



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO  
INTERNACIONAL

ALUIZIO PESSOA DA SILVA NETO

**ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NÃO GOVERNAMENTAIS E AS  
MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS: UM ESTUDO SOBRE OS MIGRANTES POR  
SOBREVIVÊNCIA SALVADORENHOS**

JOÃO PESSOA  
2022

ALUIZIO PESSOA DA SILVA NETO

**ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NÃO GOVERNAMENTAIS E AS  
MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS: UM ESTUDO SOBRE OS MIGRANTES POR  
SOBREVIVÊNCIA SALVADORENHOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba como exigência final para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh  
Vahdat Ferreira

JOÃO PESSOA  
2022

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

S586o Silva Neto, Aluizio Pessoa da.

Organizações internacionais não governamentais e as migrações internacionais : um estudo sobre os migrantes por sobrevivência salvadorenses / Aluizio Pessoa da Silva Neto. - João Pessoa, 2022.  
108 f. : il.

Orientação: Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira.  
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Migração - El Salvador. 2. Migração - Sobrevivência. 3. Refugiados - Violência social. 4. Refugiados - Ajuda humanitária. I. Ferreira, Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat. II. Título.

UFPB/BC

CDU 314.151.3-054.73(043)



## FOLHA DE APROVAÇÃO

**ALUIZIO PESSOA DA SILVA NETO**

**ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NÃO GOVERNAMENTAIS E AS  
MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS: UM ESTUDO SOBRE OS MIGRANTES POR  
SOBREVIVÊNCIA SALVADORENHOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba como exigência final para a obtenção do título de Mestre.

**Orientador(a):** Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira

**Data de aprovação:** 30/09/2022

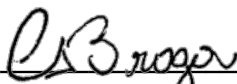
**Banca examinadora:**



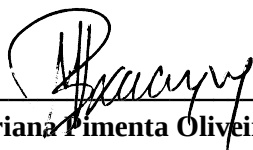
**Prof. Dr. Marcos Alan S. V. Ferreira (PGPCI/UFPB)**  
**Orientador/Presidente da banca examinadora**



**Prof. Dr. Vico Dênis de Sousa Melo (PGPCI/UFPB)**  
**Examinador Interno**



**Profa. Dra. Camila de Macedo Braga (USP)**  
**Examinador Externo**



**Profa. Dra. Mariana Pimenta Oliveira Baccarini (UFPB)**  
**Examinador Externo**

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho representa a conclusão de um ciclo cheio de desafios e, conseqüentemente, amadurecimento. A caminhada na academia é também uma jornada de autoconhecimento e reflexão contínua. Durante a etapa que aqui se encerra, tive o apoio fundamental de pessoas que compreendem as facetas desse processo.

Agradeço à minha família, por me sustentar a todo momento. Em especial, agradeço à minha irmã, Ana Maria, que também submersa na pesquisa acadêmica, por vezes, segurou minhas mãos enquanto nadávamos juntos.

A todos os amigos e amigas que me ampararam durante a execução deste estudo. Em especial, ao meu amigo Enrique Saraiva, por toda motivação e apoio.

À Suelen Tenório, por me mostrar o caminho para uma vida mais leve e me ajudar a lidar com minhas inseguranças.

Aos participantes das entrevistas aplicadas, por seus trabalhos em defesa dos direitos dos mais vulneráveis e por compreenderem a importância da difusão do conhecimento sobre o tema.

Em especial, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional e à UFPB, em nome do meu professor e orientador Dr. Marcos Alan Ferreira, que me ajuda há anos nessa caminhada, abrindo portas, ensinando e, principalmente, sendo inspiração.

A todos vocês, muito obrigado!

## RESUMO

A construção histórica de El Salvador foi marcada por diversas expressões da violência. Dentre estas, a violência social armada corresponde atualmente a um dos principais desafios enfrentados pelo país. Com efeito, a migração forçada, aqui chamada de migração por sobrevivência, tem sido a única alternativa para os salvadorenhos que não se sentem mais seguros. Neste cenário, organizações internacionais não governamentais, dentre elas as organizações de ajuda humanitária, têm atuado no apoio a esta população em condição de migração causada pela violência. Assim, o presente estudo visa responder ao seguinte questionamento: como ocorre a participação das organizações internacionais não governamentais de ajuda humanitária na governança para as migrações causadas pela violência social armada em El Salvador? Para isso, é feito um estudo de caso sobre as organizações Médicos sem Fronteiras, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Caritas de El Salvador. A pesquisa se caracteriza como exploratória-descritiva e possui abordagem qualitativa. Como técnicas de coleta de dados, utilizam-se entrevistas semiestruturadas e pesquisas documental e bibliográfica. Dentre outros pontos, o estudo conclui que além de desenvolverem um trabalho de campo em defesa da garantia dos direitos dos migrantes por sobrevivência, as organizações estudadas contribuem ao chamarem a atenção de outros atores nacionais e internacionais para o tema. Ainda, dentre os desafios enfrentados por estas organizações e identificados no estudo, destacam-se questões orçamentárias e o enfrentamento à própria violência social armada no desenvolvimento de suas atividades.

**Palavras-chaves:** El Salvador; Violência Social; Migração; Ajuda Humanitária; Sobrevivência

## **ABSTRACT**

The historical construction of El Salvador was marked by different expressions of violence. Among these, armed social violence is currently one of the main challenges faced by the country. Consequently, forced migration here referred to as survival migration, has been the only alternative for Salvadorans who no longer feel safe. In this scenario, international non-governmental organizations, including humanitarian aid organizations, have been working to support this population under the circumstances of migration caused by violence. Thus, the present study starts from the following question: how does the participation of international non-governmental humanitarian aid organizations occur in the governance of migrations caused by armed social violence in El Salvador? To answer the question, a case study on the organizations Médecins Sans Frontières, the International Committee of the Red Cross, and Caritas of El Salvador is carried out. The research is characterized as exploratory-descriptive and has a qualitative approach. As data collection techniques, semi-structured interviews and documental and bibliographic research are used. Among other points, the study concludes that besides developing fieldwork focused on the guarantee of the rights of survival migrants, the organizations studied contribute by spotlighting the issue to other national and international actors. In addition, among the challenges faced by these organizations and identified in the study, budgetary issues and the confrontation with armed social violence when carrying out their activities stand out.

**Keywords:** El Salvador; Social Violence; Migration; Humanitarian Aid; Survival

## LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

|                |                                                                                                   |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACNUR          | Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados                                               |
| AFSC           | American Friends Service Committee                                                                |
| ARENA          | Aliança Republicana Nacionalista                                                                  |
| CAIM           | Centro de Atendimento ao Imigrante                                                                |
| CAIPEM         | Centro de Atención Integral para Personas Extranjeras Migrantes                                   |
| CELAM          | Conselho Episcopal Latino-Americano                                                               |
| CICV           | Comitê Internacional da Cruz Vermelha                                                             |
| CLAMOR         | Red Eclesial Latinoamericana y Caribeña de Migración, Desplazamiento, Refugio y Trata de Personas |
| COFAMIDE       | Comité de Familiares de Personas Fallecidas y Migrantes Desaparecidas                             |
| COMCAVIS TRANS | Asociación Comunicando y Capacitando a Mujeres Trans con VIH en El Salvador                       |
| CONMIGRANTES   | Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia              |
| COPAZ          | Comissão Nacional para Consolidação da Paz                                                        |
| DESA           | Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais                                 |
| DHI            | Direito Internacional Humanitário                                                                 |
| DNAVMF         | Dirección Nacional de Atención a Víctimas y Migración Forzada                                     |
| ECOSOC         | Conselho Econômico e Social das Nações Unidas                                                     |
| FALANGE        | Forças Armadas de Libertação Anticomunista – Guerra de Eliminação                                 |
| FAO            | Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura                                      |
| FESPAD         | Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho                                              |
| FGMD           | Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento                                                     |
| FMLN           | Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional                                                     |
| FRTS           | Federación Regional de Trabajadores Salvadoreños                                                  |
| GANa           | Grande Aliança Pela Unidade Nacional                                                              |
| GGM            | Grupo Global para a Migração                                                                      |
| ICCPR          | Tratado Internacional sobre Direitos Civis e Políticos                                            |
| ICEM           | Comitê Intergovernamental para a Migração Europeia                                                |
| ICM            | International Committee on Migration                                                              |
| IDHUCA         | Instituto de Derechos Humanos de la UCA                                                           |

|        |                                                                                       |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| INSAMI | Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, Instituto Salvadoreño del Migrante |
| ISDEMU | Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer                                  |
| MNR    | Movimento Nacional Revolucionário                                                     |
| MSF    | Médicos Sem Fronteiras                                                                |
| NRC    | Consejo Noruego para Refugiados                                                       |
| OCDE   | Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento                               |
| OIM    | Organização Internacional para as Migrações                                           |
| OINGs  | Organizações Internacionais não Governamentais                                        |
| OIT    | Organização Internacional do Trabalho                                                 |
| ONGs   | Organizações Não Governamentais                                                       |
| ONU    | Organização das Nações Unidas                                                         |
| ONUSAL | Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador                                 |
| ORDEN  | Organização Democrata Nacionalista                                                    |
| OUA    | Organização da Unidade Africana                                                       |
| PCN    | Partido da Conciliação Nacional                                                       |
| PCS    | Partido Comunista Salvadorenho                                                        |
| PDC    | Partido Democrata Cristão                                                             |
| PGA    | People's Global Action on Migration, Development and Human Rights                     |
| PGM    | Pacto Global para as Migrações                                                        |
| PN     | Polícia Nacional                                                                      |
| PNC    | Polícia Nacional Civil                                                                |
| PNUD   | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                                     |
| PRI    | Partido Revolucionário Institucional                                                  |
| PRUD   | Partido Revolucionário de Unificação Democrática                                      |
| PT     | Partido Trabalhista                                                                   |
| SRI    | Socorro Rojo Internacional                                                            |
| SSPAS  | Servicio Social Pasionista                                                            |
| TNAC   | Triângulo Norte da América Central                                                    |
| UDN    | União Democrática Nacionalista                                                        |
| UNO    | União Nacional Opositora                                                              |
| UNODC  | Unite Nations High Commissioner on Drugs and Crimes                                   |
| WSFM   | Fórum Social Mundial sobre Migração                                                   |

## LISTA DE QUADROS

|                 |                                                                               |           |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>QUADRO 1</b> | Classificações da Pesquisa.....                                               | <b>6</b>  |
| <b>QUADRO 2</b> | Definições restritivas concorrentes de organizações não governamentais.....   | <b>19</b> |
| <b>QUADRO 3</b> | Migração Internacional na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável..... | <b>58</b> |
| <b>QUADRO 4</b> | Orientações Estratégicas do CICV (2019-2022).....                             | <b>70</b> |
| <b>QUADRO 5</b> | Atividades do CICV em El Salvador (2021-2022).....                            | <b>76</b> |
| <b>QUADRO 6</b> | Orientações estratégicas de Caritas de El Salvador.....                       | <b>77</b> |
| <b>QUADRO 7</b> | Projeto de Cooperação entre Caritas de El Salvador e ACNUR (2020).....        | <b>80</b> |
| <b>QUADRO 8</b> | Atividades da MSF em El Salvador (2018-2020).....                             | <b>83</b> |
| <b>QUADRO 9</b> | Orçamentos e Pessoal da MSF para El Salvador (2018-2021).....                 | <b>84</b> |

## LISTA DE FIGURAS

|                                              |    |
|----------------------------------------------|----|
| <b>Figura 1:</b> Triângulo da Violência..... | 22 |
|----------------------------------------------|----|

## SUMÁRIO

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. INTRODUÇÃO.....                                                                                    | 4  |
| 1.1 Aspectos Metodológicos.....                                                                       | 6  |
| 1.2 Estrutura do Trabalho.....                                                                        | 7  |
| 2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL.....                                                                | 9  |
| 2.1 Conceituação.....                                                                                 | 9  |
| 2.1.1 Migrantes ou Refugiados?.....                                                                   | 9  |
| 2.1.2 Migração por Sobrevivência ( <i>Survival Migration</i> ) .....                                  | 13 |
| 2.1.3 Governança Global.....                                                                          | 14 |
| 2.1.4 Organizações Internacionais Não Governamentais.....                                             | 16 |
| 2.1.5 Violência.....                                                                                  | 20 |
| 2.2 Considerações Parciais.....                                                                       | 25 |
| 3. VIOLÊNCIA E MIGRAÇÃO EM EL SALVADOR: O ESTADO DA ARTE.....                                         | 26 |
| 3.1 O Legado Histórico da Violência em El Salvador.....                                               | 26 |
| 3.1.1 Da Guerra Civil à Paz Negativa.....                                                             | 33 |
| 3.1.2 Do Pós-guerra às Expressões Contemporâneas da Violência.....                                    | 37 |
| 3.1.3 O Cenário Atual.....                                                                            | 39 |
| 3.2 Da Relação Entre a Violência e a Migração por Sobrevivência.....                                  | 42 |
| 3.3 Considerações Parciais.....                                                                       | 47 |
| 4. GOVERNANÇA GLOBAL DAS MIGRAÇÕES E O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NÃO GOVERNAMENTAIS.....  | 48 |
| 4.1 Cenário Global: o Caminho para a Construção de um Regime Internacional das Migrações.....         | 49 |
| 4.1.1 Passos Recentes: a Agenda 2030 e o Pacto Global para as Migrações (PGM) .....                   | 57 |
| 4.2 Da Ajuda Humanitária Internacional.....                                                           | 62 |
| 4.3 Considerações Parciais.....                                                                       | 65 |
| 5. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NÃO GOVERNAMENTAIS E OS MIGRANTES POR SOBREVIVÊNCIA SALVADORENHOS..... | 66 |
| 5.1 Contextualizando as Organizações .....                                                            | 66 |
| 5.2 Dos Dados Coletados.....                                                                          | 69 |
| 5.2.1 A Atuação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) em El Salvador.....                   | 69 |
| 5.2.2 A Atuação da Caritas de El Salvador.....                                                        | 77 |
| 5.2.3 A Atuação dos Médicos sem Fronteiras em El Salvador.....                                        | 82 |
| 5.2.4 Considerações Parciais.....                                                                     | 85 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....                                                                          | 86 |
| 7. REFERÊNCIAS.....                                                                                   | 88 |
| 8. APÊNDICES.....                                                                                     | 97 |

## 1. INTRODUÇÃO

O Triângulo Norte da América Central (TNAC) é considerado atualmente uma das regiões mais violentas do mundo (UNODC, 2019). Esta violência, que tem a atuação do crime organizado como uma das suas principais raízes, adquire diferentes expressões cujos impactos privam populações do acesso a direitos básicos. Dentro deste cenário, El Salvador ganha ainda mais destaque sobretudo devido à elevada taxa de homicídios no país. Segundo dados do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC, da sigla em inglês), em 2017 El Salvador ocupou o topo do ranking dos países com taxas mais elevadas de homicídios no mundo, chegando a 62.1 homicídios a cada 100.000 habitantes, número distante da média global de 6.1 (UNODC, 2019).

Além dos homicídios, a violência que afeta os salvadorenhos também é evidente em crimes como extorsão, recrutamentos forçados por grupos criminosos, abusos sexuais, exploração infantil e ameaças (GÓMEZ-JOHNSON, 2015). Este cenário marcado pela insegurança tem impulsionado fluxos migratórios na população salvadorenha que, sem alternativa, se vê obrigada a abandonar suas casas e até mesmo o país (CASTILLO, 2020). No entanto, apesar da urgente necessidade de proteção humanitária das populações expostas a estes atos, nota-se ineficácia nas estratégias utilizadas pelo Estado salvadorenho para a solução do problema, tornando, em muitos casos, ainda mais forte a atuação do crime organizado (CANTOR, 2016).

Neste contexto, o trabalho de atores da comunidade internacional se faz necessário como meio para a garantia da proteção das populações em regiões como o TNAC (CANTOR, 2016). Dentre estes atores, organizações de ajuda humanitária como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), Médicos Sem Fronteiras (MSF), Caritas Internacional, entre outras, desenvolvem trabalhos com as vítimas da violência, tais como os migrantes por sobrevivência, sendo este o foco da presente pesquisa. Com isso, o estudo parte da seguinte pergunta: Como ocorre a participação das organizações internacionais não governamentais de ajuda humanitária na governança para as migrações causadas pela violência social armada em El Salvador?

Aqui, salienta-se que se por um lado a mobilidade humana cresceu por avanços em áreas como transportes e comunicação, por outro, o surgimento e o aprofundamento de problemas globais também tiveram papel relevante no aumento do número de indivíduos buscando alternativas fora dos seus países de origem (IOM, 2017). O fenômeno da globalização contemporânea evidenciou interesses que ultrapassam as fronteiras nacionais, trouxe desafios

para a manutenção dos bens públicos globais e mostrou a necessidade de ação coordenada entre os Estados e demais atores relevantes (KAUL *et al.*, 2012). Neste cenário, os impactos transnacionais causados pelos fluxos migratórios, as suas causas e a diversidade de atores envolvidos corroboram para o argumento de que não é possível que a gestão das migrações seja feita de forma isolada por cada Estado, sendo, portanto, necessária a cooperação internacional (MARTIN; WEERASINGHE, 2018).

A complexidade das razões para os fluxos migratórios, que podem ocorrer por motivos tais como conflitos armados, desastres ambientais causados pelas mudanças climáticas ou a própria violência social aqui discutida, impõe à comunidade internacional o desafio de traçar caminhos para a proteção humanitária de populações migrantes. Assume-se, ainda, um entendimento acerca da migração como um processo que não pode ser visto como o resultado de decisões individuais ou de grupos familiares. Em cenários como o abordado neste trabalho, os fluxos migratórios possuem seus próprios padrões e estão relacionados às redes sociais e às relações estabelecidas entre os atores do sistema internacional, sendo determinados fundamentalmente pela dinâmica contraditória e desordenada do desenvolvimento desigual entre os Estados (WISE, 2018). Neste sentido, compreende-se que a migração contemporânea é primeiramente um “processo de expulsão resultante de uma espiral descendente de regressão social desencadeada pela privação dos meios de produção e subsistência, pilhagem, violência e catástrofes que comprometem a sobrevivência de grandes segmentos da população nos locais de origem” (WISE, 2018 p.750).

No contexto latino-americano, a América Central se destaca atualmente como uma sub-região com alta taxa de emigração (PIZARRO; RIVERA, 2016). Mesmo não sendo um movimento recente, a emigração de centro-americanos em direção ao norte, sobretudo ao México e aos Estados Unidos, tem crescido com a atuação do crime organizado (KNOX, 2017), a ausência de oportunidades e os altos índices de pobreza que marcam os países (BAMBACH, 2020). No que concerne ao problema da violência, nota-se uma relação com a atuação das gangues e outros grupos criminosos organizados (EGELAND, 2017; CANTOR, 2016; WADE, 2016). Estes atores presentes em cenários violentos de países como El Salvador, visando estabelecer controle sobre recursos e territórios, competem entre si e se utilizam de ameaças armadas e outros meios para gerar insegurança. Além disso, nota-se fraqueza institucional no que diz respeito às políticas utilizadas pelos governos nacionais para o combate ao crime organizado (CUE e NÚÑEZ-FLORES, 2017).

Contudo, mesmo sendo evidente a crise humanitária existente em regiões como a América Central, os olhos da comunidade internacional voltam-se ao movimento de pessoas que chegam à Europa, o que desvia a atenção das graves crises como a do Triângulo Norte e a do Oriente Médio, regiões “onde atualmente surgem dificuldades diferentes, mas não menos prementes, na proteção das pessoas deslocadas” (CANTOR, 2016, p.78). Ainda, outro desafio encarado por essa população migrante corresponde ao não reconhecimento enquanto refugiados visto que, baseados na definição proposta pela Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado das Nações Unidas de 1951, muitos países e organizações acabam excluindo os centro-americanos da categoria (BETTS, 2013). No que concerne à participação da sociedade civil, compreende-se que a interação entre os Estados e atores não-estatais é fator chave para a cooperação para o desenvolvimento e a solução de questões transnacionais (KAUL *et al.*, 2012), tais como o deslocamento causado pela violência.

Deste modo, considerando o objetivo geral de compreender a participação de organizações internacionais não governamentais na gestão dos fluxos migratórios forçados pela violência em El Salvador, a pesquisa tem como objetivos específicos (1) reunir os principais conceitos relevantes para o estudo, dentre eles os de violência, migrante, refugiado, governança e organizações internacionais não governamentais; (2) entender o fenômeno da violência social armada em El Salvador, sob perspectiva histórica, e a sua relação com os crescentes fluxos migratórios saindo do país; (3) mapear as principais iniciativas no âmbito da governança global e regional das migrações e, por fim, (4) compreender como as OINGs de ajuda humanitária têm atuado no tema.

### **1.1 Aspectos Metodológicos**

Este estudo se caracteriza como exploratório e descritivo. Para responder à questão norteadora, utiliza-se uma abordagem qualitativa que tem o Estudo de Caso como estratégia de investigação. A coleta de dados será feita através de uma revisão da literatura acadêmica sobre o tema, entrevistas semiestruturadas com atores relevantes, tais como representantes das OINGs abordadas, e pesquisa documental. O Quadro 1 expõe as classificações da pesquisa.

**Quadro 1 - Classificações da Pesquisa**

|                                             |                         |
|---------------------------------------------|-------------------------|
| <b>Quanto aos objetivos</b>                 | Exploratória-descritiva |
| <b>Quanto à natureza</b>                    | Qualitativa             |
| <b>Quanto à escolha do objeto de estudo</b> | Estudo de Caso          |

|                                             |                                                         |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| <b>Quanto à técnica de coleta de dados</b>  | Entrevista; Pesquisa documental; Pesquisa bibliográfica |
| <b>Quanto à técnica de análise de dados</b> | Análise qualitativa do conteúdo                         |

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Oliveira (2011)

A escolha por uma metodologia qualitativa justifica-se pelo caráter abrangente do tema, o que torna necessária a compreensão dos diferentes fatores envolvidos para que sejam encontradas as respostas para o problema de pesquisa proposto. Como destaca Gray (2016), o pesquisador qualitativo busca um “panorama profundo, intenso e holístico do contexto em estudo” (p.135). De forma semelhante, Yin (2016) salienta que a pesquisa qualitativa se caracteriza pelo estudo do significado da vida das pessoas em condições reais, representando as opiniões e perspectivas desses indivíduos e abrangendo o contexto no qual se inserem. Ainda, através do uso de múltiplas fontes de evidência, a abordagem qualitativa contribui com “revelações sobre conceitos existentes ou emergentes que podem ajudar a explicar o comportamento social humano” (YIN, 2016 p.10).

Com base na definição e características propostas por Yin (2001), e entendendo que o foco deste estudo é a atuação de organizações internacionais não governamentais em um contexto de migração causada pela violência, justifica-se o uso do Estudo de Caso como estratégia e a escolha por El Salvador como recorte de análise. Apesar da violência e migração estarem também presentes em outros países da região, o cenário salvadorenho ganha destaque entre os outros devido à elevada taxa de homicídios no país.

Considerando a escolha do Estudo de Caso como estratégia de investigação, a coleta de dados não se limita a uma única técnica, sendo utilizadas a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Os dados coletados durante estas etapas passarão por um processo de análise qualitativa.

## **1.2 Estrutura do Trabalho**

Além desta introdução e das considerações finais, o trabalho está organizado em quatro capítulos. O primeiro traz as definições que dão fundamentação para a pesquisa. São expostos os conceitos de migrantes e refugiados, com destaque para as implicações legais do uso deste último para caracterizar populações em situação de deslocamento forçado, bem como o mais recente conceito de “migração por sobrevivência” (BETTS, 2013), como uma categoria alternativa às duas primeiras. Ainda, o capítulo discute as definições para governança global, sociedade civil, organizações internacionais não governamentais e violência.

O segundo capítulo analisa em uma perspectiva histórica o fenômeno da violência na sociedade salvadorenha e o caminho para a construção do cenário atual. Além disso, o capítulo faz uma breve revisão da literatura sobre violência como causa para a emigração de salvadorenhos, contextualizando o debate. O terceiro capítulo, por sua vez, ao analisar o cenário atual da governança global das migrações, reúne as principais iniciativas e traz comentários sobre o papel das organizações internacionais não governamentais no tema. Ainda, o capítulo tem uma segunda seção que contextualiza historicamente a ajuda humanitária internacional. Por fim, o quarto capítulo aborda a atuação das organizações humanitárias em relação à população de migrantes por sobrevivência salvadorenhos, tendo como foco o estudo de caso de três organizações: Médicos sem Fronteiras, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Caritas de El Salvador. A escolha por estas organizações ocorreu levando-se em consideração a recorrência do uso dos dados por elas coletados pela literatura revisada. Ainda, foi também considerado o papel que estas organizações desempenham no tema das migrações internacionais em outras regiões do mundo. Assim, o capítulo expõe os dados coletados durante a pesquisa e a análise dos resultados encontrados.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Este capítulo tem como objetivos expor os principais conceitos utilizados ao longo do estudo e contextualizar o debate sobre violência como causa para as migrações em El Salvador. Para o conceito de violência, utiliza-se como referencial teórico a disciplina de Estudos para a Paz, sobretudo os escritos de Johan Galtung (1969; 1990). Os conceitos inseridos no tema das migrações internacionais são definidos com base na literatura especializada, incluindo publicações oficiais de organizações como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM). Acrescenta-se ao debate o mais recente conceito de *survival migration*, proposto por Alexander Betts (2013). Ainda, o capítulo traz também definições para *governança global*, *sociedade civil* e *organizações internacionais não governamentais*.

### 2.1 Conceituação

#### 2.1.1 Migrantes ou Refugiados

No escopo do debate sobre as migrações internacionais, diferentes termos são utilizados para nomear as pessoas que partem abandonando seus países. Esta diversidade, no entanto, aumenta o risco de generalizações ou aplicações errôneas. Nolasco (2016) explica que conceitos como *migração*, *refugiados*, *asilado político* e *imigrante*, em muitos casos, foram banalizados sendo assumidos de forma simplista. Utilizando-se deste argumento, Cierco (2017) defende rigor terminológico por parte do meio científico, no sentido de questionar as categorias e interpretações preconceituosas e estereotipadas. Para a autora,

A ausência de definições claras e a diversidade de subcategorias migratórias utilizadas, juntamente com a dificuldade de quantificar as deslocações, constituem obstáculos ao bom entendimento dos problemas e ao desenvolvimento de políticas adequadas sobre uma dada realidade num determinado momento (CIERCO, 2017, p.11).

Por este motivo, definições claras são necessárias para a defesa dos direitos da pessoa migrante. Um ponto de partida neste sentido é diferenciar as categorias *refugiado* e *migrante*.

Para Koser (2010), a tarefa de definir quem são os migrantes internacionais não é algo simples. O autor explica que tal conceito envolve um número amplo de pessoas em diferentes situações. É desafiador, por exemplo, determinar quanto tempo estes indivíduos estão fora dos seus países e avaliar quando deixaram de ser migrantes e se tornaram cidadãos nacionais. Ainda,

o fenômeno da globalização tem intensificado o surgimento de novas categorias de migrantes (KOSER, 2010).

No entanto, mesmo não havendo consenso universal sobre uma definição para o termo *migrante internacional*, a Organização Internacional para as Migrações (OIM), em seu Glossário sobre Migração, define-o como

Qualquer pessoa que se encontre fora de um Estado de que seja cidadão ou nacional ou, no caso de apátrida, do seu Estado de nascimento ou residência habitual. O termo inclui migrantes que pretendem mudar-se permanente ou temporariamente, e aqueles que se deslocam de forma regular ou documentada, bem como migrantes em situação irregular (IOM, 2019, p.112).

O Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais (DESA, da sigla em inglês), por sua vez, compreende como *migrante internacional* “qualquer pessoa que muda de país de residência habitual” (DESA, 1998 *apud* IOM, 2019, p.112), excluindo da categoria os movimentos por motivos como recreação, férias, visitas a amigos e familiares, negócios, tratamento médico ou peregrinações religiosas (DESA, 1998 *apud* IOM, 2019, p.112).

Com base no exposto, nota-se que a migração internacional é um movimento amplo, dentro do qual diversas subcategorias existem, sendo estas definidas sobretudo através das causas que levaram ao deslocamento. Uma distinção que se faz necessária, portanto, é entre a migração voluntária e a chamada “migração forçada”, que ocorre quando o indivíduo não encontra alternativas a não ser deixar o seu país. Esta última, mesmo também não tendo definição universalmente aceita, é utilizada para nomear “um movimento migratório em que exista um elemento de coerção, incluindo ameaças à vida e meios de subsistência, sejam elas decorrentes de causas naturais ou causadas pelo homem” (IOM, 2019, p.39).

Ao explicar as diferenças entre os dois movimentos, Gómez-Johnson (2015) salienta que quando ocorre de forma forçada ou involuntária, o processo de migração surge de uma decisão que é antes um imperativo, uma forma de preservação da vida. Neste caso, a saída não ocorre pelo desejo de melhorias econômicas ou para encontrar parentes no exterior, mas sim pela violação de direitos básicos que não foram garantidos pelo Estado. Aqui estão incluídos, por exemplo, movimentos de deslocamentos por desastres naturais e os refugiados, sendo estes últimos “considerados como subespécie *sui generis* por serem migrantes forçados que se viram obrigados a fugir de seu país e buscar asilo” (CUNHA, 2007, p.2).

O conceito de *refugiado*, por outro lado, possui atualmente definição aceita pelo Direito Internacional. Desde a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e da

Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado (1951), o termo é utilizado para nomear todo indivíduo que,

em decorrência dos acontecimentos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951 e devido ao medo de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencer a um grupo social ou opinião política específica, está fora do país de sua nacionalidade e é incapaz ou, devido tal medo, não está disposto a se valer da proteção daquele país; ou que, não tendo uma nacionalidade e estando fora do país de sua antiga residência habitual como resultado de tais eventos, é incapaz ou, devido a tal medo, não está disposto a retornar a ele (ACNUR, 1951, p.2).

Para Carneiro (2012), a Convenção de 1951 trouxe um caráter universal para a definição de *refugiado*. O autor explica que qualquer indivíduo, a despeito de seu grupo social ou de evento político ou social específico, poderia ser protegido com base no documento.

A característica fundamental que diferencia a perspectiva para a definição do conceito de refugiado dos critérios anteriores é que a Convenção individualiza o refugiado, e o critério se centra na pessoa do refugiado. Aqui o refugiado (a) é um ser concreto que tem uma raça, professa uma crença religiosa, tem uma nacionalidade, pertence a um grupo social ou sustenta determinadas opiniões políticas e, exatamente por isso, é perseguido ou teve negada a proteção de seu Estado de origem, ou este Estado não pôde e não pode protegê-lo (CARNEIRO, 2012, p.17).

Esta universalidade citada por Carneiro (2012), segundo Cierco (2017), só foi realmente atingida com o Protocolo de Nova York, assinado em 1967, e que trouxe como principal mudança para o conceito de *refugiado* a eliminação das limitações temporal e geográfica que existiam na norma. No entanto, autores como Jubilut e Madureira (2014) destacam as limitações ainda presentes na definição utilizada nos dias atuais, sobretudo quando são considerados os desafios contemporâneos para a proteção dos refugiados.

Para as autoras, existem três limitações principais. A primeira corresponde ao fato de não existir uma definição legal para perseguição, um dos pontos centrais do conceito de refugiado. A segunda, por sua vez, diz respeito às categorias mencionadas como razões para um temor de perseguição bem fundado que garanta o status de refugiado. O que se percebe é que são ausentes entre as categorias diversas outras que também levam ao deslocamento forçado como, por exemplo, questões de gênero. Por fim, um terceiro limite citado é a falta de integração entre a definição de refugiado e os direitos humanos (JUBILUT e MADUREIRA, 2014).

Considerando os desafios da aplicação do conceito proposto pela Convenção de 1951 às populações em deslocamento forçado nas diferentes partes do globo, algumas iniciativas regionais buscaram contribuir para a ampliação da categoria com base em suas realidades

locais. Dentre estas, a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA), de 1969, por exemplo, apesar de aplicada regionalmente, ampliou o conceito de refugiado definindo-o como qualquer pessoa obrigada a deixar seu país “devido a agressões externas, ocupação, dominação estrangeira ou eventos que perturbam seriamente a ordem pública em qualquer parte ou em todo o seu país de origem ou nacionalidade” (OUA, 1969). De maneira semelhante, na América Latina, a chamada Declaração de Cartagena (1984) contribuiu para o debate sobre a governança das migrações internacionais trazendo também uma definição baseada na realidade dos migrantes da região

O cenário político dos países da América Latina nas últimas décadas do século XX foi marcado por regimes ditatoriais e, conseqüentemente, a não proteção dos direitos humanos. Como efeito, os fluxos migratórios aumentaram, o que por sua vez levou a um número maior de refugiados na região (JUBILUT e MADUREIRA, 2014). Neste contexto de instabilidade política, tornou-se evidente a necessidade de uma resposta coordenada a nível regional para os deslocamentos crescentes.

Em 1984, visando o alcance desta resposta, países da região realizaram na cidade de Cartagena, na Colômbia, um colóquio acadêmico, cujo principal objetivo era reavaliar a proteção internacional dos refugiados, dando ênfase à situação dos países da América Central (JUBILUT e MADUREIRA, 2014). Como resultado deste encontro, foi assinado um documento que passou a ser chamado Declaração de Cartagena (1984), e que ampliou as definições que haviam sido propostas pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967.

Além das categorias já mencionadas nos documentos que a antecederam, a Declaração de Cartagena acrescentou que refugiados são aqueles que deixam seus países “porque suas vidas, segurança ou liberdade foram ameaçadas por violência generalizada, agressão externa, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram a ordem pública” (ONU, 1984). Com isso,

a inclusão da grave e generalizada violação de direitos humanos como um motivo capaz de ensejar o reconhecimento da condição de refugiado foi a mais importante modificação conferida pela Declaração de Cartagena. Essa inclusão aumentou as possibilidades de uma pessoa ser reconhecida como refugiada, sendo influenciada pelo contexto de crise existente na América Central (JUBILUT e MADUREIRA, 2014, p.19).

Neste sentido, Quijano (2009 *apud* BAPTISTELA, 2016), explica que o documento elaborado em Cartagena representou um avanço na governança das migrações na América Latina por possibilitar aos países uma abordagem que vai além do proposto pela Convenção de 1951 no conceito de refugiado, visto que este, segundo o autor, vinculava-se a um pensamento

eurocêntrico. Com a sua assinatura em 1984, diversos países da América Latina, tais como Brasil, Bolívia, Equador, México e El Salvador, passaram a adotar a Declaração de Cartagena em seus ordenamentos políticos domésticos, inspirados pelo que passou a ser chamado “espírito de Cartagena”.

Apesar de reconhecer as contribuições de iniciativas como a Convenção da Organização da Unidade Africana (1969) e da Declaração de Cartagena (1984), Betts (2013) explica que estas “fontes complementares de proteção” (McAdam, 2006 *apud* Betts, 2013) se limitam em termos de área geográfica, cobertura normativa e implementação. Ainda, mesmo sendo incorporadas às legislações nacionais de diversos países, estes documentos nem sempre são postos em prática. O critério “circunstâncias que perturbaram a ordem pública”, por exemplo, quase nunca foi utilizado, sendo o próprio ACNUR relutante em tê-lo como uma base para atribuição do status de refugiado (BETTS, 2013).

Neste debate, Alexander Betts (2013) propõe um novo conceito, sendo este também relevante para os propósitos desta pesquisa.

### **2.1.2 Migração por Sobrevivência (*Survival Migration*)**

Em obra intitulada *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Alexander Betts (2013), partindo do argumento de que o termo refugiado foi definido com base em um contexto histórico muito específico, introduz o conceito de *survival migration*, aqui traduzido como *migração por sobrevivência*. Betts (2013) está inserido, neste debate, no grupo de pesquisadores que defendem uma definição mais ampla para a categoria, que seja capaz de abranger os novos fluxos migratórios no pós-guerra.

O autor destaca que há um grupo de indivíduos em situação de migração involuntária que não são considerados refugiados internacionais, mas ao mesmo tempo não podem ser atribuídos à categoria de migrantes econômicos. Como exemplo a ser citado, Betts (2013) menciona os chamados “deslocados ambientais”, ou seja, indivíduos que são obrigados a abandonar seus lares por catástrofes ambientais. As motivações que têm forçado populações ao abandono dos seus países, incluindo os deslocados ambientais, ainda segundo Betts (2013), estão relacionadas à incapacidade dos Estados nacionais de fornecerem os direitos básicos para que estes possam permanecer em seus territórios.

Embora esta compreensão de que em determinados contextos os Estados podem falhar na proteção de seus próprios cidadãos tenha estado também presente durante a criação do regime internacional de refugiados, este restringiu-se ao critério da perseguição sofrida pelos

migrantes. Por estes motivos, Betts (2013) sugere uma análise que parte da privação de direitos fundamentais. Para esta, o autor define como *migrantes por sobrevivência* as “pessoas que estão fora do seu país de origem por causa de uma ameaça existencial para a qual eles não encontram remédio ou solução doméstica” (2013, p.5).

Betts (2013) destaca que esta definição possui três elementos importantes. O primeiro deles é que as pessoas estão “fora do seu país de origem”, o que mostra que elas têm acesso à comunidade internacional, e a comunidade internacional tem acesso a elas (HATHAWAY, 2007 *apud* BETTS, 2013). O segundo é que há uma “ameaça existencial” enfrentada por estas pessoas, que não necessariamente precisa ser reduzido ao direito literal à vida, mas inclui elementos centrais da dignidade humana. Por fim, o “acesso a um remédio ou resolução doméstica” implica a inabilidade de encontrar uma solução nos tribunais domésticos ou através de alternativa interna, tornando a migração através de fronteiras nacionais a única fonte viável de proteção. O ponto aqui é que cruzar uma fronteira é o último recurso (BETTS, 2013).

Neste sentido, através das justificativas aqui brevemente descritas, esta pesquisa utiliza o conceito de *migrantes por sobrevivência* para nomear a população em condição de deslocamento forçado pela violência social em El Salvador. Contudo, antes de buscar definir este último fenômeno, e considerando o caráter transnacional da migração por sobrevivência, cabe inserir aqui os conceitos de *governança global*, *sociedade civil global* e *organizações internacionais não governamentais*, sendo estes também fundamentais para o presente estudo.

### 2.1.3 Governança Global

A emergência de questões e atores transnacionais no cenário global impôs aos teóricos o desafio de pensar as relações internacionais para além de análises limitadas à atuação dos Estados. Com isso, sobretudo a partir da década de 1970, trabalhos passaram a destacar a importância dos atores transnacionais e transgovernamentais, evidenciando como estes ultrapassam as fronteiras e chamando atenção para a complexidade do sistema internacional em um mundo cada vez mais interdependente (KRASNER, 1983).

Considerando o caráter anárquico do sistema internacional, no sentido de não haver autoridade formal que garanta a implementação de políticas devidamente instituídas, o conceito de *governança global* surgiu então como caminho para a ordenação de objetivos comuns entre os Estados e demais atores, incluindo não só responsabilidades legais, mas também mecanismos informais e não-governamentais (ROSENAU, 1992). Como destaca Hedley Bull (2002), a anarquia do sistema internacional não impede que a ordem seja mantida, mas é necessário que

os seus membros sejam capazes de identificar seus interesses em comum, estabelecer normas reconhecendo direitos e deveres recíprocos e desenvolver instituições capazes de dar eficácia às normas.

Ao discorrer sobre o conceito, Gill (2015) expõe abordagens divididas entre as que analisam o que a governança global de fato é, e aquelas que, por outro lado, avaliam o que ela deveria ser. Sobre os teóricos adeptos à primeira abordagem, o autor explica que estes fazem referência ao contexto pós-Guerra Fria e aos projetos visando “estabilizar, modificar, estender e legitimar as instituições dominantes do *status quo* global” da nova ordem mundial, sobretudo à atuação de grupos e nações economicamente poderosas. Tais autores salientam que a governança global atualmente é marcada pelo objetivo da manutenção de uma ordem internacional desigual “que tem como premissa a primazia do capital, do mercado mundial e do poder geopolítico dos Estados Unidos como as principais forças governantes da política mundial” (GILL, 2015, p.1). De maneira ainda mais crítica, os autores da segunda perspectiva trazem para o foco da análise as relações de poder entre as forças dominantes e subordinadas, considerando o potencial de mudanças nessas relações e a construção de mecanismos de governança socialmente mais justos e sustentáveis (GILL, 2015).

Nas Relações Internacionais, a ideia da *governança global* passou a ganhar destaque ao final da década de 1980, sendo o seu significado mais comum relacionado às transformações provocadas pelo fenômeno da globalização no campo político (BENTO, 2007). Dentre os autores que buscaram contribuir para o debate, James Rosenau (1992), um dos pioneiros no uso do conceito, desenvolveu a discussão partindo de uma diferenciação entre *governo* e *governança*.

Segundo Rosenau (1992), ambos conceitos fazem referência a um comportamento que visa um objetivo, atividades orientadas para metas e sistemas de ordenação. No entanto, não são a mesma coisa. O autor explica que a ideia de *governo* se relaciona à existência de atividades que se sustentam por uma autoridade formal, tendo essa o poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas. Por outro lado, o conceito de *governança* “refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (ROSENAU, 1992, p.15).

Neste sentido, Rosenau (1992) salienta que o fenômeno da governança é mais amplo do que a ideia de um governo, visto que mesmo incluindo instituições governamentais, esta abrange também mecanismos informais. Ou seja, trata-se de “um sistema de ordenação que

depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente instituídos” (p.16). Outra característica citada pelo autor para definir a *governança* é que este é um sistema de ordenação que só funciona se aceito pela maioria, ou pelos menos pelos atores mais poderosos. *Governos*, por outro lado, podem funcionar mesmo diante de oposição à sua política (ROSENAU, 1992).

Discutindo o conceito proposto por Rosenau (1992), Bento (2007) explica que a *governança global* não deve ser vista como apenas mais uma camada das instituições, que se situa acima dos governos. Esta é, para o autor, o “resultado da fragmentação da autoridade que se dispersa e se desloca, tanto para baixo, em direção a formas de governo subnacional e local, quanto para cima, em direção a estruturas de governança regional e mundial, quanto ainda para os lados, em direção a atores do mercado e da sociedade civil” (p.222).

Deste modo, no que concerne aos objetivos da presente pesquisa, considera-se *governança global* das migrações o conjunto de iniciativas desenvolvidas por diferentes atores da comunidade internacional com o propósito de encontrar soluções para a gestão dos fluxos migratórios. Como destacam Betts e Kainz (2017), o principal objetivo da governança global das migrações é garantir que “os Estados trabalhem coletivamente de modo que se tornem mais capazes de alcançar seus objetivos do que seriam atuando sozinhos” (BETTS e KAINZ, 2017, p.1). Assim, a governança global das migrações “compreende uma gama complexa de instituições formais e informais existentes em vários níveis de governança e envolvendo uma série de Estados e atores não-estatais” (BETTS, 2011, p.07).

Dentre tais atores não-estatais, as organizações internacionais não-governamentais ganham destaque não só pelo trabalho de ajuda humanitária com populações em condição de migração forçada, mas também produzindo conhecimento empírico sobre o tema. Neste sentido, cabe, portanto, definir quem são estas organizações e qual o espaço onde atuam.

#### **2.1.4 Organizações Internacionais Não Governamentais**

Ao lado de atores tradicionais como os Estados, as organizações internacionais não governamentais (OINGs), também chamadas de organizações não governamentais transnacionais, têm conquistado relevância no sistema de governança global, sobretudo nas últimas décadas. Segundo dados do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, da sigla em inglês), no ano de 2021, 6110 organizações não governamentais possuíam status consultivo junto ao órgão (ECOSOC, 2021). Com isso, compreender a atuação destes atores torna-se um tema de crescente interesse para pesquisadores das Relações

Internacionais (DINIZ ROCHA, 2020). Para a análise do papel desempenhado por tais organizações na governança global - aqui com foco no tema das migrações - faz-se necessário expor, inicialmente, o que se compreende por *sociedade civil global*.

Neste debate, um ponto de partida possível de ser utilizado é destacar que a sociedade civil global não se limita a um conjunto de ONGs com atuação internacional. Traçando as diferenças entre ONGs e sociedade civil, Scholte (2018) explica que seguindo a perspectiva dos autores que utilizam os termos como sinônimos, a sociedade civil é vista como um conjunto de organizações com estruturas formais e profissionais que desempenham operações de advocacia e prestam serviços. No entanto, o escopo desta definição ignora, segundo o autor, engajamentos informais que estão na base da governança global, tais como a atuação da mídia, grupos religiosos, movimentos sociais, frentes nacionalistas e mobilizações camponesas.

Outro aspecto que define a sociedade civil global diz respeito ao caráter político das suas preocupações. Estas estão voltadas, por exemplo, para as dinâmicas do exercício do poder na sociedade e para a construção e incorporação de normas e regras sociais (SCHOLTE, 2018). ONGs, por outro lado, apesar de em muitos casos buscarem um posicionamento político, em outros, podem estar envolvidas na governança global como executoras de projetos vinculados a organismos internacionais, tendo seus serviços avaliados mais pela eficiência e eficácia do que pelo caráter político das suas atividades (SCHOLTE, 2018).

Neste sentido, Scholte (2018) conceitua a sociedade civil como “um espaço político onde associações de cidadãos procuram, de fora dos partidos políticos, moldar as regras da sociedade” (p.353). O uso dos termos “espaço” e “associações” evidencia o entendimento da sociedade civil mais como uma arena onde indivíduos se reúnem em grupos para tratar dos seus interesses comuns. “Cidadãos” relaciona-se à existência de uma comunidade política onde as pessoas buscam exercer seus direitos e cumprir suas obrigações enquanto membros. Ao buscar “moldar as regras da sociedade”, os membros desta comunidade política visam influenciar “princípios, normas, leis e padrões que governam a vida coletiva dos seres humanos” (SCHOLTE, 2018, p.353).

Buscando definir o mesmo conceito, Wapner (1997) diz que a sociedade civil é “o domínio da vida associativa que está situado acima do indivíduo e abaixo do Estado” (p.65), sendo este formado por “redes complexas baseadas em interesses, ideologia, família e afinidade cultural através das quais as pessoas perseguem vários objetivos” (WAPNER, 1997, p.65). O autor destaca que apesar de ter surgido nos estudos sobre as sociedades situadas dentro do Estado, é possível aplicar esta definição para a análise de assuntos globais.

Assim, considerando fatores como a atuação dos mercados e os avanços tecnológicos em comunicação, que tornam cada vez mais comuns redes de relacionamentos através das fronteiras nacionais, Wapner (1997) define a *sociedade civil global* como “o domínio que existe acima do indivíduo e abaixo do estado, mas também além das fronteiras do Estado, onde as pessoas se organizam voluntariamente para perseguir vários objetivos” (p.66).

Dentre os modos de organização dos indivíduos que atuam no espaço da sociedade civil global, as organizações internacionais não-governamentais assumem também um papel de governantes globais, ou seja, são capazes de interferir nos processos de tomada de decisão no âmbito da governança global, bem como na implementação dos seus resultados (DINIZ ROCHA, 2020). Essas OINGs são definidas por Diniz Rocha (2020) como “qualquer organização não-estatal, não-criminosa, não-violenta e sem fins lucrativos que opera para além das fronteiras de um único país” (Davies, 2014; 2019 *apud* DINIZ ROCHA, 2020).

Para Drezner (2008), as OINGs se diferenciam em várias formas dos outros atores políticos no cenário global. A primeira delas é o fato de que são criadas por indivíduos privados que compartilham de uma ideia que dá origem à organização. Ainda, suas crenças e princípios tendem a enfatizar normas humanitárias, altruístas ou éticas. Outro fator que as distingue diz respeito à menor propensão que possuem de comprometerem suas posições em negociações com outros atores.

No entanto, Willets (2011) salienta que esta visão presente no debate público mais amplo, que considera as OINGs como grupos altruístas com atuação voltada ao interesse público geral, contrasta com o fato de que organizações como a *National Rifle Association* (NRA), que compõe o lobby das armas nos Estados Unidos, também são registradas como ONGs no âmbito das Nações Unidas. Assim, o autor destaca que mesmo sendo possível categorizar as ONGs através da análise de aspectos como o padrão de aceitabilidade moral e a posição que esta ocupa perante a opinião pública, o uso desses critérios não é o suficiente para definir o que é ou não uma ONG. Em outras palavras, não há um padrão moral universal que define o reconhecimento de uma ONG como verdadeira (WILLETS, 2011). Portanto, considerando as diferentes interpretações sobre o conceito de organização internacional não-governamental, o que se percebe, ainda segundo Willets (2011), é que buscar definir o que caracteriza uma ONG é assumir uma posição política, mesmo que implicitamente.

Neste sentido, nota-se que um ponto de concordância unânime neste debate é a compreensão de que nem todo grupo organizado independente de governo corresponde a uma ONG (WILLETS, 2011). Além disso, sendo este um conceito contestado entre os cientistas

sociais, as definições utilizadas pela comunidade internacional variam. Algumas destas estão expostas no Quadro 2.

**Quadro 2 - Definições restritivas concorrentes de organizações não governamentais**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| “Uma organização que busca financiamento, contrata funcionários e realiza programas, mas não obtém lucro”                                                                                                                                                                                                                                                           | Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) - Departamento Florestal |
| “As ONGs incluem uma ampla variedade de grupos e instituições que são total ou amplamente independentes do governo e caracterizadas principalmente por objetivos humanitários ou cooperativos, em vez de comerciais”                                                                                                                                                | Banco Mundial (1989)                                                                        |
| “As organizações populares podem ser definidas como organizações democráticas que representam os interesses de seus membros e são responsáveis perante eles... Organizações não governamentais podem ser definidas como organizações voluntárias que trabalham com e muitas vezes em nome de outros”                                                                | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (1993)                             |
| “Uma ONG é uma organização privada, voluntária e sem fins lucrativos, apoiada pelo menos em parte por contribuições voluntárias do público. Para fins do Relatório de Cooperação para o Desenvolvimento, uma ONG pode atuar como doadora (se fornecer assistência externa) ou como instituição executora ou beneficiária. Estas últimas são geralmente ONGs locais” | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (1996)                             |
| “Agências privadas sem fins lucrativos, incluindo cooperativas e sindicatos, que são ativos no desenvolvimento e nacionais no sentido de que seus fundos são total ou principalmente obtidos de fontes na economia doadora”                                                                                                                                         | Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento - OCDE (2000)                       |
| “ONG tornou-se uma abreviatura para ONGs de benefício público – um tipo de organização da sociedade civil que é formalmente constituída para fornecer um benefício ao público em geral ou ao mundo em geral através da prestação de advocacia ou serviços”                                                                                                          | <i>Cardoso Panel</i> (ONU, 2004)                                                            |

Fonte: Willets (2011, tradução nossa)

A análise das definições acima expostas evidencia outros pontos de concordância sobre o conceito. Destacam-se os fatos de que as ONGs não são grupos provisórios, mas sim

organizações estabelecidas, e que não possuem fins lucrativos ou desempenham atividades comerciais (WILLETS, 2011).

Deste modo, para a análise proposta por este trabalho, serão levados em consideração tais critérios para a identificação das organizações internacionais não governamentais que desenvolvem atividades relacionadas à migração por sobrevivência em El Salvador. Cabe ainda destacar que, considerando o objetivo de compreender o papel destas organizações na governança das migrações internacionais, no escopo desta pesquisa serão incluídas apenas as organizações cujas atividades ultrapassam as fronteiras nacionais e impactam, ou buscam impactar, os salvadorenses em situação de migração forçada. Uma análise mais profunda das características, modo de funcionamento e do papel destes atores será feita nos capítulos seguintes. Antes disso, é preciso trazer para o texto o conceito de *violência*.

#### 2.1.5 Violência

Considerado um dos fundadores da disciplina de Estudos para Paz, o sociólogo norueguês Johan Galtung propôs suas primeiras definições da violência em artigo intitulado *Violence, Peace and Peace Research*, publicado em 1969 no *Journal of Peace Research*, e que é até os dias atuais uma das maiores referências no tema. Ao abordar as dimensões do fenômeno, Galtung (1969) partiu da ideia de que “a violência está presente quando os seres humanos estão sendo influenciados de modo que suas reais realizações somáticas e mentais estão abaixo de suas realizações potenciais” (1969, p.168). Neste sentido, a violência é vista como aquilo que aumenta a distância entre o potencial e o real e que impede que esta distância seja reduzida (GALTUNG, 1969).

Com base neste entendimento do fenômeno, compreende-se que determinado indivíduo é vítima de violência quando é impedido de alcançar suas potencialidades. Em um contexto de migração por sobrevivência, impulsionada por ameaças de grupos criminosos, por exemplo, tem-se violência materializada na necessidade de abandonar o país. No escopo desta concepção, Galtung (1969) argumenta que há duas categorias para o fenômeno: as violências *direta* e *estrutural*. Para que a *violência direta* ou pessoal ocorra, Galtung (1969) salienta que é necessário que exista um ator que a cometa. Trata-se, portanto, de um fenômeno físico e observável.

Utilizando a primeira categoria para a análise da migração por sobrevivência em El Salvador, exemplos de atos de violência direta sofridos pela população são as ameaças, extorsões e abusos sexuais. Por outro lado, dado que a violência nem sempre necessita da ação

pessoal e direta de um ator específico para ocorrer, tem-se o conceito de *violência estrutural*, compreendida como injustiça social (GALTUNG, 1969). Esta tipologia da violência se faz presente nas estruturas das instituições sociais que negam a determinados grupos acesso ao bem-estar econômico e à igualdade política, sexual e social, fazendo com que tal grupo não seja capaz de alcançar suas potencialidades (BARASH e WEBEL, 2002). Deste modo, quando um migrante por sobrevivência se vê obrigado a deixar El Salvador após testemunhar o homicídio de algum familiar, tem-se um caso de *violência direta*. Por outro lado, a ausência de oportunidades e a desigualdade de gênero, que também impulsionam os fluxos migratórios, representam expressões da *violência estrutural* no país.

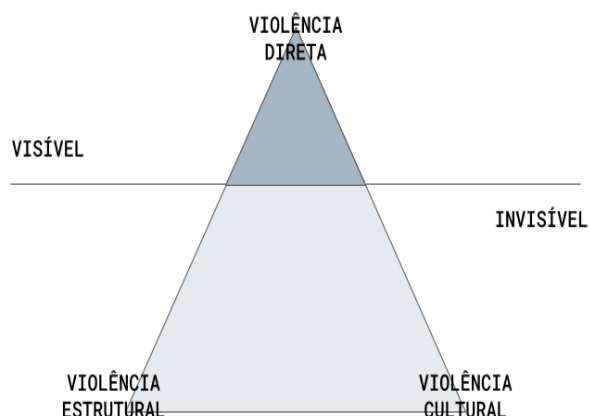
Arelados a estes conceitos, Galtung (1969) explica que o fim da violência pessoal e direta corresponde ao alcance de uma *paz negativa*. A *paz positiva*, por sua vez, é alcançada ao ser eliminada a violência estrutural, ou seja, quando existe um estado de justiça social, caracterizado pela distribuição de poder e recursos na sociedade. Portanto, com base nas definições propostas pelo autor supracitado, é possível dizer que o cenário social de El Salvador no pós-guerra civil, mesmo com a assinatura dos Acordos de Paz de Chapultepec (1992), não se caracteriza pelo alcance da paz positiva. Apesar de se expressar de forma diferente e através de novos atores, a violência permanece como um problema que questiona a qualidade da paz no país.

Além das tipologias já descritas, Galtung (1990) acrescenta ainda o conceito de *violência cultural*. Em obra publicada com o mesmo título, o autor incluiu mais um ângulo no que passou a ser chamado “triângulo da violência” (Figura 1). Sobre a última tipologia, se refere aos

aspectos da cultura, da esfera simbólica de nossa existência – exemplificada pela religião e ideologia, linguagem e arte, ciência empírica e ciência formal (lógica, matemática) – que pode ser usada para justificar ou legitimar a violência direta ou estrutural. Estrelas, cruzeiros e crescentes; bandeiras, hinos e paradas militares; onipresença do retrato do líder; discursos inflamados e pôsteres – tudo isso vem à mente (GALTUNG, 1990, p.291).

Galtung (1990) destaca que os fatores que podem ser usados para justificar e legitimar a violência são aspectos dentro de determinadas culturas, não sendo estas violentas por completo. Estes aspectos fazem com que as violências direta e estrutural pareçam certas, ou pelo menos não tão erradas (GALTUNG, 1990).

**Figura 1: Triângulo da Violência**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Galtung (2004).

Ainda, apesar de suas especificidades, as tipologias propostas por Galtung (1969; 1990) estão conectadas. Pode-se, por exemplo, observar um triângulo cuja base é composta pelas violências direta e estrutural que são legitimadas por um ângulo superior composto pela violência cultural. Do mesmo modo, é possível colocar a violência direta no topo do triângulo e entender os ângulos cultural e estrutural como fontes da violência direta (GALTUNG, 1990). Seja qual for o posicionamento utilizado para a leitura, haverá sempre uma relação entre as categorias.

Deste modo, aplicando as tipologias da violência sugeridas por Galtung (1969; 1990) à realidade dos migrantes por sobrevivência salvadorenhos, nota-se uma conexão entre os três vértices do triângulo que impacta não só na decisão de partir, mas também nos desafios encarados durante a jornada migratória e na chegada ao destino final. Se por um lado a violência estrutural abre espaço para a violação de direitos básicos e reduz as alternativas de sobrevivência dos salvadorenhos, por outro, os atos violentos diretos sofridos, tais como ameaças, agressões e abusos sexuais, também estão presentes entre as causas para a fuga. Além disso, esta população em situação de migração por sobrevivência continua a ser vitimada ao longo do caminho, seja através da ação de contrabandistas, traficantes ou até mesmo oficiais de governos (COOK HEFFRON, 2018; OBINNA, 2021). De forma semelhante, a violência cultural é identificada em discursos xenofóbicos, nacionalistas ou que caracterizam os migrantes como criminosos ou terroristas (HERNÁNDEZ e PORRAZ GÓMEZ, 2020).

Além das definições propostas por Galtung (1969;1990) e expostas acima, outro conceito também presente na literatura e que pode ser aplicado à análise do contexto atual

salvadorenho é o de *violência social armada*. Ao abordar este tema, León e Tager (2016) explicam que este é um fenômeno que se diferencia da violência convencional, ou seja, a violência expressa sobretudo em guerras civis e interestatais, que por muito tempo centralizou a atenção da comunidade internacional.

Para os autores, com a fim da Guerra Fria e as mudanças na ordem mundial, tornou-se evidente que outras formas de violência, para além dos conflitos entre Estados e guerras civis, ameaçavam a segurança internacional e os objetivos de desenvolvimento. Problemas como redes internacionais de tráfico de drogas e de pessoas, violência de gangues em zonas periféricas e o aumento nas taxas de homicídio em países como El Salvador, chegando inclusive a níveis mais elevados do que durante o período da Guerra Civil (1979-1982), foram então incluídos como reflexos da violência social armada (LEÓN e TAGER, 2016).

Para explicar a manutenção deste fenômeno nas sociedades, León e Tager (2016) sugerem analisar o processo de formação dos Estados fazendo comparações entre as chamadas sociedades pacificadas e as não-pacificadas. Sobre a primeira categoria, os autores explicam que nestes contextos a violência torna-se residual, marginal, disfuncional e privada. Ou seja, a violência existente é o que sobrou do processo efetivo de pacificação, persistindo às margens da sociedade, não sendo mais central para sua dinâmica. Esta violência é caracterizada como privada por não afetar o âmbito público. Como exemplo, os autores citam a região da Europa Ocidental, onde durante o processo de pacificação interna, a partir da Idade Média, as autoridades reivindicaram o monopólio dos meios de violência na sociedade e a legitimidade para usá-los. Ainda, a violência foi limitada na sociedade através de um processo de contenção que a afastou do espaço público, levando-a para a esfera privada. O foco nas ameaças e alvos internos aos países também foi reduzido dada a maior atenção aos alvos externos (LEÓN e TÁGER, 2016). Assim, a existência de ameaças externas no contexto europeu tornou necessária a construção de instituições fortes e o a integração entre as sociedades (TILLY, 1992 *apud* LEÓN e TAGER, 2016).

Em cenários como a América Latina, por outro lado, ainda segundo os autores, o caminho para a formação do Estado foi traçado de maneira diferente. Além disso, os processos de pacificação não encontraram os mesmos resultados, sobretudo dadas às falhas nas tentativas de concentração e contenção da violência. Como possíveis explicações, León e Táger (2016) destacam que em muitos casos as autoridades podem não ter tido o interesse e a capacidade de reivindicar de fato o monopólio da violência legítima na sociedade. Ainda, no que concerne ao

processo de contenção do fenômeno, nota-se também a falta de vontade e capacidade para erradicar o recurso à violência por atores não estatais (LEÓN e TAGER, 2016).

Neste sentido, a fragilidade das instituições estatais latino-americanas e a manutenção da violência, historicamente, resultam do desinteresse por parte das elites políticas em desenvolver instituições fortes e nações integradas, visto que na ausência de ameaças externas, a coerção violenta tornou-se estratégia mais barata e viável (CENTENO, 2002 *apud* LEÓN e TAGER, 2016). Este desinteresse é visto por Jenny Pearce (2010) como aspecto característico da formação dos Estados latino-americanos, processo que a autora chama de “perverso”, quando este facilita a reprodução da violência.

Ao analisar este caráter reprodutivo da violência na América Latina, fenômeno que se manteve mesmo em um cenário de transições democráticas, Pearce (2010) destaca que a região tem a história marcada por práticas e imagens da violência, que vão do período colonial, com os massacres da conquista, até às batalhas pela independência e às guerras civis no pós-independência. Em anos mais recentes, outras manifestações da violência tornaram-se frequentes, agora não mais qualificadas por objetivos políticos claramente definidos. Como exemplos, ganham destaque as altas taxas de homicídios, sobretudo nos centros urbanos, muitas vezes ocupados por vítimas do êxodo rural forçado (PEARCE, 2010).

Assim, Pearce (2010) explica que se por um lado o problema da violência é frequentemente visto como “falha do Estado”, por outro, é possível que sua causa seja na verdade algo mais perigoso como o surgimento de formas particulares de Estado, dedicadas ao apoio às elites, que possibilitam a ascensão de novas elites agressivas, cujos objetivos particulares se utilizam da interação e envolvimento permanente com atores violentos, sendo estes considerados partes de um projeto maior. Em meio a este processo, a desigualdade se acentua levando ao sacrifício de determinados grupos sociais em prol da acumulação de riqueza por outros (PEARCE, 2010).

Cabe ainda destacar que, segundo a autora, além de não monopolizar de forma legítima a violência, o Estado latino-americano atua para reproduzi-la e transmiti-la através de espaços de socialização, o que permite sua manutenção a longo dos anos. Como destaca Nordstrom (2002 *apud* PEARCE, 2010),

A violência se insere nesses espaços de socialização e seu uso é muitas vezes um marcador de identidade e autoestima masculinas, o que, por sua vez, impulsiona a transmissão através dos espaços e para as gerações futuras. Com efeito, isso garante o seu ‘amanhã’, embora de forma altamente complexa e não linear (p.288).

Deste modo, a realidade encarada por países como El Salvador nos dias atuais, com base no argumento proposto por Pearce (2010), é compreendida como reflexo do processo de formação do Estado que levou à ascensão elites políticas indiferentes à exclusão social, o que consequentemente impactou os processos de mudança social e cultural que poderiam levar à redução da violência interpessoal (PEARCE, 2010).

## **2.2 Considerações Parciais**

A exposição feita até aqui reuniu os principais conceitos que serão utilizados ao longo do trabalho. Partindo das grandes áreas governança das migrações internacionais e Estudos para a Paz, o capítulo trouxe definições necessárias para análise do cenário atual em El Salvador. Com base nestas definições, o presente estudo utiliza o termo *migração por sobrevivência* para nomear os deslocamentos forçados pela violência no país. Sobre este último fenômeno, além do triângulo conceitual de Johan Galtung (1969; 1990), utiliza-se também o argumento proposto por Jenny Pearce (2010) sobre a formação dos Estados latino-americanos e a reprodução da *violência social armada*. O próximo capítulo retoma este debate, sob uma perspectiva histórica, e traz a revisão da literatura sobre o violência e migração.

### 3. VIOLÊNCIA E MIGRAÇÃO EM EL SALVADOR: O ESTADO DA ARTE

Para compreender o atual estado da arte sobre a relação entre a violência e os fluxos migratórios em El Salvador, este capítulo revisa a literatura dedicada ao tema e está dividido em duas seções. Inicialmente, analisa-se sob perspectiva histórica o fenômeno da violência no país, sobretudo o caminho que culminou com a Guerra Civil na década de 1980. Ainda, são feitos alguns comentários sobre o cenário atual em El Salvador, sobretudo no que concerne à atuação das gangues de rua. Logo em seguida, contextualizando o debate, são expostos os resultados de uma Revisão Sistemática da Literatura (RSL) que reuniu trabalhos dedicados à análise da violência social armada como uma causa para a migração por sobrevivência.

Para a RSL, utilizando, a princípio, a base de dados Scopus, os termos pesquisados foram *migration (or) forced displacement (and) violence (and) El Salvador*. Optou-se pelo uso dos termos *migration* e *forced displacement* por serem ambos comuns em trabalhos sobre migrações internacionais. Ainda, considerando a necessidade de aumentar o *corpus* da pesquisa com trabalhos específicos sobre a violência como causa para a migração, a revisão incluiu também a base Google Acadêmico. A escolha por estas bases se deu não só pelo amplo acesso a publicações que ambas possibilitam, mas por ser possível selecionar os artigos mais relevantes sobre o tema. Além disso, cabe destacar que para a exposição dos resultados encontrados feita nas seções seguintes, foram incluídas também outras referências, identificadas na literatura especializada, bem como os teóricos já citados no primeiro capítulo deste trabalho.

#### 3.1 O Legado Histórico da Violência em El Salvador

Com uma população de cerca de 6,5 milhões de habitantes (WPP, 2019), El Salvador é o Estado com menor espaço territorial da América Latina. Com essa densidade populacional, tornam-se ainda mais graves problemas como a pobreza e a degradação ambiental. No entanto, para a literatura dedicada à sua análise histórica, a questão populacional não é causa única para os desafios enfrentados por El Salvador, isso porque o cenário atual é compreendido apenas quando são analisados os acontecimentos que marcaram os processos de formação econômica e social do país (WHITE, 2008).

Dentro deste debate, Wade (2016) explica que enquanto colônia espanhola, considerando a baixa oferta de recursos naturais e mão-de-obra, sobretudo quando comparado ao México e ao Peru, El Salvador recebeu pouco investimento em infraestrutura por parte da metrópole. Neste período, a economia salvadorenha foi definida pelos moldes dos sistemas de exploração utilizados pela Espanha, que se beneficiava do trabalho escravo das populações

locais, tais como os povos indígenas. Essa estrutura de exploração serviu como base para o surgimento de uma minoria privilegiada, que passaria a governar o país nos séculos seguintes, tornando cada vez mais fortes os traços de desigualdade (WHITE, 2008).

Quando alcançou a independência, El Salvador tinha sua economia voltada para a produção de índigo, corante extraído de plantas cultivadas em solos vulcânicos. No entanto, com a redução dos preços dos corantes alemães e a Guerra Civil nos Estados Unidos em meados do século XIX, a demanda pelo principal produto de exportação salvadorenha reduziu de forma significativa, impactando a economia do país (WADE, 2016). Neste cenário, considerando também as suas características geográficas, El Salvador encontrou com alternativa a produção de café.

A transição da produção de índigo para a de café é fator decisivo para a compreensão do fenômeno da desigualdade social presente em El Salvador até os dias atuais. O cultivo e a exportação da planta possibilitaram a ascensão de uma classe dominante no país. Esta, ao ganhar forças com o crescimento econômico do mercado cafeeiro, passou a ter também poder sobre as decisões políticas do Estado salvadorenho. Posteriormente, as políticas públicas definidas pela classe dominante levariam ao que Sancho (2013) chama de *apartheid social*, isto é, a crescente marginalização de grupos sociais, como os camponeses e os povos indígenas. Durante os primeiros cem anos do pós-independência e por mais sessenta anos de governos militares, esta elite cafeeira dominou o cenário da política nacional em El Salvador (WADE, 2016).

Dialogando com a literatura teórica que sustenta este trabalho, é possível destacar aqui o caráter “perverso” (PEARCE, 2010) do processo de formação do Estado salvadorenho, que abre espaço para uma elite e coloca os seus interesses particulares como seu projeto maior, mesmo levando ao sacrifício e subversão determinados grupos sociais. A exclusão destes grupos torna-se evidente, por exemplo, com a perda do direito de posse de suas terras por diversas famílias de fazendeiros e mestiços comunais que habitavam regiões montanhosas desejadas pelos produtores de café (BOOTH *et al.*, 2018). As pressões que começaram nos governos locais, logo se espalharam por todo o país.

Neste sentido, nota-se a relação entre o conflito de classes e a manutenção da violência estrutural em El Salvador. Como reforça Valiente (2022), a violência que tem suas raízes na desigualdade histórica do sistema socioeconômico salvadorenho, a princípio baseado no domínio de poucos sobre a terra e as riquezas extraídas dos recursos naturais resultantes do

modelo de colonização espanhol, e, posteriormente, na produção e exportação de produtos agrícolas, resulta de um sistema político ilegítimo, ao mesmo tempo em que o sustenta.

A relação entre os interesses particulares de um grupo dominante e as instituições estatais em El Salvador refletiu também na assinatura de leis voltadas para a manutenção de um *status quo*, em defesa dos interesses da elite. A primeira lei do café, por exemplo, aprovada em 1847, ofereceu isenções e benefícios aos produtores que possuíam mais de quinze mil árvores. Já em 1859, o então presidente, General Gerardo Barrios, ofereceu a transferência de terras públicas para o domínio privado, com a exigência de que estes territórios fossem utilizados para a produção de café (WADE, 2016). Ainda no que concerne à distribuição de terras, os anos de 1881 e 1882 foram marcados por reformas que aboliram as terras comunais em El Salvador. Enquanto a *Ley de Extinción de Comunidades* (1881) afetou o direito de posse dos povos indígenas sobre os seus territórios, a *Ley de Extinción de Ejidos* (1882) tirou a propriedade comunal das terras dos camponeses (KEOGH, 1982).

Tais iniciativas fizeram com que El Salvador chegasse ao século XX como um dos países mais desiguais em distribuição de terras em toda a América Latina. Além disso, tornaram crescente o sentimento de indignação entre os camponeses que, insatisfeitos, iniciaram algumas revoltas nos anos finais do século XIX (BOOTH *et al.*, 2010). As revoltas camponeses, apesar de não sucedidas, tornaram-se mais frequentes durante a década de 1880. Como resposta, financiados pelos cafeicultores, os municípios passaram a fazer uso de uma polícia específica para controle social em regiões rurais. Esta, através do alinhamento cada vez maior entre as elites agrárias e os militares, tomaria a forma de uma Guarda Nacional, em 1912 (WADE, 2016).

O sentimento de insatisfação popular, sobretudo por parte dos camponeses e indígenas, ganhou forças com a crise de 1929, iniciada nos Estados Unidos. Dados os impactos sentidos pela economia salvadorenha, os salários dos trabalhadores foram reduzidos ao passo em que pioraram suas condições de trabalho. Neste contexto, as organizações trabalhistas tornaram-se mais fortes e em 1930 foi criado o Partido Comunista Salvadorenho (PCS). No mesmo ano, com a decisão do então presidente Pio Romero Bosque de realizar eleições competitivas para a escolha do próximo a ocupar o cargo, Arturo Araujo, candidato do Partido Trabalhista (PT), alcançou vitória utilizando-se de um discurso em defesa da reforma agrária e dos direitos dos trabalhadores (WADE, 2016). Apesar da vitória de Araújo nas eleições de 1930, as mudanças no cenário político do país fizeram com que a elite buscasse apoio dos militares, que acabaram

derrubando o governo eleito. Com isso, o general Maximiliano Hernández Martínez, então vice de Arturo, assumiu o poder (WADE, 2016).

O uso das instituições do Estado para a reprodução da violência e como arma de controle social tornou-se ainda mais evidente durante a ditadura militar em El Salvador. Se por um lado a chegada dos militares ao poder, apoiados pelos grandes produtores de café, marcou o início de um período de perseguições a líderes opositores e intelectuais, por outro, os governos continuaram a defender de forma direta os objetivos particulares da minoria dominante (SANCHO, 2013). Este contexto de repressão e o sentimento crescente de revolta dos camponeses resultaram em um dos episódios mais sangrentos da história salvadorenha, conhecido como *La Matanza* (O Massacre) e cujos efeitos seriam sentidos por décadas seguintes, impactando inclusive no deflagrar da Guerra Civil no início da década de 1980.

Com a fraude nas eleições municipais em janeiro de 1932, quando o governo se recusou a verificar os resultados em localidades onde o PCS reivindicava vitória, duas organizações de trabalhadores passaram a desenvolver uma atuação mais ativa na luta por direitos: a *Federación Regional de Trabajadores Salvadoreños* (FRTS), que havia sido fundada em 1923 e que funcionaria como a mais importante unidade organizacional a conectar grupos para pressionar o governo por reformas políticas e econômicas (GOULD e LAURIA-SANTIAGO, 2008), e a *Socorro Rojo Internacional* (SRI), cujo líder Augustin Farabundo Martí tinha sido também o responsável pela criação do Partido Comunista Salvadorenho (PCS).

Ainda nas primeiras semanas após a chegada dos militares, greves e protestos foram iniciados. O levante contra o governo passou a adquirir um caráter cada vez mais violento com o passar dos dias. Gould e Lauria-Santiago (2008) explicam que a experiência dos trabalhadores rurais salvadorenhos com a violência causada pelo Estado fez com que estivessem dispostos ao envolvimento em atos também violentos de resistência à repressão. Dessa forma, armados com armas rudimentares, tais como facões e outros instrumentos agrícolas, milhares de trabalhadores e camponeses ocuparam diversas cidades da região ocidental do país (GOULD e LAURIA-SANTIAGO, 2008).

Utilizando-se amplamente da Guarda Nacional como arma de repressão, estima-se que a atuação do governo tenha causado a morte de mais de trinta mil camponeses durante o período de revoltas, dentre estes o próprio Augustin Farabundo Martí (BOOTH *et al.*, 2018). Wade (2016) destaca que muitos dos mortos durante O Massacre não eram participantes reais da rebelião, mas acabaram sendo vítimas de uma política violenta de repressão que não mais distinguia seus alvos. Corroborando com o argumento, Almeida (2008) considera que os

episódios de 1932 em El Salvador representaram um dos maiores atos de insurgência popular da América Latina na década de 1930 e um dos maiores atos de repressão estatal testemunhados nas Américas no século XX.

Se os anos que antecederam ao Massacre foram marcados pelo fortalecimento dos movimentos populares e organizações trabalhistas, o pós-1932 caracterizou-se por um cenário de repressão e de demolição das instituições que haviam apoiado a sociedade civil no final dos anos 1920. A construção de uma força paramilitar dentro da polícia, cujo principal objetivo era garantir o controle social nas províncias, por exemplo, esteve entre as iniciativas de repressão guiadas pelo General Hernández Martínez (ALMEIDA, 2008). Havia, no entanto, discordância entre Martínez e a elite cafeeira sobre as causas para os episódios de 1932. Enquanto o General considerava causas estruturais, para a elite, que negava haver exploração no modelo econômico construído no país, o levante tinha sido efeito da influência do comunismo importado sobre os camponeses ingênuos (WADE, 2016).

Neste cenário, ao tentar ser reeleito para um terceiro mandato em 1944, Martínez foi deposto e sucedido pelo General Salvador Castañeda Castro, que acabou também perdendo o cargo ao tentar estendê-lo (WADE, 2016). A retirada de Castro do poder, sendo ele um representante da velha guarda das forças armadas de El Salvador, significou uma divisão entre os militares mais antigos e os mais jovens na carreira, que logo em seguida criaram o Partido Revolucionário de Unificação Democrática (PRUD). Apesar de envolto por discursos em defesa das reformas necessárias no país, na prática, o regime dos jovens militares mostrou-se também corrupto e repressivo (BOOTH *et al.*, 2010). Assim, entre 1948 e 1979 a política nacional salvadorenha foi marcada por golpes sucessivos, por vezes amparados por discursos reformistas, por outras, de caráter mais repressivos (WADE, 2016).

A década de 1960 assistiu acontecimentos decisivos na construção do caminho que levaria El Salvador à Guerra Civil em 1980 (WHITE, 2008). Por um lado, as eleições relativamente competitivas, apesar de não abertas, permitiram a vitória de Julio Adalberto Rivera como presidente em 1962. Por outro lado, estes anos também viram o crescimento de organizações da sociedade civil, como sindicatos e Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Para eleger Rivera, o Partido Revolucionário de Unificação Democrática (PRUD), seguindo o exemplo do Partido Revolucionário Institucional (PRI) do México, se reestruturou em Partido da Conciliação Nacional (PCN). Na disputa, grupos da oposição, dentre estes o Partido Democrata Cristão (PDC), optaram pela abstenção por questionarem o comportamento do PCN (WADE, 2016).

White (2008) explica que a gestão de Rivera, que durou até 1967, seguiu um sistema de poder em favorecimento à menor das elites entre os militares, ao passo em que se mantinha inabalável a oligarquia. Para as eleições municipais de 1964, o então presidente permitiu a participação de outros partidos. Como consequência, grupos como o Partido Democrata Cristão (PDC) acabaram ganhando mais espaço na política salvadorenha causando incômodo aos militares no poder no início da década de 1970, que reagiram buscando enfraquecer a oposição, em um primeiro momento através de fraude eleitoral, mas logo depois utilizando-se da repressão (WADE, 2016).

Apesar da mudança nos discursos da política nacional durante os anos 1960, que passaram a fazer menção às reformas necessárias para a redução das desigualdades e melhoria nas condições de vida das classes mais pobres, o contexto social marcado pela pobreza da maior parte da população de El Salvador não foi alterado, sobretudo dada à influência direta da elite, ignorando leis e quaisquer iniciativas de mudança do *status quo* (WHITE, 2008). Nos anos seguintes, a política salvadorenha continuou a caminhar a passos largos para o conflito que se iniciaria na década de 1980. A União Nacional Opositora (UNO), resultado da junção do Movimento Nacional Revolucionário (MNR) com a União Democrática Nacionalista (UDN) e o Partido Democrático Cristão (PDC), indicou José Napoleão Duarte como candidato para as eleições presidenciais de 1972. Após a divulgação de um resultado que indicava a vitória de Arturo Armando Molina, do Partido da Conciliação Nacional (PCN), a UNO reivindicou a vitória através de protestos, sob a justificativa de ter havido fraude eleitoral. Apesar dos esforços, Arturo assumiu o cargo, enquanto Duarte foi forçado a recorrer ao exílio (WADE, 2016).

Enquanto presidente, o nacionalismo anticomunista da gestão de Arturo Molina foi materializado em iniciativas como a ocupação militar das universidades. Em contrapartida, protestos estudantis se espalharam pelo país, com forte repressão do governo, causando a morte de muitos estudantes (WHITE, 2008). Neste cenário, a Organização Democrata Nacionalista (ORDEN), criada pelos militares, passou a ser amplamente utilizada como ferramenta de controle social. Outro órgão criado pelo governo no mesmo período, também sob o argumento da luta contra a ameaça comunista, foram as Forças Armadas de Libertação Anticomunista – Guerra de Eliminação (FALANGE).

Wade (2016) destaca que estas organizações paramilitares e os chamados “esquadrões da morte” que se espalharam pelo país, dentre estes o *Mano Blanca* (Mão Branca), patrulhavam o campo com o objetivo de exterminar “comunistas”, incluindo padres, estudantes, líderes de

sindicatos, camponeses ou políticos progressistas. Sobre estes grupos, Matijascic (2014) explica que

dentro do contexto local manutenção dos interesses da oligarquia salvadorenha e da convencional conservação da estrutura de poder, esses policiais foram instruídos pelas autoridades militares locais para reprimir qualquer movimento oposta ao governo instituído nos anos 1960 e 1970. Operando na clandestinidade, pode-se dizer que os esquadrões da morte cumpriram dupla função: a do contexto interno, manutenção do *status quo*, e a da Guerra Fria, perseguindo e exterminando grupos de esquerda (p. 62).

Os episódios ocorridos durante as eleições de 1972 foram repetidos no cenário da disputa em 1976. A União Nacional Opositora (UNO), neste ano, indicou como candidato Ernesto Antonio Claramount. Mais uma vez, após as fraudes praticadas pelo partido no poder, protestos foram iniciados pela oposição e fortemente repreendidos pelo governo. Neste cenário, o resultado das eleições indicou a vitória de Calos Humberto Romero (PCN), enquanto Claramount, seguindo os passos de José Napoleão Duarte, precisou ser também exilado.

Um ponto marcante da chegada de Romero ao poder diz respeito ao uso da Lei de Defesa e Garantia da Ordem Pública, que permitia a prisão de quaisquer suspeitos, fato que se repetiu com muitos participantes de protestos contra o governo (WHITE, 2008). No contexto regional, o fim da ditadura da dinastia Somaza na Nicarágua agravou tensões no governo salvadorenho. Com o enfraquecimento da sua gestão e os crescentes protestos, Romero acabou perdendo o poder para um grupo formado por militares e civis, comandado pelo Coronel Jaime Abdul Gutierrez (WADE, 2016).

Os meses de janeiro e outubro de 1980 foram marcados, respectivamente pelo surgimento da Coordenação Revolucionária das Massas, formadas por membros de diferentes grupos, e a criação da Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN), composta por guerrilheiros e carregando em seu nome uma homenagem a Augustin Farabundo Martí, vítima do Massacre de 1932. Antes que se iniciasse a Guerra Civil, um acontecimento decisivo foi o assassinato do Arcebispo Óscar Romero, conhecido pela luta em defesa dos direitos humanos, grande amigo do padre Rutílio García, também ativista, e que havia sido assassinado em 1977. Ao ser nomeado arcebispo de San Salvador, Romero era visto como apenas mais um apoiador dos ricos. No entanto, seis meses após a sua nomeação, a atuação do arcebispo já surpreendia a população salvadorenha por seus esforços em defesa dos mais pobres (VALIENTE, 2022).

Por seu papel e o trabalho social desenvolvido, a morte de Romero tornou ainda mais forte o sentimento de revolta entre mais marginalizados na sociedade salvadorenha. Ainda, outro evento marcante nos meses que antecederam o início da Guerra Civil, foi o estupro e

assassinato de quatro mulheres da igreja que protegiam refugiados e perseguidos da aliança militar oligárquica, crimes estes cometidos por cinco membros das forças de segurança (WADE, 2016).

### **3.1.1 Da Guerra Civil à Paz Negativa**

Ao chegar à Guerra Civil em 1980, a trajetória histórica de El Salvador já havia sido definida pelo uso da violência como ferramenta de mudança, seja por conquistadores, colonizadores, índios, escravos, líderes de independência, militares ou demais grupos sociais. Como efeito, após doze anos de conflito, além das mais de setenta mil mortes, dos deslocamentos forçados e da destruição da estrutura física do país, El Salvador carregaria uma marca em sua história causada pelo sangue derramado (WHITE, 2008).

Sob o comando do Coronel Jaime Abdul Gutierrez, a junta civil-militar que passou a governar o país com a queda de Carlos Humberto Romero acabou se desintegrando ao contrariar os interesses da elite com tentativas de implementação das reformas sociais e econômicas demandadas pela população, mesmo justificando que tais medidas eram necessárias como meio para conter a insurgência crescente (NEGROPONTE, 2012). Ao enfraquecer-se, o grupo que ocupava o topo da política nacional salvadorenha recorreu às Forças Armadas para resistir às pressões e, para isso, recebeu também apoio dos Estados Unidos. Durante a administração Jimmy Carter (1977-1981), temendo uma vitória por parte dos insurgentes, o governo estadunidense forneceu ajuda aos líderes políticos salvadorenhos através de um programa de apoio militar (WHITE, 2008).

A participação dos Estados Unidos na Guerra Civil (1980-1992) em El Salvador e na política doméstica do país de forma mais ampla é, de acordo com Negroponte (2012), imprescindível para a compreensão do conflito. A autora argumenta que a atuação estadunidense no país fortaleceu ainda mais uma relação de dependência econômica, além de agravar a luta interna. Utilizando-se de um discurso em defesa do combate ao comunismo, o governo dos Estados Unidos protegeu e cultivou a gestão de um presidente centrista, incapaz de vencer a guerra, fornecendo a este apoio e treinamento militar.

Se a por um lado a administração Carter proveu recursos consideráveis às Forças Armadas salvadorenhas, com a chegada de Ronald Reagan ao poder, a parceria entre os dois países seria ainda mais decisiva para os rumos do conflito. Com a desintegração da junta civil-militar, o grupo que permaneceu com o poder era composto por militares considerados representantes da linha-dura, sendo seus interesses políticos ainda mais harmoniosos com os interesses da elite. Com isso, fortaleceu-se o argumento de que El Salvador havia chegado a tal

ponto dada à invasão soviética no hemisfério, facilitada pelo ambiente político permissivo criado pelo presidente Jimmy Carter na região (WADE, 2016).

Como resultado, a violência intensificada alcançou níveis incontroláveis, expressos em abusos aos direitos humanos, cometidos por esquadrões da morte e forças de segurança associadas às forças armadas salvadorenhas (NEGROPONTE, 2012). Sobre este tema, White (2008) afirma nos anos da administração Carter, por exemplo, mesmo que a defesa dos direitos humanos estivesse presente nos discursos do governo, não existiu um padrão de verificação sobre o uso dos recursos cedidos às forças armadas em El Salvador. Como consequência, enquanto afirmavam perseguir apenas criminosos e subversivos, na prática a maior parte das suas vítimas eram civis desarmados.

O caráter descontrolado do conflito em território salvadorenho, quando visto à luz dos conceitos propostos por Galtung (1969-1990), previamente expostos neste trabalho, contribui para a compreensão do fenômeno da violência social armada nos dias atuais no país e a consequente relação entre esta e os deslocamentos forçados. Com base em narrativas sobre a Guerra Civil (1980-1992), sobretudo sobre os atos de violência direta cometidos, é possível inferir, por exemplo, como este período impactou na construção da violência cultural que se reflete hoje na atuação de grupos criminosos em El Salvador. Nas palavras de Negroponte (2012),

As forças de segurança invadiam as casas antes do amanhecer, arrastavam pessoas para prisões conhecidas e desconhecidas, onde a tortura era a norma. Então, os corpos dos cidadãos eram jogados fora de caminhonetes para serem deixados nas ruas e nos lixões das cidades provinciais. Essa brutalidade foi realizada em nome do anticomunismo (p.27).

Apesar das barbaridades cometidas pelos esquadrões da morte, o envolvimento de líderes destes grupos na política nacional salvadorenha tornou-se ainda mais direto nos anos do conflito. Em 1981, por exemplo, o major Roberto D'Aubuisson, que havia atuado como chefe da União dos Guerreiros Brancos, grupo de perseguição a padres que orgulhosamente carregava o slogan “Seja um patriota, mate um padre!”, criou a Aliança Republicana Nacionalista (ARENA). O partido criado por D'Aubuisson tornou-se um dos mais influentes nos anos seguintes (WADE, 2016).

Em dezembro do mesmo ano, o episódio que passou a ser chamado o Massacre de El Mozote entraria para a história salvadorenha como um dos atos de violência direta mais marcantes do período da guerra. Na ocasião, o Batalhão de Atlacatl, sob treinamento militar fornecido pelos Estados Unidos, invadiu a aldeia de El Mozote, no departamento de Morazán, assassinando centenas de moradores, fossem eles homens, crianças ou mulheres, no decorrer

de dias (WHITE, 2008). Nas palavras de Menjívar e Rodríguez (2005), “os soldados do Batalhão Atlacatl de elite decapitaram aldeões, estupraram meninas antes de matá-las e massacraram homens, mulheres e crianças pequenas em grupos separados com suas armas M-16 fornecidas pelos EUA” (p.14-15).

No momento quando ocorriam as eleições para a Assembleia Constituinte, em 1982, o conflito em El Salvador já havia causado a morte de mais de 30.000 pessoas e levado outras 600.000 à condição de refugiadas (WHITE, 2008). Sendo maioria no legislativo, o partido criado por Roberto D’Aubuisson conseguiu colocá-lo como presidente da Assembleia. Neste cenário, para as eleições presidenciais que ocorreriam em 1984, a indicação da Assembleia Constituinte como candidato foi o advogado e economista Álvaro Alfredo Mangaña Borja (WHITE, 2009).

Interessados em eleger José Napoleón Duarte, candidato indicado pelo Partido Democrático Cristão (PDC), os Estados Unidos manipularam as eleições salvadorenhas de 1984 através de ajuda financeira (HOWARD, 2008 *apud* ONG, 2015). Considerando estas interferências, a FMLN negou-se a participar de eleições no período entre 1982-1989. Antes que fossem iniciadas as negociações para os acordos de paz, a ARENA, que era no momento o partido de direita mais influente na política do país, indicou Alfredo Cristiani como candidato para a presidência. Conseguindo vitória na disputa contra Fidel Chávez Mena (PDC) e com um discurso em defesa da paz e da recuperação econômica, Cristiani deu início a uma série de reformas neoliberais, partindo dos setores bancário e financeiro, com o intuito de fazer de El Salvador um centro financeiro na América Latina. Neste mesmo período, com fortes críticas os processos eleitorais e fraudes que vinham ocorrendo no país, a FMLN intensificou suas atividades sofrendo ainda mais repressão dos militares (BOOTH, *et al.*, 2010).

Se no cenário internacional o início da década de 1990 caracterizou-se pelo fim da Guerra Fria, no contexto regional, ainda em 1989, presidentes de países da região já haviam pedido uma maior participação da Organização das Nações Unidas na promoção da paz. Com isso, em El Salvador, as negociações entre a ONU, o governo e a FMLN representaram a primeira mediação da organização em uma guerra civil (WADE, 2016).

O término da Guerra Civil (1980-1992) em El Salvador ocorreu com a assinatura dos Acordos de Paz de Chapultepec, em janeiro de 1992. Após dois anos de negociações mediadas pela Organização das Nações Unidas, mais de 75.000 pessoas já haviam sido mortas quando o conflito teve fim. Além de cessar o conflito armado que já se estendia por doze anos, os Acordos de Chapultepec impactaram o sistema político salvadorenho, aprofundando o processo de

democratização do país, sobretudo ao permitirem que as partes envolvidas na guerra se tornassem partidos políticos (AZPURU, 2018).

O caminho percorrido até Chapultepec foi construído através da assinatura de cinco documentos. Em abril de 1990, o Acordo de Geneva objetivou a garantia e a promoção da democracia e dos direitos humanos, além do término do conflito armado. Neste momento, apesar de concordarem em manter as negociações secretas, foi permitida a consulta às organizações da sociedade civil. Ainda no mesmo ano, as partes em negociações se reuniram em Caracas, capital venezuelana, onde definiram a agenda de encontros futuros e quais temas deveriam ser abordados (WADE, 2016).

Em julho de 1990, outro documento foi assinado. Caracterizado pelo compromisso das partes com os direitos humanos, baseadas na lei nacional e em tratados internacionais, o Acordo de San José teve também como impacto a criação da Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL) (WADE, 2016). Matijascic (2014) explica que este primeiro ciclo de negociações incluiu a discussão de temas relevantes para o cessar do conflito. Dos temas abordados, a autora cita a atuação das forças armadas, os direitos humanos, os sistemas judicial e eleitoral, a reforma constitucional, assuntos econômicos e sociais, e a reintegração dos ex-combatentes da FMLN ao convívio civil.

No ano seguinte, em 1991, as negociações caminharam com a assinatura do Acordo do México, em um segundo ciclo de negociações que incluíram debates sobre as reformas constitucionais, das forças armadas, do judiciário e do sistema eleitoral (MATIJASCIC, 2014). Wade (2016) explica que como resultado, o Acordo do México proporcionou a criação de um Órgão de Inteligência do Estado, a Polícia Nacional Civil e o Tribunal Superior Eleitoral. Ainda, a autora destaca a formulação da Procuradoria Nacional para a Defesa dos Direitos Humanos e a Comissão da Verdade. Ainda em 1991, o Acordo de Nova York propôs a criação da Comissão Nacional para Consolidação da Paz (COPAZ), sendo este um organismo multipartidário, composto por dois representantes do governo, dois da FMLN e um de cada partido ou coalizão da Assembleia Legislativa (WADE, 2016).

Por fim, em janeiro de 1992, o Acordo de Paz de Chapultepec marcou o término da Guerra Civil salvadorenha. O primeiro dos sete capítulos que compõem o documento dedicou-se à confirmação do Acordo do México, cujo principal objetivo era a reestruturação das forças armadas. O segundo capítulo, por sua vez, abordou a criação de uma nova força policial, a Polícia Nacional Civil. Os capítulos três e quatro trataram das reformas judicial e eleitoral, fortalecendo, mais uma vez, o Acordo do México, e os dois últimos discorreram sobre a

reintegração da FMLN na sociedade como um partido político e o próprio cessar do conflito armado (WADE, 2016).

### **3.1.2 Do Pós-guerra às Expressões Contemporâneas da Violência**

Para o debate proposto neste trabalho, que analisa a relação entre a violência social armada e a migração por sobrevivência em El Salvador, a exposição feita até aqui mostrou como desde o período colonial o país foi afetado pela violência. Os doze anos da Guerra Civil entraram para a história salvadorenha como o período quando as expressões do fenômeno alcançaram níveis extremos, causando impactos sentidos até os dias atuais. As marcas deixadas pelo conflito evidenciam como apesar dos principais objetivos propostos pelos Acordos de Paz terem sido alcançados, as suas falhas, sobretudo no que concerne à não inclusão de temas cruciais para a reconstrução do país, contribuíram para a manutenção de um contexto violento (AZPURU, 2018).

Neste sentido, mesmo com dinâmica diferente e se utilizando de novos atores, a própria existência da violência somada a outros problemas sociais questionam a qualidade da paz alcançada com os Acordos de Chapultepec (JONES, 2018). Recorrendo aos conceitos propostos por Galtung (1969), pode-se, assim, compreender que o cessar do conflito armado em El Salvador representou o alcance de uma paz negativa que permitiu a continuidade das injustiças sociais e não resultou na redução da violência estrutural. Como reflexo, no cenário atual, o que se percebe é uma população ainda vitimada por problemas sociais como o fortalecimento do crime organizado e a migração em massa (CANTOR, 2016).

Ao discorrer sobre as raízes para a continuidade da violência no pós-guerra, Azpuru (2018) questiona a ausência de reformas socioeconômicas e de meios para o fortalecimento das instituições do Estado nas negociações para os acordos. Assim, para a autora, através da fraqueza do Estado salvadorenho, problemas como o aumento do narcotráfico e a deterioração da violência de gangues ganharam espaço para penetração e crescimento no país. Tais falhas podem ser atribuídas a fatores como a centralidade da atenção dos partidos em negociação à causa imediata da guerra, ou seja, a falta de espaço no sistema político para partidos de esquerda (AZPURU, 2018).

Com análise semelhante, Wade (2016) salienta que se por um lado não é possível destacar uma causa única para o início da Guerra Civil em El Salvador, por outro, também não há uma única explicação para a violência posterior ao seu término. Contudo, a autora cita quatro pontos que devem ser considerados neste debate. O primeiro destes corresponde à fraqueza das instituições estatais e à impunidade. Com a rápida dissolução das forças armadas, sem que

houvesse um plano transitório, El Salvador vivenciou um período marcado por um vazio em segurança. Somado a isso, o processo de transição da Polícia Nacional (PN) para a Polícia Nacional Civil (PNC) também foi negativamente afetado pela continuidade do fornecimento de recursos do governo à primeira. Ainda, a crescente desconfiança da população, resultante sobretudo da corrupção cometida pelo PCN, privou muitos cidadãos do interesse em denunciar crimes sofridos (WADE, 2016).

A marginalização, por sua vez, é vista pela autora como outro fator a ser considerado. Em cenários pós-conflito, a marginalização pode ser aumentada devido aos custos econômicos sofridos, tais como a perda do crescimento, a destruição da infraestrutura do país ou a falta de acesso à educação. No contexto salvadorenho, o problema da desigualdade tornou-se ainda mais acentuado com a aplicação de políticas neoliberais, cujos impactos levaram à concentração extrema da riqueza (WADE, 2016).

Além da violência estrutural crescente pelos motivos acima citados, é possível relacionar o conceito de violência cultural de Galtung (1990) ao argumento de Wade (2016). A autora explica que o uso da violência como ferramenta para a resolução de conflitos, aspecto comum nos acontecimentos históricos em El Salvador, tornou-se ainda mais evidente com a Guerra Civil. Ainda, a brutalidade dos crimes cometidos, como a exposição pública de corpos, por exemplo, funcionou durante os doze anos da guerra como um meio para tornar mais forte o medo e a insegurança no país. Neste debate, Wade (2016) destaca que diversos trabalhos abordam a violência do pós-guerra como uma extensão do conflito, já que “se torna parte das normas culturais de uma sociedade” (WADE, 2016, p.157).

O quarto e último ponto trazido pela autora supracitada relaciona-se aos fluxos migratórios intensificados durante o conflito salvadorenho. A saída forçada de muitos cidadãos do país, sobretudo com destino aos Estados Unidos, teve como consequência posterior o aumento das deportações. Em 1996, com a assinatura da Lei de Reforma da Imigração Ilegal e Responsabilidade dos Imigrantes, o governo estadunidense passou a enviar de volta a El Salvador muitos daqueles que haviam fugido da guerra. Este retorno obrigatório tornou-se ainda mais complexo dadas às dificuldades de reinserção desta população de volta ao país. Marginalizados e socialmente isolados, muitos jovens acabaram unindo-se às gangues de rua e ao crescente crime organizado (WADE, 2016). Nos dias atuais, estes grupos estão entre os atores envolvidos em atos de violência em El Salvador, e que continuam a ser uma das principais razões para a migração por sobrevivência. Dedicar-se a próxima subseção a uma breve exposição sobre estas expressões contemporânea do fenômeno da violência.

### 3.1.3 O Cenário Atual

Os acontecimentos históricos brevemente descritos na seção anterior deste trabalho fizeram com que El Salvador chegasse aos dias atuais como um dos países mais violentos da América Latina (ICG, 2017). Com efeito, atores como organizações para o tráfico de drogas, esquadrões da morte e grupos paramilitares desenvolvem atividades que expõem a população salvadorenha às diversas expressões da violência. Neste cenário, as gangues de rua estão entre os principais propagadores da violência social armada no país. Chamadas localmente de “*maras*” ou “*pandillas*”, as gangues formam uma rede de jovens associados ao crime e que estão organizados majoritariamente em dois grupos centrais: a *Mara Salvatrucha* (MS-13) e a Gangue da Rua 18 (*Barrio-18*), sendo a última dividida nas facções *18-Sureños* e *18-Revolucionarios* (CRUZ, 2019).

Considerando o tamanho territorial e a população de El Salvador, a expansão da MS-13 e da *Barrio-18* acentuou o problema da violência de forma mais marcante no país. Apesar de não haver consenso sobre o assunto, de acordo com relatório elaborado pelo *International Crisis Group*, estima-se que El Salvador possua, atualmente, um número de aproximadamente 60.000 integrantes de gangues de rua, sendo, por este motivo, o país com a maior quantidade de membros de gangues ativos da região (ICG, 2017). Apesar destes grupos terem ganhado forma e tamanho através do contato com outras gangues nas periferias do sul da Califórnia, e de terem chegado a países como Honduras e El Salvador com as deportações estadunidenses na década de 1990 (RICHANI, 2010), para Cruz (2019), é possível identificar o processo de evolução das *maras* salvadorenhas através de três momentos decisivos.

O primeiro deles corresponde aos anos que antecedem à década de 1990, quando as gangues eram pequenos grupos que não possuíam relação entre si e que se envolviam em pequenos conflitos pelo controle de espaços públicos e bairros. As principais atividades desenvolvidas pelas *maras* deste período eram roubos e brigas de rua, tendo estas uma relação próxima com a comunidade (CRUZ, 2019). O segundo momento, ainda de acordo com Cruz (2019), tem início com o fim da Guerra Civil salvadorenha. Neste período, nota-se a influência da chegada dos jovens que haviam imigrado nos Estados Unidos e sido expostos ao padrão de comportamento dos grupos criminosos da periferia estadunidense. Segundo o autor, o retorno destes indivíduos transformou a dinâmica das gangues locais e contribuiu para a união de diferentes grupos nas duas grandes *maras* existentes até os dias atuais. Por fim, um terceiro momento citado pelo autor corresponde às políticas *mano dura* que começaram a ser aplicadas pelos governos salvadorenhos no início dos anos 2000, e que acabaram impactando o *modus*

*operandi* das gangues. Corroborando com Cruz (2019), Cantor (2016) destaca que esta abordagem utilizada nas últimas décadas por sucessivos governos, baseada no combate ao fogo com fogo, tem sido considerada ineficaz ou até mesmo causa para mais violência, sobretudo por influenciar as gangues a se organizarem melhor.

Atualmente, as *maras* compõem suas receitas através de extorsões e, em menor quantidade, do tráfico e venda de drogas, vitimando, em sua maioria, pequenos e médios empresários, comerciantes informais e trabalhadores de meios de locomoção (ICG, 2017). Tais atividades criminosas estão espalhadas pelo país e ocorrem, em muitos casos, guiadas por líderes que se localizam nas prisões salvadorenhas (CRUZ e DURAN-MARTÍNEZ, 2016).

Com objetivos como o de traçar o perfil dos indivíduos que compõem tais grupos, Cruz *et al.* (2017) desenvolveram um estudo que utilizou como técnicas de coleta de dados a realização de mais de 30 entrevistas em profundidade com especialistas no assunto, dentre eles alguns que já haviam sido integrantes de alguma *mara*, e cerca de 1.200 entrevistas gerais com membros e ex-membros de gangues em todo o país. O estudo constatou que os grupos criminosos são compostos majoritariamente por homens (90,5% dos entrevistados), em sua maioria com idades abaixo dos trinta anos (75%). Destes, considerando a hierarquia dentro do grupo, 76,2% dos entrevistados ocupavam a posição de “soldados”, 15% eram colaboradores ou informantes, e 8,9% estavam em postos de liderança. Sobre a chegada destes indivíduos ao crime, o estudo mostrou que a metade dos entrevistados havia integrado à gangue com idade igual ou inferior a 15 anos (CRUZ *et al.*, 2017)<sup>1</sup>. Ainda no que concerne ao perfil destes grupos, a MS-13 é considerada a maior das *maras* em atividade em El Salvador, com um número de integrantes duas vezes maior do que a soma das duas facções da *Barrio-18* (ICG, 2020).

Um dado que expõe a relação entre a atuação das gangues de rua e o fenômeno da violência social armada em El Salvador é a taxa de homicídios. No início dos anos 2000, com a aplicação da abordagem *mano dura* com o objetivo de conter a atuação das gangues, a taxa de homicídio alcançou níveis ainda mais elevados e as gangues converteram-se em grupos criminosos organizados (CRUZ e DURÁN-MARTÍNEZ, 2016). Além disso, com o encarceramento em massa de jovens e a consequente superlotação do sistema prisional, as gangues puderam ter o domínio de vários presídios espalhados pelo país. Assim, superpovoando prisões em um contexto de forte repressão, as gangues se fortaleceram e se

---

<sup>1</sup> Os autores salientam que apesar do estudo não reivindicar uma representatividade de toda a população que integra as gangues atuantes em El Salvador, os dados coletados fornecem informações válidas para que se possa traçar o perfil dos indivíduos associados a estes grupos. Ainda, destacam que considerando o tamanho da amostra, é possível identificar tendências e comparar diferentes organizações de gangues (CRUZ *et al.*, 2017).

reestruturaram em redes organizadas ao nível nacional (CRUZ, 2019). Ao colocar membros de uma mesma quadrilha em um espaço comum, as iniciativas da abordagem *mano dura* utilizada pelos governos salvadorenhos tornaram mais fácil o diálogo entre tais indivíduos, possibilitando um sistema de comunicação para além das prisões (CRUZ, 2010). Como resultado, se em 2000 El Salvador possuía uma taxa de 60.3 homicídios a cada cem mil habitantes, este número chegou aos 64.6 em 2006 (UNODC, 2022).

Esta relação entre a atuação das *maras* salvadorenhas e taxa de homicídios tornou-se ainda mais clara quando através de negociações com o governo salvadorenho, as duas maiores gangues do país acordaram em estabelecer uma trégua. Ainda em 2012, durante a administração do então presidente Mauricio Funes (FMLN), apoiados por oficiais do governo (ICG, 2020), vários líderes de gangues presos já haviam concordado com uma trégua que durou até 2014. Em relação a este primeiro momento, em 2013, ano seguinte ao acordo, a taxa de homicídio já havia caído em 40%. Com o fim da trégua em 2014, os números voltaram a subir alcançando níveis recordes em 2015, quando El Salvador ocupou o topo da lista dos países com as maiores taxas de homicídios do mundo, chegando a 105 homicídios a cada cem mil habitantes (UNODC, 2022). Já em março de 2016, quando a MS-13 e a *Barrio-18* anunciaram um cessar-fogo com intuito de evitar as medidas de emergência ameaçadas pelo governo, o resultado foi a redução mais uma vez em 40% das taxas dos quatro meses seguintes (UNODC, 2019).

Em 2019, com a chegada de Nayib Bukele ao poder, indicado pelo partido de direita Grande Aliança Pela Unidade Nacional (GAN), El Salvador vivenciou um momento marcante na sua história ao eleger como presidente o candidato que não representava os tradicionais partidos ARENA e FMLN, que haviam governado o país desde o fim Guerra Civil (1980-1992). Desde o seu início, a gestão de Bukele tem chamado a atenção global dada à redução nos homicídios e desaparecimentos que caíram em cerca de 60% e 40%, respectivamente (ICG, 2020). Figura marcante nas redes sociais, sobretudo no Twitter, Bukele mantém enorme popularidade no país. Como reflexo, seu recém-fundado partido *Nuevas Ideas* e seus aliados alcançaram vitória significativa nas eleições municipais e legislativas em fevereiro de 2021 (ROQUE BALDOVINOS, 2021).

No entanto, outro aspecto característico do atual governo salvadorenho diz respeito ao perfil intimidador do presidente em relação às oposições políticas, com ataques frequentes à ARENA e à FMLN, mantendo também uma postura de desacordo e confronto com instituições estatais (ICG, 2020). Somado a isso, Bukele tem dado continuidade a um discurso de forte luta contra a atuação das gangues de ruas, que em muitos casos se materializa em ações vistas por

especialistas e pela comunidade internacional como violações aos direitos humanos e que vão contra a garantia do funcionamento das instituições democráticas (ROSEN *et al.*, 2022; ICG, 2020).

As iniciativas de Bukele contra o crime têm sido justificadas pelo presidente como a causa para a redução da violência. No entanto, mesmo que os números em homicídios tenham diminuído, chegando a 37 a cada 100.000 habitantes ainda em 2019 (UNODC, 2022), com considerável diferença em relação ao recorde de 2015, dados referentes a abusos de direitos humanos, sequestros, desaparecimentos forçados e outras expressões da violência seguem preocupantes (ROSEN *et al.*, 2022). As extorsões por grupos criminosos, por exemplo, aumentaram em 17,2% em 2019, com um em cada cinco micro e pequenos negócios sendo vítima de extorsão. O setor privado como um todo, por sua vez, despende o equivalente a 3% do PIB do país com extorsões (ICG, 2020).

Tendo compreendido o caminho para o cenário atual em El Salvador e a relação entre a construção histórica do país e o fenômeno da violência, a seção seguinte deste capítulo traz o debate sobre a violência social armada como causa para a migração por sobrevivência. Com base em uma Revisão Sistemática da Literatura, foi possível compreender a recorrência de subtemas nas publicações que tratam do tema. Dentre estes, a literatura destaca o contexto histórico salvadorenho e sua relação com o fenômeno da violência, já descritos neste trabalho, a migração de mulheres, jovens e crianças, as expressões atuais da violência no país, e os desafios para o reconhecimento dos migrantes por sobrevivência enquanto refugiados.

### **3.2 Da Relação Entre a Violência e a Migração por Sobrevivência**

Após a morte de cerca de 75.000 cidadãos salvadorenhos, a Guerra Civil (1980-1992) no país chegou ao fim em cenário marcado por instabilidade econômica, fraqueza institucional e a consequente manutenção de problemas sociais. Com isso, a evidente ausência da paz no Estado salvadorenho (ROTT e HARTNETT, 2018) materializou-se em questões como o aumento do narcotráfico, o declínio econômico e a deterioração da violência de gangues, que encontraram na fraqueza do Estado oportunidade de penetração e expansão (AZPURU, 2018).

Neste contexto, outra consequência direta do conflito armado foi a intensificação das migrações com destino aos Estados Unidos. Gómez-Johnson (2015) explica que antes da guerra, os fluxos migratórios já eram realidade em El Salvador, mas estes cresceram consideravelmente nas décadas seguintes ao conflito. Usando dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a autora destaca que se aproximadamente 5 mil salvadorenhos viviam nos Estados Unidos durante a década de 1960, esse número cresceu para

96.600 em 1980, chegando a 464.100 em 1990, e algo próximo a 651.000 no ano 2000 (PNUD, 2005 *apud* GÓMEZ-JOHNSON, 2015).

Se por um lado a migração foi vista pelos salvadorenhos como uma alternativa para escapar da insegurança causada pela Guerra Civil, por outro, as deportações de centro-americanos do território estadunidense foram fator chave para o aumento da violência no país no pós-guerra, como descrito na seção anterior deste trabalho. Neste debate, Osuna (2020) explica que as cidades que receberam os refugiados de El Salvador passavam também por mudanças políticas e sociais. Com isso, enfrentando barreiras culturais e sem oportunidades de emprego, estes jovens vivenciaram um processo de segregação social em centros urbanos como Los Angeles. Assim, esta população deixou “um país cujo tecido social havia sido dilacerado por guerras psicológicas e físicas, apenas para chegar em uma cidade cujo tecido social também estava se desintegrando devido à reestruturação econômica” (OSUNA, 2020, p.10).

Com base neste contexto histórico, Cantor (2016) explica que as gangues que hoje atuam no TNAC se fortaleceram com a presença de deportados criminosos dos Estados Unidos. Portanto, observa-se que, excluídos da sociedade estadunidense, os jovens centro-americanos, de volta aos seus países, encararam mais uma vez os desafios para a reinserção social, o que contribuiu para o crescimento das gangues de rua e do crime organizado (SWANSON e TORRES, 2016).

Deste modo, o cenário que se construiu através destas e outras causas caracterizou-se por uma violência que se expressa em diferentes atos na sociedade, sendo muitos deles citados por migrantes como razões para a fuga. A pesquisa sobre saúde a mental dos migrantes, desenvolvida por Keller *et al.* (2017), por exemplo, mostrou que ao serem questionados sobre as razões para a migração, 60% dos 234 migrantes entrevistados citaram a violência praticada por gangues como o principal motivo. Ainda, dos 204 participantes que relataram ter sofrido ameaças contra eles próprios ou membros da família, 89% citaram a violência como causa para a fuga. A violência doméstica, mais especificamente, foi mencionada por 7% dos entrevistados. Sobre a atuação das gangues, sobretudo a *Mara Salvatrucha* (MS-13) e a *Barrio-18* (B-18), além do uso de ameaças e violência, Cantor (2016) chama a atenção para as extorsões econômicas como meios para o controle social.

Estes atos diretos de violência também foram identificados no trabalho de Schmidt (2018). Em estudo com onze adolescentes migrantes grávidas, todas centro-americanas, a autora constatou que nove das onze participantes mencionaram preocupações com segurança como parte da decisão de deixar seus países. Destas, três mencionaram abuso familiar, duas

disseram ter sido estupradas e duas descreveram abandono parental. Além disso, as ameaças de gangues também foram citadas por três participantes. Neste sentido, apesar destes atos estarem entrelaçados em uma teia complexa de violências, o que dificulta, por exemplo, o estudo de cada um de forma isolada, a revisão da literatura mostrou que extorsões, recrutamento forçado por gangues, ameaças, violência sexual e violência doméstica estão entre as razões mais citadas por salvadorenhos como causas para a migração.

Trabalhos mais recentes sobre este tema também salientam os impactos diferenciados da violência que são sofridos por agrupamentos específicos da população, entre estes mulheres e crianças. A literatura que faz uma análise de gênero na situação dos migrantes por sobrevivência salvadorenhos, por exemplo, destaca os desafios distintos enfrentados pelas mulheres e que impactam na decisão de abandonar o país.

Um indicador que contribui para este debate é a taxa de feminicídio. Utilizando dados do relatório *Women on the Run*, elaborado pelo Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), Obinna (2021) salienta que os países que compõem o Triângulo Norte da América Central (TNAC) possuem algumas das taxas mais elevadas de feminicídio do mundo. Aprofundando a análise, nota-se que El Salvador ocupa o topo do *ranking* com uma taxa de 14,4 homicídios femininos por 100.000 mulheres, sendo esta mais do que o dobro da taxa básica da categoria (UNHCR, 2015).

Somadas à taxa de feminicídios, as mulheres enfrentam outras expressões da violência de gênero. Usando relatos de setenta mulheres solicitantes de refúgio nos Estados Unidos, com origens em Honduras, Guatemala e El Salvador, Baranowski *et al.* (2019), por exemplo, constataram que experiências com atos de violência, tais como abusos sexuais, agressões físicas e ameaças de morte por grupos criminosos, impediram que essas mulheres permanecessem em suas comunidades. Para Obinna (2021), a cultura machista que caracteriza os países do Triângulo Norte coloca as mulheres em perigo e normaliza as práticas violentas cometidas contra elas por membros de gangues criminosas. A autora destaca que além das altas taxas de feminicídio que marcam os países do TNAC, tendo El Salvador alcançado o número de uma mulher assassinada a cada 18 horas<sup>2</sup> em 2017, o recrutamento forçado de meninas para serem *novias de pandilleros* é também expressão da violência sofrida e que influencia a decisão de partir (RIVERA, 2012 *apud* OBINNA, 2021). Ainda, a insegurança em relação à vida dos seus próprios filhos exemplifica também como as motivações das mulheres centro-americanas para

---

<sup>2</sup> O dado citado por Obinna (2021) é do Instituto Médico Legal.

dar início à jornada migratória se relacionam à posição que estas ocupam na sociedade (SCHMIDT, 2018).

Neste debate, Cook Heffron (2018) defende a necessidade de uma compreensão macro da violência. Analisando o contexto social da América Central, a autora explica que as mulheres migrantes com origem nesta região são impactadas por diversos elementos estruturais que contribuem para a violência e, consequentemente, para a decisão de partir. Para Heffron (2018), estas estruturas de opressão e desigualdade, como normas de gênero patriarcais, pobreza, subemprego e impunidade generalizada para os indivíduos que praticam atos violentos contra mulheres, reforçam uma visão de que a violência sofrida no nível micro é normativa, rotineira e tolerável (MENJÍVAR, 2016 *apud* COOK HEFFRON, 2018). A autora destaca ainda que a própria visão de que as mulheres migrantes são “ilegais”, o que faz com que estas sejam silenciadas, isoladas e privadas dos seus direitos, é reflexo da violência estrutural que se mantém em um nível macro. Esta percepção estrutural da violência é também exposta por Obinna (2021), quando esta sustenta que mulheres migrantes são vítimas de atos baseados em relações de poder patriarcais, estando as causas subjacentes dessa violência enraizadas em culturas machistas e sexistas difundidas nos países do TNAC (ORTEGA e MARIA, 2012; PRIETO-CARRÓN et al., 2007 *apud* OBINNA, 2021).

Neste sentido, nota-se aqui uma compreensão da violência como injustiça social (GALTUNG, 1969), que causa disparidades no acesso a serviços básicos tais como saúde, moradia e educação (SWANSON e TORRES, 2016). Sobre esta, Tyner e Inwood (2014 *apud* SWANSON e TORRES, 2016) argumentam que considerá-la como algo que simplesmente acontece é o mesmo que torná-la parte da estrutura da sociedade pela qual nenhum indivíduo é responsabilizado. Os autores defendem, portanto, que a violência estrutural seja compreendida como tão “direta” quanto outros atos mais “concretos” violentos.

No que concerne à migração infantil, por sua vez, Swanson e Torres (2016) defendem também interpretações mais amplas da violência e problematizam a normalização deste fenômeno na vida de crianças centro-americanas. Em uma pesquisa participante qualitativa, as autoras reuniram dados e analisaram as camadas profundas e os diversos atos violentos encarados por jovens migrantes. O estudo concluiu que mesmo fugindo da violência, estas crianças e jovens continuam a encontrá-la em suas jornadas migratórias, pendurados em barcos, ônibus, trens ou caminhões, seguindo para o norte. Ainda, com a militarização e das fronteiras e o fortalecimento das políticas punitivas de imigração nos Estados Unidos, o problema adquire ainda mais gravidade quando os jovens chegam a estas regiões.

Clemens (2017) contribui para o debate ao analisar, através de uma pesquisa quantitativa, a relação entre a taxa de homicídios e a migração infantil do TNAC para os Estados Unidos. Com base no número de apreensões de crianças migrantes desacompanhadas entre os anos de 2011 e 2016, o autor concluiu que um homicídio a mais por ano na região, durante todo o período, ou seja, seis homicídios adicionais, levou a um total acumulado de 3,7 apreensões adicionais de crianças desacompanhadas nos Estados Unidos.

Apesar de terem sido encontrados trabalhos sobre populações específicas de migrantes, alguns estudos também abordam o tema da migração causada pela violência de forma mais abrangente. Cantor (2016) discorre sobre a atuação do crime organizado na região e explica como o *modus operandi* desses grupos faz com que o contexto de violência no TNAC se assemelhe ao de conflitos armados e outras partes do mundo. Gómez-Johnson (2015), através de entrevistas semiestruturadas com migrantes das cidades de *San Salvador* e *La Libertad* (El Salvador), mostra que a decisão de partir não ocorre apenas por fatores econômicos ou para reencontrar parentes no exterior, mas sim como um imperativo, uma necessidade para a preservação da vida. Obinna (2019), por sua vez, analisa a complexidade de emigração no Triângulo Norte evidenciando também as posturas do governo estadunidense durante a administração Trump em relação aos fluxos migratórios.

Os trabalhos de Keller *et al.* (2017) e Castillo (2020), também com escopo regional, reúnem dados que corroboram com o argumento de que os indivíduos em deslocamento no TNAC não podem ser vistos como migrantes voluntários. Keller *et al.* (2017), em estudo sobre a saúde mental de migrantes, concluíram que, dos 234 adultos entrevistados, 83% citaram a violência como motivo para fugir de seu país, 69% não relataram os eventos à polícia por medo de retaliação relacionada a gangues ou corrupção policial, e 90% disseram medo de retornar ao país de origem. De forma semelhante, Castillo (2020) enfatiza a necessidade de que os migrantes centro-americanos sejam vistos como indivíduos em processo de migração forçada, já que, segundo o autor, o uso desta categoria permite uma abordagem das causas estruturais da migração, uma investigação dos processos de trânsitos de migrantes em contextos de vulnerabilidade acentuada e, ainda, a contabilização da violência sofrida por estas pessoas e da falta de respeito aos seus direitos humanos.

Por fim, Roth e Hartnett (2018) trazem um olhar diferente dos demais autores ao buscarem compreender a eficácia de programas de desenvolvimento para a juventude como estratégia para evitar a emigração em El Salvador. Entrevistando 445 jovens que frequentam centros de desenvolvimento juvenil no país, os autores constataram que apesar de 61% dos

entrevistados terem afirmado que pelo menos um assassinato havia ocorrido no bairro onde moram durante o ano anterior, o que evidencia o sentimento de insegurança entre essa população, muitos participantes também argumentaram que a os centros de desenvolvimento tiveram impactos positivos em suas vidas, sobretudo em áreas como educação e profissional. Apesar disso, 42% dos entrevistados afirmaram ter pretensões de migrar nos três anos seguintes ao estudo. Para os autores, as descobertas proporcionadas pela pesquisa demonstram a importância do investimento em programas de desenvolvimento para a juventude centro-americana, apesar de evidenciarem também fatores que impulsionam a migração de jovens, dentre estes a violência.

### **3.3 Considerações Parciais**

Para análise da atuação das organizações internacionais não governamentais no apoio aos migrantes por sobrevivência salvadorenhos, este capítulo contextualizou o debate sobre violência e migração em El Salvador através de uma revisão da literatura. O capítulo expôs, sobretudo em uma perspectiva histórica, como a sociedade salvadorenha foi e continua sendo vítima das diversas expressões da violência. Sobre o cenário atual, os trabalhos reunidos mostraram como a violência social armada, de forma específica, tem influenciado a população do país a dar início a um processo de migração forçada, aqui chamada de “migração por sobrevivência” (BETTS, 2013). Assim sendo, antes da análise do caso proposto, busca-se no capítulo seguinte compreender a inserção das organizações internacionais não governamentais no tema das migrações internacionais.

#### 4. GOVERNANÇA GLOBAL DAS MIGRAÇÕES E O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NÃO GOVERNAMENTAIS

A governança global das migrações internacionais é definida por Betts e Kainz (2017) como o conjunto de

normas e estruturas organizacionais que regulam e facilitam as respostas dos Estados e de outros atores à migração. Seu objetivo principal é garantir que os estados trabalhem coletivamente de maneira a torná-los mais capazes de cumprir seus objetivos do que estariam agindo sozinhos (p.1).

No escopo deste conjunto, diversos atores tomam decisões que têm impactos diários na vida das pessoas em condição de migração ao redor do mundo, incluindo as organizações internacionais de ajuda humanitária, analisadas neste estudo. No entanto, diferente do que ocorre no tema do refúgio internacional, isto é, na migração causada por fatores como, por exemplo, a perseguição por motivos de raça, religião ou nacionalidade (ACNUR, 1951), o conjunto de normas e estruturas citado por Betts e Kainz (2017) ainda não se consolidou em um regime internacional, compreendido com base na definição proposta por Krasner (1983)<sup>3</sup>.

Neste sentido, entende-se que a governança global das migrações inclui uma diversidade de princípios, normas, regras e procedimentos formais e informais, perpassando diferentes áreas da política internacional que possuem certa relação com a migração. Assim, o próprio regime de refugiados, por exemplo, localiza-se sob este guarda-chuva mais amplo que também reúne outras iniciativas voltadas ao fluxo de pessoas através das fronteiras nacionais. No entanto, se no regime de refugiados foi possível certo grau de institucionalização com a definição das obrigações dos Estados através da Convenção de 1951, na governança das migrações de forma mais ampla no nível global, a cooperação tem ocorrido primariamente através de diálogos informais bilaterais e, logo em seguida, por programas regionais ou planos de ação, sendo raros os tratados formais internacionais (MICINSKI, 2021).

Ao discorrer sobre as disparidades no modo como a comunidade internacional tem abordado os temas da migração e refúgio, Micinski (2021) explica que os únicos compromissos globais formalizados como tratados internacionais até o momento foram a própria Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 - ambos com foco em refugiados - e a Convenção dos Trabalhadores Migrantes, de 1990. Se por um lado as duas primeiras iniciativas contam com a adesão de 147 membros, por outro, a Convenção de Trabalhadores Migrantes foi assinada por

---

<sup>3</sup> Krasner (1983) define *regime internacional* como "princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área" (p.185).

apenas 55 Estados. Para Wise (2018), a não ratificação deste documento pela maioria dos países receptores de migrantes exemplifica a complexidade e as limitações inerentes às iniciativas na governança global das migrações.

Deste modo, na prática, o que se percebe é que no âmbito global, a governança das migrações é um tema que acabou sendo afetado por outras questões transnacionais. Por isso, nota-se que apenas nas últimas décadas a comunidade internacional passou a dar mais atenção às iniciativas voltadas ao fenômeno das migrações através das fronteiras, compreendendo que tal questão não pode ser tratada por meio das ações de um único Estado, sendo, portanto, necessária a cooperação internacional (MARTIN e WEERASINGHE, 2018).

Dentro deste debate, através de pesquisa bibliográfica e documental, este capítulo analisa o cenário atual da governança global das migrações a partir de uma perspectiva histórica. A primeira seção reúne as principais iniciativas sobre o tema no nível internacional. Logo em seguida, o texto traz o debate sobre governança regional para as migrações internacionais, direcionando o foco ao contexto latino americano. Ainda, considerando o objetivo geral desta pesquisa, o capítulo trará uma seção introduzindo o debate sobre a participação de organizações internacionais não governamentais na governança das migrações.

#### **4.1 Cenário Global: o Caminho para a Construção de um Regime Internacional das Migrações**

A literatura sobre a governança global das migrações internacionais mostra que por muito tempo existiu o que Aleinikoff (2007) chama de “substância sem arquitetura”, ou seja, uma diversidade de iniciativas voltadas ao tema, mas que se limitavam às legislações nacionais ou acordos entre alguns Estados de uma mesma região. No entanto, nos anos mais recentes, sobretudo com a Declaração de Nova York, foi possível perceber um aumento nas estruturas normativas e instituições, mesmo que estas continuem fragmentadas e atuando em vários níveis, com prioridades e agendas distintas (MORETTI, 2021).

Nesse cenário, duas instituições centrais ganham destaque, sendo elas o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM). A primeira, com base na Convenção de 1951, representa atualmente o maior organismo dentro do regime internacional de refugiados. A segunda, por sua vez, incluída no organograma da Organização das Nações Unidas apenas em 2016, corresponde a um dos atores de maior atuação na governança global das migrações.

Para Betts (2013), quando comparado a outras questões que também ultrapassam os limites territoriais do Estado-nação, o grau de institucionalização da gestão das migrações internacionais permanece relativamente limitado. Por outro lado, mesmo com a ausência de uma estrutura multilateral *top down* - que passou a ganhar forma apenas recentemente com a inserção da Organização Internacional para as Migrações no sistema ONU - Betts (2013) explica que é possível falar sobre governança global das migrações, sobretudo considerando a emergência de uma estrutura de baixo para cima. Ainda, segundo o autor supracitado, nota-se que os Estados têm atuado através da criação de mecanismos *ad hoc* de governança migratória multinível. Com isso, torna-se cada vez maior o conjunto de instituições bilaterais, regionais e inter-regionais que lidam com o tema.

Apesar do caráter recente dos principais acertos globais no tema e da evidente fragmentação, tendo em vista que muitos acordos se limitam ao âmbito regional, os primeiros passos do que se tem hoje como governança das migrações foram dados ainda no período entre as grandes guerras mundiais. Betts e Kainz (2017) explicam que a própria base para o regime de passaportes, isto é, o reconhecimento recíproco de documentos de viagens entre os Estados, estabeleceu-se ainda no âmbito da Liga das Nações. Além disso, segundo os autores, simultâneo a essas mudanças e como parte da mesma organização, foi criado o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, órgão precursor do regime internacional de refugiados existente nos dias atuais. Ainda através da mesma organização, o termo refúgio surgiu como instituto jurídico do Direito Internacional, em 1921, dado o aumento no fluxo de pessoas cruzando fronteiras nacionais durante a Primeira Guerra Mundial e nos anos seguintes ao conflito (HAKOVITA, 1991, p.21 *apud* PACÍFICO, 2008, p.16).

Com a nomeação do estadista e cientista norueguês Fridtjof Nansen como Alto Comissário para Refugiados Russos da Liga das Nações, com funções como as de definir juridicamente a situação dos refugiados e organizar repatriações e reassentamentos em diversos países receptores, foram estabelecidos os documentos necessários para a passagem de indivíduos através de fronteiras (PACÍFICO, 2008). Neste mesmo período, a Organização Internacional do Trabalho, uma das instituições mais importantes na história da governança das migrações (MARTIN e WEERASINGHE, 2018), elaborou diversas convenções relacionadas aos direitos trabalhistas que incluem os direitos dos migrantes, e assumiu “responsabilidade operacional pelos refugiados, ligando os indivíduos deslocados aos países de acolhimento” (BETTS e KAINZ, 2017, p.2).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o aumento considerável do fluxo de pessoas cruzando fronteiras, as discussões sobre o tema da migração passaram a focar mais especificamente em questões relacionadas aos refugiados. Durante o conflito, a problemática em torno do refúgio internacional intensificou-se em proporções extraordinárias, com o deslocamento de 40 milhões de pessoas, em diferentes lugares no mundo, sobretudo graças à ideologia nazista (ROCHA e MOREIRA, 2010). Deste momento, dois órgãos importantes surgidos no âmbito da Organização das Nações Unidas merecem destaque. O primeiro deles, a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, da sigla em inglês), tinha o propósito de pôr em prática programas de assistência e obras diretas para refugiados da Palestina. O segundo, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), por sua vez, tinha o objetivo inicial de proteger e encontrar soluções para esta população, inicialmente com foco na Europa, mas sendo expandido posteriormente em 1967 para abarcar o resto do mundo (BETTS e KAINZ, 2017).

No ano de 1951, foi criado na Europa o chamado Comitê Intergovernamental Provisional para o Movimento de Migrantes da Europa, através da iniciativa dos Estados Unidos e da Bélgica em convocar uma Conferência Internacional sobre Migração, ocorrida em Bruxelas. No ano seguinte, este Comitê se converteria no Comitê Intergovernamental para a Migração Europeia (ICEM, da sigla em inglês) e, em seguida, no Comitê Intergovernamental para a Migração (ICM, da sigla em inglês), ampliando sua atuação. Este último, por sua vez, passaria a ser chamado de Organização Internacional para as Migrações (OIM) em 1989, mantendo-se ativo até os dias atuais. Estima-se que durante a década de 1960, ainda como ICEM, a OIM tenha assistido um milhão de migrantes resultantes da forte crise pós Segunda Guerra Mundial (OIM, 2016). Durante diversos outros momentos de crises históricas, tais como a expulsão dos asiáticos de Uganda (1972) e o golpe de Estado chileno (1973), a OIM desenvolveu trabalhos importantes, ainda em forma de comitês (OIM, 2016).

Deste modo, apesar de apenas ter sido integrada à Organização das Nações Unidas apenas no ano de 2016, a Organização Internacional para as Migrações ocupou desde o momento da sua criação o cargo de uma das instituições internacionais mais importantes no que concerne à governança global das migrações. Com um rápido crescimento a partir da década de 1990, a OIM passou de uma organização de pequenos Estados membros para a organização internacional mais proeminente que trabalha na migração internacional (BETTS, 2011).

Do período da Guerra Fria, faz-se necessário citar outros passos importantes sobre migrações internacionais e que ocorreram fora do âmbito da OIM. Entre eles, merecem

destaque a assinatura de diversos tratados sobre direitos humanos e a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos quais o tema da migração se fez presente sendo relacionado a outras questões. O Tratado Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ICCPR, da sigla em inglês), assinado em 1966, por exemplo, lidando com o conceito de liberdade de movimento, em seu Artigo 12º, definiu que todos os seres humanos são livres para deixar qualquer país, incluindo o seu próprio, e que ninguém pode ser arbitrariamente privado do direito de entrar em seu próprio país (MARTIN e WEERASINGHE, 2018).

Outros acordos firmados através da Organização Mundial do Trabalho também contribuíram ao tema da migração, tais como a Convenção da Migração para Emprego (1949), a Convenção Relativa às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes (1975), e a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990.

Nos anos seguintes ao término da Guerra Fria, a governança global da migração passou por uma fase caracterizada pelo balanço do estado das normas e instituições existentes e por uma relutância por parte dos países do Norte, que recebiam migrantes, em levar o tema da migração à ONU (BETTS e KAINZ, 2017). A partir de 2001, as iniciativas e diálogos começaram a demonstrar certa consciência acerca da necessidade de cooperação multilateral em vários aspectos presentes no tema da migração (MARTIN e WEERASINGHE., 2018). Para Bauloz (2017), alguns temas centrais podem ser percebidos como recorrentes nestas iniciativas. Em um mapeamento temático de nove iniciativas a partir deste período, a autora salienta a existência de interesses em “minimizar os aspectos negativos da migração, abordando os impulsionadores e as consequências do deslocamento e da migração irregular; reconhecer e fortalecer os efeitos positivos da migração; e proteger os direitos dos migrantes e garantir seu bem-estar” (BAULOZ, 2017, p.7).

No âmbito da Organização Internacional para as Migrações, ainda em 2001, teve início o Diálogo Internacional sobre Migração, fórum composto por diferentes atores interessados em tratar de temas ligados à governança. O ano também marcou o início da Iniciativa de Berna, lançada pela Suíça, e que resultou na elaboração da Agenda Internacional para a Gestão da Migração, documento contendo o “entendimento comum e as práticas efetivas para uma abordagem equilibrada e compreensiva da migração” (OIM, 2005). Já em 2002, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, definiu a criação de um grupo de trabalho sobre migração com o argumento de ser necessário um olhar mais compreensivo sobre a

questão. Com isso, Kofi Annan nomeou o professor Michael Doyle, então Secretário-Geral Assistente, como o responsável pela elaboração de um documento que passou a ser chamado de *Doyle Report*, e que tinha o objetivo de trazer reflexões acerca das instituições internacionais existentes que possuíam relação com o tema das migrações (NEWLAND, 2018).

A principal contribuição do *Doyle Report* consistiu na criação da Comissão Global Sobre Migração Internacional (GCIM, da sigla em inglês), que trabalhou de 2003 a 2005, avaliando a questão e buscando possíveis soluções institucionais (BETTS, 2011). Um dos principais impactos resultantes da Comissão foi o fato de que, através de recomendações ao Secretário-Geral das Nações Unidas, esta contribuiu para que Kofi Annan nomeasse um Representante Especial sobre Migração e Desenvolvimento e desse início a um Diálogo de Alto Nível sobre Migração e Desenvolvimento da ONU em 2006, no qual os Estados refletiram abertamente pela primeira vez o local apropriado para o debate multilateral sobre migração. No entanto, com a oposição dos estados do Norte em relação à criação de um debate sobre migrações dentro da Organização das Nações Unidas, o Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento (FGMD) foi criado em 2007 e passou a realizar diálogos informais anuais. As iniciativas tomadas neste período representaram o início de um processo de reflexão entre os Estados sobre o quão coerente a cooperação internacional deve ocorrer na área da migração (BETTS, 2011).

Como resultados para os encontros anuais do Fórum, buscou-se definir recomendações, mas foram evitadas normas vinculativas ou acordos formais. Considera-se também que apesar de relacionar migração e desenvolvimento, o FGMD passou a dar maior atenção a este último apenas no momento das discussões sobre o lançamento da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (BETTS e KAINZ, 2017). Para as autoras Martin e Weerasinghe (2018), o Fórum Global abriu espaço para o diálogo e a cooperação em questões de migração internacional.

No entanto, no que diz respeito à participação de atores da sociedade civil, Micinski (2021) explica que estes não foram incluídos inicialmente no FGMD, e que até o ano de 2010, não houve espaço para discussões sobre os direitos humanos dos migrantes dentro do Fórum. Contudo, nos anos mais recentes, o FGMD acrescentou os chamados *Civil Society Days* na sua programação, incluindo atores como sindicatos, organizações de migrantes e o setor privado, além de promover eventos paralelos organizados pela OIT, OIM, Banco Mundial e outras agências das Nações Unidas.

Simultâneo à criação do Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento, foi estabelecido em 2006 o Grupo Global para a Migração (GGM), também através dos esforços do Secretário-Geral Koffi Annan, visando unir diferentes membros e coordenar de forma mais efetiva os debates sobre migração na ONU. O lançamento do Grupo Global para a Migração e do GFMD, somados à mais recente Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, representaram respostas mais institucionalizadas dentro da governança das migrações, que por muito tempo tem sido caracterizada pela ausência de acordos de caráter vinculativo ou que contribuam de forma direta para a construção de uma arquitetura institucional no tema. Ao reunir as agências que lidam com a questão migratória dentro do sistema ONU, por exemplo, o GGM possibilitou o melhor compartilhamento de informações, defendendo uma consistência política dentro da organização e, ainda, facilitando projetos conjuntos através de consultas com os Estados membros e de comissões regionais (MICINSKI, 2021).

Outra iniciativa de destaque no âmbito do GGM corresponde à publicação de um documento estabelecendo orientações e uma lista com vinte princípios para a proteção dos direitos humanos das pessoas migrantes em contextos de vulnerabilidades. Os princípios números 1 e 3, por exemplo, visam respectivamente “garantir que os direitos humanos estejam no centro da abordagem da migração, incluindo respostas a movimentos grandes e/ou mistos de migrantes” (ONU, 2017) e “proteger a vida e a segurança dos migrantes e garantir resgate e assistência imediata a todos os migrantes que enfrentam riscos à vida ou à segurança” (ONU, 2017). Além disso, no que concerne ao trabalho desenvolvido por organizações de ajuda humanitária, tais como as analisadas neste estudo, o documento traz como seu décimo oitavo princípio “respeitar e apoiar as atividades dos defensores dos direitos humanos e outros que trabalham para resgatar e prestar assistência aos migrantes” (ONU, 2017).

Ainda no mesmo documento, o GGM definiu os migrantes em situação de vulnerabilidade como “pessoas que são incapazes de usufruir efetivamente de seus direitos humanos, correm maior risco de violações e abusos e que, portanto, têm o direito de invocar o dever de cuidado redobrado de um portador de dever” (ONU, 2017). Neste sentido, Micinski (2021) destaca que o Grupo Global para a Migração contribuiu para uma mudança entre as agências da ONU no que concerne à competição por recursos, fortalecendo uma abordagem interseccional. Por outro, ainda segundo o autor, os críticos ao GGM citam a sua fraca reputação consequente da ausência do compromisso dos seus membros em tê-lo como ferramenta exclusiva de coordenação.

Apesar do exposto, de acordo com Wise (2018), o objetivo de vincular a migração ao desenvolvimento ocorreu dentro da governança global como uma estratégia de controle dos fluxos migratórios, visando o aumento dos seus benefícios para os países receptores através da gestão da migração e, ainda, como meio para a garantia da cooperação com os países do Sul global, comumente origem e trânsito de migrantes. Assim, o autor evidencia duas visões contrastantes sobre iniciativas como o GFMD.

A primeira delas, que dá base para as políticas desenvolvidas por agências multilaterais e organizações como o Banco Mundial, conceitua-se como o “*migration managent*” (GHOSH, 2008 *apud* WISE, 2018). Através desta abordagem, nota-se uma busca pela despolitização da migração, que apaga os conflitos de interesses e as assimetrias de poder em torno do fenômeno, evitando as obrigações inerentes ao direito internacional e propagando a ideia de que a gestão da migração pode ser benéfica para todos os atores envolvidos. Assume-se, por exemplo, que a globalização neoliberal não é parte da problemática migratória, que os migrantes precisam ser flexíveis com as condições do mercado e interessados em contribuir com o desenvolvimento do seu país de origem, e que as políticas de retorno, sejam elas forçadas ou voluntárias, compreendem que os países de origem serão beneficiados com as habilidades que foram desenvolvidas pelos imigrantes enquanto estavam no país receptor. Assim, por meio desta visão sobre a migração, nota-se o favorecimento dos interesses dos países receptores e grandes corporações multinacionais (WISE, 2018).

Por outro lado, contrastando com a primeira, há uma segunda visão que é endossada por atores da sociedade civil e que se baseia nos direitos humanos dos migrantes. Chamada de “*human rights-centered approach*”, com uma percepção holística da migração, defensores desta abordagem consideram a geopolítica e a geoeconomia que proporcionam a desigualdade no desenvolvimento e os problemas sociais do capitalismo contemporâneo (WISE, 2018).

Deste ponto de vista, nem a migração nem o desenvolvimento são abordados como variáveis independentes; eles estão inscritos no contexto histórico mais amplo da globalização neoliberal. Ao mesmo tempo, a relação entre migração e desenvolvimento é abordada a partir de uma perspectiva multidimensional que engloba fatores econômicos, políticos, sociais, ambientais, culturais, raciais, étnicos, de gênero, geográficos e demográficos (CASTLES e WISE, 2008; WISE e MÁRQUEZ, 2009; FAIST, 2009; GLICK SCHILLER, 2009; PIPER, 2016; PORTES, 2009 *apud* WISE, 2018, p.752).

Dentro deste debate, Piper (2017) argumenta que, considerando a vulnerabilidade e a marginalização estrutural dos migrantes, organizações que defendem a garantia dos direitos humanos das populações em condição de migração têm se unido em uma crítica comum ao

discurso que domina o cenário da governança global das migrações. Segundo o autor, este contra discurso defende uma estrutura de direitos humanos que é necessária para que a gestão da migração e do desenvolvimento ocorram através de uma abordagem com foco na segurança humana. Assim, esta perspectiva holística do fenômeno migratório aborda aspectos como, por exemplo, a relação entre a ausência de direitos humanos como uma causa para a saída dos indivíduos dos seus países, a precariedade na garantia destes direitos nos países de acolhimento e, ainda, em situações de regresso aos países de origem (PIPER, 2017).

Neste sentido, ao discorrer sobre a participação da sociedade civil na governança global das migrações, e de forma mais específica dentro do GFMD, Wise (2018) explica que apesar do seu objetivo de promover ações nacionais, bilaterais e internacionais em relação ao tema da migração, envolvendo outras partes interessadas, dentre elas as organizações não governamentais, este permanece um espaço com limitadas possibilidades de participação e interação entre atores da sociedade civil e os governos, sendo portando, nas palavras do autor, um espaço “convidado”.

Wise (2018) utiliza os termos “convidado” e “inventado” ao se referir às iniciativas que relacionam o papel que a sociedade civil desempenha ou pode desempenhar na governança das migrações. Atribuindo-os à última categoria, o autor destaca o *People's Global Action on Migration, Development and Human Rights* (PGA) e o Fórum Social Mundial sobre Migração (WSFM da sigla em inglês) como dois eventos importantes. Considerando sua participação nestes espaços enquanto acadêmico e ativista, Wise (2018) argumenta que estes encontros ocorreram de forma autônoma através das iniciativas de organizações, redes e movimentos de migrantes, ONGs com atuação voltada à garantia dos direitos humanos, sindicatos, federações e confederações. Com isso, apesar do PGA ter alcançado resultados limitados, o Fórum Social Mundial sobre Migração representa, segundo o autor, um espaço genuinamente “inventado”, visto que “se afasta radicalmente da agenda dominante e luta para promover, na teoria e na prática, um bloco contra hegemônico que aborda as causas da atual forma dominante de migração” (WISE, 2018, p.748).

Os últimos principais eventos que cabem nesta breve exposição, antecedentes próximos à assinatura do recente Pacto Global para Migração, foram o Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migração Internacional e Desenvolvimento, em 2013, e a Reunião de Alto Nível das Nações Unidas sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes, em 2016. O primeiro deles abordou questões como o fim da exploração do migrante, incluindo o tráfico humano e a integração da migração dentro da agenda do desenvolvimento, incluindo a Agenda

2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Este obteve como resultado a negociação e adoção de uma declaração reconhecendo e reafirmando a necessidade de cooperação e ação internacional para gestão da migração e proteção dos direitos dos migrantes.

O segundo, por sua vez, possibilitou o fortalecimento da governança da migração internacional ao ser concluído com a Declaração de Nova York, documento que além de reafirmar compromissos com acordos, tais como a Agenda 2030, comprometeu-se com a elaboração de dois pactos visando uma melhor postura por parte dos países participantes em relação aos problemas enfrentados por refugiados e migrantes (MARTIN e WEERASINGE, 2018).

#### **4.1.1 Passos Recentes: a Agenda 2030 e o Pacto Global para as Migrações (PGM)**

Composta por 17 objetivos, 169 metas e 230 indicadores, a Agenda de Desenvolvimento Sustentável é um plano de ação que foi acordado por 193 países no âmbito das Nações Unidas no ano de 2015. Seguindo lições aprendidas com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a Agenda 2030 lida com o desenvolvimento com base nos conceitos de pessoas, dignidade, prosperidade, justiça, parceria e planeta. Diferente da Agenda ODM, onde a problemática em torno da migração esteve ausente, durante as negociações para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), atores da sociedade civil e o Grupo Global para as Migrações pressionaram as partes interessadas pela inclusão do tema. Assim, mesmo não sendo colocada como um objetivo específico, a migração internacional relaciona-se a todos os 17 objetivos de forma ampla e, de forma mais direta, a cinco deles (MICINSKI, 2021). O Quadro 2 traz estes objetivos e algumas das metas com foco em assuntos correlatos à migração.

Dentre os cinco objetivos que incluem a questão, Solomon e Sheldon (2019) destacam o ODS 10 como a “pedra angular” do componente da migração na Agenda 2030. Este, em sua meta 10.7, visa “facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas” (ONU, 2015). Além desse, os ODS 5, 8, 16 e 17 trazem também questões ligadas aos migrantes, com metas direcionadas à garantia dos seus direitos. Considerando o contexto dessa pesquisa, que relaciona violência social armada à migração por sobrevivência em El Salvador, cabe destacar o ODS 16, que busca “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (ONU, 2015), e que tem como meta

16.2 “acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças” (ONU, 2015).

### Quadro 3 – Migração Internacional na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

| MIGRAÇÃO NA AGENDA 2030                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ODS                                                                                                                                                                                                                       | Metas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>ODS 5</b> – Alcançar igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas                                                                                                                                       | <b>5.2</b> – Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e outros tipos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>ODS 8</b> – Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos                                                                             | <b>8.7</b> – Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas.<br><b>8.8</b> – Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas com emprego precário. |
| <b>ODS 10</b> – Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles                                                                                                                                                     | <b>10.7</b> - Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável de pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas.<br><b>10.c</b> - até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos migrantes e eliminar “corredores de remessas” com custos superiores a 5%.                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>ODS 16</b> – Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | <b>16.2</b> - Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>ODS 17</b> – Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável                                                                                                   | <b>17.18</b> - Até 2020, reforçar o apoio ao desenvolvimento de capacidades para os países em desenvolvimento, inclusive para os países de menor desenvolvimento relativo e pequenos Estados insulares em desenvolvimento, para aumentar significativamente a disponibilidade de dados de alta qualidade, atualizados e confiáveis, desagregados por renda, gênero, idade, raça, etnia, status migratório, deficiência, localização geográfica e outras características relevantes em contextos nacionais.                                                                                         |

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Micinski (2021) e ONU (2015)

Neste sentido, nota-se que a inclusão da questão migratória na Agenda 2030, apesar desta trazer muitos pontos que já existiam em normas e instrumentos internacionais sobre direitos humanos, contribui para a governança das migrações por ser um documento universal, de natureza temporal, e que reconhece o papel de atores como o setor privado na redução das desigualdades e outros problemas globais. Ainda, os ODS lidam com o tema através de uma abordagem holística, considerando os diferentes fatores envolvidos, e sugerem a criação de indicadores úteis para a redução das violências sofridas pelos migrantes antes, durante e após suas jornadas (PIPER, 2017).

Quando ocorriam as negociações para a definição da Agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, a crescente crise dos refugiados na Europa tornou ainda mais evidente para os Estados a necessidade da busca por soluções para a situação dos migrantes internacionais. Com isso, em outubro de 2015, o então Representante Especial do Secretário-Geral para a Migração Internacional, Peter Sutherland, sugeriu a ocorrência de uma conferência para estimular a comunidade internacional a tomar medidas, tais como o fornecimento de mais financiamento por parte dos doadores e uma abordagem à questão dos migrantes em situações vulneráveis que não eram elegíveis para o estatuto de refugiados (SOLOMON e SHELDON, 2019).

Dados os incentivos de Sutherland, em setembro de 2016 ocorreu a Reunião de Alto Nível da Assembleia Geral da ONU sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes. Considerado um momento importante nas discussões internacionais sobre migração, a Reunião resultou na Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, defendendo a adoção de dois Pactos Globais. Apesar de ter sido discutido inicialmente apenas um Pacto para Refugiados, tornou-se evidente para os Estados presentes na Reunião a importância de um documento que cobrisse questões que afetam os indivíduos cruzando fronteiras nacionais que não se encaixam na definição jurídica de refugiados. Assim, ao passo em que foi delegada ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) a missão de liderar o desenvolvimento do Pacto para Refugiados, decidiu-se que o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular (PGM) resultaria de negociações intergovernamentais.

As negociações para o PGM se estenderam de fevereiro a julho de 2018 e abriram espaço para diferentes discussões. Solomon e Sheldon (2019) explicam que algumas considerações centrais surgiram durante este período. Destas, cabe mencionar os fatos de ser incontestável que os Estados possuem o direito soberano de determinar quais indivíduos não nacionais podem entrar e permanecer em seus territórios e sob quais condições, e que a maior

parte da migração internacional nos dias atuais é segura e regular, com propósitos como trabalho, turismo e reunião familiar. Ainda, concluiu-se que até mesmo as questões relacionadas à migração irregular e aos migrantes em situações de vulnerabilidade estão interligadas com questões igualmente “relevantes para o contexto da migração regular, tais como a necessidade de os países aumentarem sua força de trabalho com habilidades que os migrantes podem trazer e melhorarem o funcionamento dos processos de migração” (SOLOMON e SHELDON, 2019, p.4).

O resultado final das negociações foi um documento contendo vinte e três objetivos que vão de medidas específicas e não controversas a metas mais profundas. Dos objetivos estabelecidos, compreende-se que enquanto alguns estão sujeitos à implementação imediata, outros exigirão mais negociação, recursos e vontade política e/ou serão proposições de longo prazo (NEWLAND, 2018). Apesar de sua aprovação com 152 votos a favor, o Pacto Global para as Migrações (PGM) também recebeu críticas de diversos países que optaram pela abstenção ou até mesmo pelo voto contrário. Na lista dos países com votos contrários ao PGM estão Estados Unidos, República Checa, Hungria, Israel e Polônia. Um argumento presente em muitas das justificativas dadas pelos Estados que se recusaram a assinar o documento é a defesa da soberania nacional (CARRERA *et al.*, 2018).

Segundo Carrera *et al.* (2018), diversas razões podem ser citadas como críticas ao uso da defesa da soberania nacional na definição de políticas nacionais ligadas à imigração como argumento contrário ao Pacto. A primeira destas razões diz respeito ao fato do PGM não ser um instrumento juridicamente vinculativo, não se qualificando como um acordo internacional, nem somando novas obrigações legais aos Estados. Os autores explicam que os termos jurídicos utilizados ao longo do documento determinam sua natureza.

Para constituir um tratado juridicamente vinculativo, deve ser feita referência no documento à intenção das partes de realizar acordos específicos. O caráter obrigatório de um acordo (ou seja, sua capacidade de se tornar uma fonte de direitos e obrigações correspondentes nos termos do direito internacional e/ou nacional) também depende de suas disposições serem suficientemente precisas para restringir as partes signatárias. Este último representa uma pré-condição essencial para que um acordo internacional seja aplicado judicialmente (CARREIRA *et al.*, 2018, p. 2).

Com isso, no caso do Pacto Global Para as migrações, não existem elementos que afirmam que os Estados assumirão novas obrigações legais. O que se evidencia é um reconhecimento das necessidades de esforços e cooperação internacional para lidar com o tema das migrações. No que concerne à soberania nacional, esta constitui um dos princípios do Pacto e está presente em diversas partes do documento. Argumenta-se ainda que, ao se retirarem, os

Estados negam também proteção aos seus próprios nacionais que se encontrem na condição de migrante (CARRERA *et al.*, 2018).

Em análise sobre o processo para a sua criação, Van Riemsdijk e Panizzon (2022) explicam que o PGM representa o primeiro documento globalmente negociado para a cooperação internacional em migração. Com seus 23 objetivos para uma melhor gestão dos fluxos migratórios nos níveis local, nacional, regional e global, o Pacto traz uma abordagem ampla, que se espalha por todas as temáticas que a migração transfronteiriça envolve. Assim, mesmo não tendo caráter vinculativo, o PGM representa um passo importante dado pela comunidade internacional no caminho para a construção de um regime de governança global para as migrações. Além disso, os autores destacam a forma inovadora como o PGM foi discutido, em um espaço que permitiu a participação de atores não governamentais, liderados por um facilitador representante do Sul Global (México) e outro do Norte (Suíça) (VAN RIEMSDIJK e PANIZZON, 2022).

Dentro deste espaço de diálogo, os discursos proferidos pelas partes interessadas demonstraram como o tema das migrações recebe abordagens distintas que são influenciadas pelos interesses particulares dos atores da comunidade internacional. A defesa da soberania e o enquadramento da governança migratória como “controle”, por exemplo, são pontos recorrentes no posicionamento assumido por países receptores de migrantes. Cabe aqui destacar que estas assimetrias nas interpretações que os Estados possuem sobre o papel da governança global das migrações não são algo novo no cenário internacional. A não assinatura da Convenção Internacional da ONU sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias e a recusa em incluir as discussões do Fórum Global sobre Migrações no âmbito da ONU, por exemplo, também são reflexos do posicionamento de muitos Estados receptores de migrantes (BETTS, 2011).

Assim, buscando identificar os principais obstáculos para a cooperação em migração, Van Riemsdijk e Panizzon (2022) analisaram a participação dos atores não governamentais, incluindo organizações como Médicos sem Fronteiras e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, objetos de estudo deste trabalho, durante as sessões que culminaram com a assinatura do PGM. A pesquisa feita por Van Riemsdijk e Panizzon (2022) mostrou que a abertura dos espaços de negociação para a participação de representantes da sociedade civil possibilitou a inclusão de perspectivas sobre a migração que se baseiam na garantia dos direitos humanos. Estes atores forneceram aos Estados conhecimento especializado sobre a temática e acrescentaram legitimidade e transparência ao processo, sobretudo ao trazerem questões como

*capacity-building* em leis de migração e proteção à vulnerabilidade (VAN RIEMSDIJK e PANIZZON, 2022).

Deste modo, com base na exposição feita até aqui, nota-se que a migração internacional tem conquistado destaque nos espaços multilaterais globais. No entanto, apesar dos avanços recentes, fatores como as dificuldades em harmonizar políticas resultantes de diferentes interesses nacionais, falta de clareza dos Estados sobre os objetivos que querem alcançar com suas próprias políticas e com as formuladas através da cooperação internacional, discursos nacionalistas em defesa da soberania nacional e os receios em relação à opinião pública estão entre os principais impedimentos para o alcance da governança global efetiva em migração (MARTIN, 2015) e a consolidação de um possível regime internacional.

Compreende-se também que o caráter multifacetado da questão migratória torna necessária a atuação de outros atores para além dos Estados, dentre estes, as organizações internacionais não governamentais. Além do papel desempenhado durante a construção das iniciativas globais descritas nesta seção, outro padrão de atuação das OINGs é a ajuda humanitária em contextos de crises, tais como a migração por sobrevivência resultante da violência social armada em países como El Salvador. Assim, visando dar base para os casos analisados neste trabalho, a última seção do presente capítulo contextualiza o debate sobre a ajuda humanitária no cenário internacional.

## **4.2 Da Ajuda Humanitária Internacional**

A história da ajuda humanitária internacional é associada por muitos autores à atuação de determinadas organizações que lidam com o tema, sobretudo ao surgimento do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), em 1863. No entanto, Paulmann (2013) identifica três abordagens históricas na literatura, sendo o crescimento organizacional apenas a primeira delas. Nesta, ainda segundo Paulmann (2013), autores como Jonathan Benthall dividem a história da ajuda humanitária entre os períodos antes e depois da criação do CICV.

As origens desta organização encontram-se nos escritos do empresário suíço Henri Dunant que, ao presenciar a Batalha de Solferino (1859), sentiu-se comovido com a situação das vítimas do massacre e reuniu um grupo de mulheres voluntárias para fornecer ajuda aos feridos. A experiência de Dunant resultou no livro *Lembrança de Solferino*, obra onde o autor propunha a criação de sociedades de voluntários treinados em todos os países para atuarem em conflitos no apoio aos combatentes feridos. Foi então inspirado pelas ideias de Henri Dunant

que, em 1863, o então presidente da Sociedade para o Bem-Estar Público de Genebra criou um comitê composto por cinco homens, entre eles o próprio Dunant, e que seria o precursor do que hoje é o CICV (DA CUNHA e VIEIRA, 2016).

Considerado a iniciativa de Dunant como um divisor de águas dentro da ajuda humanitária internacional, Benthall explica que os movimentos de assistência às pessoas necessitadas que existiam antes da criação do CICV se baseavam em crenças religiosas e na concepção filosófica iluminista de uma humanidade comum. Além disso, as limitações territoriais das ações de ajuda só foram superadas com as aspirações internacionais do CICV (BENTHALL, 1993 *apud* PAULMANN, 2013).

Assim, dentro de uma perspectiva organizacional, a ascensão das organizações internacionais, inicialmente no pós-Primeira Guerra Mundial com a criação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados e em seguida após o segundo conflito mundial, quando organizações humanitárias intergovernamentais se multiplicam já no cenário de criação da ONU, marcam inícios de novas fases para a ajuda humanitária (PAULMANN, 2013). Em um contexto mais recente, os adeptos da primeira abordagem citada por Paulmann (2013) consideram a proliferação de ONGs globais, sobretudo a partir da década de 1980, como uma terceira fase da ajuda humanitária, sendo essa caracterizada pelo forte envolvimento da mídia e pela competição entre as agências, seja por fundos ou no trabalho em campo.

O foco na política internacional, por sua vez, corresponde ao segundo ponto de vista sobre a evolução de sistema de ajuda humanitária internacional, ainda segundo Paulmann (2013). De acordo com os autores que seguem esta corrente, a ajuda humanitária é entendida como um elemento variável dentro da política de desenvolvimento, e tem seu início nas relações entre os Estados e antigos territórios coloniais e países do então chamado Terceiro Mundo. Aqui, iniciativas como o Plano Marshall de reconstrução guiada pelos Estados Unidos e seus resultados bem-sucedidos fizeram com que os Estados fornecedores argumentassem sobre a falta de capital financeiro como obstáculo para o desenvolvimento de outras partes do mundo. Consequentemente, os novos esforços em direção a esses países surgiram não por uma concepção humanitária, mas por considerações econômicas, interesses das antigas potências coloniais e pelo próprio contexto da Guerra Fria (PAULMANN, 2013).

A terceira perspectiva identificada por Paulmann (2013) relaciona-se à emergência de uma governança humanitária global. Trabalhos como o de Michael Barnett aparecem entre os que se utilizam dessa terceira abordagem. Barnett (2011 *apud* PAULMANN, 2013) divide a evolução histórica do humanitarismo em três fases, sendo elas o humanismo imperial (1800-

1945); o neo-humanitarismo (1945-1989) e o humanitarismo liberal (1989-presente). Segundo o autor, em cada uma das fases, forças de “destruição, produção e compaixão” impactaram o propósito e as atividades do humanitarismo, levando a uma governança global da humanidade (BARNETT, 2011 *apud* PAULMANN, 2013).

Reconhecendo suas contribuições, mas também identificando pontos falhos, Paulmann (2013) sugere uma nova análise ao fenômeno da ajuda humanitária internacional, considerando que suas fases podem ser melhor entendidas como sobrepostas do que consecutivas. Além disso, o autor defende que sejam consideradas as conjunturas históricas e contingências de cada uma, ou seja, “a união de diferentes forças, eventos e estruturas em momentos específicos” (PAULMANN, 2013, p.223). Com isso, o autor identifica o fim da Primeira Guerra Mundial, com o estabelecimento da Liga das Nações como a primeira das conjunturas. A segunda, por sua vez, situa-se entre os anos 1960 e início dos anos 1970 e foi marcada por conflitos pós-coloniais. Por fim, a terceira tem início em 1990 com o fim da Guerra Fria e o declínio das limitações políticas que a caracterizam, quando o surgimento de novos conflitos, a manutenção das assimetrias globais persistentes e ascensão da mídia global possibilitaram mais dinamismo ao humanitarismo internacional (PAULMANN, 2013).

Neste sentido, seja qual for o viés utilizado para compreender o caminho traçado até aqui, nota-se que nos dias atuais a ajuda humanitária é fruto do Direito Humanitário Internacional, e que com o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados compõem as três categorias de proteção internacional da pessoa humana (CAMPOS, 2008). Assim, se por um lado a ajuda humanitária esteve presente em vários momentos da história, como dito anteriormente, compreende-se que apenas com a criação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, com seus princípios fundadores, consolidou-se o Direito Internacional Humanitário (FERREIRA e DA SILVA, 2021).

No que concerne aos instrumentos jurídicos que estão em suas bases, enquanto o Direito Internacional dos Direitos Humanos tem a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em resolução da Assembleia Geral da ONU em 1948, o Direito Internacional Humanitário orienta-se sobretudo através das Convenções de Genebra, tendo a primeira delas sido assinada com a criação do CICV, em 1864 (BIJOS e SILVA, 2019). Atualmente, as Convenções de Genebra se dividem em quatro. Além da primeira já citada, os anos de 1906, 1929 e 1949 marcam, respectivamente, as assinaturas das outras três. Ainda, dois Protocolos Adicionais incorporaram ao Direito Humanitário em 1977.

Campos (2008) explica que estes documentos codificam as normas de proteção humana em casos de conflitos armados, buscando a proteção das vítimas das guerras, sejam militares fora de combate ou civis que não participam das operações. Através das negociações para a criação do CICV, foram também discutidos os princípios humanitários para qualquer intervenção, sendo eles a “humanidade”, “imparcialidade”, “neutralidade” e “independência”. Posteriormente, foram incluídos também “voluntariado”, “unidade” e “universalidade” (CHANDLER, 2001).

Deste modo, Jacob e Amaral (2014), com base em Borges (2006) sintetizam que o Direito Internacional Humanitário corresponde ao “conjunto de normas internacionais, seja por tratados ou costumes, destinadas à solução de problemas humanitários aplicáveis em situações de conflitos armados internos ou internacionais, ou seja, é a atuação do Direito no ato de “humanizar” a guerra” (p.3).

Há, no entanto, controvérsias sobre o assunto. Jacob e Amaral (2014) explicam que a ideia de humanização dos conflitos armados, que são essencialmente desumanos, é a primeira delas. Entretanto, como contra-argumento, os autores explicam que, neste cenário, o Direito Humanitário cumpre a função de limitar o poder de atuação dos atores para que estes não cheguem a um ponto de ilimitada brutalidade. Outro exemplo citado pelos autores diz respeito à crítica feita ao fato de que muitos agentes podem atuar em defesa dos interesses próprios, por vezes puramente econômicos, usando como proteção o discurso de proteção humanitária. Apesar de tais controvérsias, os autores supracitados concluem que o Direito Humanitário tem evoluído com o tempo, tornando-se mais amplo e institucionalizado.

#### **4.3 Considerações Parciais**

Este capítulo contribuiu para o presente trabalho ao contextualizar o debate sobre a governança global das migrações e, de forma mais sucinta, a ajuda humanitária no cenário internacional. Sobre o primeiro dos temas, com base na literatura especializada, foi possível constatar a existência de uma variedade de iniciativas que estão relacionadas à governança das migrações internacionais, sejam elas de sub-regionais, regionais ou globais. Além disso, conclui-se também eu as organizações internacionais não governamentais alcançaram mais espaços de participação nas iniciativas globais mais recentes em matéria de migração. Dentre tais organizações, evidenciou-se ainda a presença das que se dedicam ao direito humanitário em espaços multilaterais como, por exemplo, o processo para a criação do Pacto Global para as Migrações (VAN RIEMSDIJK e PANIZZON, 2022).

## **5. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DE AJUDA HUMANITÁRIA E OS MIGRANTES POR SOBREVIVÊNCIA SALVADORENHOS**

### **5.1 Contextualizando as Organizações**

Para compreender a atuação das organizações internacionais não governamentais na ajuda humanitária aos migrantes por sobrevivência em El Salvador, foram selecionadas três organizações para o estudo, sendo elas o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a Caritas de El Salvador e os Médicos sem Fronteiras. A escolha por estas organizações ocorreu através da identificação do uso recorrente dos dados por elas coletados em publicações que lidam com os temas migração e violência em El Salvador e na América Central de forma mais ampla.

A primeira analisada, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, é considerada atualmente uma das principais organizações garantidoras do cumprimento da lei humanitária internacional e que teve papel fundamental na construção do que se entende hoje por Direito Humanitário (DA CUNHA e VIEIRA, 2017). Atualmente, segundo descreve a própria organização em seus documentos oficiais, a Cruz Vermelha tem como principal objetivo garantir a proteção e a assistência às vítimas de conflitos armados e outras situações de violência (CICV, 2020), e tem como base as Convenções de Genebra (1949), seus Protocolos Adicionais e seus Estatutos. A estrutura organizacional do CICV é dividida em cinco órgãos diretivos, sendo eles a Assembleia, o Conselho da Assembleia, o Gabinete do Presidente, a Diretoria e uma Unidade de Auditoria Interna. No que concerne à sua atuação, o Comitê possui delegações espalhadas por regiões do mundo, estando presente em mais de oitenta países.

Apesar do seu objetivo primário de atuar em defesa das vítimas de conflitos armados, papel que desenvolveu e expandiu durante as duas Grandes Guerras Mundiais, nos dias atuais, o trabalho do CICV também é direcionado a outros cenários violentos que não necessariamente são definidos como conflitos armados. Segundo o Plano Estratégico (2019-2022) da organização, ao mencionar “outras situações de violência” o CICV se refere “a situações de violência coletiva, perpetradas por um ou vários grupos, que não atingem o limiar de um ‘conflito armado’, mas que podem ter consequências humanitárias significativas” (CICV, 2018, p.2). Esta definição contribui para justificar a presença da Cruz Vermelha em El Salvador.

Para este estudo, além da bibliografia especializada no trabalho histórico desenvolvido pela organização, foram analisados três documentos publicados pelo CICV. O primeiro deles diz respeito ao Plano Estratégico (2019-2022) mais recente da organização. Os outros dois, por

sua vez, correspondem aos Informes de Atividades dos anos 2020 e 2021 sobre o trabalho desenvolvido na América Central, sendo esses também as versões mais atuais publicadas. Dentro dos Informes de Atividades, uma seção é dedicada à atuação do CICV em El Salvador durante de forma mais específica. Como outra fonte de dados, a pesquisa também incluiu uma entrevista semiestruturada com Gilma Lissette Pérez Valladares, Oficial de Proteção em Mobilidade Humana, integrante da Missão da Cruz Vermelha em El Salvador.

A segunda organização estudada, Caritas de El Salvador, por sua vez, representa um dos mais de 160 membros da confederação Caritas Internationalis, com base atualmente localizada em Roma. O surgimento da rede de organizações Caritas resultou da iniciativa do padre alemão Lorenz Wethmann, em 1897. Utilizando o termo “caridade” em latim como nome, a instituição criada por Wethmann objetivou desde o seu início fornecer ajuda àqueles considerados mais necessitados. Com o passar dos anos, seguindo a iniciativa católica alemã, novas Caritas foram surgindo em outros países (CAMPANHOLO, 2019).

Com o fim da II Guerra Mundial, a Igreja Católica passou a buscar meios para atenuar o sofrimento das populações dos países dilacerados pelo conflito. Com isso, reconhecendo trabalho já desenvolvido pela Caritas na ajuda humanitária, Giovanni Battista Montini, que viria a se tornar o Papa Paulo VI anos depois, desempenhou esforços para a criação de uma rede de coordenação para o apoio às vítimas (CAMPANHOLO, 2019). Já em 1950, em uma Conferência Internacional de Caritas que reuniu as treze organizações em Roma, foram aprovados os seus estatutos constitutivos. Buscando refletir sua presença internacional, em 1957, a confederação passou a ser chamada Caritas Internationalis, estando atualmente presente em todos os continentes como uma das maiores organizações de ajuda humanitária existentes (CAMPANHOLO, 2019; CAMARGO, 2015).

No que diz respeito ao seu modo de atuação global, a organização divide seu trabalho em sete grandes regiões, sendo elas África, Ásia, Europa, América Latina e o Caribe, Oriente Médio e Norte da África, América do Norte, e Oceania. Assim, Caritas de El Salvador está inserida como uma oficina nacional dentro de uma estrutura que abrange toda a região da América Latina e Caribe, e cujos principais temas de atuação incluem paz, justiça econômica e social e migração segura. A cada quatro anos, representantes das unidades espalhadas pelo mundo se encontram no Vaticano para rever o trabalho desenvolvido, planejar os novos passos e definir um orçamento. A última reunião ocorrida foi em 2019. Na ocasião, seguindo os procedimentos operacionais da organização, a Assembleia Geral elegeu um Conselho

Representativo que é responsável por guiar as atividades da confederação por um mandato de quatro anos<sup>4</sup>.

Em El Salvador, a unidade Caritas foi estabelecida em 1960, através da iniciativa do então Arcebispo de San Salvador, Dom Luis Chávez y González e seu bispo auxiliar Dom Arturo Rivera y Damas. Desde sua fundação, a organização tem fornecido ajuda humanitária às populações vulneráveis em El Salvador ao atuar, por exemplo, fornecendo alimentos, mediando capacitações com jovens e apoiando construções e reparações de espaços públicos (LEMUS e FLORES, 2021).

Buscando compreender o trabalho desenvolvido por Caritas de El Salvador em relação ao tema da migração por sobrevivência no país, foram analisadas as Orientações Estratégicas da organização, disponíveis em seu site oficial, e os Relatórios de Trabalho da Oficina Nacional referentes aos anos de 2020, 2017 e 2014 – versões mais recentes publicadas. Além disso, os dados encontrados nestas fontes foram também comparados com os relatos coletados através de entrevista qualitativa semiestruturada, feita com Víctor José de Castro, coordenador da Unidade de Desenvolvimento de Capacidades da organização Caritas de El Salvador.

A terceira organização objeto deste estudo, a citar, os Médicos sem Fronteiras, tem suas origens vinculadas à atuação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. No final dos anos 1960, durante a Guerra Civil da Nigéria (1967-1970), também conhecida como Guerra do Biafra, a atuação do CICV atraiu jovens médicos franceses que se integraram à organização em um esforço de contribuir para a ajuda às vítimas do conflito. Estima-se que além de milhares de mortos, o conflito entre os povos *haúçás* e *igbos* colocou cerca de oito milhões de biafrenses em condições de fome extrema (CAVANELLAS, 2021). No entanto, a política de neutralidade do CICV, que defendia o fornecimento de ajuda às populações necessitadas mesmo que mantendo silêncio sobre as barbaridades cometidas pelo governo contra às vítimas dos conflitos (SAVELSBERG, 2015), recebeu críticas por parte dos médicos recém-chegados à organização.

Dentre os profissionais que discordaram da postura do CIVC diante daquilo que presenciavam em campo, estava o médico francês Bernard Kouchner. Inconformado, Kouchner defendeu a criação de uma organização que fornecesse ajuda humanitária médica em contextos violentos, mas assumindo também um posicionamento de testemunha em defesa das populações. Assim surgiram os Médicos sem Fronteiras (MSF), em 1971, na França (CAVANELLAS, 2021). O grupo que inicialmente era composto por cerca de trezentos voluntários, dentre eles médicos e enfermeiros, tonou-se cada vez mais profissionalizado com

---

<sup>4</sup> Informações coletadas no site da organização Caritas Internationalis.

o passar dos anos, fornecendo ajuda médica e testemunhando os horrores dos conflitos ao redor do mundo (SAVELSBERG, 2015).

Segundo a própria organização, atualmente os Médicos sem Fronteiras oferecem assistência humanitária às pessoas com base em suas necessidades, independente de raça, religião, gênero ou afiliação política, e com políticas desvinculadas de governos, bem como de poderes religiosos e econômicos. Com esta visão, apenas no ano de 2020, os profissionais que atuam na MSF realizaram mais de 6.027 missões, trabalhando em programas espalhados em mais de 85 países (MSF, 2021).

No que diz respeito a sua estrutura de governança internacional, no ano de 2011 foi realizada a primeira Assembleia Geral Internacional da MSF. A Assembleia Geral é composta por dois representantes de cada associação da MSF, dois representantes eleitos pelos membros individuais da MSF Internacional e o Presidente Internacional. Dentro da organização, a Assembleia representa a autoridade máxima, fornece orientações estratégicas a todas as agências MSF pelo mundo. A Diretoria Internacional, órgão responsável pela Assembleia, é composta por representantes das diretorias operacionais, um grupo eleito pela Assembleia Geral e o Presidente Internacional (MSF, 2021).

Para compreender a atuação dos Médicos sem Fronteiras em El Salvador, foram analisados os Relatórios Internacionais de Atividades, referentes aos anos 2018 a 2021, e o relatório *Forced to Flee Central America's Northern Triangle: a Neglected Humanitarian Crisis* (2017). Esta última publicação da organização foi acrescentada ao presente trabalho levando-se em consideração o fato de ter sido uma das primeiras publicações internacionais a chamar atenção para a crise humanitária recente na América Central. Outra fonte de dados utilizadas corresponde ao próprio site da organização, sobretudo às notícias publicadas sobre El Salvador. Apesar das diversas tentativas de contato efetuadas, não foi possível realizar uma entrevista com algum funcionário da organização. Dentre as respostas recebidas, uma justificativa dada por um representante da MSF foi o fato de que por terem concluído a missão em El Salvador no ano de 2021, não poderiam contribuir para o presente estudo.

## **5.2 Dos Dados Coletados**

### **5.2.1 A Atuação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) em El Salvador**

No âmbito global, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha compreende que o fenômeno migratório é amplo, complexo e causado por uma diversidade de fatores. Contudo, sejam quais forem as razões para a partida, os migrantes podem se tornar vulneráveis em muitos estágios das suas jornadas, correndo riscos que afetam sua integridade física, saúde mental e bem-estar individual ou dos membros de suas famílias. Com esta percepção, a organização dedica sua atuação ao apoio aos migrantes que se encontram nesta condição de vulnerabilidade e riscos. Para isso, o CICV utiliza uma abordagem que não encoraja ou desencoraja a migração, mas fornece ajuda humanitária aos migrantes independentemente do seu estado legal, buscando que todos sejam protegidos sob a lei doméstica dos países, e defendendo a garantia dos direitos atribuídos às categorias específicas, como solicitantes de asilo e refugiados (CICV, 2015).

Se para o tema das migrações internacionais o CICV adota o posicionamento descrito acima, para todas as suas áreas de atuação, o Plano Estratégico (2019-2022) da organização traz cinco orientações gerais (Quadro 4) que se aplicam também ao trabalho com migrantes.

#### **Quadro 4 – Orientações Estratégicas do CICV (2019-2022)**

|          |                                                                                                 |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1</b> | Influenciar o comportamento para a prevenção das violações ao DIH e aliviar o sofrimento humano |
| <b>2</b> | Construir impacto humanitário relevante e sustentável com as pessoas afetadas                   |
| <b>3</b> | Trabalhar com outros para aumentar impacto                                                      |
| <b>4</b> | Criar um ambiente de trabalho diverso e inclusivo                                               |
| <b>5</b> | Abraçar a transformação digital                                                                 |

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em CICV (2018)

Para cada orientação definida, o CICV inclui também em seu Plano Estratégico os objetivos que busca alcançar. No que concerne à atuação com os migrantes, o Objetivo 2 da Orientação 17, por exemplo, defende o fortalecimento da “coleta e uso de evidências, dados e pesquisas nas áreas de DIH e ação humanitária em geral, como forma de reforçar sua resposta de proteção às pessoas afetadas pela violência urbana, deslocamento forçado, violência sexual, desaparecimento e separação familiar, e por ataques a funcionários e instalações de saúde” (CICV, 2018, p.13).

A atuação em El Salvador, com base nos dados mais recentes divulgados, além de seguir as orientações e os objetivos propostos ao nível internacional, está dividida em populações específicas que são apoiadas pela organização. Os Informes de Atividades referentes aos anos de 2020 e 2021 organizam as áreas de atuação do CICV nas categorias: 1. Comunidades

afetadas pela violência; 2. Migração e deslocamento interno; 3. Desaparecimentos; e 4. Pessoas privadas de liberdade. Sobre esse modo de atuação, a entrevista feita com a Oficial de Mobilidade Humana da Missão em El Salvador mostrou que através dele, o CICV consegue articular diálogos com outras organizações que lidam com os temas, como destaca a fala da entrevistada.

Cada tema tiene un grupo de instituciones del Estado, de organismos internacionales y de sociedad civil que está en foco en eso. Entonces, lo que hacemos al final es listar todos los socios estratégicos y hacer un intercambio de información, coordinar esfuerzos, etc y a partir de eso es que nosotros tenemos entonces una lectura de la realidad (informação verbal).<sup>5</sup>

Dentro do tema Migração e Deslocamento Interno, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha compreende que os dois fenômenos são hoje uma realidade em El Salvador, estando vinculados à violência social armada, sendo esta uma das suas causas principais. Esta compreensão do CICV sobre a migração dialoga com a literatura revisada neste estudo, sobretudo os trabalhos de autores como Cantor (2016), Obinna (2021), Osuna (2020) e Gómez-Johnson (2015). No documento Informe de Actividades (2020), a organização destaca que

El desplazamiento interno y la migración son, en muchos casos, consecuencias directas de la violencia. Numerosas personas se ven forzadas a dejar atrás sus vidas y buscar nuevas alternativas dentro de su país o traspasando las fronteras. En El Salvador, se evidencian ambos fenómenos y necesitan ser atendidos: personas desplazadas que buscan un lugar seguro dentro del país y migrantes que se arriesgan a recorrer la ruta migratoria para llegar a nuevos destinos. Muchos de ellos son deportados posteriormente (CICV, 2020, p.17).

Neste sentido, buscando explicar o modo de atuação do CIVC em relação às duas categorias de migrantes forçados acima expostas, durante a entrevista realizada, Gilma Pérez (2022) fez uma revisão histórica do trabalho desenvolvido pela organização no país. A entrevistada destaca que entre os anos 2010 e 2012, as estatísticas reportavam índices de homicídios, sequestros e desaparecimentos em El Salvador que se aproximavam aos números registrados durante a Guerra Civil (1980-1992)<sup>6</sup>. Considerando este cenário, a Sociedade Nacional da Cruz Vermelha em El Salvador solicitou à sede da organização em Genebra a reabertura de uma oficina do CICV no país. Assim, após a assinatura dos Acordos de Paz em 1992, com o fechamento das suas oficinas, o CIVC retornaria a El Salvador no ano de 2012.

---

<sup>5</sup> Entrevista fornecida por Gilma Lissette Pérez, em agosto de 2022.

<sup>6</sup> Segundo dados do Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crimes, durante os anos de 2010 e 2011, as taxas de homicídios em El Salvador chegaram a 64 e 70 a cada cem mil habitantes, respectivamente (UNODC, 2022).

Neste primeiro momento após o retorno, a atuação do CIVC teve como foco as pessoas privadas de liberdade, em um trabalho desenvolvido com as autoridades penitenciárias. A informação trazida pela entrevistada pôde ser verificada também nos informes de atividades da organização. Segundo a edição referente ao ano de 2013, por exemplo, durante este ano, foram feitas visitas a detentos seguindo os procedimentos padrão do CICV, monitorando o seu tratamento e condições de vida e apoiando às autoridades responsáveis para a melhoria. No total, o relatório cita um número superior a 22.600 detentos que se beneficiaram da melhoria nas condições de vida com base nas visitas do CICV (CICV, 2013).

Os temas da migração e deslocamento interno causados pela violência passaram a ser prioridade para a missão do CICV em El Salvador por volta de 2016. A princípio, o objetivo da Cruz Vermelha foi fazer um mapeamento das organizações que estavam fornecendo serviços à população migrante e deslocada interna pela violência. Buscou-se também identificar quais respostas estavam sendo dadas e que tipos de soluções estavam sendo encontradas.

Entonces a nosotros se nos dieron algunas indicaciones para arrancar con este trabajo y lo primero que se nos indicó era que nosotros teníamos que pasar a intervenir desde una postura humilde, reconociendo que no somos los primeros en identificar un problema en El Salvador y que antes de nuestra llegada y nuestro inicio de trabajo ya había otras organizaciones que estaban brindando respuesta a las víctimas [...]. Pero lo que no cabe duda es que ya había una actividad de organizaciones (informação verbal)<sup>7</sup>.

De acordo com os relatos da entrevistada, o principal ator identificado pelo CICV em seu mapeamento inicial foi a *Mesa de Sociedad Civil Contra el Desplazamiento Forzado a Causa de la Violencia en El Salvador*, rede iniciada pela sociedade civil e que reúne diferentes organizações que trabalham pela promoção dos direitos humanos no país.<sup>8</sup> Neste período, as organizações que compunham a Mesa foram as primeiras a identificar as famílias em condição de deslocamento causado pela violência social armada. Através da análise feita sobre o trabalho que estas organizações estavam executando para a garantia dos direitos dos migrantes, o CICV pôde dar início à uma estratégia de atuação em relação à essa população vulnerável.

---

<sup>7</sup> Entrevista fornecida por Gilma Lissette Pérez, em agosto de 2022.

<sup>8</sup> Atualmente, a *Mesa de Sociedad Civil* é composta pelas seguintes organizações: *American Friends Service Committee (AFSC)*, *Asesoría a Programas y Proyectos de Desarrollo (ASPRODE)*, *Asociación Comunicando y Capacitando a Mujeres Trans con VIH en El Salvador (COMCAVIS TRANS)*, *Consejo Noruego para Refugiados (NRC)*, *Cruz Roja Salvadoreña*, *Cruz Roja Española*, *Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)*, *Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA)*, *Médicos del Mundo España y Francia (MDM)*, *Save the Children*, *Servicio Social Pasionista (SSPAS)*, *Médicos sin Fronteras*, *Visión Mundial El Salvador*, *Oficina de Tutela de Derechos Humanos del Arzobispado de San Salvador y Sínodo Luterano Salvadoreño (SLS)* (FESPAD, 2020).

Dentre as conclusões alcançadas pelo mapeamento realizado entre os meses de maio e dezembro de 2016, Gilma Pérez (2022) destaca que foi identificada uma modalidade de trabalho das organizações que considerava que as vítimas da violência deveriam denunciar os crimes sofridos às instituições do Estado salvadorenho, o que na percepção da entrevistada trazia consequências negativas para a população, já que esta acabava ainda mais exposta aos membros de gangues.

Sobre este ponto, cabe citar a desconfiança nas instituições estatais como um problema que se repete ao longo da história de El Salvador. Wade (2016), por exemplo, ao discorrer sobre a persistência da violência mesmo após a assinatura dos Acordos de Paz em 1992, explica como o processo de transição entre a Política Nacional e a Polícia Nacional Civil (PNC) gerou um vazio de segurança no país, causando incerteza e desconfiança na população. Ainda, um dado mais específico sobre migrantes por sobrevivência e que corrobora com o argumento da fala da entrevistada pode ser encontrado no estudo feito por Keller *et al.* (2017). Ao analisar as motivações para a migração através de entrevistas com 234 migrantes, os autores concluíram que entre os indivíduos que citaram a violência como o motivo para fugir do seu país, 69% não relataram os eventos à polícia por medo de retaliação relacionada a gangues ou corrupção policial.

Ainda no que concerne às conclusões do mapeamento feito pelo CICV, Gilma Pérez (2022) explica que El Salvador não havia sido país de trânsito ou destino para migrantes. Por esse motivo, uma das dificuldades enfrentadas pelas organizações na ajuda às famílias vulneráveis estava relacionada à ausência de espaços de infraestrutura que servissem como albergues para os migrantes. Por outro lado, notou-se também que as organizações contavam com advogados que atuavam em tribunais em defesa dos direitos dos migrantes, o que proporcionava uma abordagem jurídica às vítimas, como explica a entrevistada.

Y el abordaje de las víctimas tenía un talante bastante jurídico, bastante penal, pero no se enfocaba en aquellas privaciones de derechos o en aquellas alteraciones a la vida normal familiar que se habían dado a causa del evento de violencia y acoso, del temor a la propia seguridad. Entonces, para decirlo de una manera resumida, lo que faltaba en esa respuesta era poner el sello humanitario. Eso era lo que faltaba (informação verbal).<sup>9</sup>

Identificando este cenário, o CICV passou então a atuar fornecendo ajuda humanitária às famílias em condição de migração forçada em El Salvador. Uma das abordagens utilizadas

---

<sup>9</sup> Entrevista fornecida por Gilma Lissette Pérez, em agosto de 2022.

pela organização neste primeiro momento foi a realocação das vítimas da violência. Gilma Pérez (2022) explica.

La familia que era amenazada en una casa, en una colonia, en San Salvador. Nosotros la acompañábamos para encontrar otra casa que pudiera ser en el Departamento de la Paz, por ejemplo. Y tomábamos distancia del sitio donde había sido el elemento de violencia y buscábamos otro sitio que este..., pues que pusiera una dificultad de distancia para que las pandillas pudieran intentar [...] de nuevo (informação verbal).<sup>10</sup>

Além da assistência em alimentação, cobertura de necessidades básicas e em saúde, a Cruz Vermelha, compreendendo a urgência de serem encontradas soluções duradouras, incorporou também em suas atividades um recurso humano com experiência em empreendedorismo e relações trabalhistas. Assim, com o apoio de um Oficial de Segurança Econômica, os migrantes forçados puderam buscar recomeçar uma atividade produtiva, explica Gilma Pérez (2022).

Sob o mesmo argumento, o CICV estabeleceu diálogos com o Ministério da Justiça e Segurança Pública de El Salvador, visando trazer mais atenção para a seriedade do tema. Posteriormente, a organização passou a integrar uma Comissão de Trabalho na Assembleia Legislativa, ocupando o posto de assessor técnico para a elaboração da *Ley Especial para la Atención y Protección Integral de Personas em Condición de Desplazamiento Forzado Interno*, aprovada em janeiro de 2020.

Com base na revisão história feita pela Oficial em Mobilidade Humana da Cruz Vermelha em El Salvador, nota-se que desde a reabertura de uma oficina do CICV no país, a organização tem atuado não só fornecendo assistência às famílias em rotas migratórias, mas também buscando ação coordenada com outras agências e organizações que lidam com o tema. No que concerne à migração de retorno, por exemplo, Gilma Pérez (2022) destaca o trabalho desenvolvido junto à *Dirección General de Migración y Extranjería*.

Entonces nosotros tenemos una relación con la Dirección General de Migración y Extranjería y lo que nos ha interesado ha sido ayudarles a proponer un enfoque de protección también hacia esa población retornada. Y las personas que regresan pueden ser objeto de esta ruta de atención interna, que yo les he comentado, siempre que la razón por la cual ellos salieron estuvo vinculada a una amenaza, y siempre que esa amenaza continuara latente a la fecha de su retorno. Esa es como los criterios. Y entonces nosotros hablamos de que nuestra ruta de atención aplica para personas en condición de desplazamiento interno y para migrantes retornados con necesidades de protección. Y esas necesidades de protección están ligadas a un evento de violencia que antes motivó su salida del país (informação verbal).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Entrevista fornecida por Gilma Lissette Pérez, em agosto de 2022.

<sup>11</sup> Entrevista fornecida por Gilma Lissette Pérez, em agosto de 2022.

De maneira semelhante, a Cruz Vermelha tem atuado também em coordenação com a *Dirección Nacional de Atención a Víctimas y Migración Forzada* (DNAVMF), instituição estatal responsável pela atenção às vítimas do deslocamento interno, com a *Gerencia de Atención a Migrantes y la de Retornados*, com a *Cruz Roja Salvadoreña*, e como parte da *Mesa de Sociedad Civil Contra el Desplazamiento Forzado a Causa de la Violencia en El Salvador* (CICV, 2020). Sobre as parcerias com as agências do governo, Gilma Pérez (2022) enfatiza a importância de a organização não ser vista apenas como um agente de cooperação, mas como um organismo que trabalha pela proteção humanitária, através dos próprios planos de trabalho.

Lo que debemos entender es que para los socios en el Estado siempre nuestro discurso ha sido más que nos vean como a un mecanismo de protección, no como cooperante. Si bien damos nosotros cooperación a las instituciones del Estado, lo que tiene que tenerse claro es que es una cooperación que va a ir en beneficio de las víctimas, no una corporación que va a ir en beneficio de los empleados de la institución del Estado (informação verbal).<sup>12</sup>

Outras organizações parceiras citadas por Gilma Pérez (2022) são: *Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer* (ISDEMU), o *Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia*, *Instituto Salvadoreño del Migrante* (INSAMI), *Comité de Familiares de Personas Fallecidas y Migrantes Desaparecidas* (COFAMIDE) e outras organizações internacionais, dentre elas o Conselho Norueguês para Refugiados, o *International Rescue Committee* e a *Save the Children*.

Neste sentido, tendo compreendido a atuação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha em relação aos migrantes por sobrevivência salvadorense de forma mais ampla, faz-se necessária a exposição dos principais resultados alcançados pela organização em seu trabalho no campo. Para isso, o Quadro 5 reúne os dados coletados na análise do Informe de Atividades em El Salvador, elaborado pelo CICV, referente ao período entre os anos 2021-2022, sendo esta a publicação mais recente da organização.

Considerando o aspecto multifacetado do fenômeno migratório, esta pesquisa constatou que mesmo que o trabalho do CICV em El Salvador seja dividido em áreas temáticas ou populações assistidas, sendo os migrantes e deslocados internos apenas uma delas, a atuação da organização em todas as categorias conecta-se às causas ou consequências da migração forçada. O trabalho com as comunidades afetadas pela violência, por exemplo, que busca mitigar o impacto humanitário da violência, fortalecendo a capacidade de resiliência das comunidades e tornando-as menos vulneráveis (CICV, 2020), ilustra como o CIVC atua para a redução dos

---

<sup>12</sup> Entrevista fornecida por Gilma Lissette Pérez, em agosto de 2022.

efeitos da violência estrutural no país. De maneira semelhante, a atuação da organização com as famílias de pessoas desaparecidas e as capacitações com funcionários das Forças Armadas do país são também caminhos para a redução das expressões da violência em El Salvador.

**Quadro 5 – Atividades do CICV em El Salvador (2021-2022)**

|                            | Atividade                                                                                                                                                              | Produto                                                                                                                   |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Migrantes</b>           | Apoio em comunicação às organizações da sociedade civil que trabalham com migrantes retornados e famílias de pessoas desaparecidas                                     | 3 organizações apoiadas<br>1.249 chamadas feitas                                                                          |
|                            | Acolhimento ao migrantes retornados no <i>Centro de Atención Integral para Personas Extranjeras Migrantes</i> (CAIPEM) e melhoria nas medidas de prevenção ao COVID-19 | 1.500 pessoas acolhidas                                                                                                   |
|                            | Capacitações em temas de proteção, técnicas de entrevistas, encaminhamentos seguros e contexto migratório regional                                                     | 32 técnicos da <i>Gerencia de Atención al Migrante</i> da <i>Dirección General de Migración y Extranjería</i> capacitados |
|                            | Promoção do acesso à informação sobre serviços ofertados aos migrantes                                                                                                 | 10.000 folhetos doados à <i>Gerencia de Atención al Migrante</i> da <i>Dirección General de Migración y Extranjería</i>   |
|                            | Doação de materiais de construção para adaptações em centros de acolhimento de migrantes.                                                                              | 1.500 pessoas beneficiadas                                                                                                |
|                            | Doação de artigos de uso pessoal (roupas, material escolar e garrafas de água).                                                                                        | 4.100 item doados às casas e albergues de acolhida                                                                        |
|                            | Doação de cartões com crédito telefônico e torres para carregamento de baterias para a <i>Gerencia de Atención al Migrante</i>                                         | 110 cartões e 4 torres doados                                                                                             |
|                            | Doação de cartões com dinheiro para aquisição de itens de necessidade básica aos repatriados atendidos pela <i>Gerencia de Atención al Migrante</i>                    | 50 cartões doados                                                                                                         |
|                            | Oferta de cursos sobre direito internacional da migração e deslocamento interno                                                                                        | 13 autoridades públicas capacitadas<br>2 cursos ofertados                                                                 |
| <b>Deslocados Internos</b> | Apoio aos albergues de emergência                                                                                                                                      | 25 pessoas apoiadas                                                                                                       |
|                            | Realocação e pagamentos de aluguel para moradia em um local                                                                                                            | 65 famílias apoiadas                                                                                                      |
|                            | Doação de cestas básicas de alimentos                                                                                                                                  | 219 pessoas apoiadas durante quatro meses                                                                                 |
|                            | Execução projetos para a geração de renda, empreendedorismo e acesso ao emprego formal                                                                                 | 122 projetos executados<br>65 famílias beneficiadas                                                                       |
|                            | Capacitações sobre necessidades psicossociais e psicológicas das pessoas deslocadas pelas violência                                                                    | 62 pessoas, incluindo servidores públicos, capacitadas                                                                    |
|                            | Capacitações sobre a rota de atendimento às vítimas de deslocamento, meios de subsistência e soluções duráveis                                                         | 26 membros da Direção Nacional de Atención às Vítimas capacitados                                                         |
|                            | Apoio financeiro à educação formal                                                                                                                                     | 12 crianças e jovens menores de 18 receberam apoio                                                                        |

|  |                                                                                                |                      |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
|  | Fornecimento de suprimentos para as novas moradias das famílias que fugiram devido à violência | 45 famílias apoiadas |
|  | Doação de pacotes de higiene pessoal                                                           | 110 pessoas apoiadas |
|  | Serviço em saúde mental e apoio psicossocial                                                   | 67 pessoas apoiadas  |

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em CICV (2022).

## 5.2.2 A Atuação da Caritas de El Salvador

A confederação Caritas Internationalis se posiciona internacionalmente como uma organização que reconhece todos os possíveis riscos que o fenômeno migratório pode oferecer à dignidade humana e que, por tal consciência, busca a garantia dos direitos da pessoa migrante. Para isso, a organização atua prestando assistência direta aos migrantes vulneráveis, seja através do apoio aos abrigos em rotas migratórias ou fornecendo treinamentos e assistência jurídica, atuando além das fronteiras nacionais, ligando países de saída aos países de chegada. Somado a isso, a Caritas Internationalis também se posiciona através de advocacy e campanhas em defesa da adoção, ratificação e implementação dos tratados internacionais sobre migrantes, refugiados, requerentes de asilo e pessoas traficadas. Neste sentido, ainda no âmbito global, a organização divide sua atuação em matéria de migração internacional em quatro subcategorias: tráfico humano, a face feminina da migração, trabalhadores domésticos, e migração infantil (CARITAS, 2022).

No nível nacional, a Caritas de El Salvador planeja suas atividades levando em consideração as cinco orientações estratégicas que guiam a organização (Quadro 6).

### Quadro 6 – Orientações estratégicas de Caritas de El Salvador

|   |                                                                                    |
|---|------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Caritas no coração da igreja (Identidade e Espiritualidade)                        |
| 2 | Reduza riscos, salve vidas, reconstrua comunidades                                 |
| 3 | Promover o desenvolvimento humano integral e sustentável e o cuidado com a criação |
| 4 | Promover a solidariedade e a participação política                                 |
| 5 | Promover a eficiência e a eficácia de Caritas de El Salvador                       |

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Plano Estratégico da organização.

Para cada orientação estratégica do seu Plano, Caritas de El Salvador inclui temas ou objetivos relacionados, especificando também quais resultados a organização visa alcançar e quais são os indicadores para o monitoramento da implementação das suas políticas. A análise

deste conteúdo mostrou que o tema da migração forçada aparece dentro da terceira estratégia, que visa “promover o desenvolvimento humano integral e sustentável e o cuidado com a criação”. Nesta, o objetivo 3.5 diz que a organização busca “implementar estratégias para deslocados, migrantes, refugiados e vítimas de tráfico, contribuindo com soluções que minimizem os riscos da mobilidade humana”. Como resultado e indicador, o Plano Estratégico traz, respectivamente, “Caritas acompanhando pessoas que se deslocam, migram e buscam refúgio sob a abordagem das redes eclesiais (CLAMOR)<sup>13</sup>” e “as Dioceses e paróquias fronteiriças ligadas à rede, acompanhando as pessoas que se deslocam, migram e procuram refúgio (casas e espaços de acolhimento)”. Outra menção ao trabalho com migrantes é feita no resultado 3.5.2, que afirma que “Caritas atua influenciando o desenvolvimento e aplicação de políticas e medidas de defesa dos direitos das pessoas deslocadas, migrantes, refugiados e vítimas de tráfico, promovendo a inclusão social, destacando sua contribuição positiva para a sociedade”. (CARITAS, 2022).

Além dos pontos citados, é possível identificar no Plano Estratégico da organização outros objetivos, resultados e indicadores que se relacionam a temas que impactam o fenômeno migratório, sobretudo às suas causas. O objetivo 4.1, por exemplo, sugere “gerenciar com a participação de atores locais e nacionais em uma ação planejada de incidência que contribua para a redução da pobreza e exclusão dos mais pobres a luta pela justiça”. A ajuda humanitária internacional, por sua vez, também é citada em um dos objetivos presentes no documento, sendo este o de “fortalecer a capacidade de resposta a emergências e/ou desastres, bem como processos de reabilitação e recuperação rápidos e eficazes, aplicando padrões internacionais com foco em ação humanitária e advocacia política” (2.3).

Sobre o planejamento das suas atividades no tema das migrações e a relação com a Confederação Caritas Internationalis, Victor de Castro (2022), Coordenador da Unidade de Desenvolvimento de Capacidades de Caritas de El Salvador, explica que há um marco global e um regional da América Latina.

El tema de migrantes siempre ha sido una prioridad, migrantes y refugiados, siempre ha sido una prioridad para Cáritas. Entonces [...] nosotros somos... la institución de la iglesia encargada de trabajar este tema. Entonces lo que tenemos son líneas estratégicas de acción de las cuales se depende la gestión que nosotros hacemos de recursos para poder intervenir en el tema. Y además de esta línea de trabajo siempre está la articulación tanto hacia dentro de la iglesia como hacia fuera de la iglesia.

---

<sup>13</sup> A *Red Eclesial Latinoamericana y Caribeña de Migración, Desplazamiento, Refugio y Trata de Personas* (CLAMOR) é uma entidade vinculada ao Conselho Episcopal Latino-Americano (CELAM) e atua na articulação do trabalho pastoral das organizações da Igreja Católica na América Latina e no Caribe que acolhem, protegem, promovem e integram migrantes, deslocados, refugiados e vítimas de traficantes (CLAMOR, 2022).

Entonces hay una articulación de actores con los que trabajamos permanentemente analizando la realidad, viendo cuales son las dinámicas que están ocurriendo y por tanto decidiendo prioridades de trabajo, en que casi siempre son la misma línea de trabajo. Una es la atención, otra es la articulación, la otra es la incidencia (informação verbal)<sup>14</sup>.

Visando compreender a aplicação prática do conteúdo do Plano Estratégico da Caritas de El Salvador, o presente estudo buscou mapear os projetos executados pela organização com base nos seus Informes de Actividades. Sobre isso, uma primeira consideração que precisa ser feita aqui é que não foram encontrados no site oficial da organização edições referentes a todos os anos desde a chegada da rede Caritas a El Salvador. Com isso, foi feito um recorte utilizando as três edições mais recentes disponibilizadas, sendo estas referentes aos anos 2020, 2017 e 2014.

Em 2014, as atividades relacionadas à migração coordenadas pela Caritas de El Salvador ficaram a cargo da Pastoral para Migrantes, Refugiados e Víctimas do Tráfico. As ações executadas durante o ano tiveram como foco trazer visibilidade ao tema por meio de iniciativas de advocacy, buscando conscientizar a sociedade civil e as autoridades governamentais sobre o respeito aos direitos humanos dos migrantes. Além disso, buscou-se também participar e acompanhar outras instituições nas atividades que realizam. Como exemplos de iniciativas desse período, cabe citar a celebração da semana do migrante, a coordenação de reuniões com diferentes entidades governamentais e não governamentais, incluindo o início de um diálogo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a assinatura de acordo com o Ministério das Relações Exteriores, e reuniões com o *Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia* (CONMIGRANTES) (CARITAS, 2014).

No ano de 2017, por sua vez, a Caritas de El Salvador executou o projeto intitulado Migrantes, Refugiados, Deportados com Necessidade de Proteção, Deslocados pela Violência e Tráfico, compreendendo que

Ante una realidad de ser un país expulsor de salvadoreñas y salvadoreños; pero también receptor de personas extranjeras, así como la lamentablemente creciente realidad de los desplazamientos forzados, es indispensable que la Iglesia, a través de Cáritas, realice la labor de acoger, promover, integrar y proteger a las personas que por diversas circunstancias de ven obligadas a dejar su lugar de origen (CARITAS, 2017, p.33).

---

<sup>14</sup> Entrevista fornecida por Victor José de Castro, em agosto de 2022.

No escopo do projeto, a organização explica que foram acolhidos cinco requerentes de asilo, refugiados nicaraguenses, hondurenhos colombianos e uma pessoa do Congo Belga e deportados com necessidades de proteção. Para estas pessoas, Caritas forneceu cuidados, apoio integral e aconselhamentos jurídico e psicológico. Ainda, foram atendidas 39 pessoas deslocadas pela violência em El Salvador, que chegaram à organização através dos encaminhamentos do ACNUR e outras instituições. No âmbito regional, o projeto envolveu atividades de coordenação com a sociedade e instituições governamentais, como a realização do Primeiro Encontro da Caritas do Triângulo Norte da América Central e México, visando criar uma rede ampla de referência e atenção às pessoas com necessidade de proteção internacional (CARITAS, 2017).

Outros dados divulgados pela organização sobre o trabalho desenvolvido durante o ano de 2017 referem-se ao atendimento às pessoas deportadas. Neste tema, a organização atendeu uma família composta uma mãe e duas filhas e contribuiu para que 17 pessoas solicitassem abrigo na fronteira sul do México. Tais casos foram encaminhados à organização pelo Centro de Atendimento ao Imigrante (CAIM) e as Oficinas Locais de Atenção às Vítimas, do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Deste modo, Caritas de El Salvador entende que o ano de 2017 possibilitou o aperfeiçoamento dos seus processos de encaminhamento e identificação de casos de deportações, um melhor posicionamento nacional da organização em matéria de migração forçada (CARITAS, 2017).

No que concerne ao ano de 2020, a atuação com a migração ocorreu através de projeto de cooperação entre Caritas de El Salvador e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Com um orçamento final de cerca de quatrocentos mil dólares, o projeto executado entre os meses de janeiro e dezembro teve como objetivo fornecer cuidado e garantir os direitos de refugiados, requerentes de asilo, deportados com necessidades de proteção e deslocados internos (CARITAS, 2020). O Quadro 7 expõe as atividades e produtos alcançados com o projeto.

#### **Quadro 7 – Projeto de Cooperação entre Caritas de El Salvador e ACNUR (2020)**

| <b>Atividade</b>                                       | <b>Produto</b>                |
|--------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Assessoria legal em proteção internacional             | Mais de 350 pessoas atendidas |
| Encaminhamento aos programas de proteção internacional | 224 pessoas encaminhadas      |

|                                                                                                |                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Acompanhamento a casos de solicitação de asilo                                                 | Continuidade ao acompanhamento de 80 casos e 31 novas solicitações |
| Acolhimento à população vulnerável em saúde, alimentação, proteção emergencial e internacional | 128 pessoas acolhidas                                              |
| Apoio financeiro a deslocados requerentes de asilo                                             | Mais de 120 famílias apoiadas                                      |

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Caritas (2020)

Sobre dados mais atuais, a entrevista realizada com Victor José de Castro mostrou que atualmente não há projeto em andamento ao nível nacional com foco específico em migrante. Estes estão sendo executados, no momento, apenas por algumas oficinas regionais. No entanto, a organização continua a desempenhar o papel de influenciar outros atores sobre a temática, buscando articular outras organizações para uma resposta conjunta. Victor de Castro (2022) menciona também que a questão migratória se divide em duas áreas de atenção, o deslocamento interno e a migração internacional. Sobre esta última, o entrevistado destaca que

El tema de los migrantes que van en tránsito, lo que procuramos es conectar a ellos con respuesta de asistencia y aquí nosotros no tenemos programas actualmente. Y generalmente lo que buscamos es que ellos estén en un lugar seguro mientras están haciendo una pausa en El Salvador. Entonces este es el tipo de acciones que desarrollamos. ¿Que es lo que buscamos con eso... de facto que buscamos en general? Lo principal es tener una respuesta articulada (informação verbal)<sup>15</sup>.

Outro tópico emergente nos relatos coletados através da entrevista corresponde a parceria entre Caritas de El Salvador e outras organizações. Além das instituições dentro da igreja, a citar, a rede CLAMOR, que também aparece no Plano Estratégico da organização, Victor de Castro (2022) menciona os vínculos entre Caritas e outras organizações internacionais, sobretudo aquelas que também integram o setor de proteção das Nações Unidas, como *Save the Children*, *International Rescue Committee* e Conselho Norueguês para Refugiados. Além dessas, o entrevistado cita também as parcerias entre Caritas e agências da ONU, tais como o ACNUR, a UNICEF e a OIM, e as instituições do Estado Salvadorenho, como a Procuradoria de Dereitos Humanos, a Procuradoria Geral da República, a *Dirección General de Migración y Extranjería* e o Ministério das Relações Exteriores.

Neste sentido, Victor de Castro (2022) explica que a ajuda humanitária ofertada por Caritas aos migrantes salvadorenhos, além das referências aos programas de proteção

<sup>15</sup> Entrevista fornecida por Victor José de Castro, em agosto de 2022.

internaiconal e proteção interna, pode ser resumida em quatro serviços centrais: a orientação legal, assistência psicossocial, e o remanejamento interno e o acolhimento.

### **5.2.3 A Atuação dos Médicos sem Fronteiras em El Salvador**

Em maio de 2017, a organização humanitária Médicos sem Fronteiras/Médecins sans Frontières (MSF) publicou um relatório de pesquisa alertando a comunidade internacional para a crise humanitária em curso na América Central. No documento intitulado *Forced to Flee Central America's Northern Triangle: a Neglected Humanitarian Crisis*, foram expostos dados coletados com pacientes atendidos pela organização entre os anos 2015 e 2016, e através de pesquisa de campo realizada com 467 migrantes e refugiados selecionados aleatoriamente em instalações apoiadas pela MSF no México, em 2015.

No documento, MSF relaciona a migração forçada ao fenômeno da violência social armada que afeta os países El Salvador, Guatemala e Honduras, evidenciando como a população migrante tem sofrido atos de violência antes e durante a jornada migratória. Dentre os resultados alcançados pela pesquisa, os números destacam a violência como uma das principais motivações para a fuga do país. No que concerne aos salvadorenhos entrevistados, 54,8% afirmaram já terem sido vítimas de chantagem ou extorsão. Outros 56,2% disseram ter perdido um parente por causa da violência nos últimos dois anos (MSF, 2017). Assim, a organização enfatizou a necessidade do fornecimento de proteção humanitária aos migrantes.

Deste modo, o relatório justificou a presença de MSF na região argumentando que a situação dos países do Triângulo Norte da América Central se assemelha a zonas de guerra onde a organização atua, também marcadas por assassinatos, sequestros, ameaças, recrutamento por atores armados não estatais, extorsão, violência sexual e desaparecimentos forçados (MSF, 2017). A comparação feita por MSF também pode ser identificada na literatura especializada, sobretudo no trabalho de Cantor (2016).

No que concerne às atividades desenvolvidas em El Salvador, em 2018 a MSF deu início a um projeto para trabalhar inicialmente nos municípios de Soyapango e San Salvador, compreendendo a vulnerabilidade da população privada do acesso a serviços básicos de saúde pela violência social armada. Assim, com este projeto, MSF trabalhou em campo com as vítimas da violência durante um período de três anos, até repassar suas atividades sob o argumento de ter alcançado os objetivos propostos em 2018 (MSF, 2022).

A análise dos relatórios de atividades, publicados anualmente pela organização, mostrou que dentre os serviços prestados à população salvadorenha, destacam-se o fornecimento de consultas médicas ambulatoriais, apoio em saúde mental e tratamento às vítimas da violência sexual. O Quadro 8 reúne os dados referentes à oferta de serviços durante o período em que a organização esteve em atividade em El Salvador. O Quadro 9, por outro lado, traz os orçamentos e pessoal atribuídos à missão da MSF em El Salvador, organizados por ano.

**Quadro 8 – Atividades da MSF em El Salvador (2018-2020)**

| Ano  | Serviço ofertado                          | Total Realizado      |
|------|-------------------------------------------|----------------------|
| 2021 | Consultas ambulatoriais                   | 7.510 consultas      |
|      | Consultas individuais em saúde mental     | 1.180 consultas      |
|      | Sessões sobre saúde mental em grupos      | 330 sessões          |
|      | Tratamento às vítimas de violência sexual | 13 pessoas atendidas |
| 2020 | Consultas ambulatoriais                   | 11.600               |
|      | Consultas individuais em saúde mental     | 2.030                |
|      | Sessões sobre saúde mental em grupos      | 510 sessões          |
|      | Tratamento às vítimas de violência sexual | 28 pessoas atendidas |
| 2019 | Consultas ambulatoriais                   | 11.300 consultas     |
|      | Consultas individuais em saúde mental     | 3.030 consultas      |
|      | Sessões sobre saúde mental em grupos      | 1.130 sessões        |
|      | Tratamento às vítimas de violência sexual | 71 pessoas atendidas |
| 2018 | Consultas ambulatoriais                   | 7.030 consultas      |
|      | Consultas individuais em saúde mental     | 1.550 consultas      |
|      | Sessões sobre saúde mental em grupos      | 380 sessões          |

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em MSF (2018), MSF (2019), MSF (2020) e MSF (2021).

Em 2018, ao retornar ao país, foram montadas clínicas móveis da MSF em regiões onde o acesso à saúde é afetado pela violência e insegurança. Nesses espaços, além dos cuidados em saúde mental, os funcionários da organização realizaram serviços com as comunidades e trataram de temas como saúde sexual e reprodutiva. Os dados publicados no documento mostram que os veículos da organização realizaram uma média de cem encaminhamentos hospitalares por mês em locais considerados proibidos para outros serviços de ambulância.

Ainda, a MSF atuou em parceria com outras ONGs, sobretudo em abrigos para migrantes, deslocados ou retornados (MSF, 2018).

#### **Quadro 9 – Orçamentos e Pessoal da MSF para El Salvador (2018-2021)**

| <b>Ano</b>  | <b>Número de Funcionários</b> | <b>Orçamento Final</b> |
|-------------|-------------------------------|------------------------|
| <b>2021</b> | 63                            | €1.500.000             |
| <b>2020</b> | 80                            | €1.700.000             |
| <b>2019</b> | 76                            | €1.600.000             |
| <b>2018</b> | 58                            | €1.700.000             |

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em MSF (2018), MSF (2019), MSF (2020) e MSF (2021).

Já no ano de 2019, dando continuidade aos trabalhos em Soyapango e San Salvador, MSF forneceu seis comitês de saúde que atuaram em contato direto com o Ministério da Saúde e autoridades locais. Durante o ano, além do atendimento às vítimas, a organização executou atividades como campanhas de saneamento, prevenção de doenças, promoção de hábitos saudáveis e treinamentos em primeiros socorros (MSF, 2019). A apoio aos migrantes em abrigos, através de parcerias com outras ONGs, também continuou durante este período. Além da parceria com o setor não governamental, MSF atuou também junto ao Sistema Médico de Emergência, um serviço nacional de ambulância, e à associação de voluntários Rescue Corps. Assim, de acordo com Relatório de Atividades referente ao ano em análise, durante o período, mais de 1.650 encaminhamentos urgentes foram feitos em comunidades onde os cuidados de saúde não estão disponíveis (MSF, 2019).

Em 2020, por sua vez, além de continuar a apoiar as vítimas da violência, os Médicos sem Fronteiras prestaram assistência à população afetada pela tempestade tropical Amanda e contribuíram para o enfrentamento à pandemia COVID-19. A área de atuação dentro do país também foi expandida. O apoio ao serviço nacional de ambulância, por exemplo, abrangeu outras regiões estigmatizadas, entre elas o município de Ilopango, bem como zonas de San Martín, Tonacatepeque e Ciudad Delgado (MSF, 2020). No que concerne à pandemia COVID-19, o relatório da organização cita os esforços para a redução da carga de trabalho dos serviços de emergência. Além disso, MSF ofereceu assistência médica em centros de isolamento do México e Estados Unidos (MSF, 2020).

Durante o último ano em atuação em El Salvador, os Médicos sem Fronteiras continuaram a executar ações de combate ao COVID-19, assistir famílias vulneráveis em comunidades afetadas pela violência e a coordenar esforços entre outras organizações não governamentais e instituições do Estado Salvadorenho. Só nesse, a organização afirma ter beneficiado mais de 6.390 pacientes com o serviço de ambulância 24 horas. Ainda, em parceria com o Instituto Salvadorenho para o Desenvolvimento da Mulher, a MSF forneceu treinamentos sobre violência sexual e buscou conscientizar as autoridades sobre a importância de tratar o tema como uma emergência médica. Com a saída da organização do país, parte dos serviços ofertados, sobretudo a disponibilidade de ambulâncias 24 horas por dia, ficaram a cargo do Sistema Médico de Emergência (MSF, 2021).

### **5.3 Considerações Parciais**

Com base no exposto, nota-se que se no âmbito global, organizações internacionais de ajuda humanitária buscam pressionar os atores da comunidade internacional a encontrarem soluções para problemas como a migração forçada pela violência, em campo, esses atores têm fornecido ajuda humanitária direta às populações vulneráveis, dentre elas os migrantes por sobrevivência salvadorenhos.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caráter multifacetado do fenômeno migratório permite que este seja visto através das lentes de diferentes disciplinas e para a análise de múltiplos subtemas. Neste estudo, buscou-se inicialmente compreender como tal fenômeno está relacionado à violência social que assola o Estado salvadorenho. Para isso, a revisão histórica dos processos de formação econômica e política do país, partindo de uma compreensão da violência baseada nos conceitos propostos por Galtung (1969; 1990), evidenciou como decisões políticas em momentos históricos específicos fortaleceram os problemas sociais enfrentados por El Salvador até os dias atuais (WHITE, 2008; WADE, 2016).

Assim, se durante a Guerra Civil (1980-1992) a população se viu obrigada a fugir do conflito, a assinatura dos Acordos de Paz não foi o suficiente para a construção de um cenário de segurança e prosperidade no país (AZPURU, 2018), o que abre espaços de reflexão sobre a forma como operações de paz guiadas por atores centrais da comunidade internacional são executadas em cenários de conflitos como o salvadorenho, por vezes desconsiderando os fatores indispensáveis para o alcance da paz positiva.

Com efeito, a migração por sobrevivência continua sendo um imperativo para muitos salvadorenhos que são vítimas de atos como extorsões, abusos sexuais, ameaças e roubos (GÓMEZ-JOHNSON, 2015; BARANOWSKI, 2019; CANTOR, 2016; KNOX, 2017; OBINNA, 2021). Neste sentido, mesmo não sendo possível considerar a violência como causa única para a migração por sobrevivência, esta pesquisa mostrou a evidente relação entre os dois fenômenos, o que consequentemente impõe à comunidade internacional o desafio de repensar não só as soluções duradoras para a questão, mas também os limites do próprio regime internacional para refugiados e os aspectos que são considerados para a exclusão e inclusão dos indivíduos na categoria.

Assim, considerando esse cenário de crise humanitária, o estudo objetivou compreender como a comunidade internacional aborda a questão da migração através das fronteiras nacionais. Para isso, mapeando as principais iniciativas na governança global e revisando a literatura especializada, constatou-se que apenas nas últimas décadas foram discutidos os passos em direção a construção de um regime internacional para as migrações (BETTS e KAINZ, 2017; MARTIN, 2015), o que não anula a relevância das diversas iniciativas regionais que, apesar de limitadas, têm contribuído para a garantia dos direitos dos migrantes. Além disso, a

revisão da literatura feita mostrou que apenas recentemente os espaços multilaterais passaram a dar voz a outros atores que também influem sobre a temática.

As organizações internacionais não governamentais se inserem no debate, portanto, como atores relevantes para a garantia dos direitos dos migrantes por sobrevivência. O estudo de caso feito com Médicos sem Fronteiras, Caritas de El Salvador e Comitê Internacional da Cruz Vermelha mostrou como a violência social se faz presente não apenas como uma das causas para a fuga, mas também durante a jornada migratória, e na chegada aos países de destino. Compreendendo a seriedade da questão, as organizações de ajuda humanitária estudadas têm atuado não só no campo com as populações vulneráveis, mas também sistematizando dados e buscando influenciar a agenda política dos Estados e demais atores internacionais. Se em El Salvador essas organizações cooperam com outros atores, tais como ONGs locais e instituições do Estado, dentro dos espaços multilaterais, elas têm assumido um papel relevante dada à expertise que possuem sobre o tema (VAN RIEMSDIJK e PANIZZON, 2022).

Apesar disso, foram identificados também os principais desafios encarados pelas OINGs. Estes vão de questões orçamentárias à própria convivência com as expressões da violência social enquanto assistem às populações. Os relatos coletados durante as entrevistas mostraram também como o trabalho realizado pelas organizações encontra obstáculos impostos por decisões do governo de El Salvador, sobretudo no que concerne às políticas de combate à violência. Compreende-se também que por atuarem com ajuda humanitária em contextos de crises, o trabalho dessas organizações direciona-se aos efeitos do problema e não às suas causas, visto que estas estão imersas em questões mais profundas relacionadas aos processos de formação e exploração do Estado.

Por fim, outro ponto que emerge do estudo diz respeito às mudanças recentes no cenário político salvadorenho. Com a chegada de Nayib Bukele ao poder em 2019, quebrando o ciclo de sucessivos governos liderados pelos dois maiores partidos políticos do país, El Salvador assiste hoje um forte discurso de repressão às gangues e ao crime organizado. Com alta popularidade nas redes sociais, Bukele tem enfatizado o combate às gangues como ponto marcante da sua administração (ROQUE BALDOVINOS, 2021). Acompanhar os passos desse governo e as consequentes implicações para as organizações humanitárias e populações vulneráveis está entre os principais temas para pesquisas futuras, resultantes deste trabalho.

## REFERÊNCIAS

- ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 08 jan. 2022.
- ALEINIKOFF, T. Alexander. International Legal Norms on migration: substance without architecture. **International Migration Law: Developing paradigms and key challenges**, v. 479, 2007.
- ALMEIDA, Paul D. **Waves of protest: popular struggle in El Salvador, 1925-2005**. University of Minnesota Press, 2008.
- AZPURU, Dinorah. El Salvador 20 Years Later: Successful democratization but questionable peace. In: **Understanding Quality Peace**. Routledge, 2018. p. 212-234.
- BAMBACH, Matías Fouilloux. La violencia sistémica como eje transversal en la crisis migratoria de la población migrante centroamericana. **O Público e o Privado**, v. 18, n. 36 mai/ago, 2020.
- BAPTISTELA, T. **A Integração e Convergência do Asilo e Refúgio na Declaração de Cartagena: da Colonialidade de Genebra à Decolonialidade de Cartagena**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria (RS), 2016.
- BARANOWSKI, Kim A. et al. Experiences of gender-based violence in women asylum seekers from Honduras, El Salvador and Guatemala. **Torture Journal**, v. 29, n. 3, p. 46-58, 2019.
- BARASH, David P.; WEBEL, Charles P. **Peace and conflict studies**. Sage Publications, 2021.
- BAULOZ, Céline. A Comparative Thematic Mapping of Global Migration Initiatives: Lessons Learned Towards a Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. **International Organization for Migration**, 2017.
- BENTO, L. V. **Governança global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização**. Tese (Doutorado em Direito). Tese Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.
- BETTS, Alexander; KAINZ, Lena. **The history of global migration governance**. Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford, 2017.
- BETTS, Alexander (Ed.). **Global migration governance**. Oxford University Press, 2011.
- BETTS, Alexander. **Survival migration: Failed governance and the crisis of displacement**. Cornell University Press, 2013.

BIJOS, Leila; SILVA, Gabriela Mendes. OS DESAFIOS DA AJUDA HUMANITÁRIA INTERNACIONAL: A BUSCA PELA EQUIVALÊNCIA ENTRE O DIREITO DAS VÍTIMAS E OS DEVERES DOS ESTADOS. **Confluências| Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 21, n. 3, p. 20-44, 2019.

BOOTH, John A.; WADE, Christine J.; WALKER, Thomas W. **Understanding Central America: Global forces, rebellion, and change**. Routledge, 2018.

BULL, Hedley. A sociedade anárquica. **Brasília: Editora Universidade de Brasília**, p. 32, 2002.

CAMARGO, Carlos Augusto de Oliveira. **A Cáritas Arquidiocesana de São Paulo: Sua Missão como Organismo Eclesial de Promoção Humana**. Dissertação (Mestrado em Teologia) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2015.

CAMPANHOLO, Bárbara Geromel. **Antes do Refúgio: a História não Contada da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (1976-1982)**. Dissertação (Mestrado em História) - Instituto de História, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2019.

CAMPOS, Camila Gabriella. **O surgimento e a evolução do Direito Internacional Humanitário**. Monografia (Especialização - Relações Internacionais). Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais. Universidade de Brasília. Brasília: 2008.

CANTOR, David James. As deadly as armed conflict? Gang violence and forced displacement in the Northern Triangle of Central America. **Agenda Internacional**, v. 23, n. 34, p. 77-97, 2016.

CARITAS DE EL SALVADOR. **Informe Laborales: Oficina Nacional 2014**. Caritas de El Salvador: El Salvador, 2014.

CARITAS INTERNATIONALIS. **How Caritas Works on Migration and Human Trafficking**. Disponível em: <https://www.caritas.org/what-we-do/migration/how-caritas-works-in-migration/>. Acesso em 20 de set. 2022.2

CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois. **Direitos Humanos e Refugiados. Dourados (MS): Editora UFGD**, p. 144, 2012.

CARRERA, Sergio; ALLSOPP, Jennifer; VOSYLIŪTĖ, Lina. Policing the mobility society: the effects of EU anti-migrant smuggling policies on humanitarianism. **International journal of migration and border studies**, v. 4, n. 3, p. 236-276, 2018.

CASTILLO, Guillermo et al. Migración forzada y procesos de violencia: Los migrantes centroamericanos en su paso por México. **Revista Española de Educación Comparada**, 2020.

CASTRO, Victor José. **Entrevista sobre Caritas de El Salvador**. [Entrevista cedida a] Aluizio Pessoa da Silva Neto. Questionário Semiestruturado Aplicado Online. João Pessoa, 2022.

CAVANELLAS, Luciana B. 50 anos de Médicos sem Fronteiras e os reflexos do trabalho humanitário contemporâneo. **Laboreal**, v. 17, n. Nº2, 2021.

CHANDLER, David. The road to military humanitarianism: How the human rights NGOs shaped a new humanitarian agenda. **Human rights quarterly**, v. 23, n. 3, p. 678-700, 2001

CICV (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA). **Activities for Migrants: in Brief**. Comitê Internacional da Cruz Vermelha: Genebra, 2015..

CICV (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA). **ICRC Strategy 2019-2022**. Comitê Internacional da Cruz Vermelha: Suíça, 2018.

CICV (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA). **Informe de Actividades 2020 América Central**. Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Delegación Regional en México y América Central: Cidade do México, 2020.

CICV (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA). **Informe de Actividades 2021-2022 América Central**. Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Delegación Regional en México y América Central: Cidade do México, 2022.

CICV (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA). **Informe de Atividades 2013**. Comitê Internacional da Cruz Vermelha: Genebra, 2013.

CIERCO, Teresa. Esclarecendo conceitos: refugiados, asilados políticos, imigrantes ilegais. **Fluxos migratórios e refugiados na atualidade**, 2017.

CLEMENS, Michael A. Violence, development, and migration waves: Evidence from Central American child migrant apprehensions. **Center for Global Development Working Paper**, n. 459, 2017.

COOK HEFFRON, Laurie. “Salía de uno y me metí en otro”: exploring the migration-violence nexus among Central American women. **Violence Against Women**, v. 25, n. 6, p. 677-702, 2019.

CRUZ, José Miguel; DURÁN-MARTÍNEZ, Angélica. Hiding violence to deal with the state: Criminal pacts in El Salvador and Medellín. **Journal of Peace Research**, v. 53, n. 2, p. 197-210, 2016.

CRUZ, José Miguel; FONSECA, Brian; DIRECTOR, Jack D. The new face of street gangs: The gang phenomenon in El Salvador. **IRB**, v. 16, p. 0322, 2017.

CRUZ, José M. Central American maras: from youth street gangs to transnational protection rackets. **Global Crime**, v. 11, n. 4, p. 379-398, 2010.

CRUZ, José M. The Politics of Negotiating with Gangs. The Case of El Salvador. **Bulletin of Latin American Research**, v. 38, n. 5, p. 547-562, 2019.

CUE, Wendy; NÚÑEZ-FLORES, V. Raimundo. According to need? Humanitarian responses to violence in Central America. **Humanitarian Exchange**, v. 69, p. 6-9, 2017.

CUNHA, Guilherme da. Migrantes e refugiados: marco jurídico e estratégia no limiar do século XXI. **Direitos humanos no século XXI**. Brasília, DF: IPRI/FUNAG, p. 495-518, 2007.

DA CUNHA, Maria Neusa Fernandes; VIEIRA, Susana Camargo. Cruz Vermelha: breve análise histórica de uma organização sui generis. **Revista do Curso de Direito do UNIFOR**, v. 7, n. 2, p. 39-54, 2017.

DINIZ ROCHA, PEDRO. Organizações internacionais não-governamentais no sistema de governança global: a ICAN e o tratado sobre a proibição de armas nucleares. **Desafios**, v. 32, n. 2, p. 290-321, 2020.

DREZNER, Daniel W. All politics is global. In: **All Politics Is Global**. Princeton University Press, 2008.

ECOSOC (ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL). **List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as at 1 September 2019**. UN, 2022. Disponível em [https://csonet.org/content/documents/INF\\_List\\_lastest.pdf](https://csonet.org/content/documents/INF_List_lastest.pdf). Acesso em: 08 jul. 2022.

EGELAND, J. Central America: at the Tipping Point. **Humanitarian Exchange**, v. 69, 2017.

FERREIRA, Marcos Alan SV; DA SILVA, Evellin Cristina. Ajuda Humanitária em Conflitos Armados: o caso do cerco de Aleppo. **Revista de Paz y Conflictos**, v. 14, n. 1, p. 85-106, 2021.

FESPAD (FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO). **Organizaciones ante aprobación de Ley sobre desplazamiento**. 10 jan. 2020. Disponível em: <https://www.fespad.org.sv/organizaciones-se-pronuncian-ante-aprobacion-de-ley-de-atencion-a-personas-desplazadas-por-violencia/>. Acesso em 21 nov. 2022.

GALTUNG, Johan. Violence, peace, and peace research. **Journal of peace research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.

GALTUNG, Johan. Cultural violence. **Journal of peace research**, v. 27, n. 3, p. 291-305, 1990.

GILL, Stephen. Reimagining the future: Some critical reflections. In: **Critical Perspectives on the Crisis of Global Governance**. Palgrave Macmillan, London, 2015. p. 1-23.

GÓMEZ-JOHNSON, Cristina. From economic migration to forced migration due to the increase of violence in El Salvador and Mexico. **Estudios políticos**, n. 47, p. 199-220, 2015.

GOULD, Jeffrey L.; LAURIA-SANTIAGO, Aldo A. **To rise in darkness: Revolution, repression, and memory in El Salvador, 1920–1932**. Duke University Press, 2008.

GRAY, David E. **Pesquisa no mundo real**. Penso Editora, 2016.

HERNÁNDEZ LÓPEZ, Rafael Alonso; PORRAZ GÓMEZ, Iván Francisco. From Xenophobia to Solidarity: Border Ethnographies of the Migrant Caravan. **Frontera norte**, v. 32, 2020.

ICG (INTERNATIONAL CRISIS GROUP). El Salvador's Politics of Perpetual Violence. **ICG Latin America Report 64**, 2017.

ICG (INTERNATIONAL CRISIS GROUP). Miracle or Mirage? Gangs and Plunging Violence in El Salvador. **ICG Latin America Report 81**, 2020.

JACOB, Mariana Alencar; AMARAL, Sérgio Tibiriçá. Os precedentes históricos do direito internacional humanitário. **ETIC-ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA-ISSN 21-76-8498**, v. 10, n. 10, 2014.

JONES, Richard. Civil Society and Quality Peace: What happened in El Salvador?. In: **Understanding Quality Peace**. Routledge, 2018. p. 178-194.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena+ 30. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 22, p. 11-33, 2014.

KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc. Bens públicos globais: cooperação internacional no século XXI. **Rio de Janeiro: Record**, 2012.

KELLER, Allen et al. Pre-migration trauma exposure and mental health functioning among Central American migrants arriving at the US border. **PLoS One**, v. 12, n. 1, p. e0168692, 2017.

KEOGH, Dermot. El Salvador 1932. Peasant revolt and massacre. **The Crane Bag**, v. 6, n. 2, p. 7-14, 1982.

KNOX, Vickie. Factors influencing decision making by people fleeing Central America. **Forced Migration Review**, v. 56, n. October, p. 56-58, 2017.

KOSER, Khalid. Introduction: International migration and global governance. **Global Governance**, p. 301-315, 2010.

KRASNER, Stephen D. (Ed.). **International regimes**. Cornell University Press, 1983.

LEMUS, Emanuel Acosta. FLORES, Josselyn Estefanía Sermeño. **Deseño y Propuesta de un Sistema de Gestión de Calidad Basado en la Norma ISO 9001:2015 Para la Fundación Cáritas de El Salvador, Diócesis Santa Ana. Orientador: Luis Roberto Larios Sandoval**. 2021. 626 f. TCC (Graduação). - Curso de Engenharia, Departamento de Engenharia e Arquitetura, Faculdade Multidisciplinário de Ocidente, Universidade de El Salvador, El Salvador. 2020.

LEÓN, Bernardo A.; TAGER, Ana Glenda. Armed Social Violence and Peacebuilding: Towards an Operational Approach. **Undeclared Wars”–Exploring a Peacebuilding Approach to Armed Social Violence**. Berghof Handbook Dialogue Series, n. 12, p. 1-29, 2016.

MARTIN, Susan. WEERASINGHE, Sanjula. Global Migration Governance Framework: existing architecture and recent developments. In: OIM, **World Migration Report 2018**, 2017.

MARTIN, Susan F. International migration and global governance. **Global Summitry**, v. 1, n. 1, p. 64-83, 2015.

MATIJASCIC, V. B. **El Salvador: Da Guerra Civil às Reformas Institucionais dos Anos 1990**. Tese (Doutorado em História). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho Paulista” Franca, 2014.

MENJÍVAR, Cecilia; RODRÍGUEZ, Néstor. State terror in the US–Latin American interstate regime. In: **When States Kill**. University of Texas Press, 2005. p. 3-27.

MICINSKI, Nicholas R. **UN Global compacts: Governing migrants and refugees**. Routledge, 2021.

MORETTI, Sebastien. Between refugee protection and migration management: the quest for coordination between UNHCR and IOM in the Asia-Pacific region. **Third World Quarterly**, v. 42, n. 1, p. 34-51, 2021.

MSCDF (Mesa de Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado por Violencia Generalizada y Crimen Organizado en El Salvador). **Desplazamiento Interno por Violencia y Crimen Organizado en El Salvador: Informe 2016**. MCDF: El Salvador, 2017

MSF (MÉDICOS SEM FRONTEIRAS). Forced to Flee Central America’s Northern Triangle: a Neglected Humanitarian Crisis. MSF Internacional. Suíça, 2017.

MSF (MÉDICOS SEM FRONTEIRAS). **Após três anos de atendimento, MSF irá repassar seus projetos em El Salvador**. 07 jan. 2022. Disponível em <https://www.msf.org.br/noticias/apos-tres-anos-de-atendimento-msf-ira-repassar-seus-projetos-em-el-salvador/>. Acesso em 15 set. 2022.

MSF (MÉDICOS SEM FRONTEIRAS). **International Activity Report 2018**. MSF Internacional. Suíça, 2018.

MSF (MÉDICOS SEM FRONTEIRAS). **International Activity Report 2019**. MSF Internacional. Suíça, 2019.

MSF (MÉDICOS SEM FRONTEIRAS). **International Activity Report 2020**. MSF Internacional. Suíça, 2020.

MSF (MÉDICOS SEM FRONTEIRAS). **International Activity Report 2021**. MSF Internacional. Suíça, 2021.

NEGROPONTE, Diana Villiers. **Seeking peace in El Salvador: The struggle to reconstruct a nation at the end of the cold war**. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

NEWLAND, Kathleen. The global compact for safe, orderly and regular migration: An unlikely achievement. **International Journal of Refugee Law**, v. 30, n. 4, p. 657-660, 2018.

NOLASCO, Carlos. Migrações internacionais: conceitos, tipologia e teorias. **Oficina do CES**, v. 434, p. 1-29, 2016.

OBINNA, Denise N. Seeking sanctuary: violence against women in El Salvador, Honduras, and Guatemala. **Violence against women**, v. 27, n. 6-7, p. 806-827, 2021.

OIM (ORGANIZAÇÃO PARA AS MIGRAÇÕES). **International Agenda for Migration Management - Berne Initiative**. International Organization for Migration (IOM) and the Federal Office for Migration (FOM): Suíça, 2005.

OIM (ORGANIZAÇÃO PARA AS MIGRAÇÕES). **Migration: a Measure of Humanity's Dignity**. Nações Unidas: Suíça, 2016.

OIM (ORGANIZAÇÃO PARA AS MIGRAÇÕES). **World Migration Report 2018**, Nações Unidas: Suíça, 2017.

OIM (ORGANIZAÇÃO PARA AS MIGRAÇÕES). Glossary on Migration. **International Migration Law**, n.34. Nações Unidas: Suíça, 2019

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira. Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração. **Universidade Federal de Goiás. Catalão–GO**, 2011.

ONG, A. C. P. ONUSAL: **Um Caso de Sucesso**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Colóquio sobre a Proteção Internacional dos refugiados na América Central. **Declaração de Cartagena sobre Refugiados**, 1984.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). **Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development**. Nações Unidas: Suíça, 2015.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). **Principles and Guidelines, Supported by Practical Guidance, on the Human Rights Protection of Migrants in Vulnerable Situations**. Global Migration Group. Nações Unidas: Suíça, 2017.

OSUNA, Steven. Transnational moral panic: neoliberalism and the spectre of MS-13. **Race & Class**, v. 61, n. 4, p. 3-28, 2020.

OUA (ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA). **Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos**, 1969.

PACÍFICO, A. M. C. P. **O capital social dos refugiados: bagagem cultura versus políticas públicas**. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

PAULMANN, Johannes. Conjunctures in the history of international humanitarian aid during the twentieth century. **Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development**, v. 4, n. 2, p. 215-238, 2013.

PEARCE, Jenny. Perverse state formation and securitized democracy in Latin America. **Democratization**, v. 17, n. 2, p. 286-306, 2010.

PIPER, Nicola. Migration and the SDGs. **Global Social Policy**, v. 17, n. 2, p. 231-238, 2017.

PIZARRO, Jorge Martinez; RIVERA, Cristian Orrego. “Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe”, **CEPAL - Serie Población y Desarrollo**, N° 114, 2016.

RICHANI, Nazih. State capacity in postconflict settings: Explaining criminal violence in El Salvador and Guatemala. **Civil Wars**, v. 12, n. 4, p. 431-455, 2010.

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, p. 17-30, 2010.

ROQUE BALDOVINOS, Ricardo. Nayib Bukele: populismo e implosión democrática en El Salvador. **Andamios**, v. 18, n. 46, p. 233-255, 2021.

ROSEN, Jonathan D.; CUTRONA, Sebastián; LINDQUIST, Katy. Gangs, violence, and fear: punitive Darwinism in El Salvador. **Crime, law and social change**, p. 1-20, 2022.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto; SMITH, Steve (Ed.). **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge University Press, 1992.

ROTH, Benjamin J.; HARTNETT, Caroline S. Creating reasons to stay? Unaccompanied youth migration, community-based programs, and the power of “push” factors in El Salvador. **Children and Youth Services Review**, v. 92, p. 48-55, 2018.

SANCHO, Eduardo. Causa de la violencia en El Salvador: El apartheid social. **Realidad y Reflexión**, 2013, Año. 13, núm. 38, p. 102-113, 2013.

SAVELSBERG, Joachim J. Representing mass violence. In: **Representing Mass Violence**. University of California Press, 2015.

SCHMIDT, Susan. Endangered mothers or ‘anchor babies’? Migration motivators for pregnant unaccompanied Central American teens. **Vulnerable Children and Youth Studies**, v. 13, n. 4, p. 374-384, 2018.

SCHOLTE, Jan Aart. Civil society and NGOs. In: **International organization and global governance**. Routledge, 2018. p. 351-364.

SOLOMON, Michele Klein; SHELDON, Suzanne. The global compact for migration: From the sustainable development goals to a comprehensive agreement on safe, orderly and regular migration. **Int'l J. Refugee L.**, v. 30, p. 584, 2018.

SWANSON, Kate; TORRES, Rebecca Maria. Child migration and transnationalized violence in Central and North America. **Journal of Latin American Geography**, p. 23-48, 2016.

UNHCR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES). Women on the Run: First-hand Accounts of Refugees Fleeing El Salvador, Guatemala, Honduras, and Mexico. Report. Washington, DC: United Nations High Commissioner for Refugees, 2015.

UNODC (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME). “Global Study on Homicide: Understanding homicide: typologies, demographic factors, mechanisms and contributors. Booklet 3. 2019. Disponível em <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

UNODOC. dataUNODC: base de dados. Disponível em <https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims>. Acesso em: 25 ago. 2022.

VALIENTE, O. Ernesto. The Option for Nonviolence in Latin American Liberation Theology: The Case of Archbishop Oscar A. Romero. **International Journal of Latin American Religions**, p. 1-15, 2022.

VALLADARES, Gilma Lissete Pérez. **Entrevista sobre o CICV em El Salvador**. [Entrevista cedida a] Aluizio Pessoa da Silva Neto. Questionário Semiestruturado Aplicado Online. João Pessoa, 2022.

VAN RIEMSDIJK, Micheline; PANIZZON, Marion. ‘A collective commitment to improving cooperation on migration’: analysis of a thematic consultation session for the Global Compact for Migration. **Third world quarterly**, v. 43, n. 9, p. 2169-2187, 2022.

WADE, Christine J. **Captured peace: Elites and peacebuilding in El Salvador**. Ohio University Press, 2016.

WAPNER, Paul. Environmental ethics and global governance: engaging the international liberal tradition. **Global Governance**, v. 3, p. 213, 1997.

WHITE, Christopher M. **The History of El Salvador**. ABC-CLIO, 2008.

WILLETTS, Peter. **Non-governmental organizations in world politics: The construction of global governance**. Routledge, 2011.

WISE, Raul Delgado. Is there a space for counterhegemonic participation? Civil society in the global governance of migration. **Globalizations**, v. 15, n. 6, p. 746-761, 2018.

WPP. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. **World Population Prospects 2019: Highlights (ST/ESA/SER. A/423)**. 2019.

YIN, Robert K. et al. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Penso Editora, 2016.

## APÊNDICES

### Apêndice I – Iniciativas na Governança das Migrações Internacionais

| ANO  | INICIATIVA                                                                                                          | NÍVEL          |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 1949 | ILO Convention on Migration for Employment                                                                          | Global         |
| 1951 | Convention Relating to the Status of Refugees                                                                       | Global         |
| 1967 | Protocol Relating to the Status of Refugees                                                                         | Global         |
| 1969 | OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa                                         | Regional       |
| 1975 | ILO Convention concerning Migration in Abusive Conditions                                                           | Global         |
| 1977 | UNGA resolution on measures to improve the situation and ensure the human rights and dignity of all migrant workers | Global         |
| 1984 | Cartagena Declaration on Refugees                                                                                   | Regional       |
| 1984 | Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugees and Migration                                                  | Inter-regional |
| 1985 | UN Declaration on the Human Rights of Individuals Who Are Not Nationals of the Country in Which They Live           | Global         |
| 1990 | International Convention on the Protection of the Rights of All Migrants Workers and Members of their Families      | Global         |
| 1990 | 5+5 Dialogue on Migration in the Western Mediterranean                                                              | Regional       |
| 1991 | Budapest Process                                                                                                    | Inter-regional |
| 1994 | UN Population and Development Conference in Cairo                                                                   | Global         |
| 1996 | Regional Conference on Migration                                                                                    | Regional       |
| 1998 | Guiding Principles on Internal Displacement                                                                         | Global         |
| 2000 | Hague Process                                                                                                       | Regional       |
| 2000 | Migration Dialogue for Southern Africa                                                                              | Regional       |
| 2000 | Migration Dialogue for Western Africa                                                                               | Regional       |
| 2001 | International Dialogue on Migration                                                                                 | Global         |
| 2001 | Berne Initiative                                                                                                    | Global         |
| 2002 | Mediterranean Transit Migration Dialogue                                                                            | Regional       |
| 2003 | Global Commission on International Migration                                                                        | Global         |
| 2003 | Colombo Process                                                                                                     | Regional       |
| 2004 | EU Qualifications Directive                                                                                         | Regional       |
| 2004 | EUROMED Migration                                                                                                   | Regional       |
| 2004 | Political Dialogue on Border and Transportation Security                                                            | Inter-regional |
| 2005 | Global Approach to Migration and Mobility                                                                           | Regional       |
| 2006 | Rabat Process                                                                                                       | Regional       |
| 2006 | Global Forum for Migration and Development                                                                          | Global         |
| 2006 | UN High-Level Dialogue on International Migration and Development                                                   | Global         |
| 2006 | Global Migration Group                                                                                              | Global         |
| 2006 | Great Lakes Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons                               | Regional       |
| 2007 | Africa–EU Migration and Mobility Dialogue                                                                           | Regional       |
| 2008 | Abu Dhabi Dialogue                                                                                                  | Regional       |
| 2008 | Climate Change, Environment and Migration Alliance                                                                  | Global         |

|      |                                                                                           |                |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 2009 | AU Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa | Regional       |
| 2009 | EU-CELAC Structured and Comprehensive Dialogue on Migration                               | Regional       |
| 2009 | Prague Process                                                                            | Regional       |
| 2010 | ACP–EU Migration Dialogue                                                                 | Regional       |
| 2011 | Eastern Partnership Panel on Migration and Asylum                                         | Regional       |
| 2013 | UN High-Level Dialogue on International Migration and Development                         | Global         |
| 2013 | The Nansen Initiative                                                                     | Inter-regional |
| 2014 | Khartoum Process                                                                          | Regional       |
| 2014 | Migrants in Countries in Crisis Initiative                                                | Global         |
| 2016 | UN Summit for Refugees and Migrants                                                       | Global         |
| 2018 | Global Compacts for Migration and Refugees                                                | Global         |
| 2019 | UN High-Level Debate on International Migration and Development                           | Global         |
| 2019 | Global Refugee Forum                                                                      | Global         |

Fonte: Adaptado pelo autor, com base em Micinski (2021)

## Apêndice II – Termo de Consentimento para Uso de Dados – Gilma Lissete



UNIVERSIDAD FEDERAL DE PARAIBA  
CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES APLICADAS  
PROGRAMA DE POSGRADO EN GESTIÓN PÚBLICA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Estudiante Investigador: Aluizio Pessoa da Silva Neto

Profesor: Dr. Marcos Alan S. V. Ferreira

### **Término de Consentimiento del Participante**

Yo, Gilma Lissette Pérez Valladares, Oficial de Protección en Movilidad Humana – Comité Internacional de la Cruz Roja (Misión en El Salvador), declaro que participé en una entrevista para un estudio realizado por los investigadores antes mencionados, el 30 de agosto de 2022, y que estoy de acuerdo con el uso de las informaciones recopiladas con fines académicos, incluidas futuras investigaciones y publicaciones. También declaro que he accedido a la grabación de audio y video de la entrevista.

Firma del participante:

22/09/2022

Fecha:

Firma del investigador:

Fecha: 19/09/2022

### Apêndice III – Termo de Consentimento para Uso de Dados – Victor de Castro



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PARAIBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE POSGRADO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Estudante Investigador: Aluizio Pessoa da Silva Neto

Profesor: Dr. Marcos Alan S. V. Ferreira

#### **Término de Consentimiento del Participante**

Yo, Víctor José Castro, Coordinador Unidad de Desarrollo de Capacidades de Caritas de El Salvador, declaro que participé en una entrevista para un estudio realizado por los investigadores antes mencionados, el 6 de agosto de 2022, y que estoy de acuerdo con el uso de las informaciones recopiladas con fines académicos, incluidas futuras investigaciones y publicaciones. También declaro que he accedido a la grabación de audio y video de la entrevista.

Firma del participante:

23 de agosto de 2022

Fecha:

Firma del investigador:

22/09/2022

Fecha:

## **Apêndice IV – Roteiro da Entrevista**

**Q1.** Háblame del trabajo que (Caritas de El Salvador/Cruz Roja) está realizando actualmente en El Salvador. ¿Cuáles son los principales temas abordados y los resultados e impactos esperados?

**Q2.** ¿Cuáles son las actividades en curso sobre la situación de los migrantes obligados a abandonar sus hogares por el crimen organizado y la violencia?

**Q3.** ¿Cuáles son los principales desafíos de la organización en el trabajo con migrantes en El Salvador?

**Q4.** ¿Cómo impacta la violencia social armada en el trabajo del (Comité Internacional de la Cruz Roja/Caritas de El Salvador)?

**Q5.** ¿Cómo trata la organización las expresiones de violencia durante el trabajo de campo?

**Q6.** ¿Cómo planea sus acciones respecto a los migrantes salvadoreños? ¿Cuáles son los actores involucrados en el proceso de planificación?

**Q7.** ¿Puede hablarme de la asociación entre la (Cruz Roja/Caritas de El Salvador) y otras organizaciones sobre el tema de la migración? ¿Hay alguna organización no gubernamental local que trabaje junto?

**Q8.** ¿Cómo evalúa la organización su trabajo? (recogida de datos, indicadores, etc.)

**Q9.** ¿La organización participa en algún proceso de creación, implementación o análisis de políticas públicas en el tema migratorio, desarrollado por el gobierno de El Salvador?

**Q10.** ¿Existe algún tipo de capacitación para los empleados de la organización que trabajan con migrantes?