



NANSEN NOTE

2021/2

**El Salvador – Internationale
bescherming
overeenkomstig het
Vluchtelingenverdrag**

De NANSEN NOTE is een thematische tool die zich richt tot praktijkjuristen en advocaten die asielzoekers bijstaan. Ze kadert en analyseert juridisch een praktijk die invloed heeft op de toegang tot en het effectief genieten van internationale bescherming evenals op het recht op vrijheid en beschermingsstandaarden in detentie. Bijzonder aandacht wordt besteed aan kwetsbaarheid, detentie en effectieve toegang tot kwaliteitsvolle juridische bijstand.

Auteur: Marjan Claes

Redactie: Julie Lejeune & Katrien De
Simpelaere. Met dank aan Gaëlle Osodi
Kasongo

NANSEN NOTE – 2021/2

El Salvador-Internationale bescherming overeenkomstig het Vuchtelingenverdrag

Inhoud

.....	0
Inleiding	2
I. Overzicht van landeninformatie met betrekking tot bendegeweld in El Salvador	4
<i>I.1. Bende als subcultuur</i>	4
<i>I.2. Gebied onder controle van bendes</i>	7
<i>I.3. Sociale controle door bendes</i>	9
<i>I.4. Status van bendes in El Salvador als de facto autoriteit en politieke actor</i>	12
<i>I.5. Bendegeweld – afpersing</i>	14
<i>I.6. Bescherming door de overheid</i>	18
<i>I.7. Terugkeer</i>	19
II. Bendegeweld: Analyse onder de vluchtelingendefinitie	22
<i>II.1. (Toegeschreven) politieke overtuiging</i>	23
<i>II.2. Afpersing als daad van vervolging</i>	26
III. Beoordeling van de beschermingsnood: toepassing vluchtelingenrechtelijke principes	29
<i>III.1. Differentieel risico</i>	29
<i>III.2. Individualisatie van de vrees</i>	31
<i>III.3. Individuele omstandigheden versus individueel geïsoleerd</i>	35
<i>III.4. Toekomstgerichte beoordeling en bewijsstandaard</i>	40
<i>III.5. Subjectieve component van de ‘gegronde vrees’</i>	47
IV. Bescherming door de autoriteiten in El Salvador?	50
V. Conclusie	54

*A surging tide of violence sweeping across El Salvador, Guatemala, and Honduras forces thousands of women, men, and children to leave their homes every month. This region of Central America, known as the Northern Triangle, is one of the most dangerous places on earth.*¹

Inleiding

Verzoeken om internationale bescherming van personen uit El Salvador die bendegekweld ontvluchten zijn een relatief nieuw fenomeen in het Belgisch asiellandschap. In 2018 werden deze verzoekers voor het eerst zichtbaar in de asielstatistieken gepubliceerd door het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (hierna: CGVS). In 2018 dienden 41 personen van El Salvador een verzoek om internationale bescherming in. El Salvador bekleedde hiermee plaats 8 in de top 10 herkomstlanden van verzoekers om internationale bescherming. 281 personen uit El Salvador werden erkend als vluchteling en voor 7 personen weigerde het CGVS een beschermingsstatus. El Salvador bekleedde plaats 9 van de top 10 herkomstlanden van personen die erkend werden als vluchteling in 2018.²

In 2019 meldt het CGVS dat het opvallend is dat de vijfde plaats in de top 10 herkomstlanden van verzoekers bekleed wordt door El Salvador. Het CGVS plaatst dit in de context van een sterke toename van het aantal verzoekers uit landen van Latijns-Amerika in veel landen van de EU.³ In 2019 dienden 1369 personen uit El Salvador een eerste verzoek om internationale bescherming in.⁴ Het CGVS nam in 2019, 124 beslissingen, met een beschermingspercentage van 75,8%.⁵

Volgend op de sterke stijging van verzoeken om internationale bescherming van verzoekers uit El Salvador communiceert het CGVS in oktober 2019 op zijn website een advies ten einde de perceptie te ontcrachten dat Salvadoranen zo goed als systematisch een beschermingsstatus verkrijgen in België. “*Dit is niet zo.*”, stelt het CGVS: “*We stellen vast dat meer en meer verzoekers uit El Salvador geen nood hebben aan bescherming. De voorbije weken werden naast beslissingen tot toekenning van een status daarom ook consequent beslissingen van weigering van een status genomen.*”⁶

In 2020 dienden 538 personen van El Salvador een verzoek om internationale bescherming in, waarvan 509 eerste verzoeken en 29 volgende verzoeken.⁷ Het CGVS vermeldt hierbij dat “*De meeste van de 538 verzoeken werden ingediend in de eerste drie maanden van 2020. Nadien is het aantal sterk terug gevallen. De voorbije maanden lag dit aantal in het algemeen onder de 10 per maand. De migratie vanuit Latijns-Amerika is duidelijk afgenomen.*”⁸ In het algemeen lag het aantal verzoeken om internationale bescherming in 2020 beduidend lager

¹ UNHCR, *Women on the Run: First-hand Accounts of Refugees Fleeing El Salvador, Guatemala, Honduras, and Mexico*, 26 oktober 2015, 2, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/56307e2a4.html>

² CGVS, Asielstatistieken December 2018, 9 januari 2019, beschikbaar op https://www.cgvs.be/sites/default/files/asielstatistieken_2018_december_nl.pdf

³ CGVS, Asielstatistieken-Overzicht 2019, 9 januari 2020, beschikbaar op <https://www.cgvs.be/nl/actueel/asielstatistieken-overzicht-2019>

⁴ CGVS, Asielstatistieken December 2019, 9 januari 2020, beschikbaar op https://www.cgvs.be/sites/default/files/asielstatistieken_2019_december.pdf

⁵ Myria, Verslag contactvergadering internationale bescherming, 20 januari 2020, 16, beschikbaar op https://www.myria.be/files/20210120_Verslag_contactvergadering2.pdf

⁶ CGVS, Beleid ten aanzien van El Salvador, 10 oktober 2019, beschikbaar op <https://www.cgvs.be/nl/actueel/beleid-ten-aanzien-van-el-salvador>

⁷ CGVS, Asielstatistieken December 2020 overzicht, januari 2021, beschikbaar op https://www.cgvs.be/sites/default/files/asielstatistieken_december_2020_nl.pdf

⁸ CGVS, Asielstatistieken Bilan 2020, 14 januari 2021, beschikbaar op <https://www.cgvs.be/nl/actueel/asielstatistieken-bilan-2020>

dan in 2019 ten gevolge van de COVID 19-pandemie.⁹ Het CGVS nam 683 beslissingen met een beschermingspercentage van slechts 7,8%.¹⁰

Het CGVS stelt dat het groot verschil in beschermingspercentage tussen 2019 en 2020, te wijten is aan het feit dat *“het CGVS in 2019 een grondigere analyse van de situatie in dit land heeft gemaakt en er rekening mee heeft gehouden dat er meer verzoeken waren. We stelden vast dat sommige familieleden een erkend familielid achterna kwamen door dezelfde feiten in te roepen, zonder te kunnen verklaren waarom zij geen problemen hadden gehad terwijl zij in El Salvador waren gebleven. Na deze analyse heeft het CGVS zijn beoordelingsbeleid gewijzigd en de individuele analyse van de situaties van alle betrokken personen verfijnd. De status wordt nog steeds toegekend maar in een beperkter aantal gevallen dan voorheen. Het is moeilijk om statistieken af te leiden over de profielen van de personen aan wie we de status toekennen. Er zijn politieke redenen, maar er is ook sprake van geweld of bedreigingen, met name van criminele bendes”*.¹¹

In november 2020 keerden 77 Salvadoranen met een chartervlucht vrijwillig terug naar El Salvador. IOM liet weten dat het om een mix van alleenstaande personen en gezinnen ging, die hun lopende asielprocedure niet meer wensten verder te zetten of van wie de procedure reeds negatief werd afgesloten, alsook enkele irreguliere migranten die geen asielprocedure hebben opgestart in België en dit niet (meer) wensten te doen.¹²

Specifiek aan verzoeken om internationale bescherming van verzoekers uit El Salvador is dat zij veelal vluchten omwille van bendegeweld. In deze nota bespreekt NANSEN de toepassing van het Vluchtelingenverdrag op personen van El Salvador dit specifiek soort geweld ontvluchten. In een eerste onderdeel wordt landeninformatie besproken die de dynamieken en het kader van bendegeweld in El Salvador verduidelijkt. In een tweede onderdeel worden de beslissingen van het CGVS en de rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna: RvV) geanalyseerd aan de hand van de heersende principes van het vluchtelingenrecht.

Op vraag van NANSEN stelde expert Thomas Boerman, erkend deskundige op het gebied van bendes in Centraal-Amerika, in het bijzonder in El Salvador, een verklaring op waarin hij de socio-politieke context van El Salvador duidt voor wat betreft 1) de politieke agenda van bendes, hun strategieën en tactieken; 2) de mogelijkheid en wil van de Salvadoraanse autoriteiten om bendes onder controle te houden en de bevolking in het algemeen en personen die risico lopen in het bijzonder te beschermen; 3) de socio-politieke context van afpersing en 4) factoren die de mogelijkheid van een intern beschermingsalternatief beïnvloeden voor personen die terugkeren naar El Salvador nadat ze gevlucht zijn voor

⁹ *“In 2020 dienden 16.910 personen een verzoek om internationale bescherming in bij de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ). Dit aantal ligt lager dan in 2019, toen 27.742 personen een verzoek indienden. Het is van 2008 geleden dat het aantal ingediende verzoeken zo laag lag.*

Niet alleen in ons land daalde het aantal verzoeken om internationale bescherming. Ook in de andere lidstaten is het aantal verzoeken duidelijk verminderd. Die vermindering is duidelijk te wijten aan de COVID context.” CGVS, Asielstatistieken – Bilan 2020, 14 januari 2021, beschikbaar op <https://www.cgvs.be/nl/actueel/asielstatistieken-bilan-2020>. En *“The number of legal migrants and asylum applicants arriving in the EU in 2020 decreased substantially compared with 2019 (due to COVID-19)”*, EMN, Annual Report 2020, 18 juni 2021, beschikbaar op <https://ec.europa.eu/migrant-integration/?action=page.details&type=librarydoc&uuid=95E64B3C-B8AB-7F99-C8E07DA506F4B396>

¹⁰ Myria, Verslag contactvergadering internationale bescherming, 20 januari 2020, 16, beschikbaar op https://www.myria.be/files/20210120_Verslag_contactvergadering2.pdf

¹¹ Myria, Verslag contactvergadering internationale bescherming, 20 januari 2020, 16-17, beschikbaar op https://www.myria.be/files/20210120_Verslag_contactvergadering2.pdf

¹² Myria, Verslag contactvergadering internationale bescherming, 18 november 2020, 28-29, beschikbaar op https://www.myria.be/files/20201118_Contactvergadering_internationale_bescherming.pdf

bendegeweld. De verklaring van Thomas Boerman dient samengelezen te worden met deze NANSEN Note.

I. Overzicht van landeninformatie met betrekking tot bendegeweld in El Salvador

I.1. Bende als subcultuur

Om het risico met betrekking tot bendegeweld te kunnen kaderen onder het Vluchtelingenverdrag is er allereerst een goed begrip nodig van wat een bende is en binnen welk kader een bende opereert. Zoals Steven Dudley schrijft in *MS13 The making of America's most notorious gang*, is het omschrijven en begrijpen van bendes complex:

*"In fact, no single theory can completely capture the complexity of gang life. Gangs are social structures, reinforced by ethnicity and a shared culture; they operate as a political group and rebel against a broken system; they can be motivated by shared economic needs; and they solidify their bonds via violence and predatory criminal acts. In other words they are both products and shapers of their environment."*¹³

Bendes in El Salvador vinden hun oorsprong in een afwezige staat, economische marginalisatie, sociale uitsluiting en geweld. Behoren tot een bende is voor jongeren in het bijzonder, een manier om het hoofd te bieden aan marginalisatie en uitsluiting. De bende geeft hen een identiteit, vrienden/familie en geeft betekenis aan hun leven.

*"The maras are not typical profit-seeking criminal organisations, but the product of mass deportation, social stresses, family breakdown and institutional weaknesses in countries that fail to distribute adequately the wealth they produce among their citizens."*¹⁴

*"Youth gangs thrived in environments of economic marginalization, social exclusion, and violence. Every research project on gangs conducted since the early 1990s, (...), point to poverty, the existence of poor quality formal education, the lack of career education, and the ubiquity of violence as the factors that remain behind the local emergence of youth gangs."*¹⁵

*"All these conditions and processes point to what James Diego Vigil (1988; 2002) has called **"multiple marginality"**. Salvadoran gangs emerged as a result of multi-level processes of marginalization. These mechanisms did not entail ethnic or racial discrimination, since ethnicity is not a major social issue in El Salvador; but rather they entailed **socioeconomic discrimination** that prompted other marginalization processes. In the 1990s, increasing numbers of young people found themselves living in the ecologically marginal areas of the city as a result of economic transformations and war displacements. In their communities, some youngsters were expelled from schools and sport clubs. Lacking adequate job training, they found no employment or suitable means to support their own lives. At home, dysfunctional and violent families, usually strained by shortages and deprivation, drove them to the streets. Facing **several mechanisms of exclusion**, many children and teenagers in post-war El Salvador found the response to their marginalization on the streets. Salvadoran barrios provided them with both, pals and new sources of identity. Such identities, being a Salvatracho or a Dieciocho (18) would grant meaning to their*

¹³ S. DUDLEY, *MS13, The making of America's most notorious gang*, Blink Publishing, Londen, 2020, 44.

¹⁴ International Crisis Group (ICG), *Mafia of the Poor: Gang Violence and Extortion in Central America*, 1 april 2017, Latin America Report N°62, 2, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/58e74ed64.html>

¹⁵ J. M. CRUZ, *Global Gangs in EL Salvador: Maras and the Politics of Violence*, Paper presented at the Global Gangs Workshop, Centre on Conflict, Development, and Peacebuilding, Geneva, 14-15 mei 2009, 5, beschikbaar op https://www.academia.edu/1451010/Global_Gangs_in_El_Salvador_Maras_and_the_Politics_of_Violence

*lives; but more importantly, they would provide youth with **ways to cope with marginality and exclusion** because those imported identities have also been created as a result of marginalization in the mega cities of Southern California (Vigil 2002)."*¹⁶

De macht van bendes wordt verstrekt door het veiligheidsbeleid gevoerd door de Salvadoraanse staat, of *mano dura* en het ermee gepaard gaande geweld.

*"Gangs are the outcome of different factors. Marginalization, migration, street cross-culturalization, and —what I shall call— **the politics of violence**, being the key ones to explain the rise and predominance of the youth gangs in El Salvador, also locally known as *maras*."*¹⁷

*"**Salvadoran maras responded to the mano dura law with more group cohesion, brand-new hierarchical organization, and resolved violence.** The use of extralegal force by state actors expanded the spaces for the mediation of violence; and group confinement in jails provided them access to all sorts of criminal networks. **Gangs also responded to state attacks by wielding extreme violence. Massive incarceration provided the strategic space, the resources, and the connections with other violent actors that allowed them to strengthening their own organizations.** In **conclusion**, the current situation of youth gangs in El Salvador is the result of the politics of violence, this is, the interplay of actors, institutions, and policies that wielded violence as the primary tool for dealing with marginalized youth in El Salvador."*¹⁸

*"Youth gangs in El Salvador are the **result of complex mechanisms of marginalization and violence. Widespread poverty, inequality, and social exclusion provided the breeding ground** for the emergence of groups of young men and women **searching for identity and respect. They found them in the streets mingled with imported gang culture from Southern California.** Such culture not only provided patterns of behavior, but also **granted norms and values** that reconfigured the gang phenomenon. In the 1990s, Mara Salvatrucha and Salvadoran Eighteenth Street Gang took over the streets by assimilation, not by warfare. Nevertheless, since then, **gang identity has been constructed through the use of violence, and local conditions** such as institutional weakness, availability of firearms and relentless marginalization fueled the universal warfare between the two major gangs. The **mano dura law only exacerbated gang violence.** It institutionalized the state's use of violence against the youth, and provided the *maras* with the opportunity to organize, unite their cliques, and develop regional and national leaderships. In addition, the all-war against gangs brought in new violent actors, more resources, and fresh motifs to the maelstrom of Salvadoran violence."*¹⁹

Maras of bendes in El Salvador kunnen niet simpelweg gelijkgesteld worden met een criminele organisatie. Vanuit antropologisch oogpunt vormen zij een subcultuur waartoe personen

¹⁶ J. M. CRUZ, *Global Gangs in EL Salvador: Maras and the Politics of Violence*, Paper presented at the Global Gangs Workshop, Centre on Conflict, Development, and Peacebuilding, Geneva, 14-15 mei 2009, 6, beschikbaar op https://www.academia.edu/1451010/Global_Gangs_in_El_Salvador_Maras_and_the_Politics_of_Violence

¹⁷ J. M. CRUZ, *Global Gangs in EL Salvador: Maras and the Politics of Violence*, Paper presented at the Global Gangs Workshop, Centre on Conflict, Development, and Peacebuilding, Geneva, 14-15 mei 2009, 2, beschikbaar op https://www.academia.edu/1451010/Global_Gangs_in_El_Salvador_Maras_and_the_Politics_of_Violence

¹⁸ J. M. CRUZ, *Global Gangs in EL Salvador: Maras and the Politics of Violence*, Paper presented at the Global Gangs Workshop, Centre on Conflict, Development, and Peacebuilding, Geneva, 14-15 mei 2009, 12, beschikbaar op

https://www.academia.edu/1451010/Global_Gangs_in_El_Salvador_Maras_and_the_Politics_of_Violence

¹⁹ J. M. CRUZ, *Global Gangs in EL Salvador: Maras and the Politics of Violence*, Paper presented at the Global Gangs Workshop, Centre on Conflict, Development, and Peacebuilding, Geneva, 14-15 mei 2009, 14-15, beschikbaar op

https://www.academia.edu/1451010/Global_Gangs_in_El_Salvador_Maras_and_the_Politics_of_Violence

toetreden voor een gevoel van identiteit, respect en toebehoren. Jongeren zijn afhankelijk van de bende voor hun sociaal en economisch overleven.²⁰

*“Though imprecise, these figures underline the magnitude of the challenge posed by the gangs. **Rooted in the sense of exclusion and need for belonging of young people in urban peripheries across the Northern Triangle**, the maras have evolved into violent and complex criminal organisations. **Their two facets – as social support networks, and as apparatuses of coercion and predation – are not mutually exclusive, and the status of both victim and perpetrator are integral to the self-perception of the region’s most important gangs and their ongoing allure.** The emblematic crime of the maras, meanwhile, largely accounts for their growth and longevity. (...)*

*The transformation of maras from immigrant support networks in big U.S. cities to national security threats in Central America hinged on the ways gangs adapted to their new homes. **Emotional satisfaction – gaining status, respect and a strong sense of collective identity – has always been integral to the attractions of gang life, and has played a far more important role in the rise and resilience of gangs than the illicit accumulation of wealth.** Gangs in effect provide a **psychological crutch and a social life**, especially for bored young men from broken families. Maras “generate the **illusion of belonging to a family, since their own don’t function, and to be fighting for an important cause**”, said an anthropologist. “**The maras are important when you have nothing, when you are born dead**”. Maras’ crimes are carried out in groups, and members spend most of their lives in the close company of fellow mareros. Accounts of the gangs in the U.S., and the forerunners of the **MS-13 and B-18** in Central America, indicate that **neither were strikingly violent**, and that in Honduras, the gangs of the early 1990s were primarily involved in vandalism, knife attacks and spray-painting graffiti.”²¹*

Bendes hebben zich aangepast aan de omstandigheden in vermarginaliseerde stedelijke gebieden gekenmerkt door beperkte publieke diensten en weinig economische mogelijkheden. De noodzaak om in hun levensonderhoud te voorzien moedigt illegale activiteiten aan, terwijl de afwezigheid van de staat hen in staat stelt controle over bepaalde gebieden uit te oefenen.

*“**Once rooted in the Northern Triangle countries, however, these gangs adapted to the conditions of marginal urban communities characterised by negligible public services, limited economic opportunities, and a population recently displaced by civil war, deportation and impoverishment.** The need to subsist encouraged illicit activity, while the absence of the state enabled them to exert their own control over entire territories, often after brutal fighting with the rival mara to establish an undisputed turf boss. This tendency was most marked in El Salvador, where the civil war of the 1980s had familiarised the general public with sub-national areas run by the guerrilla.” “Salvadoran anthropologist Juan José Martínez D’Aubuisson, who lived for a year in maracontrolled communities, has argued that maras “get money, and increasingly so; however, it would be wrong to say that gangs are small mafias that want to get rich.”²²*

²⁰ A. WINTON, “Analysing the geographies of the 'transnational' gangs of Central America: the changing spaces of violence”, *Invest. Geog [online]*, nr. 79, 2012, 146, beschikbaar op <http://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n79/n79a9.pdf>

²¹ International Crisis Group (ICG), *Mafia of the Poor: Gang Violence and Extortion in Central America*, 11-12, 12 april 2017, Latin America Report N°62, 12, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/58e74ed64.html>

²² International Crisis Group (ICG), *Mafia of the Poor: Gang Violence and Extortion in Central America*, 11-12, 12 april 2017, Latin America Report N°62, 12 en voetnoot 62, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/58e74ed64.html>

1.2. Gebied onder controle van bendes

Bendes zijn actief in 94 procent van El Salvador's 262 gemeenten²³. Ze zijn gewoonlijk gevestigd in arme of lagere middenklasse stedelijke- of plattelandsgebieden.

*“These gangs are **usually based in poor or lower middle-class urban or rural zones**, sometimes comprised of just a single neighbourhood (colonia) or a few such neighbourhoods. However, **despite a culture of identification with their home territory, these gangs are also considered capable of great mobility and can rapidly expand their influence** to nearby neighbourhoods. They may also **relocate** to new neighbourhoods to seek refuge from offensives against them by the security forces or other gangs. Similarly, while physical reference points such as streets, streams and graffiti or markings often mark the dividing lines between gang territories, these boundaries can reportedly also shift literally overnight as one gang pushes into, or disputes, the territory of another.”²⁴*

*“It was frequently emphasized that poverty, economic underdevelopment, marginalization and social deprivation are important factors leading to the structures and activities of gangs. The **most affected neighbourhoods and communities are commonly also the poorest and low income localities**. Poverty is consequently a key cause of gang membership and it is a sad reality that, as one interviewee described it, “the poor are displacing the poor”. These neighbourhoods, in which opportunities are limited, jobs are few and incomes are low, are fertile recruiting grounds for the gangs.”²⁵*

Bendes vullen in deze gebieden de leemte die gecreëerd werd door een afwezige staat die niet investeert in de lokale bevolking door het voorzien van toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en infrastructuur.

*“El Faro indicated that gangs are the **natural expression of the absence of the state**. Dr. Gaborit explained that in El Salvador, the state has not invested in the population or in communities by providing adequate access to education, health care, and infrastructure, leaving people highly vulnerable to crime, living in poverty, and lacking employment opportunities. This creates the conditions for crime organizations to develop and grow.*

*The Deputy Director of Investigations (Subdirección de Investigaciones) of the PNC indicated that the objective of gangs is territorial control and the income derived from extortions, commonly called “rent” (renta). Dr. Gaborit indicated that **the territory gives gangs their identity, security, income, a large network of collaborators and sympathizers, and “a community that will not say anything to authorities.”**²⁶*

De identiteit van een bende is niet strikt beperkt tot of verbonden aan een gebied onder zijn controle. Dit gebied is veranderlijk wat betekent dat bendepraktijken (met inbegrip van geweld) grenzeloos zijn.

*“What is particularly interesting though in terms of the connection between identity, space and territory, in the case of the **maras is that although clikas function***

²³ International Crisis Group (ICG), *Life Under Gang Rule in El Salvador*, 26 december 2018, 3, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/5c07a4f94.html>

²⁴ UNHCR, *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from El Salvador*, 15 maart 2016, 10, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/56e706e94.html>

²⁵ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons on her visit to El Salvador*, 23 april 2018, A/HRC/38/39/Add.1, §62, beschikbaar op <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/116/64/PDF/G1811664.pdf?OpenElement>

²⁶ Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *El Salvador: Information Gathering Mission Report - Part 1. Gangs in El Salvador and the Situation of Witnesses of Crime and Corruption*, september 2016, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/57f7ab794.html>

according to territoriality, the final attachment is to the gang, and defense of territory is merely the vehicle through which to display and perform this identity, such that the barrio has taken on a symbolic rather than physical significance.(...) So while space remains a crucial source of power and control for the gangs, the spaces inhabited and created by gangs are malleable and fluid. As Cruz (2010) finds, the fact that gang identity in this case is not strictly restricted by territory, means that gang practices (including violence) are similarly borderless. This is not to say that identities are detached from space, but rather the gang identity remains attached to the individual as they move through the city.”²⁷

In 2016 werd in een rapport van de *Immigration and Refugee Board of Canada* reeds gemeld dat de territoriale aanwezigheid van bendes zich snel uitbreidt en dat de controle die zij uitoefenen in gemeenschappen sterker wordt. Zodanig dat bendes aanwezig zijn en invloed uitoefenen in heel El Salvador.

“The territorial presence of gangs has increased significantly in recent years and the control they exert in communities has become stronger. The Office of the Ombudsperson for the Defence of Human Rights (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, PDDH) indicated that, even though the gang phenomenon was mostly urban in the 1990s and early 2000, currently gangs are also present throughout the country, including in rural areas where they recruit young people and carry out their activities. The Executive Director of Fundación Cristosal (Fundación Cristosal) explained that, based on information provided by the PNC, territorial presence of gangs is distinguishable by: "areas of influence," comprising places where the gang is not necessarily present but where they undertake activities in the interest of the gang; "areas of presence," where gang members are physically present and undertake their activities; and "areas of control," where gangs exercise full control of the daily life of its inhabitants.

Gangs exert their influence all over the country. Authorities have lost control over territory to gangs, as the latter decide who enters and who leaves from neighbourhoods. Gangs are very vigilant in controlling their territories and they question whoever enters these territories. According to El Faro, people in El Salvador know which gang exerts its influence in the neighbourhood in which he or she lives.”²⁸

Het territorium is een middel voor bendes om hun identiteit te tonen en is een belangrijke bron van controle en macht. Het controleren van territorium geeft bendes macht over politiek in deze zin dat voor toegang tot het gebied onder hun controle, voor bijvoorbeeld het voeren van verkiezingscampagne, de toestemming van de bende die het gebied controleert nodig is.

“The truce was not the only occasion on which Salvadoran politicians negotiated with gangs. Given the gangs’ territorial reach, interaction between them and political leaders is virtually inevitable in any effort to implement social or infrastructure projects, or even to enable politicians simply to enter some localities. But the gangs’ bargaining power has been reinforced by some of the political elite’s practices”²⁹

Het grondgebied van een bende wordt afgebakend door onzichtbare en verplaatsbare grenzen. Deze grenzen beperken de vrijheid van beweging van de lokale bevolking in hoge

²⁷ A. WINTON, “Analysing the geographies of the 'transnational' gangs of Central America: the changing spaces of violence”, *Invest. Geog [online]*, nr. 79, 2012, 143, beschikbaar op <http://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n79/n79a9.pdf>

²⁸ Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *El Salvador: Information Gathering Mission Report - Part 1. Gangs in El Salvador and the Situation of Witnesses of Crime and Corruption*, september 2016, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/57f7ab794.html>

²⁹ International Crisis Group (ICG), *Miracle or Mirage? Gangs and Plunging Violence in El Salvador*, 8 juli 2020, Latin America Report N°81, 9, beschikbaar op <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/central-america/el-salvador/81-miracle-or-mirage-gangs-and-plunging-violence-el-salvador>

mate. In deze zin dat een persoon die leeft in een buurt gecontroleerd door de ene bende zich niet over het territorium van een andere bende kan verplaatsen zonder het risico te lopen vermoord te worden.

*“The fight for territorial control among gangs creates **invisible lines that act as de facto borders and affect the freedom of movement of inhabitants**. According to the Salvadoran Red Cross (Cruz Roja Salvadoreña), this phenomenon **affects the entire population**, especially impoverished people, women and young people. Sources indicated that **when a person lives in a neighbourhood controlled by one gang, he or she cannot transit the territory of another gang without running the risk of being killed**. El Faro provided **the example** that if a person who lives in a territory controlled by one gang decides to visit a friend or a family member who lives in a neighbourhood controlled by the opposite gang, he or she could be killed by either gang because, **on one hand, the gang in the neighbourhood the person is visiting considers it an offense that the person lives in a territory controlled by the other gang. On the other hand, the gang that controls the neighbourhood where the person lives might see him or her with suspicion for visiting the other gang's territory**. Therefore, in order to go to work or school, people have to take alternative routes to avoid passing through opposite gangs' territory. **If a school or educational institution is two blocks away but is controlled by the opposite gang, the student will not be able to go there. There have been cases of young people who have been killed for wearing the uniform of an institution which is located in opposing gangs' territories**. Catholic churches change religious processions to avoid passing through opposing gangs' territories in order to avoid running the risk that parishioners will be hurt or killed.”³⁰*

Dit heeft onder andere een impact op de toegang tot onderwijs van kinderen in El Salvador:

*“They described how in many regions, particularly those in rural areas and those that are most affected by gang violence, secondary education facilities are not widely available, which affects a large number of adolescents. Many stakeholders described **difficulties accessing schools in territories controlled by rival gangs, resulting in adolescents choosing to drop out or being compelled by their parents to do so**. For example, when the Special Rapporteur met with Salvadoran citizens living in Usulután, parents described their concern that their children would not be able to access schools when they got older. Furthermore, the Special Rapporteur received information that suggested that **gang activities in schools are disrupting education services in El Salvador. That included reports of recruitment, extortion and violence in schools, as well as vandalism and theft of educational materials**.”³¹*

I. 3. Sociale controle door bendes

Bendes oefenen een buitengewoon niveau van sociale controle uit op de bevolking in hun territorium. Zij leggen verschillende beperkingen of regels op die het dagdagelijkse leven van burgers sterk beïnvloeden. Bendes bepalen waar burgers mogen staan en gaan, met wie ze mogen spreken, welke kleding ze dragen of welke haarkleur ze hebben.

*“Gangs are reported to **exercise extraordinary levels of social control** over the population of their territories (and, to a lesser extent, over other territories where they practise extortion). In these zones, inhabitants are reportedly required to ‘look, listen and keep quiet’ (‘mirar, oír, callar’) and often face a **plethora of gang-imposed***

³⁰ Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *El Salvador: Information Gathering Mission Report - Part 1. Gangs in El Salvador and the Situation of Witnesses of Crime and Corruption*, september 2016, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/57f7ab794.html>

³¹ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences, on her mission to El Salvador*, 3 augustus 2016, A/HRC/33/46/Add.1, §19-20, beschikbaar op <https://digitallibrary.un.org/record/847437>

*restrictions on who they can talk with and what about, what time they must be inside their homes, where they can walk or go to school, who they can visit and who can visit them, what they can wear, and even, reportedly, the colour of their hair. It is equally forbidden for inhabitants to show 'disrespect' for the gang, a subjective evaluation on the part of gang members that can reportedly encompass a multitude of perceived slights and offences, such as arguing with a gang member or refusing a request, resisting a child's recruitment into the gang, or rejecting the amorous attentions of a gang member."*³²

Op deze manier zijn bendes in staat de levensstijl van Salvadoranen te wijzigen. De regels opgelegd door bendes zijn ongeschreven maar algemeen gekend bij de plaatselijke bevolking.

*"Sources indicated that gang control has taken deep roots inside their communities to the point of changing the lifestyles of many Salvadorans. El Faro indicated that there is no set of homogeneous norms inside communities, however. Some norms are unspoken, yet common. For example, people must advise gangs of any visit by someone from outside the neighbourhood to avoid problems, and the gang determines and controls the entry procedure a person must follow when entering the neighbourhood, such as turning off headlights or using high beams, lowering the windows, or honking."*³³

Zelfs een gerucht dat de ronde doet kan een onmiddellijke wijziging van levensstijl bij de bevolking tot stand brengen om problemen te vermijden.

*"In some cases, a rumour about gangs can change the lifestyle of residents. El Faro provided the example of a rumour that gangs indicated that all women who work in downtown San Salvador and who have their hair tinted blond would be killed because only the partners of gang members were permitted to have blond hair. The next day all women who were not gang partners and who had blond hair tinted it with another colour. "Nobody knew if the rumour was true or not, but a rumour is enough notice for people to change their behaviour." Other press agencies have reported on similar incidents in other parts of the country. The US Department of State's Country Reports on Human Rights Practices for 2015 for El Salvador indicates that "[i]n many neighborhoods, armed groups and gangs targeted certain persons and interfered with privacy, family, and home life, and created a climate of fear that the authorities were not capable of restoring to normal."*³⁴

Bendes controleren hun territorium door monitoring van de beweging van burgers. Zo worden personen vastgehouden door de bende ter controle van hun identiteit en worden camera's geplaatst om beweging te controleren en te monitoren.

*"Gangs routinely impose curfews in neighbourhoods, especially when they want to take precautionary measures for an imminent attack or when they are going to execute an action. Also, according to Dr. Gaborit, curfews and other methods of curbing the free movement of people, such as giving orders to stop bus transit, thereby paralyzing public transportation, are also used by gangs to **signal their strength** to the government; **displaying that they have the power to exert such control. Another way of controlling territory is by detaining people and asking for their***

³² UNHCR, *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from El Salvador*, 15 maart 2016, 12, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/56e706e94.html>

³³ Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *El Salvador: Information Gathering Mission Report - Part 1. Gangs in El Salvador and the Situation of Witnesses of Crime and Corruption*, september 2016, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/57f7ab794.html>

³⁴ Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *El Salvador: Information Gathering Mission Report - Part 1. Gangs in El Salvador and the Situation of Witnesses of Crime and Corruption*, september 2016, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/57f7ab794.html>

identification documents (Documento Āšnico de Identidad, DUI). **For example, when teachers must travel to a school in another neighbourhood where they are employed, gangs detain them, ask them to produce their DUI, and interrogate them in order to obtain information about the neighbourhood where they live, who their family members are, and what is the purpose of their presence in the neighbourhood. Gangs also routinely ask visitors or strangers to produce their DUI to find out where that person comes from and which gang operates there. They also post closed circuit TV cameras outside neighbourhoods to monitor and control the movement of people.**³⁵

“Approximately 60,000 gang members operate in El Salvador, according to media. They exert control over territory and extort and gather intelligence on residents and those passing through, particularly around public transit, schools, and markets.”³⁶

De regels worden afgedwongen door extreem geweld waardoor de bevolking voortdurend in een klimaat van angst leeft. Zelfs het zich begeven van de ene buurt naar de andere zonder toestemming kan leiden tot de dood. Voor mensen die leven in door een bende gecontroleerd gebied is het onmogelijk om blootstelling aan de bende te vermijden, wat maakt dat zij zich genoodzaakt zien zo veel mogelijk binnenshuis te blijven voor hun eigen veiligheid. Daarnaast kan een jong persoon geassocieerd worden met een bende door de politie of het leger simpelweg door te wonen in door bende gecontroleerd gebied.

“Gangs in El Salvador are reported to achieve this degree of social control principally through the use of threats and violence to create a pervasive atmosphere of fear among inhabitants, especially amongst those without family or other links to the local gang.”

“Persons who resist the authority of the local gang or who even just inadvertently cross it, or who collaborate with the security forces or with rival gangs, are reportedly subjected to swift and brutal retaliation from the gang.”³⁷

“Young people cannot lead normal lives in some gang-controlled neighbourhoods and it is virtually impossible to avoid exposure to gangs. Community members described being unable to let their children go out to play for fear that they would fall under the influence of gang members. Crossing from one gang-controlled neighbourhood to another could result in death for a young person if they move without care or permission. In other cases, the only way for them to stay safe is not to leave their homes at all. Simply living in a known gang neighbourhood could result in young people being suspected of being gang members or associated with them, and some described incidents of violence or intimidation by both the gangs and the police or military. One young woman stated: “It is a crime to be a young person in El Salvador today. It is dangerous to be young here.” This depressing sentiment was echoed numerous times, including by senior public officials”³⁸

Deze sociale controle, opgelegde regels, bedreigingen en geweld door bendes hebben volgens de VN-speciale rapporteur voor de mensenrechten van intern ontheemden een

³⁵ Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *El Salvador: Information Gathering Mission Report - Part 1. Gangs in El Salvador and the Situation of Witnesses of Crime and Corruption*, september 2016, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/57f7ab794.html>

³⁶ Human Rights Watch, *World Report 2021 – El Salvador*, beschikbaar op <https://www.ecoi.net/en/document/2043580.html>

³⁷ UNHCR, *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from El Salvador*, 15 maart 2016, 11-12, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/56e706e94.html>

³⁸ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons on her visit to El Salvador*, 23 april 2018, A/HRC/38/39/Add.1, §20, beschikbaar op <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/116/64/PDF/G1811664.pdf?OpenElement>

verwoestende en buitengewone impact op individuen, families en gemeenschappen. De speciale rapporteur erkent eveneens het probleem van afpersing en het feit dat burgers geen andere keuze hebben dan te betalen of te vluchten onder bedreiging van bendes.

*“The Special Rapporteur was informed of the **devastating and extraordinary impact of generalized and, in particular, gang-related violence on individuals, families and communities.** Gangs control or dominate some, predominantly poor, territories and populations through threats, intimidation and violence and a culture of violence that infects whole communities and peoples’ everyday activities, movements, interactions and relationships. Killings are commonplace and extortion of individuals and small businesses is widespread and seen as a “tax” on local communities by the gangs. Many of those affected by extortion live in gang-affected neighbourhoods and consider that they **simply have no choice but to pay or to flee their homes and neighbourhoods. Under threat from the gangs, individuals or whole families would simply disappear, leaving their homes abandoned or selling them cheaply if they could.**”³⁹*

De VN-speciale rapporteur spreekt over een epidemie van algemeen, bendegerelateerd geweld, met een niveau van geweld dat gelijk is aan of hoger ligt dan de meeste door conflict getroffen gebieden.

*“Despite some reductions in the overall rates since the peak in 2015, judged by any standard, this homicide rate and the associated crime, threats, intimidation and environment of fear constitute an **epidemic of generalized, gang-related violence, with levels equivalent to or above most conflict-affected countries.** A symptom of such an epidemic of violence and homicide is witnessed in what many describe as **crisis levels of internal displacement.** Nevertheless, this is a situation that remains officially unrecognized by the Government.”⁴⁰*

1.4. Status van bendes in El Salvador als de facto autoriteit en politieke actor

De twee grootste bendes actief in El Salvador zijn de Mara Salvatrucha of MS13 en Barrio 18. Deze laatste bestaat uit twee rivaliserende fracties: Revolutionaries en Southerners.⁴¹

“National authorities estimate that gangs are responsible for around 50 per cent of murders and total 60,000 active members, although the tally reportedly goes up to 400,000 people if collaborators and close relatives are included. Gang members therefore far outnumber the 25,000 police and 13,000 military officers deployed in law enforcement. Official figures show that roughly one third of gang members are in jail (around 18,000), including most long-time leaders, or ranfleros. MS-13 is by far the largest gang, double the size of the two 18th Street gang factions together”⁴²

Bendes oefenen effectieve controle uit over bepaalde delen van het grondgebied waarbinnen zij opereren en worden beschouwd als *de facto* autoriteit.

*“It is important to consider, especially in the context of Central America, that powerful gangs . . . may directly control society and **de facto exercise power** in the areas where*

³⁹ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons on her visit to El Salvador*, 23 april 2018, A/HRC/38/39/Add.1, §18, beschikbaar op <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/116/64/PDF/G1811664.pdf?OpenElement>

⁴⁰ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons on her visit to El Salvador*, 23 april 2018, A/HRC/38/39/Add.1, §9, beschikbaar op <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/116/64/PDF/G1811664.pdf?OpenElement>

⁴¹ International Crisis Group (ICG), *Life Under Gang Rule in El Salvador*, 26 december 2018, 4, beschikbaar op: <https://www.refworld.org/docid/5c07a4f94.html>

⁴² International Crisis Group (ICG), *Miracle or Mirage? Gangs and Plunging Violence in El Salvador*, 8 juli 2020, Latin America Report N°81, 6, beschikbaar op <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/central-america/el-salvador/81-miracle-or-mirage-gangs-and-plunging-violence-el-salvador>

they operate. The activities of gangs and certain State agents may be so closely intertwined that **gangs exercise direct or indirect influence over a segment of the State or individual government officials.**"⁴³

"The maras, including the infamous MS-13, or Mara Salvatrucha, **are active in 94 per cent of El Salvador's 262 municipalities.** In many of these "red zones", gangs are not just a standing danger to public safety but also a **de facto authority** that exerts tremendous control over residents' daily lives."⁴⁴

Bendes zijn doorgedrongen tot elke laag van de Salvadoraanse samenleving. Hun leden en sympathisanten zijn leerkracht, advocaat, politie, lokale overheid. Ze werken samen en onderhandelen met politieke partijen.

"The gangs remain rooted in the streets but have now **penetrated every layer of Salvadoran society.** Gangs have mutated from youth groups defending neighbourhood turf in the 1980s to **hierarchical organisations** that coerce, threaten and kill. Many members and sympathisers, particularly from MS-13, become **teachers, lawyers, local government officials and even police officers who serve the gang's interests.** Their influence has grown so great that every major political party in El Salvador and Honduras has at some point paid gangs during elections."⁴⁵

"Numerous security and elected officials have collaborated with gangs in criminal operations, media report, and all political parties have negotiated with them, including for electoral campaigns."⁴⁶

Er is sprake van derde generatie bendes die politieke macht verwerven en als doel hebben de samenleving waarbinnen ze opereren te controleren en te veranderen.

"Moreover, as the dominant gangs expanded to operate on a larger scale, they developed a **degree of politicization, sophistication, and international reach** to qualify (them) as (what is termed) **'third generation gangs'**". Distinct from first-generation (turf-oriented street gangs), third-generation gangs "inevitably begin to control ungoverned territory... or **begin to acquire political power in poorly governed space.**" Beyond committing petty crimes and facilitating drug trade, third-generation gangs **seek to control and change the societies in which they operate.** In many respects, MS-13 and Barrio 18 are recognized as third generation gangs, "powerful enough to destabilize, challenge, and destroy targeted societies and states."⁴⁷

Deze derde generatie bendes zijn verwikkeld in een zeer complexe politieke oorlog. Bendes als MS-13 en Barrio 18 hebben evenveel macht als een staat, maar hebben zich aan de controle van de staat onttrokken. In dit politiek klimaat is het zich verzetten tegen een bende gelijk aan verzet tegen een macht die sterker is dan de staat.

"Gangs are challenging and even eroding national sovereignty and stability in the communities they control. **To properly assess gang resistance asylum claims,**

⁴³ UNHCR, *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs*, 31 maart 2010, 16, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/4bb21fa02.html>

⁴⁴ International Crisis Group (ICG), *Life Under Gang Rule in El Salvador*, 26 december 2018, 3, beschikbaar op: <https://www.refworld.org/docid/5c07a4f94.html>

⁴⁵ International Crisis Group (ICG), *Life Under Gang Rule in El Salvador*, 26 december 2018, 10, beschikbaar op: <https://www.refworld.org/docid/5c07a4f94.html>

⁴⁶ Human Rights Watch, *World Report 2021 – El Salvador*, beschikbaar op <https://www.ecoi.net/en/document/2043580.html>

⁴⁷ E. WELSH, "The Path of Most Resistance: Resisting Gang Recruitment as a Political Opinion in Central America's Join-or-Die Gang Culture", *Pepperdine Law Review*, 6 december 2017, 1097, beschikbaar op <https://digitalcommons.pepperdine.edu/plr/vol44/iss5/4/>

courts must understand the political climate where the resistance occurs. To dismiss gang resistance as simply a moral aversion to criminal activity completely outside the political sphere is to severely mischaracterize what resistance means and underestimates the forces asylum-seekers are resisting. As professor of military strategy Max G. Manwaring cautions:

*In describing the gang phenomenon as a simple mutation of a violent act we label as insurgency, we mischaracterize the activities of **nonstate organizations** that are **attempting to take control of the state**. We traditionnaly think of insurgency as primarily a military activity, and we think of gangs as a simple law-enforcement problem. Yet, insurgents and **third generation gangs are engaged in highly complex political act-political war**.*

In this political climate, gang resistance is tantamount to opposing a force arguably stronger than the government. Gangs, however, operate largely without accountability. At best, law enforcement and local governments are ineffective in their efforts to combat gang violence; at worst, they are complicit in it.(...) Thus, while gangs like MS-13 and Barrio 18 possess the power equivalent to a government, they have effectively transcended government control.(...)⁴⁸

Vast staat dat bendes politieke macht uitoefenen en geweld is de voornaamste methode van bendes om deze macht en controle te behouden. Bendes zijn niet slechts uit op persoonlijk gewin maar trachten voornamelijk hun macht te consolideren en ze bestraffen diegene die hen uitdagen.

*“Gangs have created a power vacuum in the Northern Triangle that the state is either unable or unwilling to enter, and **violence is the primary method through which the gangs maintain control. Gang members are not merely seeking personal gain, but also the consolidation of power. In the same way, they do not just retaliate against resistance to increase their numbers; they punish those who challenge their power. While their exact political goals remain ill-defined, “the fact that they exercise political power, however crude, cannot be denied.(...)**”⁴⁹*

1.5. Bendegeweld – afpersing

Bendes oefenen een aantal activiteiten uit die traditioneel met de overheid geassocieerd worden. In het bijzonder zetten zij een parallel systeem van illegale belastingsheffing op in de vorm van afpersing.

“As described previously, gangs are commonly recognized as political actors that engage in activities normally associated with government including imposing “taxes” for using public infrastructure, living in one’s own home, and/or running a business. Schools and churches may even be forced to pay for the privilege of operating. Ironically, gangs may also impose extortion as a “security tax” because police and other agents of government have largely abandoned those areas.

⁴⁸ E. WELSH, “The Path of Most Resistance: Resisting Gang Recruitment as a Political Opinion in Central America’s Join-or-Die Gang Culture”, *Pepperdine Law Review*, 6 december 2017, 1109-1110, beschikbaar op <https://digitalcommons.pepperdine.edu/plr/vol44/iss5/4/>

⁴⁹ E. WELSH, “The Path of Most Resistance: Resisting Gang Recruitment as a Political Opinion in Central America’s Join-or-Die Gang Culture”, *Pepperdine Law Review*, 6 december 2017, 1112, beschikbaar op <https://digitalcommons.pepperdine.edu/plr/vol44/iss5/4/>

*Within this context, extortion is best characterized as an illegal system of parallel taxation that the Salvadoran government is neither able nor willing to control, and through which corrupt officials benefit directly. (...)*⁵⁰

Afpersing is een wijdverspreid fenomeen in El Salvador. Bendes zijn in staat personen over het gehele land af te persen.

*“Gangs exercise territorial control over neighborhoods and **extort residents throughout the country.** They forcibly recruit children and sexually abuse women, girls, and lesbian, gay, bisexual, and transgender (LGBT) people. Gangs **kill, disappear, rape, or displace those who resist.**”*⁵¹

*“Extortion is a problem in El Salvador. **All businesses, from the street vendor to transnational companies, pay extortion, or "rent,"** to the gangs. The mission heard **examples** of extortion of teachers, students, telecommunication companies, municipalities, judicial workers, bus drivers, and businesses. Gangs also extort residents who are receiving remittances from abroad, and people who are successful in obtaining employment with higher pay.(...)*

***Gangs also extort the following targets:** government entities carrying out infrastructure projects, by threatening to kill workers on the project; residential gated communities by asking the security guard to relay the message that everybody in the community has to pay a "rent," otherwise they will kill the guard; a business that wants to set up a billboard in an area controlled by the gangs; and fishermen, by taking a portion of their catch, which the gangs then sell in the local market themselves.”*⁵²

Afpersing vindt eveneens plaats buiten specifiek door bendes gecontroleerd gebied in meer welgestelde buurten.

*“Businesses, (public) transport routes **and even homes in other nearby (and often wealthier) neighbourhoods may also be targeted for extortion by the gang.**”*⁶¹ Presently, the main source of revenue for most gangs is reported to be extortion (renta), which is increasingly directed and carried out by phone from within prisons by incarcerated gang members.”⁶³

De *renta* of het door een bende geëiste bedrag kan snel en zonder waarschuwing stijgen. Het is niet ongevoel dat slachtoffers hun bestaansmiddelen verliezen door buitensporige afpersingseisen van bendes.

*“The level of extortion payments are reportedly **often raised steeply and without warning** by gangs, sometimes with the apparent intention of bankrupting a business so that the gang can take it over. Moreover, extortion victims may have to **simultaneously pay extortion money to two or more gangs**, especially where a business operates across one or more territories where these gangs practise extortion. It is reportedly **not unusual for victims to lose their livelihood due to excessive extortion demands by gangs, which are reported to have risen sharply since 2014.** Extortion demands reportedly sometimes take the form of a requirement to*

⁵⁰ Declaration of Thomas J. Boerman, Ph.D., § 71-72.

⁵¹ Human Rights Watch, *World Report 2021 – El Salvador*, beschikbaar op <https://www.ecoi.net/en/document/2043580.html>

⁵² Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *El Salvador: Information Gathering Mission Report - Part 1. Gangs in El Salvador and the Situation of Witnesses of Crime and Corruption*, september 2016, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/57f7ab794.html>

⁵³ UNHCR, *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from El Salvador*, 15 maart 2016, 11, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/56e706e94.html>

*purchase at an inflated price (poor quality) goods or services from businesses controlled by the gangs.*⁵⁴

Bendes zijn afhankelijk van de inkomsten door afpersing, om onder andere de gevangenisomstandigheden voor opgesloten leiders te verbeteren en hun leden te onderhouden.

*“Each tribu and programa manages their own resources, which come mostly from extortion, and they use these resources **for basic necessities for the gang** such as lawyers for detained members, medical expenses for members injured or wounded, payments to family members of gang members who have been killed or imprisoned, and to buy weapons. They also spend the money on symbolic “luxury” goods that represent their status and gang membership, such as Nike Cortez sneakers, and marijuana, particularly in prisons. Gangs also invest money in buying drugs to resell.”⁵⁵*

*“The role of extortion in driving forced displacement is harder to pinpoint due to a lack of reliable statistics, as well as the difficulty in identifying a single cause behind emigration. But the **central role** played by protection rackets in **expressing and maintaining the maras’ coercive control over territories and communities strongly suggests that it is closely related to the violence and fear driving an increasing exodus from the Northern Triangle**, and above all El Salvador and Honduras. In 2012, the eastern Salvadoran municipality of San Miguel had the country’s highest rates of both extortion and homicide. A recent study found that **threats and murders were the two main factors driving forced internal displacement** in that country, with women making up the largest share of victims. **Gangs were reportedly behind 86 per cent of the displacements. The gangs themselves, meanwhile, have become dependent on extortion incomes to improve prison conditions for incarcerated leaders and sustain their members, albeit on poverty-level incomes.**”⁵⁶*

Naast financiële redenen, is afpersing tevens een manier voor bendes om hun politieke controle te etaleren en tonen ze hiermee dat niet de overheid maar zij controle uitoefenen over het gebied. Op deze manier heeft afpersing een uitgesproken politieke kwaliteit.

*“(…) Irrespective of the underlying factors, gangs oftentimes impose extortion on members of the public for reasons **that go beyond financial gain, and that are more directly related to establishing and maintaining psychological and political control over areas under their control and reinforcing their dominance.***

*Stated differently, beyond financial motives and a means by which to punish, terrorize and control, extortion is also a **mechanism through which gangs demonstrate their political control and to demonstrate that they—not the government—control these areas and consequently has a decidedly political quality.**”⁵⁷*

UNHCR omschrijft afpersing als een gewelddadige vorm van misdaad:

“Alongside homicides, forced disappearances, kidnappings, and widespread forms of violence against women, a range of other types of violent crimes are prevalent in El

⁵⁴ UNHCR, *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from El Salvador*, 15 maart 2016, 31, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/56e706e94.html>

⁵⁵ Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *El Salvador: Information Gathering Mission Report - Part 1. Gangs in El Salvador and the Situation of Witnesses of Crime and Corruption*, september 2016, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/57f7ab794.html>

⁵⁶ International Crisis Group (ICG), *Mafia of the Poor: Gang Violence and Extortion in Central America*, 16-17, 12 april 2017, Latin America Report N°62, 12 en voetnoot 62, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/58e74ed64.html>

⁵⁷ Declaration of Thomas J. Boerman, Ph.D, §73-74.

Salvador. Many of these are less easily documented than homicides and are known to be underreported, because victims do not report these crimes to the police for fear of retribution and due to a lack of confidence in the authorities. **Extortion, usually by gangs, is a particularly prevalent example of these other forms of violent crime.** Indeed, despite being the smallest country in Central America, the **population of El Salvador is reported to pay the highest amount of extortion money**, estimated conservatively at around US\$400 million per year, and it is reported that those who do not pay are commonly killed or see their businesses burned down as a reprisal. Whereas homicide levels fell during the truce pact reportedly due to orders from the gang leaders to reduce killings, **extortion and other forms of violent crime are reported to have continued unabated and may even have increased.**⁵⁸

UNHCR stelt dat het niet of niet tijdig betalen van de gevraagde *renta* beschouwd wordt als een ernstige daad van verzet tegen het gezag van de bende met zware gevolgen. Volgens UNHCR worden personen die de *renta* niet betalen meestal vermoord.

“Extortion is reportedly the lifeblood of most local gangs in El Salvador and the refusal to pay extortion demands is usually construed by gang members as a serious act of resistance to the authority of the gang itself. Individuals who refuse to pay extortion demands – or who delay in meeting their ‘quotas’ because they are unable to pay – are reportedly subjected to threats and violence against them, as well as against their employees, business partners and family members. The threats and violence reportedly swiftly escalate with any continuing delay or refusal to pay, with persons in these circumstances reportedly commonly being killed by the gangs. Persons found by the gangs to have reported extortion demands to the authorities are also reportedly subjected to severe retribution.”⁵⁹

Volgens International Crisis Group is afpersing één van de belangrijkste oorzaken van gedwongen ontheemding in El Salvador. Het omschrijft de praktijk van afpersing als een systeem van terreur.

“Extortion is the economic engine behind them, and represents the largest share of gang income – with an estimated direct cost to businesses of \$756 million a year in El Salvador alone. It is one of the leading causes of forced displacement in gang-controlled communities through the threat it poses to powerless civilians, especially women and children. This collective crime guarantees a menial wage for thousands of members, reaffirming in the process mareros’ group identity and covering their subsistence needs. Curbing extortion and reducing the harms it causes would go far toward eradicating the security threat posed by Central America’s gangs, yet to do so requires a clearer understanding of the purposes it serves and the alternatives that could take its place.”⁶⁰

“Extortion sustains thousands of mara members, while also perpetuating the worst violence meted out by the gangs, such as killings of transport workers, the criminal control exerted over prison systems and the forced displacement of families from their homes. So extreme is extortion in Honduras that the Chamber of Commerce no longer publishes a registry of its members. In Guatemala, an estimated 80 per cent of extortions are commanded from prison. El Salvador’s gang-run

⁵⁸ UNHCR, *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from El Salvador*, 15 maart 2016, 9, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/56e706e94.html>

⁵⁹ UNHCR, *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from El Salvador*, 15 maart 2016, 31, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/56e706e94.html>

⁶⁰ International Crisis Group (ICG), *Mafia of the Poor: Gang Violence and Extortion in Central America*, 16-17, 12 april 2017, Latin America Report N°62, 11, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/58e74ed64.html>

extortions have been described as a “system of terror that subjects community dwellers to see, hear and remain silent”⁶¹

Personen die een klacht neerleggen tegen de bende, bijvoorbeeld wegens afpersing, riskeren het slachtoffer te worden van ernstig geweld of gedood te worden door de bende aan wie de klachten dikwijls teruggerapporteerd worden.

“In general, though, intimidation and violence against complainants reportedly continues to contribute to a climate of impunity from criminal investigation and prosecution. Victims are particularly averse to reporting crimes perpetrated by gangs for fear of reprisals. For example, a survey indicates that 84 per cent of businesses that were subjected to extortion did not lodge a complaint with the police or other authorities due to threats by gangs and the gangs’ practice of killing those who do report them to the authorities. Complaints to the police about gang extortion are reportedly often relayed back to the gangs, which then exact severe retribution on the complainants.”⁶²

I.6. Bescherming door de overheid

UK Home Office schrijft dat in El Salvador geen effectieve statelijke bescherming voorhanden is tegen bendegeweld:

“People who fear a gang are unlikely to be able to obtain protection from the state (see CPIN: El Salvador – Gangs). Additionally, the state is unlikely to be both willing and able to provide protection to LGBTI persons. In regard to trans persons in particular, the Upper Tribunal in the reported case *Mx M (gender identity – HJ (Iran) - terminology) El Salvador [2020] UKUT 00313 (IAC)*, heard 30 September 2020 and promulgated on 22 October 2020, while not issuing country guidance, found on the evidence before it that ‘Although the state – or more accurately elements of the state – may be willing to combat such harms [including murder, rape and other sexual violence, physical assault and coercion into criminal activities] the weakness of the criminal justice system, including homo and transphobic attitudes by police officers, are such that there is unlikely to be a “sufficiency of protection” in practice.’ (paragraph 47)⁶³

Uit dit rapport volgt eveneens dat Salvadoranen met een specifiek kwetsbaar profiel, zoals LGBTI-personen of vrouwen, nog meer obstakels ondervinden bij de toegang tot bescherming, aangezien zij ook door de overheid misbruik moeten vrezen.

“LGBTI persons, in particular, have reportedly faced harassment, discrimination, sexual assault and violence from the police including when seeking protection.”⁶⁴

“Access to justice is reported to be limited for women, LGBTI persons and internally displaced persons (IDPs) and despite the creation of specialised women’s courts, women continue to struggle in obtaining justice. As a consequence of the

⁶¹ International Crisis Group (ICG), *Mafia of the Poor: Gang Violence and Extortion in Central America*, 16-17, 12 april 2017, Latin America Report N°62, 2, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/58e74ed64.html>

⁶² UNHCR, *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from El Salvador*, 15 maart 2016, 24, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/56e706e94.html>

⁶³ UK Home Office, *Country Policy and Information Note El Salvador: Actors of protection*, februari 2021, §2.3.13, beschikbaar op <https://www.gov.uk/government/publications/el-salvador-country-policy-and-information-notes>

⁶⁴ UK Home Office, *Country Policy and Information Note El Salvador: Actors of protection*, februari 2021, §2.3.6, beschikbaar op <https://www.gov.uk/government/publications/el-salvador-country-policy-and-information-notes>

weaknesses in the criminal justice system, including the judiciary, conviction rates for crimes were generally low at around 5%”⁶⁵

*“The government operates a witness protection scheme for victims and witnesses during a trial. However, protection is only offered during the trial and sources suggest there are problems with its effectiveness at protecting those on the scheme. Family members and IDPs are not eligible and **women have been sexually abused in witness protection programmes by security guards**”⁶⁶*

In twee rapporten over vrouwen en kinderen die El Salvador ontvluchtten oordeelt UNHCR:

“The effects of violence influence every pillar and institution in the affected countries, and within this context, violation of human rights is accompanied by a lack of State protection. Protection mechanisms are weak, and there is substantial evidence that the State has been co-opted and corrupted by highly organized non-State criminal actors in many areas, creating “zones of impunity.” Victims of criminal armed actors are likely to experience a high level of harm, deprivation of life and liberty, and the State cannot provide the required individual protection, particularly in the most affected areas.”⁶⁷

“In large parts of the territory, the violence has surpassed governments’ abilities to protect victims and provide redress.”⁶⁸

Expert Thomas Boerman onderzocht uitvoerig waarom de Salvadoraanse staat niet in staat is of niet bereid is om zijn burgers te beschermen tegen bendegeweld.⁶⁹ Hij concludeert:

*“The internal rot associated with the absent, repressive and criminalized state contributes to—and in certain critical respects actually creates—the violence that drives forced migration from El Salvador and **the proposition that the Salvadoran government can protect at-risk individuals and families from the same violence that it co-creates is simply implausible and is, in fact, is incongruent with the defining characteristics and operating principles of such a state.***

*(...) **the government lacks mechanisms for protecting at risk individuals and families and in certain critical respects the will to do so (...).**”*

I. 7. Terugkeer

Zoals bevestigd door Human Rights Watch wordt het lot van personen die terugkeren naar El Salvador niet systematisch gemonitord, wat het moeilijk maakt om hierop een duidelijk zicht te krijgen:

“No government, UN agency, or nongovernmental organization has systematically monitored what happens to deported persons once back in El Salvador. This report begins to fill that gap. It shows that, as asylum and immigration policies tighten in the

⁶⁵ UK Home Office, *Country Policy and Information Note El Salvador: Actors of protection*, februari 2021, §2.3.8, beschikbaar op <https://www.gov.uk/government/publications/el-salvador-country-policy-and-information-notes>

⁶⁶ UK Home Office, *Country Policy and Information Note El Salvador: Actors of protection*, februari 2021, §2.3.9, beschikbaar op <https://www.gov.uk/government/publications/el-salvador-country-policy-and-information-notes>

⁶⁷ UNHCR, *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the need for International Protection*, 13 maart 2014, 17, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/532180c24.html>

⁶⁸ UNHCR, *Women on the Run: First-hand Accounts of Refugees Fleeing El Salvador, Guatemala, Honduras, and Mexico*, 26 oktober 2015, 2, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/56307e2a4.html>

⁶⁹ Declaration of Thomas J. Boerman, Ph.D., §17-48 en §79-112.

*United States and dire security problems continue in El Salvador, the US is repeatedly violating its obligations to protect Salvadorans from return to serious risk of harm.*⁷⁰

Human Rights Watch slaagde erin 138 gevallen van Salvadoran te identificeren die gedood werden na hun uitwijzing uit de Verenigde Staten. Het onderzoek van Human Rights Watch wijst uit dat in de realiteit het aantal veel hoger ligt. Er zijn echter geen officiële cijfers beschikbaar. Daarnaast identificeerde Human Rights Watch 70 gevallen waarin terugkeerders het slachtoffer werden van seksueel geweld, foltering, verdwijning en ander geweld begaan door bendes. Ook deze gevallen zijn moeilijk te identificeren omdat ze zelden gerapporteerd worden door de media of autoriteiten.

*“Some deportees are killed following their return to El Salvador. In researching this report, we **identified or investigated 138 cases of Salvadorans killed since 2013 after deportation from the US.** We found these cases by combing through press accounts and court files, and by interviewing surviving family members, community members, and officials. There is **no official tally, however, and our research suggests that the number of those killed is likely greater.***

*Though much harder to identify because they are almost never reported by the press or to authorities, we **also identified or investigated over 70 instances in which deportees were subjected to sexual violence, torture, and other harm, usually at the hands of gangs, or who went missing following their return.***⁷¹

In veel gevallen stelde Human Rights Watch een duidelijke link vast tussen moord of ander geweld en de redenen waarom de persoon El Salvador in de eerste plaats was ontvlucht.

*“In many of these more than 200 cases, we found a **clear link** between the killing or harm to the deportee upon return and the reasons they had fled El Salvador in the first place. In other cases, we lacked sufficient evidence to establish such a link. Even the latter cases, however, show the risks to which Salvadorans can be exposed upon return and the importance of US authorities giving them a meaningful opportunity to explain why they need protection before they are deported.”*⁷²

Volgens UNHCR zijn Salvadoranen die uitgewezen worden vanuit het buitenland makkelijk identificeerbaar door bendeleden. Dat maakt dat personen die gevlucht zijn uit El Salvador omwille van specifieke problemen, een bijzonder risico lopen. Verder zijn personen die vanuit het buitenland terugkeren met inkomsten een doelwit voor afpersing.

*“Deportees are reported to be easily identifiable by gang members at the point of return to El Salvador, putting deportees who had left El Salvador because of **specific problems with a gang at particular risk.** In some cases, deportees and other returnees who left the country due to insecurity or threats have been killed by gangs shortly after arrival in El Salvador. **Deportees and returning migrants who bring resources from overseas are also reported to be an identifiable target for extortion by the gangs and thus face heightened threats, as are children and other***

⁷⁰ Human Rights Watch, *Deported to Danger United States Deportation Policies Expose Salvadorans to Death and Abuse*, 5 februari 2020, 1, beschikbaar op https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/elsalvador0220_web_0.pdf

⁷¹ Human Rights Watch, *Deported to Danger United States Deportation Policies Expose Salvadorans to Death and Abuse*, 5 februari 2020, 1, beschikbaar op https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/elsalvador0220_web_0.pdf

⁷² Human Rights Watch, *Deported to Danger United States Deportation Policies Expose Salvadorans to Death and Abuse*, 5 februari 2020, 2, beschikbaar op https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/elsalvador0220_web_0.pdf

persons in El Salvador who receive remittances from family members living and working overseas.”⁷³

Bovendien zijn Salvadoran die lange tijd in het buitenland verbleven niet meer bekend met de ongeschreven regels opgelegd door bendes waardoor ze een risico lopen slachtoffer te worden van geweld omwille van het niet-respecteren van deze regels.

“**Deportees also include former long-term US residents, who with their families are singled out as easy and lucrative targets for extortion or abuse. Former long-term residents of the US who are deported may also readily run afoul of the many unspoken rules Salvadorans must follow in their daily lives in order to avoid being harmed.**”⁷⁴

Bendes hebben een gesofisticeerd communicatienetwerk dat hen toelaat een ontheemde persoon binnen een korte tijdsperiode te lokaliseren. Ze kunnen hiervoor rekenen op een uitgebreid netwerk van informanten. De samenleving in EL Salvador is bovendien heel hecht waardoor nieuws zich snel verspreidt.

“Some persons who are deported back to El Salvador face displacement upon their return to the country. Without providing further details, the PDDH indicated that **young people who are deported back to El Salvador are at risk of being re-victimized.** Foundation Cristosal indicated that **upon their arrival to communities, they start to be questioned by the gangs.** Dr. Gaborit indicated that **many deportees enter in a situation of displacement, moving "two or three times just to get enough money to leave the country again."**

Internal relocation is "difficult" in El Salvador due to the close-knit nature of its communities where everybody knows one another. The LGBTI Justice Clinic (Asistencia Legal para la Diversidad Sexual-El Salvador, ALDES) indicated that relocation for people fleeing the gangs is "very difficult" as the **reach of these structures mean they are able to find a person anywhere in the country.** Sources indicated that when a person moves from one community to another, he or she is investigated by the gang in the new location. When a person moves from a community dominated by one gang into a community dominated by the same gang, the clique in the new place will collect information about that person to cross-reference it with the clique that operates in the place of origin. Also, when the person moves to a territory controlled by another gang, he or she could be killed. According to Foundation Cristosal, this is a mechanism communities have to "protect themselves from strangers." Dr. Gaborit explained that **gangs have a sophisticated communications network, with a comprehensive network for spying and sharing information.** Sources indicated that **gangs collect information in different ways, such as through their legal businesses, stores and car wash spots within the neighbourhood.** They also infiltrate companies, call centres, and supermarkets. **Gangs have the capability to find out, within a short time, where a displaced person has moved.** According to the IGSP, internal relocation for victims and witnesses of crime is possible in El Salvador, but added that if the party in pursuit is committed to find the victim, it is "very probable that the person will be found."⁷⁵

⁷³ UNHCR, *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from El Salvador*, 15 maart 2016, 28, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/56e706e94.html>

⁷⁴ Human Rights Watch, *Deported to Danger United States Deportation Policies Expose Salvadorans to Death and Abuse*, 5 februari 2020, 3, beschikbaar op https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/elsalvador0220_web_0.pdf

⁷⁵ Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *El Salvador: Information Gathering Mission Report - Part 1. Gangs in El Salvador and the Situation of Witnesses of Crime and Corruption*, september 2016, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/57f7ab794.html>

De VN-speciale rapporteur voor de mensenrechten van intern ontheemden meldt dat een aanzienlijk aantal incidenten werd gedocumenteerd waarbij personen die terugkeerden naar El Salvador door bendes werden gedood of in uiterst precare situaties leven.

“Civil society groups and media sources have documented a significant number of incidents across Northern Triangle countries, in which those who had been returned to their countries, including El Salvador, had been killed by gangs or returned to highly precarious situations. In view of the current situation of violence, the Special Rapporteur hopes that asylum seekers from El Salvador in all countries will be provided with appropriate due process, consistent with the Convention relating to the Status of Refugees and regional standards for protection, and the opportunity to demonstrate their protection concerns. She also urges States in the region to maintain or implement protection measures and practices, such as the temporary protected status programme implemented by the United States, which up to 2017 included citizens of El Salvador affected by violence”⁷⁶

Human Rights Watch concludeert in zijn rapport *Deported to danger* dat gezien het aanzienlijk niveau van geweld in El Salvador, terugkeerders worden geconfronteerd met een ernstige bedreiging voor hun leven of fysieke integriteit. Daarom roept Human Rights Watch op om, in geval deze personen niet als vluchteling worden erkend, complementaire vormen van bescherming te voorzien.

“In other cases, the US government is returning people to a country with such significant levels of violence that there is a real risk that deportees will face a serious threat to their lives or physical integrity. Because current US asylum law does not provide “complementary protection” that would protect people facing such serious threats of violence, Human Rights Watch calls on the US Congress to adopt such a standard (discussed further in Section VII below). Even without such a standard, Salvadorans subject to deportation should have a meaningful opportunity to describe the risks they would face upon return and have that information considered before they are returned to El Salvador.⁷⁹ The deaths described in this section, moreover, represent the tip of the iceberg—as detailed in subsequent sections, people deported to El Salvador encounter a wide range of human rights abuses that fall short of death.”⁷⁷

Ook expert Thomas Boerman bevestigt dat personen die bendegegeweld ontvluchten en gedwongen worden terug te keren naar El Salvador vermoord worden of blootgesteld worden aan extreme vormen van geweld.⁷⁸

“The findings demonstrated in the HRW study merely confirm what has been commonly known among experts and residents of gang-affected and controlled areas in El Salvador for many years, but which have been questioned, minimized, denied or ignored: Returnees who flee gang violence and are forced to return are frequently—if not predictably—killed or subjected to the most egregious forms of harm following their return.”

II. Bendegegeweld: Analyse onder de vluchtelingdefinitie

⁷⁶ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons on her visit to El Salvador*, 23 april 2018, A/HRC/38/39/Add.1, §61, beschikbaar op <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/116/64/PDF/G1811664.pdf?OpenElement>

⁷⁷ Human Rights Watch, *Deported to Danger United States Deportation Policies Expose Salvadorans to Death and Abuse*, 5 februari 2020, 27, beschikbaar op https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/elsalvador0220_web_0.pdf

⁷⁸ Zie voor meer informatie over de risico's bij terugkeer: Declaration of Thomas J. Boerman, Ph.D., §103-112.

II. 1. (Toegeschreven) politieke overtuiging

NANSEN stelt vast dat de asielinstanties het benedegeweld dat Salvadoranen ontvluchten kwalificeert als gemeenrechtelijk en crimineel van aard en dus als geen uitstaans hebbend met één van de vervolgingsgronden van het Vluchtelingenverdrag, zoals politieke overtuiging. De RvV oordeelde in Verenigde Kamers:

*“Hoewel de bendes een grote invloed kunnen uitoefenen op het sociale, economische en politieke leven in El Salvador, dan nog blijkt dat de drijfveren achter hun politieke, sociale en economische doelstellingen nauw zijn verbonden met het veiligstellen van hun economische belangen, territoriale positie en straffeloosheid voor hun criminele activiteiten. **Hun uiteindelijke doel blijft het financieel gewin van de bende, niet het leiden van een land of een deel ervan, laat staan dat kan blijken dat ze eigen politieke kandidaten naar voor schuiven of een publiek mandaat willen bekleden.**”⁷⁹*

Volgens Thomas Boerman houdt deze analyse onvoldoende rekening met de historische en huidige rol van bendes in de Salvadoraanse samenleving en de socio-politieke context waarin ze bestaan:

*“At the most superficial level, it could be argued that gangs’ attempts to influence the Salvadoran political process is simply a strategy for facilitating their criminal activity. Critically, however, **this represents an overly simplistic view that fails to take into account a number of fundamentally important historical, sociological, and anthropological considerations.***

Gangs are direct artifacts of the Salvadoran Civil War (1980-1992) and a non-viable post war state. During their founding in the post-civil war era the state was essentially absent in any meaningful sense and for many gangs represented the only means of physical, economic, and emotional survival.

*Given their critical role in post-war El Salvador, gangs soon established themselves as a **sub-culture that supports the multi-faceted psychosocial needs of its members and their families, and as with any sub-culture, gangs seek to ensure their survival in the face of constant, ever-shifting external pressures.** Since their emergence in the current form in Salvadoran society, gangs filled a void created by a state best characterized as “absent” in the low income sector and continue to do so today. The essence of the dynamic is captured by a gang member interviewed during research, who stated:*

“The state has forsaken these territories and we have taken control of what it abandoned... The only living force that exists in our communities is the gangs” (International Crisis Group, 2018).

*An exhaustive sociological-anthropological assessment of gangs is beyond the scope of this declaration **but to conclude that gangs’ political objectives are singularly directed towards a criminal agenda reflects a limited and distorted understanding of their historical and current role in society and the sociopolitical context in which they exist.***⁸⁰

⁷⁹ RvV 5 november 2020, nr. 243 676; RvV 5 november 2020, nr. 243 705, RvV 5 november 2020, nr. 243 704.

⁸⁰ Declaration of Thomas J. Boerman, Ph.D., §67-70. Zie ook “Gang-Government dynamics”, §54-66

Volgens NANSEN is de huidige interpretatie van het concept politieke overtuiging door de asielinstanties niet in lijn met het Vluchtelingenverdrag en de Kwalificatierichtlijn.

Uit de bewoordingen van de Kwalificatierichtlijn volgt dat zij een ruime interpretatie van het begrip politieke overtuiging voorstaat.⁸¹

Artikel 10.1. e) van de Kwalificatierichtlijn omschrijft de nexus politieke overtuiging als volgt:

“het begrip „politieke overtuiging” houdt met name in dat de betrokkene een opvatting, gedachte of mening heeft betreffende een aangelegenheid die verband houdt met de in artikel 6 genoemde potentiële actoren van vervolging en hun beleid of methoden, ongeacht of de verzoeker zich in zijn handelen door deze opvatting, gedachte of mening heeft laten leiden.”

Volgens artikel 6 van de Kwalificatierichtlijn kunnen actoren van vervolging of ernstige schade zijn:

“a) de staat; b) partijen of organisaties die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen; c) niet-overheidsactoren, indien kan worden aangetoond dat de actoren als bedoeld in de punten a) en b), inclusief internationale organisaties, geen bescherming als bedoeld in artikel 7 kunnen of willen bieden tegen vervolging of ernstige schade”

De opvatting, gedachte, mening of politieke overtuiging in de zin van de Kwalificatierichtlijn dient niet specifiek gelinkt te zijn aan de Staat of het overheidsbeleid. De Kwalificatierichtlijn stelt duidelijk dat het elke overtuiging betreft over een aangelegenheid die verband houdt met het beleid of de methoden van een actor van vervolging. Een actor van vervolging kan de staat zijn, maar evengoed een organisatie die een aanzienlijk deel van het grondgebied beheerst of een niet-overheidsactor indien hiertegen geen bescherming kan geboden worden.

Bovendien moet de persoon in kwestie niet effectief deze overtuiging toegedaan zijn, het is voldoende dat deze hem toegeschreven wordt door de actor van vervolging in toepassing van artikel 10.2 van de Kwalificatierichtlijn:

“Bij het beoordelen of de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is, doet het niet ter zake of de verzoeker in werkelijkheid de raciale, godsdienstige, nationale, sociale of politieke kenmerken vertoont die aanleiding geven tot de vervolging indien deze kenmerken hem door de actor van de vervolging worden toegeschreven”

UNHCR stelt in zijn *Guidance Note on Refugee Claims relating to Victims of Organized Gangs*⁸² dat het concept politieke overtuiging in de brede zin geïnterpreteerd moet worden:

“45. Gang-related refugee claims may also be analysed on the basis of the applicant’s actual or imputed political opinion vis-à-vis gangs, and/or the State’s policies towards gangs or other segments of society that target gangs (e.g. vigilante groups). In UNHCR’s view, the notion of political opinion needs to be understood in a broad sense to encompass “any opinion on any matter in which the machinery of State, government, society, or policy may be engaged”.

Bij deze interpretatie dient rekening gehouden te worden met de specifieke context in het land van herkomst:

⁸¹ C. DAUVERGNE, “Toward a New Framework for Understanding Political Opinion”, *Michigan Journal of International Law*, 2016, 254.

⁸² UNHCR, *Guidance Note on Refugee Claims relating to Victims of Organized Gangs*, maart 2010, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/4bb21fa02.html>

“46. The 1951 Convention ground of political opinion needs to reflect the reality of the specific geographical, historical, political, legal, judicial, and socio-cultural context of the country of origin.”

Volgens UNHCR kan het zich uiten tegen de activiteiten van een bende beschouwd worden als een overtuiging die kritisch is ten aanzien van de methoden of het beleid van degene aan de macht. Bijgevolg gaat het om een politieke overtuiging in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Deze overtuiging kan eveneens toegeschreven worden door de bende in geval een persoon niet ingaat op de door een bende gestelde eisen.

“In certain contexts, expressing objections to the activities of gangs or to the State’s gang-related policies may be considered as amounting to an opinion that is critical of the methods and policies of those in power and, thus, constitute a “political opinion” within the meaning of the refugee definition.”

“51. Political opinion can also be imputed to the applicant by the gang without the applicant taking any action or making a particular statement him/herself. A refusal to give in to the demands of a gang is viewed by gangs as an act of betrayal, and gangs typically impute anti-gang sentiment to the victim whether or not s/he voices actual gang opposition. Family members who are related to those who oppose gang practices may be perceived to hold the same opinion.”

Specifiek met betrekking tot El Salvador stelt UNHCR dat gezien de hoge mate van controle uitgeoefend door bendes in bepaalde delen van El Salvador, (toegeschreven) politieke overtuiging in de meeste gevallen de passende vervolgingsgrond is voor verzoekers die bendegeweld ontvluchten.

“In the particular context of El Salvador, where gangs are reported to exercise high levels of social control over all aspects of life of members of the population in the areas under the gangs’ control (see Section II.B.2.a in particular), it would frequently be appropriate for applications for international protection from applicants who flee gang-related forms of persecution to be analysed in relation to the ground of (imputed) political opinion. The ground of political opinion needs to reflect the reality of the specific geographical, historical, political, legal, judicial, and sociocultural context of the country of origin. In contexts such as that in El Salvador, expressing objections to the activities of gangs may be considered as amounting to an opinion that is critical of the methods and policies of those in control and, thus, constitute a “political opinion” within the meaning of the refugee definition. For example, individuals who resist being recruited by a gang, or who refuse to comply with demands made by the gangs, such as demands to pay extortion money, may be perceived to hold a political opinion.”⁸³

Het standpunt van UNHCR komt overeen met de artikels 10 en 6 van de Kwalificatierichtlijn. Uit artikel 10 van de Kwalificatierichtlijn volgt niet dat voor het vaststellen van een verband tussen de vervolgingsgrond “politieke overtuiging” en de daad van vervolging (het potentieel bendegeweld waaraan een persoon kan blootgesteld worden), het vereist is dat het doel van de actor (de bende in kwestie) gelinkt moet zijn aan de staat of het overheidsbeleid of, zoals de RvV stelt, aan het willen leiden van (een deel) van het land of het bekleden van een publiek mandaat. De politieke overtuiging moet betrekking hebben op een aangelegenheid die verband houdt met één van de actoren van vervolging vervat in artikel 6 van de Kwalificatierichtlijn en hun beleid of methoden. Dit kan de staat zijn of een organisatie die een

⁸³ UNHCR, *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from El Salvador*, 15 maart 2016, 28, beschikbaar op <https://www.refworld.org/country,,UNHCR,,SLV,,56e706e94,0.html>

aanzienlijk deel van het grondgebied beheerst. Evenals een niet-overheidsactor in geval de staat geen bescherming kan of wil bieden tegen vervolging of ernstige schade. Aangezien bendes in El Salvador een aanzienlijk deel van het grondgebied beheersen en beschouwd worden als de *de facto* autoriteit⁸⁴ zijn zij een actor van vervolging in de zin van artikel 6 Kwalificatierichtlijn. Er is sprake van een politieke overtuiging wanneer zij een persoon een opvatting, gedachte of mening toedichten betreffende hun methoden of beleid. Zelfs in geval vastgesteld zou worden dat bendes geen aanzienlijk deel van het grondgebied beheersen, dan zijn zij als overheidsactor waartegen de staat geen bescherming kan of wil bieden, een actor van vervolging in de zin van artikel 6, c) van de Kwalificatierichtlijn.

II. 2. Afpersing als daad van vervolging

NANSEN stelt vast dat het CGVS de daad van afpersing en de ermee gepaard gaande bedreigingen op zich onvoldoende ernstig acht voor een kwalificatie als daad van vervolging voor de vluchtelingenstatus of ernstige schade voor de subsidiaire beschermingsstatus.

Zo schrijft het CGVS:

*“Dit geval van afpersing is, hoewel dit een verwerpelijke praktijk is, een feit van gemeenrecht en houdt bijgevolg geen verband houden met de criteria van de Conventie van Genève. Dergelijke laakbare praktijken kaderen in de algemene situatie in El Salvador en zijn op zich **onvoldoende zwaarwichtig om een nood aan internationale bescherming aan te tonen.**”⁸⁵*

Omdat het CGVS geen causaal verband vaststelt tussen één van de vervolgingsgronden en afpersing door een bende, evalueert het de gevolgen van afpersing onder het luik van subsidiaire bescherming volgens de standaard gezet door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) voor een mogelijke schending van artikel 3 EVRM. Hiervoor wordt niet gekeken naar de mogelijke risico's die personen die afgeperst worden lopen om het slachtoffer te worden van geweld in geval zij de *renta* niet betalen, maar naar de sociaaleconomische omstandigheden als men de *renta* betaalt en blijft betalen.

“Uit uw verklaringen over uw persoonlijke situatie blijkt dan ook niet dat u in een situatie van extreme armoede was beland, of bij terugkeer zal belanden, waardoor u onmogelijk kon, of zal kunnen, voorzien in uw elementaire levensbehoeften op gebied van voeding, hygiëne en huisvesting. Er moet dan ook worden vastgesteld dat u op basis van afpersing geen reëel risico op ernstige schade in de zin van artikel 48/4, §2 van de Vreemdelingenwet aannemelijk maakt.”

Voor de beoordeling van de beschermingsnood vertrekt het CGVS vanuit het standpunt dat het betalen van *renta* aan een bende onvoldoende zwaarwichtig is omdat het een 'gebruikelijke zaak' is, die kadert binnen de algemene situatie in El Salvador. Het CGVS onderzoekt dan vervolgens of de verzoeker in staat was om de *renta* te betalen aan de bende. Met andere woorden gaat het CGVS na of de persoon de gevreesde vervolging niet uit de weg kan gaan door in te gaan op de eisen van de bende. In het geval het CGVS van mening is dat de verzoeker in staat moest zijn het bedrag te betalen, kwalificeert het de afpersing als onvoldoende zwaarwichtig.

*“Zoals eerder vermeld is afpersing op zich onvoldoende zwaarwichtig om een nood aan internationale bescherming aan te tonen. U verklaart immers zelf, wanneer gevraagd of het betalen van rentas in een kolonie in El Salvador vaak voorkomt, dat u **weet heeft van “mensen die zodanig hard worden afgeperst totdat de bende hun***

⁸⁴ Zie deze nota “*Status van bendes in El Salvador als de facto autoriteit en politieke actor*”, 12-14.

⁸⁵ Beslissing CGVS geciteerd in arrest RvV 17 februari 2021, nr. 249 222, 4.

huis inneemt". Dergelijke laakbare praktijken kaderen dus in de algemene situatie in El Salvador. De vraag rijst dan ook of het betalen van deze renta voor jullie geen mogelijkheid was. Uit de omschrijving van jullie inkomens blijkt dat dit wel degelijk mogelijk moet zijn geweest, hoewel het ongetwijfeld een financieel zware dobber had geweest. U verklaart immers zelf twee maal dat de bende "een profiel van de mensen opbouwt". De bende berekent aldus min of meer welk bedrag een persoon of familie zou moeten kunnen betalen. Wanneer geconfronteerd met deze vraag, antwoordt u echter dat het onmogelijk zou zijn geweest om dit bedrag te betalen. Uw vrouw geeft daarentegen toe dat het wel mogelijk was "maar dat jullie dat nooit overwogen hebben omdat ze dan meer en meer zouden vragen". U laat u in dezelfde zin uit wanneer gevraagd of het geld van de verkoop van de auto niet in betaling had kunnen worden gegeven. Verder weten jullie echter niet aannemelijk te maken waarom jullie denken dat de bende steeds meer zou beginnen vragen. Daar zijn immers geen concrete indicaties voor, waardoor er weinig geloof aan kan worden gehecht. Er kan worden besloten dat deze afpersing op zich **onvoldoende zwaarwichtig is om een nood aan internationale bescherming aan te tonen"⁸⁶**

"U verklaart echter wel dat u het **bedrag na de verhoging** eigenlijk niet meer wilde betalen en dat u de bendeleden ook heeft proberen te zeggen dat u geen 30 dollar kon betalen. **Gevraagd waarom u die 10 dollar extra niet kon betalen**, aangezien u het bedrag van 20 dollar elke week kon betalen zonder problemen, antwoordt u slechts dat er goede en slechte weken waren wat de foaien betrof en dat u vroeg of laat misschien ook uw loon zou moeten aanspreken (CGVS, p. 20-21). Uit het feit dat u de 30 dollar toch gewoon betaalde in december en januari **blijkt echter dat u het verhoogde bedrag wel degelijk kon betalen. Bovendien verklaart u dat iedereen in El Salvador renta moet betalen en dat het iets gebruikelijk is.** (...)

Gelet op het feit dat het gevraagde afpersgeld een betaalbare som betrof, dat het betalen van renta **een gebruikelijke zaak** is in El Salvador en dat u verder **geen persoonlijke problemen kende met de bendeleden in de periode dat u de renta betaalde**, dient te worden vastgesteld dat de door u aangehaalde feiten onvoldoende zwaarwichtig zijn voor de toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus op grond van een reëel risico op het lijden van ernstige schade in de zin van artikel 48/4, §2, b) van de Vreemdelingenwet."⁸⁷

Volgens de RvV is afpersing op zich niet zwaarwichtig genoeg om als vervolging of ernstige schade te kwalificeren. Ook de RvV verwijst naar de standaard gezet door het EHRM voor een mogelijke schending van artikel 3 EVRM in het kader van sociaaleconomische omstandigheden.

"De Raad benadrukt dat -algemeen gesteld- afpersing **op zichzelf niet ernstig genoeg is om als vervolging dan wel ernstige schade** in de zin van de artikelen 48/3 en 48/4 van de Vreemdelingenwet te kunnen worden gekwalificeerd. Afpersing bereikt **als dusdanig niet het vereiste minimumniveau van ernst** om als foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in de zin van artikel 48/4, § 2, b), van de Vreemdelingenwet te kunnen worden aangemerkt, laat staan als een daad van vervolging in de zin van artikel 48/3, § 2 van de Vreemdelingenwet. Slechts in (zeer) **uitzonderlijke gevallen zal afpersing voldoende ernstig zijn om als vervolging dan wel ernstige schade** in de zin van de artikelen 48/3 en 48/4, § 2, b) van de Vreemdelingenwet te kunnen worden gekwalificeerd, met name wanneer het slachtoffer erdoor terechtkomt in een **toestand van zeer verregaande materiële deprivatie die hem niet in staat stelt om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften, waardoor hij in een toestand van achterstelling zou terechtkomen die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid** (cf. EHRM 28 juni 2011, nrs.

⁸⁶ RvV 17 februari 2021, nr. 249 222, 4.

⁸⁷ RvV 27 januari 2021, nr. 248 221, 3.

8319/07 en 11449/07, “Sufi en Elmi / Verenigd Koninkrijk”, § 282-284, en EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, “M.S.S. / België en Griekenland”, §§ 252-254). In zulke gevallen kan worden gesteld dat de menonwaardige situatie waarin een slachtoffer terechtkomt of kan terechtkomen wordt veroorzaakt of het gevolg is van een **intentioneel en opzettelijk menselijk handelen door een actor, zoals bedoeld in artikel 48/5, § 1 van de Vreemdelingenwet.**⁸⁸

De vrees of de gevolgen van afpersing door bendes dienen volgens NANSEN niet beoordeeld te worden onder het regime van artikel 3 EVRM gecreëerd door het EHRM voor de kwalificatie van sociaaleconomische omstandigheden als onmenselijke behandeling maar onder het vluchtelingenrecht. Op basis van artikel 10 Kwalificatierichtlijn kan, in lijn met het standpunt van UNHCR, immers een causaal verband vastgesteld worden tussen de vrees om het slachtoffer te worden van bendegegeweld en de vervolgingsgrond van politieke overtuiging.

Gezien er een link vastgesteld is met één van de vervolgingsgronden vervat in het Vluchtelingenverdrag, rest de vraag of afpersing voldoende ernstig is om te kwalificeren als vervolging.

Hiervoor dient de context in El Salvador, de omstandigheden van de afpersing en de ernstige gevolgen voor ogen gehouden te worden in geval een persoon weigert te voldoen (bijvoorbeeld door het land te ontvluchten) of niet in staat is te voldoen aan deze eis.

“First, is extortion persecution?” “As in the case of resistance to recruitment, the solution lies not in what the criminals demand, but on the consequences of resisting their demands.”⁸⁹

UNHCR beschouwt afpersing op zich als een gewelddadige vorm van misdaad⁹⁰ en International Crisis Group omschrijft het als een systeem van terreur, een constante dreiging waarmee de ergste vormen van geweld gepaard gaan zoals moord en gedwongen ontheemding⁹¹. UNHCR stelt dat het door een bende geëiste bedrag snel en zonder waarschuwing kan stijgen. Het is niet ongewoon dat slachtoffers hun bestaansmiddelen verliezen door buitensporige afpersingseisen van bendes.⁹²

In een arrest van 26 maart 2021 erkent de RvV het risico verbonden aan afpersing en de ernstige gevolgen van het niet betalen of het niet in staat zijn te betalen van de door bendes geëiste *renta*.

*“Uit deze objectieve landeninformatie blijkt dat afpersing de hoofdbron is van inkomsten bij bendes. Van zodra iemand het doelwit wordt van afpersing, ontstaat een **impliciet risico** en **stijgt het risico** als deze persoon niet in staat is om te betalen of de *renta* wordt verhoogd. Het verkeren in de onmogelijkheid om te betalen of de weigering van betaling wordt door de bendeleden beschouwd als een **daad van verzet**. **Diegenen die weigeren te betalen worden vermoord. Diegenen die worden gedwongen om te betalen worden voortdurend lastig gevallen.** Uit deze informatie blijkt eveneens dat de betaling van de *renta* voor vele Salvadoranen vaak een prioriteit vormt op andere verplichtingen en dat indien niet meer kan worden*

⁸⁸ RvV 17 februari 2021, nr. 249 222, zie ook RvV 27 januari 2021, nr. 248 221; RvV, 31 maart 2021, nr. 252 049.

⁸⁹ N. RODRIGUEZ SERNA, “Fleeing Cartels and Maras: International Protection Considerations and Profiles from the Northern Triangle”, *International Journal of Refugee Law*, 2016, nr. 1, 48.

⁹⁰ UNHCR, *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from El Salvador*, 15 maart 2016, 9, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/56e706e94.html>

⁹¹ International Crisis Group (ICG), *Mafia of the Poor: Gang Violence and Extortion in Central America*, 16-17, 12 april 2017, Latin America Report N°62, 2, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/58e74ed64.html>

⁹² UNHCR, *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from El Salvador*, 15 maart 2016, 31, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/56e706e94.html>

betaald, naar een (vlucht)plan wordt gezocht (UNHCR Guidelines, p. 31; COI Focus 12 oktober 2020, p. 16).⁹³

De afpersing op zich en de ermee gepaard gaande dreiging en gevolgen wanneer men niet betaalt, vormen een schending van de fysieke en psychische integriteit, van het recht op leven en het verbod op foltering, onmenselijke of vernederende behandeling. Foltering, moord en gedwongen ontheemding hangen als een zwaard van Damocles boven de hoofden van Salvadoranen. Gezien het een wijdverspreide praktijk betreft, lopen veel Salvadoranen, zoals ook de RvV erkent in haar rechtspraak, het risico hiervan slachtoffer te worden.

Het is algemeen aanvaard dat mensenrechtenschendingen de referentie zijn voor de identificatie en interpretatie van vervolging. Artikel 9 van de Kwalificatierichtlijn definieert vervolging als (a) een daad die zo ernstig van aard is of zo vaak voorkomt dat zij een ernstige schending vormt van de grondrechten van de mens, in het bijzonder de rechten waarvan geen afwijking mogelijk is of (b) een samenstel van verschillende maatregelen, waaronder mensenrechtenschendingen. Gezien het gaat om ernstige schendingen van de grondrechten van de mens, meer bepaald rechten waarvan geen afwijking mogelijk is, kunnen afpersing en de ermee gepaard gaande gevolgen gekwaliceerd worden als vervolging.

NANSEN voegt hieraan toe dat het risico niet afgemeten kan worden aan de financiële mogelijkheid voor een Salvadoraan om het door een bende geëiste bedrag te voldoen. Hiermee worden de illegale bendepraktijken en terreur gebruikt door bendes door het CGVS gelegitimiseerd. Door het CGVS wordt dan in se gesteld dat vervolging of ernstige schade vermeden kunnen worden door in te gaan op de eis tot betaling. NANSEN verwijst hiervoor naar de rechtspraak van het Hof van Justitie omtrent religie⁹⁴ en seksuele geaardheid⁹⁵ die stelt dat bij de beoordeling van de gegronde vrees of de omvang van het risico met het element dat vervolging uit de weg gegaan kan worden, geen rekening gehouden mag worden. Deze beoordeling berust uitsluitend op een correcte beoordeling van de feiten en omstandigheden overeenkomstig de regels van artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn. Geen van die regels bepaalt dat hierbij rekening gehouden moet worden met de mogelijkheid voor de asielzoeker om het gevaar van vervolging uit de weg te gaan. Dat een persoon zich niet wenst te onderwerpen aan of zich verzet tegen de tirannie en terreur van een bende is evenzeer een onvervreemdbaar aspect van zijn of haar identiteit als seksuele geaardheid of religie. Ook UNHCR stelt dat de vluchtelingenstatus niet kan worden ontzegd op grond van de eis dat een persoon zijn identiteit, mening of karakteristieken wijzigt of verbergt om aan vervolging te ontkomen.⁹⁶ Bovendien is vastgesteld dat een bende zonder enige aanleiding de *renta* kan verhogen waardoor een persoon in de toekomst hier niet aan zal kunnen voldoen, met alle gevolgen vandien.

III. Beoordeling van de beschermingsnood: toepassing vluchtelingenrechtelijke principes

III. 1. Differentieel risico

NANSEN stelt vast dat verschillende beslissingen van het CGVS en arresten van de RvV de zogenaamde 'differentiële risicobenadering' toepassen. Dit houdt in dat een verzoeker een risico op schade moet aantonen dat groter is dan dat van anderen die zich in een soortgelijke situatie bevinden.⁹⁷ Er wordt vereist dat de asielzoeker aantoont hoe zijn of haar situatie

⁹³ RvV 26 maart 2021, nr. 251 705.

⁹⁴ HvJ 5 september 2012, C-71/11 en C-99/11, ECLI:EU:C:2012:518, Y, Z, §73-80.

⁹⁵ HvJ 7 november 2013, C-199/12-201/12, ECLI:EU:C:2013:720, X, Y, Z, §70-74.

⁹⁶ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 23 oktober 2012, §31, beschikbaar op <https://www.unhcr.org/509136ca9.pdf>

⁹⁷ V. HOLZER, *Refugees from Armed Conflict: The 1951 Refugee Convention and International Humanitarian Law*, Cambridge, Intersentia, 2015, 110-111.

anders is dan die van de doorsnee Salvadoraanse burger die te lijden heeft onder het benedegeweld. Dat een persoon bij terugkeer geconfronteerd wordt met afpersing of beroving door een bende volstaat niet om een gegronde vrees voor vervolging aan te tonen omdat het een algemeen risico betreft waar veel Salvadoranen mee geconfronteerd worden. Er wordt met andere woorden een hogere bewijsstandaard gehanteerd: de asielzoeker dient niet 'slechts' een risico op vervolging aan te tonen maar dient aan te tonen hoe hij of zij meer geïsoleerd zal worden dan een 'doorsnee' Salvadoraan. Een verhoogd risico moet aangetoond worden.

Deze motivering wordt standaard teruggevonden in de rechtspraak van de RvV:

*“De Raad betwist verder niet dat verzoeker bij terugkeer te maken kan krijgen met beroving of afpersing maar dit betreft een **alomtegenwoordig en wijdverspreid fenomeen** waarmee **veel Salvadoranen worden geconfronteerd**, ongeacht hun migratieverleden. Dit **risico** op beroving of afpersing **verschilt niet van het risico** waar ook andere Salvadoranen, met of zonder migratieverleden, in het algemeen aan worden blootgesteld. **De loutere mogelijkheid om (al dan niet opnieuw) in aanraking te komen met beroving of afpersing bij een terugkeer volstaat niet** om een gegronde vrees voor vervolging of een reëel risico op het lopen van ernstige schade in de zin van artikel 48/4,§2, b) van de Vreemdelingenwet aan te tonen. Bovendien bereikt een wijdverspreide praktijk van beroving of afpersing als dusdanig niet het vereiste minimumniveau van ernst, aangezien verzoekers individuele omstandigheden en de algemene situatie in El Salvador niet concreet aannemelijk maken dat hij ernstige problemen riskeert bij terugkeer naar El Salvador omwille van het feit dat hij in het buitenland heeft verbleven en moet terugkeren naar zijn land van herkomst.”⁹⁸*

Het volgende arrest betreft een Salvadoraan die aanhaalt dat hij verschillende dagen op rij achtervolgd werd door een bendelid, vervolgens bedreigd werd met de dood omdat hij onderweg naar huis de lichten van zijn auto niet had gedoofd, dagelijks geïntimideerd werd door bendeleden die gewapend rond zijn huis cirkelden en door een bendelid bedreigd werd te 'horen, zien en zwijgen' nadat de bende een moord gepleegd had in zijn buurt. Volgens de asielinstanties zijn dergelijke zaken onderdeel van de huidige algemene veiligheidssituatie in El Salvador en op zich onvoldoende ernstig om aanspraak te maken op internationale bescherming.

*“Deze feiten zijn één voor één **losstaande incidenten** en **tonen enkel aan dat een groot deel van het openbaar leven in El Salvador door de bendes wordt gecontroleerd**, iets wat noch door de commissarisgeneraal noch door de Raad wordt betwist. **Nergens uit zijn verklaringen blijkt dat verzoeker** als gevolg van deze incidenten **verdere problemen kreeg** met MS-13 of een andere bende. De Raad wijst erop dat het in deze afzonderlijke gevallen gaat om louter gemeenrechtelijke feiten die **kaderen in de algemene veiligheidssituatie** die El Salvador kenmerkt en die **betreurenswaardig** zijn maar die, zelfs als ze cumulatief worden gezien, **niet voldoende ernstig** zijn om een nood aan internationale bescherming vast te stellen. **Er zijn geen concrete aanwijzingen dat verzoeker voor zijn komst naar België in de specifieke negatieve aandacht van bendeleden stond**, evenmin zijn daartoe andere indicaties. Bijgevolg kan **niet worden aangenomen** dat verzoeker bij terugkeer naar El Salvador enig **verhoogd risico** loopt om te worden geïsoleerd door bendeleden.”⁹⁹*

⁹⁸ RvV 10 mei 2021, nr. 254 209. Zie ook RvV 10 december 2020, nr. 245 982.

⁹⁹ RvV 26 maart 2021, nr. 251 708.

De vluchtelingendefinitie vereist geen differentiatie. Een dergelijke interpretatie van de vluchtelingendefinitie leidt ertoe dat een grote groep mensen die nood hebben aan bescherming onder het Vluchtelingenverdrag, deze niet zouden krijgen.¹⁰⁰ De dagelijkse sociale controle van bendes op Salvadoranen, de constante dreiging van geweld en de gruwelijkheden waarmee Salvadoranen dagdagelijks geconfronteerd worden, worden hierdoor geminimaliseerd en genormaliseerd.

De differentële risicobenadering is het gevolg van het feit dat staten een individualisatie van de vrees voor vervolging vereisen in deze zin dat de verzoeker dient aan te tonen dat hij individueel geïsoleerd of uitgekozen zal worden door de vervolger.¹⁰¹

III. 2. Individualisatie van de vrees

Voor een erkenning als vluchteling vereisen de asielinstanties dat een Salvadoraan aantoont dat hij of zij persoonlijk of individueel geïsoleerd of bedreigd werd. De vrees dient *in concreto* aangetoond te worden. Het aanhalen van een risicoprofiel of landeninformatie om aan te tonen dat er een risico op vervolging bestaat in de toekomst is hiertoe onvoldoende.

*“Waar verzoekers menen dat zij als vluchteling dienen te worden erkend omdat dat zij afkomstig zijn van een colonia die gecontroleerd wordt door de bende 18, merkt de Raad op dat verzoekers zich beperken tot het louter aanhalen van een vrees voor vervolging, doch er niet in slagen deze **vrees in concreto** aannemelijk te maken. Het begrip ‘gegronde vrees’ houdt in dat de aanvrager niet alleen een subjectieve vrees moet voelen, maar dat deze moet worden beoordeeld met inachtneming van de objectieve omstandigheden in het land van herkomst. Daarbij moet een **persoonlijke** vervolgingsvrees worden aangetoond. Verzoekers tonen **echter niet aan dat zij voor hun vertrek uit El Salvador reeds persoonlijk bedreigd of geïsoleerd werden** door de bendes in hun regio, gelet op de hierboven vastgestelde **ongeloofwaardigheid** van hun problemen en het feit dat zij **geen andere concrete, recente of geloofwaardige incidenten met de bendeleden aanhalen**. Verzoekers tonen met de loutere verwijzing naar de veiligheidssituatie in hun regio van herkomst dan ook niet aan dat zij bij een terugkeer naar El Salvador een persoonlijke en gegronde vrees voor vervolging hebben of een reëel risico op ernstige schade lopen.”¹⁰²*

Een treffend voorbeeld van het problematisch karakter van de individualisatie van de vrees betreft het dossier van een familie die slachtoffer werd van bendege geweld: de vader werd in het verleden voor de ogen van de verzoeker neergeschoten door bendeleden en de verzoeker zelf werd met een wapen tegen het voorhoofd bedreigd, verzoekers werden later gedwongen uit hun huis gezet door bendeleden, waarna verzoekers verder geïntimideerd werden:

*“Wat betreft het incident begin 2019, **toen bendeleden van de bende 18 twee uur lang op uw dak kwamen kloppen**, moet vastgesteld worden dat uit uw verklaringen hierover evenmin een nood aan internationale bescherming afgeleid kan worden. Wanneer gevraagd of jullie huis een **specifiek target** was of dat het eerder toevallig was dat de bendeleden op jullie dak stonden, antwoordt u “dat jullie niet weten waarom ze daar waren” en dat “jullie niet weten met welk doel ze op het dak klopten”. Het ziet er dus **niet** naar uit dat jullie een **specifiek doelwit** waren van de bendeleden”*

*“(…) kan worden gezegd dat ook deze gebeurtenis niet zwaarwichtig genoeg was om te kunnen spreken van een gegronde vrees of een reëel risico. Hoewel u bij deze gebeurtenis **onder gewerschot** werd gehouden, lijkt het dat dit **enkel en alleen** was*

¹⁰⁰ UNHCR, V. Holzer, *The 1951 Refugee Convention and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence*, september 2012, 14-17.

¹⁰¹ UNHCR, V. Holzer, *The 1951 Refugee Convention and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence*, september 2012, 14-17 en V. HOLZER, *Refugees from Armed Conflict: The 1951 Refugee Convention and International Humanitarian Law*, Cambridge, Intersentia, 2015, 110-111.

¹⁰² RvV 26 maart 2021, nr. 251 699.

omdat u de desbetreffende regel (autolichten doven) niet had nageleefd, en niet dat u of uw collega het **doelwit** waren van de bende.”

“**De verwijzing naar de algemene veiligheidssituatie in de wijk waar zij voor hun vertrek woonden**, waarbij zij aanhalen dat men niet van ene naar de andere wijk kan gaan, dat men continu gecontroleerd en lastiggevallen wordt door de bendes en dat men afgeperst wordt, **kan niet volstaan** om aan te tonen dat verzoekende partijen er **persoonlijk worden vervolgd of bedreigd**. De vrees die zij daardoor stellen te hebben dient **in concreto** te worden aangetoond en verzoekende partijen blijven wat dit betreft in gebreke”¹⁰³

Het volgende arrest betreft een Salvadoraans koppel waarvan de man werkzaam was als analist van forensische informatica bij het openbaar ministerie. In die functie analyseerde hij verschillende informatiedragers zoals computers en telefoons, was hij geregeld aanwezig bij huiszoeken of getuigde hij als expert in de rechtbank tijdens strafprocessen.

“Voorts verklaart u dat u op 8 september 2019 door twee mannen op een motor werd aangesproken voor het huis van uw neef D. (...) in San Martin en dat u, nadat u uw Dui had afgegeven en hen verteld had dat u computers herstelde, **geslagen en bedreigd** werd omdat ze **vermoedden dat u voor het gerecht werkte**. Het dient in eerste instantie opgemerkt te worden dat u **niet kan hardmaken dat de twee mannen u initieel viseerden en u specifiek aanspraken omwille van uw werk bij het Openbaar Ministerie**. Zo droeg u buiten uw werk geen uniform of andere dingen die u konden identificeren als werknemer bij het OM. Bovendien reed u op het moment dat u zich naar uw neef begaf in een auto met geblindeerde ramen die u niet naar beneden had gedaan en stelt u dat de mannen op de motor u dus niet hadden gezien. U verklaart verder dat de motor uit de tegengestelde richting kwam en terugdraaide toen u de mannen voorbijreed, volgens u omdat ze via uw Dui wilden nakijken of u uit de wijk kwam. Gevraagd waarom ze daarna naar uw werk vroegen, antwoordt u dat u niet weet of het toeval was of dat ze specifiek naar u op zoek waren. **Erop gewezen dat ze niet specifiek naar u op zoek geweest konden zijn** geweest op dat moment aangezien u, zoals u zelf verklaarde, met geblindeerde ramen reed en ze u daardoor niet konden zien, antwoordt u dat de voorruit niet geblindeerd was en dat u niet weet of ze u gezien hebben toen ze u uit de tegenovergestelde richting kruisten. Toch wijst niets erop dat de twee mannen op de motor u die dag **specifiek viseerden** omwille van uw job, te meer aangezien zij u die dag zonder veel verdere problemen lieten gaan omdat ze niet zeker waren over uw beroep. Gelet op het feit dat u met geblindeerde ramen reed, u geen identificeerbare dingen van het OM droeg alsook gelet op uw eigen verklaringen dat u geen idee had waarom ze naar uw werk vroegen en dat ze niet zeker waren over uw job, blijkt dat de mannen **u initieel niet met een specifieke reden tegenhielden en dat ze nadien slechts loutere vermoedens kregen met betrekking tot uw beroep**. Volgens uw verklaringen zagen uw ouders op 11 en 12 september een groene Sedan rondrijden in hun buurt in San Miguelito en vroeg een onbekende man naar u bij het huis van uw neef D. (...) op 13 september, waardoor u in een angstaanval besloot het land te verlaten. U slaagt er echter niet in om concreet te staven dat deze incidenten een gevolg waren van uw aanspreking van 8 september in San Martin. U stelt immers slechts dat de twee personen in de groene auto keken naar het huis van uw ouders, maar nooit uitstapten en uw ouders niet aanspraken.”

“De Raad benadrukt dat het **feit dat verzoeker op 8 september 2019 door twee bendeleden zou zijn bedreigd en aangevallen op zich niet wordt betwist**, doch dat verzoekende partijen in gebreke blijven **in concreto** aannemelijk te maken dat

¹⁰³ RvV 10 december 2020, nr. 245 982.

verzoeker daarbij **specifiek werd geïmagineerd** omwille van zijn job en **dat hij na dit incident nog zou zijn bedreigd of geïmagineerd**¹⁰⁴

De volgende beslissing van het CGVS betreft een gewezen lid van Barrio18 die slachtoffer werd van een aanslag door MS13:

*“Wat betreft uw problemen en vrees voor bende MS-13 dient er nogmaals op gewezen te worden dat u geen zicht biedt op uw betrokkenheid met bende 18 en uw problemen met MS-13 dan ook niet zonder meer aangenomen kunnen worden. **Dat u aanwezig was op een plaats waar MS-13 in 2015 een aanslag pleegde en u het voorwerp was van bedreigingen telkens MS-13 u op straat zag maakt op zich een persoonlijke vrees voor vervolging of een reëel risico op ernstige schade niet aannemelijk.** U verklaart dat u aan het voetballen was op straat toen iemand het vuur opende vanuit een auto waarbij verschillende mensen gewond raakten. Zelf raakte u, vermoedelijk door een splinter van iets, verwond aan uw arm (CGVS, p. 9 en 10). **Gevraagd of u het doelwit was van MS-13** zegt u te vermoeden van wel. **Gevraagd waarom u plots een doelwit was** – u zou reeds sinds 2012 niet meer actief geweest zijn voor bende 18 – zegt u dat ze wisten dat u voor hen had gewerkt (CGVS, p. 20). **Gevraagd waarom er zoveel jaren later plots een aanslag op u zou worden gepleegd** geeft u aan dit niet te weten (CGVS, p. 21). **Gevraagd of u sinds 2015 nog problemen heeft gekend met MS-13** zegt u dat u bedreigingen kreeg (CGVS, p. 21). **MS-13 was na de aanslag meer aanwezig in uw wijk en uitte die bedreigingen telkens zij u zagen op straat.** U haalt **onvoldoende concrete feiten aan waaruit blijkt dat u gekend zou zijn bij MS-13 en persoonlijk door hen geïmagineerd zou worden bij terugkeer naar El Salvador.** In dit verband dient overigens te worden opgemerkt dat u op de DVZ niets vertelde over de aanslag van MS-13 en u daar zelfs liet optekenen dat MS-13 u wilde rekruteren (vragenlijst CGVS, vraag 5). Van rekrutering door MS13 maakte u op het CGVS dan weer geen enkel gewag. **Deze discrepanties doen verder afbreuk aan de waarachtigheid van uw verklaringen.**”¹⁰⁵*

Het volgende arrest betreft een vrachtwagenchauffeur werkzaam voor de ijzerwinkel van zijn familie. Zowel het CGVS als de RvV hechten geen geloof aan het feit dat hij jarenlang *renta* betaalde voor de ijzerwinkel aan MS13 en hierdoor bedreigd werd. Dat zowel zijn stiefvader als broer een aantal jaar geleden vermoord werden door een bende wordt niet in twijfel getrokken maar *“Dat zij omwille van exact dezelfde problemen als de uwe om het leven zijn gekomen door “diegenen die [u] bedreigden”, kunt u helemaal niet aannemelijk maken”*. Het feit dat verzoeker in constante angst leefde hetzelfde lot te ondergaan als zijn stiefvader en broer omwille van de confrontatie met en intimidatie van bendeleden in zijn dagdagelijkse leven betreft volgens de RvV en CGVS de algemene situatie, en geen individuele gerichte dreiging op de verzoeker.

“Met betrekking tot de vijf dollar die verzoeker volgens zijn verklaringen aan de bendeleden op de hoeken van de straat diende te betalen wanneer hij er passeerde met zijn vrachtwagen en het bijkomstig geld dat de bendeleden soms in december vroegen om likeur te kopen, stelt de Raad vast dat deze feiten niet zwaarwichtig genoeg zijn om als daden van vervolging in de zin van artikel 48/3, § 2, van de Vreemdelingenwet te kunnen worden aangemerkt. De commissaris-generaal kan worden gevolgd waar hij in de bestreden beslissing stelt dat dit eerder kleine zaken betreffen die geen dermate grote invloed op verzoekers welbevinden uitoefenen. Door in het verzoekschrift louter te poneren dat het de commissaris-generaal niet toekomt om sommige vormen van afpersing te minimaliseren, doet verzoeker hieraan geen afbreuk. De commissaris-generaal voegt hier in de bestreden beslissing nog het volgende aan toe: “Ook voor (...) de obscene woorden die ze soms gebruikten (NPO,

¹⁰⁴ RvV 22 maart 2021, nr. 251 341.

¹⁰⁵ Beslissing CGVS bevestigd door de RvV in RvV 28 april 2021, nr. 253 589, 4-5.

p. 17), is dit het geval. Het betreffen eerder kleine zaken die geen dermate grote invloed op uw welbevinden uitoefenen. Daarnaast verklaart u hen ook in het algemeen in het straatbeeld te vrezen en dat ze met hun gezichtstattoos angst inboezemen omdat ze op elke hoek van de straat staan en zich als bewapende goden gedragen. Daartoe ontweek u hen om te zorgen dat u geen last van hen had, ook al durfde u 's avonds niet meer buiten te gaan. Ook dit is **niet zwaarwichtig genoeg**, omdat het **eerder de algemene situatie** in uw land betreft en **geen persoonlijke dreiging die tegen u gericht is en van permanente aard is.**¹⁰⁶

Deze vereiste van individualisatie van de vrees is een obstakel voor de correcte toepassing van het Vluchtelingenverdrag en voor de erkenning van vervolgingspatronen die het geheel van de bevolking of een groep van personen treffen¹⁰⁷. Niets in de bewoordingen van de vluchtelingendefinitie wijst erop dat een vluchteling individueel geïsoleerd moet worden, hetzij in het algemeen of meer dan andere vervolgte personen¹⁰⁸. Een gegronde vrees voor vervolging kan het gevolg zijn van verschillende persoonlijke en algemene factoren en van omstandigheden die losstaan van de individuele verzoeker¹⁰⁹. In conflict- of geweldsituaties kan een volledige bevolking het risico lopen op vervolging. Het feit dat een groot aantal personen zich in eenzelfde situatie bevindt doet geen afbreuk aan de gegrondheid van de individuele vrees, maar kan deze juist kracht bijzetten¹¹⁰.

“21. It should be recalled that the Convention was drafted in the aftermath of World War II, at least in part as a means of protecting victims of persecution in that war. Where conflicts are rooted in ethnic, religious or political differences which specifically victimise those fleeing, as is so often the case today, persons fleeing such conflicts would qualify as 1951 Convention refugees. The Executive Committee has reaffirmed this on a number of occasions, most recently during its 1998 session. Likewise, on a proper interpretation of Article 1, it is not relevant how large or indeed how small the affected group may be. Whole communities may risk or suffer persecution for Convention reasons, and the fact that all members of the community are equally affected does not in any way undermine the legitimacy of any particular individual claim. On the contrary, such facts should facilitate recognition, as the sociological process of marginalisation that such stigmatisation engenders is a powerful archetype of persecution. This approach, counselled by the Handbook

¹⁰⁶ RvV 22 maart 2021, nr. 251 342.

¹⁰⁷ T. WIBAULT, “Reconnaître la persécution, Entre convergences et divergences des instruments de protection” in P. WAUTHÉLET en F. COLLIENNE (eds.), *Droit de l’immigration et de la nationalité: fondamentaux et actualités*, België, Larcier, 2014, 138.

¹⁰⁸ J. McADAM, *The Refugee in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 129; J. HATHAWAY en M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, 2de ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 174-175; C. LÜLF, *Conflict Displacement and Legal Protection: Understanding Asylum, Human Rights and Refugee Law*, Londen, Routledge, 2019, 74; J.-F. DURIEUX, Salah Sheekh is a Refugee, *New Insights into Primary and Subsidiary Forms of Protection*, oktober 2008, 11, beschikbaar op www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp49-salahsheekh-refugee-2008.pdf; BCHV, *Waarom de meeste Syriërs vluchtelingen zijn*, november 2014, 43, beschikbaar op www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=552e04a64; UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions*, 2 december 2016, 5, beschikbaar op www.refworld.org/docid/583595ff4.html.

¹⁰⁹ V. HOLZER, *Refugees from Armed Conflict: The 1951 Refugee Convention and International Humanitarian Law*, Cambridge, Intersentia, 2015, 111.

¹¹⁰ J. HATHAWAY en M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, 2de ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 174; UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions*, 2 december 2016, 4; BCHV, *Waarom de meeste Syriërs vluchtelingen zijn*, november 2014, 43, beschikbaar op www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=552e04a64

and in various Executive Committee Conclusions, has also been adopted by refugee scholars and in well-reasoned jurisprudence.¹¹¹

De individualisatie van de gegronde vrees is het gevolg van verwarring met de link die aangetoond moet worden tussen de gegronde vrees voor vervolging en de gronden van vervolging, namelijk ras, nationaliteit, politieke opinie, religie en het behoren tot een sociale groep. Het discriminatoir karakter van de reden voor vervolging is relevant voor de toepassing van de vluchtelingendefinitie in deze zin dat een groep van mensen gelijke schade of vervolging kunnen vrezen maar moeten aantonen dat dit omwille van een specifieke vervolgingsgrond is. Voor het vaststellen van een link met het Vluchtelingenverdrag is het niet noodzakelijk dat een verzoeker gekend is door de vervolger of persoonlijk uitgezocht wordt. De situatie van de verzoeker moet hiervoor niet worden vergeleken met die van andere groepen in het land van herkomst¹¹²

III.3. Individuele omstandigheden versus individueel geviseerd

Een standaardmotivering van de RvV met betrekking tot de individuele omstandigheden is:

“De bendes viseren ook burgers met een welbepaald profiel. Uit de landeninformatie blijken een aantal potentiële risicoprofielen die slachtoffer kunnen worden van geweld zoals: personen die zich tegen het gezag van de bendes verzetten of de benderegels overtreden (bv. tegen rekrutering), personen van wie wordt vermeend dat zij een bendelid zijn, LGBT-personen, inheemse volkeren, personen die slachtoffer kunnen worden van afpersing (bv. bepaalde beroepsgroepen), informanten, getuigen en slachtoffers van misdaden begaan door bendes en bepaalde beroepen zoals journalisten, mensenrechtenverdedigers, gemeenschapsleiders, onderwijzers, (ex-)politiemensen en (ex-)militairen, rechters, officieren van justitie en advocaten en familieleden van de voorgaande risicoprofielen (COI Focus 12 oktober 2020, p. 14-24; UNHCR guidelines, p. 28 e.v.). Ook kinderen en jongeren in specifieke omstandigheden, bv. wanneer zij afkomstig zijn van wijken waar bendes opereren, worden als een risicoprofiel aangemerkt en behoeven verhoogde aandacht (UNHCR guidelines, p. 35-36; COI Focus 12 oktober 2020, p. 18-19). De Raad herinnert er evenwel aan dat het **loutere gegeven dat een verzoeker onder een bepaald profiel valt**, in tegenstelling tot wat verzoeker beweert, op zich **niet volstaat** om een nood aan internationale bescherming vast te stellen. De beoordeling van het risico **is immers afhankelijk van de individuele omstandigheden van de zaak**, zoals in de richtlijnen van **UNHCR** zelf wordt onderkend (“may be in need of (...) protection (...) depending on the circumstances of the individual case”). Het is aan verzoeker om op **individuele en concrete wijze** aannemelijk te maken dat hij omwille van een bepaald profiel dreigt te worden vervolgd bij een terugkeer naar El Salvador. Bij de beoordeling of er een **redelijke mate van waarschijnlijkheid** bestaat dat verzoeker zal worden blootgesteld aan vervolging of ernstige schade bij terugkeer naar zijn land van herkomst, moeten deze individuele en concrete omstandigheden worden beoordeeld en afgewogen **in het licht van de algemene omstandigheden** in El Salvador. Zoals hierna zal blijken, blijft verzoeker evenwel in gebreke om ten gevolge hiervan een actueel, **individueel en persoonlijk risico** aannemelijk te maken.”¹¹³

¹¹¹ F. MAIANI, “The Concept of “Persecution” in Refugee Law: Indeterminacy, Context-sensitivity, and the Quest for a Principled Approach”, *Les Dossiers du Grihl* [En ligne], Les dossiers de Jean-Pierre Cavallé, De la persécution, mis en ligne le 28 février 2010, beschikbaar op <https://journals.openedition.org/dossiersgrihl/3896#ftn6>

¹¹² V. HOLZER, *Refugees from Armed Conflict: The 1951 Refugee Convention and International Humanitarian Law*, Cambridge, Intersentia, 2015, 186.

¹¹³ Zie bijvoorbeeld RvV 26 maart 2021, nr. 251 710.

NANSEN stelt vast dat de RvV de individuele omstandigheden die betrokken worden bij de beoordeling van het risico gelijkstelt met het individueel geïsoleerd worden. Het feit dat een verzoeker een risicoprofiel heeft en *Country of Origin Information* (hierna: COI) aanhaalt om zijn vrees voor vervolging bij terugkeer aan te tonen zijn onvoldoende. De vrees wordt op deze manier niet *in concreto* aangetoond.¹¹⁴ Bij de beoordeling van deze individuele vrees door de asielinstanties spelen ervaringen in het verleden een doorslaggevende rol.

Het volgende arrest betreft het dossier van een alleenstaande vrouw met twee minderjarige dochters woonachtig in door bende gecontroleerd gebied. De vrouw is El Salvador ontvlucht uit vrees dat haar twaalfjarige dochter slachtoffer zou worden van door bendes gepleegd gendergerelateerd geweld. Zij vluchtte omdat een jong bendelid haar dochter in het oog begon te houden, hij hing samen met andere jongeren steeds rond haar huis en staarde haar dochter na terwijl hij iets mompelde. Daarnaast ving zij van een buurvrouw op dat de jongens van plan waren om haar dochter van school te ontvoeren. Het CGVS oordeelde echter dat er geen concrete toenaderingspogingen waren door het bendelid en dat de vrees van mevrouw vooralsnog hypothetisch is. De RvV bevestigt:

*“Er blijkt echter uit de landeninformatie **niet** dat vrouwen en meisjes in El Salvador een groep vormen die het voorwerp zijn van groepsvervolging en dat zij **systematisch worden blootgesteld aan slechte behandelingen**. Volgens de UNHCR Eligibility Guidelines van maart 2016 worden vrouwen en meisjes wel aangemerkt met een **potentieel risicoprofiel** en dienen beschermingsverzoeken dan ook **met verhoogde aandacht** te worden onderzocht, **in het bijzonder** die beschermingsverzoeken van vrouwen en meisjes die **afkomstig zijn uit gebieden waar bendes opereren of die afkomstig zijn uit sociale milieus waar huiselijk geweld gebruikelijk is**. Evenwel moet worden benadrukt dat volgens de UNHCR Eligibility Guidelines het risico op vervolging dan wel ernstige schade afhankelijk is van de individuele omstandigheden van het betrokken meisje of de betrokken vrouw. Dit wordt ook bevestigd door de meest recent beschikbare landeninformatie. Zo meent UNHCR dat een loutere verwijzing naar het gegeven dat (bepaalde) meisjes en vrouwen vallen onder een potentieel risicoprofiel niet volstaat om in het concrete geval een individueel en objectief risico op vervolging of ernstige schade vast te stellen.*

De Raad herinnert er evenwel aan dat het loutere gegeven dat een verzoeker onder een bepaald profiel valt, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, op zich niet volstaat om een nood aan internationale bescherming vast te stellen. De beoordeling van het risico is immers afhankelijk van de individuele omstandigheden van de zaak, zoals in de richtlijnen van UNHCR zelf wordt onderkend (“may be in need of (...) protection (...) depending on the circumstances of the individual case”).

*Het is aan de verzoekende partij om **op individuele en concrete wijze** aannemelijk te maken dat zij **omwille van een bepaald profiel dreigt te worden vervolgd** bij een terugkeer naar El Salvador. Bij de beoordeling of er een **redelijke mate van waarschijnlijkheid** bestaat dat zij zal worden blootgesteld aan vervolging of ernstige schade bij terugkeer naar haar land van herkomst, moeten deze **individuele en concrete omstandigheden** worden beoordeeld en afgewogen in het licht van de algemene omstandigheden in El Salvador. Aangezien de beoordeling van het risico op vervolging of ernstige schade afhankelijk is van de individuele omstandigheden van de verzoekende partij, mag van de verzoekende partij worden verwacht dat zij concrete, op haar persoon betrokken elementen of feiten aanreikt waaruit zou blijken **dat zij persoonlijk omwille van haar profiel dreigt te worden geïsoleerd of vervolgd** bij een terugkeer naar El Salvador. Zoals hierna zal blijken, blijft de verzoekende partij evenwel in gebreke om het risico individueel en *in concreto* aannemelijk te maken.”*

¹¹⁴ RvV 26 maart 2021, nr. 251 710.

“6.4. In casu is de verzoekende partij afkomstig uit de wijk (colonia) San Antonio, in de gemeente Mejicanos. Uit de landeninformatie blijkt dat de bende Barrio 18 Révolutionnaires in belangrijke mate aanwezig is in de gemeente Mejicanos (COI Focus 12 oktober 2020, p. 11). Uit de landeninformatie blijkt inderdaad dat indien een vrouw de “avances” van een bendelid afwijst zij hiermee haar leven in gevaar kan brengen in wijken waar de bendes actief zijn. **Bijgevolg moet in casu nagegaan worden of er indicaties zijn dat een bendelid van bende 18 geprobeerd heeft om de twaalfjarige dochter van de verzoekende partij te versieren.** Op basis van de verklaringen van de verzoekende partij kan inderdaad **niet vastgesteld worden dat het bendelid in kwestie of de andere bendeleden in de wijk concrete toenaderingspogingen naar verzoeksters dochter hebben ondernomen**”¹¹⁵

Bij deze redenering van de RvV kan de vraag gesteld worden welk bewijs de asielzoeker die niet vervolgd werd in het verleden of die nog geen concrete negatieve ervaringen heeft meegemaakt, kan leveren om een vrees voor vervolging aannemelijk te maken als landeninformatie en het concreet risicoprofiel onvoldoende zijn.

In het dossier van een biseksuele man die discreet leefde in El Salvador uit angst om blootgesteld te worden aan geweld oordeelde de RvV:

“Na grondige lezing van het administratief dossier stelt de Raad vast dat in de bestreden beslissing op goede gronden wordt gesteld dat “Er wordt opgemerkt dat u **geen problemen had in uw land omwille van uw seksuele geaardheid** (CGVS 1923109, p.13). Wel haalt u aan dat u **gereserveerd was over uw biseksualiteit** omdat het thema taboe is.” “De Raad stelt vast dat verzoeker er niet in slaagt om deze motieven te weerleggen. Waar in het verzoekschrift wordt gesteld dat verzoeker “expliciet” uitkwam voor zijn biseksualiteit, blijkt uit zijn verklaringen tijdens het persoonlijk onderhoud, zoals hoger reeds aangehaald, het omgekeerde. **Noch blijkt uit zijn verklaringen dat hij omwille van zijn seksuele geaardheid werd bedreigd en mishandeld zonder daartegen bescherming te genieten vanwege de Salvadoraanse autoriteiten**, zoals hij in het verzoekschrift beweert. **Verzoeker toont dit ook niet aan.** Waar verzoeker aanhaalt dat het feit dat hij door bepaalde familieleden aanvaard werd als biseksueel niet betekent dat hij zich hiermee niet blootstelde aan homofob geweld en gevaar vanwege de bendeleden, kan de Raad slechts vaststellen dat hij deze bewering op geen enkele manier staft met concrete elementen. **De loutere verwijzing naar de passages in de COI Focus van 12 oktober 2020 waaruit blijkt dat er homofob geweld plaatsvindt in El Salvador volstaat niet om een gegronde vrees voor vervolging omwille van zijn seksuele geaardheid in hoofde van verzoeker aan te tonen.** Zoals hoger reeds vastgesteld, blijkt uit deze landeninformatie, die overigens dezelfde is als diegene waarop de commissaris-generaal zich baseert in de bestreden beslissing, dat niet tegenstaande het voorkomen van homofob geweld, **niet elke homoseksueel of biseksueel in El Salvador vervolging of ernstige schade riskeert.** De Raad kan niet anders dan vaststellen dat verzoeker geen andere informatie bijbrengt waaruit zou blijken dat deze analyse niet langer accuraat is en verder ook geen persoonlijke elementen aanbrengt waaruit een **verhoogd risico** op vervolging omwille van zijn seksuele geaardheid kan blijken. Het geheel van de individuele omstandigheden van verzoeker in acht genomen en cumulatief beoordeeld en afgewogen in het licht van de situatie in El Salvador, besluit de Raad dat verzoeker nalaat in concreto aannemelijk te maken dat hij ernstige problemen riskeert bij terugkeer naar El Salvador omwille van zijn seksuele geaardheid.”¹¹⁶

¹¹⁵ RvV 31 maart 2021, nr. 252 049 van 31 maart 2021. Zie ook RvV 30 april 2021, nr. 253 822, 13.

¹¹⁶ RvV 28 april 2021, nr. 253 605.

In het dossier van een gewezen lid van Barrio18 met een tatoeage van de bende op zijn borst woonachtig in gebied onder controle van MS13 stelt de RvV:

*“6.6. Omtrent de **tatoeage van bende 18 op haar borst, wijst de Raad erop dat het hebben van een tatoeage, lid te zijn geweest van een bende of nog actief zijn binnen een bende, op zich niet voldoende elementen zijn om een nood aan internationale bescherming aan te tonen.** In casu is de nood aan internationale bescherming **afhankelijk van de individuele omstandigheden** van de zaak. Het is aan de verzoekende partij om op individuele en concrete wijze aannemelijk te maken dat zij omwille van een bepaald profiel dreigt te worden vervolgd bij een terugkeer naar El Salvador. Bij de beoordeling of er een redelijke mate van waarschijnlijkheid bestaat dat zij zal worden blootgesteld aan vervolging of ernstige schade bij terugkeer naar haar land van herkomst, moeten deze individuele en concrete omstandigheden worden beoordeeld en afgewogen in het licht van de algemene omstandigheden in El Salvador. Gelet op hetgeen voorafgaat maakt de verzoekende partij een dergelijk risico niet aannemelijk.*

*6.7. Gelet op wat voorafgaat, treedt de Raad de commissaris-generaal bij in zijn beoordeling dat aan haar **verklaringen over de beweerde bedreigingen door MS-13 en de politie en haar vrees om te worden vermoord, geen geloof kan worden gehecht.***

*(...) Het geheel aan documenten en haar verklaringen in acht genomen en bezien in hun onderlinge samenhang, acht de Raad haar vluchtrelaas en haar vrees voor vervolging **niet geloofwaardig.** Een loutere verwijzing naar algemene landeninformatie volstaat in deze niet, nu de verzoekende partij er niet in slaagt de concrete problemen die zij zou hebben, aannemelijk te maken.(...)*

*Zoals reeds gesteld, zijn de **aangehaalde bedreigingen niet geloofwaardig.** Hieruit blijkt niet dat de verzoekende partij **voor haar komst naar België in de specifieke negatieve aandacht van bendeleden** stond, evenmin zijn daartoe andere indicaties. Bijgevolg kan **niet** worden aangenomen dat de verzoekende partij bij terugkeer naar El Salvador enig **verhoogd risico** loopt om te worden gevisieerd door bendeleden.”¹¹⁷*

UNHCR stelt dat bij de beoordeling van de toekomstige vrees rekening gehouden moet worden met de persoonlijke omstandigheden van een persoon die ervoor kunnen zorgen dat hij of zij aan vervolging zou kunnen blootgesteld worden. UNHCR verduidelijkt wat deze persoonlijke omstandigheden zijn en het reeds vervolgd of slecht behandeld zijn in het verleden is hier slechts één element van. Verder spelen ook de ervaring van vrienden of familie of andere personen in dezelfde situatie een rol evenals het profiel en de achtergrond van een persoon.¹¹⁸

Artikel 4.3. van de Kwalificatierichtlijn bepaalt dat de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming moet plaatsvinden op individuele basis en onder meer rekening moet houden met “c) *de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, waartoe factoren behoren zoals achtergrond, geslacht en leeftijd, teneinde te beoordelen of op basis van de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, de daden waaraan hij blootgesteld is of blootgesteld zou kunnen worden, met vervolging of ernstige schade overeenkomen*”.

Rekening houden met de individuele omstandigheden van een persoon betekent dus niet dat deze persoon aan de hand van persoonlijke ervaringen dient aan te tonen dat hij individueel gevisieerd werd door een bende of individueel reeds problemen kende met een bende. Volgens NANSEN dient rekening gehouden te worden met het eventueel kwetsbaar of

¹¹⁷ RvV 28 april 2021, nr. 253 589, 18.

¹¹⁸ UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 december 1998, §19, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html>

risicoprofiel van de persoon zoals het feit dat het een alleenstaande vrouw betreft met minderjarige kinderen, de plaats waar deze persoon woonachtig was, zoals het feit dat dit een gebied onder controle van een bende is, het feit dat familie, vrienden of personen in de omgeving reeds in aanraking kwamen met bendegeweld en eventueel negatieve ervaringen met bendes in het verleden.

Bovendien stelt artikel 4.3 Kwalificatierichtlijn eveneens de juridische relevantie van COI in combinatie met het profiel van de verzoeker vast. Het bepaalt dat bij de individuele beoordeling van de beschermingsnood moet betrokken worden: “a) *alle relevante feiten in verband met het land van herkomst op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen, met inbegrip van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land van herkomst en de wijze waarop deze worden toegepast*.”

Ook artikel 10 Procedurerichtlijn stelt dat de beslissingen van de asielinstaties gebaseerd moeten zijn op deugdelijk onderzoek wat inhoudt dat “er *nauwkeurige en actuele informatie wordt verzameld uit verschillende bronnen, zoals het EASO en de UNHCR, en relevante internationale mensenrechtenorganisaties, over de algemene situatie in de landen van oorsprong van verzoekers en, waar nodig, in de landen van doorreis, en dat het personeel dat de verzoeken behandelt en daarover beslist, over deze informatie kan beschikken*.”

Vanuit het oogpunt van COI betekent een geïndividualiseerde beoordeling dat de informatie die gebruikt wordt en waarnaar verwezen wordt bij de besluitvorming niet te algemeen mag zijn en altijd de individuele omstandigheden van elke asielzoeker moet weerspiegelen. Daarom verwijst het criterium individualisering in deze context niet naar de persoonlijke of algemene aard van de vrees van een asielzoeker, maar dwingt het de autoriteiten veeleer om rekening te houden met het bewijsmateriaal dat de individuele situatie waarnaar de asielzoeker verwijst, weerspiegelt.¹¹⁹

UNHCR benadrukt het gewicht dat aan relevante COI gehecht dient te worden:

*“The credibility of the applicant’s statements and other evidence submitted by the applicant has to be **evaluated in light of what is generally known about the situation in the country of origin or place of habitual residence, as well as any specific COI.***

*The UNHCR Handbook states: “The applicant’s statements cannot be considered in the abstract, and must be viewed **in the context** of the relevant background situation. Knowledge of conditions in the applicant’s country of origin – while not a primary objective – is an important element in assessing the applicant’s credibility.”*

The determining authority, therefore, has a duty to obtain by its own means relevant general and specific COI. The scope of this duty is set out in a number of provisions in the APD and QD. It is also duly highlighted in the EAC: “In general, as a decision-maker, you are expected to [...] be informed about the situation in the country of origin.” As such, the decision-maker should obtain relevant, accurate, independent, impartial, reliable, and time-appropriate COI as a means to assess the credibility of the applicant’s statements.

*In this regard, **relevant COI should neither be ignored nor misapplied. Thus, adhering to the principle of objectivity and impartiality, available COI that confirms or supports and not just refute asserted facts should be obtained. (...)**¹²⁰*

¹¹⁹ Hungarian Helsinki Committee, *Country Information in Asylum Procedures. Quality as a legal requirement in the EU*, 2011, 33-34, beschikbaar op https://helsinki.hu/wp-content/uploads/EN_COI-in-Asylum.pdf

¹²⁰ UNHCR, *Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, mei 2013, 130, beschikbaar op <https://www.unhcr.org/protection/operations/51a8a08a9/full-report-beyond-proof-credibility-assessment-eu-asylum-systems.html>

Volgens Hathaway kan een gegronde vrees op basis van COI vastgesteld worden. Hij overweegt hierbij dat in asiëldossiers bewijs rechtstreeks gelinkt aan de verzoeker eerder de uitzondering dan de regel is, vandaar het belang van COI:

“Solid country of origin information can also counter an absence of credible testimony or other claimantspecific evidence. Indeed, because the need for evidence directly linked to the applicant is exceptional rather than routine, a well-founded fear may be established entirely on the basis of pertinent country of origin information. The only requirement is that there be sufficient credible evidence of whatever kind to show that there is in fact a real chance that the applicant will be persecuted upon return.”¹²¹

III.4. Toekomstgerichte beoordeling en bewijsstandaard

NANSEN stelt vast dat het CGVS in El Salvador-dossiers vervolging in het verleden als voorwaarde stelt om een toekomstige gegronde vrees voor vervolging aan te tonen. In bepaalde gevallen stelt het CGVS zelfs dat iemands geuite vrees hypothetisch is, louter omdat de situatie zich nog niet heeft voorgedaan. Op die manier speelt de geloofwaardigheid van de problemen die een persoon in het verleden ondervond in El Salvador een centrale rol bij de risico inschatting voor de toekomst.

Onderstaand voorbeeld betreft het dossier van een gewezen lid van Barrio18 met een tatoeage van de bende op zijn borst die woonachtig is in een gebied dat momenteel onder controle is van MS13. Verzoeker werd, samen met andere jongeren, slachtoffer van een aanslag door MS13 terwijl hij aan het voetballen was. Enerzijds vreest hij MS 13 en anderzijds vreest hij de Salvadoraanse autoriteiten omwille van het feit dat hij vroeger lid was van Barrio18. Het CGVS acht de problemen ondervonden in het verleden ongeloofwaardig en voert geen verder onderzoek naar het toekomstig risico op basis van het feit dat de verzoeker een identificeerbaar (tatoeage) gewezen bendelid is.

*“Er dient nog opgemerkt te worden dat **u een tatoeage van bende 18 op uw borst heeft**. Echter, er werd geoordeeld dat u geen zicht biedt op uw reële situatie. Dit is nochtans uitermate belangrijk voor het inschatten van een nood aan bescherming. Het loutere feit dat u enige tijd of tot op heden bij een bende actief bent of bent geweest is op zich onvoldoende om een nood aan internationale bescherming aan te tonen. U dient uw problemen concreet en op een geloofwaardige wijze uiteen te zetten. Uit bovenstaande blijkt dat u hier niet aan heeft voldaan. Gezien het geheel van de bovenstaande vaststellingen heeft u niet aannemelijk gemaakt El Salvador te hebben verlaten omwille van een gegronde vrees voor vervolging in de zin van de Vluchtelingenconventie of omdat u een reëel risico zou lopen te worden geconfronteerd met de doodstraf of executie, of met foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Bijgevolg moet u zowel de vluchtelingenstatus als de subsidiaire beschermingsstatus in de zin van artikel 48/4, §2, a) en b) van de Vreemdelingenwet worden geweigerd.”¹²²*

Een ander voorbeeld betreft een pasgehuwd koppel afkomstig uit verschillende wijken onder controle van verschillende bendes:

*“Vervolgens hebt u in uw eigen wijk **geen problemen gekend**. U woonde tot aan uw vertrek in Canton Rosales in Cuscatlán (CGVS1, p. 8). U geeft niet aan dat u ooit problemen had met de bende MS die uw wijk controleert. **Hoewel uw vrouw van een andere zone afkomstig is, kende zij eveneens geen problemen met de bende in***

¹²¹ J. HATHAWAY en M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, 2de ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 122.

¹²² Beslissing CGVS in RvV 28 april 2021, nr. 253 589, 5.

uw zone toen ze bij u woonde van 19 oktober tot uw vertrek. U zegt dat dit echter een risico was aangezien de bendes voortdurend naar identiteitskaarten vragen, maar u geeft niet aan dat dit bij u of uw vrouw in uw wijk gebeurd is (CGVS1, p. 11). Ook uw vrouw geeft aan dat ze geen problemen gehad heeft met de bende MS (CGVS2, p. 12). U kan uw bewering dat het een **risico** was voor uw vrouw om in uw wijk te wonen echter **niet staven met concrete feiten** en het gaat dan ook louter om een blote bewering. Ten slotte verklaart u bijkomend dat u zo'n **zestal keer overvallen werd door leden van de bende 18 toen u aan het werk was in de bus** op de route van Cojutepeque naar San Salvador. Echter, u geeft enkel aan dat u en uw broer zo'n 6-tal keer zonder geld terugkwamen omdat de bende u overvallen had. U zegt wel dat er gevolgen konden zijn indien u het geld niet afgaf en dat er nog andere gevallen waren waarbij collega's van u geslagen werden (CGVS1, p. 6). U maakt bijgevolg dan ook **niet aannemelijk dat u hierdoor een reëel risico loopt op ernstige schade omwille van de problemen op uw werk.**"^{123 124}

Ook de RvV stelt vast dat het CGVS geen toekomstgericht onderzoek voert:

"5.4. Naast de vraag of verzoeker in het verleden slachtoffer was van bendes, wijst de Raad erop dat zich tevens een **toekomstgerichte beoordeling** van de vrees voor vervolging wegens verzoekers homoseksuele geaardheid opdringt. Het is immers een **algemeen principe** dat bij de beoordeling van de vluchtelingenstatus de 'vrees voor vervolging' (artikel 48/3, § 5 van de Vreemdelingenwet) een toekomstgericht onderzoek vereist. Bescherming dient niet alleen te worden geboden aan personen die reeds werden vervolgd, maar ook aan de personen die het risico lopen te zullen worden vervolgd. Het Hof van Justitie van de Europese Unie stelt hieromtrent: "In dit verband moet worden vastgesteld dat in het stelsel van de richtlijn de bevoegde autoriteiten, wanneer zij overeenkomstig artikel 2, sub c, van de richtlijn [2004/83/EG] beoordelen of een verzoeker een gegronde vrees heeft te worden vervolgd, zich ervan vergewissen of de gebleken omstandigheden een zodanige bedreiging voor de betrokkene vormen dat hij een gegronde vrees heeft om, gelet op zijn persoonlijke situatie, daadwerkelijk te worden vervolgd. (eigen onderlijning)" (HvJ 5 september 2012, gevoegde zaken C71/11 en C-99/11, pt. 76). Het 'Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status (Genève, februari 20198)' van UNHCR stelt (cf. § 45): "However, the word "fear" refers not only to persons who have actually been persecuted, but also to those who wish to avoid a situation entailing the risk of persecution." (eigen vertaling: "Echter, het woord "vrees" verwijst niet alleen naar de personen die reeds werkelijk werden vervolgd, maar ook naar hen die een situatie wensen te vermijden die het risico op vervolging met zich zou meebrengen.") Van verzoeker kan niet worden verwacht dat hij zijn homoseksualiteit verbergt of zich terughoudend moet opstellen in de uiting van zijn geaardheid om verdere problemen in zijn land van herkomst te vermijden (HvJ 7 november 2013, C-199/12 tot en met C-201/12, pt. 76).

In casu blijkt niet dat de commissaris-generaal een voldoende zorgvuldige en toekomstgerichte beoordeling heeft uitgevoerd naar verzoekers vrees voor vervolging door criminele bendes in El Salvador.

¹²³ Beslissing CGVS in RvV 28 april 2021, nr. 253 587, 4.

¹²⁴ Dit terwijl het CGVS in een andere beslissing vooropstelt: "Over uw broer R. verklaart u dat hij naar een andere colonia ging die door een andere bende dan zijn eigen colonia werd gecontroleerd om alcohol te drinken en dat hij er dan werd vermoord (CGVS, p. 9). Echter, uit deze verklaringen blijkt geenszins dat uw broer R. zou zijn vermoord omwille van uw broer C. Bovendien blijkt uit de objectieve informatie waarover het CGVS beschikt dat wanneer een persoon in El Salvador zich bevindt in een colonia of wijk waar een rivaliserende bende – dus een andere bende dan de bende in zijn eigen wijk – de macht heeft, hij het **risico loopt om door deze rivaliserende bende te worden gedood, louter omwille van zijn aanwezigheid in deze wijk** (zie administratief dossier)." Beslissing CGVS in RvV 20 april 2021, nr. 253 156, 4.

De commissaris-generaal maakt een beoordeling van de algemene situatie van LGBTI-personen in El Salvador en beperkt zich vervolgens tot de vaststelling dat verzoeker de beweerde problemen met de bendeleden niet aannemelijk heeft kunnen maken.¹²⁵

En:

“De Raad herinnert eraan dat een onderzoek naar de nood aan internationale bescherming een beoordeling impliceert van een toekomstig risico, of het nu vervolging of ernstige schade betreft.

Vervolging of ernstige schade die zich in het verleden heeft voorgedaan, is van directe relevantie voor de beoordeling van het toekomstige risico. Artikel 48/7 van de Vreemdelingenwet bepaalt immers:

“Het feit dat een asielzoeker in het verleden reeds werd vervolgd, of reeds ernstige schade heeft ondergaan, of reeds rechtstreeks is bedreigd met dergelijke vervolging of met dergelijke schade, is een duidelijke aanwijzing dat de vrees voor vervolging gegrond is en het risico op ernstige schade reëel is, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging of ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen.”

Het EHRM heeft in dezelfde zin geoordeeld dat een onmenselijke of vernederende behandeling die zich in het verleden heeft voorgedaan, een sterke aanwijzing is van een toekomstig, reëel risico op een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM (EHRM 23 augustus 2016, nr. 59166/12, JK e.a. v. Zweden, par. 102).

De beoordeling van het toekomstig risico moet verder niet noodzakelijk alleen gebaseerd zijn op de persoonlijke ervaringen van een verzoeker. *Wat bijvoorbeeld zijn familieleden is overkomen, is evengoed een aanwijzing van het bestaan van een reëel risico (zie naar analogie UNHCR Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection, februari 2019, par. 43).*¹²⁶

NANSEN stelt vast dat ook de RvV zich in bepaalde arresten beperkt tot een beoordeling van de in het verleden ondergane feiten:

“Verzoeksters verwijten de commissaris-generaal geen cumulatieve risico-analyse te hebben gemaakt die rekening houdt met hun verleden, leeftijd, geslacht, verblijf in het buitenland, de duur ervan, en het feit dat zij familieleden in het buitenland hebben. Zij laten evenwel na in concreto toe te lichten in welke zin het geheel van deze elementen hen bij terugkeer naar El Salvador blootstelt aan het risico om specifiek te worden vervolgd of geïsoleerd. Mede gelet op hun ongeloofwaardig vluchtrelaas dient te worden besloten dat zij niet aannemelijk maken dat hun banden met familie in het buitenland voor hun vertrek uit El Salvador ooit voor problemen hebben gezorgd. *Voor het overige beperken verzoeksters zich in het eerste middel tot een verwijzing naar algemene informatie over de situatie van teruggekeerde Salvadoranen zonder in concreto aan te duiden of toe te lichten waarom zij persoonlijk zouden worden blootgesteld aan de daarin beschreven risico's. Het rapport van Human Rights Watch waarnaar zij verwijzen (stukkenbundel verzoeksters, stuk 9) gaat overigens in het bijzonder over personen die terugkeerden uit de Verenigde Staten en die in vele gevallen over een specifiek profiel beschikken, onder meer door een verleden als bendelid. Verzoeksters tonen allerm minst aan dat zij behoren tot groepen terugkeerders met een specifiek profiel of dat zij een verhoogd risico lopen op stigmatisering of discriminatie.*¹²⁷

¹²⁵ RvV 23 april 2021, nr. 253 392, 17. Zie in dezelfde zin RvV 23 april 2021, nr. 253 389, 18-19.

¹²⁶ RvV 30 april 2021, nr. 253 822.

¹²⁷ RvV 22 april 2021, nr. 253 354, 20-21.

In volgend arrest oordeelt de RvV voor personen met een risicoprofiel, dat de vrees puur hypothetisch is wanneer de problemen ondervonden in het verleden ongeloofwaardig bevonden worden.

*“6.4. Waar verzoekers nog verwijzen naar het feit dat zij vanwege hun leeftijdscategorie en hun geslacht een hoger risico lopen om problemen te kennen met bendes of gerekruteerd te worden door een bende, stelt de Raad vast dat een **loutere verwijzing naar een risico-profiel niet kan volstaan en dat verzoekers deze vrees niet in concreto aantonen**. Verzoekers halen aan dat er in hun wijk jongeren gedwongen gerekruteerd werden, en dat zij vreesden ook dit lot te ondergaan, maar **stellen expliciet dat dit hun zelf nog niet was overkomen** (notities PO I J.I., p. 19), en deze vrees blijft dan ook puur hypothetisch. Dat verzoekers zich bij het **begeven naar een zone buiten Brisas de Zaragoza zouden worden vervolgd, tonen zij geenszins in concreto aan**, te meer nu eerste verzoeker verklaart voor vertrek zijn vader nog te hebben ontmoet in Soyapango, zoals terecht gesteld in de bestreden beslissingen. Waar verzoekers nog betogen dat verwerende partij niet in redelijkheid kan aanhalen dat verzoekers thuis moeten blijven en zich niet meer verplaatsen en het geen probleem vormt dat men **bij elke verplaatsing buiten een gegeven wijk een persoon de dood riskeert omdat er een andere bende heerst dan die in zijn woonstregio**, stelt de Raad vast dat **verzoekers niet aantonen dat zij hierdoor persoonlijk een verhoogd risico lopen**. Uit de landeninformatie blijkt weliswaar dat bendes in sommige wijken de controle hebben over wie hun wijk binnenkomt en dat dit problemen kan opleveren, **maar nergens uit hun verklaringen blijkt dat zij in het verleden omwille van het feit dat zij in een andere wijk woonden problemen hebben gekend met de bendes**, terwijl uit het voorgaande blijkt dat hun verklaringen met betrekking tot het incident in de wijk waar hun nicht verbleef, ongeloofwaardig zijn.”¹²⁸*

*“6.5.4. In zoverre verzoekers stellen, onder verwijzing naar de COI Focus Salvador “Situation Sécuritaire” van 15 juli 2019, dat eerste verzoeker als (ex)- **politieagent** een risicoprofiel heeft en automatisch gevaar loopt in El Salvador, wijst de Raad er vooreerst op dat het **louter verwijzen naar een risico-profiel, zonder dit te koppelen aan de individuele omstandigheden van verzoekers, niet volstaat om een gegronde vrees voor vervolging aan te tonen**. Dit moet **in concreto** worden aangetoond. De Raad kan niet anders dan vaststellen dat verzoekers hier niet in slagen, nu, zoals hierboven reeds aangehaald, **verzoekers niet aannemelijk maken dat hun voorgehouden problemen in 2014 en 2019 verband houden met eerste verzoekers activiteiten als politieagent**. De Raad wijst er tenslotte nog op dat ook de UNHCR “Guidelines” van maart 2016, waarnaar de door verzoekers geciteerde COI Focus verwijst, uitdrukkelijk stellen dat personen die binnen de door het UNHCR omschreven profielen vallen, een nood aan internationale bescherming kunnen hebben maar dat dit afhankelijk is van de individuele omstandigheden van de zaak.”¹²⁹*

Volgend voorbeeld betreft de halfbroer van een Barrio18-lid wiens andere twee broers op gewelddadige wijze om het leven werden gebracht door MS13. De verzoeker werd zelf in het oog gehouden door MS13. De Raad leidt uit het feit dat het risico zich in het verleden niet heeft gerealiseerd af dat er in de toekomst geen risico bestaat.

¹²⁸ RvV 26 maart 2021, nr. 251 742.

¹²⁹ RvV 26 maart 2021, nr. 251 740, zie ook “De verzoekende partijen moeten aldus concrete, op hun persoon betrokken elementen of feiten aanreiken waaruit zou blijken dat zij persoonlijk omwille van hun profiel dreigen te worden gevisieerd of vervolgd bij een terugkeer naar hun land en regio van herkomst. Gelet op de ongeloofwaardigheid van hun vluchtrelaas, blijven de verzoekende partijen hiertoe in gebreke.” RvV 28 april 2021, nr. 253 590, 15.

*“In dit verband wordt opgemerkt dat verzoeker misschien wel in het oog gehouden werd, maar dat de bendeleden **nooit tot actie zijn overgegaan en hun bedreigingen niet geconcretiseerd hebben**. Waar verzoeker verwijst naar de man die hem aansprak met zijn bijnaam en hem waarschuwde dat zijn leven in gevaar was omdat de bende zijn halfbroer C. niet kon terugvinden, wordt opgemerkt dat dit gebeurde tussen januari en juli 2017 (notities persoonlijk onderhoud CGVS, p. 10) en zonder gevolg bleef. Het volgende dat gebeurde was dat er in september 2017 twee mannen naar verzoeker kwamen vragen op de luchthaven waar hij werkte (notities persoonlijk onderhoud CGVS, p. 10) en dat nadien een collega op het werk hem vertelde dat de bende verzoeker iets ging aandoen omdat ze niets aan zijn broer konden doen (ibidem, p. 10). Verzoeker vervolgt dan dat het voor hem een moeilijk jaar was, dat hij voorzorgsmaatregelen nam en dat de bendeleden van de bende MS in de buurt rondhingen en dat een buurman hem daarvoor waarschuwde (ibidem, p. 11). Al deze zaken zijn echter zonder concrete gevolgen gebleven, terwijl de bende dus duidelijk wist waar verzoeker woonde en werkte. De Raad volgt de commissaris-generaal waar deze stelt dat, **als de bendeleden verzoeker werkelijk iets zouden willen aandoen, ze hiertoe al veel eerder de opportuniteit hadden**.”¹³⁰*

Specifiek in gevallen waar afpersing en de ermee gepaard gaande bedreiging in het verleden geloofwaardig geacht worden, stelt de RvV vast dat het CGVS zijn onderzoek beperkt tot de beoordeling van de afpersing en bedreiging ondergaan in het verleden zonder een inschatting te maken van het prospectief risico.

*“Hoewel deze doodsbreidingsen enkel verbaal van aard waren en blijkens de verklaringen van verzoekster niet gepaard gingen met geweld, **meent de Raad dat bij het onderzoek van de gegrondheid van het beschermingsverzoek geen abstractie mag worden gemaakt van deze doodsbreidingsen**, te meer nu verzoekster verklaart dat haar familie in El Salvador nog steeds telefoontjes krijgt waarbij naar verzoekster wordt gevraagd en verzoekster bij terugkeer vreest dat de bendeleden haar en haar dochter gaan vermoorden of iets zullen aandoen.”*

*Gelet op deze verklaringen kan het onderzoek van de gegrondheid van het beschermingsverzoek dan ook niet worden beperkt tot een beoordeling van de reeds ondergane afpersing en het risico op hernieuwde afpersing, maar moeten ook de daarmee gepaarde gaande doodsbreidingsen in aanmerking worden genomen. In het bijzonder moet **op objectieve en prospectieve wijze worden nagegaan** of verzoekster, gelet op haar individuele omstandigheden, bij terugkeer naar El Salvador een risico voor haar leven loopt als gevolg van de afpersing en bedreigingen door Barrio 18.*

***De commissaris-generaal beperkt zijn onderzoek echter tot een beoordeling van de reeds ondergane afpersing.** Zijn redenering komt er op neer dat er in casu voor verzoekster geen nood is aan internationale bescherming omdat zij i) door het betalen van de renta verdere problemen heeft kunnen vermijden, ii) haar persoonlijke situatie niet van die aard is dat zij door het betalen van de renta in een situatie van extreme armoede is beland, of bij terugkeer zal belanden, en iii) een loutere mogelijkheid op hernieuwde afpersing niet volstaat.*

***Deze redenering gaat evenwel geheel voorbij aan het actuele gegeven dat verzoekster omwille van haar vlucht uit El Salvador de vereiste renta niet heeft betaald en dat ten aanzien van haar doodsbreidingsen werden geuit indien zij het gevraagde afpersingsgeld niet zou betalen.** Er zou bijgevolg kunnen worden geadviseerd dat zij de eisen van Barrio 18 heeft getrotseerd door El Salvador te verlaten en zich onvindbaar te maken voor verdere afpersing. De vraag is dan ook of*

¹³⁰ RvV 20 april 2021, nr. 253 156, 16.

de risico's voor verzoekster ondertussen zijn geëvolueerd, in het bijzonder wat de mate van waarschijnlijkheid is dat bij terugkeer naar El Salvador de eerder geformuleerde doodsb bedreigingen ten aanzien van verzoekster zullen worden uitgevoerd dan wel dat er een reëel risico bestaat dat zij bij terugkeer zal worden onderworpen aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen."¹³¹

In het omgekeerde geval, wanneer de verzoeker niet afgeperst werd voor vertrek of wanneer dit ongeloofwaardig bevonden wordt, wordt vastgesteld dat hij algemeen hetzelfde risico loopt als andere Salvadoranen om het slachtoffer van afpersing te worden bij terugkeer. Zelfs al is sprake van een kwetsbaar- of risicoprofiel. De persoon dient een verhoogd risico aan te tonen. Het feit dat een Salvadoraan in het verleden reeds het slachtoffer is geworden van benedegeweld geeft dus opnieuw de doorslag bij de beoordeling of hij een risico loopt in de toekomst.

*" (...) Er moet een **onderscheid** worden gemaakt tussen **terugkeerders die reeds problemen kenden voor hun vertrek uit El Salvador en de andere terugkeerders**. Voorts is onder meer ook duidelijk dat een verblijf in landen waar de El Salvadoraanse bendes actief zijn (de Verenigde Staten, naburige landen, ...) en de eventuele rol van de terugkeerder bij deze bendes in het buitenland – of in El Salvador zelf voor het vertrek – belangrijk is bij het beoordelen van de terugkeer. Een **individuele beoordeling** blijft dan ook noodzakelijk.*

*Het **volstaat** daarbij **niet om te verwijzen naar een kwetsbaar profiel en algemene landeninformatie** om een vrees voor vervolging dan wel een reëel risico op ernstige schade aannemelijk te maken. Dit moet **in concreto** worden aangetoond. **Verzoekers slagen hier niet in. Zoals hierboven uiteengezet, wordt niet aannemelijk gemaakt dat verzoekers ernstige problemen hebben gekend met bendes in El Salvador**. Er zijn verder **geen andere concrete indicaties dat zij zouden geviseerd worden door de bendes**. Dat zij hun asielrelaas uit de doeken hebben gedaan bij de Belgische autoriteiten kan niet beschouwd worden als een factor die hen kwetsbaar zal maken bij terugkeer, daar zij niet aantonen dat er benedeleden op de hoogte zouden zijn van hun verzoek om internationale bescherming of de motieven ervan. Voor het overige beperken verzoekers zich in hun verzoekschrift tot een verwijzing naar algemene informatie over de situatie van teruggekeerde Salvadoranen zonder in concreto aan te duiden of toe te lichten waarom zij persoonlijk zouden worden blootgesteld aan de daarin beschreven risico's. **Het rapport van Human Rights Watch waaruit zij citeren gaat grotendeels over personen die over een specifiek profiel beschikken, onder meer door een verleden als bendelid**. Hierboven werd al vastgesteld dat er kan worden geconcludeerd dat verzoekers **niet aannemelijk hebben gemaakt dat zij zich openlijk verzet hebben tegen de bende of dat zij ernstig bedreigd werden**. Zij tonen dus allerm minst aan dat zij behoren tot de groep terugkeerders met een specifiek profiel of dat zij een **verhoogd risico** lopen **op stigmatisering of discriminatie**. Het verblijf van verzoekers in België voor de duur van de asielprocedure resulteert als dusdanig ook niet in bijzondere kenmerken waardoor zij identificeerbaar zouden zijn als personen die in het buitenland hebben verbleven.*"¹³²

Ook ECRE stelt vast dat staten dikwijls bewijs van vervolging in het verleden vragen voor een erkenning als vluchteling, terwijl het hier geen voorwaarde voor is.

¹³¹ RvV 26 maart 2021, nr. 251 707. Zie ook RvV 17 februari 2021, nr. 249 222, RvV 27 januari 2021, nr. 248 221; RvV 25 januari 2021, nr. 248 102, 14; RvV 15 januari 2021, nr. 248 104, 18; RvV 25 januari 2021, nr. 248 105, 10.

¹³² RvV 26 maart 2021, nr. 251 742. Zie ook RvV 26 maart 2021, nr. 251 746; RvV 22 februari 2021, nr. 249 497; RvV 22 februari 2021, nr. 249 496.

*“ECRE notes that evidence of past persecution is sometimes demanded by asylum states as a prerequisite for the recognition of refugee status. We believe this to be a misinterpretation of the Refugee Convention. Although past persecution is a cogent indication of what may happen in the future, the assessment of risk must always be forward-looking.”*¹³³

Hoewel vervolging ondergaan in het verleden een vermoeden van toekomstige vervolging doet ontstaan in toepassing van artikel 48/7 Vreemdelingenwet, is het er geen vereiste voor. Eigen aan het asielrecht is net dat de vrees voor vervolging toekomstgericht beoordeeld moet worden.

UNHCR verduidelijkt in zijn *Note on Burden and Standard of Proof*¹³⁴ dat de evaluatie van het risico op vervolging van nature toekomstgericht is en dus inherent enigszins speculatief is. De afwezigheid van vervolging in het verleden is hierbij geen beslissende factor.

*“18. While by nature, an evaluation of risk of persecution is forward-looking and therefore inherently somewhat speculative, such an evaluation should be made based on factual considerations which take into account the **personal circumstances** of the applicant as well as the elements relating to the situation in the country of origin.*

*19. The applicant’s personal circumstances **would include** his/her background, experiences, personality and any other personal factors which could expose him/her to persecution. In particular, whether the applicant has previously suffered persecution or other forms of mistreatment and **the experiences of relatives and friends of the applicant as well as those persons in the same situation as the applicant** are relevant factors to be taken into account. Relevant elements concerning the situation in the country of origin would include general social and political conditions, the country’s human rights situation and record; the country’s legislation; the persecuting agent’s policies or practices, in particular towards persons who are in similar situation as the applicant, etc. While **past persecution** or mistreatment would weigh heavily in favour of a positive assessment of risk of future persecution, its **absence is not a decisive factor**. By the same token, the fact of past persecution is not necessarily conclusive of the possibility of renewed persecution, particularly where there has been an important change in the conditions in the country of origin.”*

Bovendien is geloofwaardigheid op zich geen voorwaarde om aanspraak te maken op een erkenning als vluchteling.¹³⁵

*“it is important to separate credibility assessment from general evidentiary assessment in asylum procedure and to consider credibility as a factor impacting on the value and weight of the evidence, but not on the theme of proof itself. The effect of testimony that is not credible is that the value of that testimony for evidentiary assessment is low or none, not that the theme of proof cannot be established. Hence, credibility assessment is not itself linked to assessment of the refugee status of the applicant – **credibility is not a prerequisite for refugee status.**”*¹³⁶

De RvV bevestigt:

¹³³ ECRE, *Position on the Interpretation of Article 1 of the Refugee Convention*, 1 september 2000, §19, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/3ae6b33c4.html>

¹³⁴ UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 december 1998, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html>

¹³⁵ *“The equation of non-credibility with an absence of trepidation, and therefore with disentitlement to refugee status, is moreover fundamentally at odds with the generally accepted view that credibility is not a per se requirement for refugee status.”* J. HATHAWAY en M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, 2de ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 102.

¹³⁶ I. STAFFANS, *Evidence in European Asylum Law*, Brill Nijhoff, 2012, 95.

*“la question à trancher au stade de l'examen de l'éligibilité au statut de réfugié se résume en définitive à savoir si le demandeur a ou non des raisons de craindre d'être persécuté du fait de l'un des motifs visés par la Convention de Genève. Si l'examen de crédibilité auquel il est habituellement procédé constitue, en règle, une étape nécessaire pour répondre à cette question, **il faut éviter que cette étape n'occulte la question en elle-même**. Dans les cas où un doute existe sur la réalité de certains faits ou la sincérité du demandeur, l'énoncé de ce doute ne dispense pas de s'interroger in fine sur l'existence d'une crainte d'être persécuté qui pourrait être établie à suffisance, nonobstant ce doute, par les éléments de la cause qui sont, par ailleurs, tenus pour certains.”*¹³⁷

Omdat de beoordeling van de gegronde vrees toekomstgericht is, is het eigen aan het vluchtelingenrecht dat nooit met zekerheid voorspeld kan worden dat een persoon effectief vervolgd zal worden in de toekomst. Daarnaast kunnen de gevolgen van een 'verkeerde' beslissing zeer ernstig zijn. De bewijsstandaard in het vluchtelingenrecht is daarom deze van de redelijke waarschijnlijkheid, zo stelt UNHCR:

*“State practice confirms that the test for well-foundedness is **less than “beyond a reasonable doubt” and also less than a “balance of probabilities”**. Various national courts have decided that the fear is well-founded if there is a **“reasonable possibility”**, or “good reason” to fear persecution. This is well illustrated by the U.S Supreme Court in *INS v. Cardoza-Fonseca*:*

*“There is simply no room in the United Nations definition for concluding that an applicant has a 10% chance of being shot, tortured, or otherwise persecuted, that she or he has no ‘wellfounded fear’ of the event happening...so long as an objective situation is established by the evidence, it need not be shown that the situation will probably result in persecution, but it is enough that persecution is a reasonable possibility”*¹³⁸

Ook Hathaway schrijft:

*“(...) duty to find a « real chance » of being persecuted. As elaborated by all courts, this standard unambiguously rejects any duty to show that the risk of being persecuted is more likely than not, that is, that risk be established on the balance of probabilities. This relatively low threshold of risk reflects both the inherent uncertainties of refugee status assessment and the grave risk of error.”*¹³⁹

III.5. Subjectieve component van de ‘gegronde vrees’

NANSEN stelt vast dat de asielinstanties met betrekking tot bepaalde gedragingen van de verzoekers voor de vlucht uit El Salvador of de indiening van het verzoek om internationale bescherming in België, stellen dat deze niet compatibel zijn met het gedrag van een persoon die werkelijk vervolging vreest. Dit argument wordt steeds aangehaald in combinatie met andere elementen die de beschermingsnood volgens de asielinstanties ondergraven.

“Tenslotte moet erop gewezen worden dat u reisde via Panama en Spanje naar België. Ondanks het feit dat u zich in een EU-lidstaat bevond, diende u in Spanje geen asielaanvraag in. Uw poging tot verschoning dat u geen tijd had en dat u uw tickets voor België al gekocht had (CGVS, p. 17) is onafdoende. Deze houding ondermijnt de ernst van de door u aangehaalde problemen. Er mag immers redelijkerwijze verwacht

¹³⁷ RvV 15 oktober 2019, nr. 227 460.

¹³⁸ UNHCR, *Advisory Opinion on the Interpretation of the Refugee Definition*, 23 december 2004, §11 beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/4551c0374.html>

¹³⁹ J. HATHAWAY en M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, 2de ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 114.

worden dat als u voor uw leven vreest, u zo snel mogelijk, vlak na uw aankomst in een ander land, een verzoek om internationale bescherming zou indienen.”¹⁴⁰

“De Raad benadrukt dat van verzoekers’ redelijkerwijze kan worden verwacht dat zij zo snel mogelijk maatregelen zouden nemen om zich te vrijwaren van de bedreigingen door de bende indien bleek dat zij niet aan hun eisen zouden kunnen voldoen, doch uit hun verklaringen blijkt dat dit geenszins het geval was. De Raad is aldus van oordeel dat verzoekers’ passieve houding na de eerste bedreiging door de bende op 15 december 2018, zoals kan blijken uit de voormelde vaststellingen, niet aannemelijk is en aldus afbreuk doet aan de ernst en de geloofwaardigheid van de aangehaalde vrees voor vervolging. (...) Verzoekers tonen met hun verweer in het verzoekschrift aldus niet aan dat het onmogelijk was om eerder in San Miguel onder te duiken. Verzoekers’ verblijf in hun eigen woning tot 29 december 2018 doet aldus verder afbreuk aan de geloofwaardigheid van de door hen geschetste vrees.”¹⁴¹

“Bij bovenstaande dient te worden opgemerkt dat het CGVS serieuze twijfels heeft over de ernst van de door u aangehaalde problemen in maart 2018 en de impact op uw leven.

Zo blijkt uit uw verklaringen dat u na uw laatste probleem (maart 2018) heel lang gewacht heeft (tot begin 2019) om uw land te verlaten alvorens naar de Verenigde Staten te vertrekken (CGVS, p.11). Uw laattijdig vertrek uit El Salvador is uitermate vreemd en staat haaks op de door u aangehaalde vrees (CGVS, p.10).

Uw verklaring als zou u na het incident in maart 2018 bang en getraumatiseerd zijn geweest, uw problemen in het begin voor uw familie verzwegen hebben en bang zijn geweest om uw huis in San Marcos te verlaten, is niet afdoende voor uw laattijdig vertrek uit uw land (CGVS, p.10-11).

Immers, ook na uw terugkeer uit de Verenigde Staten op 15/09/2019 bleef u meerdere maanden in San Marcos bij uw oma. Nochtans blijkt uit uw verklaringen dat u reeds eind september 2019 besloot El Salvador te verlaten om uw broer O. A. (...) in België te vervoegen (CGVS, p.3-4). Het gegeven dat u uiteindelijk pas op 21/01/2020 naar België bent vertrokken ondermijnt wederom de geloofwaardigheid van de ernst van de door u aangehaalde problemen. Er mag immers redelijkerwijze verwacht worden dat u, als u voor uw leven vreesde, zo snel mogelijk het land tracht te verlaten. Bovenvermelde doet wederom twijfels rijzen aan uw nood aan internationale bescherming (CGVS, p.4).

Bovendien dient in dit verband te worden aangestipt dat u pas in december 2019 een nieuw paspoort heeft aangevraagd (CGVS, p.4). Tevens haalde u in dit verband aan dat de vliegtuigtickets in december RvV X - Pagina 4 duur waren en u daarom de beslissing nam om pas in januari 2020 naar België te komen (CGVS, p.11). Bovenstaande verklaringen wijzen er allerminst op dat u een vrees voor uw leven koesterde en nood aan internationale bescherming dringend noodzakelijk achtte.”¹⁴²

Het gedrag van de verzoeker wijst er met name volgens de asielinstanties op dat hij niet subjectief angstig was. Deze redenering is het gevolg van het idee dat een gegronde vrees voor vervolging bestaat uit een subjectieve en objectieve component. De subjectieve component heeft betrekking op de gemoedstoestand van de verzoeker, hij moet subjectief vervolging vrezen, angstig zijn voor vervolging. En deze angst dient ondersteund te worden door een objectieve situatie.

¹⁴⁰ Beslissing CGVS in arrest RvV 28 april 2021, nr. 253 593, 5.

¹⁴¹ RvV 28 april 2021, nr. 253 582, 14.

¹⁴² Beslissing CGVS in RvV 26 april 2021, nr. 253 465, 3-4. Zie in dezelfde zin beslissing CGVS in RvV 21 april 2021, nr. 253 282,4. Zie in dezelfde zin RvV 20 april 2021, nr. 253 156,17-18.

Hathaway stelt vast dat voor het aantonen van de subjectieve vrees asielinstanties vaak teruggrijpen naar indicatoren die hoogst problematisch zijn. Gebrek aan angst wordt vastgesteld uit gedrag dat de verzoeker voor zijn vlucht stelde dat zijn risico op vervolging verhoogde; uit het feit dat een persoon niet meteen het land ontvlucht is of dat geen asiel gevraagd werd in landen van doorreis.

“Because of the inherent difficulties of reliably identifying subjective fear, courts have devised a host of artificial mechanisms ostensibly to aid in the determination. Unsurprisingly courts accustomed to undertaking objective inquiries, and painfully aware of the fact that traditional legal processes are unsuited to the reliable identification of genuine trepidation, have turned to objective surrogate indicators of supposedly subjective fear. While undoubtedly well-intentioned, the several approaches adopted are highly problematic.”¹⁴³

Er kan niet verwacht worden dat individuen die een vrees voor vervolging koesteren zich op een eenvormige manier gedragen en reageren. Er dient rekening gehouden te worden met het feit dat wanneer geconfronteerd met eenzelfde dreiging, individuen op een verschillende manier kunnen reageren en dat individuele, contextuele en culturele elementen meespelen.¹⁴⁴

Anthony Goods, professor sociale antropologie, schrijft in dit verband:

“Numerous studies show that demeanour is an unreliable guide to credibility in any area of law. This is especially so in asylum courts, given appellants’ diverse cultural backgrounds and expectations regarding interpersonal behaviour. One recent tribunal cautioned that ‘judging demeanour across cultural divides is fraught with danger, yet it figures importantly in the assessments of many adjudicators.’”¹⁴⁵

Volgens Hathaway is deze tweeledige benadering van de gegronde vrees niet verdedigbaar in internationaal recht:

“The concept of well-founded fear is rather inherently objective. It denies protection to persons unable to demonstrate a real chance of present or prospective persecution, but does not in any sense condition refugee status on the ability to show subjective fear.”¹⁴⁶

De subjectieve vrees heeft geen relevantie binnen het vluchtelingenrecht en ‘vrees’ betekent dat het eigenlijke risico toekomstgericht beoordeeld wordt.

“Neither the text of the Refugee Convention nor its object and purpose leads to the conclusion that subjective fear has any relevance whatever to the recognition of refugee status. Especially when account is taken of the myriad practical difficulties and risks detailed above which follow from efforts to implement a criterion that is not within an authentic understanding of refugee status, it is a notion that should in our view simply be abandoned. The existence of a “well-founded fear” of being persecuted

¹⁴³ J. HATHAWAY en M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, 2de ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 96-97.

¹⁴⁴ UNHCR, *Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, mei 2013, 205-206, beschikbaar op <https://www.unhcr.org/protection/operations/51a8a08a9/full-report-beyond-proof-credibility-assessment-eu-asylum-systems.html>

¹⁴⁵ A. GOODS, *Anthropology and Expertise in the Asylum Courts*, Oxon, Routledge, 2013, 198.

¹⁴⁶ J. HATHAWAY en M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, 2de ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 92.

requires only that there be a forward-looking apprehension of risk, thus mandating a purely objective inquiry."¹⁴⁷

In een arrest van 25 januari 2021 primeren ook voor de RvV de door de verzoekers afgelegde geloofwaardige verklaringen waarvan de RvV vaststelt dat ze overeenstemmen met beschikbare landeninformatie op gedragingen die afbreuk zouden doen aan de subjectieve vrees:

“Ook de Raad acht de motieven dat verzoekende partijen nog twee maanden na het laatste rechtstreekse incident met de bende MS-13 in El Salvador bleven wonen, dat verzoeker nog bijna twee maanden na het laatste rechtstreekse incident bleef doorwerken, dat verzoekende partijen voor hun vertrek nog de tijd namen om hun auto en motor te verkopen en dat verzoekende partijen niet aan de luchthaven in Spanje – in transit nota bene – om internationale bescherming verzocht hebben, doch zijn doorgereisd naar België om dit alhier te doen, **onvoldoende om de geloofwaardigheid van de verklaringen van verzoekende partijen, die** zoals verzoekende partijen in het tweede middel van hun verzoekschrift **aanvoeren geen tegenstrijdigheden of onaannemelijkheden bevatten en bovendien voldoende gedetailleerd, precies en constant zijn en die tevens overeenstemmen met de beschikbare informatie over hun land van herkomst,** waaruit blijkt – zoals ook in de bestreden beslissingen wordt vastgesteld – dat het geweld in El Salvador wijdverspreid is en wordt gepleegd door (onder meer) georganiseerde misdaadgroepen die hierbij burgers met een bepaald profiel viseren, dat de georganiseerde misdaad erg actief is in El Salvador, dat het merendeel van de criminele activiteiten die in het land plaatsvinden bende-gerelateerd is en dat het geweld er wordt gekenmerkt door gemeenschappelijke criminaliteit, zoals interne afrekeningen tussen georganiseerde misdaadgroepen, moorden, ontvoeringen, drugshandel, en afpersing, **onderuit te halen.**”¹⁴⁸

IV. Bescherming door de autoriteiten in El Salvador?

De RvV oordeelde in Verenigde Kamers dat niet besloten kan worden dat overheidsbescherming tegen bendedgeweld totaal afwezig is. Of overheidsbescherming beschikbaar is hangt af van de individuele omstandigheden van de zaak. De vereiste bewijsstandaard ligt hierbij laag.

“Waar de bestreden beslissingen zich niet uitspreken over de mate waarin doeltreffende bescherming door de overheid tegen vervolging of ernstige schade vanwege georganiseerde misdaadbendes zoals MS 13 voorhanden is, stelt verwerende partij ter terechtzitting dat bij het onderzoek van verzoeken om internationale bescherming uit El Salvador er van uit gegaan wordt dat er onvoldoende bescherming door de overheid tegen bendes voorhanden is. Verzoekers delen dat standpunt, en verwijzen naar de UNHCR Guidelines en de COI Focus « Situation sécuritaire » van 2019 waarin wordt gesteld dat “Plusieurs sources concluent à une protection inefficace de l’Etat, en raison de l’inefficacité et de la corruption de l’appareil judiciaire, favorisant un développement massif du secteur de la sécurité privée”

De Raad neemt wat betreft El Salvador een genuanceerd standpunt in over de beschikbaarheid van overheidsbescherming tegen niet-overheidsactoren van vervolging of ernstige schade.

¹⁴⁷ J. HATHAWAY en M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, 2de ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 105.

¹⁴⁸ RvV 25 januari 2021, nr. 248 104, 15.

Uit de voorgaande analyse blijkt dat het Salvadoraanse staatsapparaat, inclusief justitie en de veiligheidsdiensten, verzwakt en fragiel is. Het staatsapparaat wordt ondermijnd door corruptie en gebrek aan middelen. **Niettemin worden er ook in de strijd tegen de bendes maatregelen genomen en worden zowel bendeleden als niet-bendeleden ook gerechtelijk vervolgd en veroordeeld.** Voor zover uit de landeninformatie kan blijken dat overheidsbescherming in El Salvador niet in alle gevallen beschikbaar of doeltreffend is, kan evenwel ook **niet besloten worden dat El Salvador als een “failed state” kan beschouwd worden of dat overheidsbescherming tegen bendes totaal afwezig zou zijn.** Dit hangt af van de **individuele omstandigheden van de zaak.** De verzoekers moeten bijgevolg aantonen dat in hun individueel geval geen overheidsbescherming beschikbaar is. De Raad benadrukt evenwel dat in het licht van de algemene omstandigheden in El Salvador en rekening houdend met de individuele omstandigheden van de betrokken verzoekers, de **bewijsstandaard** die vereist is om het vermoeden van bescherming door actoren zoals bedoeld in artikel 48/5, § 2, eerste lid van de Vreemdelingenwet te weerleggen, **laag** moet worden gezet.

“In dit verband moet herhaald worden dat de bescherming door de overheid doeltreffend en van niet tijdelijke aard moet zijn. Evenwel betekent dit niet dat de bescherming door de overheid absoluut moet zijn of bescherming moet bieden tegen alle door niet-overheidsactoren gepleegde feiten en volstaat het dat redelijke maatregelen zijn genomen. De verplichting van de overheid om haar burgers te beschermen houdt geen resultaatsverbintenis in.”¹⁴⁹

En:

“Tegenover dit alles staat tevens dat de **Salvadoraanse staat hard optreedt** tegen de bendes. Er zijn sinds 2010 een **aantal wetten aangenomen in de strijd tegen de bendes**, waaronder een nieuwe antiafpersingswet in 2015 en een antiterrorismewet in 2006, op grond waarvan het Hooggerechtshof bendeleiders en leden van de grootste bendes als terroristen heeft gekwalificeerd. In 2006 werd een ‘Special law for the protection of victims and witnesses’ aangenomen op basis waarvan een programma werd gecreëerd dat jaarlijks ongeveer 1000 slachtoffers ondersteunt, waaronder 50 beschermde getuigen in de vorm van “safe houses” of sporadische financiële ondersteuning (UNHCR guidelines, p. 25). Er zijn evenwel gevallen gedocumenteerd van beschermde getuigen die werden opgespoord en vermoord door bendes, nadat rechters hadden bevolen om hun identiteit bekend te maken tijdens het proces (UNHCR guidelines, p. 24-25). **De regering heeft verder nog een aantal initiatieven genomen om het bendegeweld aan te pakken.** Het Plan El Salvador Segura (PEES), aangenomen in 2015, werd opgesteld onder de auspiciën van de National Council on Citizen Security and Co-existence en wordt beschouwd als een positieve stap. Het plan focust op de meest gewelddadige en bende-geaffecteerde gemeenten in El Salvador en heeft tot doel de preventie van geweld, vervolging van daders, bescherming van slachtoffers van het geweld en de versterking van de instellingen (UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on her mission to El Salvador, 2018, p. 11). Anderzijds hebben **speciale elite-eenheden van de politie** en het leger verregaande bevoegdheden gekregen om het bendegeweld in te dijken wat volgens een aantal rapporten heeft geresulteerd in buitengerechterlijke executies en foltering door de ordediensten. Het door de politie en leger gepleegde geweld heeft ook geleid tot gedwongen ontheemding (COI Focus, p. 10). Tevens zijn politieagenten en militairen nu ook het doelwit van bendegeweld geworden (Special Rapporteur, p. 13).

¹⁴⁹ RvV 5 november 2020, nr. 243 705.

De corruptie binnen de veiligheidsdiensten en het rechtsbestel draagt bij aan een hoge mate van straffeloosheid in El Salvador. Er is een grote verwevenheid tussen de bendes, politie en gerecht waardoor klachten bij de politie tegen afpersing door bendes vaak worden teruggekoppeld naar de bendes wat dan tot nog ergere repercussies leidt. Het rechtsbestel in El Salvador wordt beschouwd als inefficiënt en vatbaar voor corruptie. Dit neemt niet weg dat er arrestaties plaatsvinden van zowel bendeleden als politieagenten en militairen die zich schuldig hebben gemaakt aan moord of verantwoordelijk worden geacht voor verdwijningen. In september 2017 zaten 17.614 (voormalige) bendeleden in de gevangenis (46% van de gevangenispopulatie), hetgeen minstens één derde is van het aantal bendeleden in El Salvador (United States Departement of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2018, El Salvador p. 3-5).

*Verder is de Policia Nacional Civil (PNC) aanwezig in alle 262 gemeenten in El Salvador en het Openbaar Ministerie (Fiscalia General de la Republica (FGR)) heeft minstens 1 districts bureau per departement in El Salvador maar gaat gebukt onder een zeer hoge werklast in het onderzoek van moordzaken. Er zijn tevens een aantal overheidsinstellingen die tot taak hebben kwetsbare groepen in de samenleving te ondersteunen. Zo ondersteunt het Oficina Local de Atencion a Victimas (OLAV), gecreëerd onder het Plan El Salvador Seguro, in 10 departementen slachtoffers van misdaden op juridisch, psychologisch en sociaal vlak en is het ook aanwezig in het terugkeercentrum dat specifiek is opgericht voor de terugkeer van migranten uit de VS. Ten slotte is er ook een Centro de Atencion a la Ninez, Adolescencia y Familia (CANAF), een programma dat gezondheids- en sociale diensten biedt aan teruggekeerde kinderen en families, weliswaar met een beperkte capaciteit. Ook voor voormalige bendeleden bestaat er een programma Yo Cambio (Ik verander) dat zich richt op bendeleden in gevangenschappen maar kampt met budgettaire problemen (Human Rights Watch, *Deported to Danger. Unites States Deportation Policies Expose Salvadorans to Death and Abuse*, 2020, p. 7-10).¹⁵⁰*

UNHCR verduidelijkt in haar *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs*¹⁵¹ hoe het gebrek aan bescherming door de staat zich kan manifesteren met betrekking tot benedegeweld:

*“25. After determining whether the harm feared can be considered persecution in the sense of the 1951 Convention, it is necessary to establish whether the State is **unwilling or unable** to provide protection to victims of gang-related violence. The authorities may be unwilling to protect a particular individual, for instance, because of their own financial interest in the gang activities or because they consider the person associated with or targeted by the gangs unworthy of protection. **The State could prove unable to provide effective protection, especially when certain gangs, such as the Maras, yield considerable power and capacity to evade law enforcement or when the corruption is pervasive.**”*

De beoordeling van statelijke bescherming vereist gedetailleerde en betrouwbare COI die toelaat de effectiviteit van bestaande programma's om het benedefenomeen aan te pakken te evalueren. De bescherming moet dus bovenal reëel en effectief zijn.

*“27. An assessment of the availability of State protection will **require detailed and reliable country of origin information**, including information about existing programmes, to address the gang phenomenon **and their effectiveness**. As with all*

¹⁵⁰ RvV 5 november 2020, nr. 243 676.

¹⁵¹ UNHCR, *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs*, 31 maart 2010, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/4bb21fa02.html>

*other elements of refugee status determination, it is important to analyse the individual circumstances of each case. A State is not expected to guarantee the highest possible standard of protection to all its citizens all the time, but **protection needs to be real and effective.***

UNHCR stelt factoren voorop die kunnen uitwijzen of effectieve statelijke bescherming al dan niet voorhanden is. Negatieve indicatoren kunnen volgens UNHCR de algemene onwil zijn van de bevolking om de politie of de overheid om hulp te vragen omdat dit als nutteloos wordt beschouwd of omdat het risico op bendegeweld daardoor toeneemt¹⁵². Evenals het bestaan van corruptie, straffeloosheid en ernstige misdrijven, zoals buitengerechtelijke executies waarbij overheidsambtenaren, politie en veiligheidsdiensten betrokken zijn.

*“28. Factors that may be indicative of available State protection and may help adjudicators analyse claims include: efforts to reform and expand the criminal justice system; attempts to end the practice of social cleansing; and the establishment of witness protection programmes. Conversely, the **following factors are indicative of a lack of effective State protection**: lack of measures to ensure security to individuals at risk of harm by gangs; a general unwillingness on the part of the public to seek police or governmental assistance because doing so may be perceived as futile or likely to increase risk of harm by gangs; a prevalence of corruption, impunity and serious crimes, such as extrajudicial killings, drugs and human trafficking, implicating government officials, police and security forces.”*

Recent oordeelde de Rechtbank in Den Haag met betrekking tot de mogelijkheid van bescherming door de autoriteiten in El Salvador:

“5.4. Dat verweerder hiernaar geen onderzoek heeft gedaan klemt te meer, nu eiser wel een grote hoeveelheid informatie (bijlagen bij de voornoemde brieven van VluchtelingenWerk) heeft ingebracht ter ondersteuning van zijn standpunt dat de autoriteiten van El Salvador geen bescherming kunnen bieden waaronder:

- *In de Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum Seekers from El Salvador van de UNHCR van maart 2016 (de UNHCR Guidelines) staat dat ondanks het bestaan van een formeel juridisch kader voor bestrijding van bendegeweld in El Salvador, zwakte van- en corruptie binnen de veiligheidstroepen en de rechterlijke macht, tot een hoge mate van straffeloosheid voor misdaden leiden. Ook maakt de politie zichzelf op grote schaal schuldig aan mensenrechtenschendingen;*
- *In het rapport van de Internal Displacement Monitoring Centre (formerly Global IDP Project) “An Atomised Crisis; reframing displacement caused by crime and violence in El Salvador” van september 2018 is **vermeld dat aangifte doen van bendegeweld bij de politie een groot risico met zich brengt voor het slachtoffer. In veel gevallen volgen doodsb bedreigingen of zelfs moord. Hoe verder het proces vordert, des te groter wordt het risico, ook voor familieleden;***
- *In het Human Rights Watch jaarrapport van 2020 staat dat veiligheidstroepen grotendeels ineffectief zijn in het beschermen van de bevolking tegen bendegeweld;*
- *In het rapport van UK Home Office “Country Policy and Information Note El Salvador; Gangs” van februari 2020, is geconcludeerd dat gezien de zwaktes in het strafrechtelijke systeem en de grootte, capaciteit, en invloed van de grootste bendes, de staat over het algemeen waarschijnlijk wel bereid maar niet in staat is om effectieve bescherming te bieden. Het ontbreekt de politie aan middelen, materiaal, en adequate*

¹⁵² Zie ook N. RODRIGUEZ SERNA, “Fleeing Cartels and Maras: International Protection Considerations and Profiles from the Northern Triangle”, *International Journal of Refugee Law*, 2016, nr. 1, 30: “It also means that claims should not necessarily be dismissed if the petitioner abstained from seeking national protection as, owing to the high levels of corruption and inefficiency, not filing a complaint is often a logical step to avoid increasing the risk of harm.”

training en de effectiviteit van de rechterlijke macht wordt ondermijnd door inefficiëntie en corruptie, die tot een hoog niveau van straffeloosheid leiden. Terwijl de overheid een juridisch systeem heeft opgezet om criminele daden op te sporen, te vervolgen en te bestraffen, wordt de effectiviteit hiervan ondermijnd door gebrek aan middelen, inefficiëntie en corruptie, hetgeen heeft geresulteerd in lage veroordelingsgraad voor moorden.”¹⁵³

In zijn analyse bespreekt expert Thomas Boerman uitvoerig de verschillende strategieën van de Salvadoraanse autoriteiten om bendegegeweld te bestrijden en slachtoffers te beschermen. Hij concludeert dat geen van de door de overheid genomen maatregelen effectieve bescherming biedt aan (potentiële) slachtoffers van bendegegeweld. In tegendeel, het repressief beleid van de Salvadoraanse Staat of *Mano Dura* voedt het geweld in El Salvador en versterkt de positie van bendes.¹⁵⁴

V. Conclusie

Zoals UNHCR stelt is het geweld in El Salvador niet willekeurig maar gericht op bepaalde personen of groepen om specifieke redenen.

“In light of the information provided in Section II above, UNHCR considers that most if not all violence in Salvadorian society is discriminate, targeting individuals or groups of individuals for specific reasons. Where these reasons are related to one or more of the 1951 Convention grounds, it is appropriate to consider eligibility for refugee status under the 1951 Convention.”¹⁵⁵

Ook Thomas Boerman bevestigt dat de meerderheid van personen die gedwongen ontheemd zijn of het land ontvluchten, vluchten als reactie op bedreigingen die specifiek voor hen zijn:

*“Even for those who live in gang-affected areas the risks are not uniform. **Anyone living in a gang-affected area is at potential risk** but once an individual or family has been particularly targeted by a gang, they are at exponentially higher risk than others living in that same neighborhood or small community that have not been targeted. **As an illustration of the particularized nature of violence as a driver of migration, only 4.4 percent of study participants who had fled their homes cited fear of general violence** (Cristosal, 2017, pp, 40).”¹⁵⁶*

Voor het vaststellen van een link met één van de vervolgingsgronden vervat in het Vluchtelingenverdrag is een goed begrip van de socio-politieke situatie in El Salvador, de bendes en hun functioneren cruciaal. NANSSEN stelt na analyse van verschillende bronnen vast dat het concept van bendes, hun doelen, werking en het kader van het geweld dat zij gebruiken zeer complex is. Een interdisciplinaire analyse is noodzakelijk, zowel vanuit sociologische, antropologische als politicologische hoek. NANSSEN contacteerde hiervoor een expert met betrekking tot El Salvador, Thomas Boerman, en verzamelde zelf een aantal relevante bronnen, weergegeven in deze nota, ten einde het bendegegeweld beter te begrijpen en te duiden.

Dat de situatie complex is, blijkt uit een analyse van de beslissingen van het CGVS en de arresten van de RvV. Het CGVS kwalificeert bendes in El Salvador eerder als criminele organisaties. Volgens het CGVS pogen bendes door middel van criminele activiteiten hun

¹⁵³ Rechtbank Den Haag 16 april 2021, nr. NL20.9421, beschikbaar op <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2021:3840>

¹⁵⁴ Zie Declaration Thomas J. Boerman, Ph.D., §26-53, §79-112 en §118-119.

¹⁵⁵ UNHCR, *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from El Salvador*, 15 maart 2016, 43, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/56e706e94.html>

¹⁵⁶ Declaration Thomas J. Boerman, Ph.D., §16.

economische en territoriale positie te behouden en is hun drijfveer veeleer economisch en geenszins politiek gemotiveerd. In de arresten van de Verenigde Kamers maakt de RvV een meer uitgebreide en genuanceerde analyse van de socio-politieke situatie in El Salvador en de manier waarop bendegeweld hierin kadert, maar komt zij tot dezelfde conclusie als het CGVS: *“Hoewel de bendes een grote invloed kunnen uitoefenen op het sociale, economische en politieke leven in El Salvador, dan nog blijkt dat de drijfveren achter hun politieke, sociale en economische doelstellingen nauw verbonden zijn met het veiligstellen van hun economische belangen, territoriale positie en straffeloosheid voor hun criminele activiteiten. Hun doel blijft het financieel gewin van de bende.”*¹⁵⁷

Volgens Thomas Boerman is dit een te simplistische benadering:

*“At the most superficial level, it could be argued that gangs’ attempts to influence the Salvadoran political process is simply a strategy for facilitating their criminal activity. Critically, however, this represents an overly simplistic view that fails to take into account a number of fundamentally important historical, sociological, and anthropological considerations.”*¹⁵⁸

Bendes worden algemeen erkend als politieke actoren.¹⁵⁹ Rekening houdend met de socio-politieke context in El Salvador, is het onmogelijk de criminele motieven van bendes en de staat los te koppelen van het politieke.

*“Within this criminalized political context, it is impossible to disentangle gangs’ and state actors’ criminal motives from their political objectives and any attempt to do so is simply forcing a false dichotomy. As such, from both a practical and conceptual standpoint, attempting to draw lines of demarcation between gangs and the government, or to characterize gang activity as independent from the state, has an inherently arbitrary quality to it that is widely recognized among the broadest range of Salvadoran and international experts as being unmoored from the sociopolitical realities of the country.”*¹⁶⁰

Hieruit volgt dat bendes niet simpelweg gelijkgesteld kunnen worden met criminele organisaties. Thomas Boerman maakt duidelijk dat bendes politieke actoren zijn die wel degelijk een politieke agenda hebben en activiteiten uitoefenen die normaalgezien door een staat worden uitgeoefend, zoals de illegal belastingheffing of *renta*. Bovendien is het om een link met politieke overtuiging onder het Vluchtelingenverdrag vast te stellen niet vereist dat het doel van de actor van vervolging gelinkt is aan de staat of het overheidsbeleid, het willen leiden van het land of een deel ervan of het bekleden van een publiek mandaat. De politieke overtuiging moet betrekking hebben op een aangelegenheid die verband houdt met één van de actoren van vervolging vervat in artikel 6 Kwalificatierichtlijn, en hun beleid of methoden. Aangezien bendes in El Salvador een aanzienlijk deel van het grondgebied beheersen en beschouwd worden als *de facto* autoriteit¹⁶¹ zijn zij een actor van vervolging in de zin van artikel 6 Kwalificatierichtlijn. Er is sprake van een politieke overtuiging wanneer zij een persoon een opvatting, gedachte of mening toedichten betreffende hun methoden of beleid. Dus wanneer een Salvadoraan vlucht omdat hij de gevraagde *renta* niet kan of wil betalen of omdat hij vreest het slachtoffer te worden van bendegeweld omdat hij bijvoorbeeld één van de door een bende opgelegde regels overtreedt of niet met hen wil meewerken, dan wordt dit door de bende in kwestie gezien als een daad van verzet tegen haar beleid of methoden. Bijgevolg is dit een (toegeschreven) politieke overtuiging in de zin van het Vluchtelingenverdrag.

¹⁵⁷ RvV 5 november 2020, nr. 243 705, 19.

¹⁵⁸ Declaration of Thomas J. Boerman, Ph.D., § 67.

¹⁵⁹ Declaration of Thomas J. Boerman, Ph.D., § 30 en §71.

¹⁶⁰ Declaration of Thomas J. Boerman, Ph.D., §66.

¹⁶¹ Zie deze nota *“Status van bendes in El Salvador als de facto autoriteit en politieke actor”*, 12-14.

NANSEN stelt verder vast dat een aantal vluchtelingenrechtelijke principes niet correct toegepast worden door de asielinstanties of foutief geïnterpreteerd worden. Zo wordt een *protection gap* gecreëerd door te vereisen dat een persoon een verhoogd risico aantoonst in vergelijking met anderen die zich in dezelfde situatie bevinden. Een dergelijke differentiatie is niet vereist door het Vluchtelingenverdrag en zorgt ervoor dat een grote groep van mensen die nood hebben aan internationale bescherming, deze niet krijgen. De eraan gekoppelde individualisatie van de vrees is een obstakel voor de erkenning van vervolgingspatronen die een gehele bevolking of groep van personen treffen. Niets in de vluchtelingendefinitie wijst erop dat een persoon individueel geïdentificeerd moet worden. Nochtans wordt deze vereiste in verschillende van de door NANSEN geanalyseerde beslissingen van de asielinstanties vooropgesteld. Personen die reeds slachtoffer werden van bendege geweld komen dan niet in aanmerking voor de vluchtelingenstatus omdat zij volgens de asielinstanties niet aantonen dat zij specifiek doelwit waren van een bende. Het feit dat bij de beoordeling van de beschermingsnood rekening gehouden moet worden met de individuele omstandigheden van een persoon betekent niet dat deze persoon moet aantonen dat hij individueel geïdentificeerd werd of zal worden. Het houdt in dat rekening gehouden wordt met de achtergrond, het profiel van de persoon, geslacht, leeftijd, situatie van familieleden of vrienden en eventuele negatieve ervaringen in het verleden. Het risicoprofiel van een persoon en de eraan gekoppelde landeninformatie zou dus wel degelijk een doorslaggevende rol moeten spelen in de beoordeling van de beschermingsnood. Ook de informatie die de persoon aandraagt van wat personen in een gelijkaardige situatie overkomen is, of informatie over familieleden die het slachtoffer werden van bendege geweld, zijn elementen waarmee voldoende rekeningen moet gehouden worden.

Verder stelt NANSEN vast dat het onderzoek van het CGVS zich richt op de vaststelling of de persoon reeds vervolging onderging in het verleden. In geval de door de verzoeker aangehaalde problemen niet geloofwaardig geacht worden, wordt het verzoek afgewezen zonder beoordeling van het risico in de toekomst. Nochtans is het eigen aan het vluchtelingenrecht dat de beoordeling van de gegronde vrees toekomstgericht is en daarom ook enigszins speculatief. De vrees voor vervolging moet niet met zekerheid vastgesteld te worden, de redelijke waarschijnlijkheid dat een persoon het slachtoffer zal worden van vervolging in de toekomst is voldoende voor een erkenning als vluchteling.

De grondige analyse van de context van bendege geweld en van vluchtelingenrechtelijke principes uitgevoerd in deze nota toont aan dat de redenering van de asielinstanties zoals ontwikkeld in de geanalyseerde beslissingen in gebreke blijft om effectief toegang tot internationale bescherming te bieden aan Salvadoranen die hieraan nood hebben. Volgens NANSEN dient bij de analyse per geval meer rekening gehouden te worden met het specifieke profiel evenals met de verblijfplaats van de persoon in El Salvador. Hierbij dient meer gewicht gehecht te worden aan concrete landeninformatie van toepassing op het geval of het profiel. Voor een correcte beoordeling van de internationale beschermingsnood is het cruciaal dat vluchtelingenrechtelijke principes juist toegepast worden en dat geloofwaardigheid geen obstakel vormt voor bescherming tegen toekomstige risico's die objectief vaststelbaar zijn.