



Centre for
Humanitarian
Dialogue

Mediation for peace

oslo

F O R U M

documentos

N°001 – Junio del 2013

*Mediación de la
violencia criminal:
Lecciones de
la tregua pandillera
en El Salvador*

Teresa Whitfield

Centro para el Diálogo Humanitario

114, rue de Lausanne

Ginebra 1202

Suiza

t: + 41 22 908 11 30

f: +41 22 908 11 40

info@hdcentre.org

www.hdcentre.org

© Centro para el Diálogo Humanitario, 2013

Sólo se autoriza la reproducción parcial o total de esta publicación al obtener un consentimiento por escrito y al reconocer debidamente la fuente.

oslo

F O R U M

documentos

N°001 – Junio del 2013

*Mediación de la
violencia criminal:
Lecciones de
la tregua pandillera
en El Salvador*

Teresa Whitfield

Contenido

- 6 **Introducción**
 - 8 **Conflicto, violencia y crimen organizado**
 - 11 **El Salvador en la época posconflicto y las pandillas**
 - 14 **La tregua pandillera – Un punto sombrío de partida**
 - 18 **Interrogantes y dudas**
 - 20 **Oportunidades y retos para la “pacificación”**
 - 23 **Lecciones identificadas**
 - 26 **Notas de referencia**
-

Introducción^a

Durante la década de los 80, El Salvador experimentó una cruenta y amarga guerra civil. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) se encargó de mediar un proceso de negociación que concluyó con un acuerdo de paz firmado en 1992, con el cual se estableció el rumbo a seguir para integrar a las ex guerrillas del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en la vida política salvadoreña, algo que en gran medida se pudo lograr. La violencia en la época de la posguerra, perpetrada en manos de diversos grupos armados ilegales, se intensificó debido a la participación de las pandillas y de una variedad de otros actores delictivos, una situación similar a la crisis de seguridad que se vivía paralelamente en Guatemala y Honduras. Con posterioridad, Honduras y El Salvador se situaron en el primer y el segundo lugar dentro del índice global de homicidios de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, con 92 y 69 homicidios por cada 100.000 habitantes, respectivamente, para el año 2011¹.

En lo que representa un cambio significativo en las políticas aplicadas con anterioridad, las cuales hacían énfasis en reprimir de forma enérgica los crímenes violentos, en marzo del 2012, unos facilitadores que respondían ante el gobierno salvadoreño mediaron una controversial tregua entre las dos pandillas principales del país. La tregua logró una dramática reducción de la tasa de homicidios en el ámbito nacional, pero al mismo tiempo dio origen a una serie de preguntas sobre los riesgos y los beneficios de entrar en un diálogo directo con grupos criminales.

Este informe se ha redactado en un momento en que los resultados de la tregua pandillera en El Salvador continúan evolucionando. El documento sugiere que aunque el pro-

ceso de gestión de la tregua ha sido imperfecto y continúa mostrando su fragilidad, el mismo también representa un logro considerable. Las lecciones que podrían derivarse de la tregua están limitadas por las características y las circunstancias específicas de las pandillas salvadoreñas. Aún así, merece la pena tomarlas en consideración debido a una serie de razones.

La tregua salvadoreña y el establecimiento en México de un gobierno resuelto a abordar la creciente violencia del país – en gran parte exacerbada por la competencia en torno a las ganancias que generan la economía ilícita y el tráfico de drogas – han hecho un nuevo énfasis en vías alternativas conducentes a la pacificación. En términos más generales, se están cuestionando las políticas antinarcoóticos que durante décadas se han enmarcado como una “guerra contra las drogas”, lo cual ha salido a la luz más recientemente en un informe de gran trascendencia de la Organización de Estados Americanos (OEA), el cual aborda de forma específica, entre otros temas, “la violencia y el sufrimiento relacionados con el problema de las drogas” en las Américas².

En otras partes, los protagonistas nacionales e internacionales están luchando por desarrollar y aplicar respuestas ante la violencia y el crimen organizado. Esto lo están haciendo en situaciones en las que han surgido actividades delictivas debido a alguna reivindicación no resuelta a partir de un conflicto (tal es el caso de Sudáfrica, Irlanda del Norte y Kosovo), o donde buscan transformar las políticas electorales (como sucede en Kenia, Jamaica y las Islas Salomón), o bien, cuando se esconden detrás de las reivindicaciones, las cuales están avivando un conflicto armado (como en Colombia, Malí y Myanmar, para citar tres de muchos de

^a Teresa Whitfield es asesora del Centro para el Diálogo Humanitario e investigadora titular del Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York. La autora desea agradecer los útiles comentarios que enviaron Sabina Avasiloae, James Cockayne, Linda Garrett, Katia Papagianni, Michael Vatikiotis y Achim Wennmann a los primeros borradores del informe. Ella asume la plena responsabilidad de cualquier error que todavía pueda haber en la versión final del documento.

los ejemplos existentes). Las lecciones y las preguntas que están surgiendo de la experiencia salvadoreña también pueden beneficiarlos.

La mediación de la violencia criminal está colmada de una serie de complejidades y riesgos morales. A diferencia de la vía relativamente familiar que toman las negociaciones políticas – hacia la consecución de un acuerdo y su implementación, al igual que esfuerzos para reintegrar a los ex combatientes y establecer una paz sostenible –, este tipo de mediación da origen a difíciles preguntas con relación a su situación final. En muchos casos, la mediación no siempre será la vía más adecuada. Sin embargo, sería poco sincero pensar que ésta no sucede y que cuando surge no puede mejorarse.

En ausencia de vías simplificadas para efectuar reformas a las políticas, lograr ramas judiciales funcionales y establecer instituciones políticas más sólidas, los últimos 15 meses en El Salvador sugieren que, en algunos casos, el diálogo podría complementar de forma útil la aplicación de la ley, a fin de ofrecer una mezcla de incentivos y sanciones (la denominada táctica del “palo y la zanahoria”). Aquellos que tienen experiencia en la mediación de una violencia de índole ideológica están familiarizados con esta combinación, pero también muchos aspectos de la misma son muy distintos.

La mediación de la violencia criminal está colmada de una serie de complejidades y riesgos morales

Conflicto, violencia y crimen organizado

Los patrones de los conflictos armados y la violencia en el ámbito mundial ofrecen buenas y malas noticias. La buena noticia, ampliamente documentada, se refiere a la reducción considerable en la cantidad de conflictos armados y de sus víctimas, lo cual se ha venido observando desde finales de la Guerra Fría. En parte, esto obedece al aumento del activismo internacional característico de esta época. Si bien en años recientes, se ha experimentado un aumento de los conflictos armados desde los bajos niveles de la década del 2000, esta cifra aún no es suficiente para cuestionar la tendencia general relativa a una menor cantidad de conflictos³.

La mala noticia, que quizás se ha difundido más ampliamente mediante el Informe sobre el Desarrollo Mundial del 2011, que publica el Banco Mundial, es que la propia violencia está cambiando y todavía hace falta que las herramientas que emplea la comunidad internacional para abordarla logren un nivel óptimo de desarrollo. Tal como lo han demostrado los hechos que desencadenaron la denominada Primavera Árabe, la violencia unilateral y varios tipos de violencia no organizada pueden preceder o existir de manera independiente a un conflicto armado delineado claramente. Mientras, la violencia organizada – que puede ser posconflicto o la violencia criminal que surge separadamente de un conflicto motivado por razones ideológicas, pero que a veces se mezcla con éste – es un impedimento importante para la seguridad, la gobernabilidad y el desarrollo. Un informe del 2011 titulado “Carga global de la violencia armada” reveló que en un año en el que más de 526.000 personas fallecieron violentamente, sólo 55.000 podían atribuirse a un conflicto armado, mientras que los homicidios intencionales (incluida la violencia interpersonal, la violencia pandillera y los delitos motivados por razones económicas) equivalieron a unas 396.000 muertes⁴.

Desde Afganistán hasta la República Democrática del Congo, desde Malí, México y Filipinas hasta Somalia y Siria, la violencia organizada incluye aquella que surge en el ámbito local, avivada por la lucha por los recursos, al igual que la violencia que involucra a las milicias, la que se produce entre distintos grupos étnicos o la que se relaciona con las actividades pandilleras, los denominados ‘señores de la guerra’, la piratería o los secuestros, y la violencia vinculada con actividades criminales transnacionales, tales como el tráfico de drogas, de armas o de migrantes, o bien,

con relación a alguna lucha ideológica en el plano mundial. Este complejo panorama se refleja claramente en las condiciones actuales existentes en la región del Sahel, en la que diversos grupos armados mezclan el nacionalismo de los tuareg con la yihad islámica, efectuando secuestros como actividad lucrativa, al igual que el tráfico de drogas y de cigarrillos. Esto disipa las claras distinciones entre los objetivos políticos y criminales, especialmente en situaciones con un orden político híbrido, en el cual los actores violentos también podrían desempeñar algunas funciones locales de servicio público. Esto también impone un desafío para las herramientas convencionales utilizadas para la gestión de conflictos y la denominada path dependency, o “dependencia de la trayectoria”, que identificó James Cockayne, en la cual los “actores políticos” podrían ser socios para la paz, mientras que los “actores criminales” son un blanco de los cuerpos policiales⁵. Tal como lo han observado varios analistas, la comunidad internacional ha “andado a ciegas” en esta área, pues enfrenta problemas al luchar contra el crimen organizado en su dimensión política y jurídica, ya que se reconoce tardíamente que esto es un tema que todos ignoran para el establecimiento de la paz⁶.

La propia violencia está cambiando y todavía hace falta que las herramientas que emplea la comunidad internacional para abordarla logren un nivel óptimo de desarrollo

Hay debates saludables en torno a los beneficios del diálogo aún con aquellos grupos armados cuyo impulso es de índole ideológica y que podrían ser catalogados como terroristas. Este tipo de contacto está prohibido en la legislación estadounidense que está en contra del “apoyo material” a organizaciones terroristas, al igual que bajo algunas jurisdicciones nacionales, aún cuando la comunidad dedicada a la mediación defiende de forma acérrima el contacto y el diálogo, por no decir en todas las circuns-

tancias y con todos los actores⁷. Aquellos que inician un diálogo con grupos criminales ingresan a un difícil territorio moral y político. La violencia que claramente dirigen las pandillas y otras organizaciones criminales es más susceptible a la mediación que una violencia criminal endémica o espontánea. Pero con frecuencia, las relaciones turbias y entrelazadas del crimen con la política son un factor que complica más las cosas y da origen a la continua presencia del espectro de la corrupción. Además de las prohibiciones que limitan el contacto con los terroristas, en julio del 2011, se establecieron obstáculos jurídicos al diálogo, cuando el Presidente Barack Obama introdujo una orden ejecutiva que amplía el sistema de listas terroristas del gobierno de los Estados Unidos para incluir al crimen organizado transnacional⁸. Uno de los primeros grupos catalogados de esta forma, en octubre del 2012, fue la Mara Salvatrucha 13 (MS-13), la pandilla activa más grande de El Salvador.

Las dificultades inherentes a la identificación de interlocutores representativos y autorizados, el temor de que el diálogo pueda dotar a los actores ilegales de una legitimidad injustificada, y la falta de conocimiento empírico con relación al nebuloso mundo de la violencia y las redes criminales, son todos retos muy familiares entre aquellos que han contemplado el diálogo con una variedad muy diversa de actores motivados por razones ideológicas, tales como el Ejército Republicano Irlandés, los Tigres Tамиles y los talibanes. Pero el problema práctico a partir de la falta de un objetivo ideológico entre las organizaciones criminales representa un reto distinto: no salta a la vista la posibilidad de un proceso de paz con un “estatus concluyente”, en el cual un grupo armado deja la violencia a cambio de la oportunidad de materializar sus objetivos ideológicos a través de medios pacíficos y democráticos. Este podría no ser un problema insuperable en aquellas situaciones en las que la obtención de ganancias no es la fuerza motora que impulsa las acciones del actor criminal. Una situación final deseable podría suponer la reducción de la violencia, el fin de la marginación, o el surgimiento de oportunidades de empleo y de otros tipos para mejorar la calidad de vida, y el desmantelamiento de la estructura criminal. No obstante, para la consecución de estos objetivos es necesario contar con estrategias específicas y políticas públicas distintas a las que se aplican en la mediación política.

La violencia pandillera ha mostrado que puede predominar aún en aquellos Estados desarrollados que cuentan con sólidas capacidades para aplicar la ley y con sistemas judiciales funcionales. Durante mucho tiempo, la respuesta primordial de los Estados Unidos ante el problema ha sido tomar medidas para reprimirlo y, en gran medida, exportarlo: entre el 2002 y el 2011, se deportó hacia sus países de origen a 156.942 centroamericanos que tenían condenas penales previas, muchas de las cuales se relacionaban con delitos pandilleros⁹. Sin embargo, en años recientes, los Estados Unidos también ha adquirido un grado considerable de conocimiento especializado en la reducción de la violencia. En términos generales, las raíces de esto

se encuentran en un tipo de enfoque pionero e integral a partir de la denominada “Operación cese al fuego” que se efectuó en Boston a finales de los años 90. El objetivo y la prioridad de esta intervención fueron limitar la violencia a través de la negociación directa con grupos criminales como un medio para lograr su fin¹⁰.

La violencia pandillera ha mostrado que puede predominar aún en aquellos Estados desarrollados que cuentan con sólidas capacidades para aplicar la ley y con sistemas judiciales funcionales

Las ideas que surgieron en Boston impulsaron un modelo para la resolución de conflictos denominado “Cura de la violencia” que se adoptó en Chicago, al igual que el programa titulado “Reducción de Pandillas y Desarrollo de la Juventud” (GRYD, por sus siglas en inglés), en Los Ángeles. La iniciativa “Cura de la violencia” funciona a través de una serie de trabajadores de extensión comunitaria e “interruptores de la violencia”, cuyas labores se dirigen a contrarrestar la violencia que se percibe como una “epidemia contagiosa”, al recurrir a diversas lecciones dentro del sector de salud pública¹¹. El programa GRYD complementa las medidas para reprimir las actividades pandilleras con iniciativas de prevención basadas en los datos existentes y una “intervención proactiva de pacificación”, a fin de lograr acuerdos de cese al fuego y mediar conflictos entre las pandillas rivales antes de que estos se intensifiquen. Al igual que sucede con otros programas exitosos, éste depende de intervenciones de múltiples sistemas con las familias, las personas en un plano individual, diversos grupos sociales y la comunidad en general, las cuales son difíciles de reproducir sin un sólido entorno institucional y una inversión considerable de recursos¹².

Los gobiernos que no pueden contener la violencia únicamente con la aplicación de medidas de seguridad también intentan establecer procesos de diálogo, o bien instan a su establecimiento, entre una variedad de actores cuyas identidades se extienden más allá de los grupos armados ilegales (según los identifica el derecho internacional humanitario), el crimen organizado y pandillas más localizadas. Se han logrado éxitos a corto plazo en contextos tan diversos como Brasil, Colombia, el delta del Níger, Jamaica y Myanmar. Sin embargo, tal como lo sugiere el resurgimiento de las actividades de los militantes en el delta del Níger en el 2013, en muy pocas ocasiones el mantenimiento de estos

logros resulta ser una tarea fácil. Además, la experiencia ha demostrado que la mediación encabezada por los gobiernos con grupos que participan en la violencia criminal y en otras formas del crimen organizado lleva consigo el riesgo de la criminalización de las instituciones gubernamentales. En Colombia, después de un acuerdo de paz suscrito con los paramilitares en el 2004, surgió un proceso incompleto de desmovilización, al igual que el auge de múltiples “bandas criminales” y el escándalo que se conoce como “parapolítica”, que a finales de la década del 2000 dio origen al arresto de diversos funcionarios y congresistas colombianos acusados de conspirar con los paramilitares¹³.

En un punto geográfico más cercano a El Salvador, en el año 2011 se logró establecer una breve tregua entre las pandillas beliceñas; sin embargo, ésta fracasó al año siguiente y la tasa de homicidios aumentó de forma vertiginosa. A principios del 2013, las pandillas callejeras rivales en la ciudad mexicana de Guadalajara acordaron una tregua bajo la mediación del gobierno, un hecho que se ha asociado con la tregua pandillera de El Salvador¹⁴. La influencia de lo sucedido en este país se materializó de forma aún más explícita en el anuncio que hicieron varias pandillas rivales en Honduras el 28 de mayo del 2013, mediante el cual se comprometieron a un cese de la violencia y del reclutamiento de más miembros. De forma similar a lo sucedido en El Salvador, el obispo católico de San Pedro Sula se encargó de mediar en las comunicaciones entre las pandillas, con el apoyo de la OEA. Las pandillas solicitaron al gobierno que les ayudara a alejarse de la vida pandillera, pero advirtieron que las condiciones distintas presentes en Honduras harían que fuera difícil lograr la dramática reducción en la cantidad de homicidios experimentada en El Salvador¹⁵.

El Salvador en la época posconflicto y las pandillas

Hace 21 años, un clásico proceso de paz puso fin a la guerra civil salvadoreña. Durante las negociaciones, el FMLN se basó en la legitimidad de su lucha contra la exclusión política y económica de la mayoría de los salvadoreños por parte de una élite muy pequeña y restringida, al igual que la violencia indiscriminada contra la población civil, a fin de persuadir al gobierno a que aceptara una amplia reforma institucional a cambio de su desmovilización y participación en la vida política del país.

En poco tiempo, el FMLN se estableció como la segunda fuerza política del país. El partido resultó victorioso en las elecciones presidenciales del 2009, y Mauricio Funes, un periodista de centroizquierda fue nombrado Presidente. Los acuerdos de paz tuvieron mucho menos éxito en la consecución del objetivo relativo a la reforma institucional. Los avances iniciales en el establecimiento de la Policía Nacional Civil (PNC) se debilitaron debido a su posterior falta de consolidación. Además, sigue existiendo disfuncionalidad y corrupción dentro del sistema judicial¹⁶. La inhabilidad de abordar las diferencias económicas que subyacían durante el conflicto también menoscabaron directamente los acuerdos.

Algunos aspectos del legado del conflicto han mostrado ser más difíciles de superar que lo que se hubiera pensado. Una ley de amnistía que se promulgó rápidamente perpetuó la impunidad. Asimismo, la polarización continúa siendo una característica distintiva en la vida política salvadoreña y la violencia está demasiado presente en su cultura. Nunca se abordó de manera adecuada el efecto psicológico originado en una generación de la juventud salvadoreña que presenció, participó o huyó de la violencia. Si bien la mayoría de los combatientes de ambos ejércitos se logró desmovilizar de forma exitosa, las actividades de un pequeño grupo que no lo hizo fomentó la delincuencia en el Salvador, al igual que el uso indebido de información de inteligencia, del tráfico de drogas y de otras redes que se propagaron por toda la región durante los años de la guerra civil. La corrupción unge a la política con un enfoque personalizado que es inherentemente receloso de las instituciones y a veces hasta ha menoscabado el Estado de derecho.

En El Salvador, la presencia de las pandillas callejeras, conocidas popularmente como maras, se remonta a los años

60, pero su predominio surgió en los años 90, en la época de la posguerra. Poco a poco, los integrantes de la Mara Salvatrucha-13 (MS-13) y del Barrio 18 que fueron deportados de Los Ángeles asumieron una fuerza que superó la de las pandillas tradicionales. La pobreza, la exclusión, las familias disfuncionales y la proliferación de armas, drogas y otras redes criminales, al igual que la debilidad del Estado salvadoreño, contribuyeron a la estigmatización social y al crecimiento de las pandillas. Los pandilleros – víctimas del embrutecedor legado de la guerra y del abandono social – muestran una lealtad vehemente hacia sus “familias” suplentes, lo cual durante muchos años se ha expresado mediante una serie de elementos que determinan su identidad, tales como tatuajes, grafiti y otros distintivos. Algunos de éstos se encuentran profundamente imbuidos en los símbolos cristianos. Los estrictos procesos de iniciación y los códigos disciplinarios han castigado las transgresiones con golpizas y hasta la muerte, y esto ha reforzado la cohesión pandillera, al igual que un grado cada vez mayor de enajenación con respecto al Estado salvadoreño¹⁷.

Nunca se abordó de manera adecuada el efecto psicológico originado en una generación de la juventud salvadoreña que presenció, participó o huyó de la violencia

Actualmente, resulta más fácil entender la violencia criminal si se le relaciona con tres amplios grupos de actores: los productores y los “gerentes” de algún producto relativo a las drogas, términos que se utilizan en líneas generales para referirse a los carteles que en su mayoría todavía se originan en México; los transportistas de drogas, al igual que de otros productos y personas (tales como armas y migrantes) a través de los países de la región; y las pandillas¹⁸. Por consiguiente, las pandillas se encuentran dentro de la variedad de actores responsables de la violencia en México y Centroamérica, en un entorno que está cam-

biando constantemente y que se caracteriza por la falta de datos confiables. Las denominadas clicas pasaron de la defensa de sus territorios contra pandillas rivales a la extorsión para brindar protección en sus zonas de influencia. Los carteles y otros grupos del crimen organizado participan con diversos transportistas y algunas clicas locales, al igual que con agentes policiales, jueces y funcionarios electos en actividades que toman diferentes formas. Las drogas avivan la violencia en el ámbito local, ya que los carteles y los transportistas pagan los servicios recibidos – incluidos los de los pandilleros – en productos, que después venden las pandillas en las calles a través de un proceso en pequeña escala conocido como narcomenudeo.

Las agresivas embestidas contra los carteles que lanzó el ex Presidente mexicano Felipe Calderón en el año 2006 incrementaron los niveles de violencia y ayudaron a impulsar el tráfico de drogas hacia el sur, especialmente hacia Guatemala y Honduras, países en los que está activo el cártel mexicano más violento, los Zetas. Ya para el 2013, se calcula que hasta un 80 por ciento de la cocaína enviada anualmente desde Colombia y otras partes hacia los mercados estadounidenses pasaban a través de Centroamérica¹⁹. Si bien en el 2012, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito calculó que menos del 2 por ciento de la cocaína que se transporta a través de Guatemala pasa por El Salvador, hay indicios de que esta situación podría estar cambiando. Desde el 2011, el gobierno de los Estados Unidos ha identificado a esta nación centroamericana como un “país importante en el tráfico ilícito de drogas”²⁰. A finales del 2012, la policía salvadoreña efectuó el decomiso más grande hasta la fecha, cuando interceptaron una lancha en las costas del Pacífico y encontraron 113 kilos de cocaína²¹.

La pobreza, la exclusión, las familias disfuncionales y la proliferación de armas, drogas y otras redes criminales, al igual que la debilidad del Estado, contribuyeron a la estigmatización social y al crecimiento de las pandillas

La dificultad de establecer la cantidad de sus integrantes complica aún más el análisis relativo al grado de responsabilidad de las pandillas por la violencia existente y su relación con otras redes criminales. Un estudio publicado en el 2011 señaló que en el transcurso de los años la cantidad

de pandilleros establecida en El Salvador había “oscilado entre 10.000 y 30.000” integrantes²². Bajo el gobierno de Funes, se ha efectuado una revisión constante y ascendente de esta cantidad. Desde principios del 2012, la policía salvadoreña ha comunicado que hay entre 60.000 y 65.000 pandilleros (incluidos unos 10.000 que están en la cárcel actualmente), y entre 400.000 y 500.000 personas de la población total salvadoreña – la cual asciende a 6,5 millones de habitantes – descritas como parte de una comunidad más amplia que respalda a las pandillas²³. Una pregunta fundamental para la que todavía no hay respuestas claras es a cuántas personas mantiene la economía criminal de las pandillas.

Como en otras partes de Centroamérica, las acciones del gobierno tuvieron un papel muy significativo en la transformación de las pandillas. Los mandatarios Francisco Flores (1999–2004) y Tony Saca (2004–2009), ambos de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), introdujeron un enfoque de cero tolerancia a la violencia pandillera en el marco de sus políticas de mano dura y súper mano dura. Una ley antipandillas que se aprobó en el 2003 permitió detener y enjuiciar a los integrantes de las pandillas por el nuevo delito de “asociación”, y facilitó la detención de más de 30.000 presuntos pandilleros en un período de dos años. Si bien posteriormente se liberó a la mayoría de los detenidos y con el tiempo se dejó de aplicar esta ley en los tribunales, la intensidad de las actividades de la policía debilitó la credibilidad de los esfuerzos de prevención del gobierno y menoscabó las iniciativas de prevención y rehabilitación que promovían los actores no gubernamentales y los grupos eclesiásticos²⁴.

Las políticas de mano dura generaron una serie de beneficios electorales para ARENA y aumentaron el grado de aislamiento de los pandilleros dentro de la sociedad salvadoreña²⁵. No obstante, estas políticas también aceleraron la escalada de una violencia vengativa contra las pandillas rivales y la participación de estos grupos en la extorsión (una actividad que, según los cálculos efectuados, genera hasta \$60 millones anuales) y otras acciones criminales, tales como la distribución de drogas y los secuestros. Mientras tanto, la separación de los reos según su afiliación pandillera fomentó rígidas divisiones entre las pandillas y, tal como lo explicó José Miguel Cruz en el 2011, la creación dentro de las cárceles de “... asambleas independientes en las que [los dirigentes pandilleros] podían debatir, hacer pactos y decidir las estructuras, estrategias y formas de operar, las cuales debían observar todos los miembros de las clicas”²⁶. Se ha desarrollado una estructura jerárquica pero al mismo tiempo híbrida, en la que la dirigencia pandillera, o “ranfla” ejerce un nivel considerable de autoridad – por lo general desde la cárcel –, mientras que las clicas de los barrios retienen cierto grado de autonomía con respecto a las actividades económicas y sus relaciones con otras organizaciones²⁷. Estos hechos facilitaron diversas formas de asociación en el ámbito comunitario, las cuales en cierto sentido eran “póliticas” en el planteamiento de sus

demandas (por ejemplo, mejores condiciones carcelarias o aspectos relacionados con la legislación antipandillas) y amenazaban con llevar a cabo acciones coordinadas, tales como el boicot de las elecciones.

Las sanciones financieras que impuso el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos a la MS-13 en octubre del 2012, por ser una de las “organizaciones criminales transnacionales más significativas” (OCT), contradijeron las percepciones de la MS-13 dentro de El Salvador²⁸. Los pandilleros establecen nexos holgadamente con otros homeboys en Centroamérica y los Estados Unidos. Aunque algunas clicas tienen ciertos tratos de negocios con los transportistas, la mayoría de éstas han centrado su atención en la defensa de sus territorios y actividades económicas contra las pandillas callejeras rivales. A principios del 2013, el Departamento de Estado de los Estados Unidos señaló que las pandillas “tienden a no ser un componente principal de la cadena logística de suministros de las organizaciones traficantes de drogas de México, Colombia y otras partes”²⁹. Pero las relaciones variables entre las pandillas y las OCT, algunas de las cuales han surgido por las presiones creadas por la tregua, son la causa de una preocupación obvia. Un debatido informe de febrero del 2013, escrito por Douglas Farah y Pamela Phillips Lum – el primero, un destacado escéptico de la tregua –, sugiere que se han profundizado los nexos entre los integrantes de las pandillas y el crimen organizado³⁰.

Las acciones del gobierno tuvieron un papel muy significativo en la transformación de las pandillas

La tregua pandillera – Un punto sombrío de partida

La vía del diálogo con los dirigentes pandilleros se ha caracterizado por una cantidad de contactos y conversaciones confidenciales, pero ninguno de estos intentos había avanzado al punto de lograr un grado considerable de compromiso. Desde al menos el año 2000, los funcionarios que ocuparon de forma sucesiva la dirección del Consejo Nacional de Seguridad de El Salvador empezaron a reunirse con dirigentes pandilleros en las cárceles para abordar formas de mejorar las condiciones carcelarias y elaborar estrategias para la prevención de la violencia. Una cifra cada vez mayor de pandilleros ya comenzaba a pensar en la posibilidad de un cambio. La “vida loca” de las pandillas sólo ofrecía un futuro en la cárcel o en el hospital, o bien, una muerte violenta. Con el tiempo, la brutalidad de la violencia pandillera generó sus propias consecuencias con un alto grado de autolimitación. Los pandilleros de mayor edad recapacitaron al observar sus vidas y las de sus hijos, y desearon algo diferente³¹.

El Presidente Funes reaccionó rápidamente ante una iniciativa de los dirigentes pandilleros que se planteó a través de una organización no gubernamental (ONG) en la que solicitaron el diálogo. Consciente de la reverencia que muestran hasta los pandilleros más violentos hacia la religión y los líderes religiosos en un país profundamente cristiano, el primer Ministro de Justicia y Seguridad Pública, Manual Melgar, estableció un grupo de trabajo confidencial que incluyó a personalidades muy respetadas del sector más progresista de la Iglesia Católica, al igual que a un pastor evangélico y a un representante de una ONG, para establecer un programa piloto dirigido a la prevención de la violencia, la rehabilitación y la reinserción de los pandilleros en la sociedad³². Sin embargo, el 20 de junio del 2010, Barrio 18 lanzó un brutal ataque contra dos autobuses en las afueras de San Salvador, en el cual resultaron 20 personas muertas. En medio del consiguiente clamor público, Funes introdujo una ley antipandillas, la cual estipuló que era ilegal pertenecer a un grupo de este tipo. Asimismo, el mandatario dejó de lado un proyecto de ley que hubiera abordado la rehabilitación de las pandillas y ordenó al ejército – al cual ya había asignado funciones de seguridad pública – que ingresara a los penales. En un esfuerzo conjunto, la MS-13 y Barrio 18 respondieron con la imposición de un toque de queda en todo el territorio nacional y con la interrupción del servicio de autobuses por 72 horas, amenazando con asesinar a cualquiera que se atreviera a desacatarlos.

El gobierno retomó su compromiso de aplicar respuestas energéticas y recurrió a la Organización de Estados Americanos (OEA) para solicitar ayuda. Durante una reunión de la Asamblea General de la OEA sobre seguridad ciudadana, celebrada en San Salvador en junio del 2011, Funes solicitó a la organización regional que efectuara un análisis de las capacidades del país en cuanto al sector de seguridad pública. Adam Blackwell, Secretario de Seguridad Multidimensional de la OEA, desempeñó de forma regular un papel de interlocutor de Funes y sus funcionarios de seguridad pública.

En noviembre del 2011, Funes nombró a David Munguía Payes, un general retirado y ex Ministro de Defensa, como su segundo Ministro de Justicia y Seguridad Pública³³. Munguía prometió reducir en un 30 por ciento la tasa de homicidio en el plazo de un año, introdujo una nueva unidad antipandillas y nombró a un segundo ex general, Francisco Salinas, como jefe de la policía salvadoreña. En medio de los temores que surgieron sobre una remilitarización de los cuerpos de seguridad del país, se objetó el nombramiento de ambos funcionarios, con base en el argumento de que violaban el requisito constitucional de que la seguridad pública debía estar bajo la dirección de autoridades civiles.

Inmediatamente después de iniciar la tregua, hubo versiones contradictorias de lo que realmente había sucedido

Estos antecedentes ayudan a explicar la confusión que surgió a partir de las noticias que primeramente publicó el periódico en línea El Faro a mediados de marzo del 2012: el gobierno había trasladado a 30 dirigentes de la MS-13 y de Barrio 18 de una cárcel de máxima seguridad en Zacatecoluca a centros penales de menor seguridad, aparentemente a cambio del compromiso de las pandillas de reducir el nivel de homicidios³⁴. Esta reducción fue inmediata. En muy poco tiempo, la tasa de asesinatos pasó de 14, que se habían observado diariamente durante los primeros dos meses del año, a 5 y 6 por día. A principios del 2013,

La participación de las pandillas se basó en el reconocimiento de que las políticas de mano dura habían empeorado las cosas, un hecho que ahora se comparte ampliamente en toda Centroamérica

a un año de haber iniciado la tregua, la tasa de homicidios comenzó a aumentar nuevamente, pero Munguía informó que, en general, la cantidad de homicidios continuaba siendo un 52 por ciento más baja para este año. Las amenazas de muerte a las víctimas de extorsión y otras actividades también habían disminuido y lo salvadoreños en los barrios más pobres y violentos del país estaban empezando a vivir bajo condiciones un poco más fáciles³⁵.

Inmediatamente después de iniciar la tregua, hubo versiones contradictorias de lo que realmente había sucedido. El gobierno intentó no admitir que había comenzado a negociar con las pandillas y se ofrecieron diferentes explicaciones sobre el papel de los facilitadores Raúl Mijango, ex diputado del FMLN y asesor de Munguía, y el obispo castrense y policial, Monseñor Fabio Colindres. La ausencia de una consulta con aquellos que tenían experiencia previa trabajando con las pandillas o con jóvenes en riesgo, al igual que las aseveraciones de que tanto Mijango como Colindres estaban actuando independientemente del gobierno y en representación de la sociedad civil y de la Iglesia Católica – cuando ninguno de los dos lo hacía en el plano institucional – contribuyeron a que surgiera un alto grado de desconfianza. En setiembre del 2012, El Faro publicó un amplio artículo con la intención de aclarar las cosas³⁶. Munguía confirmó que la estrategia con relación a las pandillas había sido suya todo este tiempo, en consulta con el Presidente Funes, una versión de los hechos que el mandatario negó rápidamente, aunque fue muy poco convincente.

En enero del 2013, Munguía describió un proceso que fue intencional en muchos aspectos y completamente improvisado en otros³⁷. Como quiera que hayan sido los detalles turbios y confusos de sus inicios, la participación de las pandillas se basó en el reconocimiento de que las políticas de mano dura habían empeorado las cosas, un hecho que ahora se comparte ampliamente en toda Centroamérica. Tras ocupar su nuevo puesto, Munguía ordenó un examen detenido de la inteligencia policial, lo cual condujo a la revisión ascendente de la dimensión de los problemas pandilleros y, por consiguiente, a reconocer las limitaciones de la represión (tal como él mismo lo expresó, “no puedo meter a los 400,000 en las cárceles”). A diferencia de los cálculos anteriores de los asesinatos cometidos por las pandillas, el gobierno llegó a

comprender que éstas eran responsables de entre el 80 y el 90 por ciento de todos los homicidios. De esa cifra, se atribuía entre el 70 y el 80 por ciento a la “guerra” entre estos grupos por el control del territorio. Rápidamente, se materializó la posibilidad de lograr un proceso que podría reducir los homicidios, al obtener como primer paso una tregua entre las pandillas. El traslado de los dirigentes pandilleros a cárceles de menor seguridad para que pudieran ejercer lo que Munguía denominó “el mando y control que nosotros queríamos” representó un aspecto esencial de este proceso.

El hecho de que la gran mayoría de los dirigentes pandilleros estaba en la cárcel y bajo una intensa presión por parte del Estado contribuyó a la factibilidad de las negociaciones en torno a la tregua. Tal como lo explicó Munguía, debido a que “no es posible para nosotros como gobierno sentarnos a hablar con criminales”, el Ministro diseñó “una estructura para que otros pudieran hacer el trabajo que nosotros no pudimos hacer”. En primera instancia, esto incluía a Mijango, quien había entablado comunicaciones previas con las pandillas a través de su negocio de distribución de gas propano, y posteriormente a Colindres, con quien, según El Faro, se habían comunicado como parte de un esfuerzo intencional de hacer partícipe a la Iglesia Católica, a fin de dar “credibilidad” al proceso con las pandillas. Pero esto fue más difícil que lo previsto: antes de que Colindres aceptara, ya se había invitado a tres altos jefes de la Iglesia, pero éstos se rehusaron a participar. Si bien Colindres lo hizo con el apoyo del Nuncio Apostólico, él nunca obtuvo el respaldo total de la Conferencia Episcopal salvadoreña, a pesar de ser su vicepresidente, y el papel de la Iglesia Católica en la tregua continuaría siendo un tema controversial.

Tal como lo sugirió Steven Dudley, parecía que el gobierno había recurrido a la Iglesia como “una forma salvar una brecha política y moral cuando las pandillas estuvieran listas para firmar una tregua, pero el gobierno no estaba listo para hacerse cargo de ésta”³⁸. Sin embargo, una vez que pasó a formar parte del proceso, se hizo evidente que la presencia de Colindres tuvo mucha relevancia. La participación de las pandillas se basaba en el reconocimiento de que éstas representan, según lo describió Mijango, “más que delincuencia, un fenómeno social”³⁹. Los facilitadores apelaron a la extraña amalgama de impulsos religiosos pre-

sententes en muchos pandilleros, basándose en la autoridad moral que aportaba Monseñor Colindres, participando en actividades frecuentes con pastores evangélicos dentro de las cárceles, y realizando “reflexiones espirituales”. Los facilitadores explicaron a los pandilleros que los consideraban “víctimas” de la sociedad salvadoreña, pero también eran “victimarios” y tenían que “ganarse el derecho de que la sociedad los escuchara”.

En el primer comunicado que emitieron los dirigentes pandilleros después de que saliera a la luz pública la noticia sobre la tregua, éstos exhortaron a la comprensión: “Somos salvadoreños y somos un subproducto social de las nefastas políticas socioeconómicas derivadas de los modelos que se han implementado en El Salvador desde hace muchos años”. Estos modelos económicos “inclusive, nos llevaron a una guerra en la década de los 80, guerra de la cual nos consideramos sus hijos”, y ahora deseaban poner fin al conflicto⁴⁰. Los dirigentes pandilleros no patrocinaron ninguna causa o ideología, sino que expresaron su deseo de que mejoren las condiciones carcelarias en El Salvador y se ofrezcan suficientes “oportunidades”, tanto dentro como fuera de los penales, para que los pandilleros y sus dependientes cuenten con un medio de sustento que sustituya la extorsión. Estos dirigentes no albergaron ninguna ilusión sobre la posibilidad de una amnistía para sus propios delitos. Ellos reconocieron que han ocasionado un “profundo daño social” y pidieron una oportunidad para contribuir al proceso de “pacificación” de El Salvador.

Los dirigentes pandilleros reconocieron que han ocasionado un “profundo daño social” y pidieron una oportunidad para contribuir al proceso de “pacificación” de El Salvador

Debido a las situaciones extremas en algunas de las cárceles – al año 2012, en los 19 centros penales de El Salvador, construidos para albergar a unos 8.000 reos, ya había una población de más del triple de su capacidad máxima –, las consideraciones sobre su mejoramiento eran relativamente sencillas, con base en razones de derechos humanos (a finales del 2012, el Comité Internacional de la Cruz Roja regresó a El Salvador por primera vez desde principios de los años 90, para contribuir a este proceso). El continuo diálogo con las pandillas originó una serie de concesiones mutuas que nunca se explicaron formalmente al público salvadoreño⁴¹. Las pandillas aceptaron suspender su re-

clutamiento forzoso, declararon las escuelas como “zonas de paz” y se comprometieron a poner fin a los ataques contra la policía y las fuerzas armadas, al igual que a la extorsión de los conductores y cobradores de los autobuses, los cuales han sido víctimas frecuentes de estas actividades. Por su parte, el gobierno sacó al ejército de las cárceles e introdujo procedimientos nuevos y más humanos para registrar a los visitantes. Las autoridades también restauraron el derecho de los pandilleros a recibir visitas conyugales y de sus hijos, instalaron electricidad en los penales que no la tenían y permitieron el acceso de los reos a televisores y alimentos provenientes de afuera. Un aspecto que resultó ser mucho más complicado fue la posibilidad de alejar a las pandillas de su economía criminal, en un país pobre con una tasa de desempleo juvenil que asciende al 50 por ciento.

En julio del 2012, José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, dio un gran impulso al proceso al visitar a los pandilleros en la cárcel. Posteriormente, él supervisó la entrega de una cantidad relativamente pequeña de armas (79) en una plaza de San Salvador. El 1° de setiembre del 2012, Blackwell leyó una declaración formal de la OEA, en la que se explicaba que esta organización desempeñaría una triple función: el acompañamiento a las labores de una nueva Comisión Humanitaria (concebida como un mecanismo dirigido a aumentar la credibilidad del proceso) y el monitoreo de los compromisos adquiridos por las pandillas; la obtención del respaldo al proceso por parte de una amplia variedad de fuerzas sociales; y la ejecución de un plan de trabajo que contribuya a mejorar las condiciones en las cárceles salvadoreñas, permita la reinserción de aquellos que han cumplido sus condenas, y ofrezca atención a las víctimas de la violencia. En el marco de un esfuerzo transparente para aumentar el grado de participación del gobierno, la OEA propuso la instauración de un Comité Técnico al cual “respetuosamente se invita” al Presidente Funes para que nombre a Munguía Payes como enlace con el gobierno⁴².

Los avances del proceso fueron una tarea difícil. La tendencia de las pandillas de relacionar su propia violencia con el conflicto anterior los instó a buscar un “proceso de paz” que el gobierno no podía contemplar. En junio, los pandilleros escribieron al Presidente Funes para solicitar negociaciones formales, pero se les informó que el gobierno no tenía intenciones de llevar a cabo negociaciones directas con ninguna organización criminal. En vez de ello, según Paolo Lüers, destacado columnista (y ex integrante del FMLN) – quien había criticado abiertamente los contactos iniciales con las pandillas pero después se transformó en uno de los defensores más informados del proceso –, Colindres y Mijango presentaron a las pandillas una lista de temas de discusión⁴³. Entre estos se incluyó la suspensión de todo acto de violencia y otras acciones delictivas, tales como extorsiones y la comercialización de drogas; la entrega voluntaria de todos los pandilleros requeridos por la ley por haber cometido delitos; la entrega de armas y

José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, dio un gran impulso al proceso al visitar a los pandilleros en la cárcel

explosivos que estén de forma ilegal en manos de los integrantes de las pandillas; información sobre la localización de cementerios clandestinos; respeto de los pandilleros al libre tránsito de personas; y la suspensión del reclutamiento forzoso y las desapariciones. Salta a la vista la ausencia de una solicitud para desmantelar las estructuras pandilleras – un tema que las pandillas no estaban dispuestas a negociar y que el gobierno decidió que era algo que podía soportar (tal como lo explicó Mijango, los pandilleros “tienen el derecho a organizarse y de ver el mundo como lo quieren ver si no están cometiendo delitos”)⁴⁴.

Por su parte, las pandillas respondieron con su propia lista, la cual también entregaron a Insulza. Sus propuestas fueron varias e incluyeron las siguientes: la abolición de todo tipo de tortura y otros abusos perpetrados por las fuerzas de seguridad; mejores condiciones carcelarias y la introducción de oportunidades para actividades deportivas, educativas y productivas; y planes para la reinserción de los pandilleros y sus familias, a todo lo cual ya se había comprometido el gobierno en términos generales. Otras propuestas ya se situaban dentro del marco jurídico existente o se podían lograr mediante leves reformas legales, tales como un indulto para reclusos ancianos y enfermos, y la creación de una entidad público-privada encargada de supervisar la reinserción, con la participación de las pandillas. Una tercera categoría de propuestas resultó ser más complicada, en el sentido de que incidiría en la capacidad del gobierno para perseguir el delito: las pandillas querían conversar sobre la derogación de la ley antipandillas y la suspensión del uso de los denominados testigos “criteriados” – a quienes se les ha concedido impunidad a cambio de testimonios que han logrado la condena de muchos pandilleros –, al igual que el retiro de las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública⁴⁵.

Interrogantes y dudas

Una gestión improvisada y poco transparente de la tregua exacerbó las dudas existentes

En ciertos aspectos, el comienzo de la tregua tuvo varios elementos en común con las etapas iniciales – las cuales son inciertas y necesariamente confidenciales – de un proceso de diálogo con grupos ideológicos armados. Sin embargo, la forma excepcionalmente inadecuada en que se manejó la relación con los medios de comunicación – diversos funcionarios gubernamentales respondieron con mentiras y amenazas a los informes publicados por El Faro, los cuales posteriormente resultaron ser verídicos – al igual que una gestión improvisada y poco transparente de la tregua exacerbaron las dudas ya existentes. A los críticos del proceso les parecía que con éste se había intercambiado la reducción en la tasa de homicidios por mejores condiciones carcelarias y, por consiguiente, se había permitido que los interlocutores criminales y predatorios utilizaran la violencia como medio para negociar con el gobierno.

Se describió la tregua como “una apuesta con políticas en las que hay mucho en juego”, como “un pacto con el diablo por el bien público” y como una “paz mafiosa”⁴⁶. Las críticas de diversos analistas salvadoreños e internacionales, al igual que de las ONG, se avivaron por el temor de que la participación de las pandillas pudiera haber fortalecido a los dirigentes encarcelados y de que el cese al fuego podría reforzar el control territorial de las pandillas o transformarlos en “actores políticos”⁴⁷. Surgió una inquietud constante de que la decisión de mantener el cese al fuego recaía en las pandillas y que – con base en los patrones observados en otras partes que han experimentado breves treguas pandilleras – su fracaso daría origen a niveles aún más altos de violencia que los que existían antes de marzo del 2012. Además, surgió la preocupación de que la obsesión con las cifras de homicidios había permitido que se restara importancia a otros aspectos de la violencia (incluida la “desaparición” de víctimas para que la cantidad de homicidios se mantuviera baja) y el despiadado dominio de las pandillas en las comunidades a través de la extorsión, al igual que al hecho de dejar por fuera la responsabilidad de otros grupos criminales por los delitos violentos cometidos. También surgieron profundas dudas con respecto a la voluntad o la capacidad del Presidente Funes y del gobierno de sentar sólidas bases institucionales para este proceso inmensamente ambicioso.

Ya para finales del 2012, la proximidad de las elecciones presidenciales del 2014 era un elemento predominante en el entorno político salvadoreño. En la mayoría de los miembros del sector privado se había arraigado una postura de oposición contra cualquier cosa que pudiera reflejar algo bueno para Funes o el FMLN. Mientras tanto, en ausencia de parámetros claros establecidos por el gobierno, parecía que el proceso de la tregua aceptaba las prioridades de las pandillas cuando se trataba de la implementación y por lo tanto surgió el temor de que esto pudiera menoscabar el Estado de derecho. Se había revelado que los dirigentes de las pandillas ejercían un grado insospechado de autoridad desde la cárcel y por lo tanto parecía que la tregua daba su consentimiento a los códigos y las prácticas pandilleras. La perspectiva de las mujeres en las pandillas, o en su ámbito de acción, no se había reflejado en las conversaciones cuyos interlocutores más visibles eran los reos masculinos.

La explicación que dio Munguía de que los homicidios que todavía perpetraban las pandillas obedecían en su mayoría a sus propias medidas disciplinarias internas no ayudó mucho a aclarar las dudas. Tal como lo expuso el Ministro, “es una ventaja que un grupo delincuente tenga una estructura... el gran poder de convencimiento es que al marero que no se aviene, lo matan”⁴⁸. Mientras tanto, una serie de declaraciones de los dirigentes pandilleros, al igual que amplias entrevistas que concedieron a varios periodistas, sugerían que sus posturas guardaban coherencia, lo cual tomó a muchos por sorpresa. Con o sin la tregua, las pandillas representaban una fuerza social significativa con la capacidad de aumentar o reducir el nivel de violencia. Asimismo, la revisión ascendente de las cifras sugirió que – nuevamente, con o sin la tregua – los votos ejercidos bajo sus órdenes tendrían un peso considerable en cualquier elección.

Se prestó poca atención al hecho de hacer partícipes a las organizaciones de la sociedad civil y otros actores con el mayor grado de experiencia en el trabajo con pandilleros en la comunidad (con la franqueza que lo caracteriza, el padre Antonio Rodríguez, que había sido miembro del primer grupo de trabajo de Funes y defensor inicial de las negociaciones con las pandillas, criticó la tregua y la denominó

“paz mafiosa”⁴⁹) y aún menos atención a la necesidad de explicar la tregua al público salvadoreño, que permanecía escéptico. A finales del 2012, un sondeo de opinión reveló que el 89 por ciento de los salvadoreños tenía poca o nada de confianza en la tregua, mientras que el 66 por ciento consideró que su impacto en la reducción de la delincuencia era poco o nulo⁵⁰. Muchos salvadoreños – que no necesariamente se oponían a que los pandilleros se mataran mutuamente o que sufrieran carencias y privaciones en la cárcel, y que, a excepción de los homicidios, no observaban ninguna otra reducción en las prácticas delictivas de las pandillas – se mostraron indignados frente a la idea de que los dirigentes pandilleros recibieran concesiones. Sin una disminución visible en la extorsión y sin la promesa de que se desmantelarían las estructuras pandilleras, el grado de confianza en el futuro de la tregua permaneció bajo.

Entre los escépticos principales de la tregua se encontraba los Estados Unidos, un país que por mucho ha sido el donante más importante y el actor externo más influyente en El Salvador. A principios del 2013, diversos funcionarios estadounidenses confirmaron que, si bien acogían las buenas noticias sobre la reducción de homicidios, no confiaban de que la tregua diera origen a una solución duradera, ni un “sentido sobre dónde finalizará todo esto”⁵¹. Los funcionarios estaban profundamente inconformes pues parecía que el gobierno estaba negociando con criminales. Ellos se mostraron alarmados por que se admitió implícitamente que el Estado salvadoreño había perdido el control de su territorio nacional. Si bien los funcionarios criticaron la participación de la OEA, también lamentaron la falta de compromiso institucional por parte del gobierno hacia la tregua y su aplicación.

A finales del 2012, un sondeo de opinión reveló que el 89 por ciento de los salvadoreños tenía poca o nada de confianza en la tregua

La tregua recibió el apoyo público de un “Grupo Asesor Transnacional en Apoyo al Proceso de Paz en El Salvador”, conformado por personas con experiencia en esfuerzos de paz con las pandillas en Los Ángeles y en otras partes, pero a nivel oficial, el gobierno de los Estados Unidos no hizo nada por instar al uso del conocimiento especializado de este país, a fin de apoyar o mejorar el proceso⁵². Por el contrario, los más cercanos a la tregua comprendieron que la inclusión de la MS-13 como organización criminal transnacional – se puede decir que como una medida para continuar presionando a las pandillas – representaba un sabotaje intencional de sus esfuerzos. Y en enero del

2013, el Departamento de Estado emitió una advertencia de viaje para El Salvador, lo que parecía ir en contra de las mejoras experimentadas en la situación de seguridad del país. Tanto los funcionarios salvadoreños como los dirigentes pandilleros protestaron y estos últimos hicieron un llamado a los Estados Unidos para que apoyara la tregua, o al menos “no la interrumpa”⁵³.

El gobierno de los Estados Unidos no hizo nada para instar al uso del conocimiento especializado de este país, a fin de apoyar o mejorar el proceso

Quienes se dedicaron a fomentar la tregua lucharon por aumentar su grado de legitimidad al dirigirse a aquellos salvadoreños que estaban comenzando a pensar que, a pesar de sus fallas, este proceso representaba una oportunidad histórica para abordar la violencia, la cual se percibía como el impedimento principal para el desarrollo del país. En septiembre del 2012, el Nuncio Apostólico invitó a unas 50 personalidades importantes para que formaran parte de la denominada “Comisión Humanitaria”, cuyo establecimiento, bastante impreciso, se había anunciado unos meses atrás. Entre estas personas se incluyó a representantes de dos de los centros investigativos más respetados del país, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) – esta última, con amplios nexos con muchas empresas salvadoreñas –, al igual que un economista que trabajó en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sin embargo, la Comisión Humanitaria se fue instaurando de forma muy lenta, en tanto continuaban las dudas en torno al proceso.

Oportunidades y retos para la “pacificación”

A principios del 2013, la tregua pasó a la segunda fase de un “proceso de reducción del crimen y la violencia en El Salvador”, de reciente definición⁵⁴. Un aspecto central de éste fue el lanzamiento de los “municipios libres de violencia”, o zonas de paz, que identificaron conjuntamente los facilitadores, las pandillas y las autoridades locales. Este anuncio se efectuó durante una visita de Blackwell, en la cual la OEA finalmente pudo arrebatar una respuesta positiva por parte de Funes sobre la participación de Munguía en el Comité Técnico. Munguía y su Viceministro, Douglas Moreno, asumieron tardíamente un papel más visible en la promoción de la tregua, pero debieron transcurrir varios meses más antes de que el propio Presidente acogiera plenamente el proceso. A mediados de abril del 2013, en un discurso ante el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, D.C., el mandatario hizo un recuento de los logros de la tregua y por primera vez comprometió al gobierno a prestar apoyo institucional y a promover oportunidades económicas y de otro tipo para la reinserción y la rehabilitación de los pandilleros⁵⁵.

El anuncio del Comité Técnico sobre los primeros cuatro municipios piloto – Santa Tecla, Ilopango, Sonsonate y Quezaltepeque – representó un considerable paso hacia adelante. La participación de alcaldes tanto de ARENA como del FMLN sugirió cierto grado de inoculación contra la politización del proceso en el marco de la próxima campaña electoral, mientras que la promesa de lanzar un total de 18 zonas de paz auguraba su ampliación paulatina en todo el territorio nacional (al 1° de junio del 2013, ya se habían nombrado diez de éstas). En las designaciones de estas zonas se reconoció la importancia de las dinámicas locales en cualquier enfoque a largo plazo para la prevención y la reducción de la violencia. Bajo el liderazgo de su alcalde, Oscar Ortiz – quien también era el candidato a la vicepresidencia por el FMLN en las elecciones del 2014 –, durante mucho tiempo se había considerado que Santa Tecla era un modelo a seguir en términos de sus iniciativas para prevenir la violencia. Por ello, fue más sorprendente observar la celeridad con la que Salvador Ruano, alcalde por ARENA del violento municipio de Ilopango, aceptó el diálogo con los pandilleros como la única vía posible para establecer la seguridad en su municipalidad.

El 19 de enero, los dirigentes de las pandillas anunciaron que los integrantes de otras “familias” podían circular en

territorios rivales, en tanto fueran partícipes de actividades pacíficas y no de “provocación”. Los dirigentes también confirmaron que aquellos que habían abandonado las pandillas en malos términos – algo que hasta este momento se castigaba con la muerte – recibirían el mismo tratamiento como si fueran miembros de otras pandillas, con lo cual se introdujeron límites bastante confusos sobre lo que podría significar pertenecer o estar fuera de un grupo de éstos. Los dirigentes reconocieron que la extorsión “tiene que terminar para que este proceso avance”, pero no se ofrecieron propuestas concretas sobre la forma de lograrlo⁵⁶. Con todo esto, no disminuirían las acciones policiales contra las actividades criminales y de hecho, a medida que la tensión al interior de las pandillas contribuyó a un leve aumento en los niveles de violencia, continuaron a pasos acelerados los arrestos de más pandilleros. Sin embargo, tal como lo confirmó Munguía pocos días después en Ilopango – en una declaración que aparentemente violaba directamente la ley antipandillas y por lo tanto daba a entender los retos que todavía debían superarse –, ya no se perseguiría a los pandilleros sólo “porque sean de las pandillas, porque vistan diferente...”⁵⁷.

Una pregunta esencial fue con respecto a lo que se podía ofrecer exactamente a las pandillas para que pudieran desarrollar sus capacidades y oportunidades empresariales

Pocos días después, FUSADES, bajo la dirección de su ex presidente, Antonio Cabrales, auspició el lanzamiento de la Fundación Humanitaria, un tipo de núcleo de la Comisión anterior. La Fundación buscó ampliar el apoyo a la tregua dentro de la sociedad civil y fomentar la participación directa del sector privado y de diversos actores internacionales en proyectos para la prevención de la violencia. Cabrales enmarcó su propia determinación de ayudar al proceso en términos de una imperiosa obliga-

Continuó la incertidumbre sobre si el gobierno de Funes sería capaz de aplicar el tipo de enfoque integral que sugerían sus ambiciosos planes de empleo, educación y servicios sociales

ción ética, lo cual, al haberlo expresado así esta destacada personalidad de la élite empresarial salvadoreña, fue un hecho aún más notable. Cabrales lo explicó de una manera muy sencilla: “Está muriendo nuestra juventud... y sin juventud un país no tiene futuro”⁵⁸.

Una pregunta esencial fue con respecto a lo que se podía ofrecer exactamente a las pandillas para que pudieran desarrollar sus capacidades y oportunidades empresariales. Era evidente que dar prioridad a los pandilleros en términos de oportunidades, a expensas de los ciudadanos respetuosos de las leyes, sería motivo de tensiones similares a las relacionadas con la construcción de la paz en situaciones posconflicto. El gobierno aseveró que había obtenido \$74 millones para financiar la primera fase de las zonas de paz, a través de una combinación de préstamos y subvenciones. No obstante, gran parte del dinero no estaría disponible a corto plazo. Por consiguiente, en gran medida, se dejó que los alcaldes se las arreglaran por su cuenta. Tal como lo describió Carlos Martínez, de El Faro, en su semblanza de Ilopango, el malabarismo necesario para quedar bien con todas las partes era una tarea extraordinariamente difícil⁵⁹. Ruano dio fondos a los integrantes de las pandillas para que pudieran abrir negocios locales, tales como una panadería y una granja de pollos, pero los pandilleros estaban enfrentando lo que Martínez describió como “el dilema de intentar reinventarse y a la vez preservar su esencia”. La municipalidad estaba “deseosa de creer en la única esperanza que ha visitado en años: la tregua”, pero Ruano no escondió el sentido de descuido que percibió del gobierno central y la precariedad de su propia postura. Él hizo un llamado a la modificación de la ley antipandillas, a fin de que sus acciones, congruentes con los esfuerzos respaldados por el gobierno para reducir la violencia, no transgredan la ley.

Un año después de asumir su cargo, Munguía celebró como un éxito la durabilidad de la tregua⁶⁰. Se declaró a Apopa como el sexto municipio libre de violencia, los pandilleros entregaron otras 267 armas bajo la supervisión de la OEA y el FMLN anunció que propondría una nueva legislación para facilitar la reinserción de los miembros de las pandillas. Si bien algunos de los críticos anteriores, tal como el padre Rodríguez, expresaron su apoyo al proceso de la tregua (aunque no desistieron de adoptar una postura crítica)⁶¹, los obstáculos que aún quedaban por superar seguían siendo

considerables. Munguía atribuyó los continuos homicidios a las diferencias que persistían dentro de las pandillas – un brutal asesinato dentro del penal de Izalco en manos de un miembro de una pandilla rival agravó las tensiones. Asimismo, continuó la extorsión de forma desenfrenada. Mientras tanto, las divisiones que habían surgido dentro de ARENA en torno a la viabilidad de la tregua no auguraban nada bueno en cuanto a su apoyo durante la campaña electoral. Y a pesar de que la confianza pública en la tregua iba aumentando poco a poco, un nuevo sondeo de opinión sugirió que el 55 por ciento de los salvadoreños todavía la desaprobaban o no estaban seguros de la misma⁶².

A principios de abril, la OEA auspició una visita del Comité Técnico a Washington. El gobierno de El Salvador firmó un nuevo acuerdo para formalizar la asistencia de la OEA al proceso. Sin embargo, el principal propósito político del viaje fue reunirse con diversos funcionarios estadounidenses, miembros del Congreso, representantes de organizaciones internacionales y centros de investigación para responder a sus preguntas y dudas sobre la tregua e instarlos a adoptar políticas que favorezcan la prevención y la reducción de la violencia⁶³. Aunque los Estados Unidos permaneció distante del proceso, su escepticismo ahora pareció ser más leve. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se había propuesto ejecutar un programa de cinco años para la prevención del crimen y la violencia en el ámbito municipal. Tal como lo explicó la Embajadora de ese país, Mari Carmen Aponte, aunque no se relaciona con la tregua (y se dirige a municipios que no son los que identificaron las pandillas y el gobierno como “libres de violencia”), ambos proyectos buscaron un mismo fin⁶⁴.

Días después, Funes viajó a Washington para expresar un respaldo más categórico a la tregua que el que le había ofrecido dentro del país. Al prometer que el gobierno comenzaría a ejecutar programas de empleo y capacitación laboral, al igual que a ampliar el acceso al crédito para ofrecer a los pandilleros oportunidades económicas como alternativas a las actividades ilícitas, el mandatario expuso un elocuente argumento sobre la necesidad de que El Salvador aproveche la oportunidad que les está presentando la tregua. Sin embargo, debido al poco tiempo que queda dentro de su período presidencial, continuó la incertidumbre sobre si el gobierno de Funes sería capaz de aplicar

el tipo de enfoque integral que sugerían sus ambiciosos planes de empleo, educación y servicios sociales.

Las dificultades que debía superar una tregua que todavía era extremadamente vulnerable se exacerbaron en mayo del 2013, cuando se asestó una serie de golpes al proceso. En primer lugar, se emitió una declaración de la Conferencia Episcopal salvadoreña, en la que se arremetió contra la tregua porque ésta “no ha producido los beneficios que la población honrada y trabajadora esperaba para sí misma”, con lo cual la Iglesia Católica se distanció de la promoción del proceso (el nombre de Colindres estaba incluido en el documento, pero después salió a la luz pública que él no lo había leído ni firmado)⁶⁵. Posteriormente, la Sala de lo Constitucional falló que los nombramientos de Munguía y Salinas eran, de hecho, inconstitucionales. De inmediato, se destituyó a ambos ex generales de sus puestos dentro del gobierno. Finalmente, la aparición de dos dirigentes pandilleros en una entrevista transmitida desde una muy conocida iglesia evangélica ocasionó un escándalo público, el despido del Director de Centros Penales – quien había autorizado la presencia de los pandilleros –, una decisión que tomó el nuevo Ministro de Seguridad Pública, Ricardo Perdomo, y la aplicación de medidas drásticas sobre cualquier otra aparición o conferencia de prensa de las pandillas. En el plano institucional, todo parecía indicar que la tregua estaba en crisis.

Lecciones identificadas

Independientemente del resultado que origine la tregua pandillera en El Salvador, su evolución destaca la necesidad de abordar las posibilidades de mediar en la violencia criminal con una renovada seriedad. Esto incluye una reflexión en torno a los riesgos y los retos que supone la mediación, pero también la aceptación de que la participación de actores responsables de la violencia criminal puede ser, en ciertas circunstancias, una forma aconsejable de proceder, bajo argumentos humanitarios y éticos.

Si bien ha sido desordenada e imperfecta, la tregua es el hecho más significativo, en cuanto a la seguridad ciudadana, que ha sucedido en los últimos 21 años, desde que finalizó la guerra civil en El Salvador. Además de los claros beneficios en cuanto a la reducción en la tasa de homicidios, la tregua ha traído consigo un reconocimiento del fenómeno social que representan las pandillas y ha normalizado la idea del diálogo con sus dirigentes. En vista del largo historial de intentos fallidos para reducir la violencia pandillera mediante la aplicación exclusiva de medidas represivas, la única forma de percibir estos logros es como un aspecto positivo. El proceso ha representado un importante ejemplo en la región para las posibilidades de reducir la violencia y ha abierto un debate nacional e internacional sobre la necesidad de financiar y aplicar políticas para abordar la prevención de la violencia, al igual que la reintegración y la rehabilitación de los actores violentos. Asimismo, la tregua ha dado origen al inicio de mejoras en el sistema carcelario salvadoreño, las cuales se han necesitado desde hace mucho tiempo.

La tregua es el hecho más significativo, en cuanto a la seguridad ciudadana, que ha sucedido en los últimos 21 años, desde que finalizó la guerra civil en El Salvador

Hay ciertos aspectos del caso salvadoreño que son específicos a su historia y a la naturaleza de sus pandillas. Estos aspectos los distinguen de las situaciones que se viven en Guatemala y Honduras, países donde las fuentes de violencia son más difusas y por consiguiente el posible impacto de una tregua entre las pandillas sería menos dramático, al igual que de las situaciones presentes en otros países. Aún así, también hay elementos del proceso con las pandillas – cosas que funcionaron y otras que no marcharon muy bien – de los cuales se pueden extraer lecciones y se pueden formular preguntas para realizar investigaciones posteriores:

- **El diálogo con las pandillas salvadoreñas fue posible porque, tal como sucede con las negociaciones que logran ser exitosas en torno a un conflicto armado, los actores violentos incluyeron a alguien con quien hablar – dirigentes identificables – y algo sobre qué hablar.** Las conversaciones se centraron en la reducción de la violencia a cambio de una serie de demandas que podrían ser imposibles de materializar, pero no violan los principios democráticos del marco constitucional de El Salvador. Más allá de esto, el diálogo avanzó porque los dirigentes pandilleros mostraron su voluntad de cambiar, algo incitado por un entorno que ofrecía tanto medidas para reprimir la violencia como incentivos para hacerlo – la táctica del “palo y la zanahoria” –, aunque es crítico observar que no se incluyó ninguna resolución en torno al tema fundamental de las extorsiones.
- **La mediación con actores criminales da origen a un temor de que surja la posibilidad de una paz “criminalizada” o “mafiosa”.** El hecho de delegar el diálogo con las pandillas a personas ajenas al gobierno fue una estrategia comprensible para el mismo, comparable con medidas que otros han tomado para conversar con aquellos a quienes censuran por ser “terroristas”. No obstante, la falta de transparencia al inicio de la tregua y la renuencia de tomar los pasos necesarios para hacer partícipes a aquellos que habían trabajado anteriormente con las pandillas, o para que el gobierno asumiera la plena titularidad del proceso, contribuyeron a que surgiera el temor de que la tregua estaba reforzando la legitimidad de los dirigentes pandilleros y fortaleciendo a estos grupos en términos políticos. En general, la naturaleza improvisada del proceso sugiere

que existe la necesidad de prestar mucha más atención a las consideraciones sobre la participación de las pandillas y la violencia aún en otras partes, al igual que a las estrategias y políticas públicas, para velar por que la reducción de la violencia sea el principio y no el fin de un proceso más general de pacificación y de prevención de la misma, cuyos beneficiarios también deben ser otros grupos, no sólo las pandillas.

- **La reducción de la violencia criminal a través de la mediación debe fortalecer, y no menoscabar más, el Estado de derecho. Sin embargo, el proceso enfrentará una serie de obstáculos jurídicos específicos.** Durante el primer año de la tregua, el hecho de centrarse en la reducción de las cifras de los homicidios cometidos desvió la atención que se debía prestar a otras violaciones de las pandillas a los derechos de los salvadoreños, al igual que a las actividades criminales de otros actores (incluidos los denominados transportistas y otras manifestaciones del crimen organizado). La legislación antipandillas existente y la gran cantidad de población carcelaria, que es una consecuencia de los muchos años de represión policial, representan obstáculos considerables para que el proceso pueda avanzar. Esta situación se asemeja a lo que se vive en otros lugares donde la legislación preexistente podría complicar los esfuerzos de los grupos ideológicos armados para alejarse de la violencia y disolverse.
- **En términos más generales, los temas relativos a la justicia, la impunidad y la atención a las víctimas enfrentan una serie de desafíos debido a la ausencia de un conflicto armado y de la transición política que acompaña su fin.** La concesión de una amnistía a aquellos pandilleros despiadados que están cumpliendo una larga condena por haber cometido crímenes violentos ni siquiera ha sido un tema de discusión. Sin embargo, a medida que avance la pacificación, surgirán preguntas muy difíciles sobre los mecanismos necesarios para facilitar una sanación social más general después de la terrible violencia que en años recientes han sufrido pero también han infligido los salvadoreños. Se necesitará un diálogo más amplio que el que se está llevando a cabo en la actualidad – en el cual se deberá prestar atención a la inclusión de las mujeres –, a fin de instaurar la legitimidad social del proceso. Más allá de los confines de El Salvador, resulta urgente pensar en la ampliación de las herramientas de la justicia transicional que se han utilizado de forma innovadora en aquellas sociedades que superan un conflicto ideológico en contextos en los que la transición surge desde la presencia ubicua de la violencia criminal.
- **Se debatirá en gran medida el papel de la Iglesia Católica. Sin embargo, la participación de los líderes religiosos en el proceso salvadoreño revistió una gran importancia.** Todas las organizaciones criminales necesitan algo más que la ley como base para sus có-

digos internos. En El Salvador, parece que la religión satisface una necesidad particular de los pandilleros que desean alejarse de la violencia y hacerlo en un marco que ofrezca el reconocimiento de que son tanto víctimas de la sociedad como victimarios. De manera crítica, esto permite la posibilidad del perdón por haber cometido actos terribles de violencia sin ni siquiera contar con las circunstancias explicativas que ofrece una “causa”. Tal como lo sugiere la participación del obispo de San Pedro Sula en la emergente tregua en Honduras, el potencial de la Iglesia Católica para desempeñar un papel positivo en la mediación de la violencia criminal en América Latina es de una magnitud considerable.

- **El análisis de la forma que revestiría la situación final, o la falta de ésta, debe ser un elemento necesario en cualquier estrategia para el diálogo.** Por la propia naturaleza de la participación de los actores criminales, en vez de los que son ideológicos, el proceso no presenta un final obvio a la vista: algunos pandilleros estarán demasiado inmersos tanto en la violencia como en otras actividades criminales, para dejarlas atrás. Desde luego que existen retos similares en las negociaciones con aquellos grupos armados ideológicos cuyas actividades ilícitas lucrativas podrían provocar reacciones contrarias a la opción de reintegrarse (entre estos grupos se encuentran algunos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), ciertos grupos étnicos en Myanmar y algunos grupos armados en el Sahel). Esto sugiere la necesidad de adquirir más conocimiento sobre las lecciones que pueden extraerse a partir de otras experiencias en entornos en los que se han aplicado diversos programas modificados de desarme, desmovilización y reintegración para los actores criminales (vienen a la mente los casos de Afganistán, Brasil, Colombia, Haití y Nigeria).
- **También sería útil realizar más investigaciones sobre lo que puede hacerse para aumentar la legitimidad de un proceso controversial con actores criminales estigmatizados.** Si bien los esfuerzos de la OEA (la cual mantuvo un apoyo a la tregua que supuso un alto grado de riesgo, a pesar de una serie de obstáculos considerables) y de otros entes, tal como la Fundación Humanitaria, permitieron avances en el proceso, éstos sólo pueden llegar hasta cierto punto. La ampliación del proceso de la tregua de las pandillas a través de la identificación de “municipios libres de violencia” reconoció la importancia de las dinámicas locales de la violencia criminal. Su consolidación requerirá de un cambio en las normas sociales, a fin de centrarse en el rechazo de la economía criminal, la cual se basa en la extorsión. Este ambicioso objetivo trae consigo demandas inmediatas de colaboración entre el gobierno y las autoridades locales, la sociedad civil, el sector privado y la comunidad internacional. Los esfuerzos para lograrlo podrían beneficiarse del conocimiento que se ha adquirido en otras partes, lo cual incluye diversos programas de preven-

ción en los Estados Unidos y experiencias de la resistencia civil frente a la mafia en Italia⁶⁶.

- **Finalmente, no se puede subestimar el papel y el apoyo de los actores internacionales.** Fue totalmente adecuado que la planificación y la conducción de los esfuerzos para hacer partícipes a los dirigentes pandilleros en El Salvador estuvieran en manos de los protagonistas nacionales. Sin embargo, tanto el apoyo de la OEA como el escepticismo de los Estados Unidos demuestran la influencia que pueden ejercer los actores externos en una tarea tan controversial y delicada. Después del llamado que hizo el Presidente Funes en abril del 2013 para obtener apoyo internacional, se puede esperar que surjan cambios considerables en el papel de los protagonistas a ese nivel. No obstante, la forma en que esto evolucione dependerá de la confianza depositada en el futuro desarrollo de la tregua. La incertidumbre institucional que ésta ha venido enfrentando a partir de cuando menos junio del 2013, sugiere que el establecimiento de esta confianza continuará siendo uno de los retos principales que habrá que superar en una nueva etapa venidera.

Notas de referencia

1. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment*, (Viena: UNODC, setiembre del 2012), página 16.
2. José Miguel Insulza, Introducción, Organización de Estados Americanos (OEA). *El problema de las drogas en las Américas*, (Washington, D.C.: OEA, mayo del 2013), página 6.
3. Lotta Themnér y Peter Wallensteen. "Armed Conflicts, 1946–2011", *Journal of Peace Research* 49 (4) (julio del 2012), páginas 565–575.
4. Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo. *Global Burden of Armed Violence 2011: Lethal Encounters*, (Ginebra: Secretaría de la Declaración de Ginebra, 2011), página 4.
5. James Cockayne. "Chasing Shadows: Strategic Responses to Organised Crime in Conflict-Affected Situations", *The RUSI Journal* 158: 2 (2013), página 10.
6. James Cockayne y Camino Kavanagh. "Flying Blind? Political Mission Responses to Transnational Threats", *2011 Annual Review of Political Missions*, (Nueva York: Centro de Cooperación Internacional, 2011), páginas 19–30; Tuesday Reitano y Mark Shaw. "Check your blind spot: Confronting criminal spoilers in the Sahel", Instituto de Estudios de Seguridad, *Policy Brief* 39, (13 de marzo del 2013); y Walter Kemp, Mark Shaw y Arthur Boutellis. "The Elephant in the Room: How Can Peace Operations Deal with Organized Crime?" (Nueva York: Instituto Internacional para la Paz, junio del 2013). Véase también Achim Wennmann. "Strategies for dealing with actors in organized crime in peacebuilding contexts", estudio encomendado por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza, Ginebra, 15 de abril del 2013.
7. Teresa Whitfield. "Engaging Armed Groups: Dilemmas and Options for Mediators", (Ginebra: Centro para el Diálogo Humanitario, 2010).
8. Casa Blanca. "Orden Ejecutiva 13581 – Bloqueo de la Propiedad de las organizaciones delictivas transnacionales", Washington, D.C., 25 de julio del 2011.
9. Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (DHS), Oficina de Estadísticas de Inmigración. *2011 Yearbook of Immigration Statistics* (Washington D.C.: DHS, 2011), páginas 106–112. Los datos reflejan las deportaciones en vez de la cantidad de personas, algunas de las cuales han sido deportadas en varias ocasiones y no a todas se les ha acusado de participar en crímenes relacionados con pandillas.
10. David M. Kennedy. *Don't Shoot: One Man, A Street Fellowship, and the End of Violence in Inner-City America* (Nueva York: Bloomsbury, 2011).
11. Página de Internet del programa "Cure Violence", <http://cureviolence.org>, consultada el 15 de mayo del 2013.
12. Página de Internet del Alcalde de la ciudad de Los Ángeles, <http://mayor.lacity.org/Issues/GangReduction/index.htm>, consultada el 13 de abril del 2013. También véanse los comentarios de Guillermo Céspedes, en Carlos Basombrio, Verónica Colón-Rosario y Christine Zaino. "Opciones para mejorar la seguridad ciudadana y responder a la violencia juvenil en Centroamérica", *Woodrow Wilson Center Update on Central America*, (Washington D.C.: Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson, marzo del 2013), páginas 2–5.
13. International Crisis Group. "Dismantling Colombia's New Illegal Armed Groups: Lessons from a Surrender", *Latin America Report* N° 41, 8 de junio del 2012.
14. Marguerite Cawley. "Mexican Government Announces Guadalajara Gang Truce", *Insight Crime*, 18 de marzo del 2013.
15. "Honduran gangs Salvatrucha and 18 Street announce truce", *BBC News*, 28 de mayo del 2013; Elyssa Pacheco. "5 Questions About the Honduras' Gang Pact", *Insight Crime*; 30 de mayo del 2013. También véase Ana Glenda Tager. "La tregua salvadoreña: Impacto, interés y posibilidades de réplica en el resto de países de Centroamérica", consultado en la página de Internet del Programa para América Latina del Centro Woodrow Wilson, y Carlos Basombrio, Verónica Colón-Rosario y Christine Zaino, (2013), página 10.

16. Ricardo Córdova Macías y Carlos G. Ramos. "The Peace Process and the Construction of Democracy in El Salvador: Progress, Deficiencies and Challenges", en Cynthia J. Arnson (editora). *In the Wake of War: Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America*, (Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2012), página 79.
17. Thomas Brunneau, Lucía Dammert y Elizabeth Skinner, (editores). *Maras: Gang Violence and Security in Central America* (Austin: University of Texas Press, 2011); Clare Ribando Seelke. "Gangs in Central America", *CRS Report for Congress*, 28 de enero del 2013.
18. Steven S. Dudley. "Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels, and Maras", en Cynthia J. Arnson y Eric L. Olson, (editores). *Organized Crime in Central America: the Northern Triangle*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, No 29, (Washington D.C.: Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson, noviembre del 2011), páginas 18–61. International Crisis Group. "Peña Nieto's Challenge: Criminal Cartels and the Rule of Law in Mexico", *Latin America Report* N° 48, 19 de marzo del 2013.
19. Departamento de Estado de los Estados Unidos, Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL). "International Narcotics Control Strategy Report" 2013 (Washington D.C.: INL, marzo del 2013); Cynthia J. Arnson y Eric L. Olson (editores). *Organized Crime in Central America: the Northern Triangle*, (2011), introducción, página 3.
20. Oficina del Secretario de Prensa de la Casa Blanca. "Presidential Memorandum – Major Illicit Drug Transit", 11 de setiembre del 2011.
21. "Decomisan 113 kilos de cocaína en Sonsonate". *La Prensa Gráfica*, 8 de noviembre del 2012.
22. Sonja Wolf. "Street Gangs of El Salvador" en Thomas Brunneau, Lucía Dammert y Elizabeth Skinner, (editores). *Maras: Gang Violence and Security in Central America* (2011), página 46.
23. "Autoridades contabilizan más de 64 mil mareros en El Salvador". www.lapagina.com.sv, 18 de marzo del 2012, consultada el 22 de abril del 2013. Entrevista de la autora con David Munguía Payes, San Salvador, enero del 2013.
24. Jeannette Aguilar y Lissette Miranda. "Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador", en José Miguel Cruz (editor). *Maras y pandillas en Centroamérica Volumen IV*, (San Salvador: UCA Editores, 2011), páginas 37–143.
25. José Miguel Cruz. "Government Responses and the Dark Side of Gang Suppression", en Thomas Brunneau, Lucía Dammert y Elizabeth Skinner, (editores). *Maras: Gang Violence and Security in Central America* (2011), páginas 137–157.
26. *Ibid.*, página 155.
27. Douglas Farah y Pamela Phillips Lum. "Central American Gangs and Transnational Criminal Organizations: The Changing Relationships in a Time of Turmoil" (Washington D.C.: International Assessment and Strategy Center, febrero del 2013), páginas 6–7.
28. Entrevistas de la autora con funcionarios gubernamentales salvadoreños, funcionarios estadounidenses y periodistas salvadoreños, San Salvador, enero del 2013. También véase Celinda Franco. "The MS-13 and 18th Street Gangs: Emerging Transnational Gang Threats?", *CRS Report for Congress*, 30 de enero del 2008, y Hannah Stone. "US Ranks MS-13 Alongside Zetas in Gang List", *Insight Crime*, 12 de octubre del 2012.
29. INL. *2013 International Narcotics Control Strategy Report*, datos de El Salvador.
30. Douglas Farah y Pamela Phillips Lum, (2013), página 7.
31. MS-13 y Barrio 18. "Los voceros nacionales de la Mara Salvatrucha MSX3 y Pandilla 18", consultado en Efrén Lemus y Carlos Martínez. "Raúl Mijango hace público comunicado conjunto de la Mara Salvatrucha y el Barrio 18", *El Faro*, 23 de marzo del 2013. Conversaciones de la autora con dirigentes pandilleros en el penal de Marioana, San Salvador, enero del 2013.
32. Esto sucedió conjuntamente con una promoción más pública de la prevención de la violencia, lo cual incluyó el Programa Poljuve. Véase Programa Poljuve. "Construyendo un futuro de paz: Propuesta pública integral para prevenir la violencia que afecta a la adolescencia y la juventud" (San Salvador: Servicio Social Pasionista (SSPAS), Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) e Interpeace, 2011).
33. Melgar dejó el puesto bajo intensas presiones de los Estados Unidos, que se había opuesto a su nombramiento por sus presuntos nexos con el asesinato por parte del FMLN de varios miembros de la Marina de este país en San Salvador en 1985.
34. Oscar Martínez, Carlos Martínez, Sergio Arauz y Efrén Lemus. "Gobierno negoció con pandillas reducción de homicidios", *El Faro*, 14 de marzo del 2012.
35. Beatriz Castillo. "La politización pondría en peligro tregua: Mijango", *DiarioCoLatino*, 13 de marzo del 2013. También véase Geoff Thale, Joseph Bateman y Ana

- Goerd. "One Year into the Gang Truce in El Salvador: Can the Funes Administration Turn the Fragile Truce into Sustainable Public Policy?", (Washington D.C.: Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos, 26 de abril del 2013).
36. Carlos Martínez y José Luis Sanz. "La nueva verdad sobre la tregua entre pandillas", *El Faro*, 11 de setiembre del 2012.
37. Entrevista de la autora con David Munguía Payes, San Salvador, enero del 2013. A menos que se señale lo contrario, las otras citas de Munguía también se extrajeron de esta entrevista.
38. Steven Dudley. "The El Salvador Gang Truce and the Church: What was the role of the Catholic Church?" (Washington D.C.: Centro de Estudios Latinos y Latinoamericanos, American University, e *Insight Crime*, 5 de mayo del 2013), página 27.
39. Entrevista de la autora con Raúl Mijango, San Salvador, enero del 2013. A menos que se señale lo contrario, las otras citas de Mijango también se extrajeron de esta entrevista.
40. MS-13 y Barrio 18. "Los voceros nacionales de la Mara Salvatrucha MSX3 y Pandilla 18", consultado en *El Faro*, 23 de marzo del 2012.
41. El siguiente recuento se basa en diversos informes de prensa, especialmente de *El Faro*, y entrevistas de la autora con Raúl Mijango, David Munguía Payes, Paolo Lüers, periodistas de *El Faro* y otras personas en San Salvador en enero del 2013. Las crónicas del establecimiento de paz que escribe mensualmente Linda Garrett para el Centro para la Democracia en las Américas (documentos consultados en la página de Internet <http://www.democracynamericas.org>) son un recurso especialmente útil sobre el desarrollo de la tregua.
42. Organización de Estados Americanos (OEA). "Declaración Pública", San Salvador, 1° de setiembre del 2012.
43. Paolo Lüers. "El cuadro completo del diálogo sobre la violencia", www.observador.elsalvador.com, 31 de julio del 2012, consultado el 15 de marzo del 2013.
44. Entrevista con Raúl Mijango. La postura de las pandillas en torno a este punto se explica claramente en José Luis Sanz y Carlos Martínez. "¿Vos desharías tu familia? La Mara Salvatrucha no se va a desaparecer", *El Faro*, 8 de octubre del 2013.
45. Paolo Lüers. "El cuadro completo del diálogo sobre violencia", www.observador.elsalvador.com, 31 de julio del 2012.
46. Randal C. Archibold. "Gangs' Truce Buys El Salvador a Tenuous Peace", *New York Times*, 27 de agosto del 2012; Daniel Valencia Caravantes. "La tregua tiene que ir más allá de la estrategia del niño que chantajea a sus padres", *El Faro*, 19 de noviembre del 2012; Linda Pressly. "El Salvador gang truce: Can MS-13 and 18th Street keep the peace?", *BBC News Magazine*, 26 de noviembre del 2012.
47. Douglas Farah. "The Transformation of El Salvador's Gangs into Political Actors", *CSIS Hemisphere Focus*, 21 del 2012.
48. Entrevista de la autora con David Munguía Payes.
49. "Padre Toño: 'La tregua ha construido una paz mafiosa'", *El Blog*, 27 de diciembre del 2012, consultado el 16 de marzo del 2013.
50. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). "Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2012", *Boletín de Prensa Año XXVII*, N° 4, (San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 12 de diciembre del 2012), página 3.
51. Entrevistas de la autora, Washington D.C. y San Salvador, enero del 2013.
52. Grupo Asesor Transnacional en Apoyo al Proceso de Paz en El Salvador. "A Window of Hope: El Salvador's Opportunity to Address History of Violence", Informe de la delegación que viajó a El Salvador, del 20 al 27 de julio del 2013.
53. "Salvadoran gangs condemn U.S. State Department's travel alert", *Just the Facts*, www.justtf.org, 31 de enero del 2013, consultado el 16 de marzo del 2013.
54. Comité Técnico de Coordinación del Proceso de Reducción del Crimen y la Violencia. "Boletín de Prensa #1", 18 de enero del 2013.
55. Mauricio Funes. "Inseguridad Ciudadana en América Latina", discurso ante el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., 19 de abril del 2012, disponible en www.presidencia.gov.sv, consultado el 20 de mayo del 2013.
56. Conferencia de prensa, penal de Mariona, San Salvador, a la cual asistió la autora, 19 de enero del 2013.
57. Citado en José Luis Sanz. "La tregua entre pandillas o el Estado en conflicto con la ley", *El Faro*, 4 de marzo del 2013.
58. Entrevista de la autora con Antonio Cabrales, San Salvador, enero del 2013.

-
59. Carlos Martínez. "Ilopango contra su sombra", *El Faro*, 18 de marzo del 2013.
 60. Tomás Guevara. "Munguía Payes califica la tregua entre pandillas como un éxito", www.elsalvador.com, 16 de marzo del 2013, consultado el 20 de abril del 2013.
 61. María Cidón. "Cuando no había tregua, aquí venían jóvenes constantemente a rehabilitarse", *El Mundo*, 7 de abril del 2013.
 62. Roberto Rubio-Fabián. "La tregua entre Pandillas", *La Prensa Gráfica*, 18 de marzo del 2013.
 63. Paolo Lüers. "Regresando de Washington", *Columna Transversal*, <http://columnatransversal.blogspot.com>, 13 de abril del 2013, consultada el 20 de abril del 2013.
 64. Jessel Santos. "EUA lanza en Nejapa proyecto de prevención", *La Prensa Gráfica*, 24 de abril del 2013.
 65. Gabriela Melara. "Iglesia Católica: 'Tregua no ha dado frutos que se esperaba'", *La Prensa Gráfica*, 12 de mayo del 2013; Cristián Meléndez. "Fabio Colindres desconocía comunicado CEDES: Mijango", *La Prensa Gráfica*, 21 de mayo del 2013.
 66. James Cockayne, (2013), página 20.
-

Centro para el Diálogo Humanitario

114, rue de Lausanne

Ginebra 1202

Suiza

t: + 41 22 908 11 30

f: +41 22 908 11 40

info@hdcentre.org

www.hdcentre.org

The Centre for Humanitarian Dialogue (the HD Centre) is an independent organisation dedicated to improving the prevention of, and response to, armed conflict. We open channels of communication and mediate between parties in conflict, facilitate dialogue, and provide support to the broader mediation and peacebuilding community. We deploy our expertise to support local and nationally-owned processes that protect civilians and foster lasting and just peace.

oslo
F O R U M
documentos