

## El acceso a las necesidades humanitarias en otras situaciones de violencia

Los altos niveles de violencia criminal han convertido ciertas regiones en los países del norte de Centroamérica (NCA) en lugares extremadamente peligrosos y con necesidades humanitarias elevadas. En efecto, el aumento de solicitudes de asilo de personas provenientes de estos países y los desplazamientos grandes como la reciente caravana de migrantes demuestran que la situación es intolerable para muchos en Honduras, El Salvador y Guatemala. En algunas zonas, la inseguridad imposibilita que los programas de gobiernos puedan acceder a algunas comunidades para prestar servicios básicos como educación y salud.



Las condiciones generadas por la violencia criminal han sido clasificadas como 'otras situaciones de violencia' por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) o como "situaciones de violencia crónica o cronicada" por otros actores<sup>1</sup>, y son contextos de operaciones relativamente nuevos para organizaciones y agencias humanitarias cuya presencia en la región ha estado enfocada en la migración, la superación de la pobreza, y el desarrollo. En situaciones donde grupos criminales controlan territorios, y las víctimas de violencia y desplazamiento no pueden o quieren identificarse por miedo, ¿cómo operan las organizaciones humanitarias? ¿Cómo acceden a las zonas afectadas? ¿Cómo se aseguran de que están llegando a las personas con mayor vulnerabilidad? Este boletín destaca buenas prácticas y retos en el acceso humanitario en el NCA con la intención de apoyar una mejor respuesta a las necesidades de personas afectadas por la violencia y el desplazamiento en la región.

### Mensajes claves:



Los programas humanitarios en comunidades afectadas por la violencia están fuertemente limitados en el contenido, alcance e impacto de sus operaciones. 95% de las organizaciones entrevistadas afirmaron que hay zonas donde no pueden trabajar debido a la inseguridad



Los retos principales relacionados con el acceso humanitario son: las fronteras invisibles entre territorios, la multitud de actores criminales en pequeñas zonas, la necesidad de tener la aceptación del "grupo de control", la dificultad de identificar a las personas afectadas, que tienen miedo a buscar ayuda o que no tienen un incentivo para buscarla (debido a los altos índices de impunidad)



La mayoría de las organizaciones y trabajadores comunitarios que entran en comunidades afectadas por la violencia se comunican indirectamente con los grupos criminales, pero no hay estrategias, consistencia, o buenas prácticas al respecto



La gran parte de las actividades humanitarias se hacen en los lugares más accesibles de la comunidad



Este informe es el segundo boletín sobre la situación de protección en el Norte de Centroamérica; una iniciativa del Grupo de Protección Regional del REDLAC para NCA, liderado por el Consejo Noruego para Refugiados y apoyado por ACNUR. Este análisis está basado en entrevistas semiestructuradas sobre el acceso humanitario realizadas con 25 organizaciones humanitarias operando en Honduras, Guatemala y El Salvador durante los meses de septiembre y octubre de 2018, así como dos grupos focales con líderes comunitarios, voluntarios y promotores sociales de varias comunidades en San Salvador, San Pedro Sula, Choloma y Tegucigalpa. Fuentes adicionales incluyen estadísticas oficiales, prensa, estudios de instituciones académicas y de la sociedad civil.

## La crisis de protección en el Norte de Centroamérica – Los últimos datos

### Entre enero y septiembre 2018

#### En Guatemala:



- 3.693 homicidios<sup>2</sup>, o 14 por día, con una mayor incidencia en Zacapa, Guatemala y Escuintla<sup>3</sup>
- 21 asesinatos de defensores de tierra y derechos humanos, y más de 100 agresiones<sup>45</sup>
- 1.141 menores desaparecidos en el primer semestre en el departamento de Guatemala<sup>6</sup>, en particular de Villa Nueva, Mixco, y las zonas 21, 18, 6 y 3 de la capital<sup>7</sup>. Cada día 16 niño/as desaparecen<sup>8</sup>, solo 6 son localizados
- 1.533 casos de delitos sexuales contra menores hasta junio, de los cuales 95% contra niñas<sup>9</sup>
- 5.803 denuncias de extorsión hasta agosto<sup>10</sup>
- 28 familias desalojadas en Petén en agosto<sup>11</sup>
- 70.907 personas retornadas, 54% de Estados Unidos y 46% de México<sup>12</sup>
- 3.944 niño/as no acompañados retornados (23% niñas)<sup>13</sup>

#### En Honduras:



- 2.711 homicidios<sup>14</sup>, o 10 por día, con una mayor incidencia en Francisco Morazán, Cortés y Yoro<sup>15</sup>
- En la ciudad de Choloma: 142 homicidios y una disputa territorial entre 10 grupos criminales<sup>16</sup>
- Más allá de las zonas urbanas más violentas, hubo un aumento de homicidios en comparación con 2017, en Olanchito de 46%, en Gracias a Dios de 30% y en Choluteca de 18%<sup>17</sup>
- 34 masacres con 115 víctimas<sup>1819</sup>
- 22 muertes violentas de personas LGBTQIA<sup>20</sup>
- Enfrentamientos entre fuerzas armadas y campesinos sobre desalojos dejaron muertos y heridos en Colón<sup>21</sup>, reportes de tortura y de homicidios de personas indígenas en La Ceiba y La Paz<sup>22</sup>
- 52 casos de trata de personas<sup>23</sup>
- 60% de alumnos sienten temor de camino a la escuela<sup>24</sup>, y hay 26 deserciones escolares por día<sup>25</sup>
- Al menos dos prisioneros políticos detenidos desde las manifestaciones contra las elecciones al principio del año<sup>26</sup>
- 57,035 personas retornadas, 39% de Estados Unidos y 60% de México (un incremento de 25% comparado con 2017)<sup>27</sup>
- De los adultos retornados: 13% mujeres / de los menores: 36% niñas<sup>28</sup>

#### En El Salvador:



- 2.560 homicidios<sup>29</sup>, o 9 por día, con una mayor incidencia en San Salvador, La Libertad, Santa Ana y San Miguel<sup>30</sup>
- 31% de los homicidios ocurrieron en el departamento de San Salvador<sup>31</sup>
- 1.004 alertas de asaltos<sup>32</sup>
- Cada día desaparecen 10 personas, y la tasa está subiendo comparando al 2017<sup>33</sup>
- Defensores de derechos humanos han denunciado de nuevo homicidios extrajudiciales por parte de las fuerzas armadas<sup>34</sup>
- 18.940 personas retornadas, 59% de Estados Unidos y 40% de México
- De los adultos retornados: 18% mujeres / de los menores: 36% niñas<sup>35</sup>

## Tendencias en la región

### *Una mejora relativa en las tasas de homicidios, pero...*

**Los jóvenes son particularmente vulnerables;** en El Salvador la tasa de homicidios de la población joven fue 53% mayor que la de la población adulta en los últimos 10 años.<sup>36</sup> **Los derechos de las mujeres están siendo violados constantemente;** en Guatemala, OHCHR ha destacado su inquietud ante el incremento en la violencia contra las mujeres y el alarmante número de feminicidios, así como los altos niveles de impunidad ante estos crímenes<sup>37</sup>. En El Salvador, entre 2015 y 2017, hubo un aumento de 14% de violencia sexual con 13 mujeres sobrevivientes cada día<sup>38</sup>. **Los ataques contra los periodistas, los docentes, los defensores de derechos humanos y de medio ambiente persisten.** El Salvador y Honduras bajaron su posición en el ranking mundial de libertad de prensa, a 66 y 141 respectivamente<sup>39,40</sup>. En Honduras, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), denunció **la impunidad estructural, corrupción, falta de confianza en las instituciones públicas** y falta de separaciones de poder del estado<sup>41</sup>.

### *¿Dónde encontrar la seguridad?*

Tan sólo en 2017 se registraron **130.500 nuevas peticiones de asilo** de centroamericanos, un 38% más que en 2016 y 11 veces más que las solicitudes presentadas en el 2011<sup>42</sup>. La **proporción de mujeres desplazadas** interceptadas en México está subiendo, del 13% en 2012 al 25% en 2017<sup>43</sup>.

**Las oportunidades de hallar seguridad están disminuyendo:** este año, el programa 'Central American Minors' que permitió que menores en situación de desprotección y con padres en los Estados Unidos, hicieran su solicitud de asilo en la región NCA, evitando los peligros de la ruta migratoria, está siendo eliminado<sup>44</sup>. En paralelo, entre 2016 y abril de 2018, un total de **68.409 migrantes menores de edad fueron detenidos en México**, de los cuales un **91% fueron deportados** a Centroamérica<sup>45</sup>. Además, en sólo la primera mitad del 2018, 30.000 menores no acompañados cruzaron la frontera con Estados Unidos<sup>46</sup>. En el último año, de estos niños no acompañados, el 45% eran de Guatemala, el 27% de El Salvador, el 23% de Honduras y el 3% de otros orígenes<sup>47</sup>.

En octubre de este año, todavía **quedaban 13.200 niños en detención en los Estados Unidos**. Los niños no acompañados están pasando un **promedio de 74 días en detención**, el doble del tiempo que pasaban en el 2016 – porque las autoridades han hecho más complejo el proceso de liberar los niños/as para estar con sus familias<sup>48</sup>. Además, hay reportes que indican que las autoridades de fronteras de EE.UU. están manteniendo a ciertos adolescentes en detención hasta que tengan 18 años para poder deportarlos directamente<sup>49</sup>.

Estudios demuestran que los centroamericanos son completamente conscientes de los riesgos de la ruta migratoria, así como también de las dificultades en el destino y la alta probabilidad de ser deportados<sup>50</sup>. El aumento de personas tomando la ruta migratoria y solicitando asilo refleja no una falta de conocimiento o la búsqueda de una situación económica mejor; lo que demuestra es la necesidad urgente de encontrar protección.

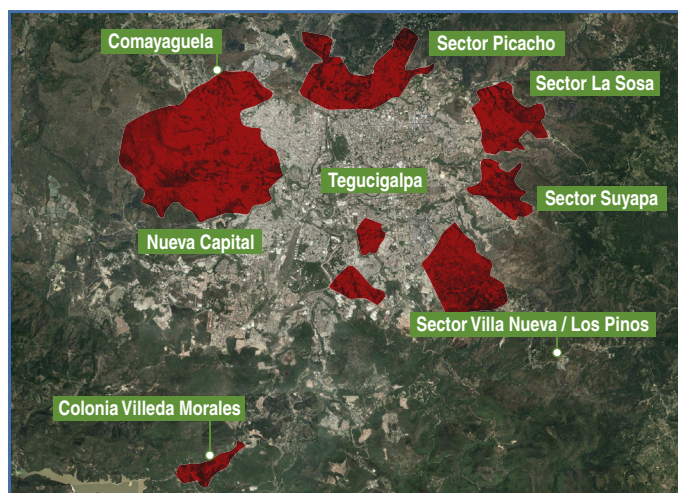
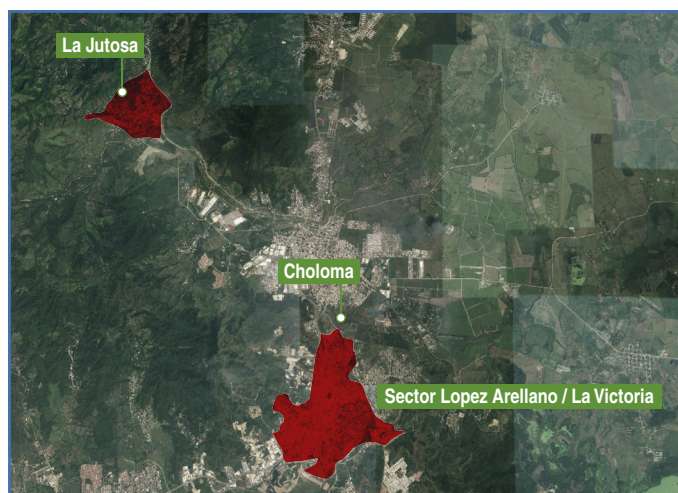
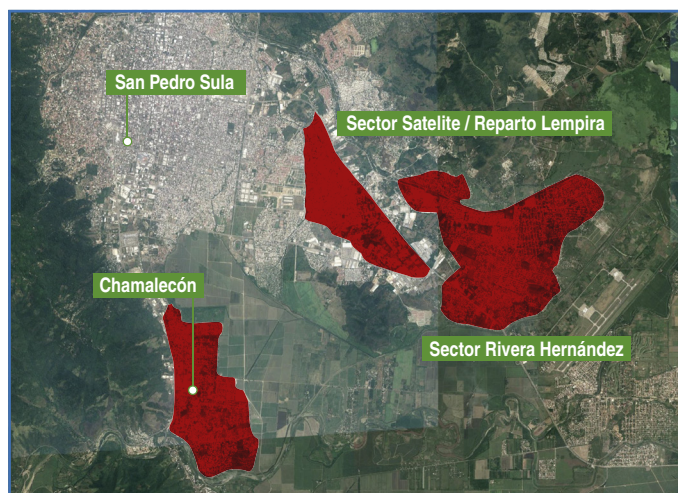
## El acceso humanitario en el Norte de Centroamérica

*OCHA define el acceso humanitario como la capacidad de los actores humanitarios de llegar a las poblaciones afectadas por una crisis, así como la capacidad de las poblaciones afectadas de acceder a los servicios y a la ayuda humanitaria*<sup>51</sup>

### **¿Cuán fácil es conseguir el acceso humanitario en el Norte de Centroamérica?**

El marco conceptual establecido por OCHA para monitorear el acceso humanitario (AMRF<sup>52</sup>) tiene 9 tipos de limitaciones. 6 son relevantes en el NCA:

- **Negación de la existencia de necesidades humanitarias por parte de las autoridades:** en particular en Guatemala y hasta recientemente El Salvador, la falta de reconocimiento sobre el desplazamiento interno impide la identificación de necesidades



- **Restricciones o interferencias a la movilidad de las agencias, el personal y los bienes humanitarios dentro del país:** debido a las fronteras invisibles entre los territorios bajo el control de grupos criminales
- **Operaciones militares y hostilidades que dificultan operaciones humanitarias:** algunas organizaciones reportan que los operativos de la policía impactan en las comunidades y en la respuesta humanitaria
- **Amenazas y violencia contra el personal y los bienes humanitarios:** documentados por una proporción importante de las organizaciones entrevistadas
- **Interferencia en la implementación de actividades humanitarias:** las actividades son suspendidas o canceladas cada vez que hay un incidente en la comunidad
- **Ambiente físico, obstáculos relacionados con el terreno, el clima y la falta de infraestructura**

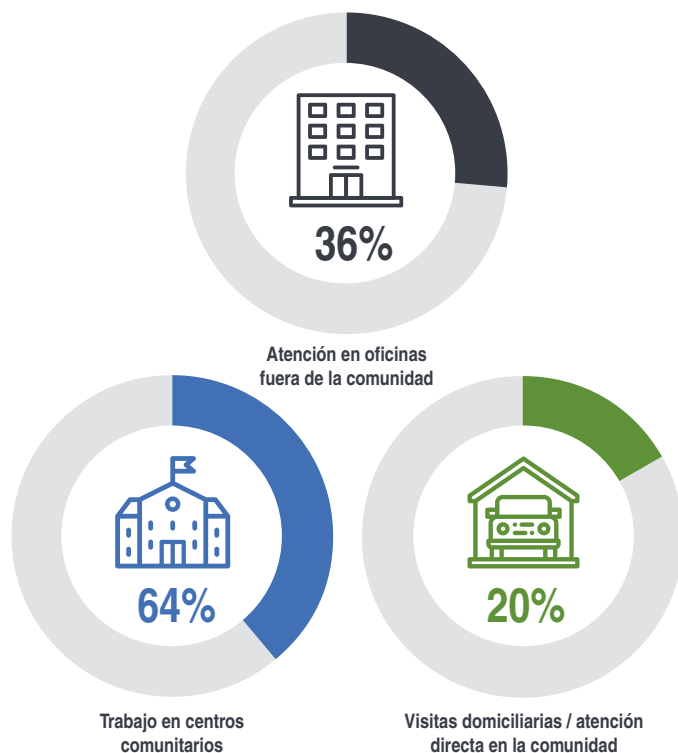
#### Cuantificando el impacto de la inseguridad sobre el trabajo humanitario:

Entre 2016 y 2018, una organización humanitaria implementó un censo de población a través de voluntarios y trabajadores comunitarios en San Salvador, Tegucigalpa, Choloma y San Pedro Sula. Tomó cerca de 18 semanas de trabajo constante en 5 municipalidades, se tuvo que suspender o cancelar el proyecto en ciertas comunidades 6 veces, lo que equivale a **una suspensión del trabajo cada 3 semanas**. En total, durante el ejercicio los equipos perdieron 39 de los 126 días de trabajo, o sea el **30% del tiempo fue afectado**, y se tuvo que suspender la implementación del censo debido a eventos violentos, operativos policiales, o inseguridad general. Además, actores criminales vigilando las actividades, detenían e **interrogaban a los trabajadores humanitarios varias veces por semana**.

*Algunas áreas en Honduras consideradas como 'zonas rojas' y de difícil acceso según algunas organizaciones humanitarias entrevistadas*

**¿Cómo consiguen acceso las organizaciones humanitarias?**

**Hay tres estrategias generales utilizadas por las organizaciones humanitarias para acceder a personas con necesidades:**



25 organizaciones (cada org puede usar varias estrategias)

**Remisión de casos entre redes y atención en oficinas o espacios seguros:**

**36%** de las organizaciones entrevistadas trabajan fuera de las comunidades afectadas en centros de atención, espacios públicos u oficinas. Los casos son referidos por redes locales, otras organizaciones, autoridades, iglesias o centros de retornados.

**+** Esto permite referir a las personas a todos los servicios que necesitan y tiene como meta el fortalecer los servicios públicos en lugar de substituirlos, asegurando el acceso de las personas a las respuestas a sus necesidades. Se puede brindar una respuesta humanitaria directa a la violencia: servicios de salud, psicosociales, legales, alimentación, efectivo, alojamiento.

**-** La estrategia depende de la capacidad de movilidad de quienes lo necesitan, y entonces de que las personas afectadas busquen ayuda por su cuenta o sean identificadas por otras organizaciones. Pasan desapercibidos los que no han sido detectados y los que no quieren ser identificados debido al miedo o falta de confianza en los servicios ofrecidos.

**Trabajo comunitario en centros, escuelas y espacios públicos:**

**64%** de las organizaciones entrevistadas implementan proyectos de trabajo comunitario: eventos, talleres o capacitaciones en espacios públicos dentro de las comunidades. Las redes locales, patronatos, promotores sociales, o líderes comunitarios se comunican con la comunidad sobre el proyecto y hacen la convocatoria. Además, se trabaja en proyectos de mejoramiento de infraestructura y rehabilitación de espacios comunes.

*‘Los programas que tienen mucha aceptación por parte de las pandillas son los relacionados con desarrollo local. Es decir, programas de salud, construcción de espacios recreativos, educación, agua, acceso a electricidad, programas relacionados con desarrollo.’  
(Organización internacional en Honduras)*

**+** Las organizaciones pueden entrar a la comunidad y fortalecer estructuras comunitarias y locales. Cuando identifican a personas que necesitan mayor atención o protección, pueden referir el caso o llevar a cabo un plan de respuesta fuera de la comunidad.

**-** No se pueden brindar servicios de respuesta a la violencia ni de protección. Las actividades son en general semanales, y son dependientes de los actores locales, lo que puede significar un acceso filtrado o limitado a la comunidad.

### Atención a casos individuales en las comunidades/visitas domiciliarias:

**20%** de las organizaciones entrevistadas trabajan con atención directa y tienen la capacidad de proveer servicios dentro de las comunidades afectadas por la violencia. Mayoritariamente consisten en programas de salud, educación o apadrinamiento. Algunas organizaciones implementan sus propios censos de casa en casa para tener un mejor conocimiento de la comunidad e identificar necesidades. Otros pueden asegurar una presencia más constante gracias al reconocimiento de la organización dentro de la comunidad.

⊕ Esta estrategia permite identificar directamente a personas con vulnerabilidades y alcanzar personas que no necesariamente están accediendo a los servicios anteriores: niños que no pueden llegar a la escuela, personas en riesgo de desplazamiento o de violación de derechos, personas que requieren ayuda médica.

⊖ No se puede hablar de desplazamiento, protección, ni derechos; trabajar sobre estos temas puede elevar la exposición de la persona asistida y ponerla en peligro. Estos programas necesitan a menudo muchos recursos para responder a casos y a comunidades donde se necesita una estrategia de entrada individualizada. Esto resulta en un alcance pequeño y difícilmente reproducible.

### La hoja de ruta para entrar en las comunidades, utilizada por la mayoría de las organizaciones entrevistadas:

*‘El acceso es un proceso y no un evento. Todo depende de la aceptación y la credibilidad institucional’  
(Organización internacional en Honduras)*

1. Establecer **dónde** la organización puede y quiere trabajar según sus criterios internos (necesidades, nivel adecuado de seguridad, estructura comunitaria colaboradora). Estas decisiones internas tienen un gran impacto sobre la estrategia: para algunas organizaciones es sumamente importante proveer los mismos servicios para comunidades controladas por diferentes grupos criminales (en particular, comunidades controladas por la Mara Salvatrucha y el Barrio 18) para mostrar imparcialidad; para otros, sólo se debe entrar en el territorio dominado por un grupo, para garantizar la seguridad del personal.
2. Hacer un **mapeo de actores** (dependiendo del país y región: patronatos, ADESCOS, CODELES, CODEM, juntas directivas, juntas de agua, asociaciones de mujeres, líderes comunitarios o iglesias) y establecer contacto con ellos. Presentarles la organización, su misión y el proyecto.

*‘Nos aliamos por cuestiones de seguridad con organizaciones de base que trabajan desde años en la comunidad’ (ONG en Guatemala)*

3. Entrar **acompañados de actores locales** para tener un contacto inicial con la comunidad. Ellos

explican dónde es factible acceder, cuáles son los códigos internos a la comunidad, a qué hora se debe entrar y salir (por las mañanas y temprano por la tarde). Los actores locales también avisan si no es recomendable venir por un incidente (por ejemplo, un homicidio o un operativo policial).

4. Para la mayoría de las organizaciones, la **visibilidad es importante**: chalecos, gorras, identificación de la organización, ventanas de carros abajo, no llevar nada que pueda identificar al personal o sus lugares de origen, etc. En El Salvador en particular, las organizaciones mencionaron que cada comunidad es diferente y tiene reglas diferentes sobre qué colores de carros pueden entrar, qué zapatos se pueden usar, o si el personal puede ser hombre o mujer. Para las organizaciones que no tienen un gran reconocimiento o mucho tiempo trabajando en el área, esto implica una estrategia de entrada diferente para cada comunidad.
5. Para algunas organizaciones, después de establecer confianza y aceptación en la comunidad, se puede **trabajar de manera más independiente con respecto a los actores locales** como, por ejemplo, hacer sus propios análisis de necesidades y de riesgos, identificar casos, moverse dentro de la comunidad.

*‘Hay lugares donde no podemos entrar, ni siquiera las ambulancias pueden entrar para emergencias.’  
(Organización internacional en El Salvador)*

### Problemáticas a considerar en el trabajo con actores locales

Todas las organizaciones mencionaron que no es posible ni es deseable acceder a las comunidades sin el apoyo y la colaboración de los socios y líderes locales. Las organizaciones locales y líderes comunitarios sirven en su mayoría de servicios de primera respuesta, conocen la comunidad, sus particularidades y sus riesgos, así como también pueden asegurar que los grupos que ejercen control sobre las comunidades son conscientes del trabajo de las organizaciones humanitarias.

Pero, en otros contextos humanitarios, conseguir acceso a través de socios locales o líderes comunitarios ha enfrentado desafíos en particular debido a **los riesgos de favoritismo, o en las dificultades en asegurar una respuesta imparcial** o neutral<sup>53</sup>. Trabajar con intermediarios puede implicar una respuesta más lenta o más imprevisible. Puede también implicar **riesgos de seguridad para los intermediarios** y sus familias. Las organizaciones entrevistadas declararon tener un cierto nivel de confianza en los líderes, y la mayoría respondieron que no hay problemas con parcialidad de la ayuda. Sin embargo, muchas organizaciones usan **medidas de mitigación para evitar depender demasiado de actores locales**: implementan sus propios censos de población, hacen una subselección de líderes, o comunican explícitamente su independencia a la comunidad. Además, algunas organizaciones trabajan en la capacitación de promotores sociales o líderes comunitarios para mejorar la identificación de necesidades.

Algunas organizaciones mencionaron que sí hay problemas de favoritismo y también desafíos asociados a la falta de confianza en algunas estructuras locales. Otra problemática que fue mencionada fue la seguridad de los socios locales, en particular cuando las organizaciones son **dependientes de ellos para hacer sus análisis de riesgos o identificación de necesidades**. Otras organizaciones mencionaron una disparidad entre la tolerancia al riesgo entre su organización y sus socios

locales. También mencionaron que, a veces, reportar una deserción escolar o un embarazo de adolescente puede implicar un riesgo para la comunidad o los promotores sociales, y que, en consecuencia, los socios locales pueden filtrar la información o no reportarlo todo. Aunque la mayoría declararon tener comunicación regular con sus socios, **pocas organizaciones tienen pautas o directrices sobre la documentación sistemática, el reporte de incidentes de seguridad o la transferencia de riesgos**.



European Union/ECHO/A. Aragon

*‘A nivel nacional tenemos más tolerancia al riesgo que la sede internacional, pero menos que nuestros socios locales, quienes a veces, a pesar del riesgo, quieren continuar las actividades en beneficio de la comunidad. Es difícil encontrar un equilibrio: no queremos minimizar un riesgo real, pero al mismo tiempo, para los socios esto es su cotidianidad’ (ONG en El Salvador)*

Algunas organizaciones **emplean a personas que habitan en la comunidad** del proyecto o trabajan con **voluntarios locales** para implementar proyectos comunitarios o de atención directa. Esto permite a la organización tener un contacto cercano con la comunidad y, en muchos de los casos, un mejor acceso que con un equipo de personal nacional o internacional. Sin embargo, a veces, el personal de una comunidad no puede cruzar las fronteras invisibles para trabajar en la comunidad vecina; lo que implica una complicación en la implementación y alcance del programa.

### ¿Cómo se manejan los riesgos?

*‘Cada día revisamos la situación, es muy volátil. Antes de 2015, no teníamos un protocolo de seguridad, pero ha sido necesario con el aumento de la inseguridad.’  
(ONG en El Salvador)*

- Hay una gran variación en la estrategia de **análisis de riesgos** entre las organizaciones:
  - › Obtención de información de los líderes comunitarios y comunicación regular con los socios locales vía teléfono o WhatsApp.
  - › Monitoreo diario de prensa
  - › Sistema formalizado de reuniones de seguridad semanales y mensuales

*El Movimiento de la Cruz Roja tiene una guía estructurada para el acceso, los riesgos y cómo conseguir la aceptación de la comunidad, se llama el ‘Safer Access Framework’<sup>54</sup>. Está disponible en línea y puede ser un referente importante para organizaciones que quieran mejorar sus estrategias de acceso.*

- En caso de un incidente violento en la comunidad (tiroteo, enfrentamiento, cambios de fronteras invisibles, operativos de la policía), se **suspenden las actividades** o se reduce la presencia.


*‘Es muy importante no entrar en la comunidad al mismo tiempo o después de un operativo, para que no nos confundan con la policía. Nos impacta mucho en la implementación de los proyectos, tenemos que cambiar de estrategia frecuentemente’ (ONG en El Salvador)*


- La **visibilidad** (carros, ropas, identidad de la organización) y **el lenguaje para comunicar** sobre el proyecto es muy importante; en particular, no hablar de protección, de derechos, de violencia, de violencia de género o violencia sexual, de pandillas, de desplazamiento.




European Union/ECHO/A. Aragon

### ¿Y cómo se aplican los principios humanitarios según las organizaciones humanitarias?

 100% de las organizaciones mencionaron la **neutralidad y la independencia**, en particular la importancia de mostrar explícitamente que son diferentes e independientes de partidos u objetivos políticos.

 También se asociaron los principios humanitarios con la **confianza y la aceptación**, el principio de ‘do no harm’ (acción sin daño) y manejar las expectativas sobre el trabajo de la organización y su reputación.

 **Sólo una organización mencionó la importancia de la imparcialidad en la respuesta a las necesidades y de tratar de proveer una respuesta que responde a los casos prioritarios.** Esto refleja que hay comunidades y poblaciones (en particular personas desplazadas internamente) que se consideran inaccesibles para la mayoría de la comunidad humanitaria.

*‘Nuestra capacidad de atender no cubre las necesidades, y es cierto que hay comunidades que no podemos atender y que no están accediendo a servicios’ (ONG en El Salvador)*



## El contacto con los grupos criminales – ¿se puede negociar?

### *Indirectamente, sí.*

De las 25 organizaciones entrevistadas, 2 manifestaron nunca haber negociado con los grupos criminales para conseguir acceso. 18 de las 25 dijeron que no negocian directamente, pero que sí, indirectamente a través de los líderes comunitarios, las iglesias o sus socios locales. En particular, estas conversaciones son sobre qué tipo de servicios se pueden prestar y a qué hora pueden entrar. Para resolver casos puntuales, 4 organizaciones han tenido que negociar directamente: por ejemplo, cuando un beneficiario estaba en peligro, o cuando los grupos quieren usar los espacios de las organizaciones.



European Union/ECHO/A. Aragon

### ***Pero las negociaciones están limitadas por varios factores.***

Ninguna organización tiene políticas institucionales o herramientas que le ayuden en las negociaciones con estos grupos en otras situaciones de violencia o en situaciones de violencia crónica. Como la situación no califica como conflicto armado, ni los grupos criminales son combatientes, el derecho internacional humanitario no provee un marco ni un mandato para la negociación

sobre acceso. Algunas organizaciones en El Salvador también mencionaron la complicación añadida de que la Corte Suprema de Justicia de El Salvador haya calificado a las pandillas como organizaciones terroristas<sup>55</sup>, lo que implica que cualquier negociación, asociación o contacto con ellas puede implicar responsabilidad criminal.

### ***Mucho está en juego.***

Hay un alto riesgo de afectar la reputación de las organizaciones humanitarias, en especial frente a las comunidades que están sirviendo y que están controladas por el grupo criminal, en particular cuando el acceso depende de la aceptación de la organización por parte de la comunidad.

El riesgo de seguridad es alto tanto para los actores humanitarios como para los grupos criminales, en particular por estar en países con programas políticos anti-crimen, con un número elevado de operativos policiales y militares. Una negociación implicaría una reunión en un espacio que puede ser detectado por las autoridades militares o de policía. Esto genera un ambiente de negociación tenso y de desconfianza.

La naturaleza de los grupos criminales presenta otros desafíos, entre otros: la falta de objetivos políticos, las estructuras con línea de mando débiles y poco experimentada, atomización de los grupos, cambio de alianzas y de territorios y una esperanza de vida corta. Una negociación con un grupo o una persona no implica un acceso sostenible.

### ***¿Y en el futuro?***

A pesar de estos retos, algunas organizaciones entrevistadas manifestaron que tener líneas o directrices básicas para abordar la negociación de manera más organizada, segura y eficiente, serían bienvenidas. De hecho, estudios anteriores han mostrado que, en otros contextos, las organizaciones humanitarias pueden operar de manera más segura, eficiente y sostenible, cuando los actores armados son conscientes de donde están y qué hacen y cuando estos han dado un reconocimiento o aceptación de su trabajo<sup>56</sup>.

**La respuesta humanitaria en el NCA está limitada por:**

**Las fronteras invisibles y la aceptación de los grupos armados.** Solo el 5% de las organizaciones entrevistadas (las que tienen un buen reconocimiento nacional y aceptación en la comunidad) pueden cruzar las fronteras invisibles en el mismo día o para el mismo proyecto. Del otro lado, hay niños que no pueden acceder a las actividades y servicios cuando estos se realizan en territorios controlados por otros grupos si eso implica cruzar una frontera. Estas complicaciones pueden afectar territorios pequeños. Por ejemplo, en la ciudad de Apopa en El Salvador, con una población estimada de 177.500 personas, hay nueve grupos criminales rivales dividiendo el territorio.

*‘No vamos a asumir el riesgo de entrar sin autorización’ (ONG en El Salvador)*

**Las concesiones programáticas.** En territorios controlados por los grupos armados, no es posible hacer programas que son explícitamente de protección. Hay una preferencia por los grupos criminales hacia respuestas tangibles como infraestructura. Algunas temáticas y terminologías son tabú: por ejemplo, no se habla de desplazamiento en áreas urbanas dominadas por grupos criminales en El Salvador, y no se habla directamente de la trata o los derechos de los migrantes en áreas rurales en Guatemala donde hay narcotraficantes y coyotes.

*‘En Guatemala, hay escasas organizaciones que proveen una respuesta humanitaria a los desalojos - muchas organizaciones piensan que es demasiado peligroso intervenir o que le van a poner en problemas jurídicos, en particular por que el desplazamiento en estos casos está vinculado a estructuras criminales, políticas y de grandes empresas.’ (Agencia internacional presente en la región)*

**También algunos perfiles son más difíciles de acceder.**

Las organizaciones mencionaron que los jóvenes varones tienen más limitaciones de movimiento y que las mujeres pueden cruzar más fácilmente territorios rivales para acceder a servicios. Este fenómeno se suma a las barreras culturales en cada país del NCA que ya dificultan el acceso. Por ejemplo, las organizaciones que prestan servicios médicos y de atención psicosocial reportaron que es más difícil todavía identificar y atender a los jóvenes y los

hombres, por el estigma social sobre la salud mental y una cultura generalizada machista. En Guatemala se reportó que las mujeres indígenas son más reticentes a buscar servicios médicos, por barreras culturales, de idioma y de costo<sup>57</sup>.

*‘Es limitante no poder hablar de lo que queremos, implementar los programas que se necesitan, cruzar las fronteras para acceder a personas, identificar las personas con necesidades. No podemos trabajar a gran escala, el impacto del trabajo es bajo’ (Agencia internacional presente en la región)*

**Dos círculos viciosos del acceso en el NCA:**



## Conclusiones

### ¿Cómo evaluamos la cobertura del sector humanitario en el NCA?

*'Idealmente se necesita más presencia, para saber lo que está pasando en la comunidad, quién necesita, pero logísticamente es muy difícil para la comunidad humanitaria' (Agencia internacional en Honduras)*

Medir la cobertura del sector humanitario sigue siendo un reto, por tratarse de organizaciones autónomas, diferentes y con mandatos y programas distintos, que además no todas confluyen en espacios de coordinación o de respuesta articulada. Sin embargo, el panorama que se puede establecer a partir de las entrevistas, permite constatar:

- 95% de las organizaciones afirmaron que hay zonas donde no pueden trabajar y todas las organizaciones están limitadas en una manera u otra
- 50% de las organizaciones no están satisfechas con el acceso que tienen
- Varias organizaciones están trabajando en las mismas colonias y sectores, pero hay zonas con pocas organizaciones o presencia de respuesta humanitaria
- La gran parte de las actividades se hacen en los lugares más accesibles de la comunidad

### Próximos pasos:

1. ¿Cómo asegurar la adherencia al principio humanitario de la imparcialidad, que incluye una priorización de los casos más urgentes y en función de las necesidades?
2. ¿Sería posible que los grupos de protección y los grupos articuladores trabajen de manera conjunta para establecer guías y límites basados en los principios humanitarios sobre cómo acceder, negociar y comunicar con grupos criminales en estos contextos? ¿Cómo asegurar que estos sean espacios que promuevan la libre discusión sobre temas delicados como negociaciones, aceptación en la comunidad y la neutralidad?
3. ¿Qué podemos aprender de otros contextos donde las organizaciones humanitarias trabajan

con grupos calificados como terroristas (como se han categorizado en El Salvador)?

4. ¿Sería importante para cada organización el determinar líneas rojas y guías para sus relaciones con sus socios locales, en particular sobre la seguridad y la transferencia de riesgo?
5. ¿Podemos fortalecer el trabajo en redes y de referencia/remisión de casos con una mayor presencia en terreno, para asegurar que las personas con necesidades conocen y pueden acceder a los servicios y tener una respuesta a las violaciones?

*Este boletín ha sido posible gracias al apoyo de AECID.*



### Metodología

Este informe está basado en entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo entre los meses de septiembre y octubre de 2018 con 25 organizaciones operando en el NCA. A pesar de las limitaciones temporales del estudio, se ha logrado entrevistar organizaciones locales, nacionales e internacionales, así como también agencias de las Naciones Unidas. La distribución de las mismas es de 13 de las organizaciones trabajando en Honduras, 8 en El Salvador y 4 en Guatemala. Se entrevistaron personas de diferentes niveles de las organizaciones: personal de terreno, oficinas nacionales y oficinas regionales. La mayoría de los entrevistados/as trabajan en implementación o manejo de programas, o en protección. Sin embargo, hay una menor cantidad de organizaciones en Guatemala, por varias razones: la falta de organizaciones respondiendo a la violencia y al desplazamiento, bajos niveles de respuesta entre las organizaciones contactadas y la emergencia de la caravana al final del proceso de colección de datos que tomó relevancia para las organizaciones.

Para profundizar sobre las limitaciones de las operaciones en las comunidades, también se dirigieron discusiones estructuradas con dos grupos focales con 30 líderes comunitarios, voluntarios y promotores sociales de Apopa y Tonacatepeque (El Salvador) y San Pedro Sula, Choloma y Tegucigalpa (Honduras). Este boletín es un paso inicial en una discusión más amplia sobre la respuesta humanitaria en contextos de violencia crónica u otras situaciones de violencia. Se considera oportuno hacer un estudio más detallado con personas afectadas para entender cómo ellos perciben el acceso.

Para la sección de situación sobre las necesidades humanitarias, se han monitoreado sistemáticamente los medios de comunicación y los reportes operacionales de las agencias nacionales e internacionales, y documentos académicos, para coleccionar información sobre una lista de indicadores de la violencia y el desplazamiento.

## Agradecimientos

Este informe ha sido posible gracias a las siguientes organizaciones: Children International Honduras, APUVIMEH, El Consejo Noruego para Refugiados (NRC) Honduras, NRC El Salvador, la Cruz Roja Noruega, la Cruz Roja Hondureña, la Cruz Roja Española, Médicos del Mundo El Salvador, Médicos del Mundo Honduras, Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ), World Vision Honduras, Plan International Honduras, Médicos Sin Fronteras (MSF) Honduras, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) Honduras, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) Honduras, ONU Mujeres, Asociación Pop No'j, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Cristosal, American Friends Service Committee (AFSC) El Salvador, Comité Internacional de Rescate (IRC) El Salvador, Fundación Educación y Cooperación (EDUCO), UNICEF.

1 Aunque no existe una terminología comúnmente aceptada para referirse a estos contextos

2 "Consolidado de Necropsias realizadas en Sedes Periciales a nivel nacional", INACIF, 2018, accedido 09.11.2018.

3 "Informe sobre la violencia homicida en Guatemala", DIÁLOGOS, Septiembre 2018, accedido 01.10.2018.

4 "Agresiones contra personas defensoras de Derechos Humanos 1 de enero al 8 de junio, 2018, Guatemala", UDEFEGUA, 2018, accedido 10.08.2018.

5 "Guatemalan human rights activist shot to death", APNEWS, 24 de Septiembre de 2018, accedido 13.10.2018,

6 "AlbaKeneth", 2018, Gobierno de la República de Guatemala, accedido 10.10.2018.

7 "¿Dónde están? Casi 8.000 niños siguen desaparecidos en Guatemala desde el 2010", elPeriódico, 10 de agosto de 2018, accedido 29.09.2018.

8 "Dieciséis niños desaparecen al día en Guatemala", elPeriódico, 8 de noviembre de 2018, accedido 12.10.2018.

9 "Se reportan 195 jóvenes muertos por casos de violencia", 13 de agosto de 2018, accedido 27 de agosto de 2018.

10 "Boletín Estadístico de Delitos", Centro de Investigaciones económicas nacionales, 24 de septiembre de 2018, accedido 13.10.2018.

11 "FACT SHEET: Petén e Izabal, Guatemala, Julio-Agosto 2018", ACNUR, 2018, accedido 20.09.2018.

12 OIM, "Cifras oficiales de retornados Guatemala" OIM 2018.

13 OIM, "Niñez migrante no acompañada retornado Guatemala" OIM 2018.

14 "Historico de Incidencia de Homicidios", SEPOL, 2018, accedido 1.08.2018,

15 "Comportamiento de los Homicidios en Honduras 1er Semestre 2018", SEPOL, 2018, accedido 1.08.2018,

16 "Guerra entre diez bandas genera violencia en Choloma", Laprensa, 29 de agosto de 2018, accedido 4.10.2018.

17 "Comportamiento de los Homicidios en Honduras 1er Semestre 2018", SEPOL, 2018, accedido 1.08.2018.

18 "OV-UNAH: 34 masacres en lo que va del año dejan 115 víctimas en el país", Tiempo, 2 de Octubre de 2018, accedido 13.10.2018.

19 "Masacres han cobrado la vida de más de un centenar de personas en Honduras en 2018", Proceso Digital, 9 de Septiembre de 2018, accedido 14.10.2018.

20 "Centro de Monitoreo de Medios", Cattrachas, 2018, accedido 1.10.2018.

21 Elvin Sandoval, "Honduras: enfrentamiento por desalojo de campesinos deja dos militares muertos", 30 de Octubre de 2018, accedido 30.10.2018.

22 "Human Rights Monitor-August 2018", HFCH, 2018, accedido 1.10.2018.

23 "Honduras lleva 52 casos de trata, el tercer negocio ilícito más rentable del mundo", La Prensa, 4 de Septiembre de 2018, accedido 1.10.2018.

24 "Lanzarán plan para impulsar la Seguridad escolar en Honduras", El Herald, 9 de octubre de 2018, accedido 20.10.2018.

25 "En Honduras, 26 niños al día dejan la escuela por migrar a Estados Unidos", El Herald, 2 de agosto de 2018, accedido 1.10.2018.

26 "Human Rights Monitor-August 2018", HFCH, 2018, accedido 1.10.2018.

27 "Cantidad de Hondureños Retornados Al País Durante El Año 2018", CONMIGHO, 2017, accedido 1.08.2018.

28 OIM, "Cifras oficiales de retornados Honduras" OIM 2018.

29 "What's Behind El Salvador's Recent Drop in Homicides?", InSight Crime, 3 October 2018, accedido 8.10.2018.

30 "Portal de Transparencia", Unidad de Acceso a La Información Pública, 2018, accedido 08.10.2018.

31 Calculado en base a los datos disponibles en el INACIF.

32 "Alertas de Asaltos de Marzo de 2018", alertuxmaps, 2018, accedido 30.09.2018.

33 Francisco Hernández, "10 personas desaparecen cada día en El Salvador", La Prensa Gráfica, 4 de noviembre de 2018, accedido 4.11.2018.

34 Emilie Swiegart, "Reducing homicide: What Presidents are doing, AQ examines how the region's leaders are tackling homicides", Americas Quarterly, 2018, accedido 1.10.2018.

35 OIM, "Cifras oficiales de retornados El Salvador" OIM 2018.

36 "Los jóvenes son las principales víctimas de violencia en El Salvador (ONU)", France 24, 20 de septiembre de 2018, accedido 10.10.2018.

37 "Human Rights Committee. Concluding Observations on the fourth periodic report of Guatemala", ONU, 2018, accedido 20.10.2018.

38 Xenia González Oliva, "El drama de Alicia, la niñas que fue violada por su padrastro", elsalvador.com, 28 de octubre de 2018, accedido 28.10.2018.

39 "Honduras: Ever-changing threats", Reporters without borders, 2018, accedido 30.10.2018.

40 "El Salvador: Structural violence and government control", Reporters without border, 2018, accedido 30.10.2018.

41 "Human Rights Monitor-August 2018", HFCH, 2018, accedido 1.10.2018.

42 Ricardo Della Coletta, "La violencia hace repuntar el número de refugiados centroamericanos", El País, 23 de mayo de 2018, accedido 25.10.2018.

43 Jeffrey Hallock, Ariel G. Ruiz Soto y Michael Fix, "In Search of Safety, Growing Numbers of Women Flee Central America", Migrations Policy, 2018, accedido 10.10.2018.

44 Mica Rosenberg y Yeganeh Torbati, "U.S will phase out program for Central American child refugees", REUTERS, 27 September 2017, accedido 9.10.2018.

45 Susana Peñate, "Niñez del Triángulo Norte Sufre múltiples daños por migración", La Prensa Gráfica, 19 de agosto de 2018, accedido 8.10.2018.

46 "Latin American regional report", The dialogue, Agosto 2018, accedido 23.10.2018.

47 "Fact Sheet: Unaccompanied Alien Children Program-October 2018", U.S Department of Health and Human Services (HHS), 2018, accedido 23.10.2018.

48 Michael Garcia Bochenek, "Immigrant Children Still Being Locked Up in the US", Human Rights Watch, 2018, accedido 30.10.2018.

49 Jonathan Blitzer, "To free detained children, immigrant families are forced to risk everything", the New Yorker, 16 octubre 2018, accedido 1.10.2018.

50 Liz Entman, "Crime, not money, drives migration from El Salvador and Honduras", Vanderbilt, 18 septiembre 2018, accedido 18.10.2018.

51 "Acceso humanitario, limitaciones de movilidad y confinamiento", OCHA Colombia, abril 2015, accedido 15.09.2018.

52 OCHA, "OCHA Access Monitoring & Reporting Framework", accedido 1.10.2018,

53 William Carter y Katherine Haver, "Humanitarian Access negotiations with non-state armed groups: internal guidance gaps and emerging good practice", Secure Access in Volatile Environments, Octubre 2016, accedido 29.08.2018.

54 <http://saferaccess.icrc.org/>

55 "¿Son las maras organizaciones terroristas?", el confidencial, 16 de mayo de 2018, accedido 1.10.2018.

56 Gerard Mc Hugh and Manuel Bessler, "Humanitarian Negotiations with Armed Groups", OCHA, 2006, accedido 30.08.2018, Egeland, Adele Harmer y Abby Stoddard, "To stay and deliver: good practice for humanitarian in complex security environments", OCHA, 2011, accedido 30.08.2018,; William Carter y Katherine Haver, "Humanitarian Access negotiations with non-state armed groups: internal guidance gaps and emerging good practice", Secure Access in Volatile Environments, Octubre 2016, accedido 29.08.2018.

57 Ali Reas y Elisabeth Melimopoulos, "Saving the traditional midwife in Guatemala", Aljazeera, 8 de octubre de 2018, accedido 8.10.2018.