ampliamente conocido, la migración humana es un fenómeno sumamente complejo, con múltiples dimensiones, características y problemáticas que le circundan. No obstante [...] resultan particularmente importantes aquellos elementos que lo hacen un fenómeno forzado, que atenta contra la libertad y dignidad humana” (Hernández López, 2018: 24). Por tal motivo, cobra valor el análisis de variables económicas, políticas, sociales y ambientales.

El porcentaje de impacto de pobreza agrega una variable adicional para visualizar realidades complejas: “...la movilidad humana de la que aquí hablamos, forma parte de las interrelaciones económico-político-sociales inscritas en el patrón de acumulación propio de la economía mundial que ha sumergido a la región desde la segunda mitad del siglo XIX en un abismo que parece no tener fondo, en donde el ensanchamiento de las desigualdades parece ser la única constante” (Hernández López, 2018: 28). Los indicadores sociales son alarmantes.

Pese a ello, la inversión social de los tres países se encuentra tendencialmente por debajo del promedio latinoamericano. La gráfica —elaborada con datos de CEPAL— se refiere al gasto social en 1) protección social, 2) educación, 3) salud, 4) vivienda y servicios comunitarios, 5) actividades recreativas, cultura y religión, y 6) protección del medio ambiente. Guatemala registra una constancia en el bajo nivel de inversión social, mientras El Salvador ha incrementado el gasto público en la última década. Por su parte, Honduras disminuyó el gasto social en los años posteriores al golpe de Estado en 2009.

En consecuencia, “...en la región centroamericana permanece una brecha alta de desigualdad, como producto de la adopción de medidas en el marco de modelos económicos que catalizan la concentración de riquezas e inobservan los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. [...] La migración ha sido parte de la experiencia humana a lo largo de la historia cuando la ciudadanía no ha visto satisfechas sus necesidades materiales y espirituales en un territorio determinado. En ese marco, los estados expulsores no han logrado garantizar los derechos humanos de la población. Es importante considerar que la movilidad humana en Centroamérica tiene multicausas, pero generadas en mayor medida por

IDH de los tres países del norte de Centroamérica (1980 – 2015)

País	Año								Posición (2015)
	1980	1990	2000	2005	2008	2010	2012	2015	
El Salvador	0.517	0.529	0.607	0.640	0.648	0.652	0.660	0.680	117
Guatemala	0.445	0.483	0.551	0.576	0.601	0.613	0.626	0.640	125
Honduras	0.461	0.507	0.558	0.584	0.604	0.612	0.616	0.625	130

Elaboración propia con datos de Sermeño, 2018: 19

Indicadores sociales de los países del norte de Centroamérica

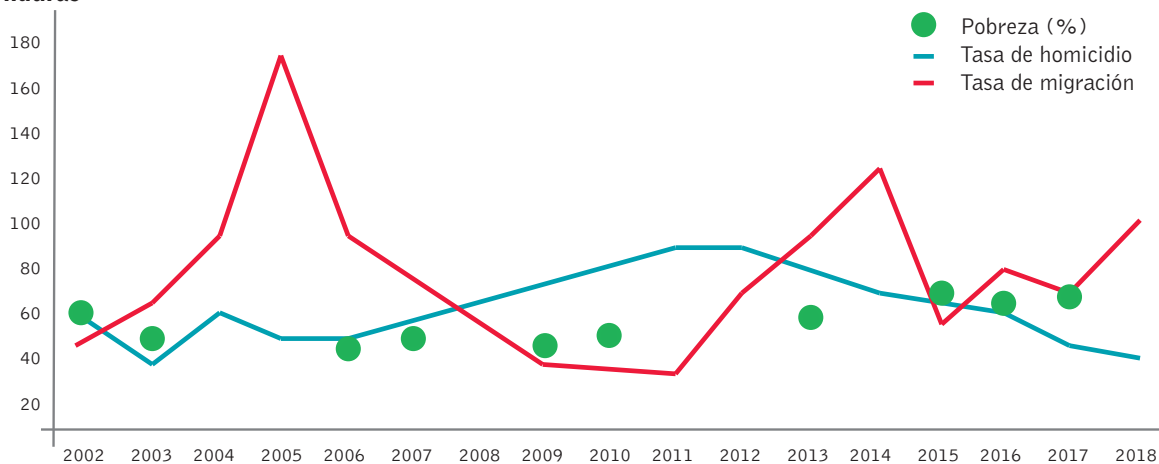
Indicador	El Salvador		Guatemala		Honduras	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Salario mínimo diario (2017)	Dólares (US)		Moneda nacional (Quetzales)	Dólares (US)	Moneda nacional (Lempiras)	Dólares (US)
	US\$ 7.47		Q. 86.90	US\$ 11.92	Lps. 281.61	US\$ 12.01
Impacto de pobreza (2016)	Personas		Personas		Personas	
	2.1 millones	32.7%	7.9 millones	53.7%	5.7 millones	65.7%
Índice de desigualdad de género (2015)	Valor		Valor		Valor	
	0.348	85	0.494	113	0.461	101

Elaboración propia con datos de Hernández López, 2018: 30

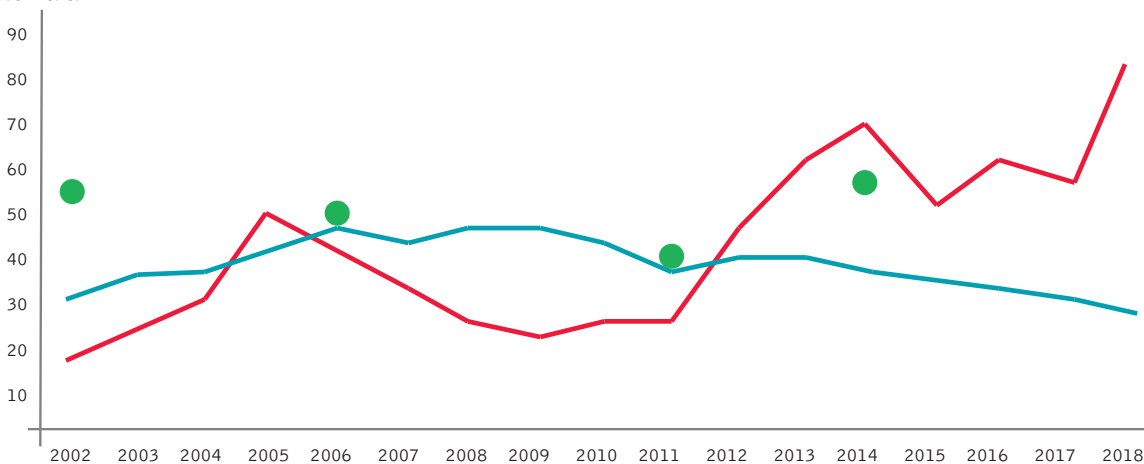


Tasas de homicidio, porcentaje de pobreza y tasas de migración: Honduras, Guatemala y El Salvador (2002 – 2018)

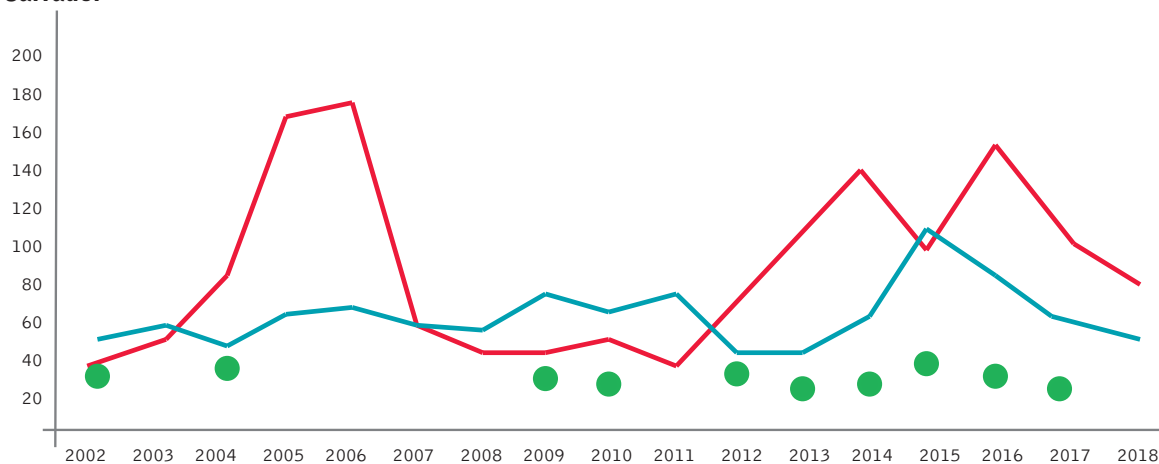
Honduras



Guatemala

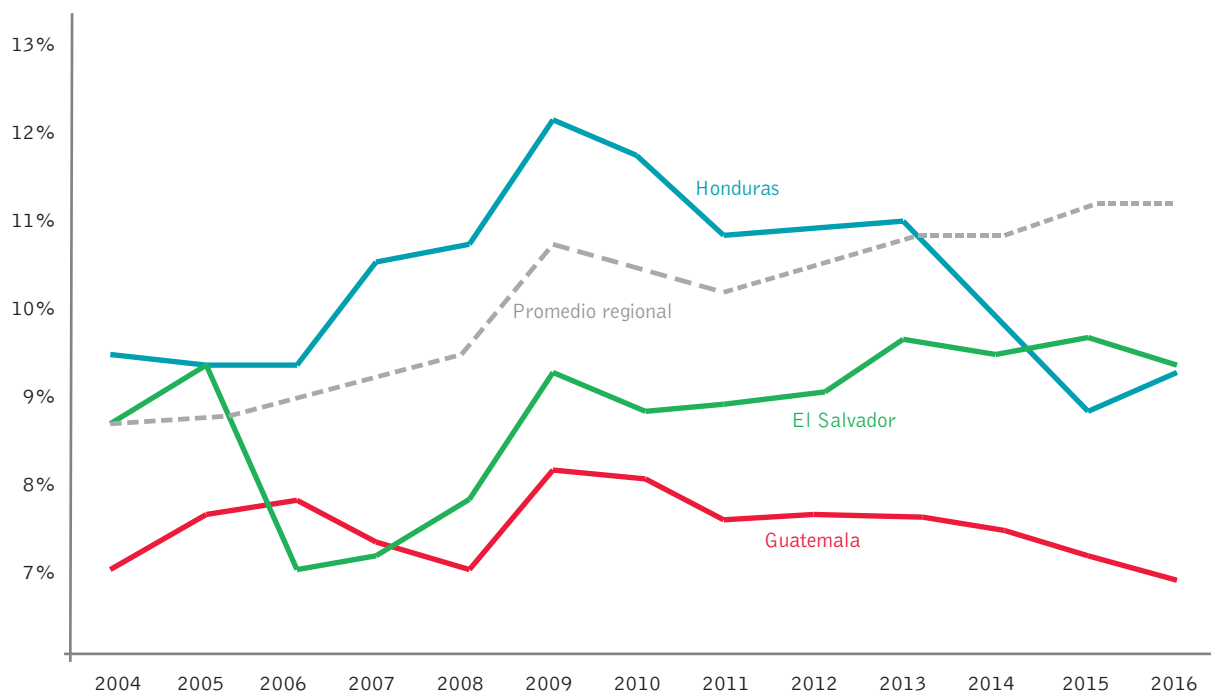


El Salvador



Elaboración propia con datos de Leutert y Spalding (2019), CEPAL (2019) y <http://estadisticas.cepal.org/>

Gasto social del gobierno central, 2000-2016 (En porcentajes del PIB y del gasto público total)



Elaboración propia con datos de CEPAL: <https://observatoriosocial.cepal.org>

condiciones económicas y de seguridad ciudadana...” (Equipo Regional de Monitoreo y Análisis de Derechos Humanos en Centroamérica, 2018: 8).

Hernández López (2018: 33) afirma que en la región concretan condiciones de precariedad extrema como una experiencia generalizada y normalizada dentro de un insoportable régimen de violencias y desigualdades, que se potencian mutuamente.

En este contexto, “... la corrupción se está convirtiendo en el principal factor de ingobernabilidad en varios países de la región. En los últimos años, la percepción de los ciudadanos sobre la corrupción en el sector público ha empeorado, lo que ha venido acompañado de un descenso en su posición en el ranking internacional de corrupción” (Equipo Regional de Monitoreo y Análisis de Derechos Humanos en Centroamérica, 2018: 30). De acuerdo a Forbes³⁶, la región centroamericana lidera en corrupción: El Salvador ocupan el puesto 105, Honduras el puesto 132 y Guatemala el puesto 144 en el ranking mundial de índice de corrupción de Transparencia Internacional.

La corrupción no solamente constituye un freno al desarrollo económico, sino también al proceso

democrático. ICEFI (2017) dimensiona el impacto de la corrupción en la región a partir del análisis de casos paradigmáticos, logrando una aproximación a los costos económicos y sociales del flagelo. En Honduras, los montos relacionados con casos emblemáticos de corrupción “... ascienden a L 8,204.1 millones, equivalentes a USD 367.1 millones y al 4.3% del PIB. De ese total, se lamenta que la corrupción en el sector salud sea de especial relevancia, particularmente en la relacionada con el saqueo que sufrió el IHSS [...] Las pérdidas estimadas por corrupción en el IHSS corresponden a más del 95% en comparación con los demás casos emblemáticos analizados en este estudio. Otros casos importantes corresponden a la corrupción en el Inprema, con una pérdida estimada de L 175.2 millones (USD 7.8 millones), y la del caso Fifagate que, junto al caso Hondutel, suma L 101.2 millones (USD 4.5 millones).”

En El Salvador, “... Icefi calculó que los casos emblemáticos de corrupción analizados ascendieron a USD 550.9 millones, equivalentes al 2.1% del PIB de 2015. Por los montos sobresalen los casos asociados con obra pública, que representan el 33.5% del total y, en especial, el caso de desvío de fondos por medio de la denominada partida secreta, el cual representa aproximadamente la mitad del total.”

36 <https://www.forbes.com.mx/centroamerica-y-el-caribe-lideran-en-corrupcion/>

En Guatemala, se estima que en promedio “...el 20% de las cantidades evaluadas no se destina a su propósito original debido a la corrupción. [...] Sin pretender defender el rigor del supuesto del 20%, este ejercicio muestra con claridad que los costos fiscales de la corrupción en Guatemala equivalen a un golpe enorme para los grupos sociales más vulnerables y para garantizar la plena vigencia de los derechos humanos en el país” (ICEFI, 2017).

En conclusión, se estima que “los costos de la corrupción en los países del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras) equivalen a \$ 1,468.2 millones, recursos que pudieron invertirse en programas de salud, educación, vivienda, entre otros rubros sociales.”³⁷

Otra problemática es la criminalización y la agresión contra defensores de derechos humanos. Esta situación está vinculada con la militarización de la seguridad ciudadana, la actuación de grupos de poder y de redes ilícitas, la judicialización y amenazas de empresas dueñas de mega-proyectos, y los ataques de políticos, militares y empresarios señalados de corrupción, entre otras.

En Guatemala, UDEFEGUA ha registrado 5,268 ataques y 193 asesinatos contra defensores y defensoras de derechos humanos entre 2004 y junio de 2018. Durante este periodo, ha habido cuatro administraciones gubernamentales (Óscar Berger, Álvaro Colóm, Otto Pérez y Jimmy Morales), sin que se hayan desarrollado cambios decisivos en la protección a defensores de derechos humanos.

En Honduras, se han registrado –de acuerdo al Informe “Territorios en Riesgo II”³⁸– 65 asesinatos contra defensoras y defensores de derechos humanos entre 2014 y 2016. Asimismo, el informe relata que “...se han registrado más de 2000 agresiones a mujeres defensoras; el 50% de los victimarios reconocidos son policías, militares, autoridades municipales y empresas.”

En El Salvador, existen aparentemente nuevas dinámicas de violaciones a derechos humanos y sus defensoras. Entre 2014 y 2016, la Mesa por

el Derecho a Defender Derechos³⁹ declara que han ocurrido 157 agresiones registradas a personas defensoras de derechos humanos, específicamente en el área ambiental y derechos sexuales y reproductivos (y cometidas por representantes uniformados). La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos también constata esta tendencia, al recibir 1,883 denuncias de violaciones de derechos humanos entre 2015 y 2016, siendo cometidas 1,284 por policía y ejército⁴⁰. Otra problemática compleja y sentida es la desaparición de personas en El Salvador. De acuerdo al IDHUCA (2019: 8) “...la Fiscalía mencionó que durante el 2018 recibió 3.514 denuncias de desaparición, un número semejante al de homicidios, aunque ligeramente mayor. La sospecha de que algunas desapariciones pudieran ser en realidad ejecuciones extrajudiciales no carece de verosimilitud. [...] Aunque no existen demasiados datos, [también] ha sospechas de que algunas desapariciones pueden estar vinculadas a bandas que entre otros ilícitos están involucradas en contrabando de órganos.”

Este conjunto de problemáticas influye en las dinámicas de migración y desplazamiento. “Nos encontramos frente a un escenario que está haciendo de la movilidad humana una dinámica de sobrevivencia, una estrategia para mantenerse vivo. Ciertamente es [...] que la decisión de migrar, obedece a múltiples factores, no es siempre ni en todo lugar una decisión irracional que obedece a factores externos a los sujetos, pero cierto es también, que no siempre es tan racional, y que en el contexto actual, dichas decisiones se ven fuertemente influidas por un contexto económico y social cuya expresión pública es el de la miseria y la violencia” (Hernández López, 2018: 44). Por lo general, una persona migrante no está motivada por un solo factor, sino por una combinación de varias causas. Beltrán, Isacson y Meyer (2019) identifican las siguientes:

- Violencia e inseguridad: en demasiadas comunidades en el Triángulo del Norte, los sectores de seguridad fallidos simplemente no están protegiendo a las personas de las pandillas, el crimen organizado y la violencia de género. En algunos casos, los ciudadanos han sido víctimas de tácticas policiales represivas y abuso por parte de las fuerzas de seguridad del estado. El resultado se ve en las tasas de homicidios

37 <https://www.transparenciaactiva.gob.sv/corruptcion-en-triangulo-norte-supera-los-1-400-millones>

38 UNAH / FOSDEH, 2019: Territorios en Riesgo II, Minería generación de energía eléctrica e hidrocarburos en Honduras; Hoja informativa

39 <http://lab.pikaramagazine.com/en-el-salvador-las-defensoras-de-derechos-humanos-estan-desprotegidas/>

40 <https://sv.usembassy.gov/es/our-relationship-es/official-reports-es/el-salvador-informe-de-los-derechos-humanos-2016/>

Personas reportadas como desaparecidas: El Salvador (2013 – 2018)

Personas desaparecidas	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Cantidad	1.832	2.070	1.959	1.788	1.670	3.514	12.823

Elaboración propia con datos de IDHUCA, 2019: 9

entre las 16 más altas del mundo, incluso en países en guerra.

- Pobreza y falta de oportunidades económicas: después de Haití y Nicaragua, Guatemala y Honduras son los países más pobres del hemisferio occidental. Con al menos 4.5 personas en el hogar promedio (México tiene 3.7 y Estados Unidos con 2.5), estos países tienen poblaciones muy jóvenes. Sus zonas rurales, afectadas por la sequía, las inundaciones intensivas y el deterioro del café, se encuentran en un estado de colapso económico con un peligro real de hambruna. La incapacidad para encontrar un trabajo o mantenerse a sí mismos a través del autoempleo obliga a muchos jóvenes centroamericanos a abandonar sus comunidades.

- Corrupción: una razón clave por la cual los ciudadanos del Triángulo del Norte se quedan desprotegidos es que sus gobiernos se han visto obstaculizados por la corrupción endémica e impune. Las fuerzas de seguridad no persiguen de manera

efectiva a las pandillas que extorsionan a las pequeñas empresas. Los terratenientes y criminales desplazan a los habitantes rurales de sus tierras. La corrupción también ha permitido que las redes de contrabando vendan sus servicios abiertamente, mientras que los funcionarios corruptos dejan pasar los autobuses a través de los puntos de control en las carreteras de México.

- Lazos familiares: muchas personas que que llegan tienen familiares que ya emigraron a los Estados Unidos. La reunificación familiar es un fuerte factor de atracción.

- El retraso en la atención a personas migrantes: el sistema de asilo del gobierno de los EE. UU. no tiene capacidad de atender a las personas que solicitan asilo después de ser detenidas en la frontera. Ahora deben esperar durante años antes de que se resuelvan sus casos.

4.4 Dinámicas de desplazamiento y migración

No hay respuestas sencillas para valorar cuantitativamente las dinámicas de desplazamiento y migración en la región. De acuerdo a Leutert y Spalding (2019) las estimaciones pueden variar considerablemente: “En 2016, el Instituto de Política de Migración sugirió que el número real de centroamericanos que emigran a través de México sin documentos migratorios fue de alrededor de 300,000, mientras que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados informó que había 400,000 y Médicos sin Fronteras sugirieron que era tan alto como 500,000. Mientras tanto, en las últimas semanas, la Secretaria del Interior de México, Olga Sánchez Cordero, anotó que la cantidad de migrantes que ingresan a México podría llegar a 700,000, y tanto Trump como la Secretaria de Seguridad Nacional Kirstjen Nielsen sugirieron que

este año fiscal podría alcanzar de 900,000 a 1 millón los migrantes, incluidos los mexicanos, que llegan a la frontera entre EE. UU. y México.”

De acuerdo a los cálculos de estas autoras, “los números de los primeros cinco meses del año fiscal 2019⁴¹ apuntan a una duplicación de los números de migración. Antes de que finalice el año fiscal en septiembre, es posible que más de 700,000 centroamericanos abandonen la región (similar a la reciente predicción del secretario Sánchez Cordero). Este último patrón de migración está dominado por personas guatemaltecas (49 por ciento), seguidas por hondureñas (35 por ciento) y salvadoreñas (16 por ciento). Sin embargo, cuando nos ajustamos a la

41 Se refiere al año fiscal de la administración estadounidense que se contabiliza de octubre de un año hasta septiembre del año siguiente.

Datos de migración de personas hacia EEUU (2004 – 2018)

Origen	FY2004	FY2005	FY2006	FY2007	FY2008	FY2009	FY2010	FY2011
El Salvador	47.281	100.720	104.646	34.638	26.051	22.773	26.469	21.253
Guatemala	37.629	63.858	56.354	45.240	35.628	30.999	36.315	38.654
Honduras	69.631	136.442	74.978	56.515	40.397	28.816	27.044	24.569

Origen	FY2012	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017	FY2018
El Salvador	41.721	64.560	86.071	61.116	94.633	69.794	51.301
Guatemala	68.931	97.058	109.961	84.526	104.873	97.542	139.592
Honduras	60.736	83.941	115.030	50.488	74.277	68.191	95.595

FY = fiscal year (año fiscal)

Elaboración propia con datos de Leutert y Spalding (2019)

Datos de migración de familias y niñas/niños (2012 – 2018)

Categorías	FY2012	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017	FY2018
Familias	2.091	7.524	64.069	39.023	76.611	91.314	132.860
Personas menores de edad (no acompañadas)	10.890	21.789	53.256	33.761	58.480	39.524	46.066
Personas adultas	158.406	215.975	193.235	122.316	135.283	102.879	106.360

Elaboración propia con datos de Leutert y Spalding (2019)

población de cada país, encontramos que Honduras (con una población de 9.2 millones) tiene actualmente la tasa más alta de migración hacia el exterior con una tasa estimada de 2,340 personas por 100,000. Guatemala y El Salvador se quedan un poco atrás con tasas de 1,776 y 1,562 personas por 100,000, respectivamente.”

Beltrán, Isacson y Meyer (2019) afirman que las personas migrantes detenidas en la frontera ya no son exclusivamente adultas. La frontera de EE. UU. Y México nunca ha visto llegadas de niños/niñas y padres/madres como lo está experimentando ahora. Apenas en 2012, poco menos del 10 por ciento de las detenciones de la Patrulla Fronteriza eran niños/niñas y familias, y en ese momento, eso se consideraba muy alto. Ahora, la proporción de niños/niñas y padres/madres es de aproximadamente dos tercios. Este es un cambio increíblemente rápido. La mayoría de las personas vienen de dos países: Guatemala y Honduras.

Esta tendencia se refleja de manera aún más dramática en los datos de Leutert y Spalding (2019): en 2012, aproximadamente el 8% del total de personas migrantes fueron niñas/niñas y familias provenientes de Guatemala, Honduras y El

Salvador. Este porcentaje experimentó un incremento constante: 12% en 2013, 38% en 2014, 37% en 2015, 50% en 2016, 56% en 2017 y 63% en 2018.

Es un fenómeno nuevo y sostenido. Según Beltrán, Isacson y Meyer (2019), a diferencia de los migrantes “tradicionales” (adultos solteros que buscan evadir la captura en la frontera), esta nueva población migrante simplemente quiere llegar al lado de los Estados Unidos y esperar a las autoridades para solicitar asilo. [...] Muros son irrelevantes para esta población. A lo largo del Río Grande, siempre habrá algún pedacito de suelo de EE. UU. en el que pueden situarse entre la orilla del río y cualquier barrera. [...] Así como los muros son irrelevantes, también lo sería cualquier cierre de los puestos fronterizos. [...] “Cerrar la frontera”, de hecho, podría hacer que más solicitantes de asilo abandonen largas listas de espera en los puestos de entrada y se presenten directamente ante la Patrulla Fronteriza.

Wola considera que es importante reconocer que existe una crisis. Pero es una crisis que requiere un replanteamiento fundamental de cómo administrar la frontera y la migración; no la simple duplicación de la seguridad que exige la administración de Trump. Es importante reconocer que existe un nuevo desafío:

Datos de personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internas y otras (2016)

Origen	Personas refugiadas	Personas solicitantes de asilo	Personas desplazadas internas	Otras (reconocidas por ACNUR)	Total de personas (reconocidas por ACNUR)
El Salvador	19.614	62.167	(296.000)*	9.800	91.581
Guatemala	12.554	46.227	(242.000)*	-	58.781
Honduras	10.507	35.203	174.000	4.800	224.510

* Datos de IDMC, 2017 (<http://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>). Estos datos no se toman en cuenta en la suma total de personas que reconoce ACNUR.

Elaboración propia con datos de ACNUR, 2016: <https://www.acnur.org/es/datos-basicos.html>

cómo dar cabida a un gran número de solicitantes de asilo es un problema nuevo. Este desafío se suma a debates existentes, tales como el muro, la separación familiar y la detención, el uso de las fuerzas armadas, el DACA y el estado de protección temporal.

Es un fenómeno global: "Múltiples crisis humanitarias alrededor del mundo han forzado a millones de personas a huir de sus lugares de origen en busca de seguridad. Durante la última década, el número de desplazados ha aumentado hasta 68.5 millones de personas desarraigadas de sus hogares, familias y realidades; un número que una vez más supera precedentes. [...] Centroamérica no está exenta de estas dinámicas, y hasta mediados de 2018, más de 311,000 personas provenientes de esta región habían solicitado el estatus de o han sido reconocidas como refugiados, un incremento de 30% del año anterior."⁴²

"En Norteamérica y Centroamérica se registra una movilidad amplia, multicausal y compleja de personas, debido a la violencia y la inseguridad⁴³, principalmente causada por el crimen organizado, así como factores socioeconómicos que obligan a las

personas a movilizarse desde algunos de los países de la región. En los años recientes se ha observado un incremento significativo de las cifras de refugiados y de otras personas que requieren protección internacional. Todos los países de la región se ven afectados –por ser países de origen, de tránsito, de asilo y/o de retorno, y a veces, por tener todas estas características a la vez– y tiene la responsabilidad compartida de responder."⁴⁴

a) El Salvador

El año 2000 inició con un 28% de crecimiento en las remesas respecto al año 1999, según las estimaciones del BCR. El envío de dinero por parte de los salvadoreños en el exterior pasó de US\$ 1,374 millones a 1,751, experimentando el mayor crecimiento desde el año 1992, cuando alcanzó un 32.5% de crecimiento. Esta realidad representó en gran medida una de las bondades de los flujos migratorios experimentados en los primeros años de post guerra.

Los números sobre las personas que emigran no son coherentes con el crecimiento de salvadoreños en otras partes del mundo. Los diferentes gobiernos se han encargado de minimizar las cifras y la diversidad de fuentes existentes difieren permanentemente sobre los flujos migratorios reales⁴⁵. Los registros existentes hablan de personas que salen del país, pero sin diferenciar los que lo hacen de forma permanente de aquellos que regresan. Sin embargo, el creciente

42 MIRPS, Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones; Informe regional de seguimiento 2017-2018; Ver: <https://www.acnur.org/5be46de64.pdf>

43 "La violencia sin cuartel afecta de manera especial a los niños y niñas, mujeres y también a las personas LGBTI, según afirma la ACNUR, por tanto las personas deciden dejar sus casas por miedo a la incesante violencia que se vive a diario en sus barrios y colonias, dicha realidad es común en los países del Triángulo Norte, de acuerdo al informe de Médicos sin Fronteras, denominado "Forzados a huir del Triángulo Norte de Centroamérica: una crisis humanitaria olvidada". En este caso, exponen una encuesta que abordó las causas por las cuales tienen que salir de su país de origen, refiriendo que casi el 40% (39.2%) de los entrevistados mencionaron, como principal causa de la huida, el haber sufrido ellos mismos o sus familias ataques directos, amenazas o extorsión, o haber sido blanco de reclutamiento forzoso por parte de bandas criminales. El 43.5% de los encuestados habían perdido a algún familiar en un incidente violento en los dos años anteriores a la huida, esto obliga a tener que desplazarse a otros sectores del país y buscar asilo o migrar a otros países" (Equipo Regional de Monitoreo y Análisis de Derechos Humanos en Centroamérica, 2018: 84-85).

44 Este análisis forma parte de la nota conceptual de la Conferencia Regional de San Pedro Sula (2017) en seguimiento a la Declaración de Nueva York, concretando las estrategias del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones – MIRPS. Ver: www.mirps-hn.org/nota-conceptual/

45 A partir del año 2012, la Dirección General de Migración y Extranjería lleva un registro más detallado de los compatriotas que recibe el país, no obstante las cifras reales sobre emigrantes parecen aun inciertas.

aumento de las remesas da a entender que miles de salvadoreños siguen estableciéndose fuera del país y pasan a ser parte de un segmento importante que aporta a las cifras de divisas que ingresan al país bajo ese concepto.

La emigración de El Salvador no es solo un problema de exportación de mano de obra y personas, sino que también representa un problema de dependencia de las remesas enviadas por los salvadoreños que viven el exterior, cuyo monto para el año 2000 representaba un 13.3 % y para el 2009 – cuando decayeron y en plena crisis- llegó a un 16,1 % del PIB, según datos combinados entre el BCR y BID.

En la segunda década del siglo XXI ha existido una tendencia de aumento continuo de envío de divisas, comenzando el año 2000 con un poco más de 1,700 millones de dólares enviados en conceptos de remesas, con crecimientos permanentes durante los siguientes años, llegando a los 5,043 millones en el 2017 y con perspectivas de superación según los datos del primer semestre del 2018, brindados en agosto de este año por el BCR.

Las migraciones como fenómeno de respuesta ante las crisis que vive el país, traen consigo otras problemáticas menos visibles y previsibles. Los fenómenos psicosociales y las nuevas formas de constituirse socialmente han marcado a las nuevas generaciones y marcarán a las futuras al tener que absorber los efectos colaterales de la diáspora que constante que vive el país.

Si bien las cifras detallan cambios en las cantidades de dinero enviado, no reflejan ni dimensionan los efectos psicosociales y culturales que representan en la población. El aumento de las remesas enviados para que subsista la parte de la familia que se ha quedado en el país, parece ir a la par de los gastos en seguridad, alimentación y consumo que las familias deben hacer, en un país donde la violencia aumenta a la par de las personas que huyen en busca de refugio y otra vida. Esta situación ha quedado al margen de las políticas públicas de seguridad e ignoradas por los diferentes gobiernos, quienes presentan el aumento de remesas como un éxito casi propio y no como un fracaso por la gente que debe irse día a día.

Por otra parte, el fenómeno migratorio ha sido comprendido por el gran capital como una oportunidad de extraer los recursos que ésta produce. En los primeros años del presente siglo, la banca -que

había sido privatizada a finales del siglo pasado- pasó a manos de grandes consorcios internacionales, acaparando el negocio de intermediación de las remesas y creando una economía de servicios, donde los centros comerciales -al estilo de Estados Unidos- florecieron y se expandieron en todo el país. Esta fue la forma limpia de captar el dinero fácil que llegaba al país, que pasó a ser parte de un ciclo de violencia, migración, remesas y más migración y violencia.

Al analizar los crecimientos de las remesas, migraciones y violencia homicida a la luz de los índices económicos, resulta interesante observar que a medida que la economía decreció – un -3.1% en el año 2009 según el BCR-, los índices de homicidios se acrecentaban, las migraciones y desplazamientos se amplificaban y diversificaban, como evidencia de una relación y crisis dependiente. En los años siguientes la economía ha crecido, pero con el ritmo más lento en la región, no equiparable al crecimiento que han tenido los índices de violencia homicida, las migraciones y otras expresiones de violencia.

Para el año 2008 ACNUR reportó que un total de 3,600 salvadoreños habían solicitado asilo⁴⁶ en otros países, argumentando razones humanitarias y de seguridad. Esas solicitudes de asilo alcanzaron entre el año 2009 y 2012 las 8,800 atenciones, manteniendo una tendencia baja aun, respecto a lo que se viviría en los años siguientes. Las esperanzas de cambios con el nuevo partido y gobierno que había llegado al ejecutivo en junio de 2009, pareciera que había repuesto una vez más la expectativa que la situación podría cambiar y dar un giro en el tema de seguridad con nuevas Políticas Públicas capaces de frenar la situación de violencia.

Sin embargo, para el año 2013 las solicitudes⁴⁷ de asilo de salvadoreños se elevaron nuevamente alcanzando la cifra de 6,600 salvadoreños solicitando protección en otros países solo en ese año. La elevación de solicitudes de asilo coincidió con dos mensajes posiblemente vinculados a la tregua entre pandillas. El primer mensaje podría estar

46 De acuerdo con el protocolo sobre el estatuto de los refugiados, es aquella persona que ha demandado asilo al amparo de Convención de Ginebra, basándose en un temor fundado, ya que el retorno a su país supondría una persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, ideología política o pertenencia a un grupo social particular. Como solicitante de asilo, dicha persona conserva este estatus hasta que su solicitud sea admitida o rechazada.

47 Las solicitudes de asilo son diferentes a las cifras de personas que son desplazadas internas o externamente por razones de seguridad y que no hacen uso de mecanismos de protección o del derecho internacional.

representado por el hecho que haber pactado con las pandillas representaba, a mediano y largo plazo, dar más poder real a estos grupos y el segundo que el fracaso de la tregua agudizaría las condiciones de violencia que las pandillas manejaban a su antojo y que habían demostrado con la baja de un 59% de los homicidios en marzo del 2012.

A partir de la combinación de datos entre los homicidios ocurridos en los años 2015 y 2016 con las solicitudes de asilo presentadas por los salvadoreños en los mismos años, se comprende que en la medida del aumento de los índices de violencia homicida y el fracaso de las Políticas Públicas de seguridad, hay un aumento de personas solicitando protección a través de asilo en otros países. En ese sentido hay evidentemente una correlación entre la violencia y la poca esperanza de salir de esa situación en futuro próximo al seguir en aumento las solicitudes de asilo en el 2017, aunque los homicidios hayan bajado un poco más del 20% respecto al año anterior.

En los años siguientes las solicitudes de asilo de salvadoreños aumentó a 11,600 en el 2014, 22,700 en el 2015 y 42,900 en el 2016. Para el año 2017 fueron reportados 59,400 salvadoreños que habían presentado solicitudes de asilo, en un evidente y desenfrenado éxodo. En el año 2017 El Salvador ocupó el primer lugar en América Latina y el cuarto a nivel mundial en solicitudes de asilo a otros países (ACNUR, 2018). Las cifras podrían representar la necesidad real de buscar protección de miles de salvadoreños ante la situación crítica y sin rienda a que se había llegado respecto a las garantías del derecho a la vida y supervivencia en el país.

En este contexto donde la violencia se reconfigura constantemente y toma nuevas formas y territorios para expresarse, aparece el fenómeno del desplazamiento forzado interno por causa de violencia generalizada⁴⁸. La caracterización del fenómeno ha tomado fuerza en la medida que las Políticas Públicas de seguridad han demostrado falta de efectividad y sostenibilidad frente a la escalada vivida. Esta condición carece muchas veces de registros actualizados y fiables, debido a que su naturaleza tiene rasgos de emergencia, clandestinidad o simplemente no conocen sus derechos como personas en movimiento, aumentando su vulnerabilidad.

“A diferencia de los refugiados, que cruzan fronteras y pueden acceder a protección internacional, las personas desplazadas internamente se encuentran bajo la jurisdicción del Estado del que son nacionales o residentes habituales. Los refugiados, al ser sujetos de protección internacional cuentan con un estatuto especial, el cual les brinda mayor protección y visibilidad. Por el contrario, en el caso los desplazados internos, la obligación de darles protección corresponde a su propio Estado, el cual en muchas ocasiones ha sido el responsable del desplazamiento forzado de estas personas, lo cual favorece la vulnerabilidad e invisibilidad de dichas personas”. (CIDH, 2016)

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.

Entre los indicadores definidos por la CIDH están: el número de incidentes violentos es alto, la violencia existente inflige grave sufrimiento a la población y se manifiesta en las formas más atroces, como masacres, tortura, mutilación, tratos crueles, inhumanos y degradantes, ejecuciones sumarias, secuestros, desapariciones de personas y violaciones flagrantes del derecho internacional humanitario.

Además define otras características como 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. En este caso 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.

El nivel y alcance de la violencia es tal que el funcionamiento normal de la sociedad se ve gravemente perjudicado, como ha ocurrido frecuentemente en El Salvador durante los últimos años. Los efectos directos de la violencia recaen fuertemente sobre las poblaciones más vulnerables que ven imposibilitadas garantías de justicia, reparación y vida digna, donde prevalece la violencia en todas sus formas de expresión.

⁴⁸ La violencia generalizada es una causa fundamental del desplazamiento forzado interno, aunque existen otras razones para el mismo como las económicas, fenómenos naturales o megaproyectos.



Aunque los diferentes gobiernos se han empeñado en negar constantemente la existencia verídica de estos indicadores y argumentan una sensible mejoría de la situación de inseguridad y violencia en el país, en la práctica ha existido un deterioro de la situación, que ha provocado y sigue provocando que personas, grupos y comunidades sean desplazadas internamente a causa de la violencia generalizada, que ha resultado del fracaso de las medidas tomadas para frenar la criminalidad y las diferentes expresiones de violencia que han surgido con el tiempo y como efecto directo de la situación. A esto se ha sumado la negación e invisibilización del fenómeno por parte del Estado.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe temático "Movilidad humana. Estándares interamericanos", señaló que "la violencia del crimen organizado es una de las principales causas de migración forzada, tanto a nivel interno como internacional, generando graves violaciones a los derechos humanos en países como Colombia, México y países de Centroamérica, en particular los países del llamado Triángulo del Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras".

En El Salvador, aunque el tema fue frecuente y grave durante el conflicto armado salvadoreño, en la época de la post guerra parecía un problema superado o al menos insignificante en la agenda de los Medios de Comunicación, los gobernantes y hasta las instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos. Fue hasta la segunda década del siglo XXI que el fenómeno reapareció con fuerza y mucha preocupación. "No es posible establecer con precisión el inicio de los desplazamientos por violencia debido a que no se cuenta con registros oficiales de instituciones del Estado que sistematicen con rigurosidad la información" (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, 2016)

El año 2014 también coincidió con la creación de la Mesa de la sociedad civil contra el Desplazamiento Forzado por violencia y crimen organizado que aglutinó a una docena de Organizaciones No Gubernamentales enfocadas en la atención de la situación. La agrupación ha realizado un esfuerzo por visibilizar nacional e internacionalmente el desplazamiento forzado por violencia generalizada en El Salvador, así como por romper el silencio estatal que se ha tejido alrededor de la problemática.

En el informe testimonial sobre desplazamiento forzado presentado en el año 2016 por la Mesa de organizaciones de la sociedad civil, se hace referencia a la violación de derechos fundamentales que les son negados a las víctimas y del silencio estatal alrededor de la problemática. "El desplazamiento forzado es caracterizado por la invisibilidad y la falta de reconocimiento por parte de las instancias del Estado. Hasta la fecha no existe un registro oficial sobre la cantidad de personas internamente desplazadas por violencia y crimen organizado y se desconocen las necesidades humanitarias que tienen las víctimas". También ese año el fenómeno fue reconocido y denunciado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, a través de su titular David Morales.

Pese al silencio y letargo existente sobre el tema en el país por parte del Estado, a nivel internacional existen esfuerzos centrados en documentar lo que está sucediendo y brindar información que presione al gobierno a reconocer la problemática y brindar la atención e importancia debida, bajo estándares internacionales ya aplicados en otras regiones y experiencias previas.

Según el Internal Displacement Monitoring Centre ubicado en Ginebra y que se encarga de dar seguimiento al fenómeno de desplazamiento a causa de violencia en el mundo, El Salvador ha experimentado una alza permanente y significativa de población desplazada por la violencia en la presente década. Al igual que las instancias nacionales de carácter Gubernamental como No Gubernamental, este centro de monitoreo del desplazamiento hace referencia a cifras a partir del año 2014, cuando el presidente Funes terminó su mandato e inició el de Sánchez Cerén.

Para el año 2014 se reportó (IDMC, 2018) 191,000 personas desplazadas internas por violencia. Al año siguiente, 2015, los datos reportados dieron cuenta de 170,000 víctimas de desplazamiento. Para el año 2016 la cifra siguió en aumento y alcanzó las 220 000 personas desplazadas. En el 2017, último año que cuenta con datos reportados por esta organización internacional, contabilizan 296,000 personas desplazadas. Pese a que la organización reconoce que se carece de datos y de información porque el estado no reconoce e invisibiliza la situación, como entidad internacional hacen el esfuerzo de proveer información verificada y consolidada de diferentes fuentes.

A finales del año 2015, la Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, un informe preliminar sobre lo que estaba ocurriendo en El Salvador con el fenómeno de desplazamiento forzado interno por violencia. La cita contó con la participación del Estado Salvadoreño, quien negó enfáticamente la existencia de la situación y de personas víctimas en el país, robusteciendo la invisibilización y el encubrimiento existente hasta la fecha alrededor de la realidad presentada.

Por su parte Cristosal⁴⁹, presentó en el año 2017 su informe *Visibilizar lo invisible, huellas ocultas de la violencia* (Cristosal, 2017), que describe la situación de encubrimiento y trato escéptico del fenómeno: “El Estado salvadoreño, tal como se ha mencionado anteriormente, se ha negado sistemáticamente al reconocimiento de casos de desplazamiento interno por violencia, no obstante, fue configurado un delito consignado en el Código Penal denominado “Limitación Ilegal a la Libertad de Circulación (LILIC)”, el cual tiene como objetivo la sanción de los grupos o individuos que mediante violencia intimidación o amenaza impida a las personas la libre circulación, el ingresar, permanecer o salir de cualquier lugar dentro del país”.

En la primera mitad del 2018, el Estado salvadoreño a través del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, MJSP, hizo oficial el informe denominado “Caracterización de la movilidad interna a causa de la violencia en El Salvador” realizado con el apoyo de ACNUR y otras instancias internacionales.

Los resultados del informe relegan el fenómeno y parece dar encubrimiento al desplazamiento interno por violencia al hablar de movilidad interna y restar importancia a la violencia como principal causa. “En El Salvador, la movilidad interna es un fenómeno multi-causal. 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”. (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2018).

Para la CIDH, algunas concepciones tradicionales del fenómeno de desplazamiento lo han ubicado en el contexto de los conflictos armados, pues estos dan lugar a la movilidad masiva de personas en busca de seguridad y de protección. Sin embargo, el Derecho Internacional, así como la doctrina y la jurisprudencia internacional y comparada, han sido enfáticos en señalar que las causas del desplazamiento forzado son múltiples, entre ellas: desastres naturales; situaciones de violencia generalizada que producen un grave riesgo para la vida y la integridad de las personas que viven en comunidades afectadas por enfrentamientos armados o que están sometidas al control territorial de grupos al margen de la ley. Esta última condición se apega a las condiciones existentes en El Salvador, donde el Estado ha perdido el control de amplios y variados tejidos sociales y comunitarios tanto en las zonas urbanas como rurales.

b) Honduras

El informe de la Comisión Interinstitucional para la Protección de Personas Desplazadas por la Violencia (2015) concluye que en Honduras existen cerca de 41 mil hogares con población desplazada internamente por razones de violencia o inseguridad entre 2004 y 2014. Se estima un total de 174 mil personas afectadas. Uno de los grupos más afectados por el desplazamiento es la población joven: “Esto puede indicar que hogares con mayor presencia de menores de edad son más propensos a ser afectados por hechos de violencia o inseguridad (como amenazas o uso, vinculación y/o reclutamiento forzado), llevando a los padres [y las madres] a tomar la decisión de dejar su lugar de residencia como mecanismo de protección” (CIPPDV, 2015: 12).

El 33% de hogares desplazados reportan haber perdido sus casas y el 42% sus fuentes de ingreso; y por tanto, “...las condiciones de los hogares desplazados son más precarias en cuanto al acceso a la vivienda y a ciertos servicios. [...] En línea con las condiciones inestables de empleo, se encuentra una situación de inseguridad económica severa, ya que el 63% de los hogares desplazados afirma no poder cubrir completamente las necesidades básicas del hogar y el 32% reporta no poder siempre proveer comida suficiente a cada uno de sus integrantes” (CIPPDV, 2015: 14-16).

En efecto, “la pobreza y la desigualdad están profundamente arraigadas y son una causa principal

⁴⁹ Organización No Gubernamental con sede en El Salvador que promueve los derechos humanos en América Central a través de programas basados en los derechos, la investigación y el aprendizaje. Es socia de IDMC para el tema de desplazamiento forzado interno por violencia.

de la migración en curso, como se refleja en la participación de miles de personas hondureñas en una caravana que en octubre dejó el país con el objetivo de llegar a los Estados Unidos de América” (ACNUDH, 2019: 3). “El último trimestre de 2018 estuvo marcado por, entre otros eventos, las caravanas de migrantes que se convirtieron en auténticos éxodos de cientos de hondureños y hondureñas. Aunque la migración ya tiene sus décadas de estar siendo uno de los principales “productos de exportación”, el año pasado golpeó fuertemente la opinión pública nacional e internacional. [...] Cuando indagamos sobre las razones y motivos de las personas que se fueron en las caravanas, el 66.9 por ciento de la población considera que se fueron por la situación económica y la falta de empleo, un segundo motivo es la inseguridad y violencia con un 11.8 por ciento. Y en un tercer lugar encontramos que se van motivados y alentados por otras personas como amigos, familiares en los Estados Unidos y los propios familiares aquí en Honduras. Estos datos corresponden con la opinión de la sociedad hondureña sobre las causas generales que provocan el fenómeno migratorio. La falta de empleo y oportunidades para generar ingresos, por la situación económica, la inseguridad y la violencia, suman el 95.7 por ciento, muy por encima de las razones de estudio y reunificación familiar que no llegan ni al 1 por ciento. Para profundizar en el posible impacto de la violencia como factor de la migración, se consultó también a la población si tenía algún conocido, familiar o vecino que hubiera emigrado por esa razón, siendo la respuesta afirmativa para el 30.3 por ciento” (ERIC-SJ, 2019: 15-16).

Honduras es principalmente un país de emigración –según Sermeño (2018: 13)– y el 81% de personas emigradas residían en Norteamérica entre los años 2000 y 2002, seguido por América Latina y el Caribe (10.8%), Asia (3.6%), Europa (3.4%), África (1.1%) y Oceanía (0.1%). En la actualidad, “según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), alrededor del 7,8% por ciento [sic] de la población hondureña vive fuera de Honduras, incluidos 35.000 solicitantes de asilo” (ACNUDH, 2019: 18).

“Varios investigadores sostienen que una de las principales causas del incremento de la emigración hondureña –especialmente hacia Estados Unidos– fue el huracán Mitch (1998), uno de los peores desastres naturales que han afectado al país en los últimos dos siglos, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Sin embargo, en los

Personas hondureñas emigradas, censadas en otros países

País	Personas emigradas
Argentina	138 (1991) 142 (2001)
Bolivia	204 (1976) 189 (1992) 195 (2001)
Brasil	300 (1991) 136 (2001)
Canadá	865 (1986) 3,935 (1996) 4,575 (2001) 5,165 (2006)
Chile	179 (1982) 220 (1992) 244 (2002)
Ecuador	104 (1982) 117 (1990) 195 (2001)
El Salvador	14,290 (1971) 8,666 (1992) 10,387 (2007)
España	1,671 (1998) 2,236 (2000) 8,322 (2005) 28,851 (2010)
EUA	39,154 (1980) 108,923 (1990) 282,852 (2000) 633,401 (2010)
Guatemala	4,634 (1994) 5,491 (2002)
México	1,997 (1990) 3,570 (2000) 10,991 (2010)
Nicaragua	9,473 (1995) 10,745 (2005)
Panamá	623 (1990) 823 (2000) 1,140 (2010)
República Dominicana	143 (2002)
Venezuela	429 (1990) 252 (2001)

Elaboración propia con datos de Sermeño (2018: 13)

censos de población de los Estados Unidos se observa que el crecimiento de la emigración hondureña había empezado antes de 1998: si bien los hondureños censados en ese país se incrementaron en un 2.5 veces entre 1990 y 2000 –pasando de 108,923 a 282,850, respectivamente–, su aumento entre 1980 y 1990 había sido aún mayor: 2.8 veces (en 1980 sólo 39,154 hondureños fueron enumerados ahí). Es decir, el huracán sólo vino a acelerar un proceso emigratorio que había iniciado previamente” (Sermeño, 2018: 13).

“Por otra parte, la emigración de los países del Triángulo Norte centroamericano generó en

2014 titulares en los medios de comunicación internacionales por la masiva detención de menores no acompañados en la frontera sur de los Estados Unidos, tanto por la situación de vulnerabilidad que enfrentaron durante la travesía como también por la explosión numérica del acontecimiento: según el Ministerio del Interior de los Estados Unidos, durante el año fiscal 2014 detuvieron sólo en su frontera suroccidental a 68,541 menores no acompañados, lo que significó un incremento de 77 por ciento respecto al año previo” (Sermeño, 2018: 14).

Comunidad LGBT: Violencia, impunidad y migración

Violencia contra personas lesbianas, gays, bisexuales y trans (LGBT)

<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/146A.asp>

Organizaciones de la sociedad civil denunciaron el alto número de casos de asesinatos a personas lesbianas, gays, bisexuales y trans en Honduras. Desde el año 2009 al 1 de diciembre de 2014, la sociedad civil informó que se registraron 174 muertes violentas de personas LGBT en el país (90 gays, 15 lesbianas y 69 personas trans), principalmente en los Departamentos de Cortés y Francisco Morazán. “No hay una propuesta estatal para prevenir muertes violentas”, denunció un defensor de derechos de personas LGBT. Por su parte el Estado indicó que se habían judicializado varios de estos casos de muertes violentas. Sin embargo, si bien el Estado informó sobre la investigación en algunos casos, el Estado no presentó información sobre medidas de prevención de violencia contra personas LGBT.

En este sentido, organizaciones denunciaron que existe en Honduras un ambiente social de discriminación histórica contra personas LGBT que conlleva a la violencia motivada por prejuicio. Al respecto la CIDH resalta el vínculo que existe entre la discriminación contra personas LGBT y la violencia por prejuicio que se ejerce contra éstas. “En Honduras no hay políticas públicas que beneficien a personas LGBT. No hay”, afirmó una mujer trans, defensora de derechos de personas LGBT a la CIDH en Tegucigalpa.

Además, se recibieron múltiples denuncias sobre las violaciones de las cuales son objeto defensores y defensoras de los derechos de las personas LGBT quienes constantemente serían sometidos a agresiones y hostigamientos por parte de grupos que intentan hacer prevalecer una discriminación estructural en su contra a través de la violencia, además –según se denunció– en varias ocasiones serían objeto de detenciones arbitrarias por parte de la policía nacional, presuntamente por atentar contra “la moral y las buenas costumbres”. Una mujer trans defensora indicó a la CIDH “en Honduras se criminaliza por el simple hecho de ser trans, por ser defensora, por ser parte de esta sociedad”.

[...]

Impunidad y violencia contra personas LGBT

<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/146A.asp>

En relación con las personas lesbianas, gay, bisexuales y trans, organizaciones de la sociedad civil informaron a la CIDH que entre enero de 2010 y octubre de 2014, se registraron 141 muertes violentas. Al respecto, reclaman que se habría judicializado sólo 30 casos, de los cuales nueve tienen sentencia condenatoria y cuatro tienen sentencia absolutoria. Al respecto, organizaciones de la sociedad civil indican que son pocos los casos judicializados o sentenciados porque el sistema de investigación nacional no tiene las herramientas necesarias para la recuperación de evidencia, y que el sistema judicial no da una protección efectiva a testigos en casos de violencia contra personas LGBT. Asimismo, indican que las investigaciones que se realizan por casos de muertes de personas LGBT están influenciadas por estereotipos discriminatorios en detrimento de personas LGBT. Por su parte, el Estado informó que la Unidad de Muertes de Alto Impacto Social, adscrita a la Fiscalía de Delitos contra la Vida, estaría investigando estas muertes, y que ello habría permitido la judicialización de ciertos casos. El Estado informó que entre 2013 y 2014 se habían abierto 32 expedientes investigativos de muertes violentas, de los cuales quince tienen requerimientos fiscales, dos con orden de captura, tres sentencias condenatorias y cuatro sentencias absolutorias.

La CIDH reitera que es imprescindible que el Estado de Honduras adelante, de manera urgente, investigaciones que conduzcan a esclarecer las muertes de campesinos, personas privadas de libertad, defensores y defensoras de derechos humanos, periodistas y comunicadores, mujeres, personas LGBT, y a enjuiciar y condenar a las personas responsables de los mismos. Asimismo, es necesario que el Estado adopte mecanismos permanentes de protección para garantizar la vida y la integridad de las personas pertenecientes a estos grupos que estén en riesgo. El mantenimiento de la impunidad no sólo constituye una denegación de justicia para los familiares de las víctimas sino que envía un mensaje social que la violencia contra estas personas es tolerada por el Estado.

Construyendo puentes para la diversidad sexual, no muros

<http://www.corresponsalesclave.org/2017/11/puentes-no-muros.html>

En el denominado triángulo norte –Guatemala, Honduras, El Salvador-, los crímenes y persecuciones a las personas LGBT han aumentado en lo que va del 2017; esta situación hace más intensa la búsqueda de países más amigables y respetuosos para poder salvar sus vidas, aunque se puede mencionar que si bien Costa Rica reconoce legalmente la protección internacional hacia las personas LGTB, aún hay barreras que se tiene que enfrentar, como el acceso a empleo, educación y salud. La situación impacta más cuando se es un hombre gay o una mujer trans que vive con VIH: la discriminación y desventajas son aún mayores.

Aldo Dávila, director de Gente positiva, dijo: “Estamos con una pequeña propuesta que permita que las personas que realizan una migración de tránsito o destino en Guatemala y sean VIH puedan tener un stocks de medicamentos (antirretrovirales) para que no abandonen la terapia. De igual forma queremos apoyar esta idea, no solo en el país, sino en toda la región para que estas personas que deciden migrar por diferentes razones tengan acceso a los antirretrovirales.”

Fortalecer estos espacios con empatía y solidaridad es una de las razones que impulsan a las organizaciones reunidas para el logro de los objetivos propuestos. Ahora más que nunca se debe abordar la migración desde las necesidades de las poblaciones, promoviendo mayor desarrollo en los países expulsores de las personas LGBT, reducir de la pobreza, el hambre, la violencia y el acceso a oportunidades.

Las organizaciones seguirán trabajando en un plan estratégico enfocado en acciones que atiendan de manera integral a las personas LGTB migrantes o solicitantes de refugio en la región y articularán esfuerzos con otras redes de apoyo; también se orientarán a mejorar las condiciones de vida en cada uno de los países centroamericanos y la integración de emprendimientos inclusivos.

c) Guatemala

Una forma de estimar el desplazamiento y la migración forzada, es a través de los datos de solicitudes de asilo y en la cantidad de personas deportadas desde México y Estados Unidos. En ocasiones el desplazamiento suele ser el camino a la migración externa y al refugio, pues estas movilizaciones forzadas son continuas y para algunas personas se vuelve un círculo vicioso. Para Guatemala el desplazamiento forzado se ve determinado por factores como la geografía, redes de apoyo y posibilidades económicas, que delimitan el lugar al que se dirigen, ya sea interno o fuera del país. Es decir, que estos componentes determinan el lugar para buscar protección, y que cuando carecen de algún tipo de apoyo se mueven a lugares cercanos y posteriormente buscan sitios más alejados o siguen su camino si el lugar al que llegan es también peligroso.

Cifras de migración externa y deportaciones:

El número de inmigrantes centroamericanos residentes en EEUU se estima en 3.2 millones de los cuales el 50 por ciento son mujeres. Los países de la región que más aportan migrantes son El Salvador, Honduras, y Guatemala (SICA 2016). En el año 2015, aproximadamente 3,4 millones de centroamericanos residían en los EEUU, representando el 8 por ciento de los 43,3 millones de inmigrantes en el país; 85% de los centroamericanos en Estados Unidos eran del Triángulo Norte, formado por El Salvador, Guatemala y Honduras. (Migration Policy Institute 2017). De acuerdo a datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, para septiembre de 2017, la población guatemalteca en Estados Unidos, ascendía a 2,790,661.

En cuanto a los deportados según su sexo, históricamente la proporción de hombres es mucho mayor que el de mujeres; sin embargo, cada vez hay más mujeres que emigran hacia otros países, considerando que, de los guatemaltecos deportados desde México y Estados Unidos en 2015, más del 20% y 11% respectivamente son mujeres, manteniendo la misma tendencia en 2016.

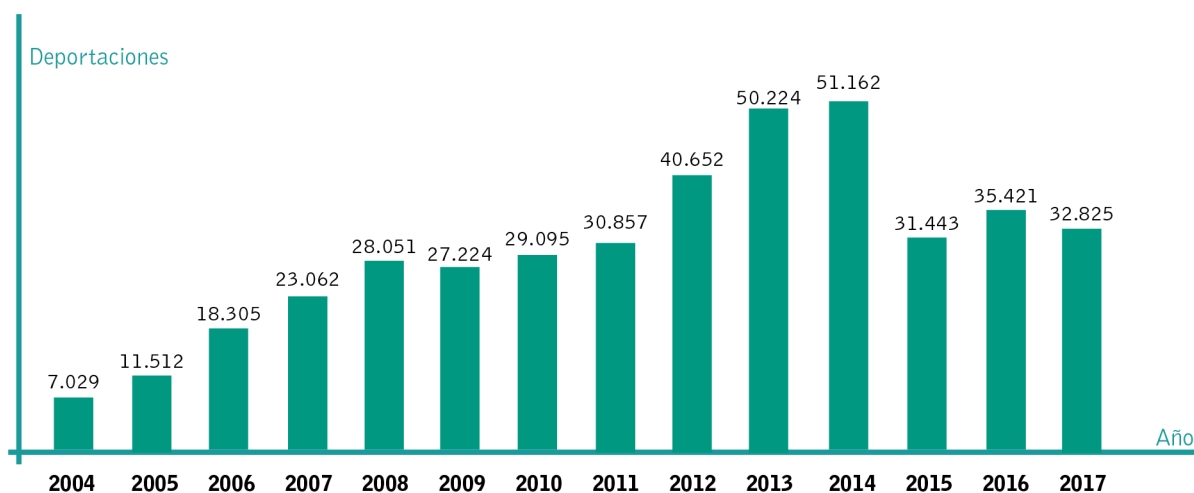
Las deportaciones de guatemaltecos/os desde Estados Unidos, ha incrementado paulatinamente, teniendo años de mayor incidencia como en 2012, 2013 y 2014. En los últimos tres años la cantidad de deportados se encuentra por sobre 30 mil, como se evidencia en la gráfica 5.

El incremento de las deportaciones de guatemaltecos desde México, tuvo un aumento abrupto entre los años 2014 y 2015, pasando de 45,114 a 75,045, que representa el 66.3%. Los datos de deportaciones terrestres desde México se registran por el MINEX desde el año 2010.

Solicitudes de asilo:

De acuerdo a datos de ACNUR, entre los años 2008 y 2017, la cantidad de personas guatemaltecas que han solicitado asilo en otros países (especialmente México y Estados Unidos) suma 103,400 casos. A partir del año 2014, la cifra casi se ha ido duplicando año con año, llegando a 2017 con 36,300 solicitudes de asilo. Esta cifra es bastante alta y aunque no hay una explicación exacta sobre los móviles o causas de dichas peticiones; de acuerdo a ACNUR se vinculan

Cantidad de deportados/as guatemaltecos/as de otros países – 2004-2017



principalmente con el desplazamiento por amenazas del crimen organizado y maras. Este incremento en las solicitudes de asilo son un reflejo de la creciente movilidad de ciudadanos guatemaltecos, que sin duda está relacionada con las cifras de homicidios, amenazas, extorsiones o incluso en casos de desalojos, que obligan a personas y familias a pedir asilo en otros países para proteger su vida.

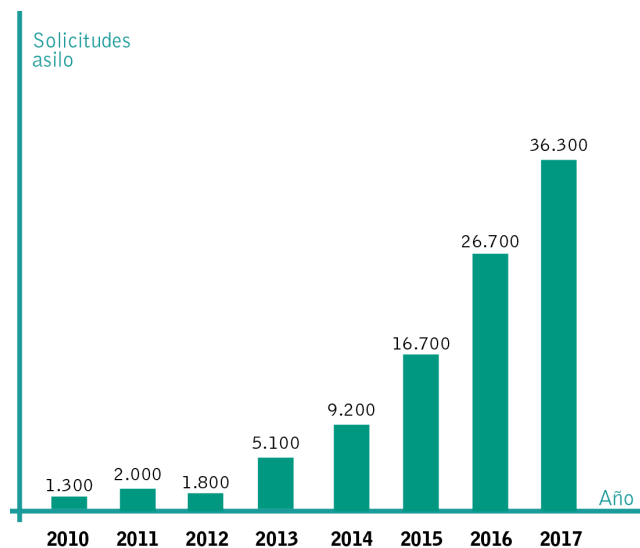
Deportaciones vía terrestre desde México – 2010-2017



Elaboración: Marisol Garcés con datos de MINEX Guatemala

Estadísticas de ACNUR muestran que entre 2008 y 2017, el número de personas guatemaltecas reconocidas como refugiadas en países como Estados Unidos, México, Canadá y otros, a quienes se les concedió protección complementaria o temporal, pasó de 5,679 en 2008 a 12,554 en 2017.

Personas guatemaltecas solicitantes de asilo en otros países – 2010-2017



Elaboración: Marisol Garcés con datos de ACNUR

Debilidad de políticas sociales profundiza pobreza y desigualdad:

De acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI– de 2014, la pobreza en Guatemala aumentó respecto a la existente en 2000, 2006 y 2011, llegando a un 59.3% de población viviendo en pobreza, y a un 23.4% en pobreza extrema.

En cuanto a la población con gastos inferiores a la línea de pobreza, es decir, quienes no logran cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos, la ENCOVI 2014 plantea que en el año 2000 el 15.7% estaba en esta condición, en el 2006 descendió a 15.2%, pero en el año 2014 incrementó de manera preocupante a 23.4% (8.2 puntos porcentuales), debido al aumento de la pobreza.

Esto se refleja además en los índices de inseguridad alimentaria y desnutrición que no han logrado reducirse de forma sustancial.

En el caso de la población indígena, la pobreza es mucho más acentuada, y evidencia los niveles de exclusión en que viven. En la población indígena el 79.2% vive en pobreza y de éstos el 39.8% en extrema pobreza.

Relacionado con la desigualdad de los ingresos, la ENCOVI 2014 señala que para el año 2000 el coeficiente de Gini⁵⁰ era 0.60. Entre 2006 y 2011, la desigualdad fue 0.56 y 0.57, respectivamente, mientras que de 2011 a 2014, se observó una reducción de la desigualdad a 0.53, por debajo de lo observado para el año 2006. Sin embargo, este índice sigue mostrando una cifra preocupante.

50 El Coeficiente de Gini es un indicador de la desigualdad de los ingresos dentro de un país. En máxima igualdad o equidad distributiva, el Coeficiente de Gini es igual a cero. A medida que aumenta la desigualdad, se acerca a 1.

Participación población quintil más alto y más bajo (ENCOVI)

Año	Quintil más bajo	Quintil más alto
2000	2.0%	63.8%
2006	2.7%	59.2%
2011	2.9%	60.5%
2014	3.3%	57.3%

Fuente: Elaboración propia con datos de las ENCOVI 2000, 2006, 2011 y 2014.

En cuanto a la participación de la población en el quintil⁵¹ más bajo y más alto de los ingresos, los datos de la ENCOVI 2014, señalan que ha habido una leve evolución.

Para el año 2000, el 20% de la población con menos recursos, captaba solamente el 2.0% del total de los ingresos nacionales, y en 2014 se ha incrementado a 3.3 %. Por el contrario, el 20% de la población del quintil más alto, en el año 2000 captaba el 63.8 de los ingresos nacionales, y en el 2014 el 57.3%. Es decir que, aunque ha disminuido, todavía se evidencia que el 20% más rico de la población capta más de la mitad del total de los ingresos del país.

Las medidas de pobreza monetaria muestran la privación que sobrellevan las personas en distintas dimensiones, desde que no les permite alcanzar una alimentación adecuada, hasta las condiciones de vivienda, educación, adquirir una canasta básica de consumo y trabajo en óptimas condiciones. Un ejemplo en Guatemala, el 60 por ciento de hogares del quintil más pobre vivía en condiciones de hacinamiento en 2014.

La clase media también disminuyó de 17% a 14% en los últimos diez años. Incorporando un tres por ciento a la población vulnerable, adquiriendo menos ingresos. Algunos de los factores que inciden es la falta de empleos formales y el ascenso de la economía informal, la falta de oportunidad e inversión para los emprendimientos y Mypimes y el poco acceso al mercado laboral.

Respecto a la propiedad de activos productivos y de la tierra, del total de hogares en propiedad, el 79.98% pertenece a hombres y 20.02% a mujeres; de las viviendas en alquiler, el 71.45% son alquiladas por hombres y el 28.55% por las mujeres, mientras que las viviendas cedidas o heredadas, el 76.13%

son de hombres y el 23.87% de mujeres (ENCOVI, 2014). La cantidad de créditos otorgados fue mayor en 11% para los hombres respecto a las mujeres.⁵²

Para el año 2015, de acuerdo a datos del INE, la tasa de participación de la mujer en la PEA⁵³ es menor; a nivel rural representa solo el 32.7%. A nivel nacional el ingreso promedio mensual era de Q2,131 y en el área rural era el Q.1,480.00. Las mujeres rurales tenían un ingreso promedio de Q.916 (INE, 2015), lo que revela la desvalorización y desigualdad en cuanto a la participación de las mujeres en la esfera económica.

De las 233,118 trabajadoras agrícolas, la gran mayoría vive en pobreza y con ingresos laborales insuficientes para lograr un nivel de vida adecuado. Además, a nivel nacional se reportaron 261,278 trabajadoras no remuneradas, lo cual se debe al menos en parte, a una tendencia reportada en la agroindustria de condicionar el salario de las trabajadoras a la productividad, con metas excesivas, sin que se garantice el salario mínimo, y el caso de las coadyuvantes del esposo en agricultura, quienes no reciben remuneración al no ser consideradas como trabajadoras asalariadas.

Las estrategias para sobrevivir a esta crisis multidimensional y sostener la vida también se han feminizado, puesto que el ajuste final se da en los hogares, y son por lo menos cuatro: a) "economía de rebusque", consistente en una intensificación y multiplicación de los trabajos en la búsqueda de nuevas fuentes de ingreso; b) profundización de la economía invisibilizada mediante el traslado de costos hacia el trabajo no remunerado; c) la "economía de retales" (retazos), que expande las fronteras del hogar para poner en común y optimizar recursos y trabajos, y d) la migración y los hogares transnacionales, o la estrategia de expansión global (Pérez Orozco, 2012). Una de las variables recurrentes en los motivos de migración internacional, se debe principalmente a la diferencia entre los salarios y el costo de la canasta básica en los países de origen y destino: un trabajador de la agricultura gana en Estados Unidos en una hora, lo que un trabajador jornalero gana en un día en Guatemala y el costo de la canasta básica en algunos productos es similar.

51 Un quintil es la quinta parte de una población estadística ordenada de menor a mayor en alguna característica.

52 Unidad de género del MINECO 2015

53 Población Económicamente Activa



Existe una estrecha y no siempre reconocida relación entre los factores económicos y el desplazamiento y la migración: la pobreza, el desempleo, la ausencia de inversiones que promuevan el desarrollo integral y la escasa inversión social del Estado, convierten la variable económica como principal causa del desplazamiento y la emigración en el caso de Guatemala. A la vez, los impactos más notorios sobre el sector real de la economía se explican por los aportes de las remesas en la macroeconomía guatemalteca, a tal punto que se han convertido en uno de los pilares de la estructura económica y en un importante factor generador del Producto Interno Bruto (PIB), en una fuente de nivelación de la balanza comercial y en un estabilizador del tipo de cambio (OIM, 2012).

Este factor de expulsión también marca la vida de las personas de forma definitiva, pues se juntan una serie de situaciones que le condenan a la pobreza y exclusión: a) Nacer en situación de pobreza que marca la vida, la salud futura y las oportunidades que se tendrán; b) trabajo desde edades tempranas que priva de desarrollo; c) No poder estudiar, o estudiar pocos años lo que influye en acceder a mejores empleos y salarios; d) violencia estructural y racismo en el caso de personas indígenas; e) situación se agrava si es mujer.

Megaproyectos:

Existe un debate a nivel internacional para aceptar que las personas afectadas por megaproyectos empresariales y que deben abandonar sus territorios son desplazados forzados. Sin embargo, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas lo consideran en su definición. Pareciera que los intereses empresariales también se imponen en la lógica de la ayuda humanitaria de organismos nacionales e internacionales.

Estos principios rectores incluyen los proyectos de desarrollo en gran escala (que no estén justificados por un interés público superior o primordial) e involucran la responsabilidad de los agentes no estatales pertinentes, incluidas las empresas multinacionales y las empresas privadas de seguridad o militares, por actos de desplazamientos arbitrarios o complicidad en tales actos (ONU, 1998).

No existe, por tanto, un registro oficial de las personas afectadas por este fenómeno, ni estadísticas que permitan ofrecer una cifra siquiera aproximada. No obstante, éste ha sido evidenciado por instancias

internacionales, la academia y múltiples ONG. El desplazamiento vinculado al desarrollo de proyectos de biocombustibles ha sido denunciado por organismos internacionales y ONG nacionales, y las cifras manejadas por estas instancias confirma la urgencia de señalar el carácter forzado de los desplazamientos causados por el modelo extractivista de desarrollo.

Este tipo de desplazamiento forzado ha sido silenciado e invisibilizado por el Estado, que se niega a reconocer siquiera la posibilidad de que el modelo económico que impulsa genere tal efecto. Las personas desplazadas por megaproyectos quedan excluidas de la consideración de víctimas, de la lectura clásica de lo que hoy se entiende por desplazamiento interno y por refugiado; y tampoco son tomadas en cuenta en el concepto de refugiado ambiental, cuyas causas parecen centrarse en el cambio climático, obviando los grandes proyectos de desarrollo.

Es conveniente señalar que este tipo de desplazamiento –generado por la implantación de un determinado modelo económico– está fuertemente ligado a las dos dinámicas tradicionales, en especial a la lucha por la tierra. Se trata, sin embargo, de un fenómeno distinto, en la medida en la que involucra un elemento ausente hasta el momento como es la inversión extranjera. Esto supone que los éxodos no responden tan sólo a la lógica propia de la economía local o nacional, sino que deben analizarse como parte de la aplicación del modelo global de desarrollo (Sánchez y Urueña, 2014).

La violación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que están sufriendo las comunidades indígenas y campesinas en Guatemala, obliga a una relectura de lo que se ha venido entendiendo por desplazamiento forzado. Los estudios disponibles apuntan al empobrecimiento mayor o continuo de las comunidades desplazadas, así como a la pérdida de sus herencias culturales, sociales y ambientales.

Desplazamiento por violencia de género

La violencia contra las mujeres proviene de patrones de violencia que se relacionan con lo estructural y con las formas patriarcales de dominio y control sobre el cuerpo de las mujeres.

La situación de violencia intrafamiliar, doméstica o de pareja en la que se encuentran muchas mujeres guatemaltecas es un factor de riesgo y en algunas ocasiones la única salida posible es el desplazamiento o la migración.

Las mujeres toman la decisión de desplazarse o migrar como única vida posible para escapar de la violencia. Una vez más la violencia se convierte en el factor de expulsión, pues es el intento por huir de la violencia, de los conflictos familiares y de la situación de dominación y vejación en la que se encuentran.

Desde el año 2009 a 2016, han sido asesinadas de forma violenta 6,398 mujeres, con un promedio de 795 mujeres por año, y con un aumento preocupante a partir de 2013 que se concreta en 1,161 casos en 2016. En el mismo período de 8 años 323,640 mujeres han interpuesto denuncias por Violencia contra la Mujer (ley 22-2008) con un promedio de más de 40,450 denuncias por año. En cuanto a la violencia sexual contra mujeres y niñas, en estos mismos años se registraron 43,687 casos y se calcula que ocurre una agresión sexual cada 45 minutos. La mayoría de mujeres agredidas sexualmente son adolescentes o mujeres jóvenes.

Con relación al acceso de las mujeres a la justicia, el informe sobre el Sistema de Medición de la Impunidad reporta un índice de impunidad del 99% en casos de violencia contra las mujeres y de 98% para femicidios. Entre abril de 2015 y marzo de 2016, el MP recibió 45,388 denuncias del delito de violencia contra la mujer y 262 de femicidio. Para el mismo período, de las 5,469 condenas judiciales, 1,647 (30%) son sentencias por delitos de violencia contra la mujer. Preocupa el alto índice de mora judicial, que en 2015 reportaba 6,429 casos, equivalentes al 89% de los llevados por los Órganos Especializados en Femicidio y otras formas de Violencia contra las Mujeres.

Se estima que más de 80 mil matrimonios de niñas y adolescentes menores de 18 años se llevaron a cabo del 2009 al 2014. En el 2015 fueron registrados 21,295 matrimonios de menores de 20 años y 856 en menores de 15 años. El mismo año, 34,970 menores de 18 resultaron embarazadas, 2,243 de ellas menores de 15 años. El 91.8% de las menores embarazadas antes de los 18 años se encuentra en situación "casada" o "unida" siendo esta última una de las causas que las colocan en vulnerabilidad al momento de una separación, y los casos más frecuentes se reflejan en niñas de 12 años cuyas parejas les doblan o triplican la edad.

De las niñas y adolescentes unidas o casadas, la mayoría tuvieron su primera relación sexo-genital a los 15 años con un hombre 7 años mayor que ellas, y su primer embarazo a los 16. Como consecuencia, dejaron de asistir a clases. El 78% de las niñas eran solteras legalmente.

Estados Unidos empezó a reconocer la persecución por razón de género a principios de los años noventa del siglo pasado; en 2009, el caso de la mujer guatemalteca llamada Rody Alvarado sentó un precedente clave para las demandas de asilo por razón de género. Esta mujer mantuvo una lucha de 14 años para obtener asilo y conseguir el reconocimiento legal de las supervivientes de la violencia doméstica como grupo social sujeto a persecución y merecedor de protección. En marzo de 2013, el presidente de Estados Unidos Barack Obama reautorizó la Violence Against Women Act (Ley de Violencia contra las Mujeres), la cual ha sido cada vez más utilizada para garantizar el asilo a mujeres refugiadas víctimas de la violencia doméstica en sus países de origen. En agosto de 2014, el tribunal supremo en materia de inmigración decretó que las mujeres que sobreviven a la violencia doméstica severa en sus países de origen podrían ser elegibles para el asilo en Estados Unidos. Esto abrió una nueva vía para miles de mujeres indígenas de Guatemala que huían de la violencia de género y que estaban ya en Estados Unidos o en camino (Stephen, 2017).

Desde enero de 2008 a diciembre de 2016, el Observatorio de Personas Transgénero Asesinadas (TMM por sus siglas en inglés) reportó los crímenes de 40 personas transgénero en Guatemala.

En el estudio “Mujeres en Fuga”, realizado por ACNUR en el año 2015, las mujeres de El Salvador, Honduras y Guatemala entrevistadas, reportaron múltiples razones para la huida. Muchas mujeres hablaron de casos graves de violencia provocados por las maras u otros grupos delictivos armados, incluidos agresiones, extorsiones y desapariciones o asesinatos de miembros de la familia. Del mismo modo, muchas mujeres describieron actos brutales de violencia doméstica. Muchas hicieron hincapié en el hecho de que ser mujer agravaba las dificultades a las que se enfrentan; esto es particularmente cierto en el caso de las mujeres transgénero. El 70% de las entrevistadas reportaron los daños a las autoridades competentes, pero no recibieron la protección adecuada; el 40% creía que un informe de la policía sería ineficaz o podría empeorar las cosas y nunca buscaron protección de las autoridades.

Este informe se basa en unas entrevistas realizadas a fondo por el ACNUR de manera individual a 160 mujeres, durante los meses de agosto y septiembre de 2015. Las mujeres tenían edades comprendidas entre los 18 y 57 años de edad. De total de entrevistadas, 30 mujeres eran de Guatemala.

Las mujeres entrevistadas describieron casos prolongados de violencia doméstica física, sexual y psicológica, y relataron que las autoridades no proporcionaron ninguna ayuda significativa. Sin la posibilidad de conseguir la protección del Estado, muchas mujeres citan la violencia doméstica como razón para su huida, temiendo daños graves o la muerte si se quedaban.

La forma más común de violencia doméstica denunciada por las mujeres entrevistadas fue a manos de sus maridos o compañeros. Cabe destacar que un número significativo de las mujeres que describieron como sobrevivieron la violencia doméstica no estaban oficialmente casadas con sus parejas abusivas, no obstante, sufrieron daños graves y no pudieron dejar esa pareja y encontrar protección en otro lugar en su país.

Los tipos de abuso descritos eran variados y con frecuencia potencialmente mortales, describiendo violaciones y agresiones sexuales repetidas, violencia física con golpes de manos, patadas; amenazas de daño corporal con cuchillos o machetes y ser repetidamente lanzadas contra las paredes y el suelo. El abuso ocurría tanto en el interior de la casa como en público. Señalaron, además, que vivían con miedo permanente.

5. Conclusiones

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

“¿Por qué falla la implementación? Hay tres explicaciones posibles para el fracaso de una implementación. La primera es cuando un Gobierno se compromete con las normas recogidas en los Principios Rectores pero es incapaz de progresar en la implementación. Esto puede deberse a una falta de capacidad del Estado, por lo que el Gobierno carecería de los recursos financieros, prácticos y simbólicos necesarios, y también a una oposición interno dentro y fuera del Gobierno. La segunda razón de que la implementación fracase es que los Gobiernos, preocupados principalmente por su reputación, deciden llevar a cabo un compromiso retórico estratégico con los Principios Rectores, pero no tienen ningún plan para implementarlos después. Y por último, puede que los Estados se limiten a responder a las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales e internacionales. Este compromiso institucional externo persuadiría a los Gobiernos para que crearan políticas o leyes cuando de otro modo no hubieran tomado medidas; si no se les presiona, sin embargo, habrá poca implementación” (Orchard, 2018: 11).

El desplazamiento es el fenómeno de la movilidad de 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 el momento de verse forzada(s) a desplazarse, se viola una serie de derechos de la(s) persona(s): derecho al tránsito libre y voluntario, derecho a la vivienda y a medios de vida, derecho a protección, etc. – Hoy por hoy, este desplazamiento tiene características internas y externas en los países del Triángulo Norte de Centroamérica. En este sentido, el desplazamiento se interrelaciona de manera compleja con otras dinámicas migratorias de estas sociedades. Es difícil marcar líneas divisoras entre ‘lo interno’ y ‘lo externo’, así como entre ‘desplazamiento’ y ‘migración’. Parte de esta dificultad surge de la mínima oportunidad de denuncia sobre casos de amenazas que generan el desplazamiento forzado, así como de la respuesta efectiva de entidades no gubernamentales o estatales que intentan dar protección a la población.

El desplazamiento se produce 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. - ¿Cómo caracterizar entonces la situación de violencia y de otros causales de desplazamiento forzado en los tres países?

Asimismo: ¿Cómo se interrelacionan las causas y motivaciones que producen desplazamiento y migración? - ¿Cómo se interrelaciona el éxito o el fracaso de las políticas de seguridad con estos fenómenos?

El desplazamiento entonces no comienza necesariamente como índice de movilidad de grupos humanos: el desplazamiento forzado comienza desde la falta de cumplimiento de garantías individuales como la salud, la educación, las oportunidades laborales en condiciones dignas, así como por la cooptación de la limitada inversión pública para fines patrimoniales de grupos de poder fáctico y de colectivos partidarios que han sustraído recursos vitales para su propio beneficio financiero y de control. El desplazamiento por tanto se convierte en una fase consecuente a la marginalidad y la vulnerabilidad de las condiciones sociales en estos países: personas y grupos se ven desplazados por condiciones de discriminación, clasismo, racismo y otros fenómenos de exclusión instaurados tras largas transiciones históricas basadas en el abuso del poder.



Aunque las dinámicas de desplazamiento forzado interno y migración fuera de la región ocurren con estabilidad y posibilidades de crecimiento constante, es urgente agilizar los procesos de monitoreo desde el mismo Estado y no como una responsabilidad máxima de la ciudadanía organizada o de organizaciones regionales preocupadas por ello. Los procesos de monitoreo deben convertirse en herramientas ágiles y veraces para establecer diagnósticos preliminares y atención primaria hacia la población afectada. Esto proporcionaría una mejor posibilidad de respuesta de los mecanismos estatales asignados (comenzando por la protección misma de la integridad física) y un panorama mejor definido en cuanto a la gravedad de la situación presente y futura.

La migración debe ser analizada bajo una perspectiva multi causal o multi factorial, que permita una mejor definición del fenómeno. Las causas estructurales que subyacen al fenómeno migratorio son tan amplias y complejas como las soluciones que deben proponerse. El círculo vicioso entre desigualdades y violencias es un factor central. Solo la intervención ciudadana para el control y la supervisión del manejo de recursos estatales sería un buen principio, considerando que el uso adecuado de inversión social con los recursos que cuenta cada país del triángulo norte de Centroamérica es un paso inicial fundamental que aún no ha ocurrido, y tras haber perdido sucesivamente recursos financieros por el abuso de poder de élites y grupos de poder económicos empresariales y político partidarios que han medrado del Estado bajo la protección militar. Debe establecerse que las aristas participantes como causas del fenómeno, deben analizarse bajo un esquema o índice integral que permita la mejor toma de decisiones en cuanto a las medidas de protección, vulnerabilidad, y movilidad social.

Las violaciones de derechos humanos han sido una herencia desde los procesos históricos de guerra civil y represión militar, hasta los nuevos grupos criminales cimentados por las condiciones de desigualdad e impunidad en la región. Es vital para la trascendencia de cualquier análisis en las causas de la migración y el desplazamiento forzado, incluir mecanismos de protección expeditos hacia víctimas, que incluyan la reforma del aparataje de seguridad como en el caso hondureño y salvadoreño donde la militarización es un peligro potencial para el sector juventud especialmente, y la depuración progresiva y urgente del órgano judicial en los tres países del triángulo norte. Los casos de abuso e irrespeto a las garantías constitucionales del sistema judicial en procesos que solo establecen castigo de prisión inmediata para mujeres en casos de aborto espontáneo e involuntario o para personas que cometen delitos menores comparados con los grandes casos de corrupción y abuso del Estado, han sido parte de la explicación sobre la poca denuncia de la población ante casos de desplazamiento forzado y la escasa efectividad de entidades del Estado para la protección. Los casos de justicia transicional develan que la impunidad en la región sigue siendo una de las aristas más importantes para explicar la fenomenología criminológica y expulsiva de grupos humanos fuera de sus territorios. Además, las múltiples expresiones de violencia contra la mujer, la niñez, la juventud y grupos de diversidad sexual, constituyen un apartado en sí mismo que comprueba la alta vulnerabilidad de la región y el rompimiento del tejido social como algo establecido por generaciones.

La influencia de Estados Unidos de América que constantemente incide en la política interna de los países del triángulo norte de Centroamérica y a veces amenaza con el recorte de ayuda económica como medida principal para el detenimiento de la dinámica migratoria, es un factor fundamental tanto para la población centroamericana en dicho país como por la dependencia histórica de las remesas familiares que provienen de Estados Unidos. Los fondos de inversión nacionales y los flujos financieros desde ese país, deberían convertirse en una oportunidad establecida para la inversión social de los pueblos afectados por las causas estructurales de la migración. La verdadera responsabilidad de Estados Unidos desde su intención de parar la migración, radica en el establecimiento de condiciones anti corrupción y uso adecuado de los recursos, considerando el vínculo estrecho con la población centroamericana en ese país y el factor económico.

Como un segundo apartado en las relaciones con Estados Unidos desde el triángulo norte de Centroamérica, el factor generacional debe ser analizado y actualizado constantemente considerando la transculturización que se desarrolla en jóvenes hombres y mujeres que migran y sus hijos e hijas nacidas en el país norteamericano. Además, el proceso de globalización está estrechamente conectado con el imaginario salvadoreño, hondureño y guatemalteco sobre las oportunidades laborales que se encontrarán en Estados Unidos al migrar, cuando

en realidad se tendrán puestos de trabajo operaria que generalmente están asociados a tareas productivas básicas que no necesitan ni incentivan educación formal superior o al menos procesos de inserción en la sociedad que permitan el conocimiento pleno de derechos humanos y cómo reclamar por ello.

Ante la frágil condición ambiental del istmo centroamericano, países con extensión superior en territorio como Honduras y Guatemala se verán afectados paulatinamente por la explotación y abuso de los recursos o bienes naturales como sinónimo de fuentes de riqueza económica. El constante desarrollo de licitaciones y permisos ambientales de dudosa calidad, la necesidad impuesta de empresas trasnacionales en la producción de mono cultivos, minería, y otros proyectos, terminan incidiendo en el desplazamiento forzado, ya sea por el agotamiento de los recursos como el agua –el estrés hídrico en la región es un problema real y urgente- o por la criminalización de defensores y defensoras de la ecología. La violencia como expresión de la imposición de medidas económicas que abusan de los bienes naturales, es un proceso cada vez más constante, considerando que la población “beneficiada” es cada vez menor de acuerdo al agotamiento de recursos, en un ciclo que solo establece más condiciones de marginalidad y exclusión.



Bibliografía

ACNUDH, 2019: Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Honduras, Informe anual 2018; NNUU: Consejo de Derechos Humanos, 40°. Período de sesiones.

Aguilar, Jeannette, 2019: Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003 – 2018; San Salvador: Heinrich Böll Stiftung

Amaya B., Jorge Alberto (1995). El papel de los inmigrantes árabes y palestinos en Honduras, 1900-1950 (Monografía)

Amnesty International, 2017: Amnesty International Report 2016/17, The state of the world's human rights; London, United Kingdom.

Arévalo, Bernardo (2018) ¿Estamos presenciando la reconstrucción del autoritarismo? Revista Nómada Guatemala, Entrevista 5 octubre de 2018.

En: <https://nomada.gt/blogs/estamos-presenciando-la-reconstruccion-del-autoritarismo/>

Ballesteros de León, Gerardo, 2014: La seguridad humana como sistema simbólico; en: Mejía Rivera, Joaquín / Ballesteros, Gerardo / Murillo, Josué (coords.), 2014: Violencia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana; Honduras: Editorial Casa San Ignacio / Alianza por la Paz y la Justicia

Banco Mundial (2018), Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview>.

Bañon, R., & Carrillo, E. (1997). La nueva administración pública. Madrid: Alianza editorial.

Barahona, Marvin, 2010: Estado oligárquico, crisis política y corrupción pública; en: Mejía, Joaquín; Fernández, Víctor (coord.), 2010: El golpe de Estado en Honduras desde una perspectiva de los Derechos Humanos, Tegucigalpa: ERIC-SJ y MADJ/Guaymuras

Barrachina Lisón, Carlos, 2016: Democracia, política y violencia en Honduras (2006-2014); en: Península / Vol. 11 / No. 1 / Enero – junio 2016; México: Universidad de Quintana Roo (UQROO)

Beltrán, Adriana / Isacson, Adam / Meyer, Maureen, 2019: There is a Crisis at the U.S.-Mexico Border. But it's Manageable; WOLA. Disponible en: <https://www.wola.org/analysis/fix-us-mexico-border-humanitarian-crisis/>

Bourgois, Philippe, 2009: Treinta años de retrospectiva etnográfica sobre la violencia en las Américas; en: López García, Julián, Bastos, Santiago, Camus, Manuela (eds.), 2006: Guatemala: Violencias desbordadas, Córdoba: Universidad de Córdoba, Servicio de Publicaciones.

CEH, 1999: Guatemala. Memoria del silencio; Guatemala: UNOPS.

CEPAL, 2019: Panorama Social de América Latina, 2018 LC/PUB.2019/3-P, Santiago 2019. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf

Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes – CIDEHUM (2012) Diagnóstico "Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica". Mayo de 2012. CIDEHUM a solicitud del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR.

CIDH, 2015: Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo; OEA.

CIDH, 2017: Situación de los derechos humanos en Guatemala; Comisión Interamericana de Derechos Humanos / Organización de Estados Americanos

CIPPDV, 2015: Caracterización del desplazamiento interno en Honduras; Honduras: INE, UNHCR, JIPS, ERIC

CIPRODEH, 2016: Desplazamiento interno forzado por la violencia en Honduras. Algunos hallazgos; en: hbs, 2016: Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática; San Salvador: Fundación Heinrich Böll – México, Centroamérica y El Caribe

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, 2002: Los hechos hablan por sí mismos: Informe preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980 – 1993; Tegucigalpa: Guaymuras, segunda edición.

Contracorriente (2019) Que pasó tras la crisis post electoral. <https://contracorriente.red/que-paso-tras-la-crisis-post-electoral/>

Cruz, José Miguel; González, Luis Armando; Romano, Luis Ernesto; Sisti, Elvio, 1998: La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores; San Salvador: IUDOP/BID.

CVR, 2012: Informe de la Comisión de Verdad: la voz más autorizada es la de las víctimas, Tegucigalpa, Honduras: Comisión de Verdad y Reconciliación

Chayes, Sarah, 2017: When corruption is the operating system. The case of Honduras; USA: Carnegie Endowment for International Peace

De la Torre, Verónica / Álvarez, Alberto Martín, 2011: Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central; FLACSO: Perfiles Latinoamericanos No. 37.

El Faro. (11 de septiembre de 2012). La nueva verdad sobre la Tregua entre pandillas. San Salvador, San Salvador, El Salvador.

El Faro (2018) <https://elfaro.net/es/201810/centroamerica/22597/La-caravana-de-migrantes-enfrenta-su-propio-caos.htm>

Equipo Regional de Monitoreo y Análisis de Derechos Humanos en Centroamérica, 2018: Informe sobre Derechos Humanos y Conflictividad en Centroamérica 2017-2018; Disponible en: <http://www.ciprodeh.org.hn/images/Doc/INFORME-DERECHOS-HUMANOS-V4.pdf>

ERIC-SJ, 2019: Percepciones sobre la situación hondureña en el año 2018. Sondeo de Opinión Pública. Novena Edición; Honduras: El Progreso, Yoro.

Figuroa, M. (2013). La relación cíclica de las cárceles y la violencia en las calles. Reunión de Red de Seguridad, (pág. 5). San Salvador.

FOSDEH (2017) "Exclusión de la pobreza, desigualdad y desempleo en las perspectivas económicas de Honduras". <http://www.fosdeh.com/2017/09/la-exclusion-la-pobreza-desigualdad-desempleo-las-perspectivas-economicas-honduras/>

Fundación Myrna Mack, 2013: La sistemática cooptación del Estado en Guatemala; en hbs, 2016: Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática; San Salvador: Fundación Heinrich Böll – México, Centroamérica y El Caribe

Grupo Conjunto, 1994: Informe sobre grupos armados ilegales con motivación política en El Salvador (28 de julio de 1994), en: <http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca/grupo.html>

Ham, Andrés y Martínez Murillo, Aldo (2014). Los patrones de migración en Honduras: Evolución, tendencias regionales e impacto socioeconómico. Universidad Autónoma de Occidente de Cali, Colombia



Hernández López, Rafael Alonso, 2018: Violencia social, económica, política y cambio climático; en: OFM, 2018: Migración: Causas, muros y perspectivas franciscanas; Guadalajara, México: Ordo Fratrum Minorum (OFM) / Oficina de Justicia, Paz e Integridad de la Creación (JPIC)

Human Rights Watch, 2017: World Report 2017, events of 2016; USA

ICEFI, 2017: La corrupción: Sus caminos e impactos en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano – Resumen ejecutivo; Disponible en: https://icefi.org/sites/default/files/resumen_ejecutivo_la_corrupcion_sus_caminos_e_impacto_en_la_sociedad_y_una_agenda_para_enfrentarla_en_el_triangulo_norte_centroamericano.pdf

IDHUCA, 2019: Informe de Derechos Humanos – 2018; San Salvador: Instituto de Derechos Humanos de la UCA.

Insight Crime, 2016: Homicidios en Guatemala: Retos y lecciones de diferenciar muertes vinculadas a pandillas y al narcotráfico; USA: Democracy International, Inc. / USAID

IUDOP, 2019: Los salvadoreños y salvadoreñas opinan sobre el desplazamiento interno forzado por violencia y las medidas extraordinarias; Boletín de prensa, Año XXXII, No. 1; San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública / Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

Jiménez-Damary, Cecilia, 2018: Prólogo: El 20º aniversario de los Principios Rectores: fomentar la solidaridad, forjar el compromiso; en: Revista Migraciones Forzadas (RMF), Número 59, Octubre 2018: Oxford Department of International Development, University of Oxford

Kurtenbach, Sabine, 2010: Why is Liberal Peacebuilding so Difficult? Some Lessons from Central America, *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 88, April 2010

La Tribuna (2010). Honduras-FMI, una dura y larga relación de acuerdos y desacuerdos. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20110717091522/http://www.latribuna.hn/2010/03/22/honduras-fmi-una-dura-y-larga-relacion-de-acuerdos-y-desacuerdos/>.

Leutert, Stephanie / Spalding, Sarah, 2019: How many central americans are traveling north?; Lawfare Institute; Disponible en: <https://www.lawfareblog.com/how-many-central-americans-are-traveling-north>

Manz, Beatriz, 2008: Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua): Patrones de violaciones de los Derechos Humanos; Writenet – Análisis independiente.

Martínez, Carlos, 2018: ¿Quién enseñó política a las maras?, *El Faro*, 26 de agosto de 2018 https://elfaro.net/es/201808/el_salvador/22358/quien-ense-o-politica-a-las-maras.htm

Mejía, Thelma, 2015a: Militarización de la seguridad pública en Honduras; en: CEDOH, 2015: La militarización de la seguridad pública en Honduras; CEDOH: Honduras

Mejía, Thelma, 2015b: El combate a la criminalidad y la estrategia gubernamental del abordaje; en: CEDOH, 2015: Honduras hoy: Criminalidad. Acción estatal e impacto político y social; CEDOH: Honduras

Meléndez, Carlos, 2018: Honduras. Elecciones 2017: legitimidad del proceso electoral, clientelismo e identificaciones partidarias; Tegucigalpa, Honduras: Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2018: Caracterización de la movilidad interna a causa de la violencia en El Salvador. Informe final; El Salvador: DIGESTYC, FLACSO, ACNUR, JIPS

Molina Vaquerano, Fabio, 2005: Defunciones por homicidios, El Salvador Año 2001, 2002; El Salvador: Corte Suprema de Justicia, Instituto de Medicina Legal, Unidad de Estadísticas

Morales / Pérez, 2014: Militarización: Una propuesta conceptual basada en el caso mexicano (1995-2012); en: México vía Berlín e.V. (MvB), Documento de Trabajo No. 2, Marzo 2014

ODHA, 1998: Guatemala Nunca Más. Tomo II. Los mecanismos del horror; Guatemala: Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI).

ONU, 1993: De la locura a la esperanza: La guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador; San Salvador/Nueva York.

Orchard, Phil, 2018: La implementación de los Principios Rectores a nivel nacional; en: Revista Migraciones Forzadas (RMF), Número 59, Octubre 2018: Oxford Department of International Development, University of Oxford

Salomón, Leticia, 2015: La militarización de la seguridad: responsabilidad civil, policial... ¿y militar?; en: CEDOH, 2015: La militarización de la seguridad pública en Honduras; CEDOH: Honduras

Sánchez, Beatriz Eugenia y Urueña, René (2014): Derechos Humanos, Desplazamiento forzado y desarrollo económico en Colombia: Una mirada a partir del impacto del Derecho internacional en la política local. Disponible en: <http://cear-euskadi.org/desca/wp-content/uploads/2014/11/beatriz-DESPLAZAMIENTO-Y-DESARROLLO-SELA-.pdf>

Secretaría técnica de la Presidencia. (2014). Plan Quinquenal de Desarrollo. San Salvador, San Salvador, El Salvador

Sermeño Lima, José Arnoldo, 2018: Honduras: Causalidades de la migración internacional. Marco conceptual básico; en Demomujer, Vol. 8, 2018; Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Facultad de Ciencias Sociales; Maestría en Demografía y Desarrollo

Sosa Iglesias, José Eugenio, 2014: Honduras: entre criminalidad, enfrentamiento mediático, protesta social y resultados electorales cuestionados; en: Revista de Ciencia Política, Volúmen 34, No. 1, 2014; pág. 203 - 219

Taylor-Robinson, Michelle M., 2006: La Política Hondureña y las Elecciones; en: Revista de Ciencia Política / Volumen 26 / No. 1 / 2006; pág. 114 – 124; Estados Unidos: Texas A&M University

United States Department, 2016: Country Reports on Human Rights Practices for 2016, Honduras 2016 Human Rights Report; Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Washington, USA.

Vallenilla Lanz, Laureano, 1961: Cesarismo Democrático. Estudio sobre las bases sociológicas de la constitución efectiva de Venezuela; Caracas.

Waxenecker, Harald, 2013: Ética civil; en: hbs, 2013: Picar piedra. Iniciativas ciudadanas frente a la violencia; México.

Waxenecker, Harald, 2016a: Honduras: ¿Redes indebidas de poder, impunidad y enriquecimiento? – Un bosquejo de una realidad compleja; Guatemala: La Otra Cooperativa / Heinrich Böll Stiftung

Waxenecker, Harald, 2016b: Poder y violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica; en: hbs, 2016: Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática; San Salvador: Fundación Heinrich Böll – México, Centroamérica y El Caribe

El ensayo “Políticas de Estado, desplazamiento forzado y migración: una mirada regional al norte de Centroamérica” es un esfuerzo de investigación que realiza la Fundación Heinrich Böll (hbs) como parte de la respuesta al enorme desafío que representa el desplazamiento forzado interno y la migración. Se desarrolla como un primer acercamiento a la relación entre las políticas públicas de seguridad y justicia y el fenómeno migratorio de Guatemala, El Salvador y Honduras, países altamente convulsionados, acaso víctimas de sí mismos.

■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG

SAN SALVADOR

El Salvador | Costa Rica | Guatemala |
Honduras | Nicaragua