

MOVILIDAD HUMANA EN MESOAMÉRICA

Defensa de las personas migrantes y refugiadas
mediante el derecho internacional de los
derechos humanos



CONTEXTO DE MOVILIDAD HUMANA EN EL SALVADOR

Actualización a septiembre 2020

Resumen

La situación de violencia, militarización e impunidad que marca el contexto actual de El Salvador, impacta gravemente la garantía de los derechos humanos en el país. Los altos índices de movilidad humana lo convirtieron en 2018 en el sexto país de origen del mayor número de solicitantes de protección internacional en el mundo, además de un alto porcentaje de desplazados internos. Sus políticas de fortalecimiento de los cuerpos de defensa y la militarización, así como la ausencia de respuestas integrales para la atención a las personas en movilidad, han implicado una serie de desafíos para la garantía de los derechos humanos.

1. Introducción

El Salvador se caracteriza por tener altos índices de movilidad humana. Las causas que impulsan a su población a desplazarse internamente la obligan también a emigrar o solicitar protección a nivel internacional. Solo en 2018, 46.800 personas salvadoreñas solicitaron asilo en el mundo, convirtiéndolo en el sexto país a nivel mundial de origen de solicitantes de asilo.

La violencia, militarización e impunidad presentes en el contexto actual de El Salvador, no son fenómenos recientes; por el contrario, son problemáticas arrastradas desde conflicto armado interno y que impactan gravemente la garantía de los derechos humanos en el país al día de hoy. Asimismo, continúa siendo el país con mayor número de asesinatos de mujeres en la región¹, con barreras de acceso a la verdad y la justicia; y con restricciones crecientes en las garantías para el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a defender derechos humanos.

Como parte de las políticas de respuesta a la criminalidad, diversos gobiernos salvadoreños han implementado políticas de mano dura, estableciendo medidas extraordinarias en el sistema penitenciario y otras orientadas al despliegue de fuerzas de seguridad para combatir la violencia e inseguridad del país y que, según la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Agnes Callamard, resultaron en mayores violaciones a los derechos humanos en El Salvador².

Tras casi tres décadas de bipartidismo, la elección del presidente Nayib Bukele en 2019, marcó un hito en el contexto socio político del país. Sin embargo, el ataque a la criminalidad por medio del fortalecimiento de los cuerpos de seguridad salvadoreños siguió siendo la respuesta con el “Plan Control Territorial”. El presupuesto en tareas de Defensa aumentó en un 17,9% para el 2020 en comparación con el año anterior³. El uso de las fuerzas armadas en El Salvador en tareas de seguridad pública, así como los graves riesgos a la democracia en el país, han quedado expuestos en sucesos como la ocupación militarizada de la Asamblea Legislativa en febrero de 2020.

El presente documento tiene como propósito señalar algunos de los principales desafíos para la garantía de derechos de las personas migrantes en el contexto de movilidad humana de este país que son prioridad para el trabajo de CEJIL y sus aliadas.

2. Principales desafíos en la garantía de derechos humanos

Las condiciones estructurales que atraviesa el país son determinantes en las características y factores de los flujos migratorios de personas salvadoreñas. El impacto del desplazamiento forzado interno en la población salvadoreña, el Acuerdo de Cooperación en materia de Asilo (ACAs por sus siglas en inglés) firmado con Estados Unidos en septiembre de 2019, así como el retorno; representan importantes desafíos para la garantía de los derechos humanos de las personas en contextos de movilidad.

¹ Según los datos correspondientes a feminicidios en 2018, en tasas por cada 100.000 mujeres. Observatorio de igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), 2018. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>

² Insight Crime. Representante de la ONU: “El Salvador debe romper el ciclo de la impunidad”, 16 de febrero de 2018. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/representante-de-la-onu-el-salvador-debe-romper-el-ciclo-de-la-impunidad/>

³ CIDH. CIDH presenta observaciones preliminares de su visita in loco a El Salvador. 27 de diciembre de 2019. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/335.asp>

2.1 Desplazamiento forzado interno

El Desplazamiento interno en El Salvador es un fenómeno que afecta en especial a grupos familiares jóvenes, con una relativa condición de vulnerabilidad socioeconómica. Entre 2006 y 2016, al menos uno de sus miembros del 1.1% de las familias se vio obligado a cambiar de lugar de residencia habitual dentro del país, como resultado de hechos de violencia⁴.

Según el ‘Informe Final Caracterización de la Movilidad Interna a causa de la Violencia en El Salvador’ del año 2018; las amenazas; intimidaciones o coacción, constituyeron la principal causa de movilización; la extorsión la segunda y la violencia o inseguridad en las comunidades de origen, como tercera⁵.

Organizaciones de la sociedad civil han reportado que las cifras de desplazamiento interno notificadas por las autoridades de gobierno son extremadamente bajas en comparación a los casos reales⁶. Desde la Mesa de la Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado por Violencia, se ha denunciado que el gobierno de Nayib Bukele se ha resistido a reconocer la verdadera dimensión de la situación en el país; lo que resulta en una falta de atención a las víctimas y consecuentes violaciones a los derechos humanos⁷.

Lo anterior, a pesar de que el 13 de julio de 2018 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió la sentencia de amparo 411/17⁸, en la que reconoció que el desplazamiento forzado tiene origen tanto en el contexto de la violencia e inseguridad en las zonas controladas por las pandillas, como en las afectaciones sistemáticas a derechos humanos causadas por la criminalidad organizada. En dicha sentencia, la Sala ordenó a la Asamblea Legislativa, al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, a la Comisión Coordinadora y a la titular de la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia una serie de medidas orientadas al abordaje integral de la situación de desplazamiento forzado en el país⁹.

En atención a esta decisión, el 8 de enero de 2020, la Asamblea Legislativa aprobó la “Ley Especial para la Prevención y Protección Integral de Personas en Condición de Desplazamiento Forzado Interno”. Si bien la normativa aprobada contempla algunos de los estándares mínimos previstos en el derecho internacional sobre la materia, no existe claridad sobre el presupuesto ni el eventual origen de los fondos necesarios para su implementación¹⁰.

⁴ Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Informe final: Caracterización de la movilidad humana interna a causa de la violencia en El Salvador. Marzo de 2018. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5ab96d624.pdf>
⁵ íbid.

⁶ Naciones Unidas. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos acerca de su visita a El Salvador. 23 de abril de 2018. Disponible en:
<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/G1811667%20%281%29.pdf>

⁷ EFE. El Salvador se resiste a reconocer el desplazamiento forzado por violencia. 11 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/el-salvador-se-resiste-a-reconocer-desplazamiento-forzado-por-violencia/20000013-4061784>

⁸ El Salvador: Sentencia sobre desplazamiento forzado. (Amparo 411-2017). Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. 13 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5b4f72e54.html>

⁹ íbid.

¹⁰ ContraPunto. CRISTOSAL y FESPAD avalan aprobación de Ley de Desplazamiento Forzado por la Violencia. 08 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.contrapunto.com.sv/sociedad/desplazamiento/cristosal-y-fespad-avalan-aprobacion-de-ley-de-desplazamiento-forzado-por-la-violencia/12311>

Por otra parte, en 2019 el ministro de justicia y seguridad del actual gobierno de Nayib Bukele, Rogelio Rivas, en el marco de la atención a la violencia e inseguridad que enfrenta el país, anunció la implementación del Plan Control Territorial, cuyo interés es la “recuperación de territorios controlados por maras y pandillas”¹¹ por medio de acciones centradas en municipios de El Salvador. Si bien el gobierno ha anunciado cifras de reducción en los homicidios; extorsiones; mejoras en datos sobre incautación de drogas¹²; entre otras acciones, el programa de control territorial se ha basado principalmente en la militarización y en las acciones por parte de fuerzas de seguridad y no se han contemplado medidas estructurales de prevención de la violencia en el país.

El Estado también se adhirió al Marco Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS), cuyos compromisos incluyen el desarrollo y la implementación de un plan de acción nacional en articulación con las personas desplazadas, instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales de derechos humanos¹³. No obstante, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su visita al país en diciembre de 2019, reconoció “una falta de protección especializada por parte del Estado para disminuir el riesgo del desplazamiento y de medidas para prevenir el desplazamiento forzado, asistir humanitariamente y garantizar medidas duraderas y seguras de retorno o reasentamiento voluntario de las personas desplazadas”¹⁴.

2.2 Migración y acceso a protección internacional

Las causas que impulsan a la población salvadoreña a desplazarse internamente la obligan también a migrar o solicitar protección a nivel internacional. De acuerdo con información recibida por la CIDH, en 2018 cerca de 46.800 personas salvadoreñas solicitaron asilo en todo el mundo, convirtiendo a El Salvador en el sexto país de origen de nuevos solicitantes de asilo a nivel mundial¹⁵.

A partir de octubre de 2018, las llamadas caravanas o éxodos centroamericanos, compuestos principalmente por población hondureña y salvadoreña, marcaron la dinámica de la movilidad en el país y la región. Ante este nuevo paradigma de la movilidad en la región, Estados Unidos y México, en coordinación con El Salvador, Honduras y Guatemala, han adoptado políticas cada vez más regresivas de cierre de fronteras.

En el tránsito hacia México o Estados Unidos, las personas salvadoreñas se enfrentan a una serie de riesgos y peligros. Al respecto la CIDH ha señalado que ha recibido información de personas migrantes salvadoreñas fallecidas y desaparecidas en su camino al norte, así como testimonios sobre las dificultades o incluso la imposibilidad de obtener información consistente y oportuna,

¹¹ Betríz Calderón, “Lo que se sabe del “Plan Control Territorial” implementado este jueves por el Gobierno”, La Prensa Gráfica, 20 de junio de 2019. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Lo-que-se-sabe-del-Plan-Control-Territorial-implementado-este-jueves-por-el-Gobierno-20190620-0254.html>

¹² Gobierno de El Salvador, Comunicaciones oficiales: Plan Control Territorial. Sitio oficial: <https://www.presidencia.gob.sv/tag/plan-control-territorial/>

¹³ CIDH. CIDH presenta observaciones preliminares de su visita in loco a El Salvador. 27 de diciembre de 2019. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/335.asp>

¹⁴ *Íbid.*

¹⁵ *Íbid.*

asistencia consular y ayuda para la recuperación y repatriación de los restos mortales de sus familiares¹⁶.

Por otra parte, en el marco de diversos acuerdos promovidos en la región por el Gobierno de Estados Unidos para implementar políticas de disuasión de la migración, el 20 de septiembre de 2019, los gobiernos de Estados Unidos y El Salvador firmaron un Acuerdo de Cooperación sobre Asilo (ACA) en que El Salvador se comprometió a recibir en su territorio a las personas que soliciten asilo tras llegar a un puerto de entrada o cruzar alguna de las fronteras estadounidenses¹⁷. A este se suman, la firma de tres acuerdos más con el Gobierno de Estados Unidos, el Acuerdo de Seguridad Fronteriza, el Acuerdo del Programa de Intercambio de datos biométricos y el Acuerdo conjunto del Programa de Seguridad entre el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos y fuerzas de seguridad de El Salvador.

Por su parte el Estado de El Salvador, desplegó en septiembre de 2019, una patrulla fronteriza en la frontera norte con Guatemala que incluyó a un centenar de policías y oficiales de migración, patrullas policiales y drones de vigilancia; con el financiamiento parcial de Estados Unidos¹⁸.

En el segundo semestre de 2019, el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos notificó sobre la firma de los Acuerdos de Cooperación en materia de Asilo (ACA por sus siglas en inglés) con Guatemala (firmado el 26 de julio), El Salvador (firmado el 20 de septiembre) y Honduras (firmado el 25 de septiembre)¹⁹, los cuales son parte de esfuerzos sostenidos por limitar la elegibilidad para protección internacional en el país norteamericano.

Además de las de denuncias de múltiples organizaciones de sociedad civil y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)²⁰, sobre cómo estos acuerdos violentan el derecho internacional y las obligaciones de los estados en materia de asilo; su implementación representa un peso insostenible para el débil sistema de protección de El Salvador, cuya incapacidad de recibir a personas en necesidad de protección internacional, ha sido incluso reconocida por el actual Gobierno²¹.

¹⁶ CIDH. CIDH presenta observaciones preliminares de su visita in loco a El Salvador. 27 de diciembre de 2019. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/335.asp>

¹⁷ Nelson Rauda Zablah, "El acuerdo que convirtió a El Salvador en otro cómplice de Trump", El Faro, 23 de septiembre de 2020. Disponible en: https://elfaro.net/es/201909/el_salvador/23670/El-acuerdo-que-convirti%C3%B3-a-El-Salvador-en-otro-c%C3%B3mplice-de-Trump.htm

¹⁸ Nelson Rauda Zablah y John Washington, "El Salvador lanza su patrulla fronteriza y se une a ola de complacencia regional a Trump", El Faro, 15 de septiembre de 2019. Disponible en: https://elfaro.net/es/201909/el_salvador/23649/El-Salvador-lanza-su-patrulla-fronteriza-y-se-une-a-ola-de-complacencia-regional-a-Trump.htm

¹⁹ "DHS Agreements with Guatemala, Honduras, and El Salvador", Department of Homeland Security, 7 de noviembre de 2019. <https://www.dhs.gov/publication/fact-sheet-dhs-agreements-guatemala-honduras-and-el-salvador>

²⁰ ACNUR. Declaración sobre la nueva política de asilo de EE.UU. 19 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/11/5dd473144/declaracion-sobre-la-nueva-politica-de-asilo-de-eeuu.html>

²¹ El Heraldo. El Salvador no está listo para recibir migrantes solicitantes de asilo. 06 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.elheraldo.hn/mundo/1354560-466/el-salvador-no-listo-solicitantes-de-asilo>

Con un sistema de refugio creado apenas en 2002, El Salvador no cuenta con la capacidad para recibir a las potencialmente miles de personas que serían transferidas de Estados Unidos. Para 2019, la agencia responsable de revisar solicitudes de asilo en El Salvador contaba con tan solo con un oficial²² y, durante el 2018, solo cuatro solicitudes fueron presentadas en el país, de las cuales, tres fueron denegadas²³.

El contexto derivado de la pandemia por el COVID-19 ha puesto en pausa el inicio de la implementación de los acuerdos en Honduras y El Salvador, sin embargo, se espera que se reanude una vez se levanten las restricciones de movilidad implementadas como respuesta a la crisis.

Como parte de los acuerdos asumidos con EE.UU., los gobiernos firmaron un memorándum de entendimiento para facilitar la asignación de visas de trabajo a personas salvadoreñas en suelo estadounidense, el cual tiene previsto asignar mil nuevas visas durante el 2020²⁴. Asimismo, desde octubre de 2019, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de El Salvador, implementa el Programa de Migración Laboral mediante la promoción de visas H2-A que permiten que empleadores certificados contraten a ciudadanos extranjeros para brindarles oportunidades de trabajo temporal en el área agrícola²⁵.

Organizaciones de sociedad civil han denunciado que este es un medio más para desincentivar la migración y la solicitud de protección internacional en Estados Unidos, y destacan como un factor de preocupación que se han documentado numerosos casos de estafas vinculados a procesos de solicitud de estas visas, potenciado por un marco normativo inadecuado.

2.3 Retorno

La política migratoria estadounidense ha tenido un impacto importante en el retorno de la población salvadoreña. De acuerdo con cifras del Ministerio de Seguridad de El Salvador, entre enero y septiembre de 2019 fueron deportadas 28.753 personas salvadoreñas, principalmente de Estados Unidos y México, lo cual representa un crecimiento del 53% en comparación con los mismos meses del 2018. La cantidad de personas deportadas desde Estados Unidos en estos meses se elevó un 26% con respecto al año anterior, mientras que las personas deportadas por las autoridades mexicanas se dispararon en un 80.85%²⁶.

Como respuesta a la situación de deportación y retorno, El Salvador implementó desde 2016 el Programa Integral de Reinserción a Personas Retornadas y, en 2017, lanzó el programa “El

²² El Faro. El Salvador Signs Agreement to Accept Asylum Seekers the US Won't Protect. 21 de septiembre de 2019. Disponible en: https://elfaro.net/en/201909/el_salvador/23667/El-Salvador-Signs-Agreement-to-Accept-Asylum-Seekers-the-US-Won%E2%80%99t-Protect.htm

²³ US Department of State, Country Reports on Human Rights Practices 2018: El Salvador.

²⁴ U.S. Embassy in El Salvador, “EE.UU. y El Salvador firman memorando de entendimiento sobre programa de trabajadores temporales”, 06 de febrero de 2020. Disponible en: <https://sv.usembassy.gov/es/memorando-de-entendimiento-sobre-programa-de-trabajadores-temporales/>

²⁵ Ministerio de Trabajo. Programa de Migración Laboral. Disponible en: <http://www.mtps.gob.sv/migracionlaboral/>

²⁶ La Prensa Gráfica. Cifra de salvadoreños deportados se dispara un 53 % hasta septiembre de 2019. 21 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Cifra-de-salvadorenos-deportados-se-dispara-un-53--hasta-septiembre-de-2019-20191021-0429.html>

Salvador es tu casa". En 2018, El Salvador recibió apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) mediante el Programa Conjunto de las Naciones Unidas: paz para la generación post conflicto (PBF, por sus siglas en inglés) para la reintegración de personas migrantes retornadas²⁷.

A finales de 2019, el gobierno anunció la implementación de la tercera fase del PBF, la cual pretende contemplar un "perfil y el mapeo de las necesidades para salvadoreños en el exterior, así como el desarrollo de talleres de formación para funcionarios consulares y oficiales de migración"²⁸. Sin embargo, estos programas enfocan sus esfuerzos únicamente en brindar oportunidades de empleo a la población retornada, en lugar de la atención integral que la población requiere. A ello se suma que existen denuncias en cuanto a la limitada cobertura del programa respecto de la totalidad de población retornada a El Salvador. Ante este contexto, la CIDH ha hecho recomendaciones al Estado para adoptar una política pública eficaz y centrada en los derechos humanos de las personas migrantes²⁹.

Según datos de Human Rights Watch (HRW)³⁰, entre 2013 y 2019, al menos 138 migrantes y solicitantes de asilo salvadoreños han sido asesinados en los primeros dos años luego de ser deportados de Estados Unidos a El Salvador, en manos de pandillas, fuerzas de seguridad, paramilitares y escuadrones de la muerte. Sin embargo, HRW alerta que, la cifra podría ser mucho mayor, tomando en cuenta que no hay estadísticas claras sobre estos casos.

Por otra parte, la situación del Estatus de Protección Temporal (TPS) otorgado por el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos para alrededor de 250 mil personas salvadoreñas en ese país³¹, se ha puesto en riesgo durante el actual gobierno estadounidense.

Si bien en octubre de 2019, se concedió una extensión para permanecer y trabajar de forma regular en el país a las personas salvadoreñas beneficiadas hasta enero de 2021; esta extensión no implicó una ampliación del TPS, sino del permiso laboral a quienes se encontraban bajo el estatus³². Esta situación pone en riesgo a miles de personas beneficiarias del TPS, que podrían ser

²⁷ DW. Retorno de migrantes a El Salvador: la lucha por reintegrarse al "Pulgarcito" de América. 08 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.dw.com/es/retorno-de-migrantes-a-el-salvador-la-lucha-por-reintegrarse-al-pulgarcito-de-am%C3%A9rica/a-51924732>

²⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores. Población retornada se beneficiará con programas de atención integral para su reinserción. 11 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://rree.gob.sv/poblacion-retornada-se-beneficiara-con-programas-de-atencion-integral-para-su-reinsercion/>

²⁹ CIDH. CIDH presenta observaciones preliminares de su visita in loco a El Salvador. 27 de diciembre de 2019. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/335.asp>

³⁰ Human Rights Watch, "Deportados al peligro: Las políticas de Estados Unidos sobre deportación exponen a salvadoreños a muerte y abusos", 5 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2020/02/05/deportados-al-peligro/las-politicas-de-estados-unidos-sobre-deportacion-exponen>

³¹ VOA Noticias. EE.UU. y El Salvador anuncian extensión del permiso de trabajo para amparados por TPS. 28 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.voanoticias.com/a/ee-uu-extendera-tps-para-los-salvadorenos-bukele/5142409.html>

³² Alejandra Arredondo, "EE.UU. y El Salvador anuncian extensión del permiso de trabajo para amparados por TPS", VOA Noticias, 28 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.voanoticias.com/a/ee-uu-extendera-tps-para-los-salvadorenos-bukele/5142409.html>

deportados en caso de que no se amplíe una extensión, e implicaría la separación de miles de familias.

Así mismo, en el marco de la pandemia por el SARS-CoV-2, Estados Unidos ha deportado a más de 40.000 inmigrantes, cuya mayoría ha sido hacia Centroamérica; incluyendo personas deportadas que han dado positivo después de regresar a sus países³³.

En el caso de El Salvador, no existe una claridad sobre las cifras de las personas deportadas desde Estados Unidos y México durante la pandemia. Organizaciones de derechos humanos han denunciado la falta de transparencia en el número de personas deportadas y sus condiciones de salud³⁴. No se conocen cifras oficiales por parte de autoridades de Migración o el Ministerio de Salud sobre la cantidad de personas retornadas que han dado positivo a la prueba de COVID-19³⁵.

3. Dimensiones del ciclo migratorio

- País de origen
- País de tránsito
- País de retorno

³³ Emily Kassie y Barbara Marcolini, “How ICE Spread Coronavirus At Home And Abroad”, The New York Times, 10 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/07/10/us/ice-coronavirus-deportation.html>

³⁴ La Vanguardia, “Organización pide cifra de salvadoreños deportados por EE.UU durante pandemia”, 9 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20200709/482203349509/organizacion-pide-cifra-de-salvadorenos-deportados-por-eeuu-durante-pandemia.html>

³⁵ Gabriela Cáceres y Nelson Rauda, “Cuatro deportados por Estados Unidos dieron positivo al covid-19 en El Salvador”, El Faro, 29 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.elfaro.net/es/202005/el_salvador/24467/Cuatro-deportados-por-Estados-Unidos-dieron-positivo-al-covid-19-en-El-Salvador.htm