

# Ser perseguido por bandas como motivo de asilo en EE.UU.

Gracye Cheng

**Un número importante de inmigrantes procedentes de Centroamérica solicitan asilo en Estados Unidos basándose en el miedo a la persecución de las bandas.**

El debate sobre la inmigración se ha enmarcado generalmente en términos económicos y de seguridad como reflejo de las principales preocupaciones de EE.UU. durante la última década. Los factores históricos y políticos que rodean a la política de inmigración de EE.UU. hace que resulte especialmente complicado que se aprueben las solicitudes de asilo basadas en el miedo a la persecución de las bandas, pero cambios recientes podrían señalar el comienzo de una política humanitaria más amplia.

EE.UU. todavía carece de una imagen clara de la inmigración, si exceptuamos la plataforma de la campaña del presidente Obama – la última vez que la actual administración dispuso de un punto de vista coherente sobre la inmigración – que visualizaba a los inmigrantes principalmente como “trabajadores indocumentados” o como parte de un “flujo de tráfico ilegal” que debe regularse y detenerse.

Daniel Sharp, director jurídico del Centro de Recursos Centroamericanos,<sup>1</sup> afirmaba que el Gobierno de los EE.UU. opera bajo la asunción de que cualquiera que proceda del sur de la frontera busca una vida económicamente mejor. Sin embargo, Sharp estima que la mitad o más de los casos presentados por inmigrantes centroamericanos tienen que ver con las bandas callejeras, una observación que no resulta sorprendente dada la situación actual de muchos de estos países. Un informe de la ONU del 2007 presentaba el drástico problema del aumento de miembros e influencia de las bandas. Según este informe, en Guatemala había 434 bandas con un total de 14.000 miembros y Honduras contaba con 112 bandas que sumaban 36.000. Se calculaba que el número de miembros de bandas por cada 100.000 personas era de: 36 en Belice; 43 en Panamá; 62 en Costa Rica; 81 en Nicaragua; 111 en Guatemala; 152 en El Salvador; y 500 en Honduras. En el caso de Honduras, esto significa que el 5% de la población masculina total de entre 15 y 24 años pertenece a una banda.

Un informe de 2009 del Departamento de Estado de EE.UU. sobre Guatemala

calculaba que 3.000 niños de todo el país estaban relacionados con las bandas callejeras: “Los delincuentes suelen reclutar a niños de las calles para robar, llevar productos de contrabando, prostituirlos y llevar a cabo actividades ilícitas relacionadas con las drogas”.<sup>2</sup> La ONG Internacional Crisis Group publicó en 2010 un informe en el que observaba que “Guatemala se ha convertido en un paraíso para los delincuentes” y señalaba el efecto de las bandas en determinados segmentos de población: “Las organizaciones criminales trafican en todo tipo de campos, desde drogas ilícitas hasta la adopción de bebés, y las pandillas callejeras extorsionan y aterrorizan a barrios enteros, a menudo con la complicidad de las autoridades”.<sup>3</sup>

Entre los solicitantes de asilo se encuentran hombres y mujeres que temen o han sido víctimas de la violencia de las bandas, jóvenes varones susceptibles de reclutamiento y ex miembros de las bandas. En conjunto, sus peticiones conforman una letanía de aflicciones y temores que tienden a seguir un patrón - repetidas amenazas y casos de brutalidad, familiares desaparecidos o asesinados, etc.- que describe una vida imbuida en el terror y la violencia en estos países.

Entre las demandas de asilo llegadas a los tribunales estadounidenses en 2010 encontramos algunas como la de un joven maya que, al protestar por los bajos salarios en los campos de caña de azúcar, había sido amenazado y golpeado en tres ocasiones diferentes, en una de las cuales uno de sus agresores le amenazó diciendo “si no vuelves al trabajo, la próxima vez te mataremos”; o la de una mujer que empezó a recibir amenazas debido a la vinculación de su tío con el ejército; así como las de personas que habían abandonado las bandas y tenían miedo de regresar. Todos estos casos fueron desestimados.

Uno de los problemas radica en la dificultad de establecer qué es la persecución. Según casos precedentes, el miedo al “conflicto general” no constituye factor suficiente para aceptar una solicitud de asilo. Un precedente

establecido define la persecución como un “concepto extremo [...] el mero acoso no constituye persecución”.

Además, aún en el supuesto de demostrar la persecución, ésta ha de basarse en uno de estos cinco criterios: raza, nacionalidad, religión, opinión política y/o grupo social. Los casos de asilo basados en conflictos con las bandas se suelen argumentar tomando como base los dos últimos criterios, puesto que la oposición o el rechazo a unirse a una banda puede entenderse como una opinión política, o alegando que las mujeres y hombres jóvenes constituyen un grupo social que es objeto de violencia o reclutamientos por parte de las bandas.

Según un abogado con experiencia en casos de asilo la opinión política en el pasado consideraba admisible solicitar el asilo para casos como el de los peruanos que se resistían a Sendero Luminoso, cuando estas organizaciones poseían un programa político más explícito, pero el grado de poder ostentado es comparable al de otras bandas.

En segundo lugar, debe establecerse el grado de complicidad del Gobierno en el fortalecimiento de la persecución o su incapacidad para proteger de ésta. Aunque no es seguro que los esfuerzos nacionales por combatir la violencia y el crimen en los países centroamericanos vayan a tener éxito y se ha observado colusión por parte de las autoridades locales, estos factores en sí no suelen ser suficiente ante un tribunal. Los inmigrantes deben demostrar en qué medida los repetidos esfuerzos para obtener ayuda de la policía local fracasaron u obtuvieron un rechazo tajante; tener demasiado miedo para acudir directamente a la policía o las dificultades externas que hacen que una investigación sea inútil, no fueron consideradas pruebas sustanciales en casos anteriores. Asimismo, los solicitantes de asilo deben demostrar por qué no pueden trasladarse a otra parte del país para huir de la persecución.

No resulta en absoluto sorprendente la dificultad extrema que tiene para los solicitantes obtener el asilo si sus alegaciones se basan en la violencia de bandas o cárteles de la droga.

### Las reformas del asilo humanitario

La casi imposibilidad de conseguir el asilo por razones de miedo a la persecución por parte de las bandas pone en duda las aspiraciones aparentemente humanitarias de la ley. La práctica de una amplia política de asilo humanitario en EE.UU. tiene un largo historial que muestra su relación con el poder político. Aún en lo más crudo de las guerras civiles y la postguerra, los guatemaltecos y salvadoreños eran clasificados como migrantes económicos a raíz de la postura política de la administración Reagan, que negaba que los Gobiernos aliados de EE.UU. violaran los derechos civiles. En 1984 sólo se admitieron el 3% de las peticiones de asilo de personas de Guatemala y El Salvador.

“Cuando leo artículos y oigo a la gente en general [en EE.UU.] hablar sobre el sur de la frontera, la mayoría cuenta que viene por razones económicas”, declara un abogado especializado en extranjería. “En el campo en el que trabajo esa no es la realidad; suelen ser casos de colapso del país o de violencia generalizada”.

Tal generalización se alimenta del “argumento de las compuertas”, es decir, del temor a dejar entrar a más inmigrantes cuando la percepción general es la de que son ya demasiados. Se alega que si se aceptara el temor a las bandas como motivo de concesión de asilo, de repente un gran número de personas optaría al asilo.

En cuanto a las reformas, el abogado y jurista Matthew Price considera que, en la práctica, se debería restringir la definición de asilo a los casos donde pueda demostrarse la implicación del Gobierno en la persecución. Cuando sea por parte de las bandas armadas -que reflejan un colapso del Estado, más que una persecución por parte del mismo- recomienda ampliar la definición de Estatus de Protección Temporal, empleado en la actualidad en los casos de catástrofe natural como el del huracán Mitch.

Esto permitiría a los inmigrantes que se enfrentan a las amenazas y la violencia alegar que regresarán a sus hogares si la situación en su país de origen mejorara. Si no se produce ninguna mejora en un plazo de tiempo específico -como por ejemplo cinco años- pueden solicitar el estatus permanente. El actual modelo de Estatus de Protección Temporal no supone un atajo hacia la residencia permanente, lo que implica que los inmigrantes pueden quedar atrapados en un limbo durante años. No obstante, es poco probable que tal modificación se produzca, si antes no cambia la percepción pública. Los grupos contrarios a la inmigración ya critican el Estatus de Protección Temporal porque creen que permite permanecer de manera indefinida a los inmigrantes.

Price reconoce que éste es un gran obstáculo: “La cuestión es que cambiar el Estatus de Protección Temporal de

manera que resulte más generoso no es algo que vaya a resultar políticamente aceptable cuando existe un sentimiento anti-inmigración tan grande”. “Lo único que puede hacerse es seguir intentando presentar solicitudes de asilo con la esperanza de que el cambio llegue a través de los tribunales”. Ha habido dos casos recientes en los tribunales estadounidenses en los que ex miembros de bandas han sido reconocidos como parte de un grupo social, lo que parece haber sentado un precedente legal y ofrece la posibilidad de un futuro cambio hacia un enfoque más empático y flexible por parte de los tribunales.<sup>4</sup>

Gracye Cheng (gcheng@jd13.law.harvard.edu) estudia en la Facultad de Derecho de Harvard. Trabajó como reportera del Central American Report, revista semanal sobre política con sede en Ciudad de Guatemala.

1. CARECAN, fue fundada en 1983, en medio de guerras centroamericanas, para ayudar a los refugiados de El Salvador. La página web en español estará disponible en: <http://www.carecen-la.org/>

2. Traducción del original en inglés. US Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2009, Country Reports on Human Rights Practices / Informes de país sobre Prácticas de Derechos Humanos. Disponible (en inglés) en: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/wha/136114.htm>

3. Guatemala: Asfixiada entre el crimen y la impunidad, en: <http://tinyurl.com/ICG-Guatemala-Sp>

4. Benítez Ramos v Holder (2009, 589 F.3d 426), disponible (en inglés) en: <http://caselaw.findlaw.com/us-7th-circuit/1499189.html>; y Urbina-Mejía v Holder (2010, 597 F.3d 360), disponible (en inglés) en: <http://caselaw.findlaw.com/summary/opinion/us-6th-circuit/2010/03/05/168573.html>

## Bandas organizadas: nota orientativa de ACNUR

En respuesta al creciente número de solicitudes de asilo relacionadas con las actividades de las bandas criminales, en marzo de 2010 ACNUR publicó la Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de las pandillas organizadas. El fenómeno de las bandas y la violencia relacionada con ellas se está incrementando en diversos países de todo el mundo, entre ellos El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Brasil y la Federación de Rusia; mostrándose como una cuestión difícil de abordar para muchos Estados. El resultado ha sido un constante flujo de personas partiendo en busca de asilo hacia otros países —como Estados Unidos, Canadá, México, Australia y países de la Unión Europea.

La Nota Orientativa ofrece orientación para la interpretación jurídica de agentes dedicados a determinar la condición de refugiado: Gobiernos, legisladores, profesionales y personal de ACNUR. Su ámbito no se limita a un tipo concreto de banda o región, sino que pretende ser relevante para una amplia gama de solicitudes relativas a grupos criminales organizados como bandas callejeras, bandas juveniles y otros tipos de organizaciones criminales como los cárteles de la droga. Esta Nota ofrece una perspectiva general de las bandas y sus prácticas, describe en qué medida distintas personas y grupos sociales podrían resultar afectados o convertirse en sus objetivos y establece unas pautas sobre cómo los elementos de la definición de “refugiado”, recogida en el Artículo 1A de la

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, se aplicaría a las solicitudes de asilo relacionadas a las bandas.

Una de las cuestiones jurídicas principales tratada en la Nota Orientativa es el establecimiento de la vinculación entre la persecución a la que se teme y uno o más criterios de la Convención asociados a los motivos de persecución: raza, nacionalidad, religión, pertenencia a un grupo social particular u opinión política. Algunas jurisdicciones han alegado que las víctimas de los delitos comunes no se encuentran amparadas por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y que estas personas se convierten en objetivo de las bandas sólo por dinero, venganza o represalias. Sin embargo, ACNUR explica que, si bien la violencia de las bandas puede afectar a grandes segmentos de la sociedad, algunas personas, como los jóvenes marginados de origen pobre y quienes se niegan a pertenecer a las bandas, corren especial peligro y pueden constituir un “grupo social particular”. Asimismo, las víctimas de las bandas también pueden ser perseguidas por su opinión política, en especial cuando las actividades delictivas y políticas se superponen, convirtiéndose en refugiados según la Convención de 1951.

La Nota de Orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas de ACNUR se encuentra disponible (en español, inglés y griego) en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bb21fa02.html>