



# Nuevas fronteras humanitarias

Respuestas a la violencia criminal en México y Centroamérica



# **Nuevas fronteras humanitarias**

Respuestas a la violencia criminal en México y Centroamérica

Octubre 2015

## Reconocimientos

El Observatorio de Desplazamiento Interno quisiera agradecer a Ivan Briscoe del Instituto Clingendael de Relaciones Internacionales de Holanda por la investigación y elaboración de este informe. Agradecemos también a todos los interlocutores por su interés y contribuciones a este estudio.

Publicado por el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC)

Chemin de Balexert 7-9

CH-1219 Châtelaine (Ginebra), Suiza

Tel: +41 22 799 0700 / Fax: +41 22 799 0701

[www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org)

Foto de portada: Cerca de Ciudad Hidalgo y luego de ingresar de forma irregular a México, muchos migrantes de Centro y Suramérica inician su travesía en Arriaga, en el estado mexicano de Chiapas, atravesando el país hacia el norte hasta llegar a la frontera con los Estados Unidos. Se montan encima de los vagones del tren de carga conocido como 'La Bestia', exponiéndose a los elementos del clima, al peligro y a la extorsión de bandas criminales que los acechan en el camino. Foto: OIM, abril de 2014. <https://flic.kr/p/oc4U5Y>



# Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo. . . . .	6
1. Introducción. . . . .	8
2. Cambios estructurales para el espacio y la acción humanitarios . . . . .	9
Las características de la violencia criminal . . . . .	10
Flujos regionales autosustentables . . . . .	11
Limitaciones de las políticas de control de drogas. . . . .	12
Estados afectados. . . . .	12
3. Retos de las políticas y retos operacionales para los actores humanitarios . . . . .	15
Vínculos complejos: las comunidades y el estado. . . . .	15
El carácter del trabajo humanitario. . . . .	17
El estatus controvertido de las operaciones humanitarias. . . . .	19
4. Conclusiones: oportunidades, riesgos y una nueva agenda. . . . .	20
Notas. . . . .	23



## Resumen ejecutivo

Partes de América Central y México están sufriendo una crisis humanitaria que se deriva directamente de la expansión de la violencia criminal. En las comunidades vulnerables de la región hay bajas masivas a la par de los conflictos en otras partes del mundo –violación, secuestro, tráfico de personas, extorsión, desplazamientos forzados (tanto internamente como transfronterizos), migración de menores no acompañados de las comunidades devastadas por la delincuencia y explotación y asesinato de aquellos que se dirigen a EEUU en el corredor migratorio norte-sur más grande del mundo.

Los niveles de desplazamiento son asombrosos. En El Salvador, un cinco por ciento de la población fue desplazado por violencia criminal y amenazas en el 2014. La mayoría de las

566.700 personas desplazadas internamente (IDPs por sus siglas en inglés) en El Salvador, Guatemala y Honduras han sido forzadas a huir como resultado del crimen organizado y de la violencia de pandillas. Cada año, las pandillas criminales involucradas en narcóticos, tráfico de personas, expropiación de tierras y extracción ilícita de recursos naturales son responsables de miles de muertes y secuestros de civiles, de sembrar el terror en poblaciones locales, de extorsión y de corrupción e intimidación de funcionarios del gobierno, todo lo cual desemboca en desplazamientos. Las pandillas utilizan la violencia en su afán de lucro, para lograr el control territorial sobre las rutas de tráfico y para neutralizar las organizaciones competidoras, frecuentemente en colaboración con agentes del estado.

Respuestas de mano dura a la violencia criminal por parte de las fuerzas de seguridad del estado continúan en Guatemala, Honduras y El Salvador (una zona conocida como el Triángulo del Norte) y en México. La represión de la policía militar en Honduras y las operaciones militares en México han estado acompañadas por violaciones a los derechos humanos, ejecuciones extrajudiciales, asesinatos dirigidos, desapariciones forzadas, tortura y detenciones arbitrarias.

Hay razón para creer que gran parte del desplazamiento ocasionado por violencia criminal y por respuestas a ésta no han sido documentados. México no enfrenta el impacto de la violencia de los cárteles y no reconoce oficialmente el desplazamiento interno. Guatemala es reacia a aceptar que sus ciudadanos están siendo desplazados por la fuerza. Ninguno de los países del

Triángulo del Norte ha adoptado una ley nacional sobre desplazamiento.

Las políticas para contrarrestar el tráfico de drogas generalmente han dispersado organizaciones criminales, sin eliminarlas, recompensando a los actores más violentos, criminalizando a las poblaciones marginadas y sin poder romper los vínculos entre los cárteles de droga, los negocios y la política. Debido a que las políticas antidroga se enfocan en la seguridad, en las interdicciones y en capturar y castigar a los perpetradores, los impactos humanitarios de la violencia continúan permaneciendo en el trasfondo.

Las organizaciones humanitarias y los donantes reconocen cada vez más la necesidad de desarrollar nuevos enfoques e intervenciones más sólidas en la región. Reconocen que enfrentar la violencia criminal desafía muchos de los preceptos y prácticas de trabajo tradicionales de los humanitarios, y requerirán tiempo considerable.

La violencia está profundamente enraizada en el tráfico transnacional ilícito y en las estructuras sociales y políticas de una región caracterizada por las desigualdades de riqueza más extremas en el mundo. Las intervenciones humanitarias deben lograr un balance entre la reducción del sufrimiento y una ampliación de los objetivos de desarrollo para afrontar los cambios estructurales y facilitar un cambio más amplio. Sin tener conciencia de esto, las intervenciones humanitarias tienen probabilidad de enfrentar poco menos que los síntomas de un sistema de violencia que es durable y que se replica a sí mismo.

Comprender cuándo surgirá la violencia, así como comunicarse con los grupos criminales responsables, son tareas arduas y peligrosas. Los estados afectados se muestran reacios a ceder el control sobre la seguridad interna, un dominio central para afirmar la soberanía. Los estados poderosos en la región, notablemente en EEUU y México, refuerzan las políticas de seguridad y de límites fronterizos que tienden a exacerbar los riesgos humanitarios, más que a reducirlos. Las organizaciones internacionales dedicadas al cumplimiento de la ley, a la construcción de la paz, a la construcción de capacidades y al desarrollo económico también tienen el mandato de enfrentar la violencia criminal. Los desafíos que enfrentan un enfoque conjunto, en coordinación con otros actores que comparten el compromiso con principios humanitarios, son extremadamente familiares a partir de otras crisis.

Este estudio acarrea una investigación extensiva del contexto de las últimas publicaciones académicas, de políticas y de medios respecto de la violencia criminal en México y en el Triángulo del Norte, con un énfasis particular en el tema del desplazamiento forzoso y la extorsión. Un total de 40 entrevistas, todas con garantías de anonimato, fueron realizadas a representantes de las oficinas regionales de las organizaciones humanitarias y de organismos de la ONU en Panamá y también vía Skype o vía telefónica a representantes de organizaciones humanitarias, de agencias de la ONU y de ONGs internacionales y locales en todos los cuatro países estudiados.

El informe identifica tres desafíos estructurales para una agenda humanitaria más fuerte en respuesta a la violencia criminal en la región:

- Las características de la violencia criminal
- La presencia de migración mixta regional autosustentable y el flujo de los narcóticos
- La naturaleza extremadamente frágil de los estados centroamericanos.

El informe indaga los vínculos entre las comunidades, los actores criminales y los agentes de los estados locales, las limitaciones del trabajo humanitario y el estatus controversial de las operaciones humanitarias, inclusive dentro de las agencias humanitarias.

El caso de un enfoque humanitario vigorizado sobre la violencia criminal es más fuerte que nunca. Hay oportunidades notables. Las fortalezas existentes de las organizaciones humanitarias para enfrentar la violencia criminal podrían ser mejoradas de manera responsable. Estas fortalezas incluyen su(s):

- íntima comprensión de la manera en que el crimen afecta a las comunidades
- vínculos numerosos con organismos estatales y no estatales
- comprensión de cuán vulnerable y marginada es la gente en la mira de los actores criminales
- conocimientos, derivados de la protección a civiles en conflictos prolongados y profundamente enraizados en otro lugar, sobre cómo las poblaciones manejan la violencia recurrente y cómo aumentar de la mejor manera sus propias estrategias de manejo
- reputaciones de organismos neutrales o apolíticos cuya única agenda es reducir el sufrimiento humano.

La preocupación mundial respecto de los flujos masivos de migración mixta, no menos importantes a través del Mediterráneo, proporciona una oportunidad excepcional para las organizaciones humanitarias de participar en un enfoque más sistémico de la migración a través de México y de procesos de desplazamiento forzado a lo largo de la región. Esto debería basarse en la comprensión del rango de la migración forzosa –desde el desplazamiento



Una manifestación en contra de la violencia del gobierno y de los carteles de la droga en la Ciudad de México. Foto: Ruy Sánchez, mayo de 2011. <https://flic.kr/p/gSqDrT>

interno a un país de primer asilo, a un país de tránsito, a los Estados Unidos o a Europa como destino– y también de las respuestas de las políticas y de los programas para asaltos criminales masivos a los migrantes y los efectos de controles fronterizos más fuertes.

El 2014 marcó el aniversario número 30 del hito Declaración de Cartagena sobre los Refugiados en América Latina, de 1984. Durante el proceso Cartagena+30 hubo una serie de reuniones para tratar los desafíos del desplazamiento en la región. La resultante Declaración y Plan de Acción de Brasil, avalada por 28 países de Latinoamérica y el Caribe, reconoció la importancia de confrontar el desplazamiento interno ocasionado por la violencia criminal en el Triángulo del Norte.

La violencia criminal está profundamente enraizada pero hay oportunidades de acción. Las organizaciones humanitarias y de desarrollo deberían:

- crear mayor conciencia de la magnitud del desplazamiento ocasionado por la violencia criminal
- mantener contactos con grupos criminales a fin de acceder a poblaciones vulnerables
- apoyar las intervenciones para protección infantil
- ofrecer mayor apoyo para permitir que los estados proporcionen servicios básicos en las áreas en que éstos están amenazados por la violencia criminal
- hacer más para crear conciencia de la necesidad de respuestas integrales a la violencia criminal y a la complicidad del estado.
- contribuir a una revisión sistemática de marcos normativos nacionales existentes
- reforzar mecanismos legales que aseguren la protección de los derechos de las personas afectadas por la violencia y el desplazamiento

Hay evidencia irrefutable de que partes de América Central y México están sufriendo una crisis humanitaria, con un número de necesidades humanas básicas desatendidas y con derechos humanos abusados sistemáticamente como resultado del aumento de la violencia. Los impactos de esta violencia llegan al corazón de las preocupaciones humanitarias mundiales.

Algunos de los efectos más visibles y publicitados incluyen bajas masivas a la par de los conflictos en otras partes del mundo. Los índices de homicidio en los países del Triángulo del Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala) están entre los más altos del mundo. América Central es la subregión más violenta en el mundo según un ranking mundial de países basado en sus índices de muertes violentas –incluyendo muertes ocasionadas por conflicto armado y homicidio–. Honduras está en el 2<sup>do</sup> lugar (después de Siria), El Salvador en el 6<sup>to</sup>, Guatemala en el 11<sup>vo</sup> y México en el 23<sup>vo</sup>.<sup>1</sup> La mayoría de las ciudades reportadas como las más violentas en el mundo están en América Latina. Cuatro están en América Central y diez en México.<sup>2</sup> Como resultado de la violencia criminal, la ciudad hondureña de San Pedro Sula tiene el índice más alto de homicidio en el mundo, 171 por 100.000 habitantes por año.<sup>3</sup> En 2012, uno de cada cinco residentes del Triángulo del Norte reportó ser víctima de algún crimen.<sup>4</sup>

La violencia y el desplazamiento tienden a afectar a los más vulnerables y pobres.<sup>5</sup> La proporción de gente forzada a abandonar municipalidades violentas es de cuatro a cinco veces mayor a la de la gente que abandona municipalidades no violentas en condiciones socioeconómicas similares.<sup>6</sup> Hay crímenes graves como violación, secuestro o extorsión en comunidades vulnerables o en territorios considerados de interés estratégico por los grupos criminales (notablemente en áreas fronterizas o urbanas).<sup>7</sup> Adicionalmente, existe desplazamiento forzado de poblaciones, tanto internamente<sup>8</sup> como a lo largo de las fronteras<sup>9</sup> y migración de menores no acompañados.<sup>10</sup>

La violencia criminal está ocasionando desplazamientos masivos. De acuerdo al Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC por sus siglas en inglés), la mayoría de las 566.700 personas desplazadas internamente (IDPs por sus siglas en inglés) en El Salvador, Guatemala y Honduras han sido desplazadas como resultado del crimen organizado y de la violencia de las pandillas. Solamente en El Salvador, 288.900 personas –un cinco por ciento de la población– fueron desplazadas por violencia criminal y amenazas en 2014<sup>11</sup>. En El Salvador y Guatemala, transiciones políticas arrasadoras que toma-

ron lugar al final de sus guerras civiles han sido seguidas por olas de crimen e inseguridad. La violencia ha dañado la capacidad de proporcionar alivio a las víctimas de violencia y desplazamiento a causa del debilitamiento de los servicios públicos esenciales. El brindar salud y educación ha sido afectado de distintas maneras mediante actividades ilegales. Éstas incluyen acceso restringido a servicios de salud, exposición a influencias criminales o miedo a ser blanco de reclutamientos forzosos por parte de las pandillas en la escuela.<sup>12</sup>

### Espectro de actores criminales

Honduras proporciona un ejemplo de todos los grupos que pueden estar involucrados en violencia criminal. Éstos incluyen:

- organizaciones de tráfico de drogas –de las cuales los Cachiros y los Valles son los más prominentes
- escuadrones de la muerte extrajudiciales
- las llamadas clikas, que representan a las dos formaciones de pandillas más importantes de América Central (Mara Salvatrucha y Barrio 18)
- varias otras pandillas locales, como los Chirizos o su predecesor, Gato Negro.

El poderoso y creciente cuerpo de la evidencia respecto de las necesidades humanitarias urgentes de la región, derivadas de la violencia criminal, todavía no ha generado una respuesta unificada, coherente o comprensiva de los actores nacionales e internacionales clave. Las dificultades de trazar un enfoque conjunto, en coordinación con otros actores que, de manera similar, se adhieren a los principios humanitarios, son extremadamente familiares a partir de otras crisis.<sup>13</sup>

En el transcurso de la investigación para elaborar este documento, la mayoría de informantes indicó un grado de frustración y una preparación para tomar en cuenta nuevos enfoques para las respuestas humanitarias. En numerosas entrevistas, enumeraron los retos para la acción humanitaria –recursos limitados, mecanismos no confiables de cooperación institucional, la indiferencia o negligencia de las autoridades del estado, un acceso complicado, o en deterioro, a las comunidades afectadas por el crimen, actividades ilícitas en expansión y la influencia dañina de las políticas de control fronterizo de EEUU y México.

Mientras que un número de nuevas iniciativas humanitarias, incluyendo las provenientes de la Unión Europea



(UE), de organizaciones benéficas de carácter religioso, la Agencia de Refugiados de la ONU (UNHCR por sus siglas en inglés) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC por sus siglas en inglés) han conseguido algunos

avances, la naturaleza de la “violencia crónica”<sup>14</sup> en la región plantea enormes desafíos para las respuestas humanitarias. Se debe reconocer que la violencia criminal, y sus efectos, podría no disminuir durante generaciones.

## 2

## Cambios estructurales para el espacio y la acción humanitarios

La gravedad de la violencia criminal que afecta a la región está bien establecida. Numerosos artículos e informes detallan el fenómeno y la diversidad de las zonas, corredores y micro territorios criminalizados. Las zonas peligrosas de tráfico de migrantes en estados mexicanos como Oaxaca o Tabasco,<sup>15</sup> la extorsión en las áreas marginales de El Salvador,<sup>16</sup> las guerras territoriales criminales en las partes urbanas de Honduras<sup>17</sup> y las disputas entre los cárteles del narcotráfico en las fronteras de Guatemala<sup>18</sup> están entre los ejemplos más sobresalientes de violencia criminal de gran escala. Es evidente que la violencia está inclinándose hacia actividades más extractivas y depredadoras a nivel local, con una presencia menos prominente y más fragmentada de

las organizaciones criminales más importantes a nivel transnacional.

Los cambios en la naturaleza de la violencia criminal, aunque están lejos de ser definitivos, apuntan a un papel más importante para los actores humanitarios.

En tanto las comunidades estén en la mira de, y sean explotadas por, grupos criminales mientras las autoridades del estado sean cooptadas o estén ausentes, es imperativo que los organismos humanitarios y las organizaciones asociadas proporcionen protección, sobre todo cuando las vidas y las necesidades básicas de los grupos vulnerables estén en riesgo.

### Enfrentar la migración infantil

Desde 2011, la cantidad de niños centroamericanos que llegan a la frontera de EEUU-México ha aumentado rápidamente. Un estudio de la Agencia de Refugiados de la ONU (UNHCR por sus siglas en inglés) halló que casi la mitad de los jóvenes entrevistados en la frontera habían sufrido personalmente de violencia infligida por actores del crimen organizado.<sup>19</sup> Recursos legales y judiciales inadecuados de EEUU para enfrentar el flujo migratorio mixto de migrantes humanitarios e irregulares han proporcionado, en efecto, un incentivo para las familias que viven en comunidades devastadas por el crimen o para aquellas cuyos niños se encuentran en riesgo de ser reclutados por las pandillas criminales. Muchos esperan que se permita a los niños no acompañados vivir con parientes que ya residan en los EEUU. Para mediados de 2014, el número de niños sin compañía, provenientes del Triángulo del Norte y que alcanzaron la frontera de EEUU aumentó a 10.000 por mes.<sup>20</sup>

Respondiendo a esta explosión de llegadas, en 2014 el Presidente Obama declaró una “situación humanitaria urgente” e instó al Congreso con la intención de buscar financiamiento para los esfuerzos de control fronterizo y para procesar instalaciones.<sup>21</sup> Esta declaración ha ayudado a aumentar el reconocimiento de la migración forzosa en algunos estados de la región y ha colocado a la violencia criminal claramente dentro de la incumbencia de las organizaciones humanitarias.

Se teme, sin embargo, que el énfasis en disuasión y cumplimiento en la frontera de EEUU y a lo largo de las rutas de tránsito de los migrantes no pueda desarrollar soluciones a más largo plazo, lo que debería incluir alternativas viables a la migración ilegal y humanitaria, adjudicación oportuna y justa de las solicitudes de protección y una integración exitosa de los niños migrantes en los EEUU o su reintegración en los estados del Triángulo del Norte, de donde casi todos son originarios.<sup>22</sup>

Tal parece que la comunidad humanitaria, así como la comunidad de desarrollo más amplia, enfrentan numerosos obstáculos, desafíos y amenazas a sus actividades. Muchos de éstos se encuentran en el trabajo y en la planificación de todos los días. También hay cambios más profundos que limitan la posibilidad misma de establecer una agenda o espacio humanitario donde enfrentar la violencia criminal.

Los informantes frecuentemente hicieron relucir impedimentos estructurales para la consolidación de una agenda humanitaria. Frecuentemente, dichos impedimentos se describen como una realidad con la que los actores humanitarios u otros actores deben necesariamente lidiar y sobre la que podrían tener muy poca o ninguna influencia. Tomando las palabras del antropólogo Michael Taussig en su trabajo sobre el auge del caucho en América Latina, estos obstáculos se observan como un “hecho de la naturaleza... una cosa en sí misma, gris, alejada de lo ostentoso y, sin embargo, realmente muy importante.”<sup>23</sup>

## Las características de la violencia criminal

El crimen organizado en el Triángulo del Norte se entiende mejor dentro de un contexto post conflicto que hace a estos países particularmente vulnerables a la actividad criminal.<sup>24</sup> Existe una multiplicidad y fluidez de la violencia criminal. Para cada país, y dentro de cada país, distintas causas han dado como resultado diversos sistemas de violencia. Las causas incluyen desigualdades sociales profundas, el legado de guerras civiles prolongadas en las décadas del 70 y del 80, la aplicación defectuosa de los acuerdos post conflicto, la proliferación de armas, debilidades en el estado, políticas erráticas y draconianas para el cumplimiento de la ley y el desplazamiento de las rutas de narcotráfico y la resultante reconfiguración del poder dentro del mercado de suministro de drogas.<sup>25</sup> La deportación, desde mediados de la década de los 90, de miembros de pandillas centroamericanas que vivían legal o ilegalmente en los Estados Unidos demostró ser un detonante crucial para la violencia urbana.<sup>26</sup> Como resultado, la región despliega niveles extremadamente altos de violencia armada no convencional –violencia que no es resultado de un conflicto armado entre dos o más partes, sino de causas principalmente criminales o depredadoras–.<sup>27</sup>

Las características de esta violencia constituyen un desafío estructural importante para los esfuerzos de brindar ayuda. Los niveles de violencia están lejos de ser consistentes y uniformes. Al contrario, son extremadamente variopintos, dependiendo de si los principales actores responsables de la violencia son pandillas, organizaciones traficantes criminales, fuerzas de seguridad y/o

autoridades policiales o judiciales cómplices, actores del sector privado, grupos vigilantes o una combinación de algunos o de todos éstos.

En algunos casos, notablemente en México, hay razones para cuestionar si ciertos actos de violencia criminal no están fundamentalmente moldeados por una agenda politizada para asegurarse las comunidades inactivas o para ayudar a los políticos locales a promover intereses criminales.<sup>28</sup>

La violencia resultante de esta cuadrilla de diferentes grupos se distribuye de manera extremadamente desigual al interior de los países. Puede arder y decaer drásticamente en una cierta localidad y cambiar de violencia física visible a coerción invisible impuesta en las comunidades temerosas (o en las comunidades que son cómplices hasta cierto punto). “Los vecindarios controlados por el narco son tranquilos y parecen tranquilos”, escribe el periodista Óscar Martínez del norte de México. “Hasta que dejan de serlo, y entonces explotan.”<sup>28</sup>

Esta fluidez y volatilidad en el grado de violencia que se inflige sobre la sociedad civil refleja, en gran parte, la competencia y la rivalidad estratégica entre los diversos grupos criminales, cuya habilidad para controlar o limitar la violencia a veces parecería ser inmensa. Estas condiciones plantean grandes presiones para las organizaciones humanitarias que desean tanto proteger a los civiles como a su propio personal, sin saber cuándo o por qué razón puede desencadenarse la violencia armada. Programar la intervención humanitaria es, por tanto, como lo señaló un entrevistado, algo riesgoso, sin la certeza de cuándo o cómo puede ser posible la partida, y sin tiempo para llevar a cabo una intervención adecuadamente planificada. El jefe de una organización humanitaria resaltó que “la falta de verdadera información es monumental”.

Se puede argüir que esta tendencia puede observarse en muchos conflictos armados que ahora se caracterizan por “actores no estatales que mutan rápidamente, la disponibilidad de armas pequeñas, la fragilidad y fragmentación de muchos estados afectados.”<sup>29</sup>

La violencia criminal puede surgir sin advertencia. Las nuevas características de la violencia criminal en la región plantean la pregunta de qué es lo que precisamente se ha logrado –y qué precio debe pagarse– cuando la violencia aparentemente se reduce en una comunidad pero donde el control criminal no ha sido desafiado o se ha consolidado a pesar de las percepciones aparentes de que ha sido contenido.

## La tregua de pandillas en El Salvador

Una proporción sustancial de violencia criminal en el Triángulo del Norte se atribuye a dos pandillas criminales transnacionales despiadadamente opuestas, ambas originarias de Los Ángeles:

- Mara Salvatrucha (frecuentemente abreviada como MS-13) cuyos miembros son principalmente salvadoreños.<sup>30</sup>
- Barrio 18, cuyas actividades se expandieron notablemente en el Triángulo del Norte después de las deportaciones de EEUU de los pandilleros a sus países de origen.

Ambas están involucradas en narcóticos, tráfico de armas, tráfico de personas, prostitución y extorsión. Tomando ventaja de las instituciones débiles y de los altos niveles de corrupción en El Salvador, han ayudado a transformar El Salvador en un importante punto de parada para las drogas ilegales que se dirigen en dirección norte a los EEUU.

En 2012, el gobierno de El Salvador, con el apoyo de la Iglesia Católica, aceptó una tregua con las dos pandillas que se sospecha cuentan con 60.000 miembros en el país. Durante un tiempo cayeron los índices de asesinato, pero la tregua tuvo un mínimo efecto sobre las prácticas de extorsión, reclutamiento forzoso o migración de menores no acompañados. La tregua fue abandonada de manera efectiva en 2014, lo cual llevó a un aumento de homicidios, extorsión y reclutamiento de niños. La violencia extrema ha regresado. En marzo de 2015, un promedio de 16 personas fueron asesinadas a diario, un alza del 52 por ciento por encima del mismo periodo en 2014.<sup>31</sup>

Las negociaciones directas con las pandillas para reducir la violencia hasta el momento no han demostrado ser sostenibles en la región. Las treguas con las pandillas, del tipo observado en diversas ciudades brasileñas, Jamaica o Trinidad y Tobago, muy rara vez aguantan más allá del mediano a largo plazo.<sup>32</sup> El regreso a una paz relativa en la ciudad mexicana fronteriza de Ciudad Juárez ha sido atribuido al triunfo de Joaquín Guzmán y su cártel, ayudados por el ejército y la policía contra las pandillas rivales,<sup>33</sup> siendo éste el jefe de la mafia que escapó de la cárcel.

Un informante de una ONG hondureña explicó que en la Tegucigalpa periférica ha sido posible mantener acceso regular a una comunidad controlada por pandillas, aunque la extorsión ha extinguido todos los intentos de apoyar las microempresas para los migrantes que han regresado

recientemente. Está claro que los avances humanitarios de reducción de la violencia deben medirse contra los efectos más intangibles de la violencia estructural al interior de esas comunidades.

## Flujos regionales autosustentables

Dos de las maneras más importantes en las que la violencia se transmite y se distribuye continúan siendo extremadamente difíciles de abordar por parte de los humanitarios. Los flujos migratorios mixtos hacia los Estados Unidos y el tránsito de narcóticos en la misma dirección enfatizan la urgente necesidad de protección. Ambos flujos han sido moldeados a lo largo de décadas por motivos económicos y de movilidad familiar, consideraciones de seguridad nacional y fronteriza, y políticas regionales y de los EEUU respecto del tráfico de drogas.

El trabajo humanitario en las zonas de guerra es fuertemente incapaz de enfrentar los agravios que impulsan cualquier conflicto armado que se dé. Pero la expectativa continúa siendo que los actores armados racionales en algún momento encontrarán razón suficiente para terminar con las hostilidades. En el caso de los flujos migratorios mixtos y flujos de narcotráfico a través de América Central y México, la violencia criminal se sobrepone a las necesidades económicas y de seguridad tanto del estado como de los actores no estatales, que son, en gran medida, no negociables. Éstos son, en resumen, procesos sistémicos mediante los cuales la violencia se reproduce constantemente.

La ruta que atraviesa México hacia los Estados Unidos es el corredor migratorio Norte-Sur más grande: los migrantes que se mueven a través de México representan aproximadamente el seis por ciento de la existencia total de migrantes alrededor del mundo.<sup>34</sup> Estos flujos han sido continuos durante décadas, principalmente sobre la base de una búsqueda de oportunidades económicas en el norte y de reunificación con familiares ya instalados allá.

De manera creciente, la violencia que apunta a las comunidades ha añadido migrantes forzados a los flujos históricos de migración. Los migrantes y los migrantes forzados enfrentan amenazas extremas a su protección a medida que avanzan hacia el norte.<sup>35</sup> De muchas maneras, la difícil situación de los migrantes y de los migrantes forzados a través de México se parece a los conflictos de los migrantes que atraviesan el Mediterráneo hacia Europa en bote: en ambos casos, los migrantes se sienten forzados a huir por razones complejas, solamente para encontrarse vulnerables ante múltiples riesgos y con una grave falta de sistemas de protección mientras están en camino.<sup>36</sup> Mientras los migrantes y los migrantes

forzados en el Mediterráneo enfrentan la inseguridad de embarcaciones sobrecargadas y precarias, los migrantes y los migrantes forzados que viajan por América Central y México enfrentan las amenazas de grupos criminales que actúan, con frecuencia, en complicidad con agentes del estado.

Por ejemplo, están forzados a pagar más dinero por guías (conocidos como coyotes o polleros) en lugares cada vez más dominados por el crimen organizado.<sup>37</sup> Los abusos han aumentado, ya sea asalto, extorsión, secuestro, masacres, violaciones o empleo en el negocio del sexo (de manera notable, en el pueblo fronterizo de Tapachula, entre México y Guatemala). Flujos crecientes de niños están sujetos a estas mismas amenazas,<sup>38</sup> particularmente por parte de redes de tráfico de personas: “en muchos casos, niños y adolescentes entran a un sistema de tráfico de personas en donde se los pasa de un guía a otro y se los percibe como ‘mercancía.’”<sup>39</sup>

A pesar de las condiciones extremadamente inseguras para la migración, se reconoce universalmente que el flujo de migrantes proveniente de la región continuará, especialmente con niveles de violencia en América Central que desembocan en migración forzada, sumada a la migración económica histórica. Los centroamericanos y sudamericanos permanecen absolutamente determinados a alcanzar los Estados Unidos, y repetidamente tratan de hacerlo: según un informante, de los 4.200 niños migrantes deportados desde México a El Salvador en 2014, por ejemplo, al menos 30 han logrado desde entonces su objetivo de llegar a los Estados Unidos, según un conteo informal.

### Limitaciones de las políticas de control de drogas

El otro flujo transnacional que crea un reto estructural para las respuestas humanitarias en la región es el de los narcóticos y, por encima de todos, la cocaína. Los derechos humanos y las consideraciones humanitarias muy rara vez han sido tomados en cuenta a la hora de desarrollar un control de narcóticos y políticas de seguridad. La priorización de las detenciones y las interdicciones se ha incrustado en el cumplimiento de la política de drogas a pesar de la evidente diversificación y del desplazamiento de las rutas de tráfico a lo largo de las últimas tres décadas.<sup>40</sup> El sistema continúa estando casi enteramente en manos de los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley y de las organizaciones, concediendo muy poca influencia a los organismos de la ONU que tienen la obligación de enfocarse en salud, en desarrollo o en derechos humanos.<sup>41</sup> Las operaciones antinarcóticos con frecuencia prevalecen sobre la profesionalización del sector de la policía o la justicia, espe-

cialmente cuando esos objetivos no tienen el apoyo de los gobiernos anfitriones.<sup>42</sup>

Un énfasis en la seguridad en las políticas relativas a tráfico de drogas ha sido evidente en América Latina y, particularmente, en Colombia y México. Las múltiples fallas de esta política –notablemente, la manera en que dispersa, en vez de eliminar, las organizaciones criminales– recompensa a los actores más violentos, criminaliza a las poblaciones marginadas, y no rompe los vínculos ilícitos con los negocios y la política.<sup>43</sup> Las fallas en las políticas fundamentalmente moldean los patrones de victimización y vulnerabilidad de las comunidades con las que los actores humanitarios tienen que luchar.

Como resultado de este enfoque predominante en seguridad, interdicciones y capturas y castigo a los perpetradores, los impactos humanitarios de la violencia continúan permaneciendo en el trasfondo. Darles el mismo nivel de importancia requerirá cambios profundos.

### Estados afectados

La manera en que el estado oficial responde a los flujos transnacionales importantes sin tomar en cuenta los derechos humanos o las consideraciones humanitarias refleja otro desafío estructural fundamental para las respuestas humanitarias más sólidas. Los orígenes e historia reciente de los estados del Triángulo del Norte ayudan a explicar las maneras en que las iniciativas relativas a las políticas, particularmente en asuntos de protección social, han sido decepcionantes e incompletas. Las elites económicas continúan ejerciendo el poder,<sup>44</sup> satisfechas de perpetuar distribuciones altamente desiguales en los ingresos y en el acceso a oportunidades económicas. Estos países se encuentran entre los más desiguales del mundo de acuerdo a la medición del coeficiente de Gini, la medida de desigualdad más comúnmente utilizada en el mundo.<sup>45</sup>

La influencia de las elites sobre los sistemas políticos hace extremadamente difícil incrementar los ingresos fiscales del estado y, por medio de éstos, mejorar el financiamiento para servicios públicos o para desarrollar las capacidades de las instituciones públicas. La falta general de recursos da como resultado sistemas de protección social e infantil, o intervenciones para manejar el desplazamiento interno forzado, que no consiguen lograr ningún monitoreo efectivo o que son mayormente puestos en manos de ONGs o de cuerpos religiosos para que éstos provean de sus propios recursos.<sup>46</sup>

Pese al enfoque progresivo de El Salvador hacia la protección infantil, incluyendo la creación, en 2012, del Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de



Cerca de Ciudad Hidalgo y luego de ingresar de forma irregular a México, muchos migrantes de Centro y Suramérica 7inician su travesía en Arriaga, en el estado mexicano de Chiapas, atravesando el país hacia el norte hasta llegar a la frontera con los Estados Unidos. Se montan encima de los vagones del tren de carga conocido como 'La Bestia', exponiéndose a los elementos del clima, al peligro y a la extorsión de bandas criminales que los acechan en el camino. Representantes de la OIM y el ACNUR aconsejan a dos migrantes hondureños antes de la salida del tren de la estación de Arriaga. Foto: OIM, abril de 2014. <https://flic.kr/p/oc4U5Y>

la Persona Migrante y su Familia, el país no tiene un sistema para el seguimiento de los niños deportados ni programas para atender sus necesidades educativas o de sustento después de la repatriación.<sup>47</sup> Una situación similar puede encontrarse en Honduras, donde una crisis en torno a la migración en 2014 estimuló la creación de un nuevo organismo para la protección infantil, la Dirección Nacional de la Niñez y la Familia (DINAF). Sin embargo, un informante reportó que la DINAF padece una escasez crónica de fondos y que depende en gran medida de donaciones de buena voluntad para cubrir los gastos de funcionamiento de cinco nuevos albergues para niños migrantes.

A lo largo de la región, los servicios públicos se ven afectados por algunos de los niveles más bajos en contribuciones fiscales de Latinoamérica. Ninguno de los estados genera ingresos que superen el 20 por ciento del PIB.<sup>48</sup> Cifras recientes de la ONU indican que los patrones de gasto de los gobiernos han cambiado en los últimos años hacia un desembolso más sustancial en los sistemas de seguridad y justicia, según los informes, en promedio, 25 por ciento de los gastos del Estado.<sup>49</sup> Los programas sociales están entre aquellos que han sido más afectados.

Los recursos económicos limitados son apenas una faceta de la debilidad del estado. La presencia cada vez

más profunda del crimen organizado, principalmente el tráfico de drogas, ha sido estrechamente asociada con la infiltración ilícita de organismos oficiales estatales y de seguridad en todos los países estudiados. Sondeos y otras encuestas de opinión sobre la corrupción estatal,<sup>50</sup> investigaciones judiciales de crímenes serios (incluyendo trabajo pionero realizado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, que en mayo de 2015 desembocó en la renuncia del vicepresidente)<sup>51</sup> e informes de los medios sobre la gestación y el funcionamiento de las redes de delincuencia<sup>52</sup> dan testimonio de un problema recurrente a lo largo de América Latina, pero que afecta particularmente al Triángulo del Norte y a México.

El análisis sugiere que estas configuraciones criminales se están volviendo más flexibles, oportunistas y sofisticadas.<sup>53</sup> Mientras los grupos criminales armados pueden establecer el control coercitivo sobre las municipalidades con alto valor estratégico —o consolidar el control mediante la creación de elites político-criminales híbridas o apropiándose de la policía local<sup>54</sup> —el alineamiento de los intereses estratégicos entre la elite política y los actores criminales a nivel de gobierno central puede ser relativamente armonioso. El financiamiento ilícito de las campañas electorales, controles laxos por parte de las autoridades fiscales, financieras y aduaneras, así como

impunidad judicial sistémica ante crímenes graves, están entre las características de los estados blandos y débiles para los que ambas clases de grupos criminales y políticos, pueden encontrar una causa común. Los funcionarios del estado ni siquiera necesitan cometer un crimen para ayudar a una organización criminal. En Honduras, por ejemplo, la rotación continua de fiscales –sin mencionar el grave desfinanciamiento de la fiscalía– desemboca en el encubrimiento o cierre de las investigaciones criminales vitales.<sup>55</sup>

Las redes ilícitas constituyen evidentemente un obstáculo estructural crítico para cualquier respuesta humanitaria a la violencia criminal. La confiabilidad de los aliados estatales locales despierta dudas. Piezas fundamentales del sistema de justicia penal del estado, particularmente los servicios policiales y penitenciarios, pueden tener el efecto perverso de empeorar los niveles de violencia y, de este modo, aumentar los desplazamientos internos. Cuando se trata de comunidades vulnerables, por encima de todos los que viven en áreas urbanas marginales y mal atendidas, los funcionarios públicos pueden aprovecharse de la ausencia general de vigilancia del estado y la ausencia de todo sistema asequible o confiable de apoyo legal para involucrarse en una empresa criminal conjunta de intimidación y extorsión.

Una abrumadora sensación de encierro es el resultado de la combinación de los poderes criminales y un estado ineficaz o cómplice. La asfixia que muchos sienten en tales escenarios criminales, donde las pandillas y sus asociados extraen el llamado impuesto de guerra, es extrema y genera constantes desplazamientos internos. Setenta y nueve por ciento de compañías hondureñas que pertenecen al Consejo Nacional de la Pequeña Empresa informan que pagan dinero por extorsiones.<sup>56</sup> Tres de cada cinco taxistas son asesinados cada mes en Honduras por no pagarlos.<sup>57</sup> Un entrevistado de una ONG hondureña informó que en Tegucigalpa “ciertos grupos controlan inclusive lo que se ponen las mujeres, de qué color debe ser su pelo, a fin de diferenciarlas de las mujeres que cooperan con otros grupos.” Tanto en Honduras como en El Salvador, es común que las pandillas seleccionen a alumnos escolares para reclutarlos, ocasionando una caída en los índices de asistencia y matriculación.<sup>58</sup>

Los migrantes centroamericanos en México se han convertido en las principales víctimas de varias formas de asalto criminal en que, de acuerdo a una variedad de organismos de derechos humanos y organizaciones de migrantes, los funcionarios del estado son indudablemente cómplices. Los activistas en Tenosique, un cruce clave para los migrantes en el estado mexicano de Tabasco, han denunciado una simbiosis de extorsión y tráfico entre el crimen organizado y funcionarios del Instituto

Nacional de Migración (INM) – el cuerpo encargado de proporcionar protección a los migrantes en tierra mexicana de conformidad con lo que establece la Ley de Inmigración de 2011.<sup>59</sup> El área fronteriza entre Guatemala y Tabasco se ha convertido en uno de los puntos focales del programa de control fronterizo con México, Programa Frontera Sur y, sin embargo, la presencia de numerosas agencias de justicia y seguridad, según los informes, ha ido de la mano de la extorsión crónica de migrantes.<sup>60</sup>

Los entrevistados señalaron negocios conjuntos entre el estado y actividades de participación delictiva en secuestros –se informó que ocho por ciento de casos de secuestro de migrantes en 2011 involucraron a funcionarios del estado<sup>61</sup>–, extorsiones de rutina en centros de detención (incluyendo la más importante en su género, Siglo XII en Tapachula), y la connivencia de las estaciones de policía en la frontera mexicano-estadounidense con los coyotes a cambio de una tajada de los pagos hechos para el cruce, que ahora llegan a \$11,000.<sup>62</sup> Una investigación realizada en 2015 por la revista mexicana *Animal Político* descubrió que los funcionarios del INM permitían a los migrantes abordar trenes de carga que los llevaban hacia el norte en ciertos puntos, contrario a la política reciente del gobierno, solamente para que los grupos criminales aliados intimidaran y extorsionaran a las víctimas una vez que hubieran subido a bordo.<sup>63</sup>

# 3

## Retos de las políticas y retos operacionales para los actores humanitarios

La acción humanitaria debe concebirse y diseñarse en un contexto en que las grandes necesidades de protección coinciden con obstáculos arraigados. Esto conlleva decisiones difíciles sobre cómo preservar los principios humanitarios, traer un alivio genuino, llegar a arreglos y adaptar respuestas a la violencia ocasionada por fallas estructurales enraizadas.

La vulnerabilidad crónica de la región ante los desastres naturales significa que existen organizaciones humanitarias establecidas hace tiempo que, pese a las condiciones restrictivas, han caminado hacia el reconocimiento y la respuesta al fenómeno de la violencia criminal. Desde aproximadamente el 2007, ha habido un reconocimiento por parte de las organizaciones que tratan con refugiados –de manera notable, la UNHCR y ciertas organizaciones religiosas benéficas destacadas– del papel crítico que juega la violencia en la generación de migración forzada. En años recientes, la UNHCR y la IDMC han asumido un papel destacado en informar sobre este tema de la violencia y el desplazamiento, mientras que el NRC y la ACAPS han examinado los impactos humanitarios de la violencia de manera más general. Como resultado, la UNHCR ha establecido oficinas en Guatemala, Honduras y El Salvador. La oficina humanitaria de la UE ha brindado un fuerte apoyo a la inclusión de la violencia criminal en la agenda humanitaria de la región y ha apoyado los esfuerzos del ICRC, de la UNHCR y de Médicos sin Fronteras (MSF), entre otras. La defensa activa de las organizaciones humanitarias por asumir un papel más amplio en respuesta a la violencia criminal viene ya de hace algún tiempo. Esto refleja una nueva comprensión de que las emergencias complejas (tales como la de Haití después del terremoto de 2010)<sup>64</sup> pueden provocar una “crisis migratoria”<sup>65</sup> Igualmente significativa es la respuesta al mandato del ICRC de hacer frente a “otras situaciones de violencia”<sup>66</sup> y enfrentar el fenómeno mundial más amplio de la violencia armada no convencional.<sup>67</sup>

Las amenazas planteadas por la violencia criminal y, sobre todo, las amenazas vinculadas a la extorsión que se practica contra comunidades vulnerables con limitaciones para acceder a la protección del estado, forman una parte natural de los temas más amplios que debe abordar una agenda humanitaria orientada a la protección de civiles o a la resiliencia de las comunidades.<sup>68</sup> Desafortunadamente, es evidente que varios gobiernos en la región y en Latinoamérica en su conjunto son reacios a cualquier ampliación de la agenda humanitaria para incluir respuestas a la violencia criminal.

Dentro de las organizaciones humanitarias hay claras divisiones de opinión sobre cómo enfrentar este tema. Las entrevistas con diversos oficiales dentro de una organización humanitaria revelaron divergencias. Mientras que algunos entrevistados defendían la ayuda humanitaria como un apoyo de emergencia no político para aquellos cuyas vidas están en riesgo, un alto funcionario argumentó que el único camino viable para la ayuda humanitaria en el país donde él se encuentra es dar apoyo a los sistemas estatales débiles a fin de mejorar el respeto a los derechos humanos básicos. De manera significativa, estas dos perspectivas que se vieron reflejadas en numerosas entrevistas y que son válidas desde una perspectiva humanitaria pueden, en la práctica, traer consecuencias importantes sobre la neutralidad, la imparcialidad y la independencia que se perciben en las intervenciones humanitarias.

### Vínculos complejos: las comunidades y el estado

Las organizaciones humanitarias están obligadas a negociar con, y a desplazarse por, asociaciones extremadamente difíciles y volátiles dentro de las comunidades, y con fuerzas del orden público y de seguridad. Estos vínculos problemáticos –indirectamente con los actores criminales y directamente con un estado ocasionalmente criminalizado– constituyen dos de los dilemas más comunes para los humanitarios de la región.

A diferencia de lo que ocurre en los conflictos armados, resulta extremadamente difícil iniciar y mantener acceso directo con las partes principalmente responsables de los actos violentos: las organizaciones criminales en sí mismas. Conocer la identidad y ubicación de los líderes criminales conlleva serios riesgos, especialmente si el grupo criminal percibe que dicha información podría filtrarse a la policía o a sus rivales.<sup>69</sup> El antagonismo público que prevalece hacia las pandillas violentas y criminales, así como las restricciones legales respecto de favorecer o apoyar un diálogo con ellas (como en El Salvador, de conformidad con la Ley de Prohibición de Pandillas de 2010) restringe aún más el espacio de contacto y comunicación.

Aún así, un número de grupos, están presentes en las comunidades afectadas por la violencia y mantienen relaciones de trabajo con miembros de la comunidad que conocen directamente los ‘códigos’ locales impuestos



Los Estados Unidos recibieron el segundo mayor número de solicitudes de asilo entre las naciones industrializadas en 2014. El personal del ACNUR en Tapachula, México, informa a los niños y jóvenes latinoamericanos que viajan solos en diversas rutas migratorias sobre los procedimientos de asilo en México. Muchos están huyendo de la violencia de las bandas criminales en sus países de origen y pasan por Tapachula en su camino hacia los Estados Unidos. Foto: ACNUR, abril de 2013. <https://flic.kr/p/rwNAdA>

por criminales o pandilleros. El ICRC ha desempeñado un papel crucial en preservar el acceso humanitario a las zonas controladas por el grupo guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y que opera en zonas de violencia urbana a lo largo de América Latina. Su presencia en las prisiones a lo largo de la región se enfoca en mejorar las condiciones de vida y garantizar el respeto por el debido proceso legal.<sup>70</sup>

Sin embargo, para la mayoría de las otras organizaciones, el contacto con grupos criminales es extremadamente difícil de negociar. Con el fin de establecer normas y límites acordados para operar en una comunidad, la única opción tiende a ser una relación triangular, mediada por los líderes de las comunidades, con las organizaciones criminales, cuya voluntad de tolerar las actividades propuestas resulta esencial. Se utilizan algunas estrategias para minimizar el rechazo de estos grupos o reducir los peligros para el personal y los miembros de la comunidad que participan en los programas. El énfasis se centra en servicios de salud, que proporcionan beneficios evidentes para los miembros de la comunidad sin poner en peligro la autoridad criminal o los flujos de ingresos.

Las ONGs que operan en El Salvador y en Honduras informaron que sus programas, principalmente dirigidos a niños y adultos jóvenes, se implementan fuera de los límites territoriales de las comunidades. Los momentos de reunión son a menudo restringidos por los toques de queda impuestos por los grupos criminales. Los ases-

inatos de beneficiarios y ejecutores de programas han obligado a la desaparición de varias actividades. Un informante describió a los programas implementados en uno de los dos países en los que opera su agencia como "pendiendo de un hilo." Los informantes no descartaron negociaciones con los grupos criminales. Haciéndose eco de los trabajos recientes sobre la manera de mediar con grupos delictivos<sup>71</sup> surgieron varias posibilidades de contacto y diálogo.

El jefe de un organismo regional profundamente involucrado en muchas de las zonas más afectadas por la delincuencia y el narcotráfico en la región enfatizó que el acceso humanitario ha mejorado en las áreas que han caído bajo el control hegemónico de los cárteles de droga profesionalizados, tales como la región de Petén en Guatemala, debido a la mayor confianza que siente la organización criminal dominante.

Los contextos donde se negocian los detalles sobre cómo acceder a la gente que necesita protección o ayuda, y donde las autoridades políticas locales también tienden a ser parte del negocio ilícito, están estrechamente vigilados. Un informante de una organización humanitaria informó que cuando su agencia publicó en 2015 un código de prácticas para su personal, la versión final omitió un borrador de cómo tratar con las autoridades corruptas y criminales locales. Otro funcionario de la ONU señaló que su agencia tenía contacto habitual con autoridades locales que participaban en actividades municipales e



ilícitas. Era importante, según enfatizó, interactuar con los supuestos titulares de los puestos sin dejar de estar conscientes de los intereses ilícitos en juego.

Este reconocimiento de los intereses político-criminales híbridos de las autoridades públicas provoca respuestas divergentes. Un funcionario internacional admitió que “muchos de los altos funcionarios de seguridad con quienes debo trabajar forman parte de los cárteles.” El representante de una organización humanitaria importante insistió en que los programas de ayuda no siempre necesitan obtener la aprobación del estado central, especialmente cuando éste está infiltrado por redes ilícitas. Al contrario, algunos organismos humanitarios pueden ser capaces de enfocar sus actividades a nivel municipal o seleccionar, para asociación, sobre una base de caso por caso, las partes del estado o de las comunidades del estado con las que sea posible una cooperación.

Honduras es un ejemplo interesante de estas consideraciones complejas. Al sufrir niveles crónicos de violencia extrema, ha introducido respuestas cada vez más militarizadas para su ola de delincuencia. Éstas incluyen la estrategia de seguridad integrada, liderada por la Fuerza de Seguridad Interinstitucional (FUSINA) y creada en 2014, así como la Policía Militar creada por el Presidente Juan Orlando Hernández. También ha iniciado un número de reformas en los últimos años, expandiendo así el espacio para la coordinación del estado con los organismos humanitarios. En 2013 creó una Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas. En 2014 declaró una emergencia humanitaria durante seis meses y reformó el sistema para devolver a los niños migrantes. El enfoque cooperativo de un número de ministerios ha sido cuidadosamente bienvenido por los humanitarios. La UNHCR y el ICRC establecieron hace poco oficinas en Honduras y la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos está lista para hacerlo.

Sin embargo, estas agencias siguen siendo marginales, fuera de los centros de poder político y económico, y se encuentran gravemente desfinanciadas.

## El carácter del trabajo humanitario

La violencia criminal en el Triángulo del Norte y México desafía muchos de los supuestos acerca de las operaciones humanitarias. La ausencia de guerra o de partes claramente definidas en el conflicto armado, la naturaleza crónica y auto reproductiva de la violencia, los profundos defectos en los estados y en las sociedades, reflejados y aumentados por esta violencia, y las complicaciones de respetar la integridad de las comunidades gobernadas por grupos criminales constituyen una serie de agudos dilemas de trabajo.

El comprender estos dilemas y las respuestas que se adoptan para enfrentarlos es algo que incumbe a países mucho más allá de la región. A lo largo del globo, en los conflictos prolongados existe una tendencia clara de fragmentación de los grupos armados y de afianzamiento de actividades ilícitas transnacionales —dinámicas cruciales para la perpetuación de la violencia organizada.<sup>72</sup>

Un desafío inicial importante que surge de esta violencia es la manera en que ésta se ha arraigado en las relaciones interpersonales. Pese a que los orígenes de la violencia criminal en Centroamérica se derivan de patrones de exclusión y de cambios transnacionales recientes en el tráfico ilícito y en la cultura de las pandillas, su reproducción a través del tiempo y dentro de las comunidades depende de su afianzamiento en las normas de la vida pública y privada. En resumen, la violencia ha desbordado las capacidades judiciales y ha reconformado las relaciones sociales. Muchos de los homicidios en la región no están directamente relacionados a la estrategia criminal sino que expresan una amplia disposición del público para recurrir a la violencia física como solución a los desacuerdos y a las diferencias.<sup>73</sup> Las estrategias para hacer frente a la violencia han enfatizado en que se limiten las redes sociales a los familiares y a los amigos inmediatos<sup>74</sup> y en que se utilicen estrategias de supervivencia que tienden a enfatizar el silencio estratégico y la evasión, la estigmatización de los desconocidos y la desconfianza generalizada.<sup>75</sup>

Las organizaciones humanitarias, de desarrollo y de fomento de la paz en la región reconocen esta realidad, aunque sus esfuerzos de responder han sido limitados y tentativos. Los esfuerzos en desarrollo comunitario y reducción de la violencia en las zonas criminalizadas se ven obstaculizados por el control de las pandillas. Un informante reportó, sin embargo, éxitos en la recuperación de espacios públicos como, por ejemplo, parques urbanos.

La cultura de la violencia se alimenta continuamente de numerosas fuentes. Según un representante de una ONG de protección a la niñez, las esperanzas de una reducción sostenida de la violencia deberían basarse en un marco temporal de tres a cuatro generaciones. Otro especialista en protección a la niñez sugirió que la única solución para las comunidades violentas en El Salvador es un constante apoyo y asesoramiento a lo largo de los años, en el formato de “programas para traumas comunitarios”. Se debe reconocer que los altos índices de abuso doméstico, violencia sexual y estructuras familiares y hogareñas débiles fuerzan a los niños a valerse por sí mismos y a encontrar, con frecuencia, una seguridad relativa en la pertenencia a una pandilla criminal.<sup>76</sup>

Otro desafío operacional es el hecho de que la violencia criminal representa los efectos de los defectos y desigual-

dades en el proceso de desarrollo o en la formación de los estados modernos. Esto despierta preocupaciones respecto de si los programas humanitarios servirán para mejorar la protección de las comunidades vulnerables o, simplemente, sustituirán a un estado ausente, reforzando así el *status quo* de una mala prestación de servicios públicos. Estos dilemas se enfrentan, obviamente, a las organizaciones humanitarias en muchos otros contextos, pero han adquirido una importancia crítica en el Triángulo del Norte y en México. Por ejemplo, las organizaciones humanitarias están naturalmente obligadas a prestar servicios esenciales a lo largo de la ruta a través de México. Éstos incluyen un retorno seguro de los deportados, un refugio seguro para quienes se encuentren bajo amenaza de violencia, refugios para migrantes y protección en el camino, así como el impulso de una agenda más amplia de políticas respecto del desplazamiento forzado en la región.<sup>77</sup> Dos asuntos pasan a primer plano en la consecución de este enfoque de protección básica. El primero es la preocupación de que los estados que abandonan los migrantes y aquellos que atraviesan en su viaje se eximen de responsabilidades adicionales. El otro es que estas acciones ocurren en un contexto donde la necesidad imperiosa de un control fronterizo más estricto se está imponiendo por parte de los gobiernos nacionales.

Esto es evidente en la vigilancia reforzada de las fronteras de EEUU, en el Programa Frontera Sur de México (una iniciativa que pretende proteger a los migrantes que ingresan a México y manejar los puertos de entrada en una manera que promueve la seguridad y prosperidad de la región), y un incremento en las deportaciones y en los esfuerzos fronterizos intensificados, implementados por los estados Centroamericanos. Esos controles tienden a ser indiscriminados y, por tanto, son incapaces de filtrar adultos y niños en verdadera necesidad de un estatus de refugiados quienes, a menudo, son objeto de abusos por parte de los funcionarios. En términos más generales, sirven para canalizar las rutas migratorias y el tráfico criminal en zonas remotas que se vuelven extremadamente peligrosas, y donde los coyotes y los cárteles pueden cobrar tarifas altas por 'proteger' a los migrantes y a los solicitantes de asilo.

La acción humanitaria en los puntos de retorno de deportados –incluyendo la provisión de agua y alimentos, primeros auxilios y llamadas telefónicas gratuitas a un pariente, del tipo de servicios proporcionados por el ICRC en el cruce fronterizo de Corinto para los deportados desde México hasta Honduras– es indudablemente esencial. Sin embargo, dista mucho de una verdadera protección. Los aproximadamente 400 a 600 niños deportados de México a Honduras cada mes<sup>80</sup> tienen derecho a permanecer hasta 24 horas en un albergue en San Pedro Sula, llamado El Edén. Esto, bajo la condición de que los familiares no los recojan o vivan lejos. Si sus necesi-

## La Alianza para la Prosperidad en el Triángulo del Norte

La última de una serie de intervenciones de seguridad en la región financiadas por los EEUU, la Alianza, es una iniciativa desarrollada por El Salvador, Guatemala, Honduras, el Banco Interamericano de Desarrollo y los Estados Unidos, la cual fue anunciada en noviembre de 2014. Está destinada principalmente a hacer frente al flujo de inmigrantes centroamericanos hacia los EEUU. Está previsto que los EEUU contribuyan con alrededor de mil millones de dólares americanos.<sup>78</sup>

La Alianza para la Prosperidad en el Triángulo del Norte parece ofrecer un medio para remodelar las prioridades en temas de desarrollo. Las discusiones en torno al tema han ayudado a exponer los males estructurales, así como las causas fundamentales del desplazamiento interno.

Sin embargo, existen dudas en cuanto a su futuro enfoque y se teme que el plan pueda exacerbar la pobreza y la violencia. En abril de 2015, 75 organizaciones de derechos humanos, medio ambiente, mujeres, religiosas y comunitarias enviaron una carta conjunta a los Presidentes de Estados Unidos, Guatemala, Honduras y El Salvador. Expresaron sus preocupaciones de que la Alianza pueda perpetuar políticas económicas que ya han exacerbado la desigualdad y deploraron la propuesta de militarización de las fronteras entre los estados de la región. Discutieron el enfoque del plan en riesgos de infraestructura y minería, lo que refuerza un patrón recurrente de desplazamiento forzado, ya que las comunidades se organizan para defender las tierras y los medios de subsistencia amenazados por la expansión de las industrias extractivas.<sup>79</sup>

dades son agudas, pueden tener derecho a un lugar en uno de los cinco albergues existentes. Sin embargo, estos albergues no están disponibles para los jóvenes de género masculino entre 12 y 17 años de edad, el grupo con mayor riesgo de reclutamiento forzado por parte de las pandillas.<sup>81</sup> Los expertos en el área de protección a la niñez en El Salvador y Honduras coincidieron en que la protección de mediano a largo plazo para los niños deportados era, en gran medida, inexistente, con altos riesgos continuos de que los niños fuesen asesinados o embarcados en un nuevo esfuerzo para atravesar los Estados Unidos.<sup>82</sup>

Otro desafío operacional agudo se deriva de la forma en que la violencia está cada vez más arraigada en las co-

comunidades expuestas a una forma de coacción criminal. Un número de funcionarios humanitarios entrevistados cuestionaron si es posible combinar el respeto a la participación e integridad comunitarias en la manera en que se manejan los programas y, a la vez, permanecer sensibles ante los agudos peligros que enfrentan las víctimas potenciales, como los desplazados internos.

A falta de programas integrales de reducción de la violencia, una respuesta de emergencia humanitaria podría depender de remover a los niños o adultos vulnerables de sus comunidades de origen o proteger a los no acompañados y proporcionarles cuidado institucional u otras formas de refugio.

### El estatus controvertido de las operaciones humanitarias

Hay un consenso creciente alrededor de la noción de que los objetivos humanitarios fundamentales, tales como el tratamiento de los heridos graves o el brindar protección a poblaciones vulnerables, es algo que se aplica en contextos de extrema violencia armada urbana o no convencional. Un conjunto más amplio de actividades de prevención y protección con enfoque en poblaciones vulnerables tales como niños y mujeres es considerado, por muchos estados y organizaciones, como algo aplicable en estos contextos, sobre todo cuando las poblaciones están expuestas a desplazamientos forzados y a reclutamiento.

Sin embargo, tampoco hay duda de que la invocación de los principios humanitarios enfrenta múltiples fuentes de resistencia. Algunos humanitarios son reacios a adoptar vínculos con objetivos más amplios de desarrollo equitativo o comunitario. No todos los países donantes parecen haber estado enteramente convencidos de las necesidades humanitarias de la región, pese a la publicidad alrededor de la crisis de migración infantil. Y, lo que es más importante, los estados expuestos a estas amenazas de violencia criminal difieren en cuanto al discernimiento que declara que el problema es una emergencia humanitaria más que un asunto soberano de seguridad interior.

Se reconoció en muchas entrevistas que ni Guatemala ni México han querido aceptar que el desplazamiento forzado está ocurriendo en sus países. Honduras y El Salvador, por su parte, han demostrado ser mucho más receptivos, como lo evidencia su decisión de dar bienvenida a representaciones permanentes del ICRC y de varias ONGs. Sin embargo, este reconocimiento va acompañado de políticas de estado que continúan enfatizando fuertes medidas de seguridad con una prerrogativa soberana.

Por último, hay importantes diferencias de opinión al interior de las organizaciones internacionales y de las ONGs locales respecto de la disposición adecuada de recursos para enfrentar la violencia criminal. Se reconoce que tanto el ICRC como la Iglesia Católica desempeñan papeles importantes con relación a grupos violentos y comunidades vulnerables. La custodia del ICRC sobre los principios de las Convenciones de Ginebra, así como su exención privilegiada de testificar en casos criminales internacionales,<sup>83</sup> le ofrecen un estatus único en calidad de socio neutral y confiable. Los organismos religiosos están, con muy pocas excepciones, libres de la violencia de los grupos criminales. A lo largo de la ruta de los migrantes alrededor de México, los organismos religiosos son capaces de resistir grandes presiones y mantener una presencia en primera línea mientras denuncian públicamente la complicidad del crimen organizado y de los funcionarios del estado en ataques sobre los migrantes y los migrantes forzados.<sup>84</sup>

Hasta cierto punto hubo menos acuerdo en las entrevistas respecto de cómo la actividad humanitaria debería estar coordinada con otros actores estatales y no estatales. Un representante de un organismo de la ONU sugirió que mantener conexiones más fuertes con las autoridades del estado incrementaría el acceso local de los humanitarios. Los organismos de derechos humanos en México insistieron en que el conocimiento de los humanitarios sobre los abusos de los derechos de los migrantes debería compartirse con otras ONGs para mejorar la comprensión de las necesidades de los grupos vulnerables. Un representante de una organización humanitaria primordial insistió en que era importante actuar “con total independencia” en la región, dada la necesidad de “establecer una gran cantidad de experiencia y conocimiento humanitario”. Otros actores humanitarios fueron mucho más abiertos hacia la cooperación estructurada con organizaciones de desarrollo y estados anfitriones. Un alto funcionario humanitario, entrevistado en un país del Triángulo del Norte, dijo que al momento no hay seguridad de que el acceso a grupos armados violentos pueda generar un valor agregado y que, por ahora, la prioridad debe centrarse en mejorar los servicios del estado, por ejemplo, en las prisiones y en los hospitales.

De manera importante, estas perspectivas diferentes no siempre reflejan la política oficial de las instituciones. Debido a que las respuestas humanitarias ante la violencia criminal en la región son todavía relativamente modestas y, generalmente, están desfinanciadas, la postura de los líderes individuales sigue siendo crucial en determinar el alcance de la colaboración. Un informante argumentó que algunas de las tensiones que han surgido en ciertas respuestas humanitarias se debían a preferencias individuales, afinidades y aversiones, elementos que pueden tener mayor influencia que las estrategias oficiales.

# 4

## Conclusiones: oportunidades, riesgos y una nueva agenda

Los actores humanitarios en el Triángulo del Norte y México están enfrentando los efectos de un fenómeno de violencia criminal profundamente arraigado en las estructuras sociales y políticas, en las estrategias de desarrollo y en la influencia del tráfico transaccional ilícito. Los estados afectados son reacios a ceder el control sobre la seguridad interna. Las organizaciones internacionales, especialmente las que promueven el cumplimiento de la ley, la construcción de paz, la construcción de capacidades y el desarrollo económico también han identificado su papel a la hora de enfrentar el problema de la violencia criminal.

Es imperativo desarrollar alguna forma de negociación o división de tareas. Las dificultades de diseñar un enfoque conjunto que respete los principios humanitarios resultan extremadamente familiares a partir de otros contextos.

Los progresos en la región apuntan a una serie de oportunidades y riesgos para la agenda humanitaria. México sigue siendo aparentemente incapaz de detener la evolución de nuevas formas de delincuencia, muchas de ellas

arraigadas en la extorsión y en la coacción criminal de las comunidades y que afectan, en particular, a grupos vulnerables como, por ejemplo migrantes.

El desplazamiento interno continuo en América Central, así como los flujos salientes de migrantes, se presentan en un contexto de turbulencia significativa en lo político y social dentro del Triángulo del Norte. La violencia extrema ha regresado a El Salvador, después del abandono de la tregua de las pandillas. Los índices de asesinato y extorsión se mantienen extraordinariamente altos en Honduras, al igual que la militarización de la policía de seguridad, aunque es posible detectar pequeños signos de progreso en temas de protección humanitaria. Guatemala ha atravesado una crisis política importante, desencadenada por la corrupción y por protestas públicas masivas, cuyas consecuencias sistémicas pueden ayudar a enmendar la policía estatal.

Sigue siendo muy baja la disposición de México para aceptar las críticas de la ONU respecto de su historial de seguridad o de un papel humanitario internacional



La falta de confianza en las instituciones locales y el acceso limitado a clínicas y hospitales disuade a las mujeres de reportar crímenes y recibir la atención médica que necesitan. Mery Medina de la Red Mariposas, un grupo de apoyo en la peligrosa ciudad de Buenaventura, Colombia, ayuda a las mujeres a superar paso a paso lo que puede llegar a ser un proceso doloroso y atroz. Mery cree que hablar sobre la violencia sexual en situación de conflicto es la única manera de ponerle fin. Foto: ACNUR / J. Arredondo, agosto de 2014.

que se desempeñe dentro de sus bordes. Además, la competencia por solicitar fondos humanitarios a los donantes dificulta prever –a menos que haya un desastre natural grave– un aumento de la financiación para México y Centroamérica en el futuro inmediato.

El 2014 marcó el aniversario número 30 del hito Declaración de Cartagena sobre los Refugiados en América Latina, de 1984.<sup>85</sup> Durante el proceso Cartagena+30 hubo una serie de reuniones para hablar sobre los desafíos del desplazamiento en la región. La resultante Declaración y Plan de Acción de Brasil,<sup>86</sup> avalada por 28 estados de Latinoamérica y El Caribe, reconoció la importancia de abordar el desplazamiento interno ocasionado por la violencia criminal en el Triángulo del Norte.

En este contexto, hay una serie de indicadores para las políticas y las operaciones humanitarias.

## 1. La comunidad humanitaria debe entender sus fortalezas y resaltar sus ventajas comparativas

Éstas incluyen:

- *Comprender los diferentes contextos locales:* Las normas, configuraciones y estrategias de la violencia criminal en diferentes contextos altamente delimitados deben ser evaluadas y comprendidas a fin de permitir que la gama de actores estatales y no estatales brinden respuestas apropiadas y viables. Los actores humanitarios se encuentran en una posición fuerte para emprender este tipo de análisis de base, y así contribuir a las tareas esenciales de una mejor búsqueda de datos y un análisis de espacios urbanos frágiles.
- *Examinar temas de seguridad.* La perspectiva de los organismos humanitarios, basada en temas de comunidad y protección, podría ser un componente esencial de cualquier análisis integral de las respuestas a la violencia criminal.
- *Capacidad de responder a nuevas formas de violencia:* Las organizaciones humanitarias están bien situadas para propugnar que su experiencia en prestación de servicios y en protección a civiles vulnerables se aplique de manera mucho más rigurosa.

## 2. Opiniones concretas para la estrategia y la programación:

- *Crear mayor conciencia del alcance del desplazamiento que resulta de la violencia criminal*
- *Preparación para contactar a los grupos armados:* El fracaso de la tregua de pandillas en El Salvador no significa que el diálogo con los grupos criminales no deba ser considerado. No obstante la dificultad de los

contactos, éstos deben continuar hasta que se pueda formar la base para una forma de negociación. Es esencial que las organizaciones humanitarias permanezcan lo suficientemente cerca para conservar canales de comunicación con el fin de acceder a las poblaciones vulnerables.

- *Sistemas más fuertes de protección:* Las organizaciones humanitarias deben estar listas para desempeñar un papel crucial en extender y dar respaldo a estos sistemas de apoyo, asegurando que, donde sea posible, la protección de los niños se extienda a brindarles una oportunidad de refugio, así como la perspectiva de educación posterior o capacitación laboral. Es, por supuesto, muy deseable que también se introduzcan sistemas de apoyo similares para la población adulta que regresa.
- *Una voz más firme en materia de migración forzosa:* Existe una oportunidad excepcional para que las organizaciones humanitarias participen en un enfoque más sistémico de la migración a través de México, creando conciencia y promoviendo respuestas a los asaltos criminales masivos, a la connivencia del estado y a un control fronterizo más fuerte, así como para la emisión del estatus de refugiado para determinados migrantes. Es esencial que el enfoque humanitario avance, de la provisión de refugios, hacia un conjunto integral de políticas para protección al migrante. El Plan de Acción de Brasil ofrece un marco potencialmente adecuado para ayudar a hacerlo.
- *Trabajar con los estados para prestar servicios básicos.* Muchos servicios públicos están en peligro a causa de la violencia criminal o, en el caso de fuerzas policiales y prisiones, pueden servir para empeorar esta violencia. Una evaluación fuertemente humanitaria de las áreas potenciales de intervención y programación –sobre todo en salud, educación y protección– ayudaría a desarrollar una agenda más amplia y mejor coordinada para el mejoramiento institucional y la protección civil.
- *Reforzamiento sistemático de sistemas normativos.* Contribuir a una revisión sistemática de existentes marcos normativos nacionales y reforzar mecanismos nacionales y regionales que aseguren la protección de los derechos de las personas afectadas por la violencia y el desplazamiento.

# Notas

1. La Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo. 2015. *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts*. Ginebra: Small Arms Survey (<http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>), p.52 y p.58
2. Ver: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/latin-america-dominates-list-of-worlds-most-violent-cities>
3. IDMC, 2015, *op. cit.*, p.18.
4. Rosenblum, Marc R. 2015. *Unaccompanied Child Migration to the United States: The Tension between Protection and Prevention*. Washington, DC: Migración Policy Institute. p.11. <http://resourcecentre.savethechildren.se/library/unaccompanied-child-migration-united-states-tension-between-protection-and-prevention>
5. En abril de 2015, 83 niños fueron asesinados en Honduras. Junio de 2015 fue el mes con más asesinatos de este siglo en El Salvador. El sitio Web de la ONG hondureña Casa Alianza publica informes mensuales con números de asesinatos violentos. Ver [http://www.casa-alianza.org.hn/index.php?option=com\\_content&view=article&id=143&Itemid=83](http://www.casa-alianza.org.hn/index.php?option=com_content&view=article&id=143&Itemid=83); Martínez, Carlos. 2015. "El porqué de los 600 cadáveres." *El Faro* 07/06/15. <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201506/opinion/17064/El-porqu%C3%A9-de-los-600-cad%C3%A1veres.htm>
6. Albuja, Sebastián. 2014. "Criminal violence and displacement in Mexico". *Forced Migration Review* 45. p.29. <http://www.fmreview.org/crisis/albuja>
7. Una excelente sinopsis de las actividades criminales en la región está en United Nations Office on Drugs and Crime. 2012. *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment*. Vienna: UNODC [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC\\_Central\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean\\_english.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_english.pdf).
8. Ver IDMC, *Global Overview 2015: People Displaced Internally by Conflict and Violence*, Ginebra. <http://www.internal-displacement.org/publications/2015/global-overview-2015-people-internally-displaced-by-conflict-and-violence>
9. Ver United Nations High Commissioner for Refugees, *Global Trends: Forced Displacement in 2014*, <http://unhcr.org/556725e69.html>
10. Ver, *inter alia*, UNHCR. 2013. *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection* [http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/1\\_UAC\\_Children%20on%20the%20Run\\_Full%20Report.pdf](http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/1_UAC_Children%20on%20the%20Run_Full%20Report.pdf) y Rosenblum, *op. cit.*
11. IDMC, 2015, *op. cit.*, pp.16-17.
12. Ver ACAPS. 2014. *Other Situations of Violence in the Northern Triangle of Central America*. Ginebra. En el hospital Catarino Rivas en San Pedro Sula, Honduras, la presencia de la mafia criminal en 2014, incluyendo grupos involucrados en tráfico de órganos, con el tiempo provocó la ocupación del principal establecimiento médico por parte de la policía militar. Ver *El Heraldito*. 2014. "Comisión asumirá control del Catarino Rivas." 11/07/14. <http://www.elheraldo.hn/mobile/mpais/728445-387/comisi%C3%B3n-asumir%C3%A1-el-control-del-hospital-mario-catarino-rivas>.
13. Ver, *inter alia*, Slim, Hugo y Bradley, Miriam. 2013. "Principled Humanitarian Action & Ethical Tensions in Multi-Mandate Organizations in Armed Conflict." *Visión Mundial*. [http://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy\\_files/Slim%2C%20WV%20Multi-Mandate%20Ethics%20FinalDraft.pdf](http://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/Slim%2C%20WV%20Multi-Mandate%20Ethics%20FinalDraft.pdf)); The Lancet. 2006. "Military incursions into aid work anger humanitarian groups." Vol. 367; Oxfam. 2011. *Whose Aid is it Anyway? Politicizing aid in conflicts and crises*. Oxfam Briefing Paper 145 (<https://www.oxfam.org/en/research/whose-aid-it-anyway>); Saferworld. 2011. *The Securitisation of Aid? Reclaiming Security to Meet Poor People's Needs*. Saferworld Briefing. <http://www.saferworld.org.uk/Securitisation%20briefing%20pages.pdf>
14. Adams, Tani. 2011. *Chronic Violence and its Reproduction: Perverse Trends in Social Relations, Citizenship, and Democracy in Latin America*. Washington DC: Woodrow Wilson Center. <http://www.wilson-center.org/ChronicViolence>
15. Ver Martínez, Oscar. 2014. *The Beast: Riding the Rails and Dodging Narcos on the Migrant Trail*. Londres: Verso; Misión de Observación Civil. 2011. *La frontera olvidada. Informe sobre las condiciones de las personas migrantes, desplazadas y defensoras de derechos humanos en Tenosique*. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos. <http://observatoriocolef.org/DH/157>
16. Seelke, Clare. 2014. *Gangs in Central America*. Washington DC: Congressional Research Service. <http://fas.org/8080/sgp/crs/row/RL34112.pdf>
17. Arce, Alberto. 2015. *Novato en nota roja*. Madrid: Libros del KO.
18. International Crisis Group. 2014. *Corridor of Violence: the Guatemala-Honduras Border*. Latin America Re-

- port N°52. Bogotá-Bruselas: ICG. <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/guatemala/052-corridor-of-violence-the-guatemala-honduras-border.aspx>
19. UNHCR, 2013, op. cit., p.6. [http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/1\\_UAC\\_Children%20on%20the%20Run\\_Full%20Report.pdf](http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/1_UAC_Children%20on%20the%20Run_Full%20Report.pdf)
  20. Olson, Eric. (ed.) 2015. *Crime and Violence in Central America's Northern Triangle: How U.S. Policy Responses are Helping, Hurting, and Can be Improved*. Wilson Center. p.1. [http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/FINAL%20PDF\\_CARS%20REPORT\\_o.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/FINAL%20PDF_CARS%20REPORT_o.pdf)
  21. New York Times, Julio 8, 2014, *Obama Asks for \$3.7 Billion to Aid Border*. [http://www.nytimes.com/2014/07/09/us/obama-seeks-billions-for-children-immigration-crisis.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/07/09/us/obama-seeks-billions-for-children-immigration-crisis.html?_r=0)
  22. Rosenblum, op. Cit, p.1.
  23. Taussig, Michael. 1987. *Shamanism, colonialism and the last man*. Chicago: University of Chicago Press, p.78.
  24. Farah, Douglas. 2011. "Organized Crime in El Salvador: The Homegrown and Transnational Dimensions" en *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*, editado por Cynthia J. Arnson y Eric L. Olson. Wilson Center. [http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP\\_single\\_page.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP_single_page.pdf)
  25. Un número de informes excelentes han investigado las muchas causas de violencia criminal en la región. Entre los mejores están UNDP. 2010. *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-10* ([http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human\\_development/informe-sobre-desarrollo-humano-para-america-central-2009-2010.html](http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-sobre-desarrollo-humano-para-america-central-2009-2010.html)); UNODC, op. cit.; Adams, Tani, op. cit. y Bourgois, Philippe. 2001. "The Power of Violence in War and Peace. Post-Cold War Lessons from El Salvador." *Ethnography* vol. 2 no. 1, pp.5-34.
  26. Entre 1993 y 2013 hubo más de un cuarto de millón de deportaciones de criminales realizadas en la región. Rosenblum, op, cit., p.11.
  27. Para una discusión más amplia sobre violencia armada no convencional en numerosos contextos, ver la serie de documentos publicados por Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF) y Clingendael Institute: <http://www.clingendael.nl/publication/non-conventional-armed-violence-new-challenges-and-responses>
  28. Martínez, Óscar, op. cit., p.154.
  29. Peter Maurer, Presidente del ICRC, en la Cumbre Humanitaria Mundial, Consulta Regional para Medio Oriente y África del Norte, 05/03/15. <https://www.icrc.org/en/document/wars-without-limits-are-wars-without-end#.VPnmgPnF-E5>
  30. De la población salvadoreña global, una de cada cinco personas vive en los Estados Unidos. Rosenblum. op. cit., p.12
  31. *Guardian*, Abril 6, 2015. "El Salvador sees most deadly month in 10 years as violence overwhelms nation." <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/06/el-salvador-violence-end-to-gang-truce-proves-deadly>
  32. Muggah, Robert. 2014. "Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience." *Environment & Urbanization* vol. 26 (2), p.8. [http://www.researchgate.net/publication/273193271\\_Deconstructing\\_the\\_fragile\\_city\\_exploring\\_insecurity\\_violence\\_and\\_resilience](http://www.researchgate.net/publication/273193271_Deconstructing_the_fragile_city_exploring_insecurity_violence_and_resilience)
  33. *The Guardian*, July 19, 2015, "Has 'El Chapo' turned the world's former most dangerous place into a calm city?" <http://www.theguardian.com/world/2015/jul/19/mexico-drugs-cartel-joaquin-guzman>
  34. Organización Internacional de Migración. 2013. *World Migration Report 2013*, pp.55-64. [http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2013\\_EN.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2013_EN.pdf)
  35. Albuja, Sebastián. 2014. "Criminal Violence, Displacement, and Migration in Mexico and Central America." En Martin, Susan (ed). *Crisis Migration*. Londres: Routledge
  36. Zetter, Roger. 2014. *Protecting Forced Migrants. A State of the Art Report of Concepts, Challenges and Ways Forward*. Berna: Swiss Federal Commission on Migration. <http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/protecting-forced-migrants-a-state-of-the-art-report-of-concepts-challenges-and-ways-forward>
  37. Las fuentes generalmente coinciden en que el pago típico para un coyote sería de \$7-10.000, lo que les daría a los migrantes hasta tres oportunidades de atravesar los EEUU.
  38. Un informante reportó que se dice que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos está preparando un nuevo informe sobre el crimen organizado y los niños migrantes.
  39. Gaborit, M., Zetino Duarte, M., Orellana, C. I., Brioso, L. "Capítulo 4: El Salvador," en el Centro de Estudios de Género y de Refugiados. *Childhood and Migration in Central and North America: Causes, Policies, Practices and Challenges*. San Francisco: UC Hastings, p.182. [http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/g\\_El\\_Salvador\\_English\\_1.pdf](http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/g_El_Salvador_English_1.pdf)
  40. Bagley, Bruce. 2012. *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the 21st Century*. Washington DC: Woodrow Wilson Center. <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/BB%20Final.pdf>
  41. Cambiar esta estructura de poder es uno de los objetivos clave de las reformas en políticas de drogas en vísperas de la UNGASS 2016. Ver The Global Commission on Drug Policy. 2014. *Taking Control: Pathways to Drug Policies That Work*. [http://www.ycsg.yale.edu/assets/downloads/taking\\_control.pdf](http://www.ycsg.yale.edu/assets/downloads/taking_control.pdf)
  42. Olson. op. cit. p.4.

43. Para un análisis sofisticado de estas fallas en las políticas de drogas, ver The Organization of American States. 2013. *The Drug Problem in the Americas* (Volumes I and II). Washington DC (<http://www.countthecosts.org/sites/default/the-full-OAS-introduction-and-analytical-report.pdf>) y: OAS; London School of Economics, IDEAS. 2014. *Ending the Drug Wars*. London: LSE. <http://www.lse.ac.uk/alumni/LSEConnect/articlesWinter2014/endingTheDrugWars.aspx>
44. Bull, Benedicte. 2014. "Towards a political Economy of Weak Institutions and Strong Elites in Central America," *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, no. 97, pp.117-128. <http://www.erlacs.org/index.php/erlacs/article/view/URN%3AN-BN%3ANL%3AUI%3A10-1-116350>
45. Ver: <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>
46. Gaborit *et al.*, *op. cit.*
47. Entrevista con la IDMC, junio de 2015.
48. Esta cifra incluye las contribuciones de seguridad social de los ciudadanos. De los países del Triángulo del Norte, la carga impositiva más baja es la de Guatemala (13,6 por ciento en 2011, incluyendo la seguridad social). Ver Economic Commission of Latin America and the Caribbean. 2013. *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: ECLAC, p.10. <http://www.cepal.org/en/publications/fiscal-panorama-latin-america-and-caribbean-tax-reform-and-renewal-fiscal-covenant>
49. Entrevista con IDMC Abril 2015. Se pueden encontrar detalles sobre el gasto en el sector seguridad en los estados centroamericanos en RESDAL. 2013. *Índice de Seguridad Pública Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá*. Buenos Aires: RESDAL. <http://www.resdal.org/libro-seg-2013/indice-seguridad-publica-2013.html>
50. Según el Latin American Public Opinion Project (LAPOP), 80 por ciento de los encuestados a lo largo de Latinoamérica en 2014 cree que la corrupción del estado es común o muy común. Estas cifras han permanecido notablemente inmutables a lo largo de la última década. Ver LAPOP-Vanderbilt University. *The Political Culture of Democracy in the Americas 2014*, capítulo 5. [http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014\\_Comparative\\_Report\\_English\\_V3\\_revised\\_011315\\_W.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014_Comparative_Report_English_V3_revised_011315_W.pdf). Pew Research también reporta altos índices de percepción del crimen y la corrupción en los organismos estatales y de seguridad en Latinoamérica en comparación a otras regiones (ver Pew Research Center. 2014. *Crime and Corruption Are Top Problems in Emerging and Developing Countries*. 06/11/14) (<http://www.bal.org/2014/11/06/crime-and-corruption-top-problems-in-emerging-and-developing-countries/country-issues-report-08/?>) Sobre el empeoramiento de la corrupción en México, ver Amparo Casar, María. 2015. *México: Anatomía de la Corrupción*. Ciudad de México: CIDE. [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/)
51. *The Guardian*. 2015. "Guatemala vice-president stands down amid customs corruption scandal." 09/05/15. <http://www.theguardian.com/world/2015/may/09/guatemala-vice-president-steps-down-amid-customs-corruption-scandal>
52. Muchos de éstos se mencionan en Briscoe, Iván, Perdomo, Catalina y Uribe, Catalina (eds). 2014. *Illicit Networks and Politics in Latin America*. Estocolmo: International IDEA <http://www.idea.int/publications/illegal-networks-and-politics-in-latin-america/en.cfm>.
53. *Ibid*, especialmente pp.34-38.
54. Este concepto de elites político-criminales híbridas se genera a partir del análisis del fenómeno de la parapólitica en Colombia (ver, por ejemplo, López, Claudia (ed). 2010. *Y refundaron la patria*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris). La relevancia del concepto en el Triángulo del Norte y en México ha surgido después de la captura criminal de varios municipios. Estos casos incluyen la Costa de Mosquitos en Honduras y Nicaragua; los departamentos guatemaltecos de Zacapa y Chiquimula, que limitan con Honduras, así como Petén, al nordeste del país (ver, por ejemplo, International Crisis Group, *op. cit.*). La captura criminal de las municipalidades ocurrió en varias regiones de México: entre 2007 y 2014, 82 mayores locales fueron asesinados (ver Trejo, Guillermo y Ley, Sandra. 2015. "Municipios bajo fuego (1995-2014)." *Nexos* 01/02/15. <http://www.nexos.com.mx/?p=24024>
55. Arce, Alberto, *op. cit.*, p.46.
56. ACAPS. 2014. *Other Situations of Violence in the Northern Triangle of Central America. Humanitarian Impact*, p.25. <http://www.acaps.org/img/documents/o-2014-07-31-osv-hum-impact.pdf>
57. *El Tiempo*. 2015. "Taxistas, una carrera entre la extorsión y la muerte en Honduras." 06/05/15. Por razones similares, los conductores de bus tienen la profesión más difícil en Guatemala.
58. Rivera, Ruelas, Herrera Cuello, Flores and Flores Pino, "Chapter 2: Honduras," en el Centro de Estudios de Género y de Refugiados, *op. cit.*
59. Entrevista con IDMC, mayo de 2015. Según Óscar Martínez, Tenosique ha caído de manera efectiva bajo el control de los grupos criminales locales aliados al Cártel lo los Zetas (Martínez, Óscar, *op. cit.* capítulo 6). Para mayor información sobre la ley de 2011 y sus límites, ver Albuja, Sebastián, *op. cit.*, pp.128-129.
60. Isacson, A., Meyer, M. and Morales, G. 2014. *Mexico's Other Border: Security, Migration and the Humanitarian Crisis at the Line with Central America*. Washington Office on Latin America. <http://www>



[wola.org/files/mxgt/report/](http://wola.org/files/mxgt/report/)


61. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2011. *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. Ciudad de México: CNDH, p. 27. [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011\\_secuismigrantes.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secuismigrantes.pdf)
62. Entrevistas con IDMC y Martínez, Oscar, *op. cit.*, pp.3-6, 32.
63. *Una Cacería de Migrantes*, informe de vídeo en tres partes por Animal Político: <http://www.animalpolitico.com/caceriademigrantes/index.html>. Según este informe, los agentes que trabajan para el Grupo Beta –una organización mexicana encargada de la prestación de ayuda humanitaria básica a los migrantes– alerta a las autoridades del INM para que arresten a los migrantes.
64. Keen, David. 2008. *Complex Emergencies*. Cambridge: Polity Press.
65. Martin, Susan *et al.* (eds). 2014. *Crisis Migration*. Londres: Routledge.
66. Ver los documentos en la serie Humanitarian Action in Situations Other than War : <http://www.hasow.org/>
67. Ver los documentos en la serie Clingendael/NOREF: <http://www.clingendael.nl/publication/non-conventional-armed-violence-new-challenges-and-responses>
68. Sobre resistencia, ver International Federation of the Red Cross. 2012. *The road to resilience: bridging relief and development for a more sustainable future*. Ginebra: IFRC. <http://www.ifrc.org/PageFiles/96178/1224500-Road%20to%20resilience-EN-LowRes%20%282%29.pdf>
69. Éste fue el pretexto para el asesinato de Christian Poveda, director del film *La Vida Loca*, 2009, acerca de las pandillas Mara en El Salvador, quien recibió un disparo después de la salida al aire del film. Carroll, Rory. 2011. "Killers of filmmaker Christian Poveda jailed." *The Guardian* 11/03/11. <http://www.theguardian.com/world/2011/mar/11/christian-poveda-murders-jailed>
70. Ver <https://www.icrc.org/en/document/mexico-and-central-america-people-deprived-their-freedom>
71. Por ejemplo, Wennmann, Achim. 2014. "Negotiated Exits from Organized Crime? Building Peace in Conflicts and Crime-affected Contexts." *Negotiation Journal*, Vol. 30. Edición 3, pp.255-273.
72. Von Einsiedel, Sebastian. 2014. *Major Recent Trends in Violent Conflicts*. United Nations University Centre for Policy Research. <http://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/post/468/MajorRecentTrendsInViolentConflict-Dec2014.pdf>
73. Esta comprensión se encuentra detrás de la estrategia adoptada por Cure Violence, una ONG de los EEUU, que apunta a reducir la violencia que ocurre dentro de las comunidades como resultado de disputas interpersonales en un contexto de fácil acceso a armas de fuego y exposición a actividad criminal. Cure Violence se encuentra actualmente activa en San Pedro Sula, Honduras.
74. "En Honduras no exista ya un concepto de comunidad más allá de los círculos muy privados de los familiares o los colegas, en los que todos ya conocen a los demás." Arce, Alberto, *op. cit.*, p.99.
75. Adams, Tani, *op. cit.*
76. Olson, 2015. *op. cit.* p. 2.
77. Todas éstas fueron intervenciones mencionadas por un informante de una ONG internacional especializada en protección a la niñez.
78. Para mayor información, ver: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/03/238138.htm> y <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/03/fact-sheet-support-alliance-prosperity-northern-triangle>
79. Ver: <http://www.cispes.org/programs/supporting-social-movements/press-release-civil-society-organizations-express-urgent-concerns-proposed-alliance-prosperity-plan-northern-triangle-summit-america/>
80. Cifra proporcionada por un representante de la ONU entrevistado.
81. Rivera, L. G. *et al*, p.112. Los niños de esta edad tienen derecho a refugio proporcionado por la ONG Casa Alianza.
82. Se reportó en ambos países que es necesario realizar estudios sobre la muerte violenta de niños migrantes deportados. Un estudio de este tipo está ahora en marcha en Honduras.
83. Para mayor información sobre el estatus de exención del IRCS ver: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/5wsd9q.htm>
84. Entrevistas con la IDMC. Ver también Misión de Observación Civil, *op. cit.*, p.3.
85. Ver: <http://www.unhcr.org/45dc19084.html>
86. Ver: <http://www.acnur.org/cartagena30/en/brazil-declaration-and-plan-of-action/>

# Sobre IDMC

El Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, "Internal Displacement Monitoring Centre" en Inglés) es un líder mundial en el monitoreo y análisis de causas, efectos y respuestas a desplazamiento interno. Para los millones que globalmente son forzados a huir dentro de sus propios países como consecuencia de conflicto, violencia, violaciones de derechos humanos y amenazas naturales, IDMC enfatiza mejores respuestas para personas desplazadas internamente, y al mismo tiempo promueve el respeto a sus derechos humanos.

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)  
Chemin de Balexert 7-9  
CH-1219 Châtelaine (Ginebra), Suiza  
Tel: +41 22 799 0700, Fax: +41 22 799 0701

**[www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org)**

 [facebook.com/InternalDisplacement](https://facebook.com/InternalDisplacement)

 [twitter.com/idmc\\_geneva](https://twitter.com/idmc_geneva)