

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 11 (2022), 89-112

DOI 10.7203/terra.11.25394

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

El vaciamiento del derecho de asilo en el caso de solicitantes procedentes de El Salvador y Honduras

Paula Morcillo Marco

Dra. en Desarrollo Local y Cooperación Internacional. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. Universitat de València

marcopaula90@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8411-6198>



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada 4.0 Internacional

SECCIÓN ARTÍCULOS

El vaciamiento del derecho de asilo en el caso de solicitantes procedentes de El Salvador y Honduras

Resumen: La presente investigación se centra en visibilizar la situación de injusticia social y desamparo a la que se ven sometidos miles de solicitantes de protección internacional procedentes de El Salvador y Honduras. Esta denuncia de la desnaturalización del derecho de asilo en España tiene como fin último no solo analizar la violación de las cuestiones jurídicas más fundamentales en materia de protección internacional sino también plasmar recomendaciones que redunden en la mejora de las condiciones de vida de este colectivo vulnerable. La investigación plantea una metodología jurídico-social, proponiéndose interrelacionar la normativa jurídica con la realidad fáctica. De este modo, el análisis legislativo converge con la técnica de investigación cualitativa de la entrevista, capaz de favorecer una aproximación a la realidad objeto de estudio bajo la mirada de los protagonistas. Los resultados revelan una serie de disfuncionalidades alrededor del no reconocimiento por parte del Estado español de la protección internacional por motivo de persecución a manos de las pandillas, siendo el principal argumento la ausencia de elementos probatorios suficientes que acrediten la pasividad de las autoridades salvadoreñas y hondureñas frente a las organizaciones criminales reinantes en el Triángulo Norte Centroamericano.

Palabras clave: refugio; migración; pandillas centroamericanas; agentes de persecución.

The hollowing out of the right to asylum for asylum seekers from El Salvador and Honduras

Abstract: This research focuses on making visible the situation of social injustice and helplessness to which thousands of applicants for international protection from El Salvador and Honduras are subjected. The ultimate aim of the present denunciation of the denaturalization of the right to asylum in Spain is not only to analyse the violation of the most fundamental legal issues in the field of international protection, but also to make recommendations to improve the living conditions of this vulnerable group. The research proposes a socio-legal methodology, aiming to interrelate the legal regulations with the factual reality. In this way, the legislative analysis converges with the qualitative research technique of the in-depth interview, capable of favoring an approach to the reality under study through the eyes of the protagonists. The results reveal a series of dysfunctions surrounding the non-recognition by the Spanish State of international protection on the grounds of gangs persecution, the main argument being the absence of sufficient evidence to prove the passivity of the Salvadoran and Honduran authorities in the face of the criminal organizations that reign in the Northern Triangle of Central America.

Key words: refugee; migration; Central American gangs; persecution agents.

Recibido: 10 de octubre de 2022

Devuelto para revisión: 24 de noviembre de 2022

Aceptado: 30 de noviembre de 2022

Referencia / Citation:

Morcillo, P. (2022). El vaciamiento del derecho de asilo en el caso de solicitantes procedentes de El Salvador y Honduras. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, (11), 89-112. DOI 10.7203/terra.11.25394

IDEAS CLAVE / HIGHLIGHTS / IDEES CLAU

1. España no reconoce la protección internacional por motivo de persecución a manos de las pandillas.
2. La víctima de las pandillas no es un migrante socioeconómico.
3. Las pandillas centroamericanas no son agentes delincuenciales comunes sino estructuras criminales de alcance internacional.

1. Spain does not recognise international protection on the grounds of persecution at the hands of gangs.
2. The victim of gangs is not a socio-economic migrant.
3. Central American gangs are not common criminal actors but criminal structures with international reach.

1. Espanya no reconeix la protecció internacional per motiu de persecució a les mans de les colles.
2. La víctima de les colles no és un migrant socioeconòmic.
3. Les colles centreamericanes no són agents delincuenciales comunes sinó estructures criminals d'abast internacional.

1. INTRODUCCION

La presente investigación surge de un compromiso personal por visibilizar y hacer llegar a distintos sectores de la sociedad española la situación de injusticia social, discriminación y desamparo a la que se ven sometidas miles de personas solicitantes de protección internacional en nuestro país. Se trata de un esfuerzo por comprender, interpretar y dar a conocer una realidad que aparece silenciada y gravemente invisibilizada para la mayoría de actores políticos y sociales.

El Estado español, con la ayuda de una rígida interpretación de algunas de las herramientas jurídicas de la protección internacional, ha favorecido el vaciamiento del derecho de asilo tal y como se concibió originariamente en la Convención de Ginebra y su Protocolo de Nueva York. Es por ello paradójicamente desatinado el uso del término refugiado cuando la realidad es que las personas merecedoras de recibir tal protección se ven en ocasiones impedidas de adquirir tal condición normativa por el esfuerzo jurídico-político orientado a su obstaculización. La persona perseguida, en el mejor de los casos, se transforma en solicitante de asilo.

De acuerdo con las estadísticas anuales de asilo publicadas por Eurostat (2022), la tasa de reconocimiento del estatuto de refugiado en España descendió en 2021 a un 7,5 %, muy por debajo de la media europea, que se mantiene en un 21,4 %. Esto sitúa a España en el cuarto país de la Unión Europea con menores cifras de otorgamiento del estatuto de refugiado, seguido de Bulgaria, Chipre y Malta. Su número de solicitudes denegadas en primera estancia asciende a 71,3 %, siendo 61,4 % la media europea de peticiones rechazadas. Esta situación ha puesto en jaque al sistema nacional de asilo, siendo de vital importancia profundizar en el análisis de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas que están siendo aplicadas por el gobierno español ante este singular fenómeno de emergencia social.

A diferencia de las principales nacionalidades demandantes de asilo en otros países europeos, la proximidad histórica, lingüística y cultural con países procedentes de Latinoamérica es en parte responsable del origen y procedencia de los principales demandantes de protección internacional en España. Según datos de la OAR (2020), en 2019 el principal país de origen de los solicitantes de protección internacional fue Venezuela, con 40.886 solicitudes registradas, representando un 34,5 % del total. Le sigue Colombia (24,8 %), Honduras (5,7 %), Nicaragua (5 %) y El Salvador (4 %). Preocupa especialmente el alarmante número de solicitudes de protección internacional denegadas a ciudadanos hondureños y salvadoreños, a cuyo análisis se dedica este estudio.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El objetivo general declarado de la presente investigación es tratar de denunciar la desnaturalización del derecho de asilo, cuyo fin último es el de analizar la violación de las cuestiones jurídicas más fundamentales en materia de protección internacional y plasmar recomendaciones que redunden en la mejora de las condiciones de vida de la población salvadoreña y hondureña demandante de asilo en España.

Con el ánimo de dotar de coherencia a la investigación, se decidió dividir el trabajo en tres bloques. El primero de ellos inicia con la determinación del objeto de estudio, analizándose los elementos definitorios y las aportaciones jurídicas más significativas en

materia de asilo. Se profundiza seguidamente en la regulación de la protección internacional en el ordenamiento jurídico español, incorporando un breve análisis de la novedosa figura de agentes no estatales de persecución en la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Tras la revisión bibliográfica de la realidad objeto de estudio, se procederá a materializar los resultados. Estos derivan de la aplicación de un enfoque transversal que implica a profesionales intervinientes en la atención de los solicitantes de asilo y a la misma población meta. Finalizada la exposición de la información obtenida, se discutirán los resultados mediante la interpretación y confrontación de los principales hallazgos con la bibliografía científica que aborda la materia en cuestión.

En cuanto a la estrategia metodológica desarrollada, esta se nutrió tanto de fuentes normativas nacionales e internacionales como de las jurisprudenciales. Pretendiendo no caer en un enfoque meramente jurídico, la investigación se plantea eminentemente jurídico-social, con el propósito de interrelacionar la normativa jurídica con la realidad fáctica. De este modo, el análisis legislativo converge con la técnica de investigación cualitativa mediante la realización de 11 entrevistas semiestructuradas a informantes clave y 4 entrevistas en profundidad a solicitantes de asilo, favoreciendo una aproximación a la realidad objeto de estudio.

Navarro (2014, p.209) insiste sobre esta cuestión, alegando que la investigación debe asumir *“un enfoque transversal, implicando a todos los actores disponibles para recoger información delicada en contenidos, sometida a crítica y discusión”*. Es por este motivo que se juzgó relevante conocer, en primer término, la percepción analítica de aquellos profesionales que acompañan al peticionario a lo largo de su proceso de protección internacional en España. Así, se contactó con dos coordinadoras jurídicas de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) y dos responsables de la unidad de protección internacional en la oficina de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) en España.

Seguidamente, para lograr captar diferentes puntos de vista sobre la problemática planteada, se amplió la heterogeneidad de los informantes (Milliken, 1999). De este modo, y con el fin de evitar resultados sesgados por la labor de denuncia socio-política que asumen algunas entidades del tercer sector en este ámbito, se seleccionó una serie de informantes clave a través del muestreo participativo propuesto por Patton (2002) y Martínez-Salgado (2012) basado en la búsqueda de participantes siguiendo los criterios de experiencia y dominio de la temática. Mediante este método, se contactó a dos Magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de San Salvador; dos abogados especializados en derecho de extranjería y asilo del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia y tres perfiles investigadores especializados en asilo, derechos humanos y pandillas centroamericanas de la Universitat de València.

Por último, de acuerdo con Latorre (2003), la óptica de los protagonistas y la aproximación a su perspectiva resulta indispensable si se pretende que los hallazgos de la investigación planteen soluciones capaces de garantizar la protección de sus derechos fundamentales. Es por ello que se optó por conocer la percepción de cuatro solicitantes de protección internacional procedentes de El Salvador y Honduras que vivieron en primera persona el escenario de las deficiencias del sistema nacional de asilo. Para la elección de la muestra se atendió principalmente al criterio del país de procedencia del peticionario. Esto nos permitió ampliar el conocimiento de la realidad socio-económica, cultural y personal de la población meta, incorporando en el estudio las particularidades subjetivas del sujeto participante. La riqueza de la mirada de los protagonistas combinada

con los hallazgos surgidos del ámbito profesional y académico logra favorecer diagnósticos ajustados a los cambios sociales que reclama la nueva realidad migratoria desde una perspectiva multifactorial.

Para el desarrollo de las entrevistas se siguieron los planteamientos de Parsons, Sherwood y Abbott (2016), procediendo a informar a los participantes sobre los objetivos de la investigación y los usos de la información obtenida. Para asegurar la confidencialidad de los sujetos se llevó a cabo el proceso de anonimización (Corti et al., 2000), asociando a los entrevistados a partir de codificaciones neutras.

3. CONTEXTUALIZACIÓN TEÓRICO-JURÍDICA DEL DERECHO DE ASILO

La movilidad humana hace referencia a la noción de flujos migratorios mixtos que aúnan diferentes causas para producirse y cuyos múltiples fenómenos que en ella convergen han ido desarrollando marcos jurídico-normativos pensados para ofrecer una respuesta adecuada a circunstancias diversas. Con el propósito de entender estas realidades diferenciadas y de delimitar el objeto de estudio de la presente investigación, se esclarecerán las figuras de refugiado, solicitante de protección internacional y migrante, dada la frecuente identificación errónea entre estos conceptos y la relevancia de su distinción la hora de proveer una respuesta legal adecuada al estado de necesidad planteado.

Iniciaremos el recorrido en 1951, fecha en la que se adopta el Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, que entra en vigor en 1954 y que sin duda constituye, junto con su posterior Protocolo de Nueva York de 1967, la base de la protección internacional para la población refugiada (Zimmermann et al., 2011). Ambos instrumentos jurídicos internacionales emanados de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, establecen la condición de refugiado a la vez que regulan la protección y el trato que deben recibir por parte de los Estados miembros. En concreto, el Convenio de Ginebra establece que el término refugiado se aplicará a toda persona que:

“Como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país” (art. 1. A. 2).

Entendiendo que los acontecimientos generadores de desplazamientos forzosos pueden darse en cualquier momento y lugar, se redactó el Protocolo de Nueva York de 1967, un instrumento jurídico independiente de la Convención que complementa y fundamenta la protección actual de las personas refugiadas en el plano internacional (Davies, 2007). En su artículo primero, el Protocolo elimina el límite temporal y amplía la protección a toda persona perseguida con posterioridad al 1 de enero de 1951, se encuentre o no físicamente en territorio europeo. Inevitablemente, la definición de refugiado de 1951 se ha ido quedando obsoleta y ampliamente superada por los acontecimientos de las últimas décadas (Fontaine, 2007). El investigador Pérez Barahona (2003) propuso como solución a esta problemática la de una interpretación amplia de la definición contenida en la Convención por parte de los Estados miembros, que incluyera a aquellos refugiados que actualmente están privados de recibir protección internacional. En caso de concesión, el

estatuto de refugiado tiene como resultado la plena garantía del principio de no devolución, piedra angular sobre la que se asienta la protección internacional.

Por su parte, la noción de población migrante ha sido objeto de una gran diversidad de estudios. A pesar de ello, ninguna de las numerosas definiciones vinculadas a este concepto ha sido universalmente aceptada a nivel internacional. Si retomamos la definición proporcionada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM en adelante), el término migrante abarca usualmente:

“Todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por razones de conveniencia personal y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias” (OIM, 2018, p.41).

Esta definición sitúa la principal diferenciación entre población refugiada y migrante en el carácter obligado o voluntario del desplazamiento; entendiéndose que, a diferencia del migrante, la huida de su país de origen de una persona refugiada no es fruto de una decisión tomada libremente sin presión externa (Nail, 2015). Marca a su vez una diferencia la existencia o ausencia de claros factores externos, especialmente en términos de violencia generalizada, guerras, desastres, violación masiva de derechos humanos, etc. Es una práctica común añadirle el calificativo de político a la población refugiada y de económico a la migrante, pese a que esta diferenciación no siempre es correcta y se presta a confusión en su puesta en práctica (Goodman et al., 2017).

La tercera cuestión que merece gran atención a la hora de entender los entresijos de la protección internacional es la figura del solicitante de protección internacional. De acuerdo con ACNUR (2016), se trata de aquella persona que, habiendo formalizado su solicitud de protección internacional, se encuentra a la espera de resolución de su expediente administrativo por parte de las autoridades españolas. Goodman y Speer (2007) definen a los demandantes de protección internacional como toda aquella persona que se encuentra fuera de su país de origen y no puede regresar a él porque su vida corre peligro debido a diversos motivos de persecución, encontrándose en una situación de especial vulnerabilidad necesitada de protección. Durante la tramitación y evaluación del expediente de protección internacional, queda suspendido cualquier proceso de expulsión, extradición o devolución al país de origen del peticionario. En caso de que la demanda resultase aprobada, al solicitante se le reconocerá o bien el estatuto de refugiado, o bien la protección subsidiaria. Por el contrario, la respuesta denegatoria determinará, según lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 12/2009, la devolución, expulsión, retorno o salida obligatoria del territorio español.

El proceso de internacionalización que supuso la adopción de la Ley 12/2009 implicó un salto cualitativo en la defensa y reconocimiento de los derechos que amparan a los solicitantes de protección internacional en España. Entre los avances más significativos se encuentra la introducción novedosa de la figura de agentes no estatales de persecución o causantes de daños graves.

El hecho de elevar a rango de ley el reconocimiento explícito de los agentes no estatales entre los agentes de persecución o causantes de daños graves tradicionales (Estado y partidos u organizaciones que lo controlen) tuvo efectos notorios entre aquellas personas perseguidas por su entorno familiar, social y laboral. La Ley 12/2009 especifica qué agentes podrán proporcionar protección efectiva y cuándo podrá entenderse que se brinda

tal protección, dado que para otorgar el derecho de asilo es necesario que el solicitante demuestre la pasividad e incapacidad de protección de las autoridades responsables en su país de origen (Estepa, 2017).

Según lo dispuesto en el artículo 14.1 de la Ley 12/2009, son responsables de brindar protección: “*el Estado o los partidos u organizaciones, incluidas las organizaciones internacionales, que controlen el Estado o una parte considerable de su territorio*”. Se entenderá que existe tal protección cuando estos agentes:

“Adopten medidas razonables y efectivas para impedir la persecución o el padecimiento de daños graves, tales como el establecimiento de un sistema jurídico eficaz para la investigación, el procesamiento y la sanción de acciones constitutivas de persecución o de daños graves, y siempre que el solicitante tenga acceso efectivo a dicha protección” (art. 14.2 de la Ley 12/2009).

En definitiva, dada la alteración de los supuestos inicialmente previstos por la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados, el legislador español considera conveniente añadir nuevos motivos de persecución que, en gran medida, responden a la irrupción de nuevas demandas de protección internacional por parte de población que huye de agentes no estatales de persecución. En este sentido, ACNUR juega un papel crucial en la defensa de una interpretación amplia del término refugiado, capaz de brindar una respuesta adecuada a las necesidades actuales.

4. RESULTADOS

Tras la revisión bibliográfica de la realidad objeto de estudio y el análisis de la configuración normativa del derecho de asilo, se procede a exponer los resultados de la investigación. Primeramente, a la pregunta genérica de si el sistema español de asilo da respuesta a la necesidad de protección, las entidades del tercer sector y abogados especializados en la materia lamentan que, de entre las más de 2.300 solicitudes de protección internacional presentadas por ciudadanos salvadoreños en 2018, no se haya concedido ni un solo estatuto de refugiado de la totalidad de resoluciones revisadas. Esta misma circunstancia se dio con los nacionales hondureños, de cuyas más de 2.400 solicitudes registradas en 2018 se otorgaron tan solo 8 estatutos de refugiados (OAR, 2019).

Al indagar sobre las causas de esta alta tasa de denegación en las solicitudes presentadas por ciudadanos de El Salvador y Honduras, las fuentes argumentan que el principal motivo derivaría de la ausencia de documentación probatoria que justifique la pasividad o imposibilidad de tutela por parte de las autoridades estatales. Esto viene fundamentado en la ley nacional de asilo, que limita la concesión de la protección internacional a los supuestos en los que se demuestre que las autoridades del país no son capaces de brindar una protección efectiva contra la persecución de agentes no estatales, desprendiéndose la obligación de demostrar tal incapacidad al solicitante. No obstante, los entrevistados denuncian que la carga de la prueba recaiga en el peticionario, siendo público y notorio que los Estados de El Salvador y Honduras se ven imposibilitados de hacer frente al fenómeno de las pandillas.

SPI-2: *“La abogada me dijo que necesitaba una prueba que demostrase que la zona donde yo vivía es violenta y que las autoridades no lo remedian, además de una prueba del seguimiento que le da la policía y la fiscalía, pero eso es imposible. La sobrecarga de trabajo de los fiscales no permite que se pueda investigar con normalidad esos crímenes, y eso hace que la gente ya no confíe en el sistema judicial y no denuncie”.*

INV-3: *“No tiene sentido que se le pida a un salvadoreño documentación que pruebe que existe pasividad de las autoridades. No es que el Estado se muestre indiferente, el problema es que es incapaz de hacer frente a estas estructuras criminales. Desde el 2003, cuatro gobiernos distintos han ejecutado políticas de seguridad pública que han fracasado en su intento de controlar y enfrentarse al fenómeno de las pandillas. Estas políticas incluso han tenido efectos contraproducentes que han fortalecido a las pandillas”.*

SPI-4: *“Nos denegaron el caso. En la Sentencia mencionaron que faltaban pruebas, que El Salvador no tiene peligro, que el gobierno está trabajando el modo de acabar con las pandillas. Fue frustrante para nosotros porque solo una persona que no ha vivido en El Salvador puede decir que no pasa nada. A diario muere gente allá. En el 2016 se dijo que El Salvador era el país más peligroso del mundo, morían personas inocentes que no tenían vínculos con pandillas”.*

Asimismo, las fuentes alertan de la denegación reiterada del derecho a la protección internacional por motivos de persecución a manos de pandillas basándose en la naturaleza criminal de los actos narrados, definiéndolos como un fenómeno de inseguridad ciudadana ajeno a las circunstancias que podrían amparar la protección internacional.

El sujeto víctima de las pandillas es comúnmente considerado un migrante socio económico huido de una situación de delincuencia común, invisibilizando la vinculación entre el desplazamiento forzado y la violación de derechos humanos del peticionario. A los relatos centrados en la extorsión económica del sujeto por miembros de pandillas se les deniega la protección internacional por apreciar que no existe persecución en los hechos narrados, sino una mera decisión personal de migrar por motivos económicos, exenta del ejercicio de violencia física.

CSJ-2: *“La percepción que existe sobre las pandillas en España es errónea. No pueden considerarse un fenómeno de inseguridad ciudadana porque persiguen objetivos políticos, utilizan armamento sofisticado y son actores transnacionales. Son estructuras complejas capaces de paralizar el país con toques de queda y suspensión del transporte público. Extorsionan a grandes, medianas y pequeñas empresas, y también a personas naturales de los territorios que controlan. La pandilla puede ordenar matarte si no pagas la extorsión, aunque te cambies de domicilio. Desde el 2015 son considerados por la Corte Suprema de Justicia como grupos terroristas”.*

ONG-2: *“España no está concediendo la protección internacional a personas de Centroamérica porque interpreta el artículo 1A de la Convención respecto a los agentes no estatales de persecución de manera mucho más restrictiva que por ejemplo Bélgica, que sí concede protección por estos mismos motivos de persecución. España sigue denegando automáticamente la protección aun sabiendo que los Estados de El Salvador y Honduras no son capaces de protegerles”.*

ICAV-1: *“Están denegando todas las solicitudes de protección internacional de gente que huye de las pandillas porque en España entienden que eso es delincuencia común, cuando en realidad es una guerra que enfrenta a varias bandas armadas entre ellas, y a estas contra la policía, asesinando por el medio a población civil”.*

ONG-1: *“Si alguien viene de Siria, aunque no venga de una zona en conflicto, es mucho más fácil que obtenga el estatuto de refugiado que si procede del peor barrio de El Salvador. En España no quieren conceder la protección internacional porque dicen que no tiene categoría de guerra, sino de inseguridad ciudadana, aunque sea a una escala mucho mayor que la de un país en conflicto. Los números que nosotros manejamos son de guerra, en cuanto a muertos, en cuanto a heridos y en cuanto a número de armas. La situación de El Salvador puede perfectamente calificarse de conflicto interno”.*

La extorsión a grandes y pequeños comercios constituye la principal fuente de ingreso de las pandillas. Los jóvenes son los encargados de exigir los pagos de esta extorsión o renta, dado que los líderes consideran que en caso de ser detenidos las penas de prisión serían inferiores a las impuestas a una persona adulta. El Código Penal salvadoreño recoge en su articulado la no atribución de responsabilidad penal de los menores de 12 años, considerados inimputables a efectos penales de los actos y crímenes perpetrados. La normativa contempla asimismo un procedimiento especial para aquellos adolescentes infractores de edades comprendidas entre los 13 y 17 años.

El estudio de Hecht (2013, p.135) ya alertaba de un incremento del 1.402 % en la práctica extorsiva efectuada por las pandillas durante el periodo de 2003 al 2009 como vía para la autofinanciación y la adquisición de todo tipo de recursos bélicos, además de los pagos a abogados y la apertura de microempresas. La extorsión periódica azota principalmente al comercio mediante la exigencia habitual de una suma de dinero en efectivo o en especie que debe ser entregado semanal o mensualmente durante un determinado periodo, afectando al 90 % de las empresas salvadoreñas (Avelar, 2014). Se trata de uno de los delitos más dañinos para la economía de El Salvador, frenando la apertura de nuevos negocios y provocando el cierre indiscriminado de los mismos. Las amenazas de muerte derivadas de la extorsión hacen que miles de ciudadanos padezcan en silencio este fenómeno.

La imagen delictual de la violencia ejercida por estas estructuras criminales se ha propagado a tal escala que la sola mención de la MS-13 o del Barrio 18, las dos pandillas callejeras hegemónicas de El Salvador y Honduras, es factor de temor suficiente para cualquier habitante del país para perpetuar el pago de la renta exigida. El constreñimiento de la voluntad de la víctima es, según Andrade (2015), lo que más afecta al sujeto pasivo del delito de extorsión, por la obligación a la que es sometida mediante intimidación y amenazas graves para la realización de actos perjudiciales a su patrimonio.

SPI-3: “Al tercer mes de iniciar mi negocio llegó un pandillero de la Mara Salvatrucha pidiéndome 50 dólares semanales. Yo accedí por temor. Al siguiente mes llegó uno del Barrio 18 pidiéndome 100 dólares. Yo vivía en una colonia neutral donde llegaban hasta cuatro pandillas diferentes de las cuatro colonias de alrededor. No podía decir que no porque entonces te matan, pero tampoco puedes seguir pagando porque no queda dinero para dar de comer a tus hijos. Tuve que cerrar mi negocio y huir”.

SPI-1: “Pasaron varios años en los que yo ejercía el trabajo sexual porque no me quedó otra opción de trabajo. Un día, la Mara Salvatrucha nos exigió una cuota mensual y la única que se opuso fui yo. A raíz que yo respondí que no me dijeron que esas palabras me iban a salir caras. Ocho días después mandaron a balearme. Me perforaron un pulmón y me dieron por muerta”.

Ante estos hechos, las fuentes entrevistadas recalcan el temor de las víctimas a denunciar ante la policía las amenazas recibidas por miedo a la represión que pudieran sufrir a manos de las pandillas. A esto se añade la percepción generalizada de las autoridades policiales como entes corruptos incapaces de generar una respuesta adecuada a los delitos cometidos por las organizaciones criminales.

SPI-4: “Nosotros sabemos que lo único que podemos hacer es callar. Nunca denunciemos un asesinato o una extorsión porque eso puede salir muy caro. Primero lo intentan matar a uno y si huye asesinan a la familia. Hubo mucha gente de la colonia que tuvo que huir por amenazas, precisamente por haber denunciado o por ser sospechoso de haber denunciado y a algunos de sus familiares los asesinaron”.

INV-2: *“En El Salvador y Honduras la gente no denuncia porque existe un alto grado de desconfianza hacia la policía y altísimos niveles de impunidad del sistema judicial. Las encuestas de 2017 del Instituto Universitario de Opinión Pública demostraban que el 50 % de la población considera que la policía es corrupta. Esta misma encuesta reflejaba que el 70 % de las personas que han denunciado un hecho violento considera que las autoridades no hicieron nada para resolver su caso, colocándoles en una situación de vulnerabilidad ante las represalias de las pandillas. Luego cuando llegan a España a solicitar protección internacional se encuentran con que no tienen pruebas y les deniegan la protección”.*

SPI-1: *“Nadie se atreve a denunciar a un pandillero ante la policía. Eso es como condenarse a muerte. Ellos siempre lo saben todo, amenazan a los fiscales, a los policías o a los jueces para que den el nombre de la persona que denunció y ahí es cuando le matan”.*

Otro de los motivos de denegación identificado por los entrevistados es el hecho de considerar que la situación de violencia a manos de pandillas en El Salvador y Honduras no es generalizada a la totalidad del territorio del país, alegando que existen zonas seguras a las que la persona perseguida puede desplazarse y donde es posible garantizarle protección efectiva. No obstante, los profesionales contactados de El Salvador alertan de que estas organizaciones criminales han extendido su influencia a prácticamente todos los ámbitos del país a través de una extensa y sofisticada red de miembros. Sus redes llegan incluso a tener alcance internacional para ampliar sus fuentes de ingreso, por lo que no cabría entender la posibilidad de desplazamiento de las víctimas a zonas más seguras dado que su protección no quedaría garantizada.

INV-3: *“Existe un control y una expansión total de las pandillas en el territorio salvadoreño. Son pocos los municipios que registran cero homicidios vinculados a las pandillas. El nivel de coordinación les ha permitido aumentar los homicidios a nivel nacional y atacar coordinadamente. La Mara Salvatrucha y el Barrio 18 fueron capaces de expandirse a Guatemala y Honduras y han convertido al Triángulo Norte Centroamericano en uno de los territorios más violentos del mundo”.*

Por último, a pesar del recrudecimiento de la violencia en El Salvador a manos de las pandillas, el sistema penal salvadoreño no logra esclarecer ni siquiera el 3 % de los homicidios denunciados (Martínez, 2018). En contraposición al auge de la criminalidad, el discurso se presenta crítico ante la displicencia de un Estado con instituciones frágiles y de un sistema judicial sobrecargado y corruptible que promueve la impunidad y la injusticia ante los crímenes perpetrados.

En definitiva, los resultados expuestos permiten al lector comprender el desplome de la tasa de reconocimiento de las solicitudes de protección internacional presentadas por población salvadoreña y hondureña, evidenciándose la necesidad inaplazable de salvar una serie de obstáculos que impiden la obtención de su estatuto de refugiado en España. Las opiniones recogidas facilitan la verificación de la información a partir del análisis de las entrevistas para posteriormente contrastarla de manera crítica en la discusión contenida en el siguiente apartado.

5. DISCUSIÓN

El número de solicitudes presentadas en España por población salvadoreña y hondureña en los últimos años ha crecido exponencialmente, según los datos recabados de la OAR. De las 38 peticiones de hondureños y 23 de salvadoreños reportadas en 2013, contamos

en 2019 con 6.803 solicitudes de hondureños y 4.784 de salvadoreños, posicionándose respectivamente en la tercera y quinta posición de países de origen que registran mayor tasa de solicitudes registradas en España, detrás de Venezuela y Colombia.

A diferencia de lo que sucede en otros países de la UE como Bélgica, que sí otorga protección internacional a las personas huidas de la violencia a manos de las pandillas, en España la tasa de aprobación de las peticiones de asilo presentadas por ciudadanos de estas nacionalidades es inferior al 1 %. Consultada la jurisprudencia sobre esta cuestión y analizadas las aportaciones de las fuentes entrevistadas, se concluye, en primer lugar, que España no reconoce la protección internacional por motivo de persecución por carecer el demandante de elementos probatorios suficientes de los hechos descritos.

Atendiendo al estudio jurisprudencial elaborado por Estepa (2017) sobre el posible otorgamiento del derecho de asilo a los perseguidos por las pandillas centroamericanas, en la mayoría de las peticiones formuladas se juzgan insuficientes las pruebas que acreditan la certeza de las amenazas sufridas, con base a la ausencia de denuncias a las autoridades de El Salvador u Honduras de los que resultara la pasividad de las mismas. El obstáculo de la prueba conduce a la Sala competente de la Audiencia Nacional primera y a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo a desestimar el derecho de asilo por considerar que el solicitante no acredita convenientemente la inactividad de las autoridades del país frente a las actuaciones criminales.

En la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2014, se decide desestimar el recurso de denegación de la protección internacional por persecución de las pandillas, al considerar, en primer lugar, que:

“Cuando los actos de persecución fueran atribuidos a agentes no estatales, será preciso justificar la pasividad o imposibilidad de tutela por las autoridades del país de que se trate. Y ello puesto que, aun cuando existiera en efecto aquella persecución, la ley española impide acceder al derecho de asilo si las autoridades de su país están en condiciones de dispensar la pertinente protección al solicitante” (rec. 1658/2013).

La fundamentación de dicho razonamiento se encuentra en lo dispuesto en la Ley de asilo 2009, que limita la protección internacional cuando los causantes de los daños graves sean agentes de persecución no estatales, en aquellos casos en que las autoridades estatales y organizaciones internacional *“no puedan o no quieran proporcionar protección efectiva contra la persecución o los daños graves”* (art. 13.c). De este artículo se desprende la obligación del solicitante de demostrar la incapacidad de las autoridades del país de origen de brindar la necesaria protección, concluyendo, tras el análisis jurisprudencial, que en la práctica no se aportan pruebas suficientes que acrediten tal pasividad. Por su parte, el artículo 14.2 de la Ley de asilo dispone lo siguiente:

“Se entenderá que existe protección cuando los agentes adopten medidas razonables y efectivas para impedir la persecución o el padecimiento de daños graves, tales como el establecimiento de un sistema jurídico eficaz para la investigación, el procesamiento y la sanción de acciones constitutivas de persecución o de daños graves, y siempre que el solicitante tenga acceso efectivo a dicha protección” (art. 14.2).

En la Sentencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional del 14 de septiembre de 2017 el Tribunal señala la existencia de diversos mecanismos puestos en

marcha por el gobierno salvadoreño de lucha activa contra las pandillas y maras, dando lugar a diversa legislación, citando entre otras:

“La Ley antimaras (2003); la Ley para el combate de las Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales (2004); Reformas a la Ley del Menor infractor (Ley Penal Juvenil, 2004); Plan Mano Dura (2003); Plan Super Mano Dura (2004); Creación del Grupo Tarea Antipandillas GTA dentro de la policía (2005); Creación de la Transnational Antigang Unit en coordinación con el FBI y la Policía Nacional de El Salvador, etc.” (rec. 340/2016).

No obstante, diversas investigaciones, entre ellas la de Falkenburger y Thale (2008) califican de contraproducentes las políticas represivas y de “mano dura” implementadas por el gobierno para enfrentar el problema de las pandillas, las cuales, lejos de disminuir los índices de violencia ocasionados por las bandas organizadas, han contribuido a aumentarlos notoriamente.

En el conjunto de Sentencias analizadas (Sentencias de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo: de 3 de marzo de 2014, n° de recurso 189/2012, del 15 de febrero de 2016, respuesta al recurso n° 2821/2015 y Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 14 de noviembre de 2019, n° de recurso 483/2018) se deniega reiteradamente el derecho a la protección internacional por motivos de persecución basándose, en primer lugar, en la naturaleza criminal de los actos narrados, definiéndolos como un fenómeno de inseguridad ciudadana ajenos a las causas que podrían amparar el asilo. En segundo lugar, aun cuando se advierte la existencia de actos de persecución imputables a agentes no estatales que pudieran dar lugar a la concesión de la protección internacional, la Sentencia del Tribunal Supremo del 15 de febrero de 2016 es muy clara al respecto, al advertir que:

“El dato relevante para dar lugar a la concesión de la protección internacional es si puede considerarse suficientemente acreditada una situación de aquietamiento, pasividad, desidia o impotencia de las autoridades de su país a la hora de investigar los hechos y otorgarle protección” (rec. 2821/2015).

En efecto, las decisiones de la Audiencia Nacional consultadas se fundamentan en la no acreditación de la pasividad de las autoridades estatales ante los hechos delictivos descritos, alegando que *“no consta en forma alguna que las autoridades se aquieten o permanezcan pasivas ante dicho fenómeno de las maras, habiendo legislado y adoptado las autoridades del país iniciativas para combatir esa lacra social”* (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 5 de junio del 2020, n° de recurso 94/2018, p.6).

Todo ello a pesar de que en el conjunto de las Sentencias consultadas, además de en la Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección Octava de la misma Sala, de 28 de mayo de 2012, n° de recurso 1318/10, así como en la Sentencia de 25 de enero de 2013, de la misma sección y sala, dictada en el recurso n° 1127/2011, afirman los recurrentes perseguidos por las pandillas que *“es un hecho notorio y acreditado, no necesitado de prueba, que el Estado salvadoreño se ve imposibilitado para hacer frente a esta delincuencia común generalizada”*. Todas estas peticiones de asilo de contenido similar fueron denegadas por considerar insuficientemente probada la inactividad e incapacidad

de las autoridades estatales de garantizar la debida protección a la ciudadanía haciendo frente a la delincuencia procedente de las pandillas.

A esto se suma el temor de las víctimas a denunciar a sus agresores ante la policía, argumento que han corroborado y reiterado las personas entrevistadas procedentes de El Salvador y Honduras, así como los peticionarios de la jurisprudencia consultada. En la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 14 de noviembre de 2019, nº de recurso 483/2018, el solicitante afirma que *“no denunció las amenazas porque [las pandillas] se percatarían de ello y teme que le hagan daño”*. La investigación de Goubaud (2014) advierte sobre la desfavorable opinión y generalizada percepción de corrupción de las autoridades policiales de Centroamérica. Además del alto grado de insatisfacción expresado por la población salvadoreña y hondureña, el autor afirma que *“existe una percepción amplia de que las pandillas actúan sin que la policía genere una respuesta adecuada”* (p.45), quedando reflejada en su investigación la impunidad de los delitos cometidos por estas bandas.

Pastor (2016) se suma a esta afirmación, advirtiendo que solo uno de cada diez casos de homicidios ha llegado a los tribunales salvadoreños durante el 2016. Algunos informantes clave alertan incluso de la desconfianza generalizada ante un posible vínculo entre los fiscales y jueces encargados del caso con estas estructuras criminales, siendo una de las principales consideraciones a la hora de no presentar denuncia. Pese a ello, la ausencia de denuncia es un argumento recurrente empleado por los tribunales españoles a la hora de denegar el derecho de asilo, alegando que difícilmente una persona puede recibir protección si no se ha dirigido a las autoridades de su país para ponerles en conocimiento de la persecución sufrida. En la Sentencia anteriormente citada, el Tribunal añade lo siguiente:

“La situación de violencia que existe en algunas zonas de El Salvador no se extiende a la totalidad del territorio de dicho país, ni afecta a toda la población [...] y que de los informes de la situación sociopolítica de El Salvador se desprende que es posible que el recurrente pueda regresar y establecerse en su país de origen, ya que al menos en una parte de su territorio no hay temores fundados de que pueda sufrir daños” (rec. 483/2018).

Existen otras Sentencias, como la Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección Octava de la Sala Contencioso administrativo de 25 de enero de 2013, dictada en el recurso nº 1127/2011, que reiteran este argumento, alegando que *“el fenómeno de inseguridad ciudadana no abarca el total de la geografía del país”*, erigiéndose como un motivo adicional en el que se basa el Tribunal para denegar la protección internacional.

Según el estudio de Estepa (2017), los solicitantes de asilo perseguidos por pandillas tienden a fundar su petición en la generalización de la violencia a manos de pandillas en su país de origen, alegando que no existen áreas seguras a las que poder desplazarse ni zonas donde esté garantizada la protección efectiva por parte del Estado. La Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, indica lo siguiente:

“Al evaluar la solicitud de protección internacional, los Estados miembros podrán establecer que un solicitante no necesita protección internacional si en una parte del país de origen este no tiene fundados temores a ser perseguido o no existe un riesgo real de sufrir daños graves” (art. 8).

De modo que, en aquellos casos en que el peticionario no acredite convenientemente la inseguridad y amenazas sufridas en otras zonas más seguras del país, su solicitud quedaría denegada. No obstante, de acuerdo con los entrevistados y con el estudio realizado por Von Santos (2014, p.203), las maras y pandillas en El Salvador:

“Han pasado de estar presentes en algunos barrios de las principales ciudades en la década de los 90, a tener presencia en prácticamente todo el país, tanto en el ámbito urbano como rural. Para el año 2014 se calculaba que las maras/pandillas habían extendido su influencia a lo largo de 214 municipios, 1.054 colonias, 368 cantones, 180 barrios y 422 territorios, que suman 2.238 territorios en total” (p. 46).

En esta misma investigación, los autores explican que el control del territorio es un requisito previo esencial para la conducción eficiente de las operaciones y actividades ilícitas de las pandillas, principalmente la extorsión y el narcomenudeo, que constituyen sus principales fuentes de ingreso. Este control territorial se ejerce a través de una extensa red de miembros, colaboradores y familiares de las pandillas y maras.

A este respecto, cabe citar igualmente el artículo publicado por ACNUR en 2016, alertando de que las pandillas continúan amenazando y persiguiendo a salvadoreños y hondureños que han huido de sus países y buscan refugio en Guatemala, ya que sus redes tienen alcancen internacional. El jefe de la oficina del ACNUR en Guatemala, Enrique Valles-Ramos, advierte que estas organizaciones criminales cruzan fronteras y han iniciado una guerra silenciosa en el Triángulo Norte Centroamericano. Dada la sofisticada coordinación y redes existentes entre pandillas, no cabe entender la posibilidad de desplazamiento de las víctimas a zonas más seguras del país, pues su integridad física seguiría en peligro (Martínez y Navarro, 2018).

Cabe citar a su vez el diagnóstico elaborado en 2012 por ACNUR, titulado: *“Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección, generados por nuevas formas de violencia y criminalización”*, que critica la denegación de la protección internacional por parte de los Estados receptores por considerar a la víctima de las pandillas un migrante socio económico huido de una situación de delincuencia común. Denuncia asimismo que el Estado receptor no considere el crimen organizado como agente de persecución, sino como un mero agente delincuenciales común y que, en aquellos casos en los que sí son considerados agentes de persecución, se entienda como *“delincuencia común nacional o local, invisibilizando su carácter de Crimen Organizado Transnacional”* (ACNUR, 2012, p.8), impidiendo una clara vinculación entre el desplazamiento forzado y las violaciones a los derechos humanos del peticionario.

De la Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, de 24 de agosto de 2015, n° 22-2007, se deduce que la calificación de delincuencia común es desconocedora de la realidad centroamericana si tenemos en cuenta que las pandillas tienen la capacidad de realizar actividades que les son propias al Estado (control territorial, control del tránsito de personas, suspensión del transporte público, impedimento del ejercicio de la libertad religiosa, control de las actividades económicas, control de la administración penitenciaria, etc.) e incluso capacidad de someterlo a las reglas que pretenden implementar en el país. Se trata de una organización debidamente estructurada, donde existe una jerarquía y una permanencia. Operan con armas de grueso calibre y cuentan con capacidad suficiente para infundir terror y generar inseguridad de manera permanente entre la población civil (Cantor, 2016).

Este conjunto de características son recogidas en la mencionada Sentencia, que acaba reconociendo a la pandilla como grupo terrorista, acentuando el hecho de que no se trata de un simple grupo que perturba la tranquilidad pública cometiendo actos de delincuencia común, sino de un grupo que reiteradamente atenta contra los derechos fundamentales de la vida, el patrimonio, la integridad, la libertad de sufragio, la circulación, la libertad religiosa, la salud, y una larga serie de derechos constitucionales dejados a la merced de lo que estos grupos dispongan. Por último, es importante resaltar del informe lo siguiente:

“Las autoridades de los ocho países del Triángulo Norte reconocen la necesidad de protección internacional de sus propios ciudadanos cuando estos manifiestan su intención de abandonar el país o cruzan una frontera internacional a causa del accionar del Crimen Organizado, y que muchos de los casos que buscan protección en el exterior son referidos y canalizados por sus propias autoridades consulares a las instancias nacionales encargadas de la determinación de la condición de refugiados en los países receptores” (ACNUR, 2012, p.8).

Otra de las circunstancias que deberá justificar el solicitante de asilo al invocar una persecución a cargo de agentes no estatales es que los actos hagan referencia a motivos de persecución protegibles, en el sentido de los artículos 3, 6 y 7 de la Ley de asilo de 2009. Esto es: *“por fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual”*. En la gran mayoría de supuestos, los peticionarios no reúnen las características que legalmente definen la categoría de grupo social, ni ninguna otra en el contexto de la institución de asilo, por lo que los tribunales descartan rápidamente el otorgar la protección internacional por juzgar no protegibles los motivos de persecución, considerándolos motivos puramente económicos (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo de fecha 14 de noviembre de 2019, nº de recurso 483/2018).

Asimismo, según la Ley de asilo, *“los actos en que se basen los fundados temores a ser objeto de persecución [...] deberán ser suficientemente graves por su naturaleza o carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos fundamentales”* (art. 6). Solo así se resolverán favorablemente las solicitudes donde se recojan indicios suficientes de persecución o de daños graves (art. 26.2). Es por ello que cuando la jurisprudencia del Tribunal Supremo analiza los acontecimientos narrados, centrados fundamentalmente en la extorsión económica del sujeto y/o de sus familiares por miembros de pandillas, deciden denegar la protección internacional por apreciar que no existe persecución en los hechos alegados, sino una mera decisión personal del solicitante de migrar por motivos económicos, exenta de ejercicio de violencia física.

No obstante, a partir de los documentos *“Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de El Salvador”* y *“Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de Honduras”*, elaborados por ACNUR en 2016, la Audiencia Nacional empezó a fallar a favor de solicitantes de asilo salvadoreños perseguidos por la Mara Salvatrucha, doctrina que se extendió a ciudadanos hondureños afectados por la misma mara.

En las Sentencias de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso), de 14 de septiembre de 2017, núm. rec. 340/2016, de 8 de septiembre de 2017, núm. rec. 342/2016, de 21 de septiembre de 2017, núm. rec. 339/2016, de 22 noviembre 2017, núm. rec. 602/2016 y de 22 noviembre 2017, núm. rec. 599/2016, el Tribunal establece que:

“Nuestra posición en la valoración de la situación del país debe ser revisada a la vista de las Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de El Salvador, de ACNUR de marzo de 2016, extrayendo las siguientes conclusiones: A) Existe una gran parte de la población salvadoreña que se ve afectada por la situación de violencia que vive el país y busca protección internacional, B) La violencia existente en el país que enfrenta a diversos actores armados, reviste tal intensidad, que, en el momento actual, la situación que se vive en el país puede calificarse de conflicto interno. C) El Estado no se encuentra en condiciones de suministrar protección a la población, tanto por la fuerza de las Maras, como por la insuficiencia de efectivos policiales y la ineficiencia del sistema judicial penal”.

Estas conclusiones suponen una ruptura respecto de los argumentos mantenidos en las Sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo anteriores a 2016. En noviembre de 2017, la Audiencia Nacional extiende la doctrina de las anteriores Sentencias a las causas de persecución de la misma Mara (MS-13) en Honduras. Las Sentencias de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso) de 20 de noviembre de 2017, recurso número 600/2016; de 22 de noviembre de 2017, recurso número 601/2016; y de 22 de noviembre de 2017, recurso número 604/2016 vuelven a recurrir a las *“Directrices del ACNUR sobre elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional para solicitantes de asilo”*, esta vez de Honduras, apreciando que las conclusiones alcanzadas en las Sentencias respecto a la persecución por parte de pandillas en El Salvador son igualmente replicables respecto de las sufridas por los recurrentes en Honduras en las citadas Sentencias.

6. CONCLUSIONES

La confrontación de los hallazgos obtenidos en el apartado de resultados con la bibliografía científica ha permitido visibilizar una serie de disfuncionalidades del derecho de asilo en España con aquellos solicitantes procedentes de El Salvador y Honduras.

El presente estudio constata que el Estado español no reconoce la protección internacional por motivo de persecución a manos de las pandillas por carecer, generalmente, de elementos probatorios suficientes que acrediten la pasividad de las autoridades, a pesar de ser pública y notoria la incapacidad de los Estados salvadoreño y hondureño de brindar seguridad a sus ciudadanos. Tampoco han sido acertadas las Sentencias de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional al definir la naturaleza criminal de los actos narrados como un fenómeno de inseguridad ciudadana, en lugar de identificarlos como estructuras criminales de alcance internacional que reúnen todas las características de grupos terroristas.

Las principales recomendaciones en esta línea giran en torno a reconocer el derecho a la protección internacional por motivos de persecución a manos de organizaciones criminales en línea con las Sentencias de la Audiencia Nacional de 2017, que supusieron una ruptura respecto de los argumentos mantenidos hasta la fecha. Estas reconocen por vez primera de manera pública y notoria que la violencia existente en El Salvador enfrenta a diversos actores armados y reviste tal intensidad que la situación que se vive en el país puede calificarse de conflicto interno, tanto por la fuerza de las pandillas como por la insuficiencia de efectivos policiales y la ineficiencia del sistema judicial penal, una situación de violencia generalizada que afecta a gran parte de la población salvadoreña.

En noviembre de 2017, la Audiencia Nacional extiende esta doctrina a las causas de persecución de la Mara Salvatrucha a ciudadanos hondureños, apreciando que las conclusiones alcanzadas en las Sentencias respecto a la persecución por parte de pandillas en El Salvador son igualmente replicables respecto de la sufrida por los recurrentes en Honduras.

No debemos olvidar que lo jurídico es una expresión congelada de un tiempo político, que a medida que pasa el tiempo entra en incongruencia con la mutabilidad del contexto y acontecimientos políticos actuales. Por ello, el sistema de asilo está llamado a reformularse continuamente para brindar una adecuada protección a aquellos que así lo precisen y evitar la degradación y desfase de este derecho fundamental.

La presente investigación no debe suponer el fin de la inmersión sobre los desafíos diagnosticados. Siempre partiendo del paradigma de la interseccionalidad, resulta fundamental continuar examinando las distintas experiencias de persecución que sufren los solicitantes de asilo llegados a territorio español y europeo. El análisis plural y transversal de estas realidades nos permite reconocer a la población refugiada como un colectivo heterogéneo que emplea distintas lógicas en su proyecto de movilidad. Es por ello primordial que las nuevas aproximaciones continúen sumergiéndose en la realidad del conflicto y de los motivos de persecución, acercándonos a la percepción de los protagonistas desde sus propias experiencias.

Así, las posibles nuevas líneas de investigación podrían centrar su atención en repensar a qué responde hoy la institución jurídica del derecho de asilo y abrir el debate sobre si continuar vinculando el derecho de asilo únicamente a la persecución política y a la existencia constatable de un perseguidor o bien ampliar los parámetros de la Convención de Ginebra para introducir la noción de estado de necesidad. Recordemos que, en teoría del derecho y derecho penal, el estado de necesidad viene definido como circunstancia eximente de responsabilidad, por lo que cabría reflexionar sobre la posible analogía entre la persecución y la movilidad forzada por estado de necesidad, valorando situaciones en las que la persona no huye por ser perseguida sino porque en caso de permanecer en su país fallecería de hambre, pobreza y/o falta de acceso a las necesidades básicas. Los vuelcos sociales y medioambientales experimentados en las últimas décadas han dado pie a la presencia de población refugiada no reconocida como tal por ser categorizada administrativamente como migrante, una realidad generalizada estrechamente relacionada con lo que algunos investigadores, como Espinar-Ruiz (2010), denominan “*the asylum-migration nexus*”. Este debate puede suponer un reto para la definición legal convencional de la figura de refugiado recogida en la Convención de Ginebra de 1951 que en la actualidad viene calificándose de excesivamente limitada.

7. AGRADECIMIENTOS

Desearía agradecer especialmente la participación de las personas solicitantes de protección internacional procedentes de El Salvador y Honduras que compartieron la crudeza de sus experiencias vitales, poniéndola al servicio de la presente investigación para ayudarnos a detectar las deficiencias del sistema nacional de asilo.

Destacar mi reconocimiento a los y las profesionales de organizaciones defensoras de derechos humanos involucradas en la atención y acompañamiento integral de la población refugiada, que voluntariamente se ofrecieron a participar en la investigación y cuyos discursos han permitido el abordaje multidisciplinar de la realidad objeto de estudio.

Agradecer expresamente las aportaciones del gabinete jurídico de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, así como de la Unidad de Protección Internacional de la Oficina de *United Nations High Commissioner for Refugees* en España.

Resaltar las valiosas contribuciones del personal académico e investigador especializado en asilo y derechos humanos de la Universitat de València, así como las de los abogados de derecho de extranjería del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, y muy particularmente las de los Magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de San Salvador. Agradecerles a todos ellos, además de su participación y asesoramiento, la rigurosidad en la elaboración de sus múltiples informes y artículos, que han servido de guía para la denuncia y búsqueda de propuestas constructivas. La combinación entre el ámbito profesional, académico y del propio núcleo del sujeto permitió sin duda adoptar una perspectiva privilegiada en el abordaje de la presente propuesta.

8. REFERENCIAS

- Agencia Europea Eurostat (2022). *Annual asylum statistics*. Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Annual_asylum_statistics#Decisions_on_asylum_applications (22/11/2022).
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2012). *Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección, generados por nuevas formas de violencia y criminalización*. Costa Rica: Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8932.pdf> (5/6/2021).
- Andrade, K. (2015). Las pandillas salvadoreñas y el delito de extorsión. Desafíos y prioridades en relación con el fenómeno extorsivo. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 5(1), 103-148. <https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i1.1986>
- Avelar, L. (31 de enero de 2014). Padece extorsión el 79 % de micro y pequeñas empresas. *La Prensa Gráfica*. Recuperado de: <https://www.laprensagrafica.com/economia/Padece-extorsion-el-79--de-micro-y-pequenas-empresas-20140131-0052.html> (22/11/2022).
- Cantor, D. J. (2016). ¿Tan mortal como un conflicto armado? La violencia por pandillas y el desplazamiento forzoso en el Triángulo Norte de Centroamérica. *Agenda Internacional*, 23(34), 77-97. <https://doi.org/10.18800/agenda.201601.003>
- Corti, L., Day, A., y Backhouse, G. (2000). Confidentiality and Informed Consent: Issues for Consideration in the Preservation of and Provision of Access to Qualitative Data Archives. *Forum: Qualitative Social Research*, 1(3). <https://doi.org/10.17169/fqs-1.3.1024>
- Davies, S. E. (2007). Redundant or essential? How politics shaped the outcome of the 1967 protocol. *International Journal of Refugee Law*, 19(4), 703-728. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eem068>
- Espinar-Ruiz, E. (2010). Migrantes y refugiados: reflexiones conceptuales. *Revista de Ciencias Sociales*, 5(1), 35-47. <https://doi.org/10.14198/OBETS2010.5.1.03>

- Estepa, M. (2017). El Derecho de asilo en España: estudio jurisprudencial sobre su posible otorgamiento a los perseguidos por “las maras centroamericanas”. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, (50), 59-76. <https://doi.org/10.3989/dra.2019.01.012>
- Falkenburger, E., y Thale, G. (2008). Maras centroamericanas: Políticas públicas y mejores prácticas. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, (81), 45-66. Recuperado de: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/maras_centroamericanas_politicas_publicas_y_mejores_practicas (21/5/2020).
- Fontaine, P. M. (2007). The 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees: Evolution and Relevance for Today. *Intercultural Human Rights Law Review*, (2), 149. Recuperado de: <https://www.stu.edu/law/wp-content/uploads/sites/5/2019/04/2-10-Fontaine.pdf> (28/10/2020)
- Goodman, S., Sirriyeh, A., y McMahon, S. (2017). The evolving (re)categorisations of refugees throughout the “refugee/migrant crisis”. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, (27), 105-114. <https://doi.org/10.1002/casp.2302>
- Goodman, S., y Speer, S. A. (2007). Category Use in the Construction of Asylum Seekers. *Critical Discourse Studies*, (4), 165-185. <https://doi.org/10.1080/17405900701464832>
- Goubaud, E. (2014). Maras y pandillas en Centroamérica. URVIO. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (4), 35-46. <https://doi.org/10.17141/urvio.4.2008.1081>
- Hecht, J. R. (2013). El crimen organizado en las cárceles: las extorsiones desde los centros penales en El Salvador (2008-209). *Revista Policía y Seguridad Pública*, 3(1), 131-171. <https://doi.org/10.5377/rpsp.v3i1.1333>
- Latorre, A. (2003). *La investigación-acción. Conocer y cambiar la práctica educativa. Grao*. Recuperado de: <https://www.uv.mx/rmipe/files/2019/07/La-investigacion-accion-conocer-y-cambiar-la-practica-educativa.pdf> (22/4/2020).
- Martínez, A., y Navarro, J. J. (2018). ¿Atracción o reclutamiento? Causas que motivan el ingreso en las pandillas de los/as adolescentes salvadoreños/as. *Revista Prisma Social*, (23), 18-45. Recuperado de: <https://revistaprismasocial.es/article/view/2732> (21/10/2020).
- Martínez, S. (2018). Hacia una política de seguridad sostenible en El Salvador. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (42), 452-469. Recuperado de: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO42-2018_Politica_SegSostenible_ElSalvador_SofiaMtnezFdez.pdf (23/1/2020).
- Martínez-Salgado, C. (2012). El muestreo en investigación cualitativa: principios básicos y algunas controversias. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(3), 613-619. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63023334008> (2/4/2020).
- Milliken, J. (1999). The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. *European Journal of International Relations*, 5(2), 225-254. <https://doi.org/10.1177/1354066199005002003>
- Ministerio del Interior (2019). *Asilo en cifras 2018*. Madrid: Oficina de Asilo y Refugio. Subdirección General de Protección Internacional. Dirección General de Política Interior. Ministerio del Interior. Recuperado de:

https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Asilo_en_cifras_2018_126150899.pdf (5/6/2020).

- Ministerio del Interior (2020). *Asilo en cifras 2019*. Madrid: Oficina de Asilo y Refugio. Subdirección General de Protección Internacional. Dirección General de Política Interior. Ministerio del Interior. Recuperado de: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Asilo_en_cifras_2019_126150899.pdf (8/7/2021).
- Nail, T. (2015). *The Figure of the Migrant*. Stanford University Press. <https://doi.org/10.1515/9780804796682>
- Navarro, J. J. (2014). *Estilos de socialización en adolescentes en conflicto con la ley con perfil de ajuste. Riesgos asociados a su comportamiento* (Tesis doctoral). Universitat de València. València (España).
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2018). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*. OIM.
- Parsons, S., Sherwood, G., y Abbott, C. (2016). Informed consent with children and young people in social research: is there scope for innovation? *Children & Society*, 30(2), 132-145. <https://doi.org/10.1111/chso.12117>
- Pastor, M. L. (2016). El Salvador: recrudecimiento de la violencia y ofensiva del gobierno contras las maras. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (2), 8-15. Recuperado de: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2016/DIEEEI03-2016_El_Salvador_Maras_MLPG.pdf (25/3/2021).
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Sage Publications. Recuperado de: <https://aulasvirtuales.files.wordpress.com/2014/02/qualitative-research-evaluation-methods-by-michael-patton.pdf> (20/1/2021).
- Pérez Barahonda, S. (2003). El estatuto de “refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951. *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, (1), 225- 250. <https://doi.org/10.18172/redur.3840>.
- Von Santos, H. (2014). Las pandillas salvadoreñas y su comportamiento delictivo: Prospectiva de sus formas organizativas y expansión territorial para el próximo decenio 2015-2025. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 4(2), 183-225. <https://doi.org/10.5377/rpsp.v4i2.1762>
- Zimmermann, A., Machts, F., y Dörschner, J. (2011). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/actrade/9780199542512.001.0001>.

EXTENDED ABSTRACT¹

1. Introduction and justification

This research aims to make visible and bring to the attention of different sectors of Spanish society the situation of social injustice and helplessness to which thousands of people seeking international protection from El Salvador and Honduras are subjected. This paper is an effort to understand, interpret and describe a reality that appears silenced and seriously invisible to most political and social actors.

The Spanish State, through a rigid interpretation of some of the legal tools of international protection, has favored the hollowing out of the right to asylum as originally conceived in the Geneva Convention and its New York Protocol. According to the annual asylum statistics published by Eurostat (2022), the recognition rate of refugee status in Spain fell in 2021 to 7.5 %, well below the European average, which remains at 21.4 %. This places Spain as the fourth European country with the lowest figures for granting refugee status, followed by Bulgaria, Cyprus and Malta. The number of applications rejected on first stay reaches a 71.3 %, while the European average of rejected applications is 61.4 %. This situation has put a strain on the national asylum system, being of vital importance to deepen the analysis of the effectiveness and efficiency of public policies being implemented by the Spanish government to face this unique phenomenon of social emergency.

Unlike the main asylum-seeking nationalities in other European countries, the historical, linguistic and cultural proximity to Latin American countries is partly responsible for the origin of the main applicants for international protection in Spain. Based on the data published annually by the Asylum and Refuge Office of the Ministry of the Interior, the alarming number of applications for international protection denied to Honduran and Salvadoran nationals is of particular concern. This research focuses its analysis on these specific cases.

2. Objectives, methodology and sources

The general objective of this research is to draw attention to the denaturalization of the right to asylum and to analyze the violation of the most fundamental legal issues regarding international protection and to make recommendations that will result in the improvement of the living conditions of the Salvadoran and Honduran asylum-seeking population in Spain.

As for the methodological strategy developed, it was based on national and international normative sources as well as on jurisprudential ones. In order not to fall into a merely legal approach, which does not always take into consideration the social reality, the research uses a socio-legal analysis, with the purpose of interrelating the legal regulations with the factual reality. Thus, the legislative analysis converges with the qualitative research technique by means of 11 semi-structured interviews with key informants and 4 in-depth interviews with asylum seekers, favoring an approach to the reality under study. The perspective of the protagonists and the approach to the harshness of their life experiences is essential if the research findings are to propose solutions capable of guaranteeing the protection of their fundamental rights.

¹ Traducción exclusiva de los autores / Authors' exclusive translation.

3. Results and discussion

In contrast to what happens in other European countries, the approval rate in Spain for asylum petitions filed by Salvadoran and Honduran citizens is less than 1 %. Having consulted the jurisprudence on this issue and analyzed the contributions of the interviewees, it can be concluded, on the one hand, that Spain does not recognize international protection on the grounds of persecution when the claimant lacks sufficient evidence of the facts described. The obstacle of proof leads the Spanish courts to reject the right to asylum on the grounds that the applicant does not adequately prove the inactivity of the country's authorities in the face of criminal actions. All this despite the fact that in all the judgments consulted, the appellants affirm that it is a notorious and accredited fact, not requiring proof, that the State is unable to deal with this widespread crime.

There are other Supreme Court rulings that allege as an additional reason for denial the fact that the phenomenon of citizen insecurity does not cover the entire geography of the country. Thus, in those cases in which the petitioner does not conveniently accredit the insecurity and threats suffered in other safer areas of the country, his request would be denied. All this despite the claims of the petitioners and the UNHCR in arguing that given the sophisticated coordination and existing networks between gangs, the possibility of displacement of the victims to safer areas of the country could not be understood, since their physical integrity would not be safeguarded in any case. Currently, gangs have extended their influence throughout the country, with a presence in both urban and rural areas, and territorial control is an essential prerequisite for the efficient conduct of their illicit operations, mainly extortion and drug dealing. This territorial control is exercised through an extensive network of members, collaborators and family members who have even persecuted Salvadorans and Hondurans who have crossed the border and fled to other countries such as Guatemala, Mexico or the United States.

Added to this is the victims' fear of denouncing their aggressors to the police, an argument corroborated by those interviewed as well as by the petitioners in the jurisprudence consulted. There is a widespread perception of corruption on the part of Salvadoran and Honduran citizens towards the police authorities, in addition to a very unfavorable opinion based on the inefficient response to crimes perpetrated by gangs, based on the high rates of impunity of the perpetrators.

On the other hand, the Spanish courts deny the right to asylum on the grounds that the gang victim is a socio-economic migrant fleeing from a situation of common crime. The criminal nature of the facts narrated tends to be defined as a phenomenon of citizen insecurity outside the causes that could be susceptible to provide international protection. This qualification is out of touch with the Central American reality if we take into account that gangs have the capacity to carry out activities that are proper to the State (territorial control, control of the transit of persons, suspension of public transportation, impediment of the exercise of religious freedom, control of economic activities, control of the penitentiary administration, etc.). It is a properly structured organization, where there is a hierarchy and permanence. They operate with high caliber weapons and have sufficient capacity to instill fear and generate permanent insecurity among the civilian population, being qualified by some Salvadoran judges and magistrates who have established jurisprudence in this regard as “terrorist groups” and “transnational criminal organizations”.

4. Conclusions

The comparison of the findings obtained makes it possible to highlight the shortcomings of the Spanish asylum system, which tends not to recognize international protection on the grounds of persecution of Salvadoran and Honduran victims of gang violence. Nor have the judgments of the Spanish courts been correct in defining the criminal nature of the acts described as a phenomenon of citizen insecurity and not as actions perpetrated by criminal organizations of international scope.

However, based on the Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum Seekers from El Salvador and Honduras developed by UNHCR in 2016, the National Court began to position itself in favor of Salvadoran asylum seekers persecuted by the Mara Salvatrucha, a doctrine that was later extended to Honduran citizens affected by the same mara. Therefore, the main recommendations in this line revolve around recognizing the right to asylum in line with these rulings of the Audiencia Nacional, which represented a break with the arguments maintained to date. These publicly recognize that the existing violence confronts various armed actors and is of such intensity that the situation in the country can be described as an internal conflict, both because of the strength of the gangs and the insufficient police forces and the inefficiency of the criminal justice system, a situation of generalized violence that affects a large part of the Salvadoran and Honduran population.

We must not forget that the legal system is a frozen expression of a political time, which, as time goes by, becomes incongruent with the mutability of the current political context and events. Therefore, the asylum system is called to reformulate itself continuously to provide adequate protection to those who need it and to avoid the degradation and lag of this fundamental right.