



El reconocimiento de nuevos criterios de elegibilidad para la condición de persona refugiada

Trabajo de graduación de **Andrea Carolina Durán Nuila**, para la obtención del grado académico de Maestra en Diplomacia del Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática, aprobado por el jurado de tesis el 28 de noviembre de 2014.

RECTOR EN FUNCIONES:

Ingeniero Hugo Roger Martínez Bonilla

PRESIDENTE DEL CONSEJO ACADÉMICO:

Ingeniero Hugo Roger Martínez Bonilla

SECRETARIA GENERAL:

Maestra Nelly Yohana Cuéllar de Yamagiwa

ASESOR DE LA TESIS:

Maestro Nicolás Eugenio Fernández Montoto

JURADO DE LA TESIS:

Doctor José Humberto Morales

Maestra Ana Elizabeth Villalta Vizcarra

Maestra Kiriam Melany Nuila Bonilla

AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos a Dios y a la Virgen por iluminarme en este camino, a mis padres y hermanos por su incondicional apoyo. También, a la colaboración de mis compañeros de estudio por su compañía y palabras de aliento, y de igual forma a mis compañeros de trabajo, por siempre brindarme su apoyo y disposición para la culminación de este proceso de estudio.

RESUMEN

A raíz del surgimiento de nuevos fenómenos generadores de violencia como es el caso de la actuación de las pandillas organizadas, se pone en peligro la vida, la libertad y la integridad de las personas que enfrentan de cerca esa violencia, generando altos índices de desplazamientos forzados y solicitudes de asilo en busca de protección.

Y en vista que esos nuevos fenómenos no han sido reconocidos expresamente por los Estados como criterios de elegibilidad para la condición de persona refugiada, la mayoría de solicitudes de asilo fundadas en persecución por pandillas son rechazadas al aplicar una interpretación restrictiva de los elementos contenidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Este fenómeno se ve claramente en la región del Triángulo Norte de Centroamérica TNCA, conformada por Honduras, El Salvador y Guatemala, pues las pandillas en esta región han llegado a constituirse como verdaderas estructuras criminales con vínculos directos con grupos del crimen organizado que las impulsan a ser más violentas y mejor organizadas que otras pandillas juveniles en el mundo. Esta situación está generando un incremento en las solicitudes de asilo dirigidas a los países cercanos de la región, solicitudes que están siendo rechazadas al aplicarse criterios dispares y restrictivos para resolverlas.

Por ello se pretende identificar los criterios de elegibilidad para la condición de persona refugiada reconocidos y aplicados por los Estados, para luego dar a conocer la situación actual que están sufriendo las personas del TNCA perseguidas por las pandillas. Dentro de este estudio se presenta un análisis de las afectaciones a los derechos humanos que generan las pandillas en comparación con las que los conflictos armados internos generan con el fin de determinar que son similares y que por lo tanto deberían de gozar de similar reconocimiento como criterios de elegibilidad para la condición de persona refugiada a nivel internacional.

Asimismo, se presentan los fundamentos para considerar factible y necesario que la persecución por pandillas organizadas sea reconocida como un nuevo criterio de elegibilidad adicional a los actualmente reconocidos por los Estados, y para ello se presentan dos propuestas, la adopción de un instrumento jurídico regional y de un instrumento jurídico internacional que permita aplicar este criterio de forma más homogénea a la actualmente implementada.

INTRODUCCIÓN

El tema del presente trabajo es: “El reconocimiento de nuevos criterios de elegibilidad para la condición de persona refugiada”.

El objetivo principal del estudio es analizar los argumentos para que la persecución por pandillas organizadas pueda ser reconocida por los Estados miembros de Naciones Unidas como un nuevo criterio de elegibilidad para la condición de persona refugiada, adicional a los ya reconocidos en la Convención de 1951

Derivado de ese objetivo general, los objetivos específicos son:

- Presentar los criterios de elegibilidad para la condición de persona refugiada actualmente reconocidos por los Estados;
- Establecer la relación que existe entre la persecución por pandillas organizadas y la migración forzada; y
- Analizar los fundamentos y proponer instrumentos jurídicos para el reconocimiento internacional por parte de los Estados de la persecución por pandillas organizadas como un nuevo criterio de elegibilidad para el reconocimiento de la condición de persona refugiada.

Este estudio se centra en la persecución por pandillas organizadas en el Triángulo Norte de Centroamérica (comprendiendo a Honduras, El Salvador y Guatemala) a partir del año 2000, cuando se registra un incremento de la violencia que ha provocado que estos países registren altas tasas de homicidios, que posicionan a la región como una de las más violentas del mundo.

Esta región presenta una evidente complejidad social, tanto por su posición estratégica, que la coloca entre la principal zona productora de droga (Suramérica) y la principal zona de consumo (Norteamérica), como por la vinculación de las pandillas con la delincuencia organizada transnacional, lo que genera altos índices de violencia y desplazamientos forzados de la población civil que sufre los efectos de las actuaciones de estas organizaciones criminales.

Antes de abordar el tema, se hace mención de la evolución que han tenido las instituciones encargadas de la protección de los refugiados a nivel internacional, hasta que en 1950 se constituyera la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Asimismo, se presenta una breve reseña histórica en la que se observa la evolución que el estatuto del refugiado ha tenido con el pasar del tiempo, desde los primeros instrumentos que contenían definiciones específicas de refugiado con base a su país de origen, hasta la adopción de la Convención del Estatuto de Refugiado de 1951, en adelante la Convención, que constituye la piedra angular de esta temática.

En el primer capítulo se presentan las definiciones de refugiado contenidas en los principales instrumentos internacionales, lo que permite observar sus diferencias y similitudes, y analizar en detalle los criterios de elegibilidad actualmente reconocidos y aplicados por los Estados, contenidos en la Convención.

En el segundo capítulo se expone la situación que actualmente se vive en el Triángulo Norte relacionada a la ola de violencia, se presenta un breve estudio sobre las pandillas organizadas y se hace un análisis comparativo entre las afectaciones a los derechos humanos que estas producen y que los conflictos armados generan en la población civil; esta comparación permite la formulación de argumentos para darle a los perseguidos y acosados por las pandillas un tratamiento similar al que se le da a las víctimas de los conflictos armados, como sujetos de elegibilidad para la condición de persona refugiada.

En este capítulo se explica con ejemplos concretos en la región, la relación directa que existe entre la persecución por las pandillas y el desplazamiento forzado de personas en la región.

En el tercer capítulo se aborda la referencia que, sobre las solicitudes fundadas en la persecución por pandillas organizadas, ha realizado el ACNUR, y cómo a estas solicitudes se puede aplicar de forma alternativa la definición ampliada contenida en la Declaración de Cartagena, con la limitante que esta Declaración es de carácter regional y no vinculante para los Estados.

Asimismo, se detallan los fundamentos sobre los cuales debe apoyarse la decisión de realizar un reconocimiento expreso a nivel internacional por parte de los Estados de la persecución por pandillas como nuevo criterio de elegibilidad.

Al tener en cuenta que el reconocimiento por los Estados es importante para brindar a los solicitantes de asilo por persecución por pandillas organizadas la oportunidad de que sus casos sean estudiados, y que existe cierta homogeneidad en la aplicación de los procedimientos para el reconocimiento del estatuto de refugiado, se proponen dos alternativas:

1. La suscripción de un instrumento regional celebrado entre los gobiernos de Centroamérica y Norteamérica (países expulsores por un lado, como son Honduras, El Salvador y Guatemala, y los receptores por el otro como México, Estados Unidos y Canadá), con el fin de tomar medidas inmediatas para abordar la crisis de desplazados forzados que está enfrentando la región centroamericana, y a la vez establecer las obligaciones que cada país debe realizar.
2. La suscripción de un instrumento de carácter universal (celebrado por los Estados Parte de Naciones Unidas en principio), que no solo contemple el reconocimiento de este nuevo criterio de elegibilidad, sino que también facilite incluso la distribución de la carga de los refugiados de la región centroamericana.

En suma, se busca justificar que el hecho que existan fenómenos que provoquen desplazamientos forzosos, como la persecución por pandillas organizadas, pero que aún no

se encuentren reconocidos expresamente como criterios de elegibilidad por los Estados, no obstante haya sido reconocido por otras instituciones como ACNUR; provoca que la decisión final del reconocimiento de la condición de personas refugiadas contenga un enorme grado de discrecionalidad de los Estados a los que les es solicitado el asilo, quienes haciendo uso de interpretaciones restrictivas, generalmente lo deniegan sin comprometerse a estudiar casos particulares de personas que sufren de un temor fundado por persecución por grupos delictivos organizados, lo que se opone a la esencia humanitaria de la protección que subyace en la figura del estatuto de refugiado.

Para realizar este estudio se utiliza el método bibliográfico documental, consultando principalmente documentos de ACNUR, instrumentos jurídicos internacionales relativos al tema, artículos y estudios sobre la problemática de las pandillas en el Triángulo Norte, entre otros.

Finalmente, es preciso manifestar que en el presente estudio no se abordan otros posibles criterios de elegibilidad de la condición de persona refugiada, ni se hace referencia a otras entidades que se encargan del tema de refugiados a parte del ACNUR, como ONGSs o instituciones gubernamentales. Tampoco se estudia, más allá de una simple mención, instrumentos jurídicos diferentes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de su Protocolo y de la Declaración de Cartagena.

CAPITULO I
EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

En el presente capítulo se busca responder a la interrogante: Cuáles son los criterios de elegibilidad para el reconocimiento de la condición de persona refugiada actualmente aplicados por los Estados.

Para responder a ello, se presenta una reseña histórica del estatuto de refugiado, se hace mención a la función del ACNUR, se presentan las definiciones contenidas en los principales instrumentos jurídicos internacionales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967 que elimina la condición de temporalidad; como complemento a los instrumentos internacionales antes relacionados, se hace mención a instrumentos regionales como son: la Convención de la Organización para la Unidad Africana OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.

Partiendo de esto se analizan los criterios de elegibilidad vigentes, el carácter humanitario del estatuto de refugiado y se presentan las nuevas amenazas para la paz mundialmente reconocidas.

1.1 Reseña Histórica

La práctica de utilizar el asilo¹ como forma de colocarse fuera del alcance del perseguidor ha existido desde la antigüedad. Originalmente era aplicable a toda persona perseguida por cualquier motivo y el individuo se ponía a salvo entrando en algún santuario religioso. Con el nacimiento del Estado moderno y el principio de soberanía, el asilo se transformó en protección internacional de los extranjeros, pues ahora la persona perseguida se ponía a salvo entrando en el territorio de otro Estado (CEMI, 2013, pág. 89). Durante siglos esta práctica se efectuó regida por el derecho interno de cada país, pero con los acontecimientos que ocurrieron después de la Primera Guerra Mundial se consideró darle un carácter universal al tema de refugiados.

¹ El ACNUR comprende que los términos “solicitante de asilo” y “refugiado” suelen confundirse y aclara que, solicitante de asilo es una persona que dice ser un refugiado, pero cuya solicitud no ha sido aún evaluada; y refugiado es cuando la persona ha sido reconocida como tal por el Estado que le brindará protección.

La doctora Ana Elizabeth Villalta Vizcarra, en el informe presentado en el 78º Período Ordinario de Sesiones del Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos OEA, celebrado del 21 al 28 de marzo de 2011 en Rio de Janeiro, Brasil, a solicitud de los Miembros del mismo, en lo relativo a la situación terminológica entre Asilo y Refugio expuso que: en el continente americano existe la práctica de utilizar el término de Asilo para el “asilo latinoamericano”, en sus dos facetas de diplomático y territorial, y la nominación de refugio para referirse a la “condición de refugiado”, de esta manera incluso algunas legislaciones del continente lo han incorporado. Esta confusión terminológica puede ser superada, si se concibe el “asilo” como una institución de protección del perseguido de carácter universal, la cual puede ser otorgada a través de los tratados o convenciones interamericanas referentes al Asilo y de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967, en el ámbito de las Naciones Unidas. Por lo anterior, en este trabajo se utiliza el término solicitante de asilo para referirnos a la persona que busca el reconocimiento de la condición de refugiado, y refugiado a la persona así reconocida conforme a las disposiciones relativas a la materia.

Luego, en el período entre guerras², Europa tenía numerosos países desmembrados lo que propiciaba nuevos conflictos entre los Estados, como consecuencia de estos factores se calcula que para el período comprendido entre 1914-1922 existían entre 4 y 5 millones de personas refugiadas sólo en Europa, entre las que había rusos, griegos, turcos, armenios, judíos y españoles (Hobsbawm, 1998, pág. 59). El régimen de protección de los refugiados surgió en esta época, pues los Estados europeos buscaron la cooperación internacional para abordar un fenómeno que no podían afrontar de forma individual y que afectaba directamente a la soberanía y a las relaciones con otros Estados (Seminario de Investigación en Formación, 2007, pág. 23).

Así, los primeros esfuerzos internacionales formales comenzaron en agosto de 1921, el Comité Internacional de la Cruz Roja CICR pidió a la Sociedad de Naciones³ que prestara asistencia a más de un millón de refugiados rusos desplazados durante la guerra civil, muchos de los cuales eran víctimas de la hambruna. Ante esta petición, ese mismo año, se nombró a Fridtjof Nansen⁴, como Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones en relación con los problemas de los refugiados rusos en Europa (ACNUR, 2000, pág. 18) y en 1922, se le extendió la responsabilidad para que se ocupara también de la situación de los griegos, armenios, asirios, asirio-caldeos y turcos (ACNUR, CNHD y Universidad Iberoamericana, 2002).

La primera tarea de Nansen consistió en definir el estatuto legal de los refugiados rusos y coordinar que se les diera empleo en los países de acogida o de su repatriación (ACNUR, 2000, pág. 18). Prestó atención a su vez, a la protección legal de estas personas y organizó una conferencia internacional de la cual emanaron documentos de viaje y de identidad para los refugiados, conocidos como «pasaportes Nansen»⁵ (ACNUR, 2000, pág. 18).

Ya en los años treinta, la comunidad internacional afrontó la huida de refugiados de la Alemania nazi, y aunque la Sociedad de Naciones se negó a financiar ayuda directa, nombró en 1933 a James McDonald «Alto Comisionado para los Refugiados procedentes de Alemania». Desde 1933 hasta 1935, luchó contra las restricciones impuestas a la inmigración en todo el mundo para gestionar el reasentamiento, y propició la coordinación del trabajo de las organizaciones de voluntarios que facilitaron la mayor parte de los fondos destinados a la asistencia (ACNUR, 2000, pág. 19).

² La Primera Guerra Mundial finalizó en 1918 y la Segunda Guerra Mundial estalló en 1939, a este intervalo se le conoce como período entre guerras.

³ La Sociedad de Naciones fue producto del Tratado de Paz de Versalles en 1919 cuando concluyó la Primera Guerra Mundial, este fue un intento de organización formal del sistema internacional inspirado en los 14 puntos de Willson y constituye el principal antecedente de Naciones Unidas.

⁴ En 1922 fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz por su labor y después de su muerte en 1930, ésta fue asumida por la Oficina Internacional Nansen. A partir de 1954, el ACNUR concede todos los años la medalla Nansen a personas o grupos de personas que prestan un servicio excepcional a los refugiados (La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria, documento publicado por ACNUR, 2000).

⁵ El Pasaporte Nansen es una cédula personal destinada a servir de documento de viaje, expedida a los refugiados de acuerdo con las disposiciones de instrumentos de la anteguerra.

Los esfuerzos de Nansen y McDonald se vieron reflejados en la adopción de varios instrumentos, mismos que tuvieron un carácter limitado porque se referían a un grupo específico de refugiados caracterizado por su origen nacional y el territorio del que salieron (CEMI, 2013, pág. 94).

Algunos años después, el estallido de la Segunda Guerra Mundial provocó un aumento en el número de desplazados de sus países de origen y un estancamiento en los esfuerzos por brindarles apoyo. Se calcula que terminada la Segunda Guerra Mundial en Europa había más de 40 millones de personas en esta condición. En los meses siguientes fueron expulsados de la Unión Soviética, Polonia, Checoslovaquia y de otros países de Europa oriental alrededor de 13 millones de personas de descendencia alemana y se encontraron 11 millones de trabajadores forzosos en Alemania (ACNUR, 2000, pág. 15). Para ese tiempo Europa se enfrentaba a una masiva y desordenada migración de personas a consecuencia de la guerra, y ante esta situación surgieron varias instituciones que se encargaron de los refugiados y desplazados.

Así, la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (UNRRA, por sus siglas en inglés) fue creada en 1943 por las fuerzas aliadas (Reino Unido, Francia, Estado Unidos y la Unión Soviética). No se estableció como un organismo específico a cargo de los refugiados, sino que estaba encargado de ayudar en la reconstrucción de las zonas devastadas y prestaba asistencia a todas las personas desplazadas por la guerra aún que no hubieran salido de su país de origen (ACNUR, 2000, pág. 15). La UNRRA, específicamente se dedicó a la repatriación de 7 millones de personas, lo que resultó polémico pues la mayoría de personas no quería retornar a su país de origen o a países que se encontraban bajo el régimen comunista (ACNUR, 2000, pág. 17).

Tras crearse la Organización de Naciones Unidas ONU⁶, la Asamblea General de esta declaró que los refugiados constituían un problema internacional y defendió la repatriación siempre que se realizara de forma voluntaria (Seminario de Investigación en Formación, 2007, pág. 27). En este contexto, el debate comenzó a centrarse en el conflicto ideológico que dividía Este y Oeste y que giraba en torno a la cuestión de si las personas debían o no tener derecho a elegir su país de residencia, a huir de la opresión y a expresar sus opiniones. Finalmente, el gobierno de los Estados Unidos de América, que aportaba el 70 por ciento de los fondos de la UNRRA, se negó a ampliar su mandato en 1947, y presionó para que se crease una nueva organización para los refugiados con una orientación diferente (ACNUR, 2000, pág. 17).

Por ello, la Asamblea General creó en julio de 1947⁷ la Organización Internacional de Refugiados (OIR), como organismo especializado no permanente de las Naciones Unidas con una duración de tres años. Su función principal era ayudar a los refugiados europeos pero también abordó otros temas como repatriación, identificación, registro, atención, asistencia, protección legal y política, transporte, reasentamiento y reinserción (ACNUR, 2000, pág. 20).

⁶ Esta organización Internacional surge el 24 de octubre de 1945 y su carta fundacional fue suscrita por 51 Estados, actualmente cuenta con 193 Estados miembros.

⁷ Asamblea General, resolución A/RES/62, de 15 de diciembre de 1946.

A diferencia de la UNRRA, prestó más atención al reasentamiento ante la negativa de las personas a regresar por temor a su país de origen, facilitó el reasentamiento de más de un millón de refugiados en Estados Unidos (que recibió cerca de la tercera parte), Australia, Israel, Canadá y varios países de América Latina (ACNUR, 2000, pág. 20). La OIR se clausuró oficialmente en febrero de 1952 sin haberle puesto fin al problema de los refugiados.

En esa época, los Estados coincidían en la necesidad de que continuase la cooperación internacional para abordar el problema de los refugiados, pero también había desacuerdo respecto de los objetivos que debía tratar de alcanzar dicha cooperación (ACNUR, 2000, pág. 21), en este contexto, a finales de 1950 la Asamblea General decidió crear la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (CEMI, 2013, pág. 96), de la cual se hará mención a continuación.

1.2 La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Como recién se mencionó, el 14 de diciembre de 1950, la Asamblea General adoptó la Resolución 428 (V) llamada “Establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados”. En esa misma resolución aprobó como documento anexo el “Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados”, conocido como el Mandato de ACNUR (CEMI, 2013, pág. 98).

En el punto 2 de la Resolución 428 (V) se plasma que, la Asamblea General pide a los gobiernos que cooperen con el Alto Comisionado en el desempeño de sus funciones relativas a los refugiados a quienes se extienda su competencia, particularmente solicita que colaboren siendo parte de los convenios internacionales, admitiendo en su territorio a refugiados, colaborando con la repatriación voluntaria, facilitando la naturalización, entre otras acciones.

De acuerdo al Mandato en comento, las principales funciones del ACNUR quedaron establecidas en dos aspectos generales: 1) Proporcionar protección internacional a los refugiados (incluso los refugiados previamente reconocidos hasta el ámbito de competencia de la OIR), y 2) Buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados ayudando a los gobiernos a facilitar su repatriación voluntaria o su asimilación dentro de nuevas comunidades nacionales (ACNUR, 2000)⁸.

⁸ El Estatuto establece en el Capítulo I, que: “El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados.....”. De igual forma expresa que “La labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social y por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados”. También contempla en la cláusula 8 que “El Alto Comisionado deberá asegurar la protección de los refugiados.....por los medios siguientes: a) Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilado su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos”.

El Mandato original se circunscribió a un programa de tres años, pero en 1953 la Asamblea General decidió prorrogarlo por otros cinco años, y así sucesivamente hasta que en diciembre de 2003 se ratificó su carácter permanente (ACNUR, 2009, pág. 19). De igual forma establece que la duración en el cargo de los Altos Comisionados nombrados será de 3 años, que su sede central se instalará en Ginebra, Suiza, y su presupuesto será financiado con cargo al presupuesto general de las Naciones Unidas⁹.

Actualmente, además de los refugiados, el ACNUR también trabaja con otros grupos de personas que se encuentran en situaciones desfavorables pero que no se hallaban consagrados en el momento de aprobarse su mandato, estos son: las personas desplazadas internamente (PDI) y los apátridas.

Lo anterior en virtud que, en 1972 la Asamblea General realizó una interpretación amplia del artículo 9 del Estatuto, que autoriza al Alto Comisionado a emprender "cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General, [...]", y le encomendó la tarea de colaborar con las PDI (ACNUR, 2007, pág. 4)¹⁰.

Asimismo, ACNUR se convirtió en la principal agencia de Naciones Unidas responsable de velar por la situación de los apátridas al recibir la petición de la Asamblea General en 1974. Esta consistía en que, con base en el artículo 11 de la Convención para Reducir los Casos de Apátridas de 1961, promoviera la ratificación y adhesión a las convenciones de apatridia y en particular que apoyara la identificación de estas personas para que su estatuto pudiera ser reconocido. Esta colaboración era de carácter limitado, hasta que en 1996 la Asamblea General le emitió el mandato general de brindar protección a los apátridas (Gonzalez, 2011, pág. 2).

Recientemente el papel del ACNUR se ha extendido a otras actividades como la asistencia humanitaria. Así, en los años 90 dirigió el puente aéreo más largo del mundo como parte de la operación de asistencia a las poblaciones asediadas y desplazadas en Bosnia y Herzegovina, lanzó grandes operaciones tras el tsunami de 2004 en el Océano Índico y el terremoto en Pakistán en 2005; a su vez, en mayo de 2008 comenzó a asistir a las víctimas del ciclón Nargis que azotó Myanmar y a finales de ese mes, proporcionó miles de tiendas para personas que se habían quedado sin hogar por un terremoto en la provincia china de Sichuan (ACNUR, 2009, pág. 20).

⁹Desde su fundación el ACNUR ha proporcionado asistencia a más de 50 millones de personas y ha ganado dos veces, en 1954 y en 1981, el premio Nóbel de la Paz.

¹⁰Hoy en día el fundamento para el compromiso del ACNUR con las PDI es atribuido a la Resolución 53/125 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 9 de diciembre de 1998, que en el párrafo 16 expresa: "...reafirma su apoyo a la función de la Oficina del Alto Comisionado de proporcionar asistencia humanitaria y protección a los desplazados internos, sobre la base de solicitudes concretas del Secretario General o de los órganos competentes de las Naciones Unidas y con el consentimiento del Estado interesado"

1.3 Instrumentos Internacionales relativos al Estatuto de los Refugiados

Como se mencionó, antes de la Segunda Guerra Mundial se definía a los refugiados con criterios que hacían referencia a su nacionalidad, lo que cambió gracias a que después del conflicto, la comunidad internacional decidió adoptar una definición “general” que se incluyó en el Estatuto de ACNUR de 1950 y después en la Convención de 1951. La definición de refugiado ha sido posteriormente ampliada por instrumentos regionales y en la legislación nacional de cada país (ACNUR, 2005, pág. 72).

1.3.1 Primeros Instrumentos (1921-1946)

El problema de los refugiados empezó a suscitar el interés de la comunidad internacional a principios del siglo XX, y por razones humanitarias se llegó a la adopción de varios acuerdos internacionales, tales como: los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, el Protocolo del 14 de septiembre de 1939 y de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados. Esos instrumentos aparecen mencionados en el párrafo 1) de la sección A del artículo 1 de la Convención (ACNUR, 2011, pág. 5).

En general las definiciones de refugiado que contenían estos instrumentos estaban vinculados al origen nacional, al territorio del que salieron y a la falta de protección de su país de origen, pero no establecían las causales de huida (ACNUR, 2011, pág. 5).

1.3.2 La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

La Convención, fue adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas el 28 de julio de 1951 y entró en vigor el 21 de abril de 1954 (ACNUR, 2007, pág. 5). En su contenido, establece quién es un refugiado, el tipo de protección legal y de asistencia que debería recibir, las obligaciones de los Estados Partes, así como las obligaciones de un refugiado para con los gobiernos de acogida, determina categorías de personas excluidas y que no pueden ser reconocidos como refugiados, como los criminales de guerra.

El artículo 1 contiene la definición de refugiado, e incluye a los “refugiados estatutarios”, es decir las personas consideradas como refugiados en virtud de algún acuerdo anterior a la Convención (CEMI, 2013, pág. 103).

El segundo párrafo de dicho artículo, específicamente establece que el término refugiado se aplicará a toda persona:

“Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y

hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

Esta definición establece un límite geográfico y se refiere a acontecimientos ocurridos exclusivamente en Europa, y un límite temporal en razón de hechos ocurridos antes del 1 de enero de 1951. Pero en el apartado B del artículo 1 ofrece la opción a los Estados signatarios de aplicar la limitación geográfica solo a Europa o ampliarla a otro lugar, más no la temporal, es decir, todos los hechos debían haber ocurrido antes de la fecha establecida.

1.3.3 El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

Las limitaciones, geográfica y temporal, establecidas en la Convención reflejaron el deseo de los Estados de limitar sus obligaciones frente a la situación de los refugiados en aquella época, pero con el paso del tiempo y la aparición de nuevas situaciones de persecución (como por ejemplo, la intervención de la Unión Soviética en Hungría en 1965 en el contexto de la Guerra Fría, y los procesos de descolonización que enfrentó África), surgió la necesidad de aplicar las disposiciones de la Convención a las personas que requerían de protección internacional, por consiguiente se elaboró y aprobó en Nueva York en 1967 el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (ACNUR, 2011, pág. 6) .

El Protocolo ratificó todo el contenido de la Convención, pero suprimió las limitaciones que aparecían en ella (CEMI, 2013, pág. 105), determinando en el artículo 1 que:

“... el término ‘refugiado’ denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras ‘como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y...’ y las palabras ‘... a consecuencia de tales acontecimientos’, que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1”.

Aunque se encuentra vinculado a la Convención, el Protocolo es un instrumento independiente y la adhesión al mismo no está limitada a los Estados Partes de la Convención, pues existe un reducido número de países que aún no han ratificado el Protocolo y continúan aplicando las limitaciones. Para el 01 de noviembre de 2011 estos países eran: Madagascar y Saint Kitts y Nevis (ACNUR, 2011, pág. 77).

1.3.4 Instrumentos Regionales

Dentro de los documentos regionales relativos al tema, la Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA) de 1969 y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, contienen definiciones ampliadas o complementarias a la establecida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

1.3.4.1 La Convención de la OUA de 1969

En los términos del artículo VIII, párrafo 2, esta Convención constituye para África "... el complemento regional eficaz de la Convención de 1951...". El artículo I contiene una definición del término "refugiado" que comprende dos partes, la primera que es idéntica a la definición de la Convención de 1951 pero sin límites geográficos o temporales, y la segunda que dispone:

“El término ‘refugiado’ se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.”

Esta definición fue desarrollada a partir de las experiencias de las guerras de liberación y descolonización que surgieron en el continente africano a finales de la década de 1950 (ACNUR, 2005, pág. 13).

1.3.4.2 La Declaración de Cartagena de 1984

Los problemas relacionados con desplazamientos humanos masivos ocasionados por guerras, conflictos civiles, violencia y agitación política en ciertos Estados de América Latina a finales de la década de 1970, dieron como resultado la conclusión tercera de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (ACNUR, 2005, pág. 14), en la que se señala:

“[...] la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”

Esta Declaración no es un tratado y por lo tanto no es un documento vinculante para los Estados, pero en la región Latinoamérica y del Caribe se considera una costumbre (ACNUR, CNHD y Universidad Iberoamericana, 2002). Al respecto, muchos países han incorporado esta definición de refugiado en sus legislaciones y prácticas nacionales (ACNUR, 2005, pág. 14).

Con todo, se advierte que los instrumentos internacionales relacionados al estatuto de los refugiados han evolucionado de acuerdo a la realidad y necesidad de protección que las personas demandan, pasando de la protección brindada en razón del origen de una persona, a una más general en relación a causales de persecución, e incluso adaptándose a las necesidad de cada región.

1.4 Criterios de elegibilidad de la condición de persona refugiada

Para determinar si una persona cumple con los requisitos establecidos en la definición para ser reconocido como refugiado, no existe un procedimiento estándar a seguir, por lo que cada Estado puede emplear el procedimiento que estime más oportuno (Bevia, 1983, pág. 174). Por lo general deberá analizarse cada caso detenidamente, pero ocurren situaciones en las que un grupo de personas ha sido desplazado fuera de su país de origen en circunstancias que indican que cada una de ellas puede ser considerada individualmente como refugiado, en cuyo caso y dada la necesidad urgente de protección de estas personas, se recurre a la denominada “determinación colectiva” en virtud de la cual se admite, salvo prueba en contrario, que cada miembro del grupo es un refugiado *prima facie*.

A la par del deber de los Estados de establecer procedimientos claros para el reconocimiento del estatuto de refugiado, el ACNUR tiene la responsabilidad de supervisar la aplicación de las normas establecidas en la Convención y en los Estados que no son parte de la misma (ACNUR, 2005, pág. 18). De ahí que, en busca de unificar las decisiones de los Estados, el ACNUR elaboró el “Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado”, cuya última edición fue publicada en diciembre de 2011, en este documento se establece que la determinación de la condición de refugiado es un proceso que conlleva dos etapas:

- a. Primero, es necesario comprobar los hechos relativo al caso, y;
- b. Segundo, aplicar la definición de la Convención complementada con el Protocolo a los hechos comprobados.

La obligación primaria que tendrá el Estado al que se le solicita asilo, es la de asegurar el respeto al principio de no devolución o “nonrefoulement”, por el cual no se puede regresar a una persona al país en donde su vida o libertad sean amenazadas por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o por sus opiniones políticas. Este principio se ha convertido en norma del derecho internacional consuetudinario y, como tal, es de obligatorio cumplimiento para todos los Estados, incluyendo a aquellos que no son parte de la Convención o del Protocolo (ACNUR, 2005, pág. 19).

Así, partiendo de la definición general contenida en el artículo 1 de la Convención de 1951, los criterios de elegibilidad actualmente reconocidos por los Estados son:

- a) “Fundados temores de ser perseguida”

Las razones por las que una persona decide emigrar de su país de origen o residencia son diversas¹¹, pero para el reconocimiento de la condición de persona refugiada solamente se

¹¹El informe de la Organización Internacional para las Migraciones denominado Migración Internacional, Bienestar y Derechos Humanos de 2013 establece que dentro de las razones por las que emigra una persona se encuentra: los conflictos armados, desastres naturales, persecución política, inseguridad, pobreza, discriminación,

acepta una de ellas, el temor de ser perseguida. Para analizar este criterio, es preciso desglosarlo en dos partes: 1. La expresión “fundados temores” y 2. El análisis relativo a la persecución.

1. La expresión “fundados temores” contiene dos elementos: i) uno subjetivo, que hace referencia al temor y ii) otro objetivo que se refiere al fundamento de ese temor (ACNUR, 2011, pág. 12).

i) El temor no se encuentra definido en la Convención pero se entiende relacionado a un estado mental¹² y por ende a una condición subjetiva que se basa en factores personales. En ese sentido, es indispensable realizar una evaluación del grado de credibilidad de los hechos ocurridos y tener en cuenta los antecedentes personales y familiares del solicitante, su pertenencia a un determinado grupo racial, religioso, nacional, social o político, la forma en que interpreta su situación y sus experiencias personales, es decir, todo dato que pueda servir para indicar que el motivo predominante de su solicitud es el temor (ACNUR, 2005, pág. 43).

Pero esta condición relativa al temor, no siempre tiene que ser personal, es decir que la persona puede alegar persecución a través de la situación experimentada por amigos, parientes, miembros de su grupo familiar, racial o social que hayan sido víctimas de esa persecución, pero siempre debe comprobarse el temor fundado que se alega (ACNUR, 2011, pág. 13).

ii) En cuanto al fundamento del temor que manifiesta sentir la persona, se debe evaluar en relación a la situación existente en su país de origen y a las circunstancias personales (ACNUR, 2005, pág. 43). No es necesario que el país de acogida emita un juicio sobre la situación del país de origen, pero sí que las declaraciones sean confrontadas con la realidad del país del que proviene el solicitante de asilo (ACNUR, 2011, pág. 13).

Ahora bien, a pesar que los temores deben ser fundados, no se les exige a los solicitantes de asilo que los compruebe más allá de la duda razonable. El Estado debe considerar que el temor del solicitante está bien fundado si hay una posibilidad razonable de que esa persona tuviese que enfrentar algún tipo de daño a su regreso al país de origen o de residencia habitual (ACNUR, 2005, pág. 44).

2. El complemento de este criterio de elegibilidad es que el fundado temor del solicitante debe estar relacionado con la persecución. La Convención no define que se entenderá por persecución ni tampoco quienes son los agentes que la realizan, pero el ACNUR reconoce que del artículo 33 se puede inferir que toda amenaza contra la vida o la libertad

falta al acceso a servicios básicos, búsqueda de nuevas oportunidades en términos de trabajo y educación, entre otras.

¹²La Real Academia Española en su edición número 22, define al temor como “Pasión del ánimo, que hace huir o rehusar aquello que se considera dañoso, arriesgado o peligroso.”

física de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, constituye una persecución¹³ (ACNUR, 2005, pág. 45).

De igual forma, las violaciones graves de los derechos humanos serán consideradas como persecución, así por ejemplo, ciertas medidas discriminatorias que por lo general no constituyen persecución pueden llegar a serlo si se vuelven lesivas para la persona y se violenta su derecho a ganarse la vida, a practicar su religión o a tener acceso a los servicios de enseñanza, por ejemplo (ACNUR, 2011, pág. 15).

En cuanto a los agentes de persecución, por lo general suelen ser resultado de la actuación de las autoridades de un país, pero también puede emanar de sectores de la población que no respetan las normas establecidas por las leyes. El comportamiento vejatorio o gravemente discriminatorio realizado por ciertos sectores de la población local puede equipararse a la persecución, si son deliberadamente tolerados por las autoridades o si éstas se niegan a proporcionar una protección eficaz o son incapaces de hacerlo (ACNUR, 2011, pág. 17).

No es necesario establecer la motivación del perseguidor, lo que importa es el efecto de persecución para el individuo afectado y que exista una relación con uno de los fundamentos de la Convención.

Asimismo, el temor de persecución puede ser actual o futuro, si el solicitante fue perseguido en el pasado se puede asumir que continúa en riesgo de persecución, pero también una persona que no haya sido perseguida con anterioridad puede calificar como refugiado si se busca evitar una futura persecución, siempre y cuando cumpla con los demás criterios de elegibilidad (ACNUR, 2005, pág. 50).

- b) “Por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”

Para reconocer la condición de refugiado a una persona, es preciso que el temor fundado de ser perseguido sea provocado por cualquiera de los motivos establecidos en la Convención pudiendo incluso concurrir varios de ellos a la vez. Estos motivos son:

- i) Raza

El concepto de raza debe interpretarse en términos generales, así, la raza será entendida como cualquier característica étnica distintiva, real o percibida (ACNUR, 2005, pág. 51). Esta concepción abarca todos los grupos étnicos e implicará también la pertenencia a un grupo social determinado de ascendencia común (ACNUR, 2011, pág. 18).

¹³ Artículo 33 de la Convención de 1951, Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement") establece que: “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

Si bien los grupos minoritarios son más propensos a ser perseguidos, éste no es siempre el caso, por ejemplo, en Sudáfrica durante el apartheid la mayoría racial era la oprimida (ACNUR, 2005, pág. 51).

Generalmente, el simple hecho de pertenecer a un grupo racial determinado no será motivo suficiente para justificar la condición de refugiado, pero pueden ocurrir situaciones en las que, tal pertenencia sea la causa por la que se vulneren los derechos fundamentales de una persona (ACNUR, 2011, pág. 18).

ii) Religión

La Declaración Universal de Derechos Humanos proclama específicamente en el artículo 18 que:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”.

La religión como uno de los motivos contenidos en la Convención, no solo se refiere a las establecidas de manera institucional en los Estados, sino también cubre cualquier sistema de creencias. En ese sentido la persecución por “motivos de religión” puede adoptar diversas formas, por ejemplo: la prohibición de pertenecer a una comunidad religiosa, discriminación severa debido a la práctica religiosa, conversión forzosa o cumplimiento forzado de prácticas religiosas, siempre y cuando tales medidas tengan un impacto lo suficientemente grave para el individuo afectado (ACNUR, 2005, pág. 52).

iii) Nacionalidad

En este contexto, establece el “Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado” del ACNUR, que el término nacionalidad no debe entenderse sólo como ciudadanía, sino que designa la pertenencia a un grupo étnico o lingüístico y, a veces incluso, puede coincidir con el concepto de raza.

La persecución por motivos de nacionalidad puede consistir en medidas y comportamientos contrarios a una minoría nacional (étnica, lingüística), y el simple hecho de pertenecer a esa minoría generaría un temor de persecución; pero también, se han dado casos en los que una persona que pertenece a un grupo mayoritario teme ser perseguida por una minoría dominante (ACNUR, 2011, pág. 18). Pero tal y como se estableció en el apartado de la raza, no es el hecho de pertenecer a ese grupo el que propiciara el reconocimiento de la condición de refugiado sino la pertenencia a ese grupo lo coloque en peligro fundado o temor.

iv) Pertenencia a determinado grupo social

El término “determinado grupo social” puede comprender a personas de antecedentes, costumbres o condición social similares (ACNUR, 2011, pág. 19). Estas características similares pueden ser: a) Innatas: Sexo, raza, casta, lazos familiares, antecedentes lingüísticos u orientación sexual; b) Inmutables: Por ejemplo, aquellas que están relacionadas con la historia pasada de la persona, como ex militar, ex miembro de sindicato, ex terrateniente; c) Otras fundamentales para la identidad, conciencia o para el ejercicio de los derechos humanos de una persona, de forma que no se puede esperar que la persona los cambie o rechace (ACNUR, 2005, pág. 53).

La pertenencia a ese determinado grupo social puede ser la causa fundamental de la persecución porque los poderes públicos no confían en la lealtad del grupo, o porque se considera que las opiniones políticas, los antecedentes o la actividad económica de sus miembros, o la existencia misma del grupo, son un obstáculo a la política gubernamental (ACNUR, 2011, pág. 19). Pero es preciso tener en cuenta que, la persecución no la ejerce exclusivamente el Estado sino que también existen grupos fuera de la ley que persiguen a otras personas por pertenecer a otros grupos considerados diferentes o rivales (este es por ejemplo el caso de las pandillas).

El grupo debe diferenciarse de los otros de alguna forma, sea porque se ve a sí mismo como diferente o porque es percibido de esa manera por el perseguidor, no importa si los miembros del grupo se conocen y asocian, tampoco es necesario que sea un grupo pequeño. Por ejemplo, habrá situaciones en que es adecuado reconocer a “las mujeres” en general como un determinado grupo social, otro ejemplo es el grupo familiar, los familiares de activistas políticos o de opositores son objeto de persecución como un castigo para estos (ACNUR, 2005, pág. 53).

v) Opiniones políticas

El concepto de opinión política, debe interpretarse en el sentido amplio, el cual abarca cualquier opinión relacionada con asuntos sobre la maquinaria del Estado, el gobierno o la sociedad (ACNUR, 2005, pág. 54).

Se parte de la premisa que, la persecución por opiniones políticas implica que un solicitante sostiene y expresa una opinión que ha llegado a conocimiento de las autoridades, la cual resulta incómoda o comprometedora para las mismas. Sin embargo, puede haber también situaciones en las que el solicitante no haya manifestado de ningún modo sus opiniones, lo que implica que aun sin haberse expresado, debido a la firmeza de sus convicciones se considera que el solicitante manifestará tarde o temprano sus opiniones y que, como consecuencia de ello entrará en conflicto con las autoridades (ACNUR, 2011, pág. 19).

La pregunta clave es si el solicitante sostiene o se percibe como si sostuviese opiniones que no son toleradas por las autoridades o por la comunidad, y si la persona tiene un fundado temor de persecución por esta razón (ACNUR, 2005, pág. 54).

El solicitante que alega el temor de ser perseguido a causa de sus opiniones políticas no necesita demostrar que las autoridades de su país de origen conocían sus opiniones antes de que lo abandonase. En este caso, el criterio del temor fundado se basaría en una evaluación de las consecuencias que el solicitante, que mantiene determinada actitud política, tendría que afrontar si regresara a su país (ACNUR, 2011, pág. 20).

No obstante, cuando se trata de enjuiciar un acto punible cometido por motivos políticos, y si el castigo previsto es conforme con la legislación general del país de que se trate, el temor de tal enjuiciamiento no constituirá el reconocimiento de la calidad de refugiado del solicitante (ACNUR, 2011, pág. 20).

vi) “Se encuentre fuera del país de su nacionalidad”

No hay excepciones a la regla de que el solicitante de asilo tiene que estar fuera de su país de nacionalidad, sin importar si entró de forma legal o no al país donde realiza su solicitud, pues la protección internacional no puede entrar en juego mientras la persona se encuentre bajo la jurisdicción territorial de su país de origen (ACNUR, 2011, pág. 21).

Ahora bien, es necesario distinguir entre los emigrantes por motivos económicos y los refugiados, un emigrante es aquella persona que, por motivos distintos de los enunciados en la Convención, abandona voluntariamente su país a fin de establecer su residencia en otro, y si obedece exclusivamente a consideraciones de tipo económico, es un emigrante y no un refugiado (ACNUR, 2011, pág. 21).

Cuando un solicitante alega temores de ser perseguido en el país de su nacionalidad, se debe determinar en primer lugar si en realidad posee la nacionalidad de ese país, debe estar basado en hechos y ser establecido de manera documental mediante declaraciones o cualquier otra información entregada por el solicitante u obtenida de otras fuentes (ACNUR, 2005, pág. 42). Cuando no conste claramente la nacionalidad de una persona, su condición de refugiado deberá determinarse de manera semejante a la de un apátrida, es decir, habrá que tener en cuenta el país donde antes tenía su residencia habitual en vez del país de su nacionalidad (ACNUR, 2011, pág. 21).

También hay que tener en cuenta que los temores de ser perseguido no siempre deben circunscribirse a la totalidad del territorio del país de la nacionalidad del refugiado, en los conflictos étnicos o en caso de graves disturbios que conlleven a una guerra civil, la persecución de un grupo étnico o nacional determinado puede darse sólo en una parte del país. En tales situaciones, una persona no quedará excluida de la condición de refugiado simplemente porque podía haber buscado refugio en otra parte del mismo país si, a la luz de todas las circunstancias del caso, no hubiera sido razonable contar con que lo pudiera hacer (ACNUR, 2011, pág. 21).

Otra figura que surge es la del refugiado *sur place*, esta ocurre cuando la persona al dejar su país no tenía un temor fundado de ser perseguido, pero por hechos posteriores adquiere la

calidad de refugiado. Estas personas pueden ser por ejemplo: diplomáticos y otros funcionarios que prestan servicios en el extranjero, prisioneros de guerra, estudiantes, trabajadores migrantes y otras personas (ACNUR, 2011, pág. 22).

vii) “Y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”

Este criterio se refiere a las personas que teniendo una nacionalidad determinada no pueden o no quiere acogerse a la protección de las autoridades de su país, pues un refugiado es siempre una persona que carece de esa protección (ACNUR, 2011, pág. 22).

La expresión “no quiera” se refiere a los refugiados que se niegan a aceptar la protección de las autoridades del país de su nacionalidad, pero condicionados por el temor fundado de persecución (ACNUR, 2011, pág. 22). Eso puede ocurrir porque la autoridad del Estado es el agente de persecución o porque esta no lo puede proteger ante la amenaza que la persona asegura enfrentar.

viii) “O que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

Esta última expresión hace referencia específicamente a los apátridas, no todos los apátridas son refugiados pero igualmente deben encontrarse fuera del país donde antes tenían su residencia habitual por los motivos indicados en la definición (ACNUR, 2011, pág. 23).

Una vez que se ha determinado que un apátrida es un refugiado en relación con “el país donde antes tuviera su residencia habitual”, todo cambio posterior de país de residencia habitual no afectará a su condición de refugiado a menos que la persona adquiriera una ciudadanía en un nuevo país que le otorgue protección completa (ACNUR, 2011, pág. 23).

ix) Cláusulas de Exclusión

Es necesario tener claro que una persona es refugiada tan pronto como reúna los requisitos enunciados en la definición, lo cual ocurre antes de que se determine su condición, por lo tanto, el reconocimiento como refugiado no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No obstante, en la práctica, en muchos países se necesita la determinación del estatuto de refugiado para poder acceder a ciertos derechos o beneficios, la decisión de la autoridad competente en este caso es considerada como una confirmación de dicho estatuto (Bevia, 1983, pág. 189).

En cuanto a las cláusulas de exclusión, estas se fundamentan en que ciertos actos son tan graves que vuelven a sus autores indignos de recibir protección internacional destinada exclusivamente a los refugiados por su condición, con lo que se impediría que tales personas utilicen la institución del asilo para evadir la rendición de sus cuentas ante la justicia (ACNUR, 2003, pág. 2).

Con referencia a esto, el Comité Ejecutivo del ACNUR en su Conclusión No. 82 (XLVIII) de 1997 subrayó la necesidad de aplicar escrupulosamente las cláusulas de exclusión enunciadas en el párrafo F del artículo 1 de la Convención, y de asegurar que no se menoscabe la integridad de la institución del asilo haciendo extensiva su protección a las personas que no tengan derecho a obtenerla (ACNUR, 2011, pág. 31).

Esas cláusulas se pueden distinguir en tres grupos: El primero (sección D del artículo 1) que comprende a las personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas, por ejemplo la que proporcionaba el Organismo de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea y la que actualmente brinda el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) (ACNUR, 2011, pág. 31).

El segundo grupo (sección E del artículo 1) contiene a las personas que no son necesitadas de protección internacional. Esta disposición se refiere a las personas que reuniendo las condiciones para ser consideradas como refugiados, han sido acogidas en un país en el que se les ha concedido la mayoría de los derechos que normalmente disfrutaban los nacionales de ese país, pero no la ciudadanía oficial (ACNUR, 2011, pág. 32).

Y el tercer grupo (sección F del artículo 1) se refiere a las personas a las que no se considera merecedoras de la protección internacional (ACNUR, 2011, pág. 32), porque han cometido algún delito, ya sea contra la paz, contra la humanidad, de guerra, común antes de ser admitido como refugiado, o que se hayan hecho culpables de actos contrarios a los principios de las Naciones Unidas.

La decisión de aplicar alguna de estas cláusulas de exclusión corresponde exclusivamente al Estado receptor de la solicitud, y basta con determinar que hay motivos fundados para considerar que se ha cometido uno de los delitos descritos, aunque no es necesario probar que existe un procedimiento penal contra el solicitante de asilo (ACNUR, 2011, pág. 33).

1.5 El carácter humanitario del estatuto de los refugiados

La concepción del asilo evolucionó con el tiempo, las primeras referencias a esta práctica no lo consideraban como derecho de los fugitivos, sino como un derecho correspondiente al Estado asilante, era una regla limitada de derecho internacional convencional¹⁴ (Sepúlveda, 1993, pág. 33); pero con el fin de atender las necesidades inmediatas de las personas en peligro, la comunidad internacional comenzó a reconocerlo como un derecho de la persona necesitada de protección, hasta convertirse en un derecho humano consignado en los principales instrumentos relativos a esta rama.

¹⁴ En América Latina se realizaron los primeros esfuerzos por codificar el derecho al asilo en 1928 en la Sexta Conferencia Interamericana de la Habana, seguida por la Convención de Asilo Político de Montevideo de 1933, y la Convención de Caracas de 1954.

El profesor Cançado Trindade, ha sostenido la postura de que la protección internacional de las personas se basa en tres grandes vertientes del derecho internacional: el Derecho Internacional de los Derechos Humanos¹⁵, el Derecho Humanitario¹⁶ y el Derecho Internacional de los Refugiados¹⁷. Considera que en la actualidad la convergencia de estas tres vertientes se manifiesta de forma inequívoca, sin que esto equivalga a sostener una uniformidad total entre ellas, lo que lleva a admitir la existencia de una interacción normativa entre las tres, pero cada una de ellas con medios específicos en lo relativo a su implementación, supervisión y control¹⁸ (Cançado Trindade, 1994, pág. 2).

Por tanto, la protección que se les debe brindar a los refugiados se encuentra cimentada en las normas sobre refugio, los instrumentos generales de derechos humanos y los instrumentos de derecho humanitario; así, a los solicitantes de asilo y refugiados les asisten los derechos fundamentales consagrados en los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto universales como regionales, además de los contemplados específicamente en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 (Castro-Pita, 2003, pág. 3).

Dicho esto, hay que remarcar que no existe un concepto unánime sobre qué son los derechos humanos, pero podemos decir que tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona humana, por lo que es este el sujeto central y el beneficiario de los mismos; con lo cual la norma jurídica únicamente conllevará a la promoción y protección y de alguna forma a la homogenización de cuáles son esos derechos, más no a su creación (Declaración y Programa de Acción de Viena, 12 de julio de 1993). Son valores universales e inalienables de todos los seres humanos y constituyen la base de la libertad, la justicia y la paz en el mundo (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948).

La relación entre el derecho de los refugiados con los derechos humanos se reflejó claramente cuando en 1948 la Asamblea General de la ONU proclamó la Declaración

¹⁵ Es el conjunto de normas de derecho internacional consuetudinario, instrumentos relativos a los derechos humanos y leyes nacionales que protegen los derechos humanos. El derecho de los refugiados y el derecho de los derechos humanos se complementan mutuamente (Guía práctica del ACNUR, Protección de los refugiados, 2003).

¹⁶ El derecho internacional humanitario es el conjunto de textos jurídicos, reglamentos y principios que rigen las situaciones de conflicto armado internacional o interno. Los instrumentos principales son los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, y dos protocolos de 1977 (Guía práctica del ACNUR, Protección de los refugiados, 2003).

¹⁷ Francisco Galindo Velez en su artículo denominado “el derecho de los refugiados” (S/A), considera que el derecho internacional de los refugiados es el marco legal que se fue desarrollando con el paso de los años para atender y proteger a los refugiados contra la devolución al lugar donde sus vidas corren peligro, para brindarles documentos de identidad y de viaje, asegurar su libertad de movimiento, extender la condición de refugiado a la familia, reconocer los derechos adquiridos por matrimonio en el país de origen, etc.

¹⁸ La relación entre estas tres ramas radica en la protección al individuo, los derechos humanos protegen los valores fundamentales del hombre, el derecho de los refugiados protege esos valores en caso de persecución cuando su estado no quiera o no lo pueda proteger, y el derecho internacional humanitario protege a las personas en tiempo de conflictos armados.

Universal de Derechos Humanos¹⁹, que promulgó en el artículo 14 que: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”²⁰. De igual forma la Declaración estableció en el artículo 2 que: “(...) toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

El derecho de asilo también se ha consagrado en otros instrumentos de derechos humanos como en el artículo 27 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 12 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, y en el artículo 18 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, entre otros (ACNUR, 2006, pág. 10).

La complementariedad de estas dos ramas se observa durante todo el proceso de reconocimiento de la persona con tal calidad. En un primer momento, encontramos que es en la violación de los derechos fundamentales donde radica la causa por la que los refugiados se ven obligados a abandonar su país de origen y solicitar asilo, y es también el principal obstáculo para asegurar un retorno seguro y digno a dichos países²¹ (Castro-Pita, 2003).

Velar por el respeto de los derechos humanos en su territorio es un elemento esencial de la soberanía responsable de los Estados, esto supone el establecimiento de marcos jurídicos apropiados y de estructuras e instituciones estatales legítimas, que respeten el derecho internacional de los derechos humanos y el estado de derecho en general, y que tengan la capacidad para afrontar y neutralizar las fuentes de tensión antes de que se intensifiquen²². Cuando esta obligación de protección del Estado falla es necesario recurrir a la protección internacional.

¹⁹ Aprobada en la Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de Naciones Unidas.

²⁰ La inclusión del derecho de asilo en la Declaración Universal generó una amplia discusión entre los miembros de la comisión de derechos humanos encargada de su redacción, esta comisión finalmente determinó que el hecho de detallar las causas de persecución por las que se podía buscar asilo constituiría una limitación al mismo derecho, en vista que podían surgir nuevas causas que quedarían fuera de la Declaración (E/CN.4/AC.1/SR.7, 19 de junio de 1947; E/CN.4/AC.1/SR.8, 20 de junio de 1947; E/CN.4/AC.1/SR.9, 3 de julio de 1947; E/CN.4/AC.1/SR.13, 8 de julio de 1947; E/CN.4/AC.1/SR.25, 18 de mayo de 1948; E/CN.4/AC.1/SR.37, 28 de mayo de 1948); en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados sí se consignaron causales específicas para reconocer esa condición.

La relación entre el estatuto de los refugiados y los derechos humanos se plasmó asimismo, en la Declaración de los Principios Internacionales de Moralidad estableciendo que dado que todo ser humano tiene derecho a la vida, es deber de los estados, tener dentro de los límites de sus respectivos medios, la carga resultante de la acogida de las personas desplazadas, refugiados, apátridas o las personas que huyen de la peste, la guerra o de catástrofes naturales (Resolución ONU A/C. 3/221 del 5 Octubre 1948) (traducción propia).

²¹ Las personas se desplazan por diversas causales que ponen en peligro su vida y libertad como: la persecución realizada por agentes estatales o civiles, los conflictos armados internacionales o internos, la violencia generalizada, la discriminación, etc.

²² Informe del Secretario General A/67/929–S/2013/399 9 de julio de 2013.

En un segundo momento, se considera que el derecho a solicitar asilo es un derecho fundamental, pues se ejerce para escapar de las violaciones contra los derechos humanos, de las cuales las autoridades de su país de origen o de residencia habitual no pueden o no quieren protegerlos. A las personas solicitantes de asilo debe garantizárseles la protección a sus derechos, y como ejemplo de ellos surge el principio de no devolución, la garantía de tener un trato justo en la evaluación de su petición y el acceso a un proceso legalmente constituido en el país que se solicita el asilo, pudiendo incluso recurrir sobre los fallos obtenidos (ACNUR, Nota de protección, 2006).

En un tercer momento, luego del reconocimiento de la condición de persona refugiada es necesario garantizar el goce y ejercicio de sus derechos fundamentales en el país de acogida, brindándole libertad de circulación, educación, trabajo, libertad de religión, entre otros²³, y la soluciones duraderas²⁴ a su situación a través de la repatriación voluntaria²⁵, el reasentamiento²⁶ y la integración local²⁷ (Seminario de Investigación en Formación, 2007).

1.5.1 Definición ampliada

La Convención de 1951 fue una respuesta a la necesidad de atender el problema de refugiados de aquella época²⁸, pero con el pasar de los años otras necesidades relacionadas al tema fueron surgiendo, de tal suerte que el concepto de refugiado contenido en dicha Convención se fue ampliando²⁹. El ejemplo más claro, en la región Latinoamérica, en cuanto

²³ Derechos establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

²⁴ Las soluciones duraderas son aquella que buscan poner fin a los problemas relacionados con el desplazamiento y que permiten a las personas reanudar una vida normal en un entorno seguro. Las tres soluciones duraderas tradicionales que plantea el ACNUR son la repatriación voluntaria, el reasentamiento y la integración local (Estudio sobre la integración local de las personas refugiadas en México, 2009).

²⁵ En la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/AC.96/897 del 9 de septiembre de 1997, se determina que “la repatriación voluntaria es la solución preferida de los problemas de los refugiados. Cuando las personas pueden reintegrarse de modo viable y seguro en sus países y comunidades de origen, la repatriación no solamente beneficia a los mismos repatriados sino que también puede facilitar la reconstrucción económica y la reconciliación en sociedades desgarradas por la guerra”.

²⁶ El Manual de Reasentamiento del ACNUR establece que el reasentamiento implica la selección y el traslado de refugiados desde un Estado en el cual han buscado protección hacia un tercer Estado que ha acordado admitirlos como refugiados con permiso de residencia permanente, también conlleva la oportunidad de convertirse con el tiempo en un ciudadano naturalizado del país de reasentamiento (ACNUR, 2011).

²⁷ La integración local ocurre cuando los refugiados reconstruyen su vida en un país donde han encontrado condiciones de seguridad y con el tiempo puedan llegar a obtener la residencia permanente o la ciudadanía, con lo que dejan de ser refugiados (Estudio sobre la integración local de las personas refugiadas en México, 2009).

²⁸ En los trabajos preparatorios de la Convención, el grupo de trabajo encargada de redactar la misma no especificó las razones por las cuales se establecieron únicamente esas cinco causales de persecución.

²⁹ Ejemplo de ello es la Convención de la OUA de 1969. La revista Migraciones Forzadas, número 43, de julio de 2013, contiene un artículo de la catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva Gales del Sur, Tamara Wood, denominado “Los Estados frágiles y la protección al amparo de la Convención de 1969 sobre los Refugiados en África”, en el que establece que: “El estatus legal de los individuos desplazados procedentes de Estados frágiles a menudo resulta ambiguo. Aquellos que puedan alegar un ‘fundados temores de ser perseguidos’ por una de las cinco razones (raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un colectivo social concreto u opinión política) tendrán derecho a ser protegidos al amparo de la Convención internacional de 1951

a la posibilidad de construir un concepto amplio de refugiado con base en los derechos humanos, es la Declaración de Cartagena de 1984.

La región latinoamericana gozaba de un alto prestigio en materia de asilo, pero ante la necesidad de los Estados de hacer frente a la crisis de refugiados ocurrida entre la década de los setenta y ochenta por motivos de persecución política y por la violencia generalizada en razón de los conflictos armados internos, surge la necesidad de hacer frente a determinadas carencias, tanto del Sistema Universal como del Sistema Interamericano³⁰. La Declaración de Cartagena responde a esa necesidad, al crear una visión más humana enmarcada en la dignidad de la persona y sus necesidades de protección, superando la visión restrictiva de la Convención (Noriega, 2005, pág. 111).

La Declaración contiene una definición ampliada del concepto de refugiado, que consiste en la incorporación de un elemento objetivo por encima del subjetivos (el fundado temor de persecución), y hace referencia a “personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad, o libertad, han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. Se alude a situaciones de hecho derivadas de conflictos o graves perturbaciones del orden público objetivamente constatables, y que sean causas de la huida de la persona, con lo cual queda establecida la relación causal entre las situaciones de hecho y la necesidad justificativa de la huida de las personas para salvar su vida, libertad o seguridad (Noriega, 2005, pág. 117).

Si bien es cierto, la Declaración no es vinculante para los Estados, en la actualidad, más de diez países de la región han incorporado la definición propuesta a sus legislaciones nacionales (Noriega, 2005, pág. 118), lo que garantiza la aplicación de los principios contenidos en la misma.

por la que se rigen los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados (Convención de 1951). Sin embargo, los individuos que huyen de los muchos otros síntomas de fragilidad del Estado, entre ellos una escasa gobernanza, la extendida falta de seguridad, la pobreza y la carencia de servicios básicos, a menudo quedan fuera de la Convención de 1951 porque son incapaces de demostrar que corren el riesgo de ser perseguidos a título individual o que existe la vinculación necesaria entre su peligro y cualquiera de las otras cinco razones que estipula la Convención.....esta laguna de la Convención de 1951 relativa a la protección fuese solucionada por su homóloga, la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África.....que expande la protección de los refugiados para incluir a personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares `debido a una agresión u ocupación externa, al dominio extranjero o a acontecimientos que perturben gravemente el orden público’.....La amplitud de las situaciones que cubre la Convención de 1969 ha hecho que se elogie encarecidamente a la Convención y por lo general se considera que protege jurídicamente a aquellas personas que huyen de las muchas formas de daño extendidas, generalizadas e indiscriminadas por las que típicamente se caracterizan las condiciones de vida en los Estados frágiles”.

³⁰ No obstante que para ese entonces la Convención de 1951 ya estaba vigente, esta no se aplicaba de forma frecuente en la región, pues los gobiernos la consideraban como una respuesta a los desplazamientos masivos de personas con ocasión de los conflictos armados ocurridos en Europa, fenómenos ausente hasta entonces en América Latina (La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho internacional de refugiados en América Latina, 2005).

Lo anterior sustenta la posibilidad de que cuando se trate de salvaguardar los derechos humanos, es viable ampliar los criterios de elegibilidad por la persecución causada por otros factores diferentes a los cinco establecidos en la Convención de 1951. Y estos otros criterios pueden adecuarse a la realidad y temporalidad de cada región, pero lo ideal sería que estos otros criterios sean reconocidos por todos los Estados, generando una aplicación más homogénea que al realizarse por regiones determinadas, con lo que se lograría una protección con mayor alcance y una distribución de la carga más equitativa entre los Estados.

1.6 Nuevas amenazas para la paz

A partir de la implementación de la Convención de 1951, la realidad ha cambiado; así, con el fin de la Guerra Fría y del alineamiento bipolar, la ONU adquiere un papel de vigilante y defensor de la paz en el mundo, esto se refleja en el discurso pronunciado por el Secretario General Butros Butros Ghali en su informe denominado “UN PROGRAMA DE PAZ”³¹, presentado al Consejo de Seguridad en el año de 1992, en este documento hace referencia a las amenazas militares, a otra dimensión de la inseguridad, y a nuevas amenazas como:

El desenfrenado crecimiento de la población, la carga aplastante de la deuda, las barreras que se oponen al comercio, las drogas y las diferencias cada vez mayores entre ricos y pobres. Cunden la pobreza, las enfermedades, el hambre, la opresión y la desesperación y, conjuntamente, se traducen en 17 millones de refugiados, 20 millones de personas desplazadas y migraciones de grandes números de seres humanos dentro de las fronteras nacionales y a través de ellas. Se trata de elementos que, a la vez, son fuente y consecuencia de conflictos que exigen una atención incesante y un alto grado de prioridad en las actividades de las Naciones Unidas.

Estas nuevas amenazas también fueron abordadas por el sucesor de Ghali, Kofi Annan, en el informe presentado ante la Asamblea General en agosto de 2000³², en el que expresó: “En este nuevo mundo, los grupos y las personas interactúan directamente cada vez con mayor frecuencia a través de las fronteras, sin que intervenga el Estado. Esto tiene sus peligros. La delincuencia, las drogas, el terrorismo, la contaminación, las enfermedades, las armas, los refugiados y los emigrantes circulan en todas direcciones con más rapidez y en mayor número que en el pasado. La gente se siente amenazada por hechos que ocurren muy lejos”.

El 2 de diciembre de 2004, Annan, presentó ante la Asamblea General el informe de Seguimiento de los Resultados de la Cumbre del Milenio³³, en el que se refiere al Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio³⁴, que hace un “llamamiento

³¹ Informe presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad A/47/277, S/24111, 17 de junio de 1992.

³² Informe presentado por el Secretario General en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas en agosto de 2000.

³³ Informe presentado ante la Asamblea General en el quincuagésimo noveno período de sesiones, el 2 de diciembre de 2004, documento A/59/565.

³⁴ Este grupo fue conformado, a solicitud de Annan en el informe que presentó en la Cumbre del Milenio de 2000, por expertos nacionales de Francia, Brasil, Noruega, Ghana, Australia, Reino Unido de Gran Bretaña e

para la adopción de un concepto más amplio de la seguridad colectiva, que encare tanto las amenazas nuevas como las antiguas y que atienda las preocupaciones de seguridad de todos los Estados, ricos y pobres, débiles y fuertes”.

Profundizando en el contenido del informe del Grupo de Alto Nivel denominado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, se presenta como amenazas a la seguridad internacional, cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional. Y siguiendo esta definición identifica seis grupos de amenazas:

1. Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental.
2. Los conflictos entre Estados.
3. Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala.
4. Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas.
5. El terrorismo.
6. La delincuencia organizada transnacional.

Dentro de estas 6 amenazas reconoce, entre otros, como agentes generadores de violencia, a las organizaciones criminales que son parte de la delincuencia organizada transnacional y a las pandillas juveniles. Establece el informe que la delincuencia organizada es una amenaza para el Estado y la sociedad, pues atenta contra la seguridad del ser humano y la obligación fundamental del Estado de mantener el imperio de la ley, la lucha contra este fenómeno contribuye a prevenir y resolver los conflictos internos, combatir la proliferación de armamentos y prevenir el terrorismo. Por su parte, menciona que las pandillas juveniles en muchas ciudades del mundo en desarrollo pueden aumentar su presencia y niveles de violencia debido a una combinación de factores como la explotación demográfica, la pobreza, la urbanización y el desempleo.

Por tanto, frente a estas nuevas amenazas que causan desplazamientos forzados, los criterios actualmente utilizados por los Estados para el reconocimiento de las personas refugiadas se encuentran por excelencia en el artículo 1 de la Convención, criterios que están siendo aplicados de forma restrictiva ante la argumentación de la necesidad de protección de los países, lo que cuestiona el sentido humanitario del estatuto en vista que busca proteger a las personas frente a la violación a sus derechos humanos, lo que no debería admitir restricción alguna.

Por ello, existen muchas críticas a la Convención de 1951 que sostienen que está desfasada, que no resulta viable, que está fuera de lugar y que es inflexible para solucionar los problemas actuales de los refugiados, otras afirman que si bien es cierto la Convención es el cimiento del

Irlanda del Norte, Uruguay, Egipto, India, Japón, Federación de Rusia, China, República Unida de Tanzania, Pakistán y Estados Unidos de América.

estatuto de los refugiados ésta no aborda adecuadamente las necesidades actuales y verdaderas de estas personas, además de esto, se están imponiendo limitaciones al sistema de protección de los refugiados ante la preocupación de los estados sobre su propia seguridad en el marco de la guerra global contra el terrorismo, lo que genera políticas de asilo más restrictivas (ACNUR, 2006, pág. 1).

Conclusión Capitular

La creciente necesidad de buscar protección internacional frente a las amenazas contra la vida e integridad que las personas enfrentaban en su propio país de origen o residencia, dio origen al estatuto de los refugiados. Este tema ha ido evolucionando constantemente, en un principio se crearon entidades no permanentes para atender de forma específica a refugiados provenientes de Europa, Siria, Armenia, etc., posteriormente, surgieron instituciones que ayudarían a enfrentar la crisis de refugiados después de la Primera Guerra Mundial, entre ellas la UNRRA y el OIR, pero sin alcanzar mayor éxito en sus operaciones. Fue hasta que la comunidad internacional comprendió que el problema no tendría una solución mediática y que se necesitaba la creación de una institución permanente, que surgió el ACNUR en 1950.

La concepción de las personas refugiadas por su parte, también ha sufrido modificaciones con el paso de los años, pues antes de la Segunda Guerra Mundial, se definía a los refugiados con criterios que hacían referencia a su nacionalidad u origen; después de la Guerra, los Estados decidieron adoptar una definición “general”, la que se incluyó en el Estatuto de ACNUR y después en la Convención de 1951, definición que fuera complementada posteriormente por el Protocolo de 1967.

La interrogante de cuáles son los criterios de elegibilidad para el reconocimiento de la condición de persona refugiada actualmente aplicados por los Estados, encuentra su respuesta en la Convención de 1951, estos criterios son: 1. Un temor fundado de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; 2. Que se encuentre fuera del país de su nacionalidad, pues el asilo debe solicitarse en un país distinto del propio; 3. Que no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país.

Serán los Estados a los que se les solicite el asilo, los encargados de verificar que las personas cumplan con estos requisitos para el reconocimiento, lo que harán a través de un procedimiento establecido. Si bien es cierto no existe un procedimiento estándar, con la ayuda del ACNUR se han realizado esfuerzos para crear procesos claros al interior de cada Estado. Es preciso que, a la par del análisis para identificar si una persona cumple con los criterios de elegibilidad establecidos, se realice una comprobación que la persona solicitante de asilo no incurra en las cláusulas de exclusión también contenidas en la Convención, pues de lo contrario se beneficiaría a personas que no son dignas de recibir esta protección.

Asimismo, se observa que si bien es cierto los criterios mundialmente utilizados por los Estados son los contenidos en la Convención, estos también han sido ampliados por instrumentos adaptados a la región y necesidades del momento, como ejemplo de ello se encuentra la Declaración de Cartagena de 1984 que sirve de referente para los países de

América Latina. Este concepto ampliado de refugiado se logra apelando al carácter humanitario del estatuto, que como se vio, está directamente relacionado a los derechos humanos y que busca ante todo la protección de estos derechos para las personas que están siendo perseguidas y a las que su Estado no puede o no quiere proteger.

Esta visión regional da la pauta para analizar la necesidad de ampliar los criterios de elegibilidad a nivel internacional, en vista que después de la Guerra Fría se han reconocido nuevas amenazas para la paz que se relacionan directamente con el desplazamiento forzado y la necesidad de buscar protección internacional de miles de personas.

Una de estas nuevas amenazas es la delincuencia organizada, dentro de la cual se encuentran las pandillas, que han sido reconocidas como agentes generadores de violencia; tema que se abordará en los posteriores capítulos de este trabajo, con la intención de comprobar que en efecto provoca en gran magnitud desplazamientos forzados principalmente en la región del Triángulo Norte de Centroamérica.

CAPITULO II
LA PERSECUCIÓN POR PARTE DE PANDILLAS ORGANIZADAS
COMO NUEVO CRITERIO DE ELEGIBILIDAD

En el presente capítulo se busca responder a la interrogante: Cuál es la relación que existe entre la persecución por pandillas organizadas y la migración forzada.

Para responder a esta interrogante, se realiza un estudio específicamente en la región conocida como Triángulo Norte de Centroamérica que comprende a Honduras, El Salvador y Guatemala, por la particularidad que presentan las pandillas en esta región y a su relación con el crimen organizado, lo que genera altos índices de violencia y desplazamientos forzados de la población civil que sufre los efectos del actuar de estas organizaciones criminales.

Originariamente las pandillas aparecen en Estados Unidos, extendiéndose a Centroamérica y México, y alcanzando incluso otros lugares del mundo como Europa. No obstante, la presencia de estos grupos criminales es más relevante en El Salvador, Honduras y Guatemala, mientras que en Costa Rica y Nicaragua su presencia y repercusión son mucho menores (Bravo, 2013, pág. 11); de ahí que el estudio se enfoca en el Triángulo Norte.

Algunas de las principales razones que explican estos contrastes entre los países de la región centroamericana, están relacionadas con los factores político-institucionales asociados con la respuesta de los Estados. Mientras que en Guatemala, Honduras y El Salvador, las policías desplegaron todas sus capacidades para ejecutar capturas masivas de pandilleros e implementaron leyes represivas como “la mano dura” y la “súper mano dura”, la policía nicaragüense impulsó un modelo creativo de prevención comunitaria de la violencia juvenil, ejecutada a través de la Dirección de Asuntos Juveniles que fue creada específicamente para atender jóvenes en riesgo y pandilleros (centroamerica, 2009, pág. 16).

Esta diferencia en la implementación de medidas represivas ha provocado la profesionalización de las pandillas en el Triángulo Norte, y ahora son las responsables de una importante cuota de la violencia que ocurre en estos países; las extorsiones, los ajusticiamientos internos y el sicariato, son una muestra de los nuevos patrones de violencia a los que han transitado estos grupos en su ascenso criminal (centroamerica, 2009, pág. 16).

Sumado a esto, recientemente el ACNUR ha registrado un número creciente de solicitantes de asilo – tanto de niños como de adultos – de El Salvador, Honduras y Nicaragua por lo que es importante conocer las razones de la migración forzada en estos países.

Para ello se expone la situación que actualmente se vive en el Triángulo Norte relacionada a la ola de violencia, se presenta un breve estudio sobre las pandillas organizadas y se realiza un análisis comparativo entre los efectos que estas producen y los efectos que los conflictos armados generan en la población civil, con el fin de visibilizar la afectación que ambos fenómenos producen a los derechos humanos de las personas que los enfrentan, y el tratamiento que a cada uno de ellos les están dando los países receptores de solicitudes de asilo. La comparación de esta afectación no se medirá en magnitud a través del manejo de cifras, sino en cuanto a los derechos humanos que se violentan en ambas situaciones.

Finalmente se presentará la relación directa que existe entre la persecución por las pandillas y el desplazamiento forzado en la región, ejemplificando esta realidad con casos recientes.

Todo ello con la intención de argumentar si en efecto la violencia que generan las pandillas organizadas en el Triángulo Norte influye en los desplazamientos masivos de personas que se registran en la región.

2.1 La situación de violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica

La región del Triángulo Norte de Centroamérica ha estado expuesta por décadas a conflictos sociales y políticos que provocaron miles de muertos y desaparecidos (Aguilar, S/A, pág. 1). Una vez alcanzada la paz y no obstante haberse iniciado procesos de democratización, la región enfrentó un auge de la violencia y criminalidad, posicionándola como una de las regiones más violentas del mundo (Aguilar, S/A, pág. 1).

Aunado a esto, expresiones de delincuencia organizada como el narcotráfico, el secuestro, el tráfico regional de vehículos y furgones robados, las redes de tráfico ilegal de personas y otros delitos de cuello blanco como las defraudaciones financieras y el blanqueo de dinero, están cobrando cada vez mayor notoriedad (Aguilar, S/A, pág. 1).

El problema de violencia en la región se agrava por la desigualdad que existe en la población. Para 2006 el índice Gini³⁵ sobre la desigualdad de ingreso reveló que Guatemala, Honduras y El Salvador figuran entre los 6 países con los niveles más elevados de desigualdad a nivel mundial. Se estima que más del 40 por ciento de la población de estos países sobreviven con menos de dos dólares al día, esto da cuenta de las limitadas oportunidades de desarrollo que tiene la población en esta región y en particular la población joven, entre quienes el acceso a las oportunidades educativas, formativas y laborales son cada vez más precarias (Aguilar, S/A, pág. 2).

Concretamente hablando de la violencia, un estudio realizado por la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia en marzo de 2011, identificó cuatro problemas principales que enfrenta la región centroamericana en relación al incremento de la violencia, estableciendo que:

1. Centroamérica se encuentra ubicada entre la principal zona productora de droga (Suramérica encabezada por Colombia) y la principal zona consumidora del continente Americano (Norteamérica, con los Estados Unidos de América a la cabeza);
2. Otro factor lo constituyen las pandillas directamente vinculadas a la extorsión, secuestros, narcomenudeo, etc.;
3. Un tercer factor radica en el hecho que en la mayoría de estos países los Estados de Derechos son débiles y fácilmente penetrables por las estructuras del crimen organizado;

³⁵El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa.

4. Finalmente el fácil acceso a las armas ligeras y recientemente a las armas de guerra, porque existe un mercado de armas ilegales muy sólido en la región y una legislación demasiado permisiva para tener acceso a ellas (La Red Centroamericana de Centros de pensamiento e Incidencia, 2011, pág. 19).

La ola de violencia más reciente empezó alrededor del año 2000 y para 2011 el número de homicidios por cada 100,000 habitantes había aumentado significativamente, registrando Honduras 92 y El Salvador 69 (UNODC, 2012, pág. 15). Este comportamiento se puede advertir en la gráfica siguiente:

Cuadro No. 1

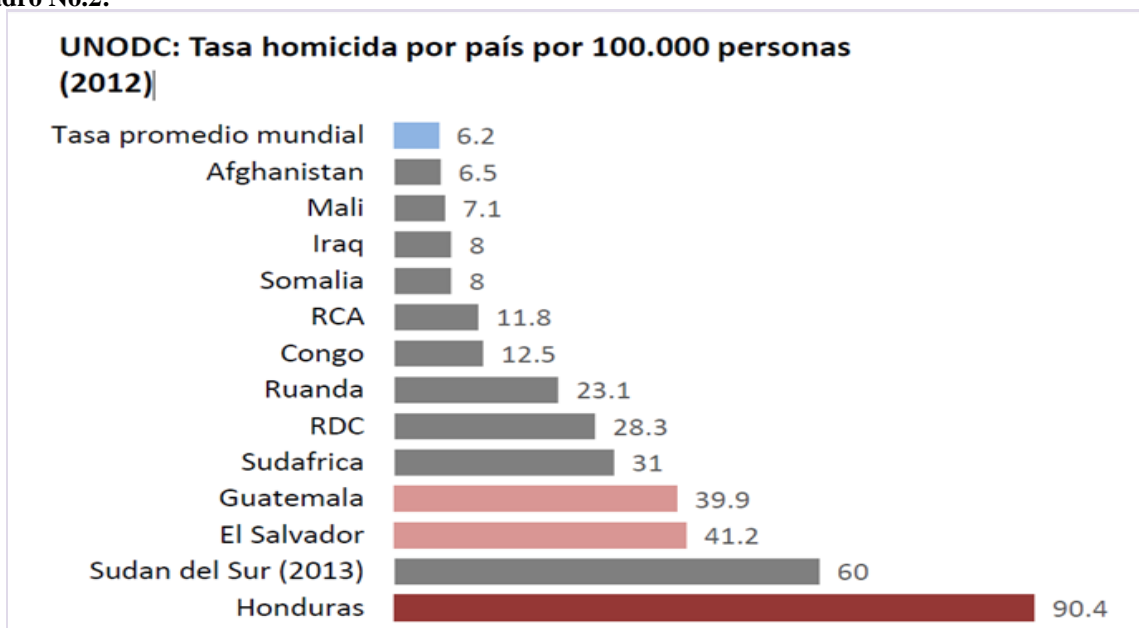
Gráfico 2: Tasas de homicidios en el norte de Centroamérica, 2000-2011



Fuente: UNODC, Homicide Database

Ya para 2012, los niveles de violencia homicida existentes en la región eran considerablemente superiores a los de países con conflictos armados o guerras como Sudán del Sur, Afganistán y Somalia (ACAPS, 2014, pág. 6). Esta situación se refleja en la gráfica siguiente:

Cuadro No.2:



Fuente: UNODC, Homicide Database

Estos altos índices de violencia que se viven en la región, acompañado el poco o nulo trabajo de las autoridades gubernamentales, ha provocado que los ciudadanos opten por la seguridad privada incluso sustituyendo la seguridad prestada por el Estado. Actualmente las empresas de seguridad privada tienen más elementos (un 400%), más recursos y mayor tecnología que las fuerzas del orden público, hecho que ha sido admitido por las mismas autoridades de los países de Centroamérica. Esta situación se plasma en el informe de armas ligeras de 2011, publicado por el Instituto de Estudios Internacionales de Guatemala (Centroamerica, 2013, pág. 14), del cual se desprenden las cifras siguientes:

Cuadro No. 3: Número de efectivos de seguridad nacional y privada en el Triángulo Norte

País	Policías Nacionales	Policías Privados
Guatemala	24.000	120.000
El Salvador	21.000	21.140
Honduras	13.500	60.000
Total	58.500	201.140

Fuente: elaboración propia a partir de los datos contenidos en el Informe sobre Derechos Humanos y Conflictividad en Centroamérica 2012-2013

Por otro lado, el acceso a la justicia también es muy cuestionado en la región del Triángulo Norte, pues el denominador común en estos países es la omisión de acciones orientadas a garantizar un efectivo acceso a la justicia, situación que se ve agravada por los recortes presupuestarios que las instituciones encargadas de colaborar con esta función sufren, con el tráfico de influencias, el nepotismo y los intereses de personas y funcionarios influyentes (Centroamerica, 2013, pág. 17).

Asimismo, la independencia judicial está fuertemente cuestionada y la impunidad que acontece en estos países debido a la falta de coordinación entre las instituciones de seguridad y las encargadas de impartir justicia provoca la desconfianza de la población en el sistema y la reducción de denuncias (Centroamerica, 2013, pág. 20). En Honduras por ejemplo, los altos índices de impunidad y la corrupción generalizada afecta no solo a la población más pobre y necesitada, sino también a profesionales, abogados, periodistas, jueces, defensores públicos, entre otros, que han llegado incluso a sufrir amenazas de muerte por realizar su trabajo (Centroamerica, 2013, pág. 20)

Por su parte, los sistemas penitenciarios de la región se encuentran en una situación alarmante, la sobrepoblación de las cárceles es superior al 50%, lo que pone en riesgo la salud de los privados de libertad y también permite que el sentido de reinserción sea desplazado por escuelas de criminales, a las cárceles los delincuentes van a reforzar y expandir sus técnicas para el cometimiento de crímenes. El hacinamiento provoca que las autoridades pierdan el control volviéndose un territorio exclusivo de los delincuentes, lo que les ha permitido montar una red de extorsiones y ordenar el cometimiento de más delitos desde adentro (Centroamerica, 2013, pág. 21). A septiembre del 2013 El Salvador era el país con más población reclusa en sus 22 centros penales, el sistema carcelario salvadoreño tiene capacidad sólo para 8,490 internos y alberga 26,489 reos, registrando una sobrepoblación de 17, 999 (Centroamerica, 2013, pág. 21).

En este contexto en el que se encuentra el Triángulo Norte, los altos índices de violencia han sido asociados a los grupos criminales que pertenecen al crimen organizado (como el Cartel del Pacífico, que es una alianza entre la Federación de Sinaloa y el Cartel del Golfo, y Los Zetas) y a las pandillas (la MS 13 y el Barrio 18) (UNODC, 2012, pág. 22). Las pandillas no han sido consideradas estructuras del crimen organizado como tal³⁶, pero sí como un instrumento que utilizan estos grupos para controlar o asegurar el negocio de la droga y del tráfico de personas, contribuyendo con su financiamiento, expansión, acceso a armamento

36 La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida como Convención de Palermo, define por “grupo delictivo organizado” a “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras o obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otros beneficios de orden material”. Ahora, si se aplica esta definición a las maras, fácilmente pueden estar incluidas allí, pero existen otras características del crimen organizado que no tienen las pandillas, siendo las más destacadas la relación con el poder político y económico, la capacidad de realizar sus actividades sigilosamente y la combinación de actividades legales con otras ilícitas (Ventura Jaime, Maras en El Salvador y su relación con el crimen organizado, 2010).

común y de guerra, protección por parte de altos funcionarios dentro de los Estados, entre otros (Vergara, 2013, pág. 86).

Son diversas las medidas que los países el Triángulo Norte han adoptado para combatir a estos grupos delincuenciales, entre ellas: las políticas en El Salvador de mano dura (2003) y súper mano dura (2004) o la Ley de Proscripción de Pandillas (2010); la política de cero tolerancia y la Operación Trueno en Honduras (2003) o el Plan Escoba en Guatemala (2003), en dónde, además, se registró un número importante de ejecuciones extrajudiciales de jóvenes residentes en barrios marginales (Tager, 2013). Asimismo, se llevaron a cabo reformas penales en las que se tipificaba como delito la pertenencia a las pandillas y al tiempo que se efectuaron redadas y detenciones masivas, cuyo resultado fue el aumento significativo de la población penitenciaria con todos los problemas que el hacinamiento conlleva (Tager, 2013).

Por su parte, en El Salvador, el 9 de marzo del 2012 se anunció una tregua entre las dos pandillas principales que operan en ese país, la MS-13 y el Barrio 18, en la que acordaron un cese de hostilidades entre ambas, comprometiéndose a parar los homicidios entre pandillas, así como la extorsión; posteriormente el reclutamiento, las acciones contra las escuelas y finalmente la violencia contra las mujeres (Bravo, 2013, pág. 39).

Con esta tregua los homicidios bajaron significativamente en el país, antes de ella se registraba un aproximado de 15 cada día y con la tregua se redujeron a 8 diarios, lo que ha demostrado que aproximadamente el 80% de la actividad criminal de ese país, ha estado directamente relacionada con el accionar de estos grupos, y por lo tanto, es preciso combatir a estas organizaciones para lograr una reducción de la violencia y la criminalidad (Bravo, 2013, pág. 41). El problema es que esta tregua no logró mantenerse en el tiempo y para 2013 el incremento en los homicidios era evidente, en 2014 prácticamente se considera que la tregua entre las pandillas se ha terminado.

Cuadro No 4

La situación del Triángulo Norte puede resumirse de la siguiente forma:

1. La ola de violencia más reciente empezó alrededor del año 2000 y para 2011 el número de homicidios había aumentado significativamente. Ya para 2012, los niveles de violencia existentes en la región eran considerablemente superiores a los de países con conflictos armados o guerras como Sudán del Sur, Afganistán y Somalia.
2. El poco o nulo trabajo de las autoridades gubernamentales respecto de los indicios de delincuencia y violencia que se registra en la región, ha provocado que los ciudadanos opten por acudir a la seguridad privada incluso sustituyendo la seguridad prestada por el Estado.
3. La independencia judicial está fuertemente cuestionada y la impunidad que acontece en estos países debido a la falta de coordinación entre las instituciones de seguridad y las encargadas de impartir justicia provoca la desconfianza de la población en el sistema y la reducción de denuncias.
4. Los sistemas penitenciarios de la región se encuentran en una situación alarmante, la sobrepoblación de las cárceles es superior al 50%, lo que pone en riesgo la salud de los privados de libertad y también permite que el sentido de reinserción sea desplazado por escuelas de criminales.
5. Los altos índices de violencia han sido asociados a los grupos criminales que pertenecen al crimen organizado (como el Cartel del Pacífico, que es una alianza entre la Federación de Sinaloa y el Cartel del Golfo, y Los Zetas) y a las pandillas (la MS 13 y el Barrio 18).

Fuente: elaboración propia

2.2 Pandillas Organizadas³⁷

De forma general, las pandillas surgieron como “pandillas juveniles”, que eran grupos de jóvenes que se reunían y se organizaban en un territorio determinado con el fin de buscar protección, identidad y un sentido de respeto³⁸. La participación en robos y otros delitos de

³⁷ En el presente trabajo se utiliza indistintamente la palabra “maras” o “pandillas” para referirse a las mismas organizaciones criminales en estudio.

³⁸ Malcom W. Klein define a las pandillas juveniles como: Cualquier grupo de adolescentes que (a) son percibidos, en general, por otros residentes en su barrio como una agrupación distinta; (b) se reconocen a sí mismos como grupo denotable (en la amplia mayoría de los casos, el grupo tiene un nombre), y (c) han participado en un número de incidentes delictivos suficiente como para suscitar una respuesta negativa sistemática por parte de los residentes del barrio y/o de las fuerzas del orden (Klein, Malcom, Street Gangs and

menor categoría tenían como finalidad asegurar el consumo de drogas y alcohol pero no era un fin en sí mismo (Santamaria, 2013, pág. 65).

Las primeras investigaciones indicaban que éstas organizaciones sencillamente agotaban su ciclo y se disolvían a medida que sus miembros crecían, se consideraba que tenían carácter temporal y que formaban parte de la evolución normal de los jóvenes, por consiguiente, aunque pudiesen representar una molestia para la sociedad no eran vistas como una amenaza de largo plazo para la ley y el orden (Haze, 2010, pág. 9).

Ahora bien, en el Triángulo Norte esta concepción de pandillas juveniles ha evolucionado hacia una forma de estructura criminal convirtiéndose en “pandillas organizadas”³⁹, con la capacidad de perpetuarse en el tiempo a través de la constante incorporación de miembros, el reemplazo de los que se retiran al alcanzar la madurez, y el desarrollo de un sentido de identidad; así, la pandilla existe con independencia de uno o más líderes en particular (Haze, 2010, pág. 10). Pero además de perpetuarse en el tiempo, están buscando su fortalecimiento y expansión a través de alianzas con grupos criminales transnacionales para obtener beneficios de la extorsión, el narcomenudeo y el tráfico de armas (Santamaria, 2013, pág. 65).

Esta transformación se explica por dos momentos relacionados con la migración de centroamericanos. El primer momento ocurre en la década de los ochenta, con la llegada masiva de niños y jóvenes de países del Triángulo Norte a Estados Unidos a causa de los enfrentamientos armados (en el caso de Guatemala y El Salvador) o de la fuerte violencia social que se vivía en sus países de origen (como fue el caso de Honduras). Estos jóvenes ante la exclusión social y la discriminación que enfrentaban, empezaron a formar parte de las pandillas latinas para ganar respeto y protección de otros grupos criminales, así fueron ingresando a la pandilla del Barrio 18⁴⁰ y a la Mara Salvatrucha⁴¹ (Santamaria Balcameda, 2007, pág. 108).

Street Workers, citado por Hazen, Jennifer en el estudio denominado Análisis de las pandillas desde la perspectiva de los grupos armados, 2010).

³⁹La Oficina Federal de Investigación de los Estados Unidos define a las maras como “una empresa delictiva que tiene una estructura organizativa, que actúa con una continua conspiración delictiva, que emplea la violencia y cualquier otra actividad delictiva para mantener la empresa.” (citado por Rebeca García Bravo en informe presentado por CEAR, Madrid 2013).

⁴⁰ Un estudio realizado por Rebeca García Bravo en 2013 denominado Maras en Centroamérica y México, establece que la Pandilla de la Calle 18, originariamente estaba integrada exclusivamente por inmigrantes mexicanos indocumentados, posteriormente fue la primera que rompió con las barreras raciales al aceptar miembros de otras razas, lo cual derivó en su rápida expansión por EEUU, México, El Salvador, Honduras y Guatemala.

⁴¹ De acuerdo a Rebeca García Bravo, un salvadoreño inmigrante en Los Ángeles fundó la pandilla denominada Wonder 13, la primera que integrarían sólo salvadoreños, pero que actualmente está abierta a miembros de otras nacionalidades y que crecería gracias a los inmigrantes y refugiados procedentes de El Salvador huyendo de la Guerra Civil en 1979, con el tiempo se le conocería como Mara Salvatrucha o MS 13.

En octubre de 2012, el Departamento del Tesoro estadounidense, incluyó a la MS-13 en la lista de grupos criminales más peligrosos del mundo, lo que le permitirá a las autoridades congelar cuentas de los miembros de la pandilla para tratar de evitar que el dinero producto de actividades criminales contamine negocios lícitos. La

El segundo momento se da en los años noventa, cuando una vez consolidada la paz en los países de Centroamérica, la oficina del entonces llamado Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos deportó a miles de migrantes de origen centroamericano, aludiendo razones de seguridad. Pero dicho proceso fue desordenado y abrupto, y no estableció mecanismos de coordinación que permitieran a los países receptores identificar de manera efectiva a los deportados que tuvieran antecedentes penales. De acuerdo con cifras oficiales, entre 1998 y 2004 fueron deportados 106,826 hondureños, 87,031 salvadoreños, 64,312 guatemaltecos, y de este total (258,169), 50,000 tenían antecedentes criminales⁴² (Santamaria Balcameda, 2007, pág. 109).

De manera general se pueden señalar algunas características de las pandillas violentas que las diferencian de las pandillas juveniles tradicionales (Bravo, 2013, pág. 13), tales como:

- El ingreso se da a través de procesos de iniciación. Los jóvenes son golpeados y las jovencitas violadas, se han registrados casos donde el requisito para ingresar es el homicidio de civiles o de miembros de la pandilla contraria.
- Comisión de delitos mayores como forma habitual de actuación, tales como homicidios, violaciones, atracos, secuestros o tráfico de drogas.
- Vínculos con el crimen organizado, de donde obtiene armas de grueso calibre, la droga que distribuyen, y realizan asesinatos por encargo.
- Elevado número de integrantes, estos ingresan de manera voluntaria aunque recientemente se registra un incremento en los reclutamientos forzados.
- Grafitos, tatuajes y señales como medio de expresión y distinción, igualmente lo utilizan para delimitar su territorio.
- Uso indiscriminado de la violencia, los asesinatos son cometidos con barbarie, desmembran los cuerpos de sus víctimas y los entierran en cementerios clandestinos.
- Estado de guerra permanente con otras pandillas por el control del territorio.
- Bajo perfil ante las autoridades, esta es la última medida que han tomado, muchos miembros nuevos han dejado de tatuarse para poder infiltrarse en los aparatos de seguridad del Estado.

lista incluye a organizaciones como el cártel del narcotráfico Los Zetas y a las mafias Yakuza, japonesa, y La Camorra, italiana (Publicado por el periódico digital salvadoreño El Faro el 11 de octubre de 2012).

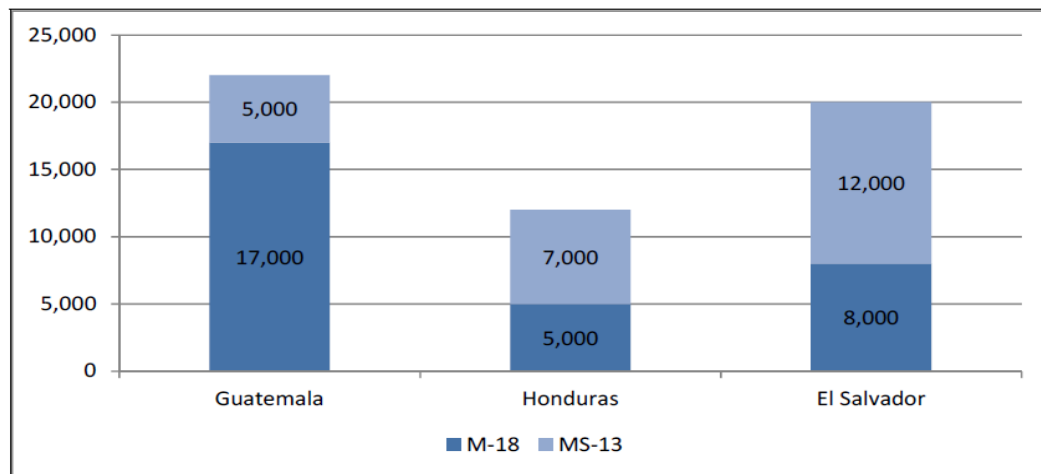
⁴² El informe de 2014 presentado por el Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos, denominado "Pandillas en América Central", señala que los antecedentes criminales de las personas deportadas, se encuentran relacionados con crímenes cometidos exclusivamente en los Estados Unidos, pudiendo estos no coincidir con los delitos estipulados en los países de origen de estas personas, pues no todos los deportados por antecedentes criminales son miembros de pandillas, algunos es por cargos relacionados a consumo de drogas y otras faltas no violentas. Lo cierto es que, a pesar de que las autoridades de los países de Centroamérica han solicitado a los oficiales de los Estados Unidos que brinden el historial criminal completo de las personas que deportan, incluyendo si son miembros de pandillas, las autoridades no lo hacen, únicamente mencionan el delito por el cual están siendo deportados; El Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos (ICE) no indica si son miembros de pandillas a menos que esta sea la razón principal para la deportación y generalmente no es el caso. Sin embargo en 2014 se suscribió un acuerdo con México, Guatemala, Honduras y El Salvador para compartir esta información.

- Ocupación de un determinado sector territorial, en países pequeños como El Salvador controlan todo el territorio lo que dificulta que las víctimas se oculten fácilmente.
- Imposición sobre población más indefensa mediante el terror, también cobran la llamada “renta” a través de las extorciones generalmente dirigidas a pequeños empresarios y al transporte colectivo.
- Obediencia ciega del miembro hacia el líder, sin importar si el líder se encuentra guardando prisión.
- Pertenencia al grupo de por vida, castigándose la salida no autorizada con la muerte, lo que dificulta la reinserción en la sociedad de los miembros que deciden abandonarlas.

En este contexto, el reclutamiento voluntario y forzado de las pandillas reporta números alarmantes, así, un informe presentado por el Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos, utilizando datos ofrecidos por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC, reveló el número aproximado de miembros de pandillas en los países del Triángulo Norte para 2012, encontrando que 22,000 jóvenes guatemaltecos pertenecían a estos grupos criminales, seguido por 20,000 en El Salvador y 11,000 en Honduras, haciendo un total de 53,000 miembros (Seelke, 2014, pág. 6), estos datos se presentan el grafico siguiente:

Cuadro No. 5:

Figure 1. Estimated Gang Membership in the Northern Triangle of Central America, 2012



Source: U.N. Office on Drugs and Crime (UNODC), *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: a Threat Assessment*, September 2012.

Como se puede observar, el fenómeno de las pandillas en el Triángulo Nortes es tan complejo por las condiciones dentro de los países afectados, los niveles de violencia que generan, por su cercana relación con las organizaciones del crimen organizado, y porque los sistemas de combate y prevención internos no han dado resultados. Todo ello implica que ningún país pueda abordar por sí solo esta realidad, requiriendo soluciones prontas y conjuntas para resolver el problema (La Red Centroamericana de Centros de pensamiento e Incidencia, 2011, pág. 9).

2.3 Afectaciones a la sociedad generadas por la violencia ejercida por las pandillas

Una vez que se ha presentado la situación de violencia que se vive en el Triángulo Norte de Centroamérica y la forma de operar de las pandillas, es preciso, conocer los efectos que esta persecución produce a la población civil; esto se realiza a la luz de los efectos que los conflictos armados internos generan sobre los derechos humanos de la población por los altos índices de violencia que conlleva todo conflicto.

Lo anterior con la finalidad de comprobar que son muy similares en cuanto al impacto que causan ambos fenómenos, por lo que la atención que debería prestarse a las solicitudes de asilo en ambos casos debería ser similar. Ahora bien, el estudio no pretende cuantificar estas afectaciones sino visibilizar que los efectos se dirigen a violentar los mismos derechos de las personas sin importar cuál es el contexto en el que tales violaciones ocurren.

Según el derecho internacional humanitario, los conflictos armados no internacionales se definen como las hostilidades que se producen dentro del territorio de un único Estado, sin que las fuerzas armadas de otros Estados intervengan. Las características que debe presentar el conflicto armado para ser catalogado como interno son: a) las fuerzas gubernamentales de un país se enfrentan a aquellas que definen como grupos rebeldes, disidentes o insurgentes (como los grupos guerrilleros), y b) La violencia debe ser prolongada y el grupo no gubernamental debe estar organizado, contar con una estructura de mando y controlar territorio (Internacional, 2008).

Por su parte, el CICR reconoce el término “Otras Situaciones de Violencia” (OSV) para definir acontecimientos que si bien no alcanzan a ser catalogadas como conflicto armado las consecuencias humanitarias pueden ser tan serias como las de un conflicto⁴³, dentro de ellas están: desórdenes civiles, disturbios, represión estatal, violencia post-electoral, violencia de pandillas o manifestaciones (ACAPS, 2014, pág. 3). Estas formas de violencia algunas veces pueden resultar más brutales para la población, aunque se diferencian de los conflictos en el hecho de que no hay dos contendientes claros con fines políticos (ACAPS, 2014, pág. 3).

Tomando en cuenta lo anterior se procede a realizar el análisis de las afectaciones a la población civil en ambas situaciones de violencia:

a) Violaciones relativas al derecho a la vida

El Secretario General de Naciones Unidas en su informe relativo a la protección de civiles durante los conflictos armados de 2013⁴⁴ expresó, que en los conflictos armados internos el

⁴³ El derecho internacional humanitario no se aplica a los disturbios internos, tales como revueltas u otras situaciones de violencia interna, de los que se ocupan el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal (publicación Amnistía Internacional, 2008, “Déjenos en paz, la población civil, víctima del conflicto armado interno de Colombia”).

⁴⁴ Presentado al Consejo de Seguridad por medio de la resolución S/2013/68922 el 22 de noviembre de 2013

incumplimiento de las normas de derecho se manifiesta de muchas formas, entre ellas: el asesinato deliberado de civiles; los ataques contra objetivos civiles, como escuelas y centros de salud; la obstrucción de la asistencia humanitaria; la violencia sexual; la desaparición forzada; la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; el reclutamiento y la utilización de niños; las agresiones contra periodistas y activistas de derechos humanos; y la no adopción de medidas para hacer que quienes perpetren violaciones o las instiguen rindan cuentas.

Los niños y jóvenes son las principales víctimas de los conflictos, por ejemplo en el reclutamiento forzoso con frecuencia se utilizan técnicas brutales para adoctrinar e insensibilizar a los jóvenes y convertirlos en combatientes obedientes, obligándoles incluso a matar a sus propios familiares o vecinos, y proporcionándoles drogas y alcohol. No obstante, el alistamiento voluntario también es común, motivado por factores como la falta de oportunidades de empleo y educación, la pérdida o la separación de los familiares, etc. (Waszinkin, 2011, pág. 27).

En términos generales, las guerras civiles de El Salvador y Guatemala durante la década de los setenta y noventa, dejaron alrededor de 300,000 muertos y 50,000 desaparecidos (Aguilar, S/A, pág. 1). Si bien muchas de estas muertes fueron producto de la lucha entre los ejércitos y los grupos insurgentes, otro gran número de ellas fue producto de masacres y asesinatos indiscriminados con lujo de barbarie contra la población civil, como se narra en informes especiales como el de la Comisión de la Verdad para El Salvador denominado “De la Locura a la Esperanza”, y en el denominado “Guatemala memoria del silencio”.

La situación actual que generan las pandillas organizadas no es muy diferente a la presentada, ya que, las masacres cometidas por estos grupos criminales ya no son extrañas, matan familias completas, o de forma individual por venganza, encargo o como rito de iniciación. La mayoría son asesinadas con arma de fuego pero también se registran muertes con arma blanca, estos homicidios incluso son cometidos en lugares públicos como autobuses, unidades de salud, mercados, etc. y a plena luz del día. Otra práctica que realizan es la desaparición de personas que comúnmente se encuentra asesinadas con señales de tortura en cementerios clandestinos o nunca se llega a saber de ellas (ACAPS, 2014, pág. 9).

El grupo más vulnerable son hombres jóvenes entre 15 y 34 años, que sufren de amenazas o reclutamiento forzados (ACAPS, 2014, pág. 13), pero también existen otros grupos amenazados como empresarios, transportistas, miembros de la pandilla contraria y jóvenes que han decidió abandonarlas para reintegrarse a la sociedad, niñas que obligan a formar familias con ellos, personas LGBT, entre otros. Es alarmante la reducción en la edad del reclutamiento de menores, puesto que ha bajado de los 10 años a los 7, esto se debe a que enfrenta penas más reducidas en caso de ser atrapados cometiendo un delito (ACAPS, 2014, pág. 47).

b) Violaciones relativas al derecho a la integridad personal y a la libertad

i) Libertad sexual

En los conflictos civiles la violencia sexual se utiliza como estrategia militar para infundir miedo a la población, como represalia por los supuestos abusos cometidos por la otra parte, para humillar y degradar al adversario, para desplazar a determinados grupos de población de ciertas zonas, o como parte de una estrategia de “limpieza étnica” (Waszinkin, 2011, pág. 26). Las mujeres y las niñas son especialmente vulnerables a este tipo de violencia cuando recrudecen los conflictos armados, son violadas, raptadas para su explotación sexual y obligadas a contraer matrimonio (SGONU, 2003, pág. 6).

Los niveles de violencia sexual causados por las pandillas son comparables a aquellos que existen en las zonas de guerra. En 2013, hubo un total de 12.252 evaluaciones médico-legales por delitos sexuales: 2.561 en Honduras, 6.552 en Guatemala y 3.139 en El Salvador, a las que hay que añadir las no reportadas, si bien es cierto no todas estas agresiones son producto de pandillas se estima que un buen porcentaje sí es consecuencia de la actuación de estas (ACAPS, 2014, pág. 14).

La violencia sexual se ha convertido en una parte de la vida cotidiana de estas personas que internalizan su sufrimiento y rara vez buscan ayuda por miedo o desconocimiento. Los ataques pueden deberse a “ritos de iniciación”, “regalos de cumpleaños” o al rechazo frente a las propuestas de miembros de pandillas (ACAPS, 2014, pág. 38).

ii) Libertad ambulatoria

En los conflictos armados internos es muy común que se restrinja la libertad ambulatoria dentro del territorio, ya sea por el ejército o por los grupos insurgentes que controlan zonas estratégicas. Esta restricción la realizan para conseguir el control de un territorio o de los recursos naturales, para debilitar al adversario atacando y destruyendo los medios de subsistencia de la población civil, o para expulsar a un determinado grupo de población de determinada zona (SGONU, 2003, pág. 27). Generalmente la restricción viene acompañada del desplazamiento interno de la población o incluso internacional en búsqueda de protección.

Las pandillas actúan de forma similar, imponiendo “toques de queda” y/o fronteras invisibles en los territorios que controlan. El acceso a estos es limitado incluso para el personal humanitario y de seguridad (policía, fiscalía, medicina legal) que debe “negociar” el ingreso, así como para la población tanto residente como visitante (ACAPS, 2014, pág. 46).

Estos altos niveles de violencia están reactivando modalidades de migración no voluntaria (desplazamiento forzado interno o transfronterizo) (ACAPS, 2014, pág. 8). Familias y comunidades enteras son obligadas a abandonar sus casas cuando estas son de interés estratégico o no pueden cubrir “la renta”, ya sea por su localización, potencial uso como almacén de armas y drogas o centro operacional, incluso en ocasiones para ser usadas como centros de tortura, conocidas como “casas locas” o “destroyer” (ACAPS, 2014, pág. 20).

iii) Libertad de expresión

En los conflictos internos la libertad de expresión se ve restringida al nivel de desapariciones y ejecuciones de la población civil que manifiesta o se perciba que están en contra del gobierno de turno, y con mayor razón incumbe al personal de los medios de comunicación que trabaja en estos contextos. Según el Comité para la Protección de los Periodistas, desde 1992, 859 profesionales han perdido la vida en la región del Triángulo Norte, registrándose la mayor incidencia entre 2003 y 2010 (Waszinkin, 2011, pág. 28).

Por su parte, las pandillas han implementado en sus zonas de control la ley “ver, oír, y callar” que provoca autocensura y limitaciones en la libertad de expresión comunitaria, además de prohibir su participación en cualquier tipo de programa comunitario o consulta como encuestas o investigaciones académicas y periodísticas (ACAPS, 2014, pág. 7).

Para 2013 se reportó un caso de homicidio en Guatemala y otro en Honduras donde ocho líderes comunitarios fueron asesinados después de participar en actividades consultivas (ACAPS, 2014, pág. 47). Otro caso se registró en El Salvador en el año 2009, cuando miembros de pandillas asesinaron al foto-periodista Christian Poveda, luego que ellos mismos le permitieron realizar un documental sobre la vida al interior de las pandillas denominado “la vida loca”, por este caso se condenó a miembros de la pandilla del barrio 18 (Lemus, 2009).

iv) Libertad patrimonial

Es conocido que en las guerras civiles la libertad patrimonial se restringe, pues los conflictos traen consigo la destrucción de bienes públicos y privados, pero también el saqueo, el robo y la destrucción de bienes de la población afectada, con consecuencias graves en la vida de las familias y de las comunidades, acarreando un mayor empobrecimiento de éstas (CVR, 2013, pág. 308).

En el caso de las pandillas estas también restringen la libertad patrimonial, ya que gran parte de sus acciones van orientadas al robo, hurto y extorción, afectando a la mayoría de comerciantes formales e informales, microempresas, pequeños y medianos negocios. También son afectados el transporte público, los puestos en los mercados, tiendas, abarroterías, salones de belleza, jardines de infancia, ferreterías, tiendas de ropa y calzado, mecánicos, escuelas, e incluso vendedores ambulantes y niños de la calle dedicados a la mendicidad (ACAPS, 2014, pág. 32).

Las extorsiones afectan a la economía local y familiar ya que los pagos de estas repercuten en el precio final que paga el consumidor del producto, en algunas zonas incluso existe un monopolio del pequeño comercio, así como de las marcas comerciales disponibles en relación a servicios como el de abastecimiento de agua o servicios de transporte afines a las pandillas (ACAPS, 2014, pág. 7).

En el caso preciso de El Salvador, un estudio realizado por la Asociación Nacional de la Empresa Privada ANEP en 2013 reveló que las micro y pequeñas empresas pagan al año un aproximado de \$ 18 millones de dólares de los Estados Unidos de América en concepto de “renta” por las extorsiones (Zablah, 2013). Para 2014 el Consejo Nacional de la Pequeña Empresa de El Salvador (CONAPES), presentó un estudio reflejando que entre marzo y mayo de 2014 un aproximado de 1,500 empresas habían cerrado producto del no pago de las extorsiones, y que 47 de sus agremiados habían sido asesinados a manos de las pandillas por esta circunstancia (Vásquez, 2014).

v) Educación

El estudio denominado “La educación víctima de la violencia armada”, llevado a cabo por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO en 2010, sobre los ataques dirigidos contra instituciones, personal educativo y estudiantes de todo el mundo, documentó que este tipo de ataques se ha incrementado drásticamente. De igual forma reveló, que los niños corrían un riesgo notable de ser reclutados a la fuerza o de ser víctimas de la violencia sexual en ataques a los centros escolares o en el trayecto entre su casa y la escuela (Waszinkin, 2011, pág. 27). Esto trae como consecuencia la interrupción de la educación porque las familias mantienen a los niños alejados de las escuelas por miedo a los ataques (SGONU, 2003).

Las pandillas también manifiestan un gran interés sobre los centros educativos. Información de medios de prensa presentan asesinatos de estudiantes fuera de los centros escolares, en 2011 fueron asesinados 139 alumnos y 6 maestros en escuelas de El Salvador, para 2013, en Guatemala se reportaron 20 maestros asesinados y 28 estudiantes (ACAPS, 2014, pág. 28). Este actuar de las pandillas ha generado abandonos y traslados de profesores en zonas de alto riesgo, afectando la calidad de la educación (ACAPS, 2014, pág. 28), los centros educativos se han convertido en lugares de reclutamiento.

Por lo anterior, se puede decir que los países del Triángulo Norte enfrentan situaciones similares a los conflictos armados pero generadas por las pandillas, tales como:

Cuadro No. 6

Afectaciones a los derechos humanos en los conflictos armados internos	<ul style="list-style-type: none">- Asesinato deliberado de civiles- Ataques contra objetivos civiles como escuelas y centros de salud- Obstrucción a la asistencia humanitaria- Violencia sexual- Desaparición forzada- Reclutamiento forzado, incluso de menores- Agresión contra periodistas y activistas de derechos humanos
Afectaciones a los derechos humanos por parte de las pandillas organizadas	<ul style="list-style-type: none">- Masacres de personas- Homicidios en lugares públicos como autobuses, unidades de salud, mercados, etc.- Violencia sexual- Restricciones a la libertad ambulatoria en territorios controlados por la pandilla- Restricción a la libertad de expresión, asesinato y extorción a periodistas- Robo, hurto y extorciones a comerciantes- Ataques en escuelas y reclutamientos forzados de estudiantes

Fuente: elaboración propia

Una vez que se ha visibilizado que la afectación a los derechos humanos es similar en ambos casos, es preciso conocer las acciones que toman los Estados receptores de solicitudes de asilo basadas en la persecución en uno y otro caso.

2.3.1 Reconocimiento de la persecución en los conflictos armados como criterio de elegibilidad

Ante los efectos que generan las guerras civiles en la población, es preciso manifestar que si bien es cierto la Convención de 1951 no aborda específicamente la cuestión de los civiles que huyen de un conflicto, a no ser que se trate de un grupo particular que sufra persecución en el marco del mismo, ACNUR ha mantenido desde hace tiempo que la gente que huye en esta situación debería ser considerada en general como refugiada si su propio Estado no quiere o es incapaz de protegerla (ACNUR, 2009, pág. 20).

Se entiende así que la definición de refugiado de la Convención se aplica tanto en tiempo de paz como de guerra, ya sea ésta de carácter nacional o internacional (ACNUR, 2005, pág. 64). Además, muchas persona que huyen de los conflictos armados están dentro de la definición de refugiados debido a que estos tienen raíces en diferencias étnicas, religiosas o políticas que los convierten en víctimas específicamente por pertenecer a ciertos grupos, sin importar si este es grande o pequeño (ACNUR, 2005, pág. 66).

De acuerdo a las estadísticas de ACNUR para 2013, los países que lideraban la expulsión de refugiados son los que se encuentran en guerras internas como Afganistán, Siria, Somalia, Sudan y Colombia (ACNUR, 2013, pág. 16). De los primeros diez países de origen ocho se encuentran en guerras, como se muestra en los gráficos siguientes:

Cuadro No.7



Fuente: Tendencias Globales 2013, ACNUR

En 2013, el incremento de reconocimientos a nivel mundial aumento a un 44% y se diversifico principalmente debido a la crisis de Siria⁴⁵, pues 64.300 solicitudes fueron presentadas por ciudadanos sirios, es decir aproximadamente 1 de cada 14 solicitudes. Más de 100 países o territorios informaron de solicitantes de asilo sirios, dirigidas a países cómo Alemania, Estados Unidos, Sudáfrica, entre otros (ACNUR, 2013, pág. 52).

⁴⁵ En septiembre de 2013, el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y los ministros de Iraq, Jordania, Líbano y Turquía, cuatro países que acogen a desplazados sirios, solicitaron a la comunidad internacional unirse para detener los combates en Siria: "Pedimos encarecidamente a la comunidad internacional que supere sus diferencias y que sea una para detener la lucha. Todas las acciones que crean el flujo de refugiados deben cesar. Se necesita una solución política que con urgencia ponga fin a este ciclo de terror" (Publicado por el Centro de Noticias de la ONU, el 04 de septiembre de 2013 http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=27363#.VF_19Z-AqnU).

Lo anterior demuestra que el mayor número de solicitudes en la actualidad provienen ya no de países en conflictos internacionales sino más bien de países con conflictos internos, y ante estas nuevas necesidades de protección internacional, aunque no encontrándose expresamente estipulado este criterio de elegibilidad en la Convención, los países receptores de solicitudes de asilo, están siendo más flexibles en el reconocimiento de la condición de refugiado por esta causa, pues no son desconocidos las atrocidades que contra los civiles se cometen. Ejemplo de ello son los programas especiales que Canadá y Honduras implementaron para acoger a los refugiados durante el conflicto armado en El Salvador, los programas de acogida que han implementado Ecuador y Venezuela para los refugiados colombianos, y más recientemente, la atención que los países en general brindan a esta crisis de refugiados sirios⁴⁶

Con base en lo anterior, se observa que la comunidad internacional está prestando una amplia atención a las crisis de refugiados que actualmente están generando los conflictos armados internos. Atención que perfectamente pudiera otorgarse para el reconocimiento en caso de persecución por las pandillas organizadas, en vista que el alcance nocivo de los efectos generados por estos grupos criminales es similar al de las guerras civiles, debiendo comprometerse la comunidad internacional a prestar asistencia urgente y a aplicar los procesos establecidos sin restricciones para determinar la condición de personas refugiadas que alegan un temor fundado por persecución por pandillas organizadas.

2.4 Las pandillas organizadas como agentes de persecución

Con el fin de entender un poco más la relación que existe entre la persecución que ejercen las pandillas con la creciente migración que registran los países del Triángulo Norte, el Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes CIDEHUM a solicitud de ACNUR, realizó en 2012, el diagnóstico denominado “Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica”⁴⁷.

Según este documento, los países de la región centroamericana son conocidos por la salida de migrantes en condición regular e irregular buscando un futuro mejor, condiciones de trabajo más dignas y una vida económicamente estable. Las causas de la salida de estas personas son múltiples, entre ellas, la extrema pobreza, la exclusión social, la falta de trabajo, pocas posibilidades de arraigo, violencia intrafamiliar, abuso de poder y violencia de género, entre otras, pero aunada a estas causas se encuentra recientemente, el desplazamiento forzado

⁴⁶ Ante el llamado de ayuda del ACNUR respecto a los refugiados provenientes de Siria, 17 países respondieron que acogerían a más de 10 mil refugiados que buscan instalarse en otros países, en búsqueda de un mejor futuro. Entre estos países figuro México, EUA, Brasil, Australia, Alemania, Suecia, Suiza y Austria (Publicado por periódico digital Mas por Mas de México, el 1 de octubre de 2013 <http://www.maspormas.com/nacion-df/mexico/mexico-recibira-refugiados-sirios#sthash.dmdjRB3.dpuf>)

⁴⁷ El diagnóstico no hace diferenciación entre pandillas organizadas y crimen organizado, pero como se manifestó antes, no se ha podido comprobar que las pandillas sean parte del crimen organizado más allá de que existe una colaboración entre ambas estructuras, por lo que en este trabajo se entienden como organizaciones diferentes.

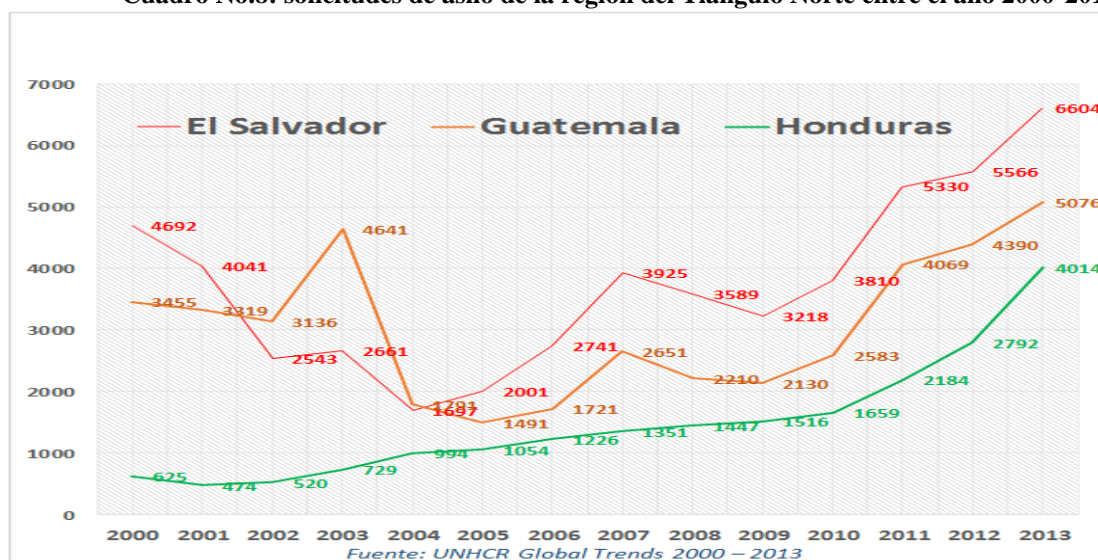
por la violencia y criminalidad en la región (CIDEHUM, Desplazamiento Forzado y Necesidad de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica, 2012, pág. 11).

Al respecto, las pandillas organizadas que actúan en el Triángulo Norte, como se vio anteriormente, ejercen acciones violentas contra los civiles, y ante el temor de sufrir nuevos abusos y violaciones de sus derechos humanos, algunas víctimas solicitan protección en distintas instituciones del Estado, como el Ministerio Público (Fiscalías), Ministerios de Relaciones Exteriores, Procuradurías de Derechos Humanos, Comisiones Nacionales de Derechos Humanos, organizaciones no gubernamentales e iglesias, pero la mayoría de las veces las respuestas son poco efectivas ante el creciente número de casos y la magnitud de las necesidades de protección (CIDEHUM, Desplazamiento Forzado y Necesidad de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica, 2012, pág. 14).

La mayoría de instituciones estatales de estos países no cuentan con los recursos necesarios para atender a las personas que sufren de temor fundado en razón de la persecución por pandillas organizadas, o en el peor de los casos no otorgan la importancia que la situación requiere. Lo que resulta contraproducente, pues lejos de evitar que las personas emigren a otros países arriesgando su vida en busca de solicitar asilo, contribuye a que las personas perseguidas consideren esta opción como la única forma de huir de este peligro.

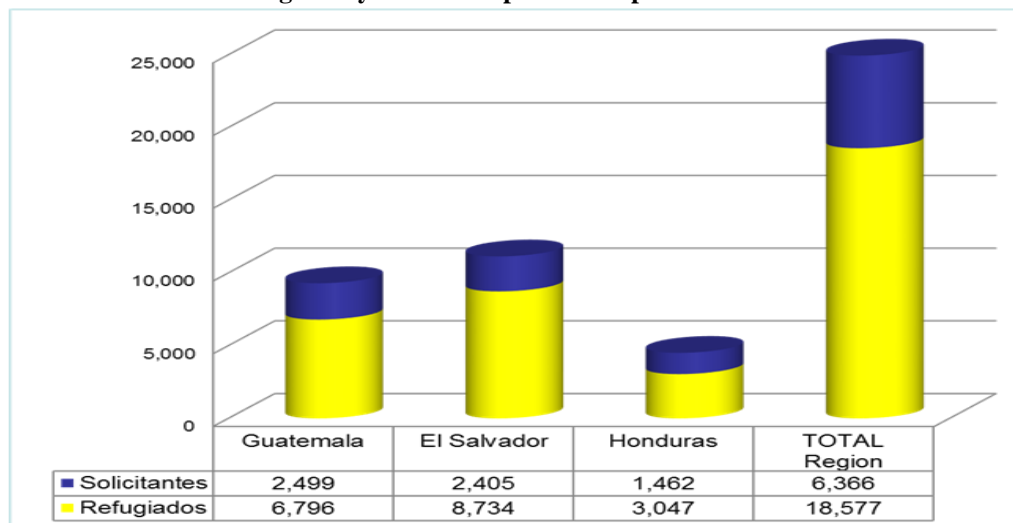
En este contexto, la violencia y la criminalidad vienen generando cada vez más desplazamientos forzados al exterior de los países de origen. Si bien, no se tienen datos precisos de cuantas solicitudes de asilo se realizan con base al temor de persecución por grupos criminales, un informe de ACNUR muestra el claro incremento de solicitudes procedentes de los países de la región en estudio desde el año 2000 hasta el 2013 (ACNUR, 2014), lo cual da cuenta de la relación directa entre el incremento de la violencia y la solicitudes de asilo, como se observa en el siguiente gráfico:

Cuadro No.8: solicitudes de asilo de la region del Tiangulo Norte entre el año 2000-2013



Aunado a las cifras anteriores, están los datos que muestran que para 2013 ACNUR reporta que hay aproximadamente 18,577 refugiados y 6,366 solicitudes de asilo pendientes de resolver provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica (ACNUR, 2014):

Cuadro No. 9: Numero de refugiados y solicitudes pendientes para el 2013



Fuente: ACNUR global trends, 2013

Además, los países que reciben más refugiados de origen centroamericano son los mismos de la región, principalmente Estados Unidos y Canadá, pero también aunque en menor número, México, Nicaragua y Costa Rica (ACNUR, 2014), como se refleja en este gráfico:

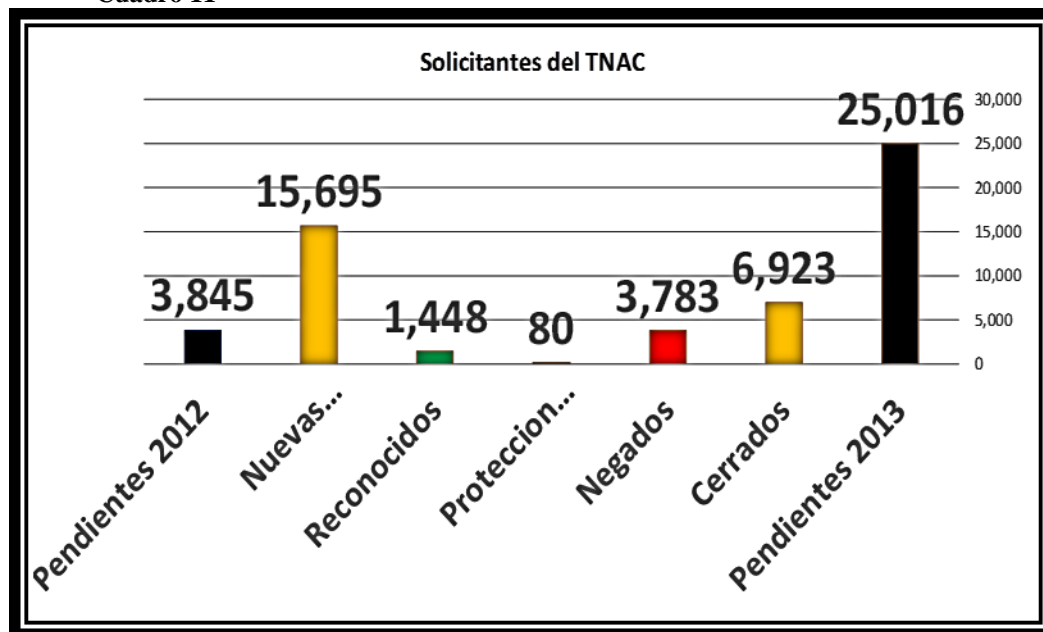
Cuadro 10



Fuente: Population Statistics UNHCR

Pero de esas solicitudes 2 de cada 3 son negadas, aproximadamente 7,000 casos son cerrados sin determinación, y el incremento en nuevas solicitudes va del 13% para 2012 al 30% para 2013, lo que genera saturación en el sistema y un incremento de casos pendientes (ACNUR, 2014):

Cuadro 11



Fuente: UNHCR Global Trends 2013

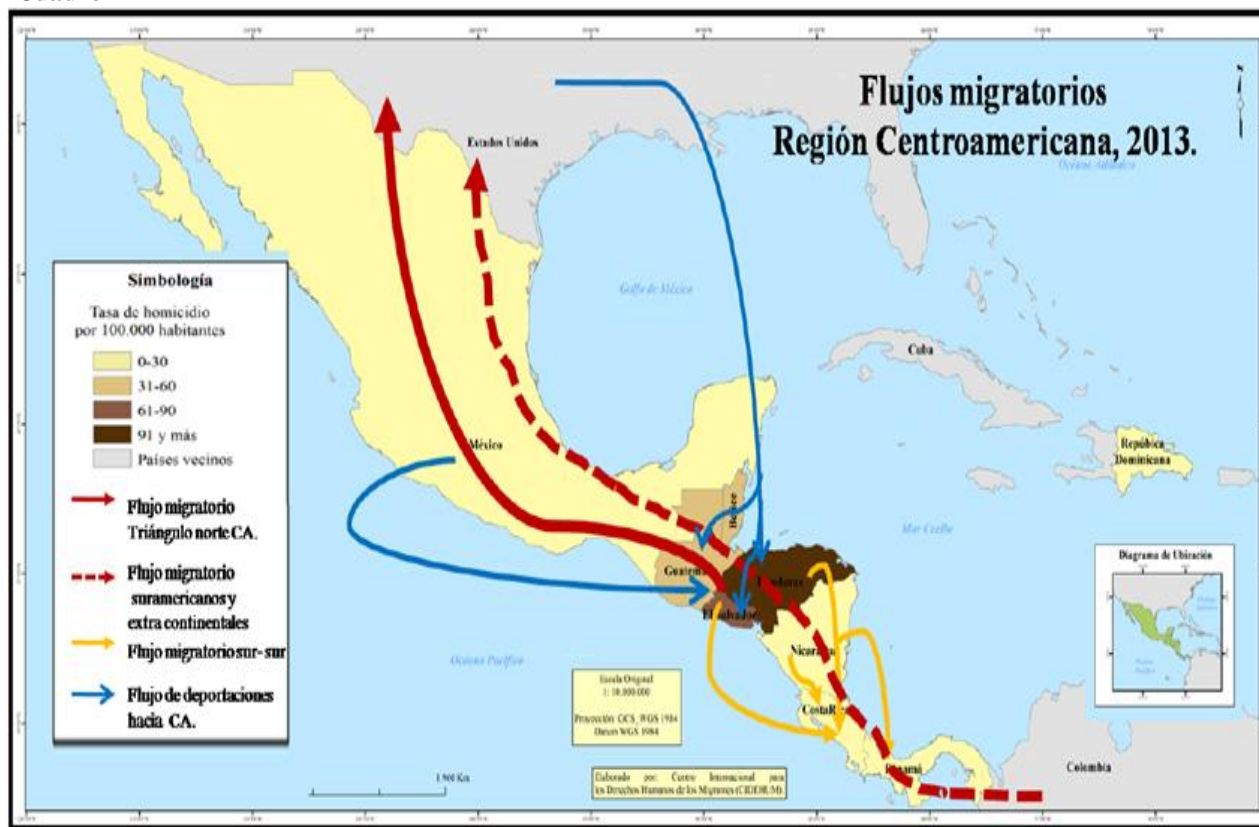
Lo anterior permite inferir que gran parte de este incremento de solicitudes de refugio es potencializado por las actividades violentas realizadas por las pandillas organizadas, ya que estas fungen como uno de los principales agentes generador de violencia en el Triángulo Norte. Por ello el ACNUR actualmente tiene presencia en Guatemala, El Salvador y Honduras, a través de sus agencias socias, en coordinación con su Oficina Regional en Panamá. Igualmente, mantiene oficinas nacionales en Costa Rica y México (CIDEHUM, 2012, pág. 13).

2.4.1 Comportamiento del desplazamiento

Ante las amenazas sufridas, inicialmente se da el desplazamiento interno individual o familiar o por medio de búsqueda de redes de apoyo cercano, posteriormente se da un desplazamiento interno a otras zonas más alejadas del lugar de origen y finalmente el cruce de fronteras (CIDEHUM, Desplazamiento Forzado y Necesidad de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica, 2012, pág. 15).

Para 2013, los flujos migratorios de la región centroamericana en relación con los homicidios registrados en la zona se mostraban de la siguiente forma:

Cuadro 12



Fuente: CIDEHUM

En general se observa que el flujo migratorio del Triángulo Norte se mueve hacia Norteamérica, este contiene a los migrantes económicos y a los desplazados forzados que la mayoría de veces suelen confundirse. Pero también se observa un flujo sur sur que se mueve hacia Nicaragua, Costa Rica y Panamá, este grupo suele estar constituido mayoritariamente por desplazados forzados buscando refugio. Asimismo, se ve que las deportaciones provienen de Estados Unidos pero también de México donde son atrapados un buen número de migrantes ilegales en ruta.

Es preciso manifestar que Costa Rica es un país receptor histórico de personas refugiadas. Recientemente, la Comisión Económica para América Latina CEPAL se refirió a Costa Rica como uno de los 10 principales países receptores de población migrante del mundo. Y los países del Triángulo Norte se ven beneficiados de ello con base a la Declaración de Cartagena de la cual Costa Rica es suscriptor (CIDEHUM, Desplazamiento Forzado y Necesidad de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica, 2012, pág. 39).

2.4.2 Disparidad de criterios en relación a la evaluación de solicitudes de asilo fundamentadas en la persecución por pandillas organizadas

Las personas que sufren de desplazamientos forzados coinciden con los grupos vulnerables a la violencia ejercida por las pandillas como son los jóvenes, empresarios, madres de familia, etc. Se destaca que estas personas han sufrido una o más pérdidas significativas, no solamente de bienes materiales sino también de familiares, que generalmente han tenido que moverse al interior de los países en varias ocasiones (CIDEHUM, Desplazamiento Forzado y Necesidad de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica, 2012, pág. 30).

Pese a observar que las pandillas organizadas han sido reconocidas por la comunidad internacional como agentes generadores de violencia y a que los actos de estos grupos organizados producen efectos nocivos en los derechos humanos de las personas que sufren por las pandillas organizadas, pudiendo equipararse a los efectos que sobre los derechos fundamentales generan los conflictos armados, en la práctica el tratamiento que se le da a las solicitudes de asilo fundamentadas en persecución por pandillas es todavía muy restrictivo.

Por lo general, la situación no está siendo examinada como un fenómeno particular de desplazamiento forzado transnacional, sino como un tema de seguridad nacional o regional, por lo que la mayoría de solicitudes de asilo son rechazadas y las personas deportadas; de hecho, en casos más extremos las solicitudes ni siquiera son aceptadas para dar inicio al proceso legalmente establecido (CIDEHUM, Desplazamiento Forzado y Necesidad de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica, 2012, pág. 31). Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha expresado de la siguiente forma:

Caso de la familia Pacheco Tineo vs. Bolivia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (noviembre de 2013)⁴⁸

En la sentencia la Corte manifestó:

“.....en ciertos casos en que las autoridades migratorias toman decisiones que afectan derechos fundamentales, como la libertad personal, en procedimientos tales como los que puedan desembocar en la expulsión o deportación de extranjeros, el Estado no puede dictar actos administrativos o judiciales sancionatorios sin respetar determinadas garantías mínimas²....”

⁴⁸La familia Pacheco constituida por padre, madre y tres hijos, originarios de Perú, solicitaron refugio en Bolivia en 1995 manifestando persecución y temor por orden de captura en su contra por supuesta vinculación con el terrorismo. Posteriormente en 1998 se movieron a Chile donde fueron reconocidos como refugiados, luego en 2000 intentaron regresar a Perú pero persistía la orden de captura en su contra por lo que deciden ingresar de forma ilegal a Bolivia buscando protección. En Bolivia la esposa fue capturada por el ingreso ilegal a ese país y expulsada a Perú.

En definitiva, un procedimiento que pueda resultar en la expulsión o deportación de un extranjero debe tener carácter individual, de modo que permita evaluar las circunstancias personales de cada sujeto, no debe discriminar en razón de nacionalidad, color, raza, sexo, lengua, religión, opinión política, origen social u otro estatus, y ha de observar las siguientes garantías mínimas:

i) ser informado expresa y formalmente de los cargos en su contra, si los hubiere, y de los motivos de la expulsión o deportación. Esta notificación debe incluir información sobre sus derechos, tales como:

a. la posibilidad de exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión y oponerse a los cargos en su contra;

b. la posibilidad de solicitar y recibir asesoría legal, incluso a través de servicio público gratuito de ser aplicable y, de ser el caso, traducción o interpretación, así como asistencia consular, si correspondiere;

ii) en caso de decisión desfavorable, debe tener derecho a someter su caso a revisión ante la autoridad competente, presentarse o hacerse representar ante ella para tal fin,

iii) la eventual expulsión solo podrá efectuarse tras una decisión fundamentada conforme a la ley y debidamente notificada.

En consecuencia, cuando un extranjero alegue ante un Estado un riesgo en caso de devolución, las autoridades competentes de ese Estado deberán, al menos, entrevistar a la persona y realizar una evaluación previa o preliminar, a efectos de determinar si existe o no ese riesgo en caso de expulsión.

.... aún si los Estados pueden determinar los procedimientos y autoridades para hacer efectivo ese derecho, en aplicación de los principios de no discriminación y debido proceso, se hacen necesarios procedimientos previsibles, así como coherencia y objetividad en la toma de decisiones en cada etapa del procedimiento para evitar decisiones arbitrarias....”

Fuente: elaboración propia con base a: Sentencia pronunciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 25 de noviembre de 2013

Existen otros casos donde las autoridades de los Estados receptores no consideran a las pandillas organizadas como ente capaz de generar un temor fundado de persecución o una amenaza contra la vida, seguridad o libertad por alguno de los motivos contenidos en las definiciones de los instrumentos internacionales relativos al estatuto de refugiado. En otros casos en los que sí se considera a las pandillas como agente persecutor, se establece únicamente como delincuencia común en el ámbito nacional, invisibilizando su carácter organizado y regional, y por lo tanto las necesidad de protección internacional de las víctimas (CIDEHUM, Desplazamiento Forzado y Necesidad de Protección, generados por nuevas

formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica, 2012, pág. 32). Esto se refleja en el siguiente caso:

Caso de la familia Álvarez Rivera

La familia Álvarez está compuesta por Rafael, Elsy y sus tres hijas, en El Salvador país del que son originarios, eran propietarios de una agencia de viajes en Cojutepeque, Cuscatlán. En 2009, víctimas de las extorsiones por parte de pandilleros del Barrio 18, decidieron emigrar a Canadá y solicitar asilo.

Una jueza del servicio de inmigración de Canadá rechazó la solicitud y dio un ultimátum para su deportación, argumentando que no cree que los pandilleros salvadoreños encarcelados sean capaces de extorsionar desde los penales y que más bien la tregua entre esos grupos ha permitido mejorar la seguridad en El Salvador.

Esto a pesar de que la familia presentó copias de las denuncias de las extorsiones en la Policía salvadoreña, también se entregó una certificación del Programa de Protección de Víctimas y Testigos, al que tuvo que renunciar, pero tampoco se valoró. Actualmente el caso se encuentra en proceso de apelación a la espera que las pruebas sean valoradas.

Este caso de la familia Álvarez Rivera ha sido difundido ampliamente como ejemplo de las dificultades que las personas que alegan persecución por pandillas sufren para que se les reconozca la condición de persona refugiada en países fuera de la región centroamericana.

Fuente: Elaboración propia con base a: Publicación de El Diario de Hoy el día miércoles 25 de septiembre de 2013 http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=8196274

En otros casos, la atención a una situación de crisis de derechos humanos provocada por la persecución de pandillas está siendo tratada como un asunto de gestión migratoria administrativa por parte de los Estados receptores, como si fuera el caso de personas que forman parte de los movimientos migratorios tradicionales de carácter socioeconómico. Ante esta situación, incluso se observa que las autoridades de los países del Triángulo Norte, ven la necesidad de protección internacional de sus propios ciudadanos cuando huyen pasando frontera e incluso refieren sus casos a las instancias nacionales encargadas de la determinación de la condición de refugiado en los países receptores, pero no han reconocido todavía la necesidad de brindar atención y protección a las víctimas del desplazamiento forzado interno, así como la importancia de fortalecer los mecanismos nacionales de protección (CIDEHUM, Desplazamiento Forzado y Necesidad de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica, 2012, pág. 32). Esto puede observarse en la reciente crisis de niños migrantes que enfrentan los países del Triángulo Norte:

La crisis de los niños migrantes de Centroamérica

En junio de 2014 se conoció del alarmante número de niños centroamericanos que viajaban solos y que habían sido detenidos en la frontera entre México y Estados Unidos, situación que ha sido catalogada como crisis humanitaria pues los centros de detención fueron saturados. Se calcula que hasta julio del presente año eran más de 50,000 mil.

La migración indocumentada de menores no es un fenómeno nuevo, de hecho coincide con el incremento de la violencia registrada en Centroamérica en el año 2000. El siguiente cuadro muestra el incremento en el número de detenciones de menores por año en la frontera entre Estados Unidos y México, desde 2009 hasta 2014:

País	2009	2010	2011	2012	2013	2014
El Salvador	1,221	1,910	1,394	3,314	5,990	11,436
Guatemala	1,115	1,517	1,565	3,835	8,068	12,670
Honduras	968	1,017	974	2,997	6,747	15,027
México	16,114	13,724	11,768	13,974	17,240	12,146
Total	19,418	18,168	15,701	24,120	38,045	51,279

Fuente: www.cbp.gov, citado por El Faro

Un estudio realizado por el centro de investigación Pew reveló que el mayor número de menores oscila entre las edades de los 0 a los 12 años. Raúl Hinojosa Ojeda, profesor de UCLA y director del Instituto de Integración y Desarrollo de Norteamérica determinó que la causal de esta crisis es la actuación de las pandillas en el Triángulo Norte de Centroamérica, de igual forma el representante regional del ACNUR para México, Centroamérica y Cuba, Fernando Protti, mencionó que la principal causa del desplazamiento forzado, es la amenaza de las pandillas o maras y el narcotráfico o crimen organizado transnacional.

Con el fin de hacer frente a esta crisis humanitaria los presidentes de Guatemala, Honduras y El Salvador se reunieron en el mes de julio con Representantes de los países miembros de la Organización de Estados Americanos OEA, con senadores y con el Presidente de los Estados Unidos, Barak Obama, la intención era obtener alguna condición migratoria para los miles de niños detenidos e incluso solicitar refugio. Luego de la reunión con el Presidente Obama este expresó la decisión de deportar a los niños migrantes a sus países de origen por su condición de indocumentados.

Ante esta decisión del Gobierno de Estados Unidos, el representante adjunto del ACNUR en Colombia, Martin Gottwald solicitó "...revisar la situación de cada niño porque existen muchos perfiles diferentes", aseguró que muchos casos cumplen con los requisitos

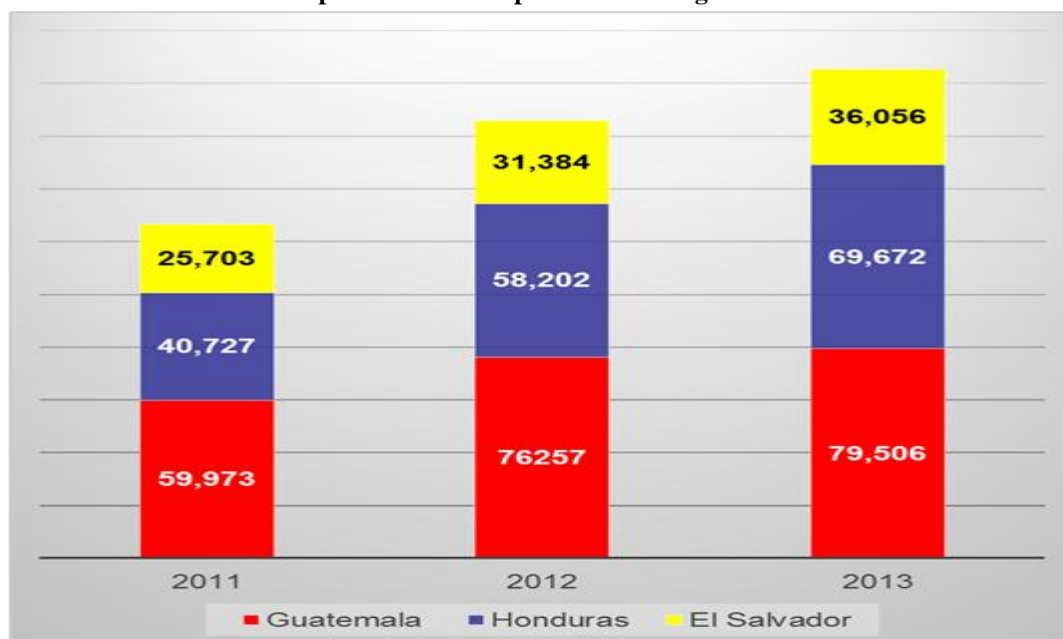
establecidos en la Convención de 1951 para reconocer la condición de refugiado y agregó que "Hay que preguntar a cada niño por qué salió de su país de origen".

Fuente: Elaboración propia con base a: Reportaje publicado por El Faro el 19 de marzo de 2014, denominado "ACNUR: las maras son en El Salvador la principal causa de 'desplazamiento forzado' <http://www.elfaro.net/es/201403/internacionales/15084>; Reportaje realizado por Manuel Orozco y publicado en el diario digital El Faro el 2 de julio de 2014, denominado "La crisis de los menores: una migración forzada" <http://www.elfaro.net/es/201407/opinion/15627>; Reportaje publicado por La Prensa Gráfica el 17 de julio de 2014, denominado "ACNUR pide estudio individual de casos de niños migrantes en EUA" <http://www.laprensagrafica.com/2014/07/17/acnur-pide-estudio-individual-de-casos-de-nios-migrantes-en-eua>; Reportaje realizado por Oscar Díaz publicado en La Prensa Gráfica el 24 de julio de 2014 denominado "C.A. busca solución a crisis de niños migrantes" <http://www.laprensagrafica.com/2014/07/25/ca-busca-solucion-a-crisis-nios-migrantes>; Reportaje realizado por Jimena Aguilar publicado por La Prensa Gráfica el 04 de agosto de 2014, denominado "Crece cifra de migrantes menores de 12 años" <http://www.laprensagrafica.com/2014/08/04/crece-cifra-de-migrantes-menores-de-12-aos>; Reportaje realizado por Pilar Marrero, publicado por La Opinión el 07 de agosto de 2014, denominado "Narcotráfico y pandillas, la raíz de la crisis humanitaria" <http://www.laopinion.com/noticias-inmigracion/narcotrafico-pandillas-crisis-humanitaria>

Por otro lado, es muy común la revictimización de las poblaciones que huyen por amenazas, extorsiones y otros abusos provocados por pandillas, estas personas han cruzado una frontera internacional, han sido interceptadas e internadas en centros de presentación o detención administrativa debido a un ingreso irregular y se encuentran esperando la deportación o expulsión a su país de origen. Muchos deportados salieron precisamente de sus países por el accionar de las pandillas y esta situación los hace aún más vulnerables pues corren el riesgo de ser identificados e incluso asesinado (CIDEHUM, Desplazamiento Forzado y Necesidad de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica, 2012, pág. 32).

En 2013, se calcula que se deportaron a más de 185,000 personas provenientes del Triángulo Norte, de ellas el 60% retornó por vía aérea de los Estados Unidos y 40% de México, mayoritariamente por vía terrestre (ACNUR, 2014, p. 10). Esta situación se presenta en la gráfica siguiente:

Cuadro No. 13: Deportaciones a los países del Triángulo Norte durante 2011-2013



Fuentes: ACNUR, El Salvador: Dirección General de Migración y Extranjería; Guatemala: Dirección General de Migración; Honduras: Centro de Atención al Migrante Retornado

Con todo lo anterior, se observa que las solicitudes de asilo también se han incrementado y por la situación de violencia que las pandillas generan en el Triángulo Norte, no se duda que una buena parte de ellas sean fundamentadas en la persecución que estos grupos criminales realizan a la población civil. Pero también, se observa un incremento en la deportación de personas provenientes de los países de esta región lo que lleva a inferir que la mayoría de solicitudes de asilo son rechazadas y las personas necesitadas de protección internacional son tratadas como migrantes económicos.

Cuadro No. 14

Principales argumentos para negar las solicitudes de asilo fundamentadas por persecución por pandillas organizadas

1. La problemática de la violencia generada por las pandillas en relación con los desplazamientos forzados no está siendo examinada como un fenómeno de desplazamiento forzado transnacional, sino más bien como un tema de seguridad nacional que debe ser resuelto al interior de cada país.
2. Las autoridades de los Estados receptores de solicitudes de asilo no consideran que las pandillas organizadas tengan el poder suficiente como para intimidar a la población civil, no generan temor fundado ni constituyen una amenaza contra la vida de las personas.
3. Se reduce el accionar de las pandillas a simples grupos delincuenciales menores, invisibilizando la relación que tienen con estructuras del Crimen Transnacional Organizado que las hace más fuertes.
4. Se considera a los migrantes como parte del movimiento tradicional que buscan mejoras económicas y no que huyen por temor fundado, lo que provoca que los casos sean desarrollados como migración ilegal y las personas deportadas al país, poniendo en más riesgo su vida.

Fuente: elaboración propia

Conclusión Capitular

La ola de violencia que inició en el año 2000 específicamente en el Triángulo Norte de Centroamérica es alarmante, pues genera índices de homicidios más altos que los arrojados por países que actualmente se encuentran en guerras civiles como Afganistán, Somalia y Sudan del Sur, entre otros. Por ello los estudios internacionales la califican como una de las zonas más peligrosas a nivel mundial. Este problema se ve agravado por el posicionamiento estratégico de Centroamérica, que es utilizada por las organizaciones del crimen organizado como un corredor de droga, armas y personas indocumentadas que transitan hacia Estados Unidos, asimismo, los índices de desigualdad y pobreza que sufre la población propician el fortalecimiento de las organizaciones criminales, a quienes se les atribuye una buena parte de los homicidios cometidos en la región.

Los problemas para combatir los altos índices de violencia radican en el reducido número de denuncias, la desconfianza en el sistema policial y judicial que en muchos casos puede estar infiltrado por las organizaciones criminales, la sobrepoblación carcelaria pues el sentido de la readaptación social es desplazado por las escuelas del crimen que operan dentro de los penales, los programas represivos de combate a las pandillas que traen como consecuencia que cambien en su forma de operar, que consigan armas de mayor calibre y que desencadenen olas de homicidios por sectores específicos.

Las pandillas en el Triángulo Norte surgieron como grupos de vándalos juveniles, pero fueron evolucionando a verdaderos grupos criminales organizados por la influencia que provocaron los deportados de Estados Unidos una vez finalizados los conflictos armados en la

región. Actualmente se encuentran conformadas por un aproximado de 53,000 miembros y la edad de ingreso fue disminuyendo hasta registrar casos de menores entre 7 y 12 años.

El fortalecimiento y la estabilidad de las pandillas en esta zona proviene de la relación estrecha que tienen con los grupos del crimen organizado, que las utilizan para controlar zonas específicas, colaborar con el narcomenudeo y el sicarito. Por lo tanto las pandillas del Triángulo Norte están más equipadas y son más violentas que las pandillas de cualquier otra región.

El temor que generan en la población es a través de los homicidios, masacres, robos, violencia sexual, extorciones, y los grupos más vulnerables son los habitantes de las zonas controladas, los menores que son acosados para su ingreso a la pandilla, las jovencitas que son perseguidas para formar hogares con ellas, los pequeños y medianos empresarios e incluso los comerciantes informales. Los estudios revelan que la actuación de las pandillas y los efectos que producen en los derechos de la población civil son similares a los provocados por conflictos armados internos, donde los civiles suelen ser blanco de ejecuciones indiscriminadas, desaparición forzada, tortura, violencia sexual, reclutamiento y utilización de niños.

Pese a tratarse de dos fenómenos con diferente naturaleza y contexto, las afectaciones que ambos generan en la sociedad han provocado una situación de crisis humanitaria⁴⁹ que debe ser atendida por los Estados de manera frontal. En ese sentido, si a los desplazados transfronterizos por conflictos armados se les ha reconocido la necesidad de protección internacional, de igual forma se puede y se debe reconocer tal protección y asistencia a los desplazados por la persecución por las pandillas organizadas.

Esta afirmación encuentra su sustento en la relación que la actuación de las pandillas tiene con el desplazamiento forzado de personas provenientes de El Salvador, Honduras y Guatemala, que hasta el año 2013 registraban aproximadamente 18,000 refugiados y 6,000 solicitudes sin procesar, sin contar las rechazadas o desistidas.

El aumento en el número de los desplazados transfronterizos de estos países, se ha visto incrementado junto con la ola de violencia que se registra en la región y con el incremento del número de miembros de pandillas; es decir que, mientras las pandillas se fortalecen los niveles

⁴⁹ En el informe de la escuela de cultura de pau de la Universidad Autónoma de Barcelona, denominado Alerta 2010 Se determina que: La expresión "crisis humanitaria" no sería correcta desde el punto de vista semántico, ya que lo correcto sería hablar de "crisis humana", no obstante, se trata de una expresión aceptada y utilizada por la literatura que aborda este ámbito.

Se entiende por crisis humanitaria aquella situación en la que existe una excepcional y generalizada amenaza a la vida humana, la salud o la subsistencia. Tales crisis suelen aparecer dentro de una situación de desprotección previa donde una serie de factores preexistentes (pobreza, desigualdad, falta de acceso a servicios básicos), potenciados por el detonante de un desastre natural o un conflicto armado, multiplican sus efectos destructivos.

Por tal motivo, en el presente trabajo se utilizará la denominación "crisis humanitaria" para referirse a la situación que la violencia por pandillas está generando en el Triángulo Norte de Centroamérica.

de violencia incrementan y esto general que los desplazamientos forzados aumenten, registrándose un mayor número de solicitudes de asilo provenientes del triángulo norte. Lo que genera una crisis regional, pues las principales solicitudes de asilo van dirigidas a Estados Unidos y Canadá, y en menor número a México, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

Actualmente, en los países de América del Norte se refleja la tendencia a negar el reconocimiento de la condición de refugiado por la persecución por pandillas, alegando los evaluadores de los casos, que la peligrosidad de la actuación de las pandillas no es suficiente para generar desplazamientos, como en Canadá, donde una juez de inmigración determinó que no era posible que las pandillas extorsionarán a la familia Álvarez desde la prisión, o el caso de los niños migrantes en Estados Unidos, que no reciben un estudio caso por caso para determinar si en efecto han emigrado producto de amenazas de las pandillas o por causales distintas.

Esta actitud genera una carga del problema de los refugiados sobre los demás países de la región centroamericana, pues estos países, conscientes de la persecución que realizan las pandillas y de los altos índices de homicidios que se registran, y con base en la Declaración de Cartagena que contempla como criterio de elegibilidad la violencia generalizada, están reconociendo a los refugiados del Triángulo Norte por la persecución de pandillas.

Por lo tanto, observando la similitud del daño causado a la población civil por parte de las pandillas con los conflictos armados, y que la carga de asistir a los necesitados de protección internacional principalmente del Triángulo Norte de Centroamérica no está correctamente distribuida a nivel internacional, se hace necesario e inminente el reconocimiento de esta casual como nuevo criterio de elegibilidad.

CAPITULO III
EL RECONOCIMIENTO DE LA PERSECUCIÓN POR PANDILLAS
ORGANIZADAS COMO NUEVO CRITERIO DE ELEGIBILIDAD PARA LA
CONDICIÓN DE PERSONA REFUGIADA

En el presente capítulo se pretende responder a la pregunta: Cuáles son los fundamentos y propuestas de instrumentos jurídicos, para el reconocimiento internacional por parte de los Estados de la persecución por pandillas organizadas como un nuevo criterio de elegibilidad para el reconocimiento de la condición de persona refugiada.

Al respecto, se presenta una nota de orientación por medio de la cual ACNUR aborda de forma clara y precisa, la persecución por pandillas y su relación con los criterios de la Convención de 1951; asimismo, se muestra la forma en que se enfrenta esta situación por medio de la Declaración de Cartagena y las diversas formas complementarias de protección que adoptan los Estados, para atender a las personas que sufren por la persecución por pandillas organizadas.

Si bien es cierto se aborda el tema, estos esfuerzos aun no son suficientes pues como se observó en el capítulo anterior, las peticiones de asilo son rechazadas en un alto número porque los Estados no muestran la necesaria disposición a reconocer la persecución por pandillas como criterio de legibilidad de la condición de persona refugiada, procediendo en la mayoría de los casos a denegar las peticiones.

Por ello finalmente, se presentan los principales elementos sobre los cuales se fundamenta dicho reconocimiento y se realiza una propuesta con dos alternativas para abordar el problema que la falta de reconocimiento expreso de este criterio está generando a las personas necesitadas de protección.

3.1 La persecución por pandillas como nuevo criterio de elegibilidad de la condición de persona refugiada

El tema de la violencia por pandillas no es extraño, existen numerosos estudios e informes, nacionales e internacionales, que lo abordan y que evidencian los crueles efectos que sufre la población civil de los países afectados. En relación al estatuto de refugiados, la persecución por pandillas también ha sido abordada a nivel interno por los países a través de guías o manuales⁵⁰, y a partir de 2010 ACNUR ha presentado también sus consideraciones en relación al tema.

3.1.1 Reconocimiento por parte de ACNUR

En la Nota de Orientación sobre las “Solicitudes de la Condición de Refugiado Relacionadas con las Víctimas de Pandillas Organizadas”, ACNUR reconoce que la violencia de las pandillas es una característica de la vida cotidiana en algunos países del mundo, y

⁵⁰ A manera de ejemplo se puede mencionar que en Estados Unidos la Oficina para América Latina en Washington (WOLA), lanzó en mayo de 2008 una guía sobre el Asilo Relacionado con las Pandillas en América Central, dirigida a abogados que representan casos de personas solicitantes de asilo. En el documento se orienta a los abogados en aspectos relacionados con la carga de la prueba, los grupos más vulnerables y otras alternativas de protección diferentes al asilo.

debido a su expansión las solicitudes de asilo vinculadas a las actividades de estos grupo organizados son más comunes, volviéndose necesario determinar si se pueden considerar necesitadas de protección internacional, en virtud de la Convención, las víctimas de la pandillas delictivas o de las actividades relacionadas con esos grupos y, de ser así, en qué circunstancias (ACNUR, 2010, pág. 1).

El fenómeno de las pandillas afecta a amplios sectores de la sociedad, en particular donde el control del Estado es débil, pero con el fin de facilitar la identificación de las víctimas a los evaluadores de la condición de refugiado, el ACNUR ha identificado a varios grupos, tales como (ACNUR, 2010, pág. 6):

- a. individuos que están en peligro de reclutamiento o que se rehúsen a él, como hombres jóvenes y adolescentes de cierta condición social;
- b. mujeres jóvenes y adolescentes que rechazan las demandas sexuales de las pandillas;
- c. propietarios de negocios y otras personas que no pueden o no quieren ceder a la extorsión u otras demandas ilegales de dinero o de servicios por las pandillas;
- d. testigos de crímenes cometidos por las pandillas o personas que han informado de esos incidentes a las autoridades y que posteriormente se vuelven vulnerables;
- e. agentes encargados de hacer cumplir la ley, que pueden convertirse en blancos debido a sus esfuerzos por combatir las pandillas;
- f. trabajadores de las ONG, activistas de derechos humanos, abogados y participantes en grupos de base de la comunidad o la iglesia que se oponen a las pandillas;
- g. otros individuos que representan una amenaza para las pandillas, o que se les percibe como tal, o que no están conformes con sus prácticas, incluyendo las minorías étnicas;

Pero también reconoce como víctimas a personas vinculadas con las pandillas directamente, como son (ACNUR, 2010, pág. 6):

- h. los antiguos miembros de una pandilla y que puedan temer las represalias y violencia de su propia pandilla y/o de las rivales.
- i. los miembros actuales de pandillas que puede temer al daño que proviene de los agentes encargados de aplicar la ley (implementando programas como el de “mano dura”, por ejemplo, o asesinatos extrajudiciales).

Y finalmente presenta un grupo especial que incluyen a (ACNUR, 2010, pág. 7):

- j. los familiares de las categorías anteriores, que también pueden ser víctimas sin importar que ellos no sean los directamente relacionados con las pandillas.

3.1.1.1 La persecución por pandillas como parte de los criterios de elegibilidad establecidos en la Convención de 1951

En cuanto al análisis específico sobre los criterios de elegibilidad contenidos en la Convención y la persecución por las pandillas, ACNUR expresa que el reconocimiento dependerá de una serie de factores que incluyen: los riesgos enfrentados por el solicitante en

su país de origen; la gravedad y la naturaleza de la violencia o las violaciones de los derechos humanos que sufrió o que teme; el nexo causal con uno de los motivos enumerados en la definición de refugiado de la Convención; su participación en las actividades de la pandilla, así como el grado de protección del Estado disponible en el país de que se trate. Asimismo, deberán hacerse cuidadosas consideraciones de exclusión en muchas de esas solicitudes, y será especialmente importante la adecuada consideración de la edad y los aspectos de género en las solicitudes que presenten niños, jóvenes y mujeres (ACNUR, 2010, p. 8).

Ahora bien, la persecución por pandillas en relación a los criterios de elegibilidad establecidos en la Convención se presenta de la siguiente forma:

a) Fundado temor de persecución

La persecución por pandillas puede materializarse en amenazas y violencia física y sexual que concretamente se traduce en: amenazas de homicidio, asesinato de algún familiar, intento de homicidio, agresión, violación, robo, incendio provocado y otras violaciones graves a los derechos humanos como la trata de personas⁵¹, el secuestro, y el reclutamiento forzoso y el trabajo forzado (ACNUR, 2010, pág. 8).

En general, la actuación de las pandillas va orientada a que las personas ingresen a la pandilla o una vez adentro no la abandone, para que las adolescentes formen hogares con los pandilleros, y para cobrar la llamada “renta”; pero pueden darse otras amenazas con el fin de favorecer a los intereses de las pandillas, como a altos funcionarios, custodios, policías, jueces, fiscales, etc. con el fin de obtener ciertos privilegios.

Pero la persecución también la pueden infligir los agentes estatales, incluso a través de ejecuciones extrajudiciales, tortura y detenciones arbitrarias. Es preciso recordar que aunque el Estado tiene el derecho y la responsabilidad de frenar la violencia mediante la promulgación de leyes penales, esa obligación no se extiende a ejercer dolor o sufrimiento a las personas bajo su custodia y control (ACNUR, 2010, pág. 9).

b) Motivos de la Convención

El análisis de la jurisprudencia sugiere que las solicitudes de asilo relacionadas con las pandillas se han justificado, en su mayoría por el motivo de “pertenencia a un determinado grupo social” u “opinión política”, pero esto no significa que algún caso pueda encuadrarse dentro de cualquiera de los otros motivos de la Convención. También es importante señalar que los motivos no son mutuamente excluyentes por lo que pueden traslaparse (ACNUR, 2010, pág. 12).

⁵¹La trata de personas es una forma específica de abuso a la migración irregular, que conlleva la explotación de inmigrantes con fines de lucro. El tráfico a diferencia de la trata, consiste en facilitar de manera ilícita el paso transfronterizo o permanecer de forma ilegal en un país, pero no implica tan claramente repercusiones de abuso o explotación como en el caso de trata (Consultas globales sobre la protección internacional, 2001, EC/GC/01/11)

i) Religión

La persecución por las pandillas puede deberse a que las creencias religiosas del solicitante sean incompatibles con el estilo de vida de la pandilla o que la pandilla promueva la intolerancia y la violencia hacia personas de determinadas religiones. En este contexto, es importante tener en cuenta si la convicción religiosa del solicitante ha llamado la atención de los miembros de la pandilla o podría llamarla (ACNUR, 2010, pág. 13).

ii) Raza y nacionalidad

Algunas veces las pandillas agreden por motivaciones racistas o nacionalistas, el caso más común es que promueven la xenofobia y ataquen a personas comprendidas en el grupo LGBT⁵², a extranjeros o a minorías étnicas (ACNUR, 2010, pág. 13).

iii) Pertenencia a determinado grupo social

El ACNUR define a un determinado grupo social como (ACNUR, 2002, pág. 4):

Un grupo de personas que comparte una característica común distinta al hecho de ser perseguidas o que son percibidas a menudo como grupo por la sociedad. La característica será innata e inmutable, o fundamental de la identidad, la conciencia o el ejercicio de los derechos humanos.

Una visión integral incluiría ambos enfoques: el de la percepción de la sociedad y el de las características innatas del grupo. Así, dentro de un determinado grupo social, estarían incluidas aquellas personas que no pueden cambiar sus características históricas, aquellas que a quienes no se les debe exigir el cambio, y a los miembros de un grupo percibidos por el perseguidor como opositores o como amenaza (ACNUR, 2001, pág. 12).

Es necesario recordar, que un grupo social no se puede definir por la persecución que sufren los miembros o por algún temor compartido de ser perseguidos, es decir, no será catalogado como grupo solo por ser perseguidos, debe ser catalogado previamente dentro de un grupo y corroborar que personas con características similares que pueden pertenecer a ese grupo también están siendo perseguidas. El número de personas perseguidas dentro del grupo y el tamaño de este, no tiene relevancia para comprobar que sufren de persecución (ACNUR, 2010, pág. 14).

Un grupo que podría identificarse en relación a la persecución por pandillas es el de los individuos que se resisten al reclutamiento forzoso, cuyas características innatas e inmutables son su edad, género y condición social (generalmente son jóvenes varones que residen en barrios y colonias controlados por pandillas). También pueden compartir características sociales como dependencia económica, pobreza, desintegración familiar, etc., y la conciencia

⁵² Estas siglas se utilizan para agrupar a las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero.

vinculada al ejercicio de los derechos humanos, como negarse a unirse a la pandilla porque estas cometen actos ilegales (ACNUR, 2010, pág. 15).

Otro grupo relacionado al tema es el de las personas que temen persecución como resultado de ejercer una ocupación. Dentro de este grupo se encuentran comerciantes y personal del transporte colectivo, quienes sufren las extorsiones por el pago de la “renta”. Esta persecución que realizan las pandillas, violenta el derecho al trabajo y equivale a la privación arbitraria del mismo, pues las personas al no poder pagar la renta se ven obligados a dejar de ejercer esa ocupación porque su vida corre peligro. Dentro de este grupo también podrían colocarse a los agentes del orden público que realizan la función de control y captura de los delincuentes, a jueces y a periodistas (ACNUR, 2010, pág. 16).

También la familia del solicitante que se opone a las pandillas puede ser considerada un determinado grupo social. Una persona puede ser perseguida simplemente por motivos de parentesco (ACNUR, 2010, pág. 17).

Un grupo especial de víctimas es el conformado por personas que estuvieron afiliados a las pandillas en el pasado o que aún lo están. En este caso es indispensable recordar que la participación voluntaria en pandillas organizadas no constituye pertenencia a un determinado grupo social, debido a la naturaleza delictiva de esos grupos, por lo que, considerar dicha afiliación como una característica protegida sería contradictorio con los derechos humanos y otros principios humanitarios contenidos en la Convención de 1951. De tal suerte, que se vuelve indispensable determinar bajo qué condiciones el solicitante se unió a la pandilla (ACNUR, 2010, pág. 18).

En este sentido, se considera que si el reclutamiento del solicitante fue forzoso este es una víctima de las pandillas y no se le relaciona directamente con los hechos delictivos que estas cometen. Pero una particularidad se presenta cuando habiéndose unido a la pandilla de forma voluntaria decide abandonarla y se convierte en objeto de persecución, en cuyo caso deberá comprobarse que realmente desertó de la pandilla y que no tiene delitos pendientes en su país de origen, esto con el fin de determinar si el solicitante está huyendo de una condena o de la amenazas por las pandillas, asimismo, deberá considerarse si se aplican las cláusulas de exclusión a dicho caso (ACNUR, 2010, pág. 18).

iv) Opinión Política

El ACNUR considera que el concepto de opinión política debe entenderse en un sentido amplio para abarcar “cualquier opinión o asunto en el que esté involucrado el aparato estatal, gubernamental, social o político”. Traducido esto a la persecución por pandillas puede verse en dos sentidos: por un lado las críticas a los métodos y políticas de las medidas implementadas por los funcionarios en el poder relativa al fenómeno de pandillas, y por otro puede considerarse como opinión política la oposición a la actividad delictiva de las pandillas y la defensa del Estado para enfrentarlas (ACNUR, 2010, pág. 20).

En el primer sentido, puede calificar como refugiado por su opinión política un solicitante que teme sufrir daños debido a su oposición a la política de un gobierno o a la investigación de

las autoridades sobre los delitos relacionados con la pandilla, pues esta acción podría considerarse como una crítica a la incapacidad del Estado para garantizar la ley y el orden, o como una acusación de corrupción entre las autoridades del Estado (ACNUR, 2010, pág. 20), en este caso el agente de persecución sería el mismo Estado.

En el segundo caso, la pandilla también le puede imputar una opinión política al solicitante sin que éste haya emprendido una acción particular o dado una declaración, pueden calificar por ejemplo, como un acto de traición la negativa a ceder a sus exigencias ya sea que se exprese o no en contra de las pandillas. También pueden atribuirles la misma opinión a los familiares de quienes se oponen a sus prácticas (ACNUR, 2010, pág. 21).

v) Que no pueda o no quiera acogerse a la protección del Estado

Después de determinar si el daño temido puede considerarse como persecución, es preciso establecer si el Estado no quiere o no puede ofrecer protección a las víctimas de la violencia relacionada a las pandillas.

Dentro de este apartado es necesario hacer referencia al agente de persecución. Históricamente se tiende a considerar como agente de persecución al Estado de origen de la persona que solicita asilo, lo que evidentemente justificaría la falta de protección del mismo y la necesidad de buscar protección internacional; pero en la mayoría de las solicitudes relacionadas con pandillas, la persecución proviene de estos grupos criminales, entendidos como “sectores de la población que no respetan las normas establecidas por las leyes de su país” como lo establece el Manual del ACNUR sobre procedimientos, que se relacionó en el Capítulo I de este trabajo (ACNUR, 2010, p. 10).

Así por ejemplo, las autoridades pueden no estar dispuestas a proteger a un individuo en particular debido a sus propios intereses financieros en las actividades de las pandillas o porque consideran que la persona asociada con estas es indigna de protección, (ACNUR, 2010, pág. 11) (como podría ser el caso de los ex miembros de pandillas que sufren amenazas por su misma pandilla). Pero también, el Estado podría resultar incapaz de ofrecer una protección efectiva sobre todo cuando ciertas pandillas ostentan considerable poder y capacidad para evadir la aplicación de la ley, o cuando la corrupción es generalizada (ACNUR, 2010, pág. 11).

En especiales circunstancias el Estado sí se puede considerar agente de persecución en solicitudes relacionadas con pandillas, ese puede ser el caso, por ejemplo, donde agentes del Estado en forma individual, colaboran con miembros de estas organizaciones criminales o dirigen la participación de las mismas en actividades violentas (ACNUR, 2010, pág. 11).

En general, la evaluación de la disponibilidad de la protección del Estado requerirá información detallada y fiable sobre el país de origen, de los programas existentes para abordar el fenómeno de las pandillas y su eficacia. Es importante analizar las circunstancias individuales de cada caso, pues, no se espera que un Estado pueda garantizar a todos los ciudadanos el más alto grado de protección en todo momento, pero la protección debe ser real

y eficaz. Los factores que pueden ser indicativos de que se dispone de protección del Estado incluyen: esfuerzos para reformar y ampliar el sistema de justicia penal, intentos para poner fin a la práctica de la limpieza social y el establecimiento de programas de protección de testigos, entre otros (ACNUR, 2010, pág. 11).

Por el contrario, los siguientes factores indican falta de protección efectiva del Estado: la falta de medidas para garantizar la seguridad de las personas en riesgo, falta de voluntad general de recurrir a la policía o a la asistencia gubernamental por considerarlo inútil o por que podría aumentar el riesgo de daño por las pandillas; prevalencia de la corrupción, la impunidad y los delitos graves, como las ejecuciones extrajudiciales, el tráfico de drogas y la trata de personas implicando funcionarios del gobierno, la policía y a las fuerzas de seguridad (ACNUR, 2010, pág. 11).

vi) Alternativa de huida interna

Ante la inminente amenaza de las pandillas, la primera alternativa es la huida interna o reubicación, pero esta debe ser razonable y pertinente. Normalmente no se considera pertinente la reubicación cuando la persecución temida emana de agentes del Estado o estos la toleran o aprueban, dado que se presume que los agentes del Estado ejercen la autoridad en todo el país (ACNUR, 2010, pág. 21).

Ahora, si los temores de persecución del solicitante están originados por un agente no estatal, el primer análisis incluye una evaluación de la capacidad de la pandilla de perseguir al solicitante en la ubicación alternativa propuesta y la protección que las autoridades estatales estarían en capacidad de ofrecer. Es importante distinguir el alcance de las pandillas que operan en países relativamente pequeños (como en El Salvador), de las pandillas activas en países más grandes, y dado que muchos de estos grupos delictivos centroamericanos tienen una organización de alcance nacional e incluso regional, generalmente no puede haber ninguna alternativa realista de huida interna en estas solicitudes (ACNUR, 2010, pág. 22).

vii) Cláusula de exclusión

El paso final del análisis de los criterios de elegibilidad es el de las cláusulas de exclusión contenidas en el artículo 1F de la Convención. Este análisis cobra mayor importancia porque muchos de los delitos cometidos por las pandillas, como extorsión, robo, asesinato, homicidio, agresiones violentas, violación, prostitución, secuestro, trata de personas y tráfico de drogas y armas, y otros delitos violentos, generalmente calificarían como delitos graves en virtud del artículo 1F(b) de la Convención (ACNUR, 2010, pág. 23).

La responsabilidad por el cometimiento de esos delitos es personal por lo que es importante determinar, con base en información creíble y fidedigna, que la persona cometió o participó en la comisión del delito. Así, dependiendo de las circunstancias, una persona puede incurrir en responsabilidad individual: (i) por perpetrar ella misma delitos que son motivo de exclusión; (ii) en delitos perpetrados por otros, pero por provocar su cometimiento (por ejemplo, al planificar, incitar u ordenar); o (iii) al hacer una contribución sustancial a la comisión de los

delitos de forma que los otros sepan que sus actos facilitaron la conducta delictiva (ACNUR, 2010, pág. 23).

Pero también, hay que tener en cuenta que el hecho de que un individuo formara parte de una pandilla no implica responsabilidad individual por los actos delictivos cometidos por la misma. Sin embargo, es necesario realizar una evaluación rigurosa de sus actividades, roles y responsabilidades. En algunos casos, dependiendo de los objetivos de la pandilla, sus actividades, métodos y otras circunstancias, se puede presumir la responsabilidad individual por actos que son motivo de exclusión si la pertenencia a un determinado grupo violento es voluntaria (ACNUR, 2010, pág. 23).

Finalmente, el ACNUR reconoce que no todas las personas que se ven afectadas de alguna manera por las actividades de las pandillas organizadas califican para la protección internacional. Por ejemplo, normalmente las víctimas de la violencia de las pandillas no serían elegibles para la condición de refugiado si el Estado fuera capaz o estuviera dispuesto a proporcionar una protección eficaz, de igual forma, los miembros de las pandillas que huyen del enjuiciamiento legítimo por actividades delictivas no reunirían los criterios de inclusión de la Convención, y también las personas que han cometido delitos comunes graves quedarían excluidas (ACNUR, 2010, pág. 24).

Como puede observarse, la perspectiva del ACNUR es que la interpretación de los motivos de la Convención de 1951 debe ser global y lo suficientemente flexible como para abarcar a grupos emergentes. En particular, pueden constituir un determinado grupo social, los jóvenes que tratan de resistirse a las pandillas en sus comunidades y los comerciantes que se resisten a pagar la “renta”, personas que huyen de las pandillas por sus opiniones políticas, por temer persecución por ideologías religiosas o étnicas a través de medios violentos, etc. (ACNUR, 2010, pág. 24).

Una de las complejas cuestiones jurídicas que debe considerarse en las solicitudes de asilo relacionadas con pandillas, es el establecimiento de un nexo entre la persecución temida y uno o más de los motivos que enumera la Convención. La jurisprudencia en este sentido está lejos de ser uniforme, en algunos casos se ha argumentado que el temor a sufrir daños a manos de delincuentes no es un motivo de la Convención; que el solicitante es un blanco simplemente debido a su dinero o por razones de represalia por una pandilla organizada; otras veces se ha descartado un nexo con el motivo de “pertenencia a un determinado grupo social” porque el posible “grupo” está definido simplemente por la persecución temida (ACNUR, 2010, pág. 25).

Por todo lo dicho se advierte, que el ACNUR operativamente sí considera que la persecución ejercida por las pandillas es un motivo suficientemente fuerte para el reconocimiento del refugio, siempre y cuando se cumpla con alguno de los requisitos establecidos en la Convención. Ahora bien, lo anterior no implica la aceptación y actuación conforme a ello por parte de los Estados, en vista que este abordaje es eminente recomendatorio y referencial.

3.1.2 La persecución por pandillas de acuerdo a la Declaración de Cartagena

Como se expresó en el capítulo I de este trabajo, la Declaración de Cartagena fue adoptada en razón de la necesidad de ampliar la definición clásica de refugiado contenida en la Convención, para responder situaciones novedosas en América Latina (ACNUR, 2013, pág. 11).

Pero actualmente surge un nuevo cuestionamiento sobre las víctimas de diversas formas de violencia originada por actores no estatales, como el caso de las pandillas organizadas. Situación en la que algunos Estados, a pesar del pronunciamiento de ACNUR, realizan una interpretación restrictiva en la que las solicitudes no encajan en la definición clásica de refugiado. Frente a esto, se puede revisar si aplica la Declaración de Cartagena, pero siempre recordando que ésta se propone ampliar, no sustituir la definición clásica, por lo que el intérprete examinará antes que nada, si el solicitante es refugiado en los términos de la Convención de 1951 (ACNUR, 2013, pág. 11).

Se entiende así que, la definición regional ampara a personas que no califican bajo la concepción clásica de la Convención pero necesitan de protección internacional porque su vida, seguridad o libertad están amenazadas por conflictos armados, violencia generalizada o las otras circunstancias de la Declaración (ACNUR, 2013, pág. 12). Por ejemplo, si la víctima tiene temor fundado de persecución y carece de protección estatal, pero el evaluador considera que falta el nexo con un motivo de la definición clásica; o bien, si el evaluador estima que la víctima de pandillas organizadas no tiene temor fundado de persecución pero sí que su vida, seguridad o libertad son amenazadas por las pandillas (ACNUR, 2013, pág. 14), puede reconocer tal condición.

Los principales aspectos a fundamentar en la definición contemplada en la Declaración son (ACNUR, 2013, pág. 17):

- a) La desprotección estatal como requisito medular, y;
- b) La exigencia de que la vida, seguridad o libertad del solicitante estuvieran amenazadas.

La falta de protección estatal, aunque igualmente exigible bajo ambas definiciones, se modula diferente. En la definición clásica los requerimientos son más altos que en la definición regional, en ella la falta de protección consiste en que la persona no puede o no quiere acogerse a la protección de su Estado, por un temor fundado de persecución a causa de su raza, religión, nacionalidad, etc.; para la definición regional la persona no puede o no quiere valerse de la protección estatal porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas⁵³, y basta acreditar que anticipa un peligro y que no tiene protección estatal respecto a ese peligro

⁵³Por amenazas se entiende el ejercicio de fuerza no dirigida a un objeto o individuo determinado, circunstancias objetivas y difusas causadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que han perturbado gravemente el orden público (ACNUR, Protección de refugiados en América Latina, 2013)

para ser reconocido como refugiado (ACNUR, 2013, pág. 17), es decir que no necesita acreditar el temor fundado.

Otra diferencia radica en la presentación y valoración de la prueba, en la definición clásica, el mérito de la prueba se mira con relación a la persecución, la cual supone actuaciones violatorias de los derechos humanos por parte del Estado o de agentes no estatales; para la definición regional el mérito de la prueba se refiere a circunstancias objetivas y difusas provocadas por la violencia generalizada (ACNUR, 2013, pág. 27).

Como se observa, la definición principal de refugiado se encuentra en la Convención de 1951 y es obligatorio realizar el análisis respectivo del caso presentado conforme a ésta, pero a falta de algún elemento de esta definición, el caso puede analizarse a la luz de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, que contiene elementos más objetivos para reconocer a una persona como refugiado.

3.1.3 Formas complementarias de protección

Algunos países receptores de solicitudes de asilo, que son parte de la Convención, pero no de la Declaración de Cartagena, tienen mecanismos administrativos o legislativos establecidos para regularizar la permanencia de personas que no son reconocidas formalmente como refugiadas, pero que en efecto necesitan de protección (ACNUR, 2000, pág. 1).

No obstante, la disparidad de medidas complementarias tomadas por los Estados, ha provocado una proliferación de estatutos que se están concediendo a una variedad de personas por razones diferentes, existen así por ejemplo: “estatuto B”, “protección subsidiaria”, “estatuto de hecho” y “estatuto humanitario”. Cada uno de ellos conlleva diferentes condiciones de trato con sus correspondientes consecuencias para los beneficiarios (ACNUR, 2000, pág. 1).

Las razones para conceder estos estatutos complementarios se pueden clasificar así:

a) Por razones estrictamente humanitarias o por razones prácticas. En este caso los Estados pueden decidir conceder un permiso de permanencia prolongada por razones puramente humanitarias tales como la edad, condición médica, o relaciones familiares. Normalmente, estas personas no solicitan asilo porque no hay necesidad de protección internacional, sino más bien humanitaria (ACNUR, 2000, pág. 2).

b) Las relacionadas con la necesidad internacional de protección. Según la experiencia del ACNUR este grupo comprendería:

1. Personas que deberían estar contenidas bajo la Convención de 1951 o su Protocolo, pero que podrían no ser reconocidas como resultado de interpretaciones restrictivas. Estas personas son: aquellos que temen persecución por agentes no estatales, los refugiados que huyen de persecución en zonas de conflicto, y las personas que temen o sufren persecución por razones de género (ACNUR, 2000, pág. 2).

Basándose en la práctica actual de los Estados, el ACNUR considera que las categorías mencionadas deberían incluirse bajo la Convención y el Protocolo, pues el reconocimiento de que existe una necesidad de protección internacional queda demostrado, por el hecho de que los Estados les proporcionen algún tipo de atención (ACNUR, 2000, pág. 2).

2. Personas con razones válidas para solicitar protección, pero no necesariamente en los términos de la Convención. Las personas que, sin ser refugiados según la Convención de 1951 se encuentran en necesidad de protección internacional, suelen ser consideradas como refugiados bajo la competencia del ACNUR en su sentido más amplio (ACNUR, 2000, pág. 3).

Esta competencia se refiere a personas que necesitan de protección internacional por que se encuentran fuera de sus países de origen debido a una seria amenaza contra su vida, libertad o seguridad personal, como consecuencia de un conflicto armado o grave alteración del orden público, pero sin tener elementos específicos de persecución (concepto contenido en la Declaración de Cartagena) (ACNUR, 2000, pág. 3).

En general y por la necesidad de atención que requieren los beneficiarios de estas formas complementarias de protección, el ACNUR considera que deberían disfrutar de un estatuto legalmente reconocido, con derechos y obligaciones definidos, y dotados de documentos que certifiquen dicho estatuto. Este estatuto debería ser prorrogado durante el tiempo necesario para permitir a los beneficiarios recuperar la normalidad en sus vidas y en todo caso, su duración tendría que extenderse por el tiempo en que se requiera protección internacional (ACNUR, 2000, pág. 4).

De todo lo anterior se puede inferir, que existen varias alternativas para brindar protección internacional a las personas solicitantes de asilo por motivos de persecución por pandillas, siendo el principal, el estatuto de refugiado en los términos contenidos en la Convención; pero en caso de no ser posible otorgar este reconocimiento por faltar algún elemento de la definición, existe la posibilidad de reconocerlo a través de la definición ampliada contenida en la Declaración de Cartagena, aunque esta opción únicamente es viable para los países que la reconocen. Aun así, no pudiendo ser aplicada alguna de estas dos formas de reconocimiento, existe una tercera opción, que consiste en implementar una forma complementaria de protección, pero esta es la menos recomendable pues no brinda todos los derechos que proporciona el estatuto de refugiado.

A pesar de que existen estas opciones para brindar protección a las personas desplazadas por persecución por pandillas, muchas solicitudes de asilo son rechazadas por las autoridades evaluadoras al realizar una interpretación restrictiva, dejando desprotegidas a las personas que verdaderamente necesitan del reconocimiento del estatuto de refugiado para conservar el uso y goce de sus derechos fundamentales. Por ello es necesaria que esta persecución sea reconocida como criterio de elegibilidad de forma expresa por los Estados, para evitar esta disparidad de trato para casos similares en países diferentes.

3.2 justificación para el reconocimiento internacional de la persecución por pandillas organizadas como criterio de elegibilidad

Como se presentó en el capítulo anterior, la violencia ejercida por las pandillas está generando altos índices de desplazamiento forzado, principalmente de personas provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica. No obstante, pese a que la mayoría de países cuenta con informes internos e internacionales que presentan la magnitud del tema de pandillas, el reconocimiento que de esta causal realizó el ACNUR, y a la posibilidad de implementar la definición ampliada de la Declaración de Cartagena cuando fuere el caso, en la práctica las solicitudes de asilo con base en el temor de persecución por estos grupos criminales son rechazadas en su mayoría, pues se utilizan interpretaciones restrictivas o se minimiza el problema que generan las pandillas; y de esto da cuenta la abundante jurisprudencia que sobre casos particulares registran las cortes de apelación de los Estados Unidos y de Canadá, por ejemplo⁵⁴.

En ese sentido es necesario buscar un reconocimiento directo por parte de los Estados, pues son ellos los que bajo el ejercicio de su poder soberano, tienen la última palabra para reconocer si una persona es refugiada o no, luego de aplicar los procedimientos establecidos.

Para realizar este reconocimiento, es preciso recordar que el fundamento del estatuto de refugiado es la protección a los derechos humanos de las personas más necesitadas, que no pudiendo encontrarla dentro de su propio país recuren a la protección internacional como última vía para conservar su vida, libertad e integridad. El vínculo existente entre los derechos humanos y el derecho de los refugiados es permanente e intrínseco, y por lo tanto a los solicitantes de asilo y refugiados les asistirán las normas sobre asilo y los instrumentos generales de derechos humanos, tanto universales como regionales.

Por ello, la situación de persecución por pandillas debe abordarse desde una interpretación amplia del concepto de refugiado con base en los derechos humanos, pues presenta aspectos particulares tales como, que el país puede no encontrarse en conflicto armado, que el agente de persecución principal no es el Estado como generalmente se había considerado, y que los efectos que producen las pandillas en la población sí pueden equipararse a los generados durante conflictos armados internos (situación que en la práctica obtiene más reconocimiento que la persecución por pandillas).

3.2.1 Principales fundamentos para el reconocimiento internacional de la persecución por pandillas como criterio de elegibilidad

Sobre la base de todo lo expresado anteriormente, el reconocimiento a nivel internacional de la persecución por pandillas como criterio de elegibilidad se fundamenta en los siguientes aspectos:

⁵⁴ Puede consultarse en <http://www.refworld.org/>

1. La evidente ola de violencia que azota a los países del Triángulo Norte en las últimas décadas. El hecho de que el país de origen de la persona solicitante de asilo no se encuentre en un evidente conflicto no implica que el Estado funciona efectivamente en cuanto a la protección y seguridad que debe brindar a sus ciudadanos, es decir que, aunque el país presente aparente estabilidad democrática y sus autoridades no reconozcan que la violencia generada por las pandillas es un problema de gran magnitud, los estudios internacionales realizados sobre la región del Triángulo Norte sí lo demuestran, al grado de registrar a estos países con los mayores índices de homicidios a nivel mundial, lo que evidencia el problema que a diario enfrentan las personas en Centroamérica.

2. Las pandillas son verdaderos agentes de persecución. Por la dimensión del daño y temor que causan en la población, que las pandillas no sean consideradas como agentes reales de persecución tampoco es correcto. Las pandillas del Triángulo Norte han evolucionado y ya no pueden considerarse como simples pandillas juveniles, incapaces de extorsionar desde las cárceles, pues su estructura es suficientemente fuerte como para controlar un territorio determinado, infiltrarse en las instituciones del Estado y operar incluso de forma regional, por lo que no sería correcto rechazar una solicitud de asilo con base a que las pandillas no son verdaderas organizaciones capaces de amenazar, perseguir y extorsionar.

Aunado a esto, el ACNUR en varios documentos ha manifestado que siempre y cuando la persecución sea comprobable y sea por alguna o varias razones contenidas en la Convención, la identidad del agente de persecución no es el punto más relevante en el análisis del caso que se presente.

3. Los efectos provocados por las pandillas hacia la población civil son similares en cuanto a afectación de derechos que los generados por conflictos armados internos. En ambas situaciones los derechos humanos de las personas se violentan por el cometimiento de: homicidios, masacres, reclutamientos forzados a menores, violaciones, secuestros, extorsiones, amenazas, control del territorio, etc.

Si bien es cierto, la magnitud de los daños provocados por los conflictos armados internos y los provocados por las pandillas no son comparables entre sí, la afectación de derechos sí lo es, pues el derecho a la vida, libertad, integridad, entre otros, son violentados en ambas situaciones. Por lo tanto, la magnitud del daño no debería ser referente para el reconocimiento de nuevos criterios de elegibilidad de la condición de persona refugiada; y esto cobra sentido en cuanto a que, no obstante no ser similar la magnitud de los daños causados a las personas durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial, durante conflictos armados internacionales y durante conflictos armados internos, esta última situación ha sido reconocida como generadora de violencia que amenaza los derechos de las personas que la enfrentan (establecido en la Declaración de Cartagena de 1984).

Ahora bien, aunque la persecución por conflictos armados tampoco se encuentra expresamente contenida en la Convención, en la actualidad a nivel mundial los países expulsores de refugiados son en su mayoría países que se encuentran en conflicto como Siria, Somalia e Irak, por lo que el tema ha cobrado mayor reconocimiento y cooperación de los

países receptores de refugiados, y también porque las guerras internas generalmente se inician por razones ideológicas, siendo más fácil distinguir a los grupos afectados por motivos de raza, religión o nacionalidad.

El hecho de reconocer que ambas situaciones producen efectos similares, aunque sus objetivos sean diferentes, ya que por un lado en los conflictos armados, los grupos revolucionarios buscan el control del poder estatal y de su territorio o de algunas zonas de este para ejercer su dominio, y por el otro la actuación de las pandillas tienen como objeto la realización de actos delictivos para su sobrevivencia y prosperidad, facilitaría la aplicación de jurisprudencia a casos similares.

4. La violencia y persecución que realizan las pandillas en el Triángulo Norte ha generado una verdadera crisis humanitaria, provocando el exilio de miles de personas en busca de refugio. Más allá de la situación de violencia que reflejan los informes sobre esta región, los efectos del actuar de las pandillas se están manifestando en el incremento de desplazamientos forzados transfronterizos y las solicitudes de asilo. La crisis humanitaria generada por la llegada de un aproximado de 50,000 menores de edad no acompañados a los Estados Unidos en 2014, ha llamado la atención de la comunidad internacional, porque visibiliza la realidad que viven las personas en estos países, el nivel de violencia y amenazas a la que están expuestos por parte de las pandillas, los peligros que deciden enfrentar en su travesía ilegal en busca de protección y la negativa que reciben al llegar a estos países solicitando refugio.

Pero también es importante reconocer que no todas las personas que viven en la región del Triángulo Norte califican como refugiados, pues no se encuentran en inminente peligro o bajo amenazas, muchas de estas personas son migrantes económicos que se desplazan buscando una mejor vida y estabilidad económica, y por ello se vuelve tan necesario implementar procedimientos claros que logren diferenciar a los migrantes voluntarios de los realmente necesitados de protección. El problema es que ante la llegada masiva de personas provenientes de los países centroamericanos las autoridades de migración deciden tratar los casos generalizando y sometiendo a procesos de deportación expeditos.

Si bien al parecer la crisis humanitaria está disminuyendo, el problema no se resuelve con deportar a las personas, pues estas pueden intentar salir de nuevo del país incluso con destino a otros países para solicitar asilo, con lo que pudiera generarse otra crisis similar y poner en riesgo a estas personas que pueden caer en redes de trata y tráfico.

Ciertamente, no es posible generalizar y solicitar asilo masivo para estas personas, pero tampoco es correcto cerrar las puertas para realizar los procedimientos establecidos para reconocer si una persona en efecto necesita de la protección que el estatuto de refugiado le puede brindar, pues esto constituiría una violación a su derecho fundamental de solicitar asilo, tal y como lo ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

5. La persecución por pandillas ya está siendo reconocida como criterio de elegibilidad pero con disparidad. Algunos países ya están concediendo refugio a personas procedentes del Triángulo Norte bajo su legislación interna, bajo criterios regionales o bajo las guías que el

ACNUR proporciona, pero ante la falta de reconocimiento universal los criterios son muy dispares. Pero el problema se genera en la práctica, pues las resoluciones que emiten las autoridades encargadas del proceso del estudio de los casos de solicitudes de asilo respecto al tema, no son congruentes con los documentos que los países han suscrito o los reconocimientos realizados, pues adoptan una postura restrictiva; al respecto, no hay que olvidar que en estos casos lo que está en juego son los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo que urgen de protección.

6. La falta de reconocimiento universal genera desigualdad en la carga que enfrentan los países que acogen a los refugiados. Esta afirmación encuentra sustento, si se recuerda que actualmente existen países como Costa Rica y Nicaragua que ya están brindando refugio a personas que han tenido que desplazarse y huir de sus países por el temor inminente de perder sus vidas o la de sus familiares a manos de las pandillas, y otros como Estados Unidos y Canadá cuya tendencia es negar este reconocimiento.

Esto genera que países con menor desarrollo económico estén invirtiendo sus recursos para proteger a los refugiados y países más estables y desarrollados no quieran compartir la carga del problema que las pandillas organizadas están generando en el Triángulo Norte, a pesar de los compromisos suscritos en relación a la cooperación y distribución de esta carga que a nivel mundial debe existir.

La justificación de no reconocer la persecución por pandillas como nuevo criterio de elegibilidad argumentando razones de seguridad interna, limita el derecho de asilo e ignora la situación de vulnerabilidad y peligro inminente que viven miles de personas, dejando de lado el carácter humanitario con el que nació el estatuto de refugiado. Por lo que es, indispensable que exista un equilibrio entre las medidas que en razón de la seguridad tomara el Estado y las medidas encaminadas a facilitar el reconocimiento de refugiados dentro de los países receptores.

7. Responsabilidad mutua y cumplimiento de compromisos por parte de los Estados. Por un lado, la situación en la que se encuentran los desplazados forzados es en principio responsabilidad del Estado del cual son originarias las personas, la responsabilidad de proteger y velar por sus derechos humanos compete a su propio Estado. Estos derechos incluso son establecidos en las cartas magnas de los distintos países, y como parte de su obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos cometidas por terceros, tales como personas físicas, empresas comerciales u otros actores, y garantizar medidas de reparación para las víctimas.

Por otro lado debe también comprenderse que el problema de estos desplazados forzados es responsabilidad de los Estados a los cuales se les solicita asilo, en el sentido que deberían atender las solicitudes sometidas a su autoridad, bajo los parámetros establecidos, tanto a nivel internacional como interno, y brindar la ayuda necesaria para que las personas cubran sus necesidades básicas durante el período que dure este procedimiento.

Se plantea así, una especie de corresponsabilidad entre los países involucrados, y por tanto, la concurrencia de acciones, medidas y esfuerzos compartidos en la misma dirección, para enfrentar el problema de refugiados que la criminalidad y violencia por parte de las pandillas está causando en el Triángulo Norte de Centroamérica.

Asimismo, es preciso que los países honren los compromisos, en relación al tema de refugiados, adquiridos en instrumentos jurídicos internacionales tales como:

Declaración del Milenio de 2000, en la que los Estados se comprometieron a abordar los problemas mundiales de forma solidaria a través de la distribución de las cargas de forma justa; Declaración de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados de 2002 , en la que se expresó que la protección a los refugiados debía tomar en cuenta las características del cambiante entorno, incluyendo los conflictos armados, las continuas violaciones de los derechos humanos, los flujos mixtos de poblaciones, los altos costos de albergar un gran número de refugiados y solicitantes de asilo, etc.; la Cumbre Mundial de 2005 , en la que se reconoció la necesidad de enfrentar las nuevas amenazas a través de la cooperación en vista que estas no distinguen fronteras nacionales, se expresó la preocupación por los efectos negativos que la delincuencia transnacional tiene para la paz y seguridad, y los derechos humanos, y se reafirmó el principio de solidaridad y distribución de la carga para la asistencia a los refugiados, entre otros.

A raíz de este análisis, se verifica que existen suficientes razones de peso para realizar un expreso reconocimiento en vista de la magnitud de los desplazamientos forzados que la persecución por pandillas está generando en el Triángulo Norte; aunado a esto, pese al reconocimiento realizado por el ACNUR y al reconocimiento que unilateralmente hacen algunos Estados de la persecución por pandillas como criterio de elegibilidad, la situación lejos de resolverse parece aumentar su gravedad y dimensión. Por ello, es preciso plantear soluciones innovadoras que atiendan de manera integral dicha situación.

3.3 Propuesta para el reconocimiento de la persecución por pandillas organizadas como nuevo criterio de elegibilidad

Es importante señalar que esta propuesta está encaminada a ampliar la definición de refugiado con sus criterios actualmente reconocidos y contenidos en la Convención de 1951, por lo que, en ningún momento se pretende sustituir estos criterios o modificarlos.

La idea de proponer un instrumento internacional en el cual se reconozca este criterio, está fundada en la protección de los derechos humanos a los cuales los Estados se han comprometido, y así como en 1984 se suscribió la Declaración de Cartagena que contenía elementos novedosos que ampliaban el concepto de refugiados para atender problemas específicos en América Latina en aquella época, se plantea la suscripción de un instrumento jurídico internacional que de forma expresa reconozca la persecución por pandillas como nuevo criterio de elegibilidad; pues al no contemplarse de esta forma en ningún instrumento se

presta a interpretaciones restrictivas que perjudican el derecho a solicitar asilo y a obtener refugio.

Al respecto se realiza dos propuestas, una de carácter más inmediato como es la celebración de un instrumento regional y otra que es la solución por excelencia que consiste en realizar el reconocimiento de la persecución por pandillas como nuevo criterio de elegibilidad a partir de la suscripción de un instrumento jurídico internacional.

3.3.1 Instrumento Regional

Hay que partir diciendo que usualmente los acuerdos regionales implican mayor facilidad y celeridad tanto para el abordaje de los temas, como para la ejecución y materialización de los mismos, ya que contienen a un reducido grupo de Estados individualmente considerados con obligaciones, prestaciones y contraprestaciones perfectamente identificables.

En términos prácticos es más viable y sobretodo más realista y alcanzable, al menos inicialmente, acuerdos regionales entre aquellos países que se ven afectados por esta problemática, tanto de origen como receptores de un mayor número de solicitudes.

Pero esta iniciativa, tendrá que entenderse como un complemento a los esfuerzos integrales para el combate a la delincuencia en general y en específico contra las pandillas, y no como una acción que solucionará la situación de inseguridad que los países de la región padecen. En ese sentido, la propuesta pretende el resguardo de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran bajo una situación de peligro inminente, y cuya única alternativa sea el desplazamiento fuera de su país.

Ante la crisis generada por el número de desplazamientos forzados de personas provenientes del Triángulo Norte, un instrumento regional celebrado entre los gobiernos de Centroamérica y Norteamérica (Guatemala, Honduras y Nicaragua por un lado como países expulsores, y Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Estados Unidos, México y Canadá por otro, como receptores), permitiría tomar medidas inmediatas para abordar el problema y establecer de forma más precisa las obligaciones que cada país debe realizar.

Así, por un lado los países a los que se les solicita el asilo deben garantizar el acceso a los procedimientos, pero también los países expulsores de refugiados deben fortalecer sus debilidades internas para evitar que la gente siga saliendo de forma masiva en busca de refugio.

En ese sentido, la primera acción de los gobiernos debe ser la voluntad de reconocer que existe un problema, los países expulsores no pueden pretender que no pasa nada y si bien es cierto no es necesario llegar al extremo de presentarse como incapaces de afrontar la situación, sí pueden solicitar ayuda internacional para hacerle frente. De igual forma, los países receptores no pueden pretender que el problema es solo de los expulsores y creer que al tomar medidas para devolver a los migrantes lo más rápido posible este se solucionará. Tanto el

reconocimiento de que existe una situación a abordar y la solución de la misma, deben ser acciones compartidas.

Un ejemplo de esta cooperación es el acuerdo entre Colombia y Ecuador para afrontar la crisis de refugiados colombianos. El gobierno de Colombia ha reconocido que existe un conflicto interno dentro de su país y que es necesario atender a los desplazados por esta causa y a su vez ha contribuido con donaciones para atender a los refugiados en Ecuador, esto sin necesidad de presentarse como un Estado incapaz de brindar seguridad dentro de su territorio⁵⁵.

Tomando en cuenta todo lo antes mencionado, a groso modo se considera que un acuerdo regional entre los países del Triángulo Norte y los países que acogen refugiados en Centroamérica y Norteamérica podría contener los aspectos siguientes:

1. Compromisos generales de los Estados suscriptores:
 - a. Reafirmar el compromiso adquirido con la suscripción de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.
 - b. Reconocer de forma expresa que existe un incremento en el número de desplazamientos forzados y solicitudes de asilo, por causa de la violencia y persecución provocada por las pandillas organizadas en los países del Triángulo Norte de Centroamérica;
 - c. Reconocer por tanto, la persecución por pandillas organizadas como un nuevo criterio de elegibilidad de la condición de persona refugiada.
 - d. Proporcionar los medios necesarios para que las personas solicitantes de asilo reciban la debida información sobre su caso.
2. Compromisos de los Estados receptores de refugiados:
 - a. Comprometerse a evaluar conforme a los procedimientos establecidos para ello las solicitudes de asilo que se fundamenten en la persecución por pandillas organizadas, tratando cada caso en particular de forma justa, apegada a los convenios y leyes y sin discriminación.
 - b. Ante la crisis humanitaria por la llegada de miles de niños sin acompañantes, comprometerse a aportar una cantidad monetaria determinada para atender las condiciones básicas de estas personas solicitantes de asilo durante el desarrollo del proceso de refugio.
 - c. Comprometerse a brindar la colaboración necesaria para ayudar a las personas reconocidas como refugiados por esta causa, para que tengan la estabilidad económica necesaria brindándoles oportunidades de empleo, escuela, vivienda, salud, etc.

⁵⁵El periódico digital El Mundo.com publicó el 13 de junio de 2012, que Colombia en 2011 había entregado 500 mil dólares a Ecuador para atender a los refugiados colombianos, para 2012 se registraban 56 mil refugiados en Ecuador a un costo anual de 60 mil dólares, habiendo recibido aportes de ACNUR por 12 millones, Brasil con 1 millón de dólares y Colombia que apporto medio millón.

- d. Incluso se podría establecer un porcentaje determinado de solicitudes entre los países receptores de refugiados, de tal suerte que no se cargue en mayor cantidad a unos más que a otros, manteniendo en todos ellos las oportunidades establecidas en el apartado anterior.
3. Compromisos de los países expulsores de refugiados:
 - a. Reconocer que existe un problema con los altos índices delincuenciales y de homicidios que la región está presentando recientemente, y que la solución debe partir de una colaboración internacional.
 - b. Comprometerse a implementar medidas específicas tendientes a reducir la inseguridad y los índices de homicidios en la región del Triángulo Norte, como por ejemplo: implementar la policía comunitaria, aumentar el control de armas, incrementar planes encaminados a combatir el tráfico de droga, el narcomenudeo y las extorsiones, etc.
 - c. Comprometerse a desarrollar medidas para el combate de la corrupción al interior de los órganos de policía, judicial, fiscal, etc.; a medidas tendientes a organizar el sistema penitenciario que es utilizado por los delincuentes para ordenar el cometimiento de delitos, y promover programas de reinserción a la sociedad.
 - d. Implementar programas de prevención dirigidos a la juventud para evitar que los jóvenes se hagan miembros de pandillas.
 - e. Destinar una cantidad monetaria a atender este problema de los desplazados internos e internacionales colaborando con los países de acogida.

Lo anterior, si bien tiene propuestas complejas como la colaboración monetaria por parte de los países involucrados, esto responde a la necesidad de asumir responsabilidad ante el problema de los desplazamientos forzados que están ocurriendo en la región; asimismo, el reconocer que la ola de violencia y la crisis humanitaria por esta generada, es un problema de carácter regional permitiría visualizar sus parámetros y límites para determinar mejor las medidas que deben tomarse para combatirlo.

3.3.2 Instrumento Internacional

Con base a la Declaración de Cartagena que atiende al carácter humanitario del refugio, es posible elaborar un instrumento internacional que venga a complementar la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951, a partir del reconocimiento expreso de la persecución por pandillas como nuevo criterio de elegibilidad.

Si bien es cierto, un instrumento regional sería más expedito, uno de carácter universal podría ser más efectivo, desde la perspectiva del alcance que el mismo tendría, dado que para las personas desplazadas existiría una diversidad importante de países a los cuales podrían optar para solicitar refugio, siempre y cuando comprueben que en efecto les corresponde; contribuyendo así a distribuir la carga de protección a las personas refugiadas. Ahora bien, el hecho de estar involucrados muchos países implicaría también mayor complejidad, dado que se requeriría del consentimiento, sujeción y acuerdo de varios actores sobre los postulados que

el nuevo instrumento contenga, sin embargo la aprobación por todos ellos le conllevaría mayor legitimidad.

Todo instrumento internacional conlleva trabajos preparatorios, dentro de los cuales podrían incluirse los informes y manuales que sobre el tema de pandillas tienen los Estados y los organismos internacionales, y el reconocimiento que ACNUR realiza a través de la guía de orientación de 2010.

Siendo el ACNUR la oficina de Naciones Unidas encargada de la protección de los refugiados y estando contenido en la cláusula 8 de su Mandato la obligación de promover la suscripción de convenios internacionales para brindar esa protección; el ACNUR podría impulsar este proceso remitiendo textos previos para su conocimiento, para la realización de consultas internas, modificaciones y aprobaciones previas. El proceso de compromiso es voluntario, pero el ACNUR puede tener una labor para incentivar a los Estados miembros de Naciones Unidas en principio, a que formen una comisión con sus representaciones para que discutan el contenido del instrumento jurídico, sus alcances, compromisos, etc., haciéndoles ver la necesidad urgente de este reconocimiento.

A groso modo el instrumento internacional podría contener acciones encaminadas a:

- a. Exaltar el carácter humanitario del estatuto del refugiado desde sus orígenes.
- b. Ratificar o adherirse a la Convención de 1951 y/o al Protocolo, así como a los instrumentos regionales pertinentes al tema.
- c. Retirar, en caso de tenerlas, las reservas a la Convención, presentadas en el momento de la adhesión.
- d. Reconocer la situación de desplazados en el mundo que la violencia y persecución por pandillas organizadas está generando.
- e. Ampliar la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951 a través del reconocimiento de la persecución por pandillas como nuevo criterio de elegibilidad para la condición de persona refugiada.
- f. Establecer compromisos para enmendar o introducir leyes o políticas nacionales para mejorar la aplicación de los instrumentos relativos al reconocimiento de persona refugiada por persecución por pandillas.
- g. Buscar la cooperación internacional para atender y solucionar el desplazamiento masivo de personas a consecuencia de la persecución por pandillas organizadas, pudiendo ser cooperación técnica o económica.
- h. Facilitar y colaborar con el ACNUR en las tareas de supervisión en cuanto al cumplimiento de compromisos establecidos en los instrumentos suscritos.

Asimismo, podrían consignarse cláusulas un poco más específicas que hagan referencia a la identificación de grupos perseguidos por las pandillas organizadas como mujeres, jóvenes, empresarios, etc.; cláusulas sobre tratamiento especial para menores no acompañados, personas de la tercera edad, medidas especiales para otorgar refugio a una persona que perteneció o pertenece a pandillas, etc.

Estas son las dos soluciones que se presentan para abordar el problema de desplazamiento forzado que está generando la persecución por pandillas organizadas. A ellos también debemos agregar que con estos instrumentos, la carga de sostener a los refugiados se aliviarían de algunos países haciéndola más equitativa, y a la vez hay que recordar que el estatuto de refugiado no es una condición permanente, sino que es un estatuto de protección muy completo pero con la idea que tenga fin, para que la persona puede establecerse en su país de origen y comenzar una nueva vida gozando del ejercicio completo de sus derechos.

Conclusión capitular

El tema de las pandillas en relación a las solicitudes de refugio ha sido analizado por el ACNUR a la luz de los requisitos de la Convención de 1951, en una guía meramente recomendatoria, apelando a que los evaluadores apliquen una interpretación amplia de la definición de refugiado en estos casos.

En este documento el ACNUR reconoce a grupos de personas que son más vulnerables a las acciones cometidas por las pandillas, tales como: jóvenes en peligro de reclutamiento forzado, mujeres jóvenes y adolescentes que rechazan las demandas sexuales de las pandillas, propietarios de negocios producto de las extorciones, testigos de crímenes, agentes encargados de hacer cumplir la ley; asimismo, reconoce a los antiguos miembros de pandillas y a los familiares de las categorías anteriores, entre otros. Este reconocimiento de grupos afectados es importante en razón que la mayoría de solicitudes de asilo se fundamentan en la persecución que las pandillas realizan por pertenencia a un grupo social determinado.

Asimismo, se considera que de forma alternativa la Declaración de Cartagena podría ser utilizada para brindar refugio a las personas que se ven amenazadas por estos grupos criminales, pues contempla elementos novedosos que amplían la definición de refugiado tradicional como es la amenaza a la vida, seguridad o libertad. Pero previamente a recurrir a este instrumento es necesario realizar el examen del caso con base a los elementos establecidos en la Convención de 1951, ya que la Declaración no sustituye la concepción clásica, solo la amplia.

Algunos Estados, que por lo general no son parte de la Declaración también recurren a otras formas de protección complementaria, cuando las personas solicitantes de asilo son en efecto necesitadas de protección internacional pero no cumplen con todos los requisitos establecidos en la Convención. Pero este estatuto especial no posee el alcance del estatuto de los refugiados, por lo que ACNUR exhorta a los Estados a reconocer a estas personas como refugiados en lugar de brindar protección complementaria limitada.

Pero no obstante tener estas tres alternativas para aplicar en caso de solicitudes de asilo fundamentadas en la persecución por pandillas organizadas, en la práctica el reconocimiento como refugiados de estas personas sigue siendo muy limitado, principalmente por la interpretación restrictiva que los evaluadores aplican. Por ello es necesario y urgente el reconocimiento por parte de los Estados de la persecución por pandillas como nuevo criterio

de elegibilidad de la condición de persona refugiada, con base en el carácter humanitario de este estatuto.

Así, los fundamentos para el reconocimiento internacional son:

1. La evidente ola de violencia que azota a los países del Triángulo Norte en las últimas décadas
2. Las pandillas son verdaderos agentes de persecución
3. Los efectos provocados por las pandillas hacia la población civil son similares en cuanto a afectación de derechos que los generados por conflictos armados internos.
4. La violencia y persecución que realizan las pandillas en el Triángulo Norte ha generado una verdadera crisis humanitaria provocando el exilio de miles de personas en busca de refugio
5. La persecución por pandillas ya está siendo reconocida como criterio de elegibilidad pero con disparidad
6. La falta de reconocimiento universal genera desigualdad en la carga que enfrentan los países que acogen a los refugiados.
7. Responsabilidad mutua y cumplimiento de compromisos por parte de los Estados.

Para realizar este reconocimiento se plantean dos opciones encaminadas a ampliar la definición tradicional, nunca a sustituirla o modificarla, estas son: la celebración de un instrumento jurídico regional, o de uno internacional.

El instrumento regional propuesto debería celebrarse entre los gobiernos de Centroamérica y Norteamérica (los países expulsores por un lado, como son Honduras, El Salvador y Guatemala, y los receptores como México, Estados Unidos y Canadá, por otro), lo que permitiría tomar medidas inmediatas para abordar el problema y establecer de forma más precisa las obligaciones que cada país debe realizar.

Ahora bien, un instrumento regional sería más expedito, pero uno de carácter universal sería más efectivo, pues incluso se podría distribuir la carga de los refugiados y las solicitudes de asilo se orientarían a otros países que no sean los más cercanos a la región centroamericana.

El liderazgo en la organización para la suscripción de un instrumento de esta envergadura debería recaer sobre la oficina de Naciones Unidas encargada de la protección de los refugiados, es decir el ACNUR; pues podría coordinar reuniones con los representantes de los Estados, proponer textos y someterlos a su conocimiento, realizar consultas internas, modificaciones y aprobaciones previas, etc.

Pero independientemente del tipo de instrumento a aplicar, la primera acción de los gobiernos debe ir encaminada a reconocer que existe un problema y que este requiere de la colaboración internacional para hacerle frente. No es necesario que los Estados se presenten como incapaces de afrontar la situación, pero sí que soliciten la cooperación de otros para abordar el problema de la violencia y persecución que generan las pandillas organizadas, en este caso.

Si bien es cierto, el proceso de compromiso ante cualquiera de estos instrumentos es voluntario, los Estados a través de sus representantes podrían discutir la creación del instrumento jurídico, sus alcances, compromisos, etc., teniendo siempre presente el carácter humanitario del estatuto de refugiado y la apremiante necesidad de brindar protección a las personas que sufren de la persecución por pandillas.

Estas dos propuestas presentadas no son excluyentes, son más bien complementarias pues para efectos inmediatos podría suscribirse el instrumento regional en vista que apremia la necesidad de protección internacional de las personas que diariamente huyen de los países del Triángulo Norte de Centroamérica producto de la persecución por pandillas, y una vez implementado este acuerdo, el acercamiento con los demás países (en principio los miembros de Naciones Unidas, pudiendo extenderse a otro) sería más factible, lográndose el reconocimiento internacional de la persecución por pandillas organizadas como nuevo criterio de elegibilidad para la condición de persona refugiada, generándose cierta homogeneidad en la aplicación de este criterio.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este trabajo se abordó el tema del reconocimiento de nuevos criterios de elegibilidad para la condición de persona refugiada, específicamente se presentó el fenómeno de la persecución por pandillas organizadas como un nuevo criterio de elegibilidad, y para realizar el análisis se tomó como base la actuación de las pandillas en el Triángulo Norte de Centroamérica.

De lo presentado, se puede observar que el estatuto de refugiado surgió con fines humanitarios, para proteger los derechos fundamentales de las personas perseguidas en sus países de origen. A lo largo de la historia, el compromiso de velar por estas personas necesitadas de protección internacional fue evolucionando, hasta llegar a la creación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR en 1950, convirtiéndose a la fecha, en la principal organización a nivel internacional encargada de velar de forma permanente y de buscar soluciones a los problemas de los refugiados.

Se evidenció también, que la concepción sobre quien es un refugiado también sufrió modificaciones conforme a la realidad histórica que se iba viviendo, alcanzando su máximo logro con la suscripción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, en la cual se plasman los criterios fundamentales para el reconocimiento de la condición de persona refugiada, como también los derechos y deberes de los mismos.

Así, a la interrogante planteada sobre cuáles son los criterios de elegibilidad para el reconocimiento de la condición de persona refugiada actualmente aplicados por los Estados, se le dio respuesta con base en las disposiciones contenidas en la Convención mencionada. Determinando que estos criterios son:

1. Que la persona solicitante tenga un temor fundado de ser perseguido por motivos de: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas;
2. Que la persona se encuentre fuera del país de su nacionalidad, para que la protección internacional opere; y
3. Que no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país.

Se determinó que, la comprobación de que una persona cumple con estos criterios corresponde a los Estados a los que se les solicite el asilo, los que deberán aplicar un procedimiento establecido para el caso. Y si bien es cierto no existe un procedimiento universal, el ACNUR han realizado esfuerzos para orientar a los evaluadores al interior de cada Estado, teniendo siempre presente el carácter humanitario del estatuto de refugiado y la protección a los derechos humanos.

Se presentaron así, las consideraciones planteadas por el ACNUR en relación a los criterios de elegibilidad establecidos en la Convención, determinando que a la par del análisis para identificar si una persona cumple con los mismos, es preciso realizar de igual forma, una comprobación de que el solicitante de asilo no incurre en las cláusulas de exclusión también contenidas en la Convención, con el fin de evitar beneficiar a personas que no son dignas de recibir esta protección.

Asimismo, se observó que si bien es cierto, los criterios mundialmente utilizados por los Estados son los contenidos en la Convención, estos también han sido ampliados por instrumentos adaptados a regiones determinadas con base a las necesidades del momento, este es el caso de la Declaración de Cartagena de 1984 por ejemplo.

Esta Declaración, que no es vinculante aun para los Estados que la reconocen, amplía la definición tradicional de refugiado contenida en la Convención, pues presenta elementos innovadores de carácter objetivo como es la amenaza a la vida, seguridad o libertad de la persona por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violencia contra los derechos humanos u otras circunstancias que perturban el orden público. Al respecto se aclaró que este instrumento se aplicará cuando habiéndose realizado el análisis del caso específico con relación a los criterios contenidos en la Convención, se concluye que no cumple con alguno de los requisitos establecidos, como por ejemplo, que el temor de persecución no pueda encausarse dentro de alguna de las opciones presentadas.

Por lo anterior, se concluye que los criterios de elegibilidad mundialmente reconocidos son los contenidos en la Convención de 1951, y en los países que reconocen la Declaración de Cartagena se tiene la opción de aplicarla de forma complementaria a la Convención.

Entrando al análisis específico sobre la persecución por pandillas organizadas y su relación con la migración forzada, el estudio se enfocó en el Triángulo Norte de Centroamérica, por la particularidad que en esta región presentan las pandillas, que dejaron de ser grupos juveniles para convertirse en verdaderas organizaciones criminales, con capacidad de controlar territorios específicos, obtener recursos propios a través del robo, hurto, extorciones, narcomenudeo, tráfico ilegal de armas, etc. y capacidad de infiltrarse en las estructuras del Estado para obtener beneficios propios.

Al respecto, se logró evidenciar que las pandillas generan temor en la población a través de los homicidios, masacres, robos, violencia sexual, extorciones; y los grupos más vulnerables son los habitantes de las zonas controladas, los menores que son acosados para su ingreso a la pandilla, las jovencitas que son perseguidas para formar hogares con ellas, los pequeños y medianos empresarios e incluso los comerciantes informales.

Asimismo, se corroboró la relación directa que existe entre la actuación de las pandillas con el desplazamiento forzado de personas provenientes del Triángulo Norte, que hasta el año 2013 registraba aproximadamente 18,000 refugiados; y que el mayor número de solicitudes de asilo están dirigidas a los Estados Unidos, Canadá, México y en menor medida a Costa Rica y Nicaragua. Lo que evidencio en principio, que este problema es regional tanto por los países expulsores como por los receptores que son vecinos.

De igual forma y con los casos presentados, se reflejó la tendencia de negar el reconocimiento de la condición de refugiado por la persecución por pandillas, alegando los evaluadores de los casos, que la peligrosidad de la actuación de estas organizaciones criminales no es suficiente para generar desplazamientos, o que no se cumplen con los

requisitos establecidos en la Convención tras realizar interpretaciones restrictivas del texto de la misma, entre otros.

Se concluyó, que esta tendencia de negar el reconocimiento sin fundamentos suficientes, tiende a relegar el carácter humanitario del estatuto, a menospreciar la necesidad de protección de las víctimas y a cargar el problema de los refugiados a los demás países de la región centroamericana, que conscientes del peligro que implica la persecución que realizan las pandillas y de los altos índices de homicidios que se registran, están siendo más responsables en el reconocimiento del estatuto de refugiado.

Ahora bien, visto que la actuación de las pandillas en efecto genera desplazamientos forzados, se presentaron los fundamentos para obtener el reconocimiento internacional por parte de los Estados de la persecución por pandillas organizadas como un nuevo criterio de elegibilidad, a saber:

1. La evidente ola de violencia que azota a los países del Triángulo Norte en las últimas décadas.
2. Las pandillas son verdaderos agentes de persecución.
3. Los efectos provocados por las pandillas hacia la población civil son similares en cuanto a afectación de derechos que los generados por conflictos armados internos.
4. La violencia y persecución que realizan las pandillas en el Triángulo Norte ha generado una verdadera crisis humanitaria provocando el exilio de miles de personas en busca de refugio.
5. La persecución por pandillas ya está siendo reconocida como criterio de elegibilidad pero con disparidad.
6. La falta de reconocimiento universal genera desigualdad en la carga que enfrentan los países que acogen a los refugiados.
7. La Responsabilidad mutua y cumplimiento de compromisos por parte de los Estados.

También se comentó que existe un pronunciamiento específico por parte de ACNUR sobre las solicitudes de asilo fundamentadas en la violencia ejercida por pandillas organizadas, en el cual reconoce a grupos de personas que son más vulnerables a las acciones cometidas por estos grupos criminales, tales como: jóvenes en peligro de reclutamiento forzado, mujeres jóvenes y adolescentes que rechazan las demandas sexuales de las pandillas, propietarios de negocios producto de las extorsiones, testigos de crímenes, agentes encargados de hacer cumplir la ley, antiguos miembros pandillas y a los familiares de las categorías anteriores, entre otros.

Asimismo, se justificó que no obstante existir este pronunciamiento de ACNUR consignado en una guía de orientación a las personas encargadas de realizar la evaluación de los casos para determinar si una persona es refugiada o no, y de tener la opción, algunos países latinoamericanos, de aplicar de forma complementaria la Declaración de Cartagena, la mayoría de solicitudes de asilo (2 de cada 3) son rechazadas. Evidenciando que estos documentos no son suficientes para brindar la protección necesaria en el caso particular de persecución por pandillas.

Por ello se presentaron dos alternativas orientadas a obtener el reconocimiento de los Estados soberanos de este nuevo criterio de elegibilidad, esto a través de instrumentos jurídicos internacionales, uno regional y otro internacional, en el espectro de Naciones Unidas.

El instrumento regional se propone sea celebrado entre los gobiernos de Centroamérica y Norteamérica, con el fin de permitir tomar medidas inmediatas para abordar la crisis de desplazados forzados que está enfrentando Centroamérica, y a la vez establecer de forma más precisa las obligaciones que cada país debe realizar.

En relación a un instrumento de carácter universal, se manifestó que este sería más efectivo, pues incluso se podría distribuir la carga de los refugiados y las solicitudes de asilo se orientarían a otros países que no sean los más cercanos a la región centroamericana. En este caso se propuso que el ACNUR sea el ente encargado de coordinar reuniones con los representantes de los Estados, proponer textos y someterlos a su conocimiento, realizar consultas internas, modificaciones y aprobaciones previas, etc.

Pero independientemente del instrumento a celebrar, se estableció como punto de partida para abordar la situación, el reconocimiento de los gobiernos de que existe un problema relativo a violencia generada por pandillas, y que es indispensable la colaboración internacional para hacerle frente. Asimismo, se afirmó que no es necesario que los Estados se presenten como incapaces de afrontar la situación, pero sí que soliciten la cooperación de otros para abordar el problema.

Se determinó que estas dos propuestas presentadas no son excluyentes, más bien son complementarias pues podría suscribirse el instrumento regional en busca de una solución inmediata a la apremiante necesidad de protección internacional de las personas que diariamente huyen de la persecución por pandillas, y una vez implementado este acuerdo, buscar el acercamiento con los demás lo que sería más factible para lograr el reconocimiento internacional de la persecución por pandillas organizadas como nuevo criterio de elegibilidad para la condición de persona refugiada.

Se estableció que, el proceso de compromiso por parte de los Estados ante cualquiera de estos instrumentos es voluntario, pero debería realizarse teniendo presente el carácter humanitario del estatuto de refugiado y la apremiante necesidad de brindar protección a las personas que sufren de la persecución por pandillas. La creación del instrumento jurídico, sus alcances, compromisos, forma de implementación, etc. podrían ser objeto de estudio en otro trabajo de investigación por el grado de complejidad que esto representa.

El trabajo presentando buscó responder a la pregunta: ¿Cuáles son los argumentos para que la persecución por pandillas organizadas pueda ser reconocida por los Estados miembros de Naciones Unidas como un nuevo criterio de elegibilidad para la condición de persona refugiada, adicional a los ya reconocidos en la Convención de 1951?, a lo que se puede responder, que los argumentos se encuentran en el origen mismo del estatuto, su carácter humanitario y la intrínseca relación que tiene con los derechos humanos.

En ese sentido, no se puede negar que existe altos índices de homicidios en la región del Triángulo Norte que la colocan como una de las regiones más violentas del mundo, estos creciente índices de violencia en gran parte son generados por las pandillas, haciéndose evidente la amenaza para las personas que habitan en esa región.

A esto se puede agregar la reciente crisis de menores no acompañados solicitantes de asilo en Norteamérica, que representa una verdadera oportunidad para visibilizar la relación que existe entre la persecución por pandillas y la migración forzada, la magnitud del problema y la necesidad de brindar una solución inmediata. Este caso puede dejar muchas lecciones valiosas para que los países actúen encaminados a buscar el reconocimiento de este nuevo criterio de elegibilidad a través de la suscripción de instrumentos jurídicos internacionales, convirtiéndose en un verdadero objeto de estudio en próximas investigaciones.

La tendencia a negar el reconocimiento como refugiado cuando la solicitud se fundamenta en la persecución por pandillas por realizar interpretaciones restrictivas del agente de persecución o de los demás parámetros establecidos en la Convención, deja en evidente desprotección a las personas que lo necesitan. Todo ello evidencia que las medidas tomadas hasta el momento incluyendo el reconocimiento realizado por ACNUR o la posibilidad de aplicar la Declaración de Cartagena, son insuficientes para solucionar la crisis de refugiados del Triángulo Norte de Centroamérica, siendo necesario dar otro paso más concreto consistente en el reconocimiento expreso de los Estados de esta casual en un instrumento jurídico internacional vinculante.

LISTA DE REFERENCIA

Referencias bibliograficas

ACAPS. (2014). Otras situaciones de violencia en el Triángulo del Norte Centroamericano: Impacto Humanitario.

ACNUR. (2000). Formas complementarias de protección: su naturaleza y relación con el regimen de protección internacional.

ACNUR. (2000). La situación de los refugiados en el mundo 2000. Cincuenta años de accion humanitaria. Barcelona, España: División de Comunicación e Información de ACNUR.

ACNUR. (2001). Interpretación del artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados. ACNUR.

ACNUR. (2002). Directrices sobre la protección internacional: "Pertenencia a un determinado grupo social". ACNUR.

ACNUR. (2003). Directrices sobre Protección Internacional, La aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados .

ACNUR. (1 de septiembre de 2005). La determinación del Estatuto de Refugiado ¿Como identificar quién es un refugiado? Ginebra: ACNUR.

ACNUR. (2006). Nota de protección. ACNUR.

ACNUR. (2006). La situación de los refugiados en el mundo. Ginebra: ACNUR.

ACNUR. (2007). La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra: ACNUR.

ACNUR. (27 de febrero de 2007). La protección de los desplazados internos y el papel del ACNUR. Ginebra: ACNUR.

ACNUR. (marzo de 2009). La protección de los refugiados y el papel del ACNUR. Ginebra: ACNUR.

ACNUR. (2010). Nota de orientacion sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas. ACNUR.

ACNUR. (2010). Protección de los refugiados en el derecho internacional. Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional. Barcelona: Icaria.

ACNUR. (diciembre de 2011). Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados. Ginebra: ACNUR.

ACNUR. (2013). Niños en Fuga. Washington D.C.: ACNUR.

- ACNUR. (2013). Protección de refugiados en América Latina. ACNUR.
- ACNUR. (2013). Tendencias Globales . Ginebra : ACNUR.
- ACNUR. (2014). Tendencias contemporáneas del desplazamiento forzado en Mesoamérica . Consulta Sub-Regional de Mesoamérica . Managua.
- ACNUR. (S/A). Nota de orientación para apoyar el proceso de compromiso de los Estados.
- ACNUR, C. E. (2000). Formas complementarias de protección: su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional., (Referencia EC/50/SC/crp.18).
- ACNUR, C. E. (2005). Protección internacional mediante formas complementarias de protección. Reunión Trigésima Tercera, (Referencia EC/55/SC/CRP.16).
- ACNUR (2009). Estudio sobre la integración local de las personas refugiadas en México.
- ACNUR (2011). Manual de reasentamiento.
- ACNUR (2001). Consultas Globales sobre Protección Internacional.
- Amnistía Internacional. (2008) Déjennos en paz, la población civil, víctima del conflicto armado interno de Colombia.
- Andrew Morton, P. B. (2008). Seguridad humana y desafíos políticos. Migraciones Forzadas, número 31.
- Bevia, J. A. (julio de 1983). La determinación del estatuto de refugiado. Sevilla.
- Beyani, C. (1995). Introducción. En P. Wise, La Convención de los refugiados de 1951, Análisis y comentarios de los trabajos preparatorios.
- Bidart Campos, G. (1991). Teoría general de los derechos humanos. Buenos Aires: Astrea.
- Bravo, R. G. (2013). Maras en Centroamerica y México. Madrid: CEAR Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
- Cançado Trindade, A. A. (1994). Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional Humanitario: Aproximaciones y Convergencias. Seminario 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. San José, Costa Rica: CICR.
- Castro-Pita, A. (2003). Notas para presentación en "Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas". Santiago de Chile: CEPAL.
- CEMI. (2013). Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los Refugiados. En C. D. CEMI, Anuario Digital CEMI Vol.1 (págs. 85-106). La Habana: CEMI.

CIDEHUM, C. I. (2012). Desplazamiento Forzado y Necesidad de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica.

CIDEHUM, C. I. (2012). Desplazamiento Forzado y Necesidad de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica .

Galindo, V. F. (S/A). El derecho de los refugiados.

García B.R. (2013) Maras en Centroamérica y México.

Gonzalez, J. C. (Julio de 2011). Apatridia y nacionalidad en América Latina. Revista electrónica de derechos humanos (No 29), 1-6.

Grupo de Alto Nivel del Secretario General sobre las amenazas, l. d. (2004). Un mundo mas seguro: La responsabilidad que compartimos.

Hazen, J. (2010). Análisis de las pandillas desde la perspectiva de los grupos armados. International Review, 1-22.

Hobsbawm, E. (1998). Historia del siglo XX. Buenos Aires: Imprenta de los Buenos Aires S.A.I, y C.

Jock Baker, C. E. (2008). Áreas críticas: predicciones y acción. Migraciones Forzadas, (Págs. 44-45).

La Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia. (2011). Seguridad y Crimen Organizado Transnacional. Una propuesta de acción para Centroamérica. Guatemala: Serviprensa.

Milan, J. H. (2008). El crimen organizado en América Latina y el Caribe: mapeo del caso centroamericano. El Crimen Organizado en América Latina y el Caribe: Amenazas y Perspectivas (págs. 1-36). Ciudad de México: Fundación Friederich Ebert.

Noriega, L. F. (2005). La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho internacional de refugiados en América Latina. En ACNUR, Memoria del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados 1984-2004 (pág. 58). San José: EDITORAMA.

Oficina para América Latina en Washington (WOLA). (2008). Guía sobre el Asilo relacionado con las Pandillas en América Central.

Santamaria Balcameda, G. (2007). Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad. Revista mexicana de política exterior, (Págs. 101-123).

Santamaria, G. (2013). La difusión y contención del crimen organizado en la subregion México-Centroamérica. En W. Center, La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y como contener su expansión (págs. 58-99). Washington, D.C.

- Seelke, C. R. (2014). *Pandillas en América Central*. Washington, D.C.
- Sepúlveda, C (1993). *Terminología usual en las relaciones internacionales*. México, D.F.
- Sin autor. (2005). *La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho internacional de refugiados en América Latina*.
- Torres, L. B. (2002). *Nuevas amenazas para la paz y seguridad internacional*. *Revista Mexicana de Política Exterior* .
- UNODC. (2012). *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas*. Viena.
- Ventura, J. (2010) *Maras en El Salvador y su relación con el crimen organizado*
- Vergara, J. C. (2013). *La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión*. En W. W. Scholars, *La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión* (págs. 1-27). Washington, DC.
- Waszinkin, C. (2011). *La protección de la población civil en el derecho internacional humanitario*. Centro Noruego de Recursos para la Construcción de la Paz NOREF.

Instrumentos internacionales

- Coloquio (1984) *Declaración de Cartagena*
- ONU, A. G. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*.
- ONU, A .G. (1946) *Resolución A/RES/6215*
- ONU, A .G. (1998) *Resolución A/RES/53/125*
- ONU, A.G. (1951) *Resolución 429(V). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*.
- ONU, A .G. (S/A) *Resolución 217A(III)*.
- ONU, A.G. (1966) *Resolución 2198 (XXI) Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*.
- ONU, A.G. (1950) *Resolución 428 (V) Establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*.
- ONU, A.G. (1997) *Resolución A/AC.96/897*
- ONU, A /C. (1948) *Resolución A/C.3/221*
- SGONU. (2003). *Los niños y los conflictos armados. informe A/58/546–S/2003/1053*.
- R. A. (1993). *157/23, Declaración y Programa de Accion de Viena. Conferencia Mundial de Derechos Humanos*.

ONU, C.S. (2013) S/2013/68922

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2013) Sentencia Caso de la familia Pacheco Tineo vs. Bolivia.

Referencias Virtuales

ACNUR. (s.f.). Recuperado el 09 de febrero de 2014, de <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/alto-comisionado/>

ACNUR. (2013). Desplazamiento. El Nuevo Reto del Siglo XXI. Recuperado el 08 de febrero de 2014, de Tendencias Globales 2012: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9180>

ACNUR, CNHD y Universidad Iberoamericana. (2002). Colección de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos. Recuperado el 2 de febrero de 2014, de Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos tomo I, Segunda Edición: http://www.acnur.es/PDF/3062_20120402174342.pdf

Aguilar, J. (S/A). Recuperado el 23 de julio de 2014, de <https://www.oas.org>

Castro, M. (19 de mayo de 2013). Crimen Organizado en el mundo globalizado. Recuperado el 29 de junio de 2014, de Carlos Medina Gallego, Centro Nacional de Memoria Histórica: <file:///H:/TESIS/REFUGIO/criminalidad/CRIMEN%20ORGANIZADO%20EN%20EL%20MUNDO%20GLOBALIZADO.htm>

Periódico digital El Diario de Hoy, publicado el día miércoles 25 de septiembre de 2013. Enlace:

http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=8196274

Periódico digital El Faro, publicado el 19 de marzo de 2014, denominado “ACNUR: las maras son en El Salvador la principal causa de `desplazamiento forzado””. Enlace: <http://www.elfaro.net/es/201403/internacionales/15084>

Periódico digital El Faro, publicado el 2 de julio de 2014, denominado “La crisis de los menores: una migración forzada”. Enlace: <http://www.elfaro.net/es/201407/opinion/15627>

Lemus, E. (9 de marzo de 2009). Once condenas por el asesinato de Christian Poveda. El Faro. <http://www.elfaro.com>

Periódico La Prensa Gráfica, publicado el 17 de julio de 2014, denominado “ACNUR pide estudio individual de casos de niños migrantes en EUA”. Enlace: <http://www.laprensagrafica.com/2014/07/17/acnur-pide-estudio-individual-de-casos-de-nios-migrantes-en-eua>

Periódico La Prensa Gráfica, publicado el 24 de julio de 2014, denominado “C.A. busca solución a crisis de niños migrantes”. Enlace: <http://www.laprensagrafica.com/2014/07/25/ca-busca-solucion-a-crisis-nios-migrantes>

Periódico La Prensa Gráfica, publicado el 04 de agosto de 2014, denominado, “Crece cifra de migrantes menores de 12 años”. Enlace: <http://www.laprensagrafica.com/2014/08/04/crece-cifra-de-migrantes-menores-de-12-aos>

Periódico La Prensa Gráfica, publicado el 3 de septiembre de 2013. Zablah, N. R. Pymes pagan \$18 millones al año en extorsiones.

Periódico digital La Opinión, publicado el 07 de agosto de 2014, denominado “Narcotráfico y pandillas, la raíz de la crisis humanitaria”. Enlace: <http://www.laopinion.com/noticias-inmigracion/narcotrafico-pandillas-crisis-humanitaria>

Periódico digital El Mundo.com, publicado el 13 de junio de 2012

Periódico digital El Mundo.com publicado el 22 de mayo de 2014 Vásquez, J. C. Mil 500 negocios han cerrado producto de las extorsiones.

Refworl (2014) Enlace: <http://www.refworld.org/>

Seminario de Investigación en Formación, D. d. (2007). El orden internacional y los refugiados: el régimen de protección de los refugiados y los dilemas del humanitarismo. Recuperado el 1 de febrero de 2014, de http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/actividades_del_departamento/investigadores%20en%20formacion/MARIA%20SERRANO%20SIF.pdf

Tager, A. G. (2013). willson Center. Recuperado el 11 de agosto de 2014, de <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Ana%20Glenda%20Tager.pdf>

Informes especializados

Centroamérica, E. R. (2009). Informe sobre Derechos Humanos y conflictos en Centroamérica 2008-2009.

Centroamérica, E. R. (2013). Informe sobre Derechos Humanos y Conflictividad en Centroamérica 2012-2013.

Congreso de los Estados Unidos de América. (2014). Pandillas en América Central.

CVR. (2013). Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú.

OIM. (2011). Informe sobre las migraciones en el mundo 2011. Ginebra.

OIM. (2013). Migración Internacional, Bienestar y Derechos Humanos 2013.

ONU. S. G. (2013). La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención.

ONU. S. G. (2013). Informe A/67/929-S/2013/399

ONU. S. G. (2000). Informe presentado por el Secretario General en la Cumbre del Milenio

ONU. (1992). Informe A/47/277,S/24111

ONU. (2004). Informe A/59/565

Universidad Autónoma de Barcelona. (2010). Informe de la Escolta de Culura de la Pau denominado “Alerta 2010”.

ANEXOS

Anexo 1 Estados parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

2. CONVENTION RELATING TO THE STATUS OF REFUGEES

Geneva, 28 July 1951

ENTRY INTO FORCE: 22 April 1954, in accordance with article 43.
REGISTRATION: 22 April 1954, No. 2545.
STATUS: Signatories: 19. Parties: 145.
TEXT: United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, p. 137.

Note: The Convention was adopted by the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, held at Geneva from 2 to 25 July 1951. The Conference was convened pursuant to resolution 429 (V)¹, adopted by the General Assembly of the United Nations on 14 December 1950.

<i>Participant</i>	<i>Signature</i>	<i>Accession(a), Succession(d), Ratification</i>	<i>Participant</i>	<i>Signature</i>	<i>Accession(a), Succession(d), Ratification</i>
Afghanistan.....		30 Aug 2005 a	Costa Rica.....		28 Mar 1978 a
Albania.....		18 Aug 1992 a	Côte d'Ivoire.....		8 Dec 1961 d
Algeria.....		21 Feb 1963 d	Croatia ²		12 Oct 1992 d
Angola.....		23 Jun 1981 a	Cyprus.....		16 May 1963 d
Antigua and Barbuda.....		7 Sep 1995 a	Czech Republic ⁴		11 May 1993 d
Argentina.....		15 Nov 1961 a	Democratic Republic of the Congo.....		19 Jul 1965 a
Armenia.....		6 Jul 1993 a	Denmark.....	28 Jul 1951	4 Dec 1952
Australia.....		22 Jan 1954 a	Djibouti.....		9 Aug 1977 d
Austria.....	28 Jul 1951	1 Nov 1954	Dominica.....		17 Feb 1994 a
Azerbaijan.....		12 Feb 1993 a	Dominican Republic.....		4 Jan 1978 a
Bahamas.....		15 Sep 1993 a	Ecuador.....		17 Aug 1955 a
Belarus.....		23 Aug 2001 a	Egypt.....		22 May 1981 a
Belgium.....	28 Jul 1951	22 Jul 1953	El Salvador.....		28 Apr 1983 a
Belize.....		27 Jun 1990 a	Equatorial Guinea.....		7 Feb 1986 a
Benin.....		4 Apr 1962 d	Estonia.....		10 Apr 1997 a
Bolivia (Plurinational State of).....		9 Feb 1982 a	Ethiopia.....		10 Nov 1969 a
Bosnia and Herzegovina ²		1 Sep 1993 d	Fiji.....		12 Jun 1972 d
Botswana.....		6 Jan 1969 a	Finland.....		10 Oct 1968 a
Brazil.....	15 Jul 1952	16 Nov 1960	France.....	11 Sep 1952	23 Jun 1954
Bulgaria.....		12 May 1993 a	Gabon.....		27 Apr 1964 a
Burkina Faso.....		18 Jun 1980 a	Gambia.....		7 Sep 1966 d
Burundi.....		19 Jul 1963 a	Georgia.....		9 Aug 1999 a
Cambodia.....		15 Oct 1992 a	Germany ^{5,6}	19 Nov 1951	1 Dec 1953
Cameroon.....		23 Oct 1961 d	Ghana.....		18 Mar 1963 a
Canada.....		4 Jun 1969 a	Greece.....	10 Apr 1952	5 Apr 1960
Central African Republic.....		4 Sep 1962 d	Guatemala.....		22 Sep 1983 a
Chad.....		19 Aug 1981 a	Guinea.....		28 Dec 1965 d
Chile.....		28 Jan 1972 a	Guinea-Bissau.....		11 Feb 1976 a
China ³		24 Sep 1982 a	Haiti.....		25 Sep 1984 a
Colombia.....	28 Jul 1951	10 Oct 1961	Holy See.....	21 May 1952	15 Mar 1956
Congo.....		15 Oct 1962 d	Honduras.....		23 Mar 1992 a
			Hungary.....		14 Mar 1989 a
			Iceland.....		30 Nov 1955 a

<i>Participant</i>	<i>Signature</i>	<i>Accession(a), Succession(d), Ratification</i>	<i>Participant</i>	<i>Signature</i>	<i>Accession(a), Succession(d), Ratification</i>
Iran (Islamic Republic of).....		28 Jul 1976 a	Romania.....		7 Aug 1991 a
Ireland.....		29 Nov 1956 a	Russian Federation.....		2 Feb 1993 a
Israel.....	1 Aug 1951	1 Oct 1954	Rwanda.....		3 Jan 1980 a
Italy.....	23 Jul 1952	15 Nov 1954	Samoa.....		21 Sep 1988 a
Jamaica.....		30 Jul 1964 d	Sao Tome and Principe..		1 Feb 1978 a
Japan.....		3 Oct 1981 a	Senegal.....		2 May 1963 d
Kazakhstan.....		15 Jan 1999 a	Serbia ⁷		12 Mar 2001 d
Kenya.....		16 May 1966 a	Seychelles.....		23 Apr 1980 a
Kyrgyzstan.....		8 Oct 1996 a	Sierra Leone.....		22 May 1981 a
Larvia.....		31 Jul 1997 a	Slovakia ⁴		4 Feb 1993 d
Lesotho.....		14 May 1981 a	Slovenia ⁵		6 Jul 1992 d
Liberia.....		15 Oct 1964 a	Solomon Islands.....		28 Feb 1995 a
Liechtenstein.....	28 Jul 1951	8 Mar 1957	Somalia.....		10 Oct 1978 a
Lithuania.....		28 Apr 1997 a	South Africa.....		12 Jan 1996 a
Luxembourg.....	28 Jul 1951	23 Jul 1953	Spain.....		14 Aug 1978 a
Madagascar.....		18 Dec 1967 a	St. Kitts and Nevis.....		1 Feb 2002 a
Malawi.....		10 Dec 1987 a	St. Vincent and the Grenadines.....		3 Nov 1993 a
Mali.....		2 Feb 1973 d	Sudan.....		22 Feb 1974 a
Malta.....		17 Jun 1971 a	Suriname ⁸		29 Nov 1978 d
Mauritania.....		5 May 1987 a	Swaziland.....		14 Feb 2000 a
Mexico.....		7 Jun 2000 a	Sweden.....	28 Jul 1951	26 Oct 1954
Monaco.....		18 May 1954 a	Switzerland.....	28 Jul 1951	21 Jan 1955
Montenegro.....		10 Oct 2006 d	Tajikistan.....		7 Dec 1993 a
Morocco.....		7 Nov 1956 d	The former Yugoslav Republic of Macedonia ⁹		18 Jan 1994 d
Mozambique.....		16 Dec 1983 a	Timor-Leste.....		7 May 2003 a
Namibia.....		17 Feb 1995 a	Togo.....		27 Feb 1962 d
Nauru.....		28 Jun 2011 a	Trinidad and Tobago.....		10 Nov 2000 a
Netherlands.....	28 Jul 1951	3 May 1956	Tunisia.....		24 Oct 1957 d
New Zealand.....		30 Jun 1960 a	Turkey.....	24 Aug 1951	30 Mar 1962
Nicaragua.....		28 Mar 1980 a	Turkmenistan.....		2 Mar 1998 a
Niger.....		25 Aug 1961 d	Tuvalu ⁶		7 Mar 1986 d
Nigeria.....		23 Oct 1967 a	Uganda.....		27 Sep 1976 a
Norway.....	28 Jul 1951	23 Mar 1953	Ukraine ⁹		10 Jun 2002 a
Panama.....		2 Aug 1978 a	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.....	28 Jul 1951	11 Mar 1954
Papua New Guinea.....		17 Jul 1986 a	United Republic of Tanzania.....		12 May 1964 a
Paraguay.....		1 Apr 1970 a	Uruguay.....		22 Sep 1970 a
Peru.....		21 Dec 1964 a	Yemen ¹⁰		18 Jan 1980 a
Philippines.....		22 Jul 1981 a	Zambia.....		24 Sep 1969 d
Poland.....		27 Sep 1991 a	Zimbabwe.....		25 Aug 1981 a
Portugal ³		22 Dec 1960 a			
Republic of Korea.....		3 Dec 1992 a			
Republic of Moldova.....		31 Jan 2002 a			

Anexo 2 Estados parte del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados

5. PROTOCOL RELATING TO THE STATUS OF REFUGEES

New York, 31 January 1967

ENTRY INTO FORCE: 4 October 1967, in accordance with article VIII.
REGISTRATION: 4 October 1967, No. 8791.
STATUS: Parties: 146.
TEXT: United Nations, *Treaty Series*, vol. 606, p. 267.

Note: On the recommendation of the Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, the High Commissioner submitted the draft of the above-mentioned Protocol to the General Assembly of the United Nations, through the Economic and Social Council, in the addendum to his report concerning measures to extend the personal scope of the Convention relating to the Status of Refugees. The Economic and Social Council, in resolution 1186 (XLI)¹ of 18 November 1966, took note with approval of the draft Protocol and transmitted the said addendum to the General Assembly. The General Assembly, in resolution 2198 (XXI)² of 16 December 1966, took note of the Protocol and requested the Secretary-General "to transmit the text of the Protocol to the States mentioned in article V thereof, with a view to enabling them to accede to the Protocol."

<i>Participant</i>	<i>Accession(a), Succession(d)</i>	<i>Participant</i>	<i>Accession(a), Succession(d)</i>
Afghanistan.....	30 Aug 2005 a	Colombia.....	4 Mar 1980 a
Albania.....	18 Aug 1992 a	Congo.....	10 Jul 1970 a
Algeria.....	8 Nov 1967 a	Costa Rica.....	28 Mar 1978 a
Angola.....	23 Jun 1981 a	Côte d'Ivoire.....	16 Feb 1970 a
Antigua and Barbuda.....	7 Sep 1995 a	Croatia ⁵	12 Oct 1992 d
Argentina.....	6 Dec 1967 a	Cyprus.....	9 Jul 1968 a
Armenia.....	6 Jul 1993 a	Czech Republic ⁷	11 May 1993 d
Australia ^{3,4}	13 Dec 1973 a	Democratic Republic of the Congo.....	13 Jan 1975 a
Austria.....	5 Sep 1973 a	Denmark ⁴	29 Jan 1968 a
Azerbaijan.....	12 Feb 1993 a	Djibouti.....	9 Aug 1977 d
Bahamas.....	15 Sep 1993 a	Dominica.....	17 Feb 1994 a
Belarus.....	23 Aug 2001 a	Dominican Republic.....	4 Jan 1978 a
Belgium.....	8 Apr 1969 a	Ecuador.....	6 Mar 1969 a
Belize.....	27 Jun 1990 a	Egypt.....	22 May 1981 a
Benin.....	6 Jul 1970 a	El Salvador.....	28 Apr 1983 a
Bolivia (Plurinational State of).....	9 Feb 1982 a	Equatorial Guinea.....	7 Feb 1986 a
Bosnia and Herzegovina ⁵	1 Sep 1993 d	Estonia.....	10 Apr 1997 a
Botswana.....	6 Jan 1969 a	Ethiopia.....	10 Nov 1969 a
Brazil.....	7 Apr 1972 a	Fiji.....	12 Jun 1972 d
Bulgaria.....	12 May 1993 a	Finland.....	10 Oct 1968 a
Burkina Faso.....	18 Jun 1980 a	France ⁶	3 Feb 1971 a
Burundi.....	15 Mar 1971 a	Gabon.....	28 Aug 1973 a
Cabo Verde.....	9 Jul 1987 a	Gambia.....	29 Sep 1967 a
Cambodia.....	15 Oct 1992 a	Georgia.....	9 Aug 1999 a
Cameroon.....	19 Sep 1967 a	Germany ^{8,9}	5 Nov 1969 a
Canada.....	4 Jun 1969 a	Ghana.....	30 Oct 1968 a
Central African Republic.....	30 Aug 1967 a	Greece.....	7 Aug 1968 a
Chad.....	19 Aug 1981 a	Guatemala.....	22 Sep 1983 a
Chile.....	27 Apr 1972 a	Guinea.....	16 May 1968 a
China ⁶	24 Sep 1982 a	Guinea-Bissau.....	11 Feb 1976 a

<i>Participant</i>	<i>Accession(a), Succession(d)</i>
Haiti	25 Sep 1984 a
Holy See	8 Jun 1967 a
Honduras	23 Mar 1992 a
Hungary	14 Mar 1989 a
Iceland	26 Apr 1968 a
Iran (Islamic Republic of)	28 Jul 1976 a
Ireland	6 Nov 1968 a
Israel	14 Jun 1968 a
Italy	26 Jan 1972 a
Jamaica	30 Oct 1980 a
Japan	1 Jan 1982 a
Kazakhstan	15 Jan 1999 a
Kenya	13 Nov 1981 a
Kyrgyzstan	8 Oct 1996 a
Latvia	31 Jul 1997 a
Lesotho	14 May 1981 a
Liberia	27 Feb 1980 a
Liechtenstein	20 May 1968 a
Lithuania	28 Apr 1997 a
Luxembourg	22 Apr 1971 a
Malawi	10 Dec 1987 a
Mali	2 Feb 1973 a
Malta	15 Sep 1971 a
Mauritania	5 May 1987 a
Mexico	7 Jun 2000 a
Monaco	16 Jun 2010 a
Montenegro	10 Oct 2006 d
Morocco	20 Apr 1971 a
Mozambique	1 May 1989 a
Namibia	17 Feb 1995 a
Nauru	28 Jun 2011 a
Netherlands ^{4,10}	29 Nov 1968 a
New Zealand	6 Aug 1973 a
Nicaragua	28 Mar 1980 a
Niger	2 Feb 1970 a
Nigeria	2 May 1968 a
Norway	28 Nov 1967 a
Panama	2 Aug 1978 a
Papua New Guinea	17 Jul 1986 a
Paraguay	1 Apr 1970 a
Peru	15 Sep 1983 a
Philippines	22 Jul 1981 a
Poland	27 Sep 1991 a
Portugal ⁶	13 Jul 1976 a

<i>Participant</i>	<i>Accession(a), Succession(d)</i>
Republic of Korea	3 Dec 1992 a
Republic of Moldova	31 Jan 2002 a
Romania	7 Aug 1991 a
Russian Federation	2 Feb 1993 a
Rwanda	3 Jan 1980 a
Samoa	29 Nov 1994 a
Sao Tome and Principe	1 Feb 1978 a
Senegal	3 Oct 1967 a
Serbia ⁵	12 Mar 2001 d
Seychelles	23 Apr 1980 a
Sierra Leone	22 May 1981 a
Slovakia ⁷	4 Feb 1993 d
Slovenia ⁸	6 Jul 1992 d
Solomon Islands	12 Apr 1995 a
Somalia	10 Oct 1978 a
South Africa	12 Jan 1996 a
Spain	14 Aug 1978 a
St. Vincent and the Grenadines	3 Nov 2003 a
Sudan	23 May 1974 a
Suriname ¹¹	29 Nov 1978 d
Swaziland	28 Jan 1969 a
Sweden	4 Oct 1967 a
Switzerland	20 May 1968 a
Tajikistan	7 Dec 1993 a
The former Yugoslav Republic of Macedonia ⁹	18 Jan 1994 d
Timor-Leste	7 May 2003 a
Togo	1 Dec 1969 a
Trinidad and Tobago	10 Nov 2000 a
Tunisia	16 Oct 1968 a
Turkey	31 Jul 1968 a
Turkmenistan	2 Mar 1998 a
Tuvalu	7 Mar 1986 d
Uganda	27 Sep 1976 a
Ukraine	4 Apr 2002 a
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland ⁶	4 Sep 1968 a
United Republic of Tanzania	4 Sep 1968 a
United States of America	1 Nov 1968 a
Uruguay	22 Sep 1970 a
Venezuela (Bolivarian Republic of)	19 Sep 1986 a
Yemen ¹²	18 Jan 1980 a
Zambia	24 Sep 1969 a
Zimbabwe	25 Aug 1981 a

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1 TASAS DE HOMICIDIOS EN EL NORTE DE CENTROAMERICA 2000-2011	29
CUADRO 2 TASA HOMICIDA POR PAIS POR 100.000. 2012.....	30
CUADRO 3 NUMERO DE EFECTIVOS DE SEGURIDAD NACIONAL Y PRIVADA EN EL TRIANGULO NORTE 2012-2013.....	30
CUADRO 4 RESUMEN DE LA SITUACIÓN DEL TRIANGULO NORTE.....	33
CUADRO 5 NUMERO ESTIMADO DE PERSONAS PERTENECIENTES A LAS PANDILLAS EN EL TRIANGULO NORTE 2012.....	36
CUADRO 6 AFECTACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS.....	42
CUADRO 7 PRINCIPALES PAISES DE ORIGENN DE LOS REFUGIADOS 2013.....	43
CUADRO 8 SOLICITUDES DE ASILO DE LA REGION DEL TIANGULO NORTE ENTRE EL AÑO 2000-2013.....	45
CUADRO 9 NUMERO DE REFUGIADOS Y SOLICITUDES PENDIENTES PARA 2013	46
CUADRO 10 PAISES RECEPTORES DE SOLICITUDES PARA AÑO 2013.....	46
CUADRO 11 SOLICITANTES DEL TRIANGULO NORTE DE CENTROAMERICA 2013.....	47
CUADRO 12 FLUJOS MIGRATORIOS, REGION CENTROAMERICANA 2013.....	48
CUADRO 13 DEPORTACIONES A LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO NORTE DURANTE 2011-2013.....	54
CUADRO 14: PRINCIPALES ARGUMENTOS PARA NEGAR LAS SOLICITUDES DE ASILO FUNDAMENTADAS POR PERSECUCION POR PANDILLAS.....	55

SIGLAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDEHUM	Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes
CONAPES	Consejo Nacional de la Pequeña Empresa de El Salvador
LGBT	Lesbianas, Gais, Bisexuales y Transgenero
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIR	Organización Internacional de Refugiados
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OSV	Otras Situaciones de Violencia
PDI	Personas Desplazadas Internamente
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNRRA (siglas en ingles)	Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

ÍNDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	<u>Error! Bookmark not defined.</u>
<u>CAPITULO I</u>	
<u>EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS</u>	<u>1</u>
1.1 <u>Reseña Histórica</u>	<u>2</u>
1.2 <u>La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)</u>	<u>5</u>
1.3 <u>Instrumentos Internacionales relativos al Estatuto de los Refugiados</u>	<u>7</u>
1.3.1 <u>Primeros Instrumentos (1921-1946)</u>	<u>7</u>
1.3.2 <u>La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951</u>	<u>7</u>
1.3.3 <u>El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967</u>	<u>8</u>
1.3.4 <u>Instrumentos Regionales</u>	<u>8</u>
1.3.4.1 <u>La Convención de la OUA de 1969</u>	<u>9</u>
1.3.4.2 <u>La Declaración de Cartagena de 1984</u>	<u>9</u>
1.4 <u>Criterios de elegibilidad de la condición de persona refugiada</u>	<u>10</u>
1.5 <u>El carácter humanitario del estatuto de los refugiados</u>	<u>17</u>
1.5.1 <u>Definición ampliada</u>	<u>20</u>
1.6 <u>Nuevas amenazas para la paz</u>	<u>22</u>
<u>CAPITULO II</u>	
<u>LA PERSECUCIÓN POR PARTE DE PANDILLAS ORGANIZADAS COMO NUEVO CRITERIO DE ELEGIBILIDAD</u>	<u>26</u>
2.1 <u>La situación de violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica</u>	<u>28</u>
2.2 <u>Pandillas Organizadas</u>	<u>33</u>
2.3 <u>Afectaciones a la sociedad generada por los conflictos armados y por la violencia ejercida por las pandillas</u>	<u>37</u>
2.3.1 <u>Reconocimiento de la persecución en los conflictos armados como criterio de elegibilidad</u>	<u>42</u>
2.4 <u>Las pandillas organizadas como agentes de persecución</u>	<u>44</u>
2.4.1 <u>Comportamiento del desplazamiento</u>	<u>47</u>
2.4.2 <u>Disparidad de criterios en relación a la evaluación de solicitudes de asilo fundamentadas en la persecución por pandillas organizadas</u>	<u>49</u>
<u>CAPITULO III</u>	
<u>EL RECONOCIMIENTO DE LA PERSECUCIÓN POR PANDILLAS ORGANIZADAS COMO NUEVO CRITERIO DE ELEGIBILIDAD PARA LA CONDICIÓN DE PERSONA REFUGIADA</u>	<u>58</u>

<u>3.1 La persecución por pandillas como nuevo criterio de elegibilidad de la condición de persona refugiada.....</u>	<u>59</u>
<u>3.1.1 Reconocimiento por parte de ACNUR</u>	<u>59</u>
<u>3.1.1.1 La persecución por pandillas como parte de los criterios de elegibilidad establecidos en la Convención de 1951.....</u>	<u>60</u>
<u>3.1.2 La persecución por pandillas de acuerdo a la Declaración de Cartagena</u>	<u>67</u>
<u>3.1.3 Formas complementarias de protección.....</u>	<u>68</u>
<u>3.2 Justificación para el reconocimiento internacional de la persecución por pandillas organizadas como criterio de elegibilidad.....</u>	<u>70</u>
<u>3.2.1 Principales fundamentos para el reconocimiento internacional de la persecución por pandillas como criterio de elegibilidad.....</u>	<u>70</u>
<u>3.3 Propuesta para el reconocimiento de la persecución por pandillas organizadas como nuevo criterio de elegibilidad</u>	<u>74</u>
<u>3.3.1 Instrumento Regional</u>	<u>75</u>
<u>3.3.2 Instrumento Internacional</u>	<u>77</u>
<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	<u>82</u>
<u>LISTA DE REFERENCIA</u>	<u>88</u>
<u>ANEXOS.....</u>	<u>95</u>
<u>INDICE DE CUADROS.....</u>	<u>100</u>
<u>SIGLAS.....</u>	<u>101</u>