



Aviso Legal

Capítulo de libro

Título de la obra: La protección de las personas desplazadas internas en El Salvador: avances, desafíos y oportunidades

Autor: Romero Arias, Brenda Raquel

Forma sugerida de citar: Romero, B. R. (2021). La protección de las personas desplazadas internas en El Salvador: avances, desafíos y oportunidades. En A. Díaz-Tendero (Ed.), *Derechos humanos y grupos vulnerables en Centroamérica y el Caribe*, Tomo II (137-171). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.

Publicado en el libro:

Derechos humanos y grupos vulnerables en Centroamérica y el Caribe, Tomo II

Diseño de portada: M.A.V. Marie-Nicole Brutus H.

ISBN: 978-607-30-4381-6

Los derechos patrimoniales del capítulo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este capítulo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- ✓ Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ **Atribución:** usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ **No comercial:** usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ **Compartir igual:** si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

5. LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAS EN EL SALVADOR. AVANCES, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES*

Brenda Raquel Romero Arias

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad Latinoamérica está experimentando un incremento sin precedentes de los índices de movilidad humana debido a distintos factores: la violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica y México, la situación política en Nicaragua y en Venezuela y la violencia que aún se experimenta en distintas regiones de Colombia, afectada durante décadas por el conflicto armado. Estos flujos migratorios evidencian las crisis humanitarias que generan los desplazamientos y las necesidades de protección de los migrantes, solicitantes de asilo y refugio y personas desplazadas internas.

En este artículo me referiré al fenómeno de desplazamiento interno que tiene lugar en El Salvador, uno de los tres países que conforman la región conocida como “Triángulo Norte de Centro-

* Este artículo fue escrito en noviembre de 2018 (nota del autor).

américa” (TNC), caracterizada desde hace algunos años por sus elevados índices de violencia, que la sitúan como una de las regiones sin conflicto armado con mayor número de muertes violentas en el mundo, en la que además se producen afectaciones a derechos fundamentales a escala masiva por la criminalidad organizada.

El objetivo es ofrecer un diagnóstico sobre este estado de cosas. Con ello intentaré explicar, de manera puntual, el contexto en el que tiene lugar este fenómeno y sus principales causas, así como las respuestas institucionales —tardías e ineficaces— al accionar de las pandillas y la negativa reiterada de las instituciones encargadas de la política de seguridad de reconocer el fenómeno de desplazamiento forzado. Además, me referiré a los avances en la protección de los derechos fundamentales de las personas desplazadas internas y los principales desafíos que conlleva uno de los más recientes pronunciamientos de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: la sentencia del proceso de amparo 411-2017. Por último, analizaré si en este contexto existe la posibilidad de encontrar oportunidades para revertir de manera progresiva la situación actual de violencia que genera el desplazamiento forzado en El Salvador.

II. CONTEXTO

El Salvador sufre una crisis humanitaria a causa de la violencia y de la inseguridad que afectan a muchas comunidades pobres y marginadas. Esta situación ha dado lugar a un fenómeno de desplazamiento interno y al incremento de los flujos migratorios hacia otros países, principalmente hacia los Estados Unidos de América. También han aumentado de manera exponencial las solicitudes de protección internacional de salvadoreños, bajo las figuras del asilo y del refugio.¹

¹ En la tradición latinoamericana ha habido una tendencia a separar ambas figuras debido a que los tratados regionales (en el ámbito de la OEA) se han en-

Sin embargo, la situación de violencia en este país no es aislada. Durante los últimos años la comunidad internacional ha prestado especial atención al TNC, un espacio geográfico que El Salvador comparte con Guatemala y Honduras, en el que hay presencia numerosa de pandillas o “maras”, narcotraficantes y otros grupos de crimen organizado que causan terror y graves daños a la población. Los homicidios, las extorsiones, la violencia sexual, el reclutamiento forzoso de niños y adolescentes y las amenazas figuran entre los hechos violentos más recurrentes en los territorios del TNC controlados por las pandillas.²

El Salvador es indiscutiblemente un país con altos índices de movilidad humana, en el que confluyen las calidades de país de origen, de tránsito y de retorno de personas desplazadas. Durante las últimas décadas se han registrado elevados flujos migratorios hacia

focado en el asilo como mecanismo de protección de quienes son perseguidos en sus países de origen o de residencia, por atribuírseles la comisión de delitos políticos o de delitos comunes conexos con delitos políticos, mientras que el Derecho Internacional de los Refugiados se ha orientado a proteger a personas que sufren persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas. Sin embargo, como ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a partir de una interpretación de los artículos XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “el asilo es la figura rectora que recoge la totalidad de las instituciones vinculadas a la protección internacional de las personas forzadas a huir de su país de nacionalidad o residencia habitual”, es decir, tanto el asilo “político” (territorial y diplomático) como el refugio. Ello explica por qué en la actualidad ambas figuras están siendo utilizadas con fines humanitarios. *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos: Opinión Consultiva OC-25/18: *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, 30 de mayo de 2018.

² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Memorias del trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, 2015, p. 138. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10243.pdf> [fecha de consulta: 29 de septiembre, 2018].

el exterior de sus fronteras. Ello explica por qué en la actualidad se estima que el 27% de sus nacionales residen en los Estados Unidos de América.³ Si bien este fenómeno responde a distintas causas, como la pobreza y la búsqueda de reunificación familiar, es innegable que la situación de violencia y de inseguridad ha incidido notoriamente en el incremento de los flujos migratorios y de las solicitudes de protección internacional durante los últimos años.

Según el informe sobre Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2017, publicado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), los salvadoreños constituyeron por segundo año consecutivo la nacionalidad con mayor número de solicitudes de asilo presentadas a los Estados Unidos de América, con un total de 49 500 solicitudes,⁴ es decir, un 32% más que en 2016,⁵ cuando ascendieron a 33 600 —casi el doble de las 18 900 presentadas en 2015—. Sin embargo, la cifra total de solicitudes de asilo de salvadoreños en 2017, en todos los países de destino, fue de 59.400 y hasta la fecha de finalización del informe había 104 900 peticiones de asilo pendientes de resolver y un total de 25 879 refugiados.

Las estadísticas de solicitudes de asilo y de refugio de salvadoreños se explican al analizar el contexto de violencia que afecta a distintas comunidades altamente vulnerables que son controladas por las pandillas. Desde hace algunos años este Estado de poco más de 20 000 km² de territorio, que se caracteriza por tener la mayor

³ Carlos Sandoval García, *No más muros. Exclusión y migración forzada en Centroamérica*, San José, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica / UCR, 2015, p. xviii.

⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2017*, p. 40. Disponible en <http://www.acnur.org/5b2956a04.pdf> [Fecha de consulta: 28 de septiembre, 2018].

⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: *Desplazamiento forzado. Tendencias globales en 2016*. Disponible en <http://www.acnur.org/5ab1316b4.pdf> [Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2018], p. 40.

densidad poblacional de Centroamérica,⁶ alberga en ese reducido territorio a una alta cantidad de miembros de pandillas —la mayor concentración per cápita en los países de Centroamérica—⁷ que, según informes no oficiales, podría superar los 60 000. Esta cantidad es mayor que el número de efectivos de la Policía Nacional Civil (PNC) y de la Fuerza Armada, considerados de manera conjunta.⁸

Desde hace algunos años El Salvador ha sido catalogado como uno de los países sin conflicto armado con mayores índices de violencia en el mundo. En 2015, tras el fin de la tregua entre pandillas, las estadísticas de homicidios alcanzaron su nivel más alto desde que finalizó el conflicto armado, en enero de 1992. Según datos del Instituto de Medicina Legal, adscrito a la Corte Suprema de Justicia, ese año se registraron 6.656 reconocimientos realizados por médicos forenses a personas fallecidas en hechos violentos,⁹

⁶ El censo de 2007, publicado por la Dirección General de Estadísticas y Censos, es el último informe oficial sobre población. En ese año se registró un total de 5.744.113 habitantes, de los cuales 1.567.156 se concentraban en el departamento de San Salvador. Si bien no se ha llevado a cabo un nuevo censo de población, los informes no oficiales indican que la población de El Salvador es de aproximadamente 6.5 millones de personas.

⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de El Salvador*. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10786.pdf> [Fecha de consulta: 10 de octubre, 2018], p. 10. En igual sentido, véase Sarnata Reynolds, *Huir o quedarse, un acto suicida: desplazamiento interno en El Salvador*. Disponible en <http://www.refworld.org/es/docid/55c468504.html> [fecha de consulta: 12 de octubre, 2018], p. 5.

⁸ *Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos de Naciones Unidas acerca de su visita a El Salvador*. Disponible en <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/G1811667%20%281%29.pdf> [Fecha de consulta: 30 de septiembre, 2018], p. 4.

⁹ Instituto de Medicina Legal, *Reconocimientos realizados por médicos forenses a personas fallecidas en hechos de violencia (homicidios) en 2015*. Disponible en <http://www.transparencia.oj.gob.sv/es/buscar> [Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2018].

cifra muy superior a la registrada en 2014 (3.912)¹⁰ y 2013 (2.513).¹¹ Los homicidios han disminuido desde 2016,¹² pero el crimen organizado continúa causando severos daños en las comunidades más laceradas por la violencia y en las personas que se ven obligadas a desplazarse.

Los elevados índices de impunidad agravan este estado de cosas. Según el informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos de la ONU, respecto de su visita a El Salvador en agosto de 2017, menos del 5% de las denuncias finalizan con una condena.¹³ Como consecuencia de ello, las víctimas han perdido la confianza en las instituciones encargadas de la investigación y de la sanción del delito, de manera que, ante las amenazas, abandonan sus hogares, ensanchando así las estadísticas de desplazamiento forzado.¹⁴

Este contexto está generando además un grave impacto en la economía del país. Solo en 2014 la situación de violencia tuvo un costo en la economía salvadoreña del 16.0% de su PIB, es decir, de

¹⁰ Instituto de Medicina Legal, *Reconocimientos realizados por médicos forenses del Instituto de Medicina Legal (IML) de homicidios consensuados entre IML, FRG y PNC*. Disponible en <http://www.transparencia.oj.gob.sv/es/buscar> [Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2018].

¹¹ Instituto de Medicina Legal, *Total de homicidios año 2013, según base de datos del Instituto de Medicina Legal, cotejada y consensuada con F.G.R. y la P.N.C.* Disponible en <http://www.transparencia.oj.gob.sv/es/buscar> [Fecha de consulta: 27 de septiembre, 2018].

¹² En 2016 se registraron 5 280 homicidios y en 2017 disminuyeron a 3 962. Se trata, en todo caso, de cifras alarmantes en relación con el número de habitantes del país y con su extensión territorial.

¹³ Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos de Naciones Unidas, *cit.*, p. 7.

¹⁴ Médicos Sin Fronteras, *Forzados a huir del Triángulo Norte de Centroamérica: una crisis humanitaria olvidada*. Disponible en https://www.msf.mx/sites/mexico/files/attachments/msf_forzados-a-huir-del-triangulo-norte-de-centroamerica_0.pdf [Fecha de consulta 10 de octubre, 2018], p. 8.

\$4.026.3 millones,¹⁵ cantidad que ese año fue equivalente al total de las remesas familiares que se recibieron en El Salvador (\$4.154.2 millones), a la recaudación total de impuestos (\$4.131.7 millones), dos veces la factura petrolera (\$1.666.2 millones) y la mitad de los depósitos bancarios en el sistema financiero (\$9.119.7 millones).¹⁶

III. CAUSAS Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES

Distintos estudios sitúan el surgimiento de las maras en barrios pobres de algunas grandes ciudades de los Estados Unidos de América, principalmente en Los Ángeles. Durante el conflicto armado interno de los años ochenta una gran cantidad de nacionales emigró hacia ese país para no sufrir las consecuencias de la guerra. Su principal destino fue los Estados Unidos de América y algunos de ellos, motivados entre otros factores por las dificultades de integración social y económica, se involucraron con grupos de pandillas que transformaron en grupos delictivos cada vez más violentos.

Posteriormente, se produjeron deportaciones masivas de salvadoreños,¹⁷ entre ellos grupos de pandilleros que se instauraron en comunidades con poca presencia estatal, quienes reclutaron a otros miembros, principalmente jóvenes. La falta de presencia del Estado y de políticas públicas que permitieran su reinserción social y económica favoreció su acogimiento en las comunidades recep-

¹⁵ Banco Central de Reserva de El Salvador, *Estimación del Costo Económico de la Violencia en El Salvador*. Disponible en <http://passthrough.fwnotify.net/download/303816/http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/494397239.pdf> [Fecha de consulta 26 de septiembre, 2018], p. 30.

¹⁶ *Ibid*, p. 31.

¹⁷ Según Sarnata Reynolds, “a partir de 1996, miles de personas fueron deportadas a El Salvador en un proceso descrito como una ‘migración no intencional de pandillas patrocinada por el Estado’. Hacia 2005, El Salvador tenía 10 000 miembros activos de pandillas”. Sarnata Reynolds, *Huir o quedarse...*, cit., p. 4.

toras. Las pandillas “MS-13” o “Mara Salvatrucha” y “Barrio 18” o “Mara 18” experimentaron un rápido crecimiento y correlativamente su expansión territorial. Iniciaron un proceso de control de territorios y de la población, así como la disputa de sus zonas de control con el resto de grupos delictivos.

Con el paso de los años las maras desarrollaron una organización compleja, estructurada y jerarquizada, de alcance transnacional. Diversos estudios sobre dichos grupos delictivos señalan como principales características de su actuar: el dominio territorial que ejercen y la disputa que mantienen por expandir ese dominio a otras comunidades, inclusive a los territorios dominados por pandillas contrarias; poseen una estructura y organización compleja, con cadenas de mando, reglas para operar que requieren de la sumisión de los mandos bajos e implican una distribución de funciones; obtienen fondos de procedencia ilícita —extorsiones, robos, hurtos, narcotráfico— que a su vez utilizan para financiar más actividades delictivas; reclutan forzosamente a niños y adolescentes para que se incorporen a sus líneas criminales o colaboren con ellas; controlan la circulación de las personas que viven o transitan por las comunidades que dominan y generan terror en la población con la constante amenaza de ocasionar daños a bienes jurídicos como la vida y la integridad física.

Como resultado del desbordamiento de la violencia, desde inicios de la década pasada las instituciones del Estado encargadas de la política de seguridad optaron por reprimir a los miembros de pandillas con políticas de “mano dura”¹⁸, una manifestación del “populismo penal” que no abordó sus causas estructurales y no tuvo entre sus ejes la prevención ni la resocialización de los de-

¹⁸ Se trata de una política orientada a controlar y a reprimir a los miembros de las pandillas, que inició con la aprobación de la “Ley Antimaras”, en octubre de 2003, y continuó con el endurecimiento de penas y legislación especializada que proscribieron estos grupos criminales. Sobre este tópico véase Sonja Wolf, *Mano dura: The Politics of Gang Control in El Salvador*, Texas, University of Texas Press, 2017.

lincuentes. Se ha comprobado que las medidas adoptadas por las autoridades desde hace más de dos décadas han sido inefectivas y que algunas de ellas incluso favorecieron la organización de las pandillas, como ocurrió con la segregación de las cárceles según la pertenencia a una determinada pandilla. Finalmente, desde hace algunos años se ha generalizado en autoridades del Órgano Ejecutivo, de la Fiscalía General de la República e incluso del Órgano Judicial,¹⁹ una postura que atribuye a dichas organizaciones criminales la calidad de “grupos terroristas”.

IV. UNA APROXIMACIÓN AL FENÓMENO

Durante los últimos años el TNC y, particularmente, El Salvador están experimentando un fenómeno de desplazamiento interno a causa de la violencia. Ello es resultado del control territorial que las maras han ejercido de manera progresiva sobre comunidades pobres y marginadas y de la disputa permanente que mantienen para expandir ese control a otros territorios. Este poder que ejercen les permite vigilar la circulación de quienes viven o transitan por las comunidades que dominan; definir los centros de estudio de niñas, niños y adolescentes, de manera que estos no pueden asistir a escuelas que se ubiquen en territorios dominados por pandillas contrarias ni transitar por ellas;²⁰ controlar e incluso paralizar el servicio de transporte público de pasajeros, del cual depende la movilidad de la mayoría de la población.

¹⁹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 24 de agosto de 2015, Inconstitucionalidad 22-2007.

²⁰ Consejo Noruego para los Refugiados, *El desplazamiento emerge como consecuencia de la violencia en América Latina. Consecuencias humanitarias y necesidades de protección*, 2014. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9863.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9863>, p. 6.

La presencia del Estado en esas comunidades es deficitaria y ello da lugar a que las pandillas impongan sus reglas y su voluntad frente a los grupos de personas que se encuentran sometidos a su control. Ante las amenazas y la misma situación de inseguridad, los habitantes de las zonas más críticas optan por desplazarse a otros lugares al interior del territorio en búsqueda de seguridad, por solicitar la protección internacional.²¹

El desplazamiento interno que se experimenta en El Salvador tiene características propias que lo distinguen de otros supuestos originados por conflictos armados. Es más bien el resultado de un fenómeno de violencia generalizada en las comunidades de origen y de afectaciones masivas y sistemáticas a derechos fundamentales ocasionadas por grupos criminales. En algunos municipios se han producido desplazamientos de comunidades enteras debido a que los pandilleros han exigido el abandono de las viviendas para consolidar su dominio exclusivo sobre los territorios.²² Pero la violencia que provoca estos desplazamientos también proviene de agentes estatales²³ y del uso desproporcionado de la fuerza que estos ejercen sobre población joven de las comunidades más críticas.²⁴

²¹ Según el informe publicado por el ACNUR, la UCA y la OIM en 2014, “las personas que se marchan por la violencia ocasionada por las pandillas lo hacen de manera casi inmediata, sin mediar mayor planificación para el viaje, con los recursos que tienen a la mano y la mayoría sin la compañía de un coyote”. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” y Organización Internacional para las Migraciones, *Diagnóstico sobre la caracterización de la población salvadoreña retornada con necesidades de protección*, 2014. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9676.pdf> [fecha de consulta: 6 de octubre, 2018].

²² Periódico digital El Faro: *El primer refugio de desplazados en tiempos de paz*. En <https://elfaro.net/es/201609/salanegra/19322/El-primer-refugio-de-desplazados-en-tiempos-de-paz.htm> [fecha de consulta: 25 de octubre, 2018].

²³ *Informe de Registro de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre Desplazamiento Forzado*, 2016, p. 15.

²⁴ Instituciones como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos han acusado a los cuerpos de seguridad de ser responsables de ejecuciones

Según la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, en El Salvador este fenómeno “se caracteriza por el desplazamiento numeroso y disperso de personas y familias de distintas localidades debido a actos de violencia, amenazas o intimidación localizados, lo que lo distingue del desplazamiento en masa que se observa durante los conflictos internos”.²⁵ Además, afirma que este colectivo es invisibilizado debido a que opta por trasladarse en silencio y por mantenerse en el anonimato en sus lugares de destino, frente al temor de que las amenazas se materialicen en atentados directos a sus vidas y a sus núcleos familiares.

Aún no se cuenta con datos reales sobre la magnitud del fenómeno debido a que las instituciones públicas no han elaborado un registro de la población desplazada. Tampoco hay consenso sobre las estadísticas de desplazados que manejan los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, el ACNUR estima en su informe sobre tendencias globales de desplazamiento forzado en 2017 que dicha población podría estar constituida por aproximadamente 71 500 personas,²⁶ mientras que el Consejo Noruego para los Refugiados afirma que en 2017 hubo 296 000 nuevos desplazamientos²⁷ y calcula que en 2016 hubo cerca de 220 000 casos de personas forzadas a huir de sus hogares.²⁸

extrajudiciales y la Sala de lo Constitucional ha conocido procesos de *habeas corpus* sobre desapariciones forzadas de jóvenes en el contexto de operativos de combate a las pandillas. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencias de 13 de enero de 2017 y de 7 de marzo de 2018, Hábeas Corpus 40-2015 y 406-2015.

²⁵ *Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos acerca de su Visita a El Salvador*, cit., p. 6.

²⁶ ACNUR: *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2017*, cit., p. 71.

²⁷ Consejo Noruego para los Refugiados, *Global Report on Internal Displacement 2018*. Disponible en <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2018/downloads/2018-GRID.pdf> [Fecha de consulta: 8 de octubre de 2018].

²⁸ Consejo Noruego para los Refugiados, *Informe mundial sobre desplazamiento interno 2017*. Disponible en <http://www.internal-displacement.org/global-report/>

Existen informes adicionales de organizaciones públicas y privadas del ámbito nacional e internacional, como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” y el Instituto de Derechos Humanos de dicha Universidad (IDHUCA), el Consejo Noruego para los Refugiados²⁹ y la Mesa de Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado en El Salvador³⁰ que profundizan sobre este fenómeno. Todos ellos coinciden en que el desplazamiento interno tiene una magnitud amplia y que adicionalmente se están registrando altos índices de migración a causa de los altos índices de violencia registrados en distintas zonas del país.

V. LA SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAS

Las personas que se desplazan forzosamente se encuentran en situación de vulnerabilidad debido al contexto mismo de la movilidad; a las precariedades que padecen por sus condiciones socioeconómicas; a los riesgos adicionales que experimentan niñas, niños y adolescentes; a las consecuencias emocionales del desarraigo de

grid2017/downloads/IDMC-GRID-2017-Highlights_embargoed-SP.pdf [Fecha de consulta: 25 de julio, 2018], p. 6.

²⁹ Consejo Noruego para los Refugiados, *Menos promesas, más soluciones. Marco de respuesta integral para los refugiados El Salvador-Honduras*. Disponible en <http://www.nrc.org.co/documentos-nrc/> [Fecha de consulta: 28 de octubre, 2018].

³⁰ Mesa de Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado en El Salvador, *Desplazamiento interno por violencia y crimen organizado en El Salvador*, 2016. Disponible en <https://static1.squarespace.com/static/5784803ebe6594ad5e34ea63/t/5880c66b2994ca6b1b94bb77/1484834488111/Desplazamiento+interno+por+violencia+-+Informe+2016.pdf> [Fecha de consulta: 25 de agosto de 2018].

sus comunidades de origen e incluso a la violencia por razón de género en esas comunidades o en las de destino.³¹

Las personas desplazadas internas son víctimas de afectaciones sistemáticas y continuadas de derechos fundamentales, en un inicio en sus comunidades de origen, debido al control territorial que en ellas ejercen las maras y a las amenazas constantes que estos grupos delictivos les ocasionan, pero también a la victimización directa,³² es decir, a los crímenes que contra ellos o sus grupos familiares cometen los miembros de pandillas. La decisión de permanecer en sus comunidades los expone a riesgos de sufrir ataques contra bienes jurídicos como la vida, la integridad física y la libertad sexual. Pero además, cuando optan por desplazarse sufren afectaciones directas a sus derechos a la libertad de circulación y de residencia³³ y, de manera colateral, a los derechos a la educación, a la salud, al trabajo y a la propiedad.

Estas afectaciones, además de ser sistemáticas, son continuadas, pues permanecen en el tiempo mientras las personas desplazadas internas tengan esa calidad, es decir, mientras no se garantice su retorno a sus residencias o su reasentamiento³⁴ en otros lugares que

³¹ Comité de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW): *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19*, del 26 de julio de 2017.

³² Según el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, “las amenazas, intimidaciones o coacción son la principal causa de desplazamiento (69%), mientras que la extorsión es la segunda causa (24%) y la situación de inseguridad, la tercera (20%)”. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, *Caracterización de la movilidad interna a causa de la violencia en El Salvador*. Disponible en <http://www.refworld.org.es/pdfid/5ab96d624.pdf> [Fecha de consulta: 10 de septiembre, 2018], p. 7.

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso V.R.P. y V.P.C. contra Nicaragua*, Sentencia de 8 de marzo de 2018, párr. 309.

³⁴ Sobre la naturaleza continuada de las afectaciones a derechos de las personas desplazadas internas, véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Moiwana vs Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 15 de junio de 2005, párr. 108.

cumplan con estándares de seguridad.³⁵ Las personas desplazadas internas también tienen la posibilidad de migrar a otros países y de solicitar la protección internacional bajo el estatuto de refugiados, pero aun en estos casos persiste la vulneración del derecho a no ser desplazado forzadamente³⁶ y se ven sometidos a procesos burocráticos para que se reconozca a su favor la condición de refugiados.

En esta coyuntura algunos colectivos se encuentran en una situación de vulnerabilidad acentuada. Por ejemplo, las mujeres —niñas, adolescentes y mujeres adultas— están expuestas a ser víctimas de violencia sexual, tanto en sus comunidades de origen como en los sitios a los que se desplazan.³⁷ Los niños y adolescentes son también un colectivo vulnerable debido a que son objeto de reclutamiento forzado por los grupos criminales o les exigen colaboración para cometer hechos delictivos. Los campesinos y las comunidades indígenas que residen en municipios con altos índices de violencia³⁸ también se encuentran expuestos a sufrir consecuencias

³⁵ En el ejemplo colombiano se ha comprobado que el desplazamiento forzado interno tiene otras repercusiones en quienes lo sufren. Por ejemplo, como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso de las Masacres de Ituango vs Colombia*. Sentencia del 1o. de julio de 2006: “dentro de los efectos nocivos que provoca el desplazamiento forzado interno, se han destacado la pérdida de la tierra y de la vivienda, la marginación, graves repercusiones psicológicas, el desempleo, el empobrecimiento y el deterioro de las condiciones de vida, el incremento de las enfermedades y de la mortalidad, la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, la inseguridad alimentaria y la desarticulación social”.

³⁶ Este derecho ha sido reconocido en reiterada jurisprudencia de la Corte Inteamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, en el *Caso V.R.P. y V.P.C. contra Nicaragua*, *cit.*, párr. 308.

³⁷ Con relación al perfil demográfico de la población que se ha desplazado internamente por la violencia, el Ministerio de Justicia y de Seguridad Pública ha señalado que se trata principalmente de grupos familiares jóvenes, con miembros entre los 12 y los 29 años de edad, en condición de vulnerabilidad socioeconómica, y que el 54% de las personas comprendidas en su informe son mujeres.

³⁸ El Salvador tiene poca presencia de comunidades indígenas, como resultado de distintos acontecimientos que coadyuvaron a su reducción paulatina, entre ellos la masacre de 1932, de la que se estima hubo más de 30 000 víctimas

graves ante el desplazamiento forzado, particularmente debido a su vinculación material e incluso espiritual con sus tierras.³⁹ Los adultos mayores son también vulnerables frente a este fenómeno, en virtud del deterioro progresivo de su fuerza física, por lo que requieren que se les garantice el derecho fundamental del adulto mayor a la protección del Estado.⁴⁰ Los familiares de los cuerpos de seguridad también requieren de medidas de protección preventivas debido a que son objetos de amenazas e incluso de ataques de los grupos criminales. Finalmente, el informe de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos también visibiliza la vulnerabilidad de miembros de la comunidad LGBTI frente al temor constante de ser víctimas de discriminación y de crímenes de odio.⁴¹

En El Salvador esta situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas internas se ha visto agravada debido a la negativa reiterada de distintas instituciones públicas de reconocer el fenómeno de desplazamiento forzado a causa de la violencia y de abordar sus causas estructurales. Por ejemplo, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, principal responsable de la política de seguridad, sostiene que sólo el 1.1% de los desplazamientos son producto de

de comunidades indígenas. Sin embargo, en algunos municipios donde aún hay presencia de estas comunidades tienen altos índices delincuenciales, como ocurre con Panchimalco y Nahuizalco, donde ya se han registrado casos de desplazamiento forzado por la violencia.

³⁹ César Landa, *Los derechos fundamentales de los grupos vulnerables en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en Pablo Santolaya Macheti e Isabel Wences [eds.], “La América de los derechos”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, pp. 233-234.

⁴⁰ Este derecho ha sido reconocido por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia del 22-XII-2017, Amparo 370-2015. En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Poblete Vilches y otros vs Chile*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 8 de marzo de 2018.

⁴¹ Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos de Naciones Unidas, *cit.*, p. 9.

la violencia⁴² y, por ello, ha negado reiteradamente la existencia del fenómeno de desplazamiento forzado interno. Esta falta de reconocimiento del fenómeno es correlativa a la omisión de las autoridades competentes de diseñar e implementar políticas públicas y protocolos de actuación para atender el fenómeno y, además, a la falta de reconocimiento de los desplazados como víctimas de esta situación de violencia estructural.⁴³

Esta falta de diligencia debida de las instituciones públicas es particularmente grave debido a que, como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), las personas desplazadas internas se encuentran en una situación de vulnerabilidad aun mayor que otros colectivos que se desplazan forzosamente, como los refugiados, pues éstos al menos han accedido a la protección de otros Estados⁴⁴ y el Derecho Internacional reconoce a su favor el *principio de no devolución*,⁴⁵ mientras que la protección

⁴² Ministerio de Justicia y Seguridad Pública: *Caracterización de la movilidad interna...*, p. 7.

⁴³ La Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos, aprobada en 2006, prevé mecanismos de protección de víctimas y testigos, incluso su incorporación en albergues, pero su ámbito de protección se restringe a quienes participan como víctimas o testigos en las investigaciones o durante el curso de los procesos penales, de manera que, el mero hecho de tener la calidad de desplazado interno no garantiza que una persona será beneficiada con los mecanismos de protección regulados en esa ley.

⁴⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Movilidad Humana: Estándares Interamericanos. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata y desplazados internos: normas y estándares del sistema interamericano de derechos humanos*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf> [Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2018], p. 31.

⁴⁵ Según el principio de *non-refoulement* o no devolución, reconocido en el art. 3 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, “[n]ingún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

y la asistencia humanitaria de las personas desplazadas internas depende directamente del Estado en el que residen.

VI. AVANCES

La PDDH y la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia han emitido importantes pronunciamientos a favor de las personas desplazadas internas. En su Informe de Registro sobre Desplazamiento Forzado, de agosto de 2016, la PDDH publicó las estadísticas de personas en situación de desplazamiento que habían acudido ante sus oficinas para solicitar protección,⁴⁶ pero además reconoció la existencia del fenómeno de desplazamiento forzado e instó a las instituciones responsables a diseñar políticas públicas para proteger a dicho colectivo.

El 13 de julio de este año la Sala de lo Constitucional emitió la sentencia del proceso 411-2017,⁴⁷ en la que se pronunció sobre la demanda que interpuso un grupo familiar de 33 personas compuesto por ocho núcleos familiares que sufrieron dos desplazamientos debido a atentados directos de pandilleros del Barrio 18 y de un hecho violento que involucró a agentes del Estado. Los demandantes reclamaron por la falta de diligencia en las investigaciones de sus denuncias, atribuida a autoridades policiales y fiscales, pero también por omisiones legislativas y de políticas públicas.

⁴⁶ Según el informe, entre agosto de 2014 y diciembre de 2015 la PDDH registró 146 casos de desplazamiento interno por violencia, con un total de 623 víctimas. El 86% de ellas abandonó sus hogares debido a las amenazas de miembros de pandillas, de personas que tienen vínculos con ellas, de otros grupos criminales e incluso de agentes de las fuerzas de seguridad del Estado. *Cfr. Informe de registro de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre Desplazamiento Forzado*, agosto de 2016, p. 15.

⁴⁷ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: Sentencia de 13 de julio de 2018, Amparo 411-2017.

La Sala de lo Constitucional amparó a los demandantes y, como efecto de la sentencia, ordenó a los titulares de la Fiscalía General de la República y de la PNC que realizaran investigaciones diligentes, exhaustivas y concluyentes sobre los delitos de los que habían sido víctimas los demandantes. Pero el tribunal advirtió que los peticionarios del amparo formaban parte de todo un colectivo de personas que han sido forzadas a abandonar sus residencias debido a la violencia en sus comunidades⁴⁸ y, por ello, ordenó a la Asamblea Legislativa, al Ministro de Justicia y de Seguridad Pública, a la Comisión Coordinadora y a la titular de la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia (UTE)⁴⁹ que, de manera conjunta y en coordinación con otras instituciones públicas, reconocieran legalmente a los desplazados internos su calidad de sujetos de derechos, diseñaran e implementaran políticas públicas y protocolos de actuación orientados a prevenir el desplazamiento forzado y brindaran medidas de protección a quienes ya se encuentran en condición de desplazamiento. Finalmente, para garantizar a las personas desplazadas internas algunos derechos que el Derecho internacional reconoce a su favor, entre ellos la posibilidad de retorno a sus residencias, la Sala de lo Constitucional ordenó medidas orientadas a la recuperación progresiva de los territorios que

⁴⁸ Debido a la complejidad del caso, el tribunal acudió al análisis de contexto, siguiendo sus propios precedentes sobre derecho a la verdad y desapariciones forzadas, pero también aplicando estándares de tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso Veliz Franco vs Guatemala*, Sentencia de 19 de mayo de 2014, párr. 65 y siguientes) y la Corte Penal Internacional, en su pronunciamiento sobre la situación en la República Democrática del Congo (*Caso del Fiscal vs Germain Katanga y otro*).

⁴⁹ Se trata de un ente colegiado compuesto por los titulares de las instituciones del sector de justicia: la Fiscalía General de la República, la Corte Suprema de Justicia, la Procuraduría General de la República, el Consejo Nacional de la Judicatura y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

actualmente están controlados por las pandillas y políticas sociales que deberán ser coordinadas por el Órgano Ejecutivo.⁵⁰

VII. DESAFÍOS

Dicha sentencia constituye en sí misma un avance en el acceso a la justicia de las personas desplazadas internas y en la protección de sus derechos. Sin embargo, este pronunciamiento conlleva importantes desafíos para el Gabinete de Seguridad, la Asamblea Legislativa y las instituciones del sector de justicia, pues tienen el reto de diseñar e implementar medidas complejas e integrales para abordar el fenómeno de la violencia, recuperar progresivamente el control sobre los territorios dominados por las pandillas y evitar futuros desplazamientos. Estas soluciones estructurales deben ser diseñadas atendiendo al contexto salvadoreño, pues no se trata de trasladar los modelos de protección que han sido diseñados para contextos distintos, como ocurre con los conflictos armados.⁵¹ Por

⁵⁰ En principio, la jurisdicción constitucional salvadoreña no controla omisiones de políticas públicas, pero en supuestos complejos como éste ha respondido a la situación de vulnerabilidad de los demandantes y de otros sujetos en condiciones similares, pero también a las prolongadas ausencias de respuestas de las instituciones públicas que favorecen la continuidad de afectaciones a esos derechos, controlando dichas omisiones y ordenando medidas de realización complejas para proteger sus derechos. La Sala de lo Constitucional ha seguido la tradición de algunos tribunales activistas en la protección de derechos fundamentales de grupos en situación de vulnerabilidad, como el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el periodo del *Chief Justice* Earl Warren (1953 a 1969), la Corte Constitucional de Colombia, la Corte Constitucional de Sudáfrica y la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁵¹ El caso colombiano es ejemplo mundial, pero atiende a un contexto distinto: el de un conflicto armado interno. Cabe recordar que en los contextos de guerra ciertos organismos como la Cruz Roja Internacional pueden negociar con algunos actores que generan los desplazamientos, como los grupos beligerantes. En El Salvador el diálogo con las pandillas no parece ser la mejor opción. Los re-

supuesto, las experiencias comparadas pueden ser muy útiles para entablar diálogos sobre la prevención del desplazamiento y el diseño de soluciones a largo plazo, pero las políticas públicas y los protocolos de actuación deben atender a sus causas estructurales y a las necesidades reales de protección de los desplazados.

En este contexto los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la Organización de las Naciones Unidas⁵² emergen como guía para el diseño e implementación de este sistema de protección. Si bien dichos principios no tienen la fuerza vinculante de un tratado, sino más bien de normas de *soft law*, son útiles para interpretar las obligaciones que algunos instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Refugiados prescriben a los Estados con relación a las personas en contexto de movilidad, particularmente cuando ésta es producto de situaciones que las conminan a abandonar sus lugares de origen. Por ello, dichos principios han sido asumidos en distintos países como normas informadoras e incluso como instrumento vinculante.⁵³

La sentencia 411-2017 ordena a las instituciones públicas involucradas el diseño e implementación de un sistema articulado de prevención del fenómeno y de protección de las personas desplazadas internas. Dicho pronunciamiento, inspirado en los principios rectores y en otros altos estándares internacionales de protección de población desplazada —particularmente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos— define,

sultados del fin de la tregua entre pandillas, particularmente el número de homicidios registrados en 2015, desalientan el ejercicio de este tipo de negociaciones.

⁵² Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Principios rectores de los desplazamientos internos*, Doc. E/CN.4/1998/53/Add. 2, 11 de febrero de 1998.

⁵³ En Colombia los principios rectores incluso han sido considerados como parte del bloque de constitucionalidad. *Cf.* Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-327/01, del 26 de marzo de 2001, Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

por un lado, los *ámbitos de acción* de este sistema de protección, pues insta a dichas instituciones a diseñar medidas de protección urgentes, de asistencia humanitaria y otras de mayor alcance orientadas a la prevención del fenómeno y a la búsqueda de soluciones duraderas; por otro lado, precisa los *instrumentos* en los que se deberá desarrollar dicho modelo, iniciando con el reconocimiento de las personas desplazadas internas en la legislación especializada como una categoría de víctimas, lo cual deberá ser acompañado de políticas públicas y protocolos de actuación.

La Sala de lo Constitucional no delimitó las acciones concretas de protección que deberán desarrollar las autoridades obligadas a cumplir los efectos la sentencia, pues carece de la competencia para ello, por tratarse de ámbitos de acción reservados a dichas autoridades. Su decisión y, particularmente, los efectos de su sentencia atienden al deber de protección que el Estado tiene frente a la población desplazada y a la omisión reiterada de las autoridades de los órganos Ejecutivo y Legislativo y las autoridades del sector de justicia de reconocer el fenómeno de desplazamiento forzado y de proteger a sus víctimas.⁵⁴ Por ello, el tribunal concedió a las autoridades demandadas un margen de acción para el diseño de estas medidas, que no deberá inobservar los estándares mínimos fijados en su sentencia.

Las autoridades deben dar prioridad a la creación de lugares de resguardo donde las víctimas de la violencia puedan acudir en búsqueda de protección.⁵⁵ Dichas autoridades podrían considerar

⁵⁴ Según la Corte IDH, “la situación diferenciada en que se encuentran los desplazados obliga a los Estados a otorgar un trato preferente a su favor y a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso *vis-à-vis* actuaciones y prácticas de terceros particulares”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Masacre de Mapiripán vs Colombia*, Sentencia del 15 de septiembre de 2005, párr. 179.

⁵⁵ La Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos prevé como una medida extraordinaria a favor de las víctimas y testigos la posibilidad de resguar-

como opción el reasentamiento de los desplazados, pero ello también representaría un gran reto debido a que el territorio del país es reducido y a que en al menos 247 de sus 262 municipios hay presencia de miembros de pandillas.

Además, en vista de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra este colectivo, derivada del desarraigo de sus comunidades, el Estado debe asumir la obligación de proveerle asistencia humanitaria, pues los derechos prestacionales de contenido social son directamente exigibles⁵⁶ en virtud de las normas constitucionales que los reconocen como derechos fundamentales. Por tanto, debe proporcionarles seguridad, alimentación, salud⁵⁷ —incluso salud sexual y reproductiva—⁵⁸ e higiene, de conformidad con el principio rector número 7.

La respuesta del Estado debe tener un enfoque interseccional, que atienda a la situación de vulnerabilidad en la que se encuen-

do en albergues o casas de seguridad a cargo del programa diseñado en dicha ley; sin embargo, dicha medida es excepcional y se aplica sólo en el contexto de investigaciones o de procesos penales, de manera que no toda persona que huye de la violencia, por el mero hecho de tener de facto la calidad de desplazado, es acogida por la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia, encargada de dicho programa.

El Estado aún no ha dispuesto de fondos suficientes para habilitar centros de acogida, albergues y casas de protección para víctimas, aun cuando ello figura como una de las estrategias del eje 4 del Plan El Salvador Seguro, vigente desde 2015. *Cfr.* Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia: *Plan El Salvador Seguro. Resumen ejecutivo*. Disponible en <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/El-Salvador-Seguro.pdf> [Fecha de consulta: 28 de septiembre, 2018], p. 15.

⁵⁶ Rodolfo Arango, *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Legis-Universidad Nacional de Colombia, 2005, pp. 37-38.

⁵⁷ Comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General núm. 24: La mujer y la salud*, 2 de febrero de 1999, párr. 6.

⁵⁸ *Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer con relación a la situación de los derechos humanos de las mujeres en Sri Lanka*, 48 Periodo Ordinario de Sesiones, 17 de enero al 4 de febrero de 2011, párr. 37.

tran las personas desplazadas internas, pero que además tome en cuenta la condición de algunos colectivos que requieren de una protección reforzada. Como señaló el titular de la Relatoría Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados internos de la ONU, en su informe de 2016:

En ciertas situaciones, los desplazamientos internos afectan de manera desproporcionada a algunas comunidades que, debido a sus características, situación geográfica, pobreza, discriminación u otras circunstancias únicas, son particularmente vulnerables a estos desplazamientos. Entre esos grupos pueden figurar los pueblos indígenas y las minorías étnicas, religiosas o de otra clase, que muchas veces son grupos poco numerosos en comparación con las comunidades mayoritarias, se cuentan entre los más pobres, pueden sufrir diversas formas de marginación y de ordinario carecen de representación política o en otros órganos del Estado. En algunos casos estos grupos pueden ser objeto de violencia y discriminaciones persistentes. Esos colectivos suelen estar excesivamente representados en las poblaciones de desplazados internos.⁵⁹

De ahí que los protocolos de actuación deben considerar a ciertos grupos de personas que se encuentran en una condición de riesgo y de vulnerabilidad acentuada, por ejemplo niñas, niños y adolescentes,⁶⁰ mujeres,⁶¹ adultos mayores, miembros de la comu-

⁵⁹ *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en su 32 periodo de sesiones. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10552.pdf> [Fecha de consulta: 10 de octubre, 2018], párr. 76.

⁶⁰ Comité de los Derechos del Niño: *Observación General núm. 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, adoptada en su 39º periodo de sesiones, del 17 de mayo al 3 de junio de 2005.

⁶¹ De conformidad con el artículo 9 de la Convención de Belém do Pará: “los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada”.

nidad LGBTI,⁶² campesinos e indígenas; quienes, por ser objeto de intentos de reclutamiento forzado, de violencia sexual, del riesgo de sufrir ataques de odio o de los efectos perjudiciales frente al desplazamiento por la pérdida progresiva de su fuerza o de su vinculación con la tierra, deben ser tomados en cuenta en las líneas de acción estatal para la atención de víctimas.

Este contexto debe incentivar a las instituciones públicas involucradas a elaborar un registro de la población desplazada. Esta labor resulta particularmente compleja en este estado de cosas debido a que las víctimas intentan pasar desapercibidas y mantenerse en el anonimato.⁶³ Por ello los esfuerzos del Estado deben ser mayores, ya que si bien no es el registro lo que determina la condición de desplazado,⁶⁴ se trata de una herramienta útil y necesaria para identificar las necesidades reales de protección de las personas desplazadas internas y, particularmente, de algunos grupos especialmente vulnerables, como las mujeres⁶⁵ y los niños.⁶⁶ En definitiva, ello podría ser de utilidad “para determinar las causas, el alcance y la dinámica de los desplazamientos, y los perfiles de las víctimas”.⁶⁷

⁶² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia contra personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América*. En <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf> [Fecha de consulta: 10 de septiembre, 2018], párr. 285.

⁶³ Según el informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, citado, “muchos procuran ocultar su paradero e integrarse en los centros urbanos, en los que pueden mantenerse anónimos e invisibles para las maras que los amenazan y para las autoridades”.

⁶⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso de las Masacres de Ituango vs Colombia*. Sentencia del 1o. de julio de 2006, párr. 214.

⁶⁵ Comité de la CEDAW, *Recomendación general núm. 35*, cit.

⁶⁶ *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Colombia*. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8761.pdf?view=1> [Fecha de consulta: 23 de octubre, 2018], párr. 19.

⁶⁷ *Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos*, cit.

Además, el Estado debe adoptar medidas de prevención y soluciones duraderas frente al fenómeno. La sentencia 411 se refirió a dos cuestiones concretas: la *recuperación de los territorios* actualmente dominados por las pandillas y la implementación de *políticas sociales*. Ello implica, por un lado, el reconocimiento de que hay sectores del territorio y de la población sobre los cuales el Estado no tiene control, es decir, donde la soberanía y, particularmente, el monopolio del ejercicio de la fuerza no se ejercen de manera efectiva. Por otro lado, indica que el modelo de protección de personas desplazadas debe ser orientado a contener los brotes de violencia en esos territorios y a disminuirlos de manera progresiva, por lo que debe incorporar medidas de prevención y de reinserción.

Como parte de la prevención, debe desarrollar líneas de acción para proteger a sectores altamente vulnerables, como los niños y adolescentes, para evitar que sean reclutados por los grupos criminales o instrumentalizados en la comisión de delitos. Pero para que ese modelo sea integral debe ir acompañado de políticas sociales que articulen a distintas instituciones, principalmente a las secretarías del Órgano Ejecutivo, y garanticen la satisfacción de derechos sociales como la educación, la salud y el trabajo, pues, como señaló la Sala de lo Constitucional en la sentencia 411-2017, ello permite que existan equilibrios entre las capas sociales y evita la marginación de los grupos más vulnerables.

VIII. CONCLUSIÓN. ¿EXISTE LA POSIBILIDAD DE REVERTIR EL FENÓMENO?

El contexto descrito evidencia la complejidad del fenómeno de desplazamiento forzado y de los retos de las autoridades públicas para brindar a las víctimas que huyen de sus comunidades una atención integral pero, sobre todo, para controlar y reducir de manera progresiva los exacerbados índices de violencia. Ante este

escenario pretendo cerrar este artículo con una reflexión en torno a una pregunta: ¿existe la posibilidad de revertir este estado de cosas?

No cabe duda que la institucionalidad en el TNC y particularmente en El Salvador falla, no sólo porque con sus omisiones reiteradas a lo largo de las últimas tres décadas las autoridades han tolerado que organizaciones criminales ejerzan materialmente el control de muchos territorios, sino también porque han sido incapaces de construir un modelo de desarrollo inclusivo que favorezca a los sectores más vulnerables y marginados que, finalmente, son las principales víctimas de dichas organizaciones.

La sentencia 411-2017 aún no ha generado cambios reales. El tribunal concedió un plazo de seis meses a las autoridades involucradas para revisar la legislación sobre víctimas y para diseñar políticas públicas y protocolos de atención a favor de los desplazados internos. Con ello la Sala de lo Constitucional se sumó a la tendencia de otras altas cortes de Latinoamérica de incidir en el cambio social a través de la emisión de sentencias estructurales orientadas a corregir patrones que generan afectaciones sistemáticas a derechos fundamentales, particularmente cuando la situación de vulnerabilidad de los colectivos afectados es producto de la falta de debida diligencia atribuible a autoridades públicas.

Sin embargo, una sentencia no basta para transformar la realidad. El cambio social no se genera con la mera emisión de decisiones judiciales. Es preciso traer a colación el caso colombiano pues, si bien la Corte Constitucional transformó la política pública de protección de personas desplazadas mediante la sentencia T-025/04, en la que declaró que la falta de tutela efectiva de los derechos fundamentales de las personas desplazadas internas en ese país era un estado de cosas inconstitucional, el número de desplazados ha crecido de manera exorbitante desde que se emitió dicho pronunciamiento, alcanzando en 2017 un aproximado de 7.7 millones de personas. Por ello, Colombia continúa siendo el

país con mayor número de las personas desplazadas internas en el mundo, a pesar de los acuerdos suscritos entre el gobierno y la guerrilla. Sin embargo, hay que reconocer a la Corte Constitucional su constancia en supervisar con frecuencia los estándares mínimos de protección de las personas desplazadas internas mediante autos y audiencias de seguimiento.

En El Salvador la situación de las personas desplazadas es compleja debido a que ni siquiera se han elaborado políticas públicas ni protocolos para brindarles protección y asistencia humanitaria. De momento se ha sometido a discusión ante la Asamblea Legislativa una propuesta de ley elaborada por organizaciones de la sociedad civil, pero es preciso esperar la respuesta de dicho órgano. El seguimiento que hará la Sala de lo Constitucional a las órdenes contenidas en la sentencia 411-2017 permitirá conocer de manera periódica los avances sobre este tema. Ello requerirá de la colaboración articulada de las instituciones vinculadas por esa decisión jurisdiccional y del trabajo del mismo tribunal mediante las resoluciones y audiencias de seguimiento. Además, en este escenario es oportuna la participación de las organizaciones de la sociedad civil que han acogido la defensa de las personas desplazadas internas pero, sobre todo, es necesario que se involucre a las propias personas desplazadas en el diseño de esas líneas de acción.

El cambio que se pretende alcanzar en El Salvador no puede ser logrado a corto plazo o, por lo menos, no su fin último: la recuperación de los territorios controlados por las pandillas. Algunos investigadores, como Roberto Valencia, autor de crónicas y libros sobre la situación de violencia en El Salvador, afirman que varias generaciones de salvadoreños deberán coexistir con las pandillas, pues este es un fenómeno social anclado en una sociedad violenta y con altos niveles de marginación social. La criminalidad organizada no es un fenómeno propio de los países en vías de desarrollo; incluso las maras, una de sus manifestaciones más violentas, provienen de uno de esos países —los Estados Unidos de América—,

aunque han adaptado su organización y *modus operandi* a la realidad del TNC. No obstante, es lógico que en una sociedad donde la violencia está tan arraigada los grupos criminales emerjan con mayor capacidad de organización y de expansión territorial.

Sin embargo, este escenario no se debe convertir en un pretexto de las instituciones públicas para continuar con la pasividad que han tenido durante los últimos años. El Estado, único legitimado para el ejercicio de la fuerza, no debe tolerar que las organizaciones criminales se arroguen su competencia exclusiva de ejercer el control sobre su territorio. Por ello, aun frente a este desalentador contexto de violencia, considero que la recuperación de territorios es posible; sin embargo, dicha finalidad no puede ser alcanzada de manera inmediata, acudiendo al mero ejercicio desproporcionado de la fuerza para conseguir el sometimiento a sus reglas. El Estado ya acudió a la represión durante más de dos décadas para intentar controlar el fenómeno de la violencia y ello sólo ha generado más violencia.

La recuperación de los territorios es posible si se llevan a cabo acciones focalizadas y de manera gradual. Este panorama de la situación salvadoreña debe motivar a las instituciones públicas para plantear objetivos graduales pero interconectados: unos a corto plazo, que den prioridad a los protocolos de actuación para proteger a la población desplazada, por ejemplo, proporcionándole lugares de acogida y seguridad, y al diseño e inicio de la implementación de políticas públicas, y otros que tengan por finalidad fortalecer las instituciones encargadas de la investigación y de la sanción del delito.

Además, este contexto es propicio para que las autoridades del gabinete de seguridad evalúen los resultados de la implementación de las políticas que han impulsado, en particular el Plan El Salvador Seguro, desde la propia orientación como política pública —sus ejes y las estrategias concretas a seguir— pero también su adecuado financiamiento y, con ello, determinar si requiere de una reorientación o de su fortalecimiento. Asimismo, es necesario que

la política de seguridad esté coordinada con la política concreta sobre desplazamiento forzado que deben elaborar las autoridades vinculadas por la sentencia. Pero, sobre todo, las instituciones encargadas de la seguridad pública deben plantearse objetivos a corto, mediano y largo plazo en torno a la prevención de la violencia. Por ello me inclino a pensar que, si bien este escenario nos muestra los desafíos frente a la situación actual de violencia, también nos presenta oportunidades para revertir el fenómeno del desplazamiento forzado y sus causas estructurales de manera progresiva, conscientes de los riesgos y de la complejidad del contexto descrito.

En El Salvador la situación de las personas desplazadas es compleja debido a que no se han elaborado políticas públicas ni protocolos para brindarles protección y asistencia humanitaria. De momento se ha sometido a discusión ante la Asamblea Legislativa una propuesta de ley elaborada por organizaciones de la sociedad civil, pero es preciso esperar la respuesta de dicho órgano.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Arango, Rodolfo, *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Legis-Universidad Nacional de Colombia, 2005, pp. 37-38.
- Landa, César, *Los derechos fundamentales de los grupos vulnerables en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en Pablo Santolaya Macheti e Isabel Wences [eds.], “La América de los derechos”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, pp. 233-234.
- Médicos Sin Fronteras, *Forzados a huir del Triángulo Norte de Centroamérica: una crisis humanitaria olvidada*. Disponible en https://www.msf.mx/sites/mexico/files/attachments/msf_forzados-a-huir-del-triangulo-norte-de-centroamerica_0.pdf [Fecha de consulta 10 de octubre, 2018], p. 8.

Periódico Digital El Faro, *El primer refugio de desplazados en tiempos de paz*. Disponible en <https://elfaro.net/es/201609/salanegra/19322/El-primer-refugio-de-desplazados-en-tiempos-de-paz.htm> [Fecha de consulta: 25 de octubre, 2018].

Reynolds, Sarnata, *Huir o quedarse, un acto suicida: desplazamiento interno en El Salvador*. Disponible en <http://www.refworld.org/es/docid/55c468504.html> [Fecha de consulta: 12 de octubre, 2018], p. 5.

Sandoval García, Carlos, *No más muros. Exclusión y migración forzada en Centroamérica*, San José, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica / UCR, 2015, p. xviii.

Wolf, Sonja, *Mano dura: The Politics of Gang Control in El Salvador*, Texas, University of Texas Press, 2017.

Documentos legales

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de El Salvador*. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10786.pdf> [Fecha de consulta: 10 de octubre, 2018], p. 10.

_____, *Memorias del trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, 2015, p. 138. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10243.pdf> [Fecha de consulta: 29 de septiembre, 2018].

_____, *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2017*, p. 40. Disponible en <http://www.acnur.org/5b2956a04.pdf> [Fecha de consulta: 28 de septiembre, 2018].

_____, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” y Organización Internacional para las Migraciones, *Diagnóstico sobre la caracterización de la población salvadoreña retornada con necesi-*

- dades de protección*, 2014. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9676.pdf> [Fecha de consulta: 6 de octubre, 2018].
- _____, *Desplazamiento forzado. Tendencias globales en 2016*. Disponible en <http://www.acnur.org/5ab1316b4.pdf> [Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2018], p. 40.
- Banco Central de Reserva de El Salvador, *Estimación del Costo Económico de la Violencia en El Salvador*. Disponible en <http://passthrough.fwnotify.net/download/303816/http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/494397239.pdf> [fecha de consulta 26 de septiembre, 2018], p. 30.
- Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Principios rectores de los desplazamientos internos*, Doc. E/CN.4/1998/53/Add. 2, 11 de febrero de 1998.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia contra personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América*. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf> [Fecha de consulta: 10 de septiembre, 2018], párr. 285.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Movilidad Humana: Estándares Interamericanos. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata y desplazados internos: normas y estándares del sistema interamericano de derechos humanos*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf> [Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2018], p. 31.
- Comité de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19*, del 26 de julio de 2017.
- Comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General núm. 24: La mujer y la salud*, 2 de febrero de 1999, párr. 6.

Comité de los Derechos del Niño, *Observación General núm. 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, adoptada en su 39 periodo de sesiones, del 17 de mayo al 3 de junio de 2005.

Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, *Plan El Salvador Seguro. Resumen ejecutivo*. Disponible en <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/El-Salvador-Seguro.pdf> [Fecha de consulta: 28 de septiembre, 2018], p. 15.

Consejo Noruego para los Refugiados, *El desplazamiento emerge como consecuencia de la violencia en América Latina. Consecuencias humanitarias y necesidades de protección*, 2014. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9863.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9863>, p. 6.

_____, *Informe mundial sobre desplazamiento interno 2017*. Disponible en http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/downloads/IDMC-GRID-2017-Highlights_embargoed-SP.pdf [Fecha de consulta: 25 de julio, 2018], p. 6.

_____, *Menos promesas, más soluciones. Marco de respuesta integral para los refugiados El Salvador-Honduras*. Disponible en <http://www.nrc.org.co/documentos-nrc/> [fecha de consulta: 28 de octubre, 2018].

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-327/01, del 26 de marzo de 2001, Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Moiwana vs Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 15 de junio de 2005, párr. 108.

_____, *Caso de la Masacre de Mapiripán vs Colombia*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, párr. 179.

_____, *Caso de las Masacres de Ituango vs Colombia*. Sentencia del 10 de julio de 2006.

_____, *Caso de las Masacres de Ituango vs Colombia*. Sentencia del 10 de julio de 2006, párr. 214.

_____, *Caso V.R.P. y V.P.C. contra Nicaragua*, Sentencia de 8 de marzo de 2018, párr. 309.

_____, Opinión Consultiva OC-25/18: *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, 30 de mayo de 2018.

Corte Penal Internacional, *Situación en la República Democrática del Congo. Caso del Fiscal vs Germain Katanga y Mathieu Ngudjolo Chui*.

Informe de Registro de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre Desplazamiento Forzado, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, 2016, p. 15.

Informe de Registro de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre Desplazamiento Forzado, agosto de 2016, p. 15.

Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en su 32 periodo de sesiones. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10552.pdf> [Fecha de consulta: 10 de octubre, 2018], párr. 76.

Instituto de Medicina Legal, *Reconocimientos realizados por médicos forenses a personas fallecidas en hechos de violencia (homicidios) en 2015*.

Disponible en <http://www.transparencia.oj.gob.sv/es/buscar> [Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2018].

_____, *Reconocimientos realizados por médicos forenses del Instituto de Medicina Legal (IML) de homicidios consensuados entre IML, FRG y PNC*.

Disponible en <http://www.transparencia.oj.gob.sv/es/buscar> [Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2018].

_____, *Total de homicidios año 2013, según base de datos del Instituto de Medicina Legal, cotejada y consensuada con F.G.R. y la P.N.C.* Disponible en <http://www.transparencia.oj.gob.sv/es/buscar> [Fecha de consulta: 27 de septiembre, 2018].

- International Displacement Monitoring Centre, *Global Report on Internal Displacement 2018*. Disponible en <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2018/downloads/2018-GRID.pdf> [Fecha de consulta: 8 de octubre de 2018].
- Mesa de Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado en El Salvador, *Desplazamiento interno por violencia y crimen organizado en El Salvador*, 2016. Disponible en <https://static1.squarespace.com/static/5784803ebe6594ad5e34ea63/t/5880c66b2994ca6b1b94bb77/1484834488111/Desplazamiento+interno+por+violencia++Informe+2016.pdf> [Fecha de consulta: 25 de agosto de 2018].
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, *Caracterización de la movilidad interna a causa de la violencia en El Salvador*. Disponible en <http://www.refworld.org/es/pdfid/5ab96d624.pdf> [Fecha de consulta: 10 de septiembre, 2018], p. 7.
- Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Colombia*. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8761.pdf?view=1> [Fecha de consulta: 23 de octubre, 2018], párr. 19.
- Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer con relación a la situación de los derechos humanos de las mujeres en Sri Lanka*, 48 Periodo Ordinario de Sesiones, 17 de enero al 4 de febrero de 2011, párr. 37.
- Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos de Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos de Naciones Unidas acerca de su visita a El Salvador*. Disponible en <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/G1811667%20%281%29.pdf> [Fecha de consulta: 30 de septiembre, 2018], p. 4.
- Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencias de 13 de enero de 2017 y de 7 de marzo de 2018, Hábeas Corpus 40-2015 y 406-2015.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia del 22-XII-2017, Amparo 370-2015. Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Poblete Vilches y otros vs Chile*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 8 de marzo de 2018.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 24 de agosto de 2015, Inconstitucionalidad 22-2007. _____, Sentencia de 13 de julio de 2018, Amparo 411-2017.