

◆ CAPÍTULO UNO

Reacios a proteger: Las respuestas de El Salvador y los Estados Unidos ante la violencia de las pandillas

Patrick McNamara

Traducción de Gabriela Evanoff Forcinito

En enero 2015, empecé a dar testimonio como experto ante la Corte de Inmigración Federal sobre las condiciones actuales de El Salvador respecto de la violencia de las pandillas y de la respuesta del gobierno a esa violencia. Después de trabajar en más de ochenta casos de asilo, he aprendido que la dinámica de este conflicto muta, aproximadamente, cada seis meses. Esos cambios resultan obvios, puesto que el Gobierno anuncia regularmente nuevos enfoques para arrestar o asesinar a cuantos miembros de las pandillas/maras como sea posible. De hecho, la policía y los oficiales del Gobierno reaccionan, con mayor frecuencia, a los cambios iniciados por las pandillas, sin lograr dar ningún nuevo paso para terminar con la violencia de las pandillas, al menos si se lo compara con el 2003, año en que el presidente salvadoreño Francisco Guillermo Flores Pérez anunció su plan de *mano dura* para eliminar a las pandillas. Con cada nuevo plan de seguridad, el gobierno busca una oportunidad para convencer al público y a los observadores internacionales que se están esforzando para resolver dicho problema. Pero hacer campañas de relaciones públicas y apelaciones internacionales de ayuda militar no necesariamente implica proteger realmente a la ciudadanía de la violencia de las pandillas. Menos obvios han sido los cambios iniciados por el Gobierno de Estados Unidos para alterar el sistema de protección legal garantizada a los refugiados internacionales por leyes nacionales y tratados internacionales. La política de “cero tolerancia” de la administración Trump que comenzó en mayo del 2018 (y que consiste en separar a los niños de sus padres) exhibe públicamente cuán lejos están los Estados Unidos de permitir que los refugiados soliciten legalmente asilo. De forma separada pero similar los dos países han demostrado

que no están dispuestos a proteger a los salvadoreños que se ven obligados a huir de la violencia de las pandillas.

Comprender la motivación que ha llevado a tantos civiles a abandonar sus hogares requiere de un análisis cuidadoso de los cambios que han tenido lugar tanto en El Salvador como en los Estados Unidos. En este ensayo, voy a centrarme en tres cambios que han alterado significativamente las formas en que deberíamos discutir la violencia de las pandillas. En El Salvador, las pandillas se han convertido en actores políticos, por lo cual la violencia debería ser considerada un “conflicto armado”. Por otra parte, la designación de las pandillas como organizaciones terroristas ha generado nuevas condiciones para aquellos que se ven forzados a huir para salvar sus vidas. Las tres cuestiones que crearon una nueva realidad para los refugiados que buscan asilo en los Estados Unidos fueron la discusión sobre la designación de las pandillas como organizaciones terroristas extranjeras, la opinión del fiscal general Jeff Sessions en el llamado *Matter of A-B-*, y la posibilidad de futuros cambios a partir de la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso *Trump v. Hawaii*. El problema más importante (que se ha vuelto obvio debido a cambios recientes) es que los dos países han demostrado antipatía hacia la protección de civiles inocentes que son víctimas de la violencia de pandillas. Ambos países podrían proteger a las víctimas, siempre y cuando El Salvador aumentara los impuestos para contratar más policías y les ubicara en mayor número por todo el país, y los Estados Unidos reconocieran sus obligaciones ante la protección de refugiados. Sin embargo, ninguno de los dos países, por ahora, ha estado dispuesto a hacerlo.

Cambios en El Salvador

Uno de los cambios más significativos en El Salvador fue la transformación de las pandillas en actores políticos. Según los especialistas en seguridad Douglas Farah y Kathryn Babineau: “*Mara Salvatrucha* (MS-13) is rapidly evolving into a criminal economic-military-political power that poses an existential threat to the states of El Salvador and Honduras” (59) (La *Mara Salvatrucha* [MS-13] está evolucionando rápidamente en un poder criminal-económico-militar-político que plantea una amenaza existencial a los estados de El Salvador y Honduras). Muchos otros expertos están de acuerdo y sugieren que el proceso que llevó a la denominada Tregua de 2012–14 dio inicio a la formación de “pandillas de la tercera generación” cuyo interés excedía el interés único de hacer dinero a través de actividades criminales. Desde el dramático colapso de la tregua a principios del 2015, las tres grandes organizaciones

de pandillas—Mara Salvatrucha 13 (MS-13), Barrio-18 *Revolucionarios* y Barrio-18 *Sureños*—demostraron su capacidad en cuanto a la formación de alianzas estratégicas que contribuían a su supervivencia cuando se enfrentaban con una renovada ofensiva antipandilla por parte de la policía y sus socios militares. Además, lograron articular un amplio conjunto de objetivos para participar más extensamente en la reorganización social y política del país. En las elecciones más recientes del 2018 para alcaldes y representantes de la asamblea legislativa, los dos grandes partidos políticos negociaron el apoyo de las maras, o por lo menos el acceso a las poblaciones que viven en zonas controladas por éstas.¹

La orientación política de las pandillas crea un nuevo marco de referencia para comprender la resistencia civil a las demandas de extorsión, cooperación, y conformidad de las pandillas. En pocas palabras, la resistencia a su autoridad muchas veces representa una opinión política que se traduce en un aumento de violencia contra individuos y sus familias. Negarse a pagar una extorsión, negarse a entregar la propia vivienda, y negarse a ser un miembro de pandilla o “novia” de la mara son actos de resistencia que expresan un posicionamiento antipandilla. Desde la perspectiva de las pandillas, una persona o bien está cumpliendo con sus demandas o bien está resistiendo su autoridad. No hay término medio.² De modo similar, el Gobierno también ve el conflicto de pandillas en términos binarios. En marzo del 2016, el presidente salvadoreño Sánchez Cerén rechazó todas las llamadas a futuras negociaciones: “No hay espacio para diálogo, no hay espacios para treguas, no hay espacio para entenderse con ellos, son criminales y así como criminales hay que tratarlos” (“Sala de lo Constitucional declara”). Hay nuevas leyes que sostienen que es ilegal proporcionar cualquier servicio a los miembros conocidos de las pandillas. El Gobierno ha reprimido a trabajadores sociales, líderes religiosos, y activistas de derechos humanos simplemente por el hecho de trabajar en áreas del país que estaban bajo el control de las pandillas. Aunque no resultaron condenados por proveer apoyo indirecto a las maras, los directores de varias organizaciones juveniles fueron públicamente acusados por el Gobierno de lavar dinero para las pandillas. El mensaje público del Gobierno es que nadie puede mantenerse neutral en esta confrontación violenta.

El segundo cambio significativo está relacionado con el primero: del crimen callejero se pasa a una violencia armada y más organizada entre agentes estatales y no estatales. Desde el fracaso de la tregua, las pandillas y el Gobierno se han trabado en una confrontación violenta y prolongada que ha dejado a la población civil muy vulnerable a las amenazas de las pandillas, y a su extorsión, asalto, violación, asesinato, y desapariciones. En la mayoría de los casos se trata de los miembros más pobres de la sociedad

y de aquellos que no pueden pagar seguridad privada. Decenas de miles de personas se han visto forzadas a huir de sus hogares porque el Gobierno ha demostrado que no está dispuesto a proveer la seguridad adecuada a las familias que viven bajo la amenaza de la violencia de las pandillas. Estos civiles se transformaron en personas desplazadas y en refugiados internacionales en busca de asilo, frecuentemente en los Estados Unidos. Aun miles de personas más se mudarían si pudieran encontrar un refugio seguro en otro lugar en El Salvador o en el exterior.

Se estima que el número actual de desplazados en El Salvador ha llegado a 324,000.³ Desafortunadamente, y debido a que el gobierno se ha negado a estudiar adecuadamente el problema, resulta difícil determinar el número exacto de personas desplazadas, en particular cuando se debe a la violencia relacionada con las pandillas. Académicos, organizaciones de derechos humanos, instituciones de socorro, y las Naciones Unidas han intentado determinar la escala del problema de los desplazados internos. Sin embargo, sin el apoyo del Gobierno, muchos de los esfuerzos se enfocan en documentar casos específicos que cuentan solamente varios miles de individuos. Los oficiales del Gobierno parecen preferir participar en un debate sobre números y fuentes y negar la existencia de un problema importante por miedo a que sus rivales políticos en el partido ARENA divulguen la crisis de los desplazados.⁴ Claramente, el Gobierno de El Salvador ha fracasado en crear un plan adecuado para lidiar con los desplazados por la violencia de pandillas.

Esta dislocación masiva indica que los miembros de las pandillas son más que criminales comunes interesados en extraer tanto dinero como sea posible a través de cualquier medio. Esta caracterización ya no puede describir lo que está pasando con precisión. La violencia se ha extendido y está destinada a desestabilizar a alcaldes locales y líderes políticos nacionales. En ese sentido, la confrontación entre las maras y el Gobierno debería ser caracterizada por lo que verdaderamente es: un conflicto armado. Sánchez Cerén reconoció, esencialmente, esta nueva realidad en marzo del 2016, al afirmar que El Salvador se ha convertido en una zona de guerra: “Aunque algunos digan que estamos en una guerra, pero no queda otro camino” (ICRC).⁵ También anunció que tenía la intención de solicitar una declaración de emergencia que limitaría las garantías constitucionales y daría a las fuerzas policiales más opciones para arrestar a miembros de pandillas y también a aquellos de que se sospechara fueran miembros. El Gobierno ha creado una fuerza antipandilla especial llamada la Fuerza Especializada de Reacción (FES), que está compuesta de 400 oficiales policiales y 600 miembros militares. La necesidad de “medidas extraordinarias” y la movilización de los militares para combatir las pandillas proporciona la mejor prueba de que esta violencia debería describirse como un conflicto armado.

Según el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), ha sido el conflicto armado, más que la guerra, el que ha definido la mayoría de las confrontaciones violentas después de la adaptación de los Convenios de Ginebra de 1949. La existencia de un conflicto armado está generalmente determinada por dos criterios: (1) “si las hostilidades alcanzan un nivel mínimo de intensidad”, y (2) “si los “grupos no-gubernamentales involucrados en el conflicto son considerados como partes del conflicto, y esto significa que están en posesión de fuerzas organizadas . . . bajo una estructura de comando, y tienen la capacidad para sostener operaciones militares” (ICRC 3). La gran distinción consiste en establecer si el conflicto es un conflicto armado internacional (CAI) o un conflicto armado no internacional (CANI). Respecto del último punto, puede argumentarse que la crisis de las pandillas en El Salvador es un conflicto armado tanto internacional como no internacional. Los orígenes de las pandillas son internacionales. Las alianzas usadas por las pandillas son internacionales, y las asociaciones del MS-13 en El Salvador y Estados Unidos, según lo articulado por la administración de Trump, lo indica como conflicto armado internacional. Los países del Triángulo Norte de América Central (Guatemala, Honduras, y El Salvador) comparten inteligencia sobre las operaciones de las maras y cooperan con arrestos y extradiciones de miembros de pandillas de un país a otro. Pero cada país es mayormente responsable por su propia seguridad y cada país se enfrenta con la realidad que la estructura de las pandillas depende de “clicas” descentralizadas dentro de zonas de control local o micro-local (barrios, calles). Dejando de lado la pregunta acerca de si se trata de un conflicto internacional o no internacional, David James Cantor sostiene que la violencia de pandillas en el Triángulo Norte de América Central (Guatemala, Honduras, y El Salvador) es “tan letal como el conflicto armado” que actualmente está en marcha en otras partes del mundo (Cantor, “As Deadly as Armed Conflict” 82).

Incluso históricamente, el conflicto armado actual en El Salvador ha resultado en casi tantas muertes anuales como la de la Guerra Civil (1980–92). Esa guerra resultó en un estimado de 75,000 muertes y 8,000 desaparecidos durante 12 años. Si consideramos las desapariciones como muertes, la Guerra Civil dio como resultado unas 6,917 muertes por año. El actual conflicto armado entre el Gobierno y las pandillas se ha vuelto significativamente más violento en 2010. Desde entonces, se han producido 33,282 homicidios y otras 12,923 personas han desaparecido. La tasa de mortalidad en los últimos ocho años ha sido de 5,776 personas por año, solamente 16% menos que durante la Guerra Civil. La movilización militar en El Salvador indica que la violencia ha llegado a un umbral de intensidad que va más allá de la capacidad de la policía para organizarse y movilizarse. La otra cuestión relevante es si las pandillas tienen “una cierta estructura de comando y la capacidad de sostener operaciones militares” (ICRC 31).

En cuanto a este último punto, las pandillas han demostrado una capacidad para coordinar actividades dirigidas por líderes nacionales como lo hicieron ante la tregua del 2012 y el paro de transporte del 2015. Las tasas de homicidio intencional han disminuido desde 2015, lo que también refleja, hasta cierto punto, la capacidad de mando de los líderes de las pandillas a la hora de ordenar una reducción, especialmente en la violencia entre las tres facciones de maras. Pero las pandillas claramente ignoran los Convenios de Ginebra y atacan, en su mayoría, a los no combatientes con su violencia. Actualmente las líneas de control son más difíciles de determinar que durante la Guerra Civil, y en consecuencia este conflicto resulta ser más peligroso, más extendido, y se torna más difícil que antes para proteger a civiles. Usando un concepto originalmente articulado por Nir Gazit, Diane Davis argumenta que el conflicto armado actual en El Salvador “lead[s] to a situation of *fragmented sovereignty* that holds the potential to undermine national state-based sovereignties in the developing world” (Davis 400) (conduce a una situación de *soberanía fragmentada* que contiene el potencial de socavar las soberanías estatales nacionales en los países en desarrollo).⁶ Cuando el Estado no está dispuesto a proteger a todos sus ciudadanos o es incapaz de hacerlo, Davis nota, “legitimacy declines as citizens themselves take on policing functions; and even if most citizens do not arm themselves, they are quite likely to hire private security guards” (Davis 404–5) (la legitimidad del Estado disminuye al asumir los propios ciudadanos funciones policiales; y aunque la mayoría de los ciudadanos no están armados, ellos mismos, con bastante probabilidad, contratan a guardias de seguridad privados).⁷

El tercer cambio importante en El Salvador refleja el esfuerzo del Gobierno para deslegitimar cualquier reclamo social o político hecho por las pandillas. A fines de agosto del 2015, la Corte Suprema de El Salvador dictaminó que las pandillas eran “organizaciones terroristas”. La corte concluyó que la intensificación de la guerra, particularmente el uso de coches bomba, representó un cambio fundamental en los tácticas y objetivos de las pandillas. Como confirmó el juez de la Corte Suprema Sidney Blanco en una entrevista, la Corte (al igual que el Departamento de Estado de los Estados Unidos) define como actos de terrorismo a la violencia motivada políticamente y diseñada para desestabilizar a la sociedad.⁸ Pero la designación de las pandillas como organizaciones terroristas por parte de la Corte Suprema refuerza, en definitiva, el reclamo de que las pandillas están operando como actores políticos. Como sostienen James Farwell y Darby Arakelian: “The fact is the lines between crime, terrorism, and insurgency are becoming increasingly blurred” (47) (El hecho es que las líneas divisorias entre crimen, terrorismo e insurrección se están volviendo cada vez más borrosas).

La decisión de la Corte Suprema ha definido a las organizaciones terroristas como “aquellas agrupaciones provistas de cierta estructura de la que nacen vínculos en alguna medida estables o permanentes, con jerarquía y disciplina y con medios idóneos, pretenden la utilización de métodos violentos o inhumanos con la finalidad expresa de infundir terror, inseguridad o alarma entre la población de uno o varios países” (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 22-20007/42-2007/89-2007/96-2007 3).

La extensa decisión de 91 páginas determina que la Ley Especial Contra Actos de Terrorismo (LECAT) ha cumplido con los requisitos constitucionales del debido procedimiento y con la responsabilidad de proporcionar seguridad individual por parte de los tres poderes del estado. La mencionada Corte citó leyes nacionales y protocolos internacionales para preservar los derechos individuales de libertad de expresión y reunión, pero restringió los actos de resistencia a tal punto que parece que el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) habría sido etiquetado como una organización terrorista si esta ley hubiese sido escrita durante la Guerra Civil. En realidad, mucha gente de la derecha durante la Guerra Civil insistió en la denominación de “terroristas” a los miembros del FMLN sin ninguna definición legal (Ching 14, 111). Además, la Corte citó el anexo a la Resolución de 1994 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las “Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional” como una fuente para su propia definición de terrorismo. Pero la Corte interpretó erróneamente esta referencia ya que específicamente no define al terrorismo. La sección citada por la Corte, el Anexo artículo I.3, se refiere a “actos criminales” y no a terrorismo. De hecho, “*there is no UN definition of terrorism*” (Smith Rush y Burton 7, énfasis original; Corte Suprema de El Salvador 35) (*no existe ninguna definición de la ONU sobre el terrorismo*).

Cambios en los Estados Unidos

El contexto cambiante de la violencia de las maras en El Salvador ha generado cambios significativos para los refugiados y las cortes de inmigración dentro de los Estados Unidos. El número de personas que han huido de El Salvador debido a la violencia de las pandillas es tan difícil de determinar como la cantidad de personas desplazadas internamente, aunque se trataría de decenas de miles.⁹ Hay unos 200,000 salvadoreños en los Estados Unidos con Estatus de Protección Temporal (EPT) debido a la guerra civil (1980–92), además el huracán Mitch en 1998, los terremotos del 2001, y los continuos disturbios han contribuido a extender la protección (EPT), hasta que el presidente Trump

tomó la decisión de terminar ese estatus para los salvadoreños a partir de septiembre del 2019. Miles de menores no acompañados empezaron a llegar a los Estados Unidos en 2014, la mayoría de los cuales estaban buscando asilo por falta de protección en su país. Muchos más adultos han buscado asilo a causa de la violencia de pandillas, especialmente desde el 2015, cuando la tasa de homicidio intencional en El Salvador llegó a ser la tasa de homicidio intencional más alta en el mundo. En enero del 2018, los Servicios de Inmigración y Ciudadanía de los Estados Unidos anunciaron un atraso de 311,000 casos a la espera de una audiencia final (Servicios de Inmigración y Ciudadanía de los Estados Unidos). Una de las razones que contribuye a la incertidumbre respecto del número de solicitudes de asilo de El Salvador es que el Departamento de Seguridad Nacional durante la administración del presidente Trump ha tardado en publicar informes con información más reciente en su sitio web.

El primer cambio para solicitantes de asilo de El Salvador en los Estados Unidos tiene que ver con la designación de las pandillas como organizaciones terroristas extranjeras. El 11 de octubre del 2012, “the Treasury Department designated the MS-13 as a significant transnational criminal organization whose assets will be targeted for economic sanctions pursuant to Executive Order (E.O.) 13581” (Congressional Research Service Report 19) (el Departamento de Tesorería designó al MS-13 como una importante organización criminal transnacional cuyos activos serían alcanzados por sanciones económicas de acuerdo con la Orden Ejecutiva 13581).

Hasta la fecha, sin embargo, el Secretario de Estado de los Estados Unidos no ha nombrado a las pandillas como organizaciones terroristas extranjeras. Las agencias de inteligencia estadounidenses se han estado guiando por la definición de terrorismo contenida en Título 22 del Código de Estados Unidos, sección 2656f(d):

- (1) The term “international terrorism” means terrorism involving citizens or the territory of more than one country;
- (2) The term “terrorism” means premeditated, politically motivated violence perpetrated against non-combatant targets by subnational groups or clandestine agents; and
- (3) The term “terrorist group” means any group practicing, or which has significant subgroups which practice, international terrorism. (Legislative Requirements and Key Terms)

([1] el término “terrorismo internacional” significa terrorismo que involucra ciudadanos o al territorio de más de un país;

[2] el término “terrorismo” significa violencia premeditada y motivada políticamente perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos; y

[3] el término “grupo terrorista” significa cualquier grupo que practique, o que tenga subgrupos significativos que practiquen, terrorismo internacional.)

La CIA, el FBI, el Departamento de Defensa y el Departamento de Seguridad Nacional utilizan un lenguaje similar con ligeras variaciones. El punto sobresaliente es que todas las agencias están de acuerdo en que el terrorismo implica violencia premeditada y políticamente motivada. El ex fiscal general Jeff Sessions cree que las pandillas en El Salvador pueden ser clasificadas como Organizaciones Terroristas Extranjeras. Cuando se le preguntó en una entrevista si la MS-13 podría ser designada como una organización terrorista, Sessions respondió: “Pienso que sí, tal vez. Creo que podría calificar para eso. Hay reglas que supongo que el Departamento de Estado hace para establecer eso”, y agregó que él sabía que la Corte Suprema de El Salvador ya había definido a las pandillas como organizaciones terroristas (“Sessions: MS-13 Gang Could Be Designated as Terrorist Organization”).

La importancia de esta designación es que el posicionamiento político de las pandillas estaría resuelto dentro de los Estados Unidos si el Secretario de Estado las declarara Organizaciones Terroristas Extranjeras. Resistir a las demandas de las pandillas caería más claramente dentro del ámbito de la opinión política, proporcionando a algunos refugiados una forma más precisa de explicar por qué tuvieron que huir del país. Pero, como Jillian Blake ha argumentado de modo convincente, existen posibles consecuencias adversas para la denominación del estatus de Organizaciones Terroristas Extranjeras: “Draconian provisions within US asylum law bar those who have given support to terrorist organizations from entering the country, even if they gave the support under duress” (40) (Las disposiciones draconianas dentro de la ley de asilo en Estados Unidos excluyen a aquellos que han dado apoyo a las organizaciones terroristas del país, incluso si daban el apoyo bajo coacción).

Desde mi punto de vista, sin embargo, el hecho de que el MS-13 o MS-18 sean o no Organizaciones Terroristas Extranjeras debería ser evaluado independientemente del modo en que esa designación vaya a influir en los potenciales pedidos de asilo. O son organizaciones terroristas debido a sus acciones, objetivos, y organización estructural o no lo son. Lo que esta designación implique para los solicitantes de asilo debería ser considerado de forma separada. Esta pregunta es particularmente pertinente a la luz de la reciente decisión respecto al *Matter of A-B*- emitida por Jeff Sessions el 11 de junio de 2018.

El segundo cambio concerniente a los refugiados de El Salvador dentro de los Estados Unidos consiste en que Sessions redujo los parámetros de solicitud de asilo como miembro de un grupo social particular. Tanto abogados de inmigración como profesores de derecho ya han argumentado públicamente que la decisión de Sessions ha ido demasiado lejos en la modificación de los acuerdos internacionales para proteger a víctimas de violencia doméstica. Mi preocupación es que Sessions utilizó este caso para combinar la violencia doméstica con la violencia de las pandillas. El *Matter of A-B-* se refería únicamente a la terrible violencia sufrida por una mujer que no pudo obtener protección del Estado contra su abusivo marido. En la cuarta página de su decisión, Sessions simplemente consideró a la violencia doméstica como análoga a la violencia de las pandillas: “Generally, claims by aliens pertaining to domestic violence or gang violence by non-governmental actors will not qualify for asylum” (Generalmente, las solicitudes de asilo por parte de extranjeros relacionadas con violencia doméstica o violencia de las pandillas por parte de actores no gubernamentales no califican para el asilo). La única semejanza entre estas dos formas de violencia es que las dos son perpetuadas por actores no gubernamentales. Pero Sessions las definió a las dos como “private violence” (violencia privada) perpetrada “at the hands of only a few specific individuals” (320) (a manos de solo unas pocas personas específicas).¹⁰ El estándar utilizado (dividir los crímenes como “perpetrados por el gobierno” o “por actores no gubernamentales”) es demasiado general. Además, como vengo argumentando, la violencia de las pandillas puede ser entendida como una violencia motivada políticamente. Hay muchas personas que huyen para sobrevivir porque el Gobierno es incapaz de protegerlos (y no está dispuesto a hacerlo) y otros que no están tratando de escapar de una violencia infligida por “unos pocos individuos específicos” sino que se ven forzados a buscar seguridad debido a la intensidad del conflicto armado entre las pandillas y el Gobierno.

Finalmente, el tercer cambio reciente en los Estados Unidos es que el clima antiinmigración/antirefugiado creado por la administración de Trump ha sido codificado por la reciente decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso *Trump v. Hawaii*, más popularmente conocido como “la prohibición de viajar”. Esta decisión permite a la administración de Trump determinar unilateralmente si a las personas de algunos países se les permitirán visas legales para viajar a los Estados Unidos. La propuesta original fue desafiada por fiscales generales de varios estados y llegó a la Corte Suprema de los Estados Unidos después de dos revisiones adicionales. La prohibición de viaje original se dirigió a los solicitantes de países predominantemente musulmanes y fue desafiado por el uso de la religión como base de la exclusión. La administración de Trump reformuló la prohibición de viaje, incluyó

a Venezuela como un país no musulmán y enmarcó la motivación de una nueva política alrededor de cuestiones de seguridad nacional. La Corte Suprema avaló al gobierno.

Al escribir la opinión mayoritaria, el presidente del Tribunal, John Roberts, concluyó que el lenguaje de 8 U. S. C. §1182(f) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad era claro en cuanto a dar al presidente autoridad para suspender la entrada de no ciudadanos al país y agregó que la Proclamación 9645 del presidente Trump no excedió ningún límite textual sobre la autoridad del presidente. Esta sección permite un poder casi sin control al poder ejecutivo siempre que el reclamo de proteger la seguridad nacional motive su decisión:

Whenever the President finds that the entry of any aliens or of any class of aliens into the United States would be detrimental to the interests of the United States, he may by proclamation, and for such period as he shall deem necessary, suspend the entry of all aliens or any class of aliens as immigrants or nonimmigrants, or impose on the entry of aliens any restrictions he may deem to be appropriate. (US Code, Title 8)

(Cada vez que el presidente considere que la entrada de cualquier extranjero o de cualquier clase de extranjeros a los Estados Unidos sea perjudicial para los intereses de Estados Unidos, puede proclamar, y durante el período que considere necesario, la suspensión de la entrada de todos los extranjeros o cualquier clase de extranjeros como inmigrantes o no inmigrantes, o imponer a los extranjeros cualquier restricción que él considere apropiada.)

Trump determinó que los extranjeros de algunos países son perjudiciales para la seguridad nacional de los Estados Unidos porque esos países no comparten la información adecuada con los oficiales de inmigración para que puedan tomar decisiones informadas al momento del ingreso, y porque otros países son perjudiciales porque sus extranjeros crean riesgos de seguridad nacional.

Aunque los refugiados del Triángulo Norte de Centroamérica no están actualmente en la lista de países prohibidos, el resultado de esta decisión tiene dos implicaciones importantes para esta región. En primer lugar, el clima anti-inmigratorio en los Estados Unidos ha sido reforzado por la decisión que da un poder casi ilimitado al presidente para decidir quién puede y quién no puede ingresar legalmente al país. El miedo generado por esta prohibición ya ha envalentonado a la administración a ser más agresiva en su intento de mantener a los solicitantes de asilo fuera de los Estados Unidos. Y en segundo lugar, con

un simple anuncio, el presidente Trump podría decidir que a los solicitantes de visa y refugiados de asilo centroamericanos no se les permitirá ingresar a los Estados Unidos porque representan un riesgo para la seguridad nacional. Esta administración habla más sobre los peligros de MS-13 que sobre cualquier organización terrorista de Medio Oriente. Es fácil imaginar que El Salvador podría ser agregado a la lista de países prohibidos, dificultando la entrada a los Estados Unidos y haciendo que la vida de los salvadoreños que ya están en los Estados Unidos esté sujeta a mayor hostigamiento y discriminación. La Corte Suprema de los Estados Unidos le ha dado a la administración el poder de atacar a individuos de países específicos sin ningún motivo más que el lugar de ciudadanía. A la luz de esta decisión, la Corte Suprema y el presidente han demostrado que los Estados Unidos son capaces de ir aún más allá para limitar la migración legal desde El Salvador. Estados Unidos no está dispuesto a proteger a las personas que huyen de la violencia de las pandillas.

Conclusiones

Las leyes internacionales, los tratados, y las leyes domésticas en El Salvador y los Estados Unidos obligan a los gobiernos de cada país a proteger a los individuos de las violaciones a derechos humanos. En su lugar, el Gobierno de El Salvador ha incrementado su dependencia de compañías de seguridad privadas para proteger su propio edificio y proporcionar seguridad a los funcionarios del gobierno. Al negarse a recaudar fondos adecuados para pagar una expansión de la protección policial, el Gobierno da cuenta de que no está dispuesto a proporcionar seguridad pública a las personas sometidas a la violencia de pandillas. Por su parte, el Gobierno de los Estados Unidos ha rechazado sus obligaciones de permitir la entrada legal al país a los solicitantes de asilo. Los Estados Unidos tampoco están dispuestos a proteger a las personas que se ven forzadas a huir de sus casas a causa de la violencia de las pandillas. La capacidad de proteger a estas personas es una pregunta separada y presenta desafíos distintos que son difíciles de superar. Pero los cambios recientes en El Salvador y los Estados Unidos han demostrado claramente que ninguno de los dos gobiernos está dispuesto a proteger a quienes huyen de la violencia de las pandillas. Estos cambios han de requerir que tanto personas como organizaciones fuera del gobierno aboguen por el reconocimiento de los derechos que todos los salvadoreños deberían disfrutar.

NOTAS

1. Para estudios publicados que expresan esta perspectiva, véanse especialmente McNamara, UNHCR, Anker y Palmer, y Farah.
2. Véase UNHCR 28–29. Para un perspicaz estudio sobre el crimen de extorsión masiva, véanse Andrade y Gómez Hecht.
3. Esta estimación puede ser encontrada en <http://crisiswatch.webflow.io/>. Una anterior de 296,000 personas desplazadas, que viene del International Displacement Monitoring Centre, difundido por el Consejo Noruego para Refugiados, puede encontrarse en www.internaldisplacement.org/countries/el-salvador. También Cantor (2016) nota la falta de datos precisos pero informa que los estudios preliminares indican que el número de desplazados es entre 130,000 y 275,000.
4. Estas observaciones están basadas en mi propio proyecto de investigación sobre las personas desplazadas en El Salvador, que realicé en enero y julio del 2017. Para ver estudios de desplazados, pueden consultarse especialmente Jimenez-Damary, Mesa de Sociedad 2016, Mesa de Sociedad 2017, Human Rights Brief, Reynolds y Cantor 2014.
5. Véase también el volumen editado por Lee David.
6. Véase también Gazit.
7. Para una lectura sobre los carteles como involucrados en un conflicto armado más que simplemente en crimen de la calle, véanse Farwell y Arakelian.
8. Entrevista con el juez de la Corte Suprema de El Salvador S. Blanco, Minneapolis, Minnesota, el 13 de noviembre de 2016. También véase “Sala de lo Constitucional declara ilegal negociación con pandillas y las nombra grupos terroristas” y “Corte Suprema de el Salvador declara a la mara Salvatrucha y a Barrio 18 como grupos terroristas.”
9. Véanse McFadden y Rodríguez Serna.
10. Para leer acerca de las complejidades a la hora de la determinación del estatus de refugiado para los salvadoreños, véanse Bibler Coutin y Corsetti.

OBRAS CITADAS

- Andrade, Karla. “Las pandillas salvadoreñas y el delito de extorsión. Desafíos y prioridades en relación con el fenómeno extorsivo.” *Revista Policía y Seguridad Pública (RPSP)* 5.1 (2015): 103–48.
- Anker, Deborah, y Palmer Lawrence. “‘Third Generation’ Gangs, Warfare in Central America, and Refugee Law’s Political Opinion Ground.” *Immigration Briefings* 14.10 (2014): 1–18.

- Bibler Coutin, Susan. "Falling Outside: Excavating the History of Central American Asylum Seekers." *Law & Social Inquiry* 36 (2011): 569–96.
- Blake, Jillian. "MS-13 as a Terrorist Organization: Risks for Central American Asylum Seekers." *Michigan Law Review Online* 116 (2017): 39–49.
- Cantor, David James, "The New Wave: Forced Displacement Caused by Organized Crime in Central America and Mexico." *Refugee Survey Quarterly* 33 (2014): 1–35.
- _____. "As Deadly as Armed Conflict? Gang Violence and Forced Displacement in the Northern Triangle of Central America." *Agenda Internacional* 34 (2016): 77–97.
- Ching, Erik. *Stories of Civil War in El Salvador: A Battle over Memory*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2016.
- Congressional Research Service Report (CRS) R43616, *El Salvador: Background and U.S. Relations*, by Clare Ribando Seelke, 4 de febrero de 2016.
- Corsetti, Jeffrey D. "Marked for Death: The Maras of Central America and Those Who Flee Their Wrath." *Georgetown Immigration Law Journal* 20 (2006): 407–35.
- "Corte Suprema de El Salvador declara a la mara Salvatrucha y a Barrio 18 como grupos terroristas." *BBC*, 25 de agosto de 2015.
- David, Lee, ed. *Law of Armed Conflict Deskbook*. 5th ed. Charlottesville, VA: Judge Advocate General's Legal Center and School, 2015.
- Davis, Diane E. "Irregular Armed Forces, Shifting Patterns of Commitment, and Fragmented Sovereignty in the Developing World." *Theory and Society* 39 (2010): 397–413.
- Farah, Douglas. "The Transformation of El Salvador's Gangs into Political Actors." Center for Strategic & International Studies. *Hemisphere Focus*, 21 de junio de 2012.
- _____, y Kathryn Babineau. "The Evolution of MS 13 in El Salvador and Honduras." *Prism* 7 (2017): 59–73.
- Farwell, James, y Darby Arakelian. "War on Our Doorstep Not a Mere Crime Problem." *Strategic Studies Quarterly* 8 (2014): 40–54.
- Gazit, Nir. "Social Agency, Spatial Practices, and Power: The Micro-Foundations of Fragmented Sovereignty in the Occupied Territories." *International Journal of Politics, Culture, and Society* 22 (2009): 83–103.
- Gómez Hecht, Juan Ricardo. "Las extorsiones desde los centros penales en El Salvador (2008–2009)." *RPSP* 3.1 (2013): 131–71.
- Human Rights Brief. "Violence and Internal Displacement in El Salvador." Petitioners to the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR). 20 de octubre de 2015.
- International Committee of the Red Cross (ICRC). "How Is the Term 'Armed Conflict' Defined in International Humanitarian Law?" *ICRC.org*, marzo de 2008.
- Jimenez-Damary, Cecilia. "Statement on the Conclusion of the Visit of the United Nations Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons." OHCHR, 18 de agosto de 2017.
- Legislative Requirements and Key Terms. Chapter 1. U.S. Department of State. 25 de septiembre de 2018.
- McFadden, Kristy. "Risking All to Escape Central America's Killer Street Gangs." UNHCR, 6 de julio de 2016.

- McNamara, Patrick. "Political Refugees from El Salvador: Gang Politics, the State, and Asylum Claims." *Refugee Survey Quarterly* 36 (2017): 1–24.
- Mesa de Sociedad Civil Contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado de El Salvador (Mesa de Sociedad Civil). *Desplazamiento Interno por Violencia y Crimen Organizado en El Salvador*. Informe 2016. El Salvador, 13 de enero de 2017.
- Mesa de Sociedad Civil. *Informe sobre situación de desplazamiento forzado por violencia generalizada en El Salvador*. El Salvador, 19 de enero de 2016.
- Reynolds, Sarmata. "'It's a Suicide Act to Leave or Stay': Internal Displacement in El Salvador." Refugees International. *RefugeesInternational.org*, 29 de julio de 2015.
- Rodríguez Serna, Nicolás. "Fleeing Cartels and Maras: International Protection Considerations and Profiles from the Northern Triangle." *International Journal of Refugee Law* 28 (2016): 25–54.
- "Sala de lo Constitucional declara ilegal negociación con pandillas y las nombra grupos terroristas." *El Faro*, 25 de agosto de 2015.
- Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 22-20007/42-2007/89-2007/96-2007, 24 de agosto de 2015.
- Servicios de Inmigración y Ciudadanía de los Estados Unidos. "USCIS to Take Action to Address Asylum Backlog." *USCIS.gov*, 31 de enero de 2018.
- Sessions, Jeff, Attorney General, Interim Decision #3929, *Matter of A-B-*, 27 I&N Dec. 316 (A.G. 2018), 11 de junio de 2018.
- "Sessions: MS-13 Gang Could Be Designated as Terrorist Organization." *The Hill*, 19 de abril de 2017.
- Smith, Carter F., et al. "Street Gangs, Organized Crime Groups, and Terrorists: Differentiating Criminal Organizations." *Investigative Sciences Journal* 5 (2013): 1–18.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from El Salvador*. *RefWorld.org*, 15 de marzo de 2016.
- US Code Title 8, Chapter 12, Subchapter II, part 11 §1182(f), Suspension of Entry or Imposition of Restrictions by President.

McNamara, Patrick. "Reacios a proteger: Las respuestas de El Salvador y los Estados Unidos ante la violencia de las pandillas." *Migraciones, derechos humanos y acciones locales*. Ed. Barbara Frey, Ana Forcinito y Ana Melisa Pardo. *Hispanic Issues On Line* 26 (2020): 14–28.
