



Taller Expertos
Grupos Criminales y Nuevas Formas de Desplazamiento en América Latina

*“Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”,
School of Advanced Study, University of London*

San Salvador, 22-23 Mayo 2014

Panel

Retos Programáticos en el Nuevo contexto de Violencia y Desplazamiento

Ponencia

**Desplazamiento Forzado en el “Triángulo Norte de América Central”:
Desafíos en materia de protección**

*Jose Xavier Samaniego**

**Actualmente, Representante Regional Adjunto de ACNUR en Centro América, Cuba y México*

Desplazamiento Forzado en el “Triángulo Norte de América Central”: Desafíos en materia de protección (Jose Xavier Samaniego)

I. Introducción

A dos décadas de la finalización de los conflictos regionales, el desplazamiento forzado vuelve a ser parte de la dinámica de la región Mesoamericana¹. Se trata de un fenómeno reciente, con características diferentes de las que se observaron en los años 70 y 80s, en cuanto a la naturaleza y las causas de la crisis. Sin embargo, observamos similitudes en cuanto a la intensidad de la violencia, el impacto humanitario, así como en las necesidades de protección que afectan a las personas que son víctimas del desplazamiento forzado.

El “Triángulo Norte de América Central” (TNAC) - compuesto por El Salvador, Guatemala y Honduras - es actualmente considerado como una de las regiones más violentas del mundo a causa del accionar del crimen organizado transnacional (COT) y de otras situaciones de violencia (OSV)². Según un reciente informe de UNODC³, Honduras continúa siendo el país con las más altas tasas de homicidios en el mundo, y 4 de los 5 países más afectados a nivel global están localizados en América Central (Honduras, Belice, El Salvador y Guatemala).

Aunque el impacto más visible de la violencia es la tasa de homicidios, hay otros indicadores que demuestran la grave situación humanitaria del TNAC. Estudios recientes⁴ aportan claras evidencias sobre las consecuencias de la violencia a nivel del número de heridos, el reclutamiento y asesinato de niños, niñas y adolescentes⁵, los problemas de acceso a la salud y a la educación, la creciente violencia sexual y basada en género, así como sobre el alto costo social y económico para la población. Actualmente, la violencia en el TNAC afecta todos los derechos humanos de las personas⁶.

Ante la magnitud y la complejidad de esta nueva dinámica de desplazamiento, la respuesta institucional es poco efectiva y la capacidad de protección es limitada. A nivel de los movimientos transfronterizos, sólo una pequeña proporción de las personas necesitadas de protección, es reconocida como refugiada o se beneficia de alguna forma de protección complementaria. En lo doméstico, los mecanismos de protección de víctimas de la violencia son insuficientes y la figura del desplazamiento interno no aparece en el marco normativo de los países de América Central.

A nivel de este análisis, trataremos primeramente de identificar cuáles son las nuevas tendencias del desplazamiento forzado, para luego analizar los mecanismos de respuesta, tanto a nivel de la protección de personas desplazadas internamente, así como de la protección internacional de solicitantes de asilo y refugiados. Con esto, trataremos de visualizar los principales vacíos de protección con el fin de formular recomendaciones que puedan contribuir al desarrollo de un enfoque regional para fortalecer el espacio de protección de personas desplazadas en Mesoamérica.

En este análisis nos limitaremos a la situación de los países del denominado TNAC y, aunque se hará referencia a la evolución histórica en la región, nos enfocaremos en las dinámicas y respuestas desarrolladas en los últimos cinco años.

¹ La región mesoamericana es una región económica internacional, ubicada en la porción media del continente americano, reconocida por la OCDE y otras organizaciones económicas y de desarrollo, que incluye las economías integradas de siete países de Centroamérica (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá), así como México

² The Economist, Organised crime in Central America, The rot spreads, Jan 20th 2011

³ UNODC, Global Study on Homicide 2013, <http://www.unodc.org/gsh/en/data.html> 2013

⁴ Assessment Capacities Project (ACAPS), Impacto Humanitario de Otras Situaciones de Violencia. Estudio de caso en Honduras, Guatemala y El Salvador, Marzo-abril 2014 (resultados preliminares)

⁵ Según datos de UNICEF, entre 2005 y 2013, fueron asesinados aproximadamente 6,300 NNA en El Salvador. En 2012 y 2013 un total de 984 NNA fueron ultimados, de los cuales el 82 % fueron jóvenes entre 15 y 19 años

(<http://www.laprensagrafica.com/2014/05/07/unicef-pide-fondos-y-peso-politico-para-frenar-ataques-a-nios>).

En Honduras, se reporta que en San Pedro sula 2000 NNA huyen de escuelas por el acoso de mareros

(<http://www.laprensa.hn/sucesos/policiales/706570-96/2000-ni%C3%B1os-hondure%C3%B1os-huyen-de-escuelas-por-acoso-de-mareros>)

⁶ ECHO, Humanitarian Implementation Plan, Central America and Mexico, March 2013

II. Nuevas tendencias de desplazamiento forzado

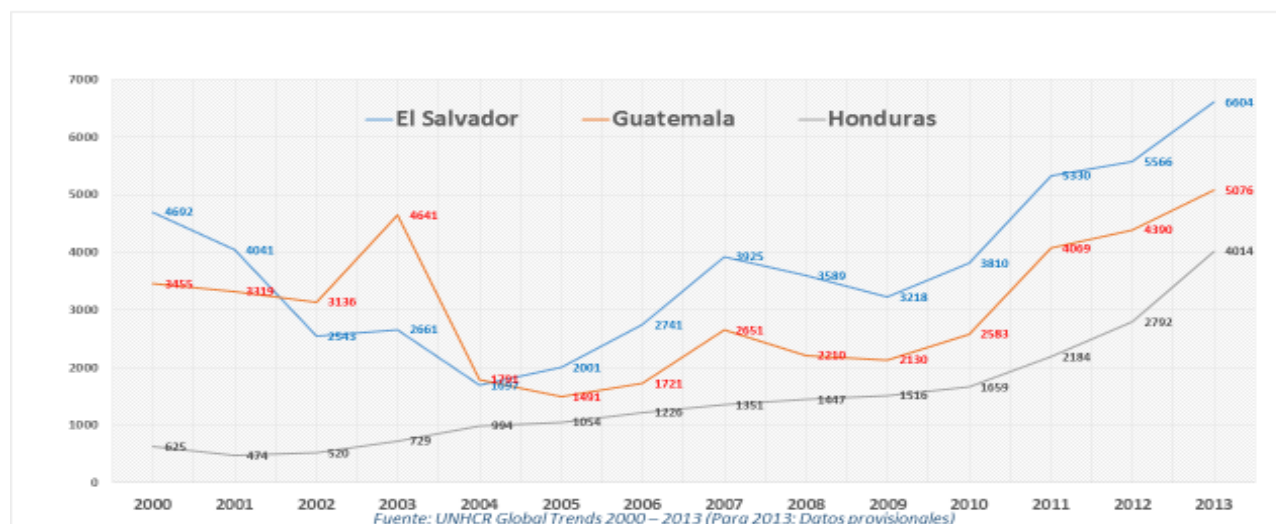
Tratándose de un fenómeno relativamente reciente, tenemos que constatar que aún se dispone de pocos indicadores concretos sobre la magnitud real del desplazamiento y sus características, particularmente en lo que concierne al desplazamiento al interior de los países del TNAC. Por el momento, partimos de la hipótesis de que el desplazamiento interno coexiste con los movimientos transfronterizos de personas necesitadas de protección. Esta situación tiene que ser analizada de manera diferenciada, ya que – aunque existen rasgos regionales comunes – cada uno de los países del TNAC tiene características diferentes en cuanto a la capacidad institucional, problemas estructurales, niveles de criminalidad y violencia, así como la tradición migratoria dirigida esencialmente hacia Norteamérica.

A partir de información estadística y de resultados de estudios cuantitativos y cualitativos, podemos hacer una primera aproximación a la problemática del desplazamiento.

En lo que concierne a los **movimientos transfronterizos**, tradicionalmente América Central se ha caracterizado por ser una región de origen, tránsito y destino de diversas formas de migraciones. Con el cierre de campamentos en los años 90s, el número de solicitantes y refugiados se redujo drásticamente en toda la región. Esta tendencia cambió, a mediados de los 2000, con la llegada de migrantes y refugiados de Sudamérica (Colombia) y del Caribe (Cuba), así como de otros continentes (Asia y África). En el contexto de estos movimientos migratorios mixtos, la mayoría de personas transita por la región hacia los Estados Unidos, aunque algunas han solicitado y obtenido protección internacional en países de la región mesoamericana como refugiadas o bajo otras formas de protección complementaria.

Sin embargo, a partir de 2009, estamos observando nuevas dinámicas de desplazamiento en Mesoamérica. Se trata fundamentalmente de personas provenientes de los países del TNAC que salen de sus países como consecuencia de las actividades del COT y de OSV. A finales de 2013, se registraban más de 18,500 personas refugiadas provenientes del TNAC⁷. Esta tendencia se acentúa con el incremento de solicitudes de asilo, que pasó de 6,900 en 2009 a cerca de 15,700 en 2013⁸. Actualmente, tres de cada cuatro solicitantes buscan protección internacional en los Estados Unidos⁹, sin embargo cada vez hay más solicitantes del TNAC en México, Costa Rica, Nicaragua y otros países vecinos de la región¹⁰.

Evolución de las Solicitudes (por año) de la Condición de Refugiado provenientes del Triángulo Norte de América Central (TNAC) Años 2000 - 2013



⁷ UNHCR, Global Trends 2013 (Datos preliminares)

⁸ Ibid

⁹ Ibid

¹⁰ Según datos consolidados de ACNUR, el número de solicitantes de asilo del TNAC registrados en México y países de América Central, pasó de 111 en 2005 a 510 en 2010 y 1,283 en 2013. Actualmente, 1 de cada 12 solicitantes de asilo del TNAC solicita protección internacional en países de Mesoamérica. UNHCR Global Trends, 2005, 2013

Por otro lado, existen evidencias que muestran que estos números sólo representan una pequeña porción de la población que ha sido desplazada y que requiere protección. En efecto, investigaciones estadísticas recientes¹¹ muestran que la inseguridad constituye un factor importante en la decisión de migrar internamente y/o hacia otros países en búsqueda de protección. La mayoría de las personas que cruza las fronteras lo hace en situación irregular y, luego de ser detenidos, son deportados y deben retornar a situaciones de vulnerabilidad y victimización, iniciando un nuevo ciclo desplazamiento y desprotección. Como referencia, las cifras oficiales de deportaciones de personas provenientes del TNAC, desde Estados Unidos y México, se incrementaron de 127,000 en 2011 a más de 186,000 en 2013¹²

Otros estudios ponen en evidencia el carácter “mixto” de los movimientos migratorios actuales. En México, la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de los Migrantes revela que la violencia ha llegado a ser la segunda causa de emigración del TNAC con tasas que varían de 3% en Guatemala, a 6% en Honduras y 12% en El Salvador¹³. Igualmente, estudios sobre las “necesidades de protección de personas retornadas”, muestran que una parte de las personas deportadas que llegan a El Salvador (5,2-5,6% del total de deportados)¹⁴, a Guatemala (2-3%)¹⁵ y a Honduras (5,4%)¹⁶ migraron principalmente por motivos de inseguridad y/o amenazas.

Estos movimientos migratorios también son cada vez más complejos. Aunque una mayoría de los migrantes son hombres adultos solos que salen en búsqueda de empleo, el porcentaje de mujeres, y de niñas, niños y adolescentes (NNA) ha aumentado en los últimos años. Sobre la situación de los NNA no acompañados, se ha logrado levantar información muy interesante a partir de estudios realizados en los Estados Unidos y México.

En Estados Unidos, el número de NNA no acompañados provenientes de Centroamérica y México ha aumentado de un promedio de 6,000 niños por año en 2010 a más de 24,000 en 2013, con un estimado previsto de 60,000 NNA para 2014. Actualmente, el mayor porcentaje de NNA proviene de los 3 países del TNAC (51%). Del total de NNA entrevistados, 58% fue desplazado forzosamente de su hogar, indicando una potencial o actual necesidad de protección internacional¹⁷.

En México, las dinámicas y perfiles son muy similares. Durante los últimos 5 años, 30,000 NNA han ingresado a México, en su gran mayoría del TNAC. Actualmente, el mayor grupo lo constituyen NNA de Honduras (50%) y el principal motivo para migrar es violencia (50%). Aunque otros factores intervienen de manera importante – como la reunificación familiar y la situación económica – la violencia fue también identificada como un motivo importante para migrar en El Salvador (30%) y Guatemala (20%)¹⁸.

¹¹ Hiskey, Malone, Orces (2-14), Violence and Migration in Central America, Americas Barometer Insights, Number 101

¹² Datos acumulados de la Dirección General de Migración y Extranjería de El Salvador, Dirección General de Migración de Guatemala y Centro de Atención al Migrante Retornado de Honduras.

¹³ De un total de 9,313 registros realizados en 7 albergues de México, 50% provenían de Honduras. En cuanto a los factores de la migración, las causas relacionadas con la violencia representan 3% en Guatemala, 6% en Honduras y 12% en El Salvador. Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes en su paso por México, Narrativas de la Transmigración centroamericana en su paso por México, 2013

¹⁴ Análisis realizado a partir de estadísticas de la dirección General de Estadísticas de El Salvador y entrevistas a deportados (n=67). Gaborit, UCA – OIM, Diagnóstico sobre Caracterización de la Población Salvadoreña Retornada con Necesidades de Protección, Informe Preliminar (2014)

¹⁵ Análisis realizado a partir de las estadísticas de población retornada de la Dirección General de Migración de Guatemala y de los registros (n= 3,443) de las Casas del migrante de Guatemala (PMH). González Deras, Características de la Población Retornada Guatemalteca con Necesidades de Protección, Informe Preliminar (2014)

¹⁶ Análisis realizados a partir de los registros (n= 20,420) del Centro de Atención al Migrante Retornado de Honduras (CAMR) y entrevistas de campo (n=104). Silva de Souza et al. La Caracterización de la Población Hondureña con Necesidades de Protección. Informe preliminar, 2014.

¹⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the need for International Protection, 13 March 2014, available at: <http://www.refworld.org/docid/532180c24.html> [accessed 14 April 2014]

¹⁸ Oficina de ACNUR en México, Causas que originan la migración de niños/as no acompañados y separados de Centroamérica a México y su protección en México, 2014 (Informe preliminar)

En cuanto a las dinámicas de **desplazamiento interno** en los países del TNAC, se dispone de muy poca información estadística. Varias encuestas de opinión captan el fenómeno de la migración motivada por amenazas y otros problemas de seguridad tanto a nivel de El Salvador¹⁹, como a nivel regional²⁰. Un estudio más específico se llevó a cabo en Honduras²¹, a partir del análisis de fuentes secundarias de información. En esta fase preliminar de investigación, se estableció una correlación clara entre violencia y migración y se pudo identificar ciertas tendencias de desplazamiento forzado. Esta investigación también concluye que para el análisis del desplazamiento interno en los países de la región, se requiere un levantamiento específico de información primaria para evaluar su magnitud y características.

III. La respuesta en materia de protección

Por la naturaleza del desplazamiento contemporáneo - en la cual se alternan movimientos en el interior del país, con migraciones hacia otros países de la región y los grandes programas de deportaciones desde México y Estados Unidos – es necesario observar cual es la respuesta existente en materia de protección nacional en los países del TNAC, así como los desarrollos recientes de la protección internacional de personas refugiadas. Para ser efectiva, esta respuesta debe cubrir varios niveles que incluyen el análisis legal y contextual, la sensibilización e incidencia, el fortalecimiento institucional y el desarrollo de mecanismos específicos de protección y atención.

A nivel de la **protección de personas desplazadas internamente**, todas las instituciones creadas durante el conflicto del siglo pasado para la protección de personas desplazadas y/o retornadas cumplieron con su mandato y cesaron de existir²². A nivel regional, el desplazamiento tampoco es parte de la agenda de integración del SICA²³. Actualmente, aunque los países cuentan con leyes para la protección de víctimas y testigos²⁴, así como mecanismos de protección de personas en condición de vulnerabilidad²⁵, no se hace mención en los marcos normativos existentes, a la prevención del desplazamiento y/o a la protección de personas desplazadas internamente. Sin embargo, a finales del año pasado, el gobierno de Honduras dio un paso importante al establecer, mediante Decreto Ejecutivo²⁶, la “Comisión Interinstitucional para la Protección de Personas Desplazadas por la Violencia”, cuyos integrantes fueron juramentados en abril 2014 por Presidente de la República. La Comisión está compuesta por 7 ministerios, 3 instituciones del estado y 4 organizaciones electas por la Sociedad Civil. La Secretaría de Estado para los Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización asumió la Secretaría Ejecutiva, dando a ACNUR un rol de asesor. El principal objetivo de la Comisión es analizar las actuales tendencias del desplazamiento con el fin de identificar vacíos de protección y promover políticas públicas para la protección de personas desplazadas, enfocándose en las categorías de población más vulnerables afectadas por las actividades del COT y de OSV. Como a menudo sucede en la región, el desafío principal de este nuevo mecanismo es diseñar una hoja de ruta y movilizar recursos para poder cumplir con los objetivos establecidos en el mencionado Decreto. Este proceso también necesita el acompañamiento cercano por parte de la comunidad internacional.

¹⁹ En El Salvador, sobre la base de una muestra representativa de 1268 personas, 2,1% de las personas entrevistados declararon que cambiaron su lugar de vivienda debido a amenazas. Un tercio de estas personas cambiaron 2 o más veces en el transcurso del año. IUDOP, Encuesta de Evaluación del Año 2012, Consulta de Opinión, UCA San Salvador, 2012)

²⁰ Ante la pregunta sobre la necesidad que ha sentido la población encuestada de cambiar su barrio o colonia por temor a la delincuencia, las respuestas para países del TNAC son las siguientes: El Salvador (16%), Honduras (15%), Guatemala (9,9%). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Seguridad Ciudadana con Rostro Humano, Diagnóstico y Propuestas para América Latina, UNDP Proyectos de Opinión Pública de América latina (LAPOP), Vandervildt University.

²¹ Entre las fuentes de información, se analizaron las Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), del Instituto Nacional de Estadísticas durante los años 2008- 2013. López (2014), Análisis de Fuentes de Información Existentes sobre Migración y Violencia en Honduras, 2014

²² En Guatemala, es el caso de la Comisión Nacional para la atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR)

²³ Los objetivos prioritarios de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica son: el combate al delito, la prevención de la violencia, la rehabilitación seguridad penitenciaria y el fortalecimiento institucional. El tema humanitario aparece únicamente de manera tangencial en temas de seguridad regional y cambio climático. SG SICA, Estrategia de Seguridad de Centroamérica, Junio 2011.

²⁴ Leyes y programas de Protección para Víctimas y Testigos en Guatemala, Honduras y El Salvador

²⁵ Es el caso de la legislación en materia de Trata de Personas en Honduras y Guatemala, así como la existencia de Coaliciones contra la Trata a nivel nacional y regional.

²⁶ Honduras, Decreto Ejecutivo PCM-053-2013, de noviembre 2013

A nivel de la **protección internacional de refugiados**, en la última década, los Estados se han enfocado en el desarrollo del marco normativo de protección. Todos los países de la región mesoamericana disponen de órganos nacionales de la determinación de la condición de refugiado, algunos de los cuales incluyen a organizaciones de la sociedad civil²⁷. Paralelamente, México y Nicaragua regularon la protección complementaria para personas que no califican como refugiados y que podrían estar en riesgo de tortura o tratos inhumanos en caso de ser devueltos a su país de origen. Otros países de la región²⁸ han establecido visas humanitarias para personas que no son refugiadas pero necesitan protección internacional sobre la base de otros instrumentos de derechos humanos. A nivel regional, con el impulso de la “Conferencia Regional sobre Protección de Refugiados y Migración Internacional en las Américas”²⁹, se han venido incorporando en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), mecanismos de protección específicos en los movimientos migratorios mixtos, particularmente en lo que concierne la identificación y referencia de casos con necesidades de protección³⁰.

A nivel más específico, relacionado con las nuevas situaciones de violencia, se ha avanzado en el análisis legal y contextual del fenómeno. En 2010, ACNUR emitió una “Nota de Orientación sobre las Solicitudes de la Condición de Refugiado Relacionadas con las Víctimas de Pandillas Organizadas”³¹ que presenta una tipología de las víctimas de las pandillas y brinda elementos de análisis legal a la luz de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Adicionalmente, ACNUR inició en 2013 una serie de documentos sobre Información de País de Origen que – a partir de fuentes de información pública – hace un análisis de la situación de Derechos Humanos y de los perfiles con riesgos de protección. En 2013, se publicó un primer documento sobre Guatemala³² y en 2014 se esperar completar los estudios sobre El Salvador³³ y Honduras³⁴.

Para complementar esta información, se han realizado otras investigaciones para tener mayores elementos cuantitativos y cualitativos sobre el contexto y tendencias de desplazamiento en el TNAC. En 2012, la organización CIDEHUM realizó un primer abordaje regional sobre desplazamiento forzado y necesidades de protección en Centroamérica³⁵. Actualmente, en el marco de un proyecto de cooperación entre ECHO y ACNUR³⁶, se están elaborando varios análisis para identificar las necesidades de protección de personas que migran desde los 3 países del TNAC. Tanto los estudios sobre la población deportada en el TNAC³⁷, como los estudios sobre la situación de los NNA no acompañados en México³⁸ y Estados Unidos³⁹, ofrecen información importante en cuanto a zonas de origen, rutas migratorias, perfiles en mayor riesgo y necesidades de protección.

Aunque es aún prematuro afirmar el impacto de estas iniciativas, podemos observar ciertos desarrollos importantes. A nivel de países receptores de solicitantes de asilo del TNAC, hay un mejor conocimiento de la problemática y un mayor reconocimiento de las necesidades específicas de protección de las personas que solicitan asilo. Esto se refleja en un incremento de las tasas de reconocimiento de solicitantes originarias del TNAC, tanto a nivel de la región mesoamericana, como en países industrializados.

²⁷ Tal es el caso de Nicaragua y Panamá

²⁸ Es el caso de México, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá

²⁹ Conferencia Regional sobre Protección de Refugiados y Migración Internacional en las Américas – Consideraciones de Protección en el Contexto de la Migración Mixta, OEA – OIM – ACNUR, 19-20 de noviembre 2009.

³⁰ Conferencia Regional sobre Migración (CRM), “Lineamientos Regionales para la Identificación Preliminar de Perfiles y Referencia de Poblaciones Migrantes en Condición de Vulnerabilidad”, 2013.

³¹ ACNUR, Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas, 31 Marzo 2010, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/4bf4e2232.html> [último acceso 5 Mayo 2014]

³² Worby, Guatemala Background Paper. ACNUR, Country of Origin Information Series: Guatemala, 2013

³³ Estudio en elaboración sobre: “Análisis de Contexto – Derecho Humanos y Situación de Grupos Específicos en El Salvador”, PDDH El Salvador, 2014

³⁴ Estudio en elaboración sobre: “Análisis de Contexto – Derecho Humanos y Situación de Grupos Específicos en Honduras”, CIPRODEH, 2014

³⁵ Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica. Elaborado por CIDEHUM, a solicitud de ACNUR, en 2012.

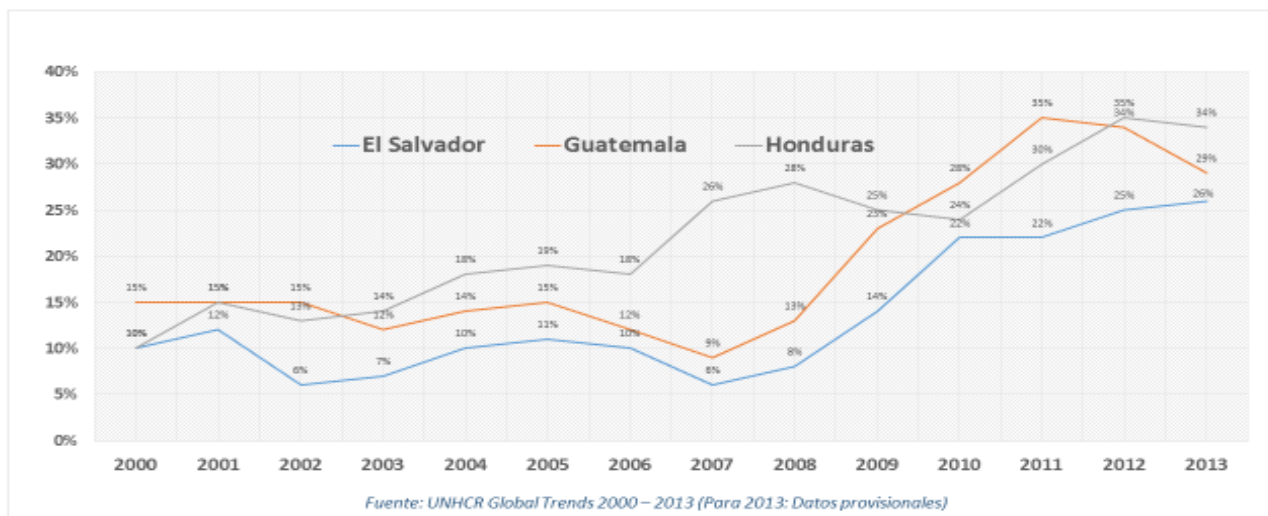
³⁶ ECHO, Humanitarian Implementation Plan (HIP), Central América and Mexico, March 2013.

³⁷ González Deras y Silva de Souza (Op cit p. 3)

³⁸ Oficina de ACNUR en México (Op cit p. 3)

³⁹ UNHCR Regional Office in Washington (Op cit, p. 3)

Evolución de las Tasas de Reconocimiento de la Condición de Refugiado de solicitantes provenientes del Triángulo Norte de América Central (TNAC) Años 2000 - 2013



Como se puede observar en el gráfico, esta evolución se inicia en 2006/2007 y se acentúa a partir de 2009/2010. Mientras que en 2006, la tasa de reconocimiento era de 13%, el promedio regional en 2013 es de 30%⁴⁰, con las tasas más altas para solicitantes de origen Hondureño⁴¹. Adicionalmente, en 2013 se concedió protección complementaria a unos 80 centroamericanos – en su mayoría hondureños y salvadoreños –, y se otorgaron visas humanitarias a NNA, víctimas de trata y a otras personas en condición de vulnerabilidad.

El reciente Acuerdo de Colaboración entre la Secretaría General del SICA y ACNUR⁴², ofrece nuevas oportunidades para incorporar el tema del desplazamiento en la agenda regional. Ambas instancias se comprometieron a ejecutar acciones para levantar información y promover normas y programas que beneficien a poblaciones refugiadas y desplazadas. En este marco, ya se llevaron a cabo varias actividades de formación con gobiernos y sociedad civil de la región para analizar las nuevas tendencias de desplazamiento y las necesidades de protección en Centroamérica⁴³. Estos eventos facilitaron el intercambio de experiencias con expertos de México, Colombia y con organizaciones especializadas en temas de protección y migración⁴⁴. Paralelamente, se viene constituyendo un foro regional de “Comisiones Nacionales de Refugiados de Mesoamérica”⁴⁵ que tiene como objetivo el análisis de dinámicas regionales y el intercambio de buenas prácticas. Las dos primeras reuniones, se enfocaron en el tema del desplazamiento causado por la violencia y en el análisis de necesidades específicas de protección.

IV. Vacíos y retos en materia de Protección

A pesar de todas estas iniciativas, se tiene que reconocer que hay un importante **vacío en materia de información y análisis** sobre el impacto humanitario del COT y de OSV. A nivel del desplazamiento transfronterizo, existen indicadores concretos a nivel de la evolución de las solicitudes de asilo y de personas refugiadas. Sin embargo, esta información sólo parece captar una pequeña porción de la real magnitud del problema. A nivel de desplazamiento interno, la carencia de estudios cuantitativos es aún más notoria.

⁴⁰ UNHCR, Global Trends 2000 a 2013. Para 2013, resultados preliminares.

⁴¹ La tasa de reconocimiento para solicitantes hondureños se incrementó de 24% en 2010 a 34% en 2013. UNHCR, Global Trends 2013 (Datos preliminares)

⁴² Acuerdo de Colaboración SICA – ACNUR, 7 de abril 2014 (<http://www.acnur.org/t3/recursos/bdl/?cat=192>)

⁴³ Un resumen de las actividades de formación llevadas a cabo en noviembre 2013 y marzo 2014 en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Boletines Regionales/Boletin Regional Octubre-Diciembre 2013>
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Boletines Regionales/Boletin Regional Enero-Abril 2014>

⁴⁴ En estos talleres participaron organizaciones internacionales (OIM, UNICEF, ECHO) y centros especializados en temas de migración y desplazamiento (UCA de El Salvador, UNAH de Honduras, Brookings Institution de Estados Unidos)

⁴⁵ Ibid

Únicamente en Honduras, se ha realizado un análisis específico sobre violencia y migración. Sin embargo, una de las principales conclusiones es marcar las limitantes de este tipo de análisis de fuentes secundarias que sólo permiten identificar tendencias muy generales. Para obtener un análisis completo, es necesario hacer el levantamiento de información primaria en zonas específicas –expulsoras y receptoras - para evaluar la magnitud y características del desplazamiento. Estos estudios específicos permitirían igualmente identificar las necesidades de protección de las personas desplazadas y brindarían insumos para definir acciones concretas de prevención, protección y atención de esta población. Igualmente, este déficit de información contribuye a invisibilizar el fenómeno y limita la capacidad de diseñar respuestas programáticas.

Como se mencionó anteriormente, el desplazamiento causado por la violencia es muy complejo y requiere la aplicación de un **enfoque diferencial y un monitoreo continuo**. Las herramientas elaboradas en el marco de la CRM⁴⁶ están enfocadas principalmente para categorías de población migrante con alto grado de vulnerabilidad: NNA, víctimas de trata, solicitantes de asilo y refugiados provenientes de otras regiones. Sin embargo, en el contexto actual de la violencia, se suman otros grupos de población con necesidades de protección. Se trata de personas provenientes del TNCA, que huyen de amenazas, extorsión y/o discriminación y entre las cuales se puede identificar determinados perfiles específicos⁴⁷: defensores de derechos humanos, periodistas, funcionarios del sistema de administración de justicia, transportistas, pequeños y medianos empresarios, el grupo de la diversidad sexual, así como a personas de origen rural como líderes campesinos e indígenas⁴⁸



Para estas personas desplazadas o que están en riesgo de desplazamiento forzado, se requiere afinar el análisis para determinar cuáles son sus principales necesidades de protección así como los mecanismos de protección efectivos existentes por parte de los Estado. Este análisis de vacíos de protección se ha iniciado con la serie de documentos sobre Información de País de Origen⁴⁹, sin embargo se requieren mecanismos que permitan actualizar esta información de manera periódica. Este rol podría ser asumido por instituciones académicas y por observatorios especializados en temas de derechos humanos y violencia⁵⁰.

Otro importante desafío se da a nivel de la **capacidad de proteger, atender y promover soluciones** para las personas desplazadas. Al tratarse de desplazamiento interno, no existen mecanismos específicos de protección y atención. Por el momento, se han puesto en marcha mecanismos ad-hoc de información y referencia de personas a través de “redes” en las cuales colaboran instituciones públicas, no gubernamentales y organismos internacionales. Estas redes, son particularmente activas en el caso de El Salvador y de Honduras. Sin embargo, para la mayoría de las personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento, no se logra identificar alternativas

⁴⁶ CRM, Op cit

⁴⁷ Ver cuadro de elaboración propia, basado en los perfiles identificados en la Nota de Orientación de ACNUR (2010) y los informes de País de Origen (Guatemala, Honduras y El Salvador)

⁴⁸ Worby, Op cit

⁴⁹ ACNUR, Americas : Country of Origin Series, 2013

⁵⁰ Es el caso del Instituto Universitario en Democracia Paz y Seguridad (IUDPAS) en Honduras, que monitorea indicadores de violencia y de derechos humanos en Honduras.

de protección efectivas e inmediatas al interior del territorio nacional. Por lo tanto, como último recurso, se les informa sobre los mecanismos de protección internacional a los que pueden aplicar cuando salen del país. En el caso de Honduras, este vacío podría cubrirse con la Comisión Interinstitucional para la Protección de Personas Desplazadas por la Violencia que puede jugar un rol importante de incidencia, articulación y promoción de políticas públicas.

A nivel internacional, la gran mayoría de personas desplazadas prefiere mantener el anonimato y no solicitar protección a las autoridades del país de tránsito o destino por falta de información sobre sus derechos y por el temor de ser detenidos y “devueltos” a su país de origen⁵¹. Por otro lado, para aquellos que solicitan el estatuto de refugiado, los procedimientos son largos y, en muchos países de la región, la capacidad institucional para procesar casos es limitada. Como evidencia, se puede observar que el número de solicitudes de asilo sin determinación continúa incrementándose. A finales de 2013, se registraban 6,366 solicitudes pendientes en unos 20 países. Lo que representa un incremento de 65% comparado con las cifras de diciembre 2012⁵². Estas demoras pueden estar relacionadas con el fuerte incremento del número de solicitudes, la complejidad de los mismos, así como la capacidad de analizarlos por parte de las instituciones a cargo del sistema de asilo. Paralelamente, los plazos extendidos y la complejidad del procedimiento, también pueden contribuir a que un número importante de solicitantes prefiera abandonar su solicitud y continuar el viaje. En 2013, aproximadamente 7,000 solicitudes de nacionales del TNCA fueron cerradas por la no comparecencia de los interesados y por otras causas⁵³.

Otro aspecto relevante, es la poca capacidad que se dispone para atender y brindar asistencia a las personas con necesidades de protección internacional en Mesoamérica. Las instancias gubernamentales tienen primordialmente una función de análisis y determinación de casos, así como de enlace interinstitucional, pero disponen de pocos programas asistenciales. Por lo tanto, gran parte del apoyo material que se brinda a estas personas recae sobre las redes de albergues que se han establecido en México y, en un menor grado, en Guatemala y Honduras. Conjuntamente, con agencias nacionales⁵⁴ apoyadas por la comunidad internacional, estas organizaciones de la sociedad civil brindan un apoyo limitado en materia de orientación legal y sicosocial, así como alojamiento temporal y asistencia material puntual para los casos más vulnerables.

Finalmente, nos parece importante recordar el **carácter circular o cíclico del desplazamiento**, que se perpetúa en ausencia de mecanismos efectivos de protección y la aplicación generalizada de políticas de gestión migratoria, como las deportaciones y los retornos. Como lo muestran los estudios sobre población retornada, muy pocos migrantes tienen acceso a mecanismos de protección internacional y la gran mayoría de los deportados manifiesta su intención de volver a migrar una vez que llegan a su país de origen. Esto lleva a que se genere un desplazamiento circular a lo largo del cual la persona enfrenta múltiples riesgos y problemas de protección y vulneración de derechos (abusos, extorsiones, robos, detenciones arbitrarias, etc.)⁵⁵. Los países de origen también se ven enfrentados a múltiples retos al recibir a nacionales deportados que manifiestan persecución por parte del COT. Frente a esta situación de riesgo, los Estados no siempre se encuentran en una posición de poder garantizarles el respeto de sus derechos y la protección requerida ante esas amenazas.

V. Hacia un nuevo enfoque regional de protección de personas desplazadas

Mesoamérica es una región pionera en la adopción de enfoques regionales para la protección de las poblaciones desarraigadas desde la adopción de la “Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984”⁵⁶, los compromisos sobre refugiados del “Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica”⁵⁷, los “Acuerdos de Paz y el proceso CIREFCA”⁵⁸, hasta la “Declaración de San José sobre Refugiados y Personas

⁵¹ Gonzáles Deras, Op cit

⁵² En 2012, las solicitudes pendientes de nacionales del TNAC sumaban: 3,845. UNHCR, Global trends 2013 (Datos preliminares)

⁵³ UNHCR, Global Trends 2013 (Datos preliminares)

⁵⁴ Pastoral de Movilidad Humana y ONG especializadas en temas de Derechos Humanos

⁵⁵ Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, Op cit

⁵⁶ Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

⁵⁷ Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica de 1986:

http://www.sela.org/Acta_de_Contadora_para_la_Paz_y_la_Cooperacion_en_Centroamerica.pdf

⁵⁸ Conferencia Internacional sobre Refugiados en Centroamérica (CIREFCA): https://www.oas.org/dil/esp/cirefca_89-9_esp.pdf

Desplazadas de 1994”⁵⁹ y el mismo “Plan de acción de México de 2004”⁶⁰. A menudo, en esta región se ha optado por el pragmatismo de los instrumentos no vinculantes (soft law) para innovar y hacer avanzar el derecho internacional de los refugiados.

Por lo tanto, ante la actual situación humanitaria, la región requiere un nuevo ímpetu de cooperación para recrear mecanismos de protección y atención de personas desplazadas internamente y refugiadas. Considerando la dinámica actual del desplazamiento y la debilidad de los mecanismos de protección, esta respuesta sólo puede darse en un marco de cooperación regional que permita visibilizar la temática, entender las causas y características del desplazamiento, así como promover mecanismos de protección a nivel nacional e internacional. En esta línea, las visitas de autoridades salvadoreñas y hondureñas⁶¹ a Costa Rica para intercambiar información sobre la situación de los derechos humanos en ambos países, muestran nuevas vías de intercambio y cooperación entre países de origen y de asilo para fomentar un mejor entendimiento y análisis de las solicitudes de asilo realizadas por nacionales del TNAC.

Igualmente, el modelo de seguridad democrática asumido por los países del SICA, así como la Estrategia de Seguridad de Centro América (ESCA), constituyen una plataforma regional sobre la cual se debe articular acciones de alta incidencia política. En este marco, el Acuerdo firmado con ACNUR y la iniciativa de consolidar el Foro Permanente de Comisiones Nacionales de Refugiados brindan un espacio idóneo para analizar vacíos de protección, intercambiar buenas prácticas entre Estados y armonizar políticas públicas de protección. Igualmente, este mecanismo puede facilitar la coordinación a nivel regional con la sociedad civil – particularmente para el fortalecimiento de redes multisectoriales de monitoreo en zonas fronterizas – así como con otros procesos regionales⁶², países vecinos con experiencia en temas de desplazamiento⁶³ y organismos internacionales.

Ante tales desafíos, la conmemoración del **Trigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena**⁶⁴ ofrece una oportunidad única. Es el momento propicio para analizar las nuevas tendencias de desplazamiento como consecuencia de las actividades del COT y OSV. Igualmente, este proceso debe llevar a elaborar e implementar un **Plan de Acción Regional para la Próxima Década** que tenga como objetivo principal fortalecer el espacio regional de protección de personas desplazadas - tanto al interior de los países como a nivel internacional – en áreas claves como:

- ✓ sistemas de información y monitoreo del desplazamiento,
- ✓ desarrollo de marcos normativos e institucionales para la protección de personas desplazadas internamente, solicitantes de asilo y refugiadas,
- ✓ promoción de políticas públicas en materia de prevención del desplazamiento, protección y soluciones,
- ✓ mecanismos de identificación, referencia y protección de personas desplazadas internamente, solicitantes de asilo y refugiadas, que tomen en consideración las necesidades específicas de la población,
- ✓ programas de atención, asistencia y promoción de soluciones para las personas desplazadas internamente, solicitantes de asilo y refugiadas, que incorporen el enfoque diferencial,

Este plan debe involucrar principalmente a los Estados, así como a la sociedad civil y a la academia. Igualmente, se debe identificar la modalidad para incorporar el tema del desplazamiento en la agenda regional de integración (SICA / ESCA) y desarrollar mecanismos de cooperación y asistencia técnica con organismos internacionales y países que pueden cooperar en materia de derechos humanos y de respuesta humanitaria.

⁵⁹ Declaración San Jose sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0012>

⁶⁰ Declaración y Plan de acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de Refugiados en América Latina:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016>

⁶¹ En octubre 2012, el Procurador para la defensa de los Derechos Humanos de El Salvador visito Costa Rica para intercambiar con autoridades nacionales encargadas de temas de asilo, información sobre la situación de derechos humanos en El Salvador e identificar a grupos con necesidades específicas de protección. En abril 2013, se llevó a cabo una visita similar por parte de la Secretaria en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos de Honduras y el director de la ONG CIPRODEH

⁶² En particular con la Conferencia Regional de Migraciones (CRM) y con otros procesos de integración en el continente, como MERCOSUR

⁶³ En el contexto de América Latina, se debe considerar entre otros a México y Colombia

⁶⁴ Sobre el proceso conmemorativo: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/>