



La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central:

Pieza clave de la asistencia de Estados Unidos a El Salvador en materia de seguridad, pero no la única

Cristina Eguizábal*
Octubre 2014

Introducción

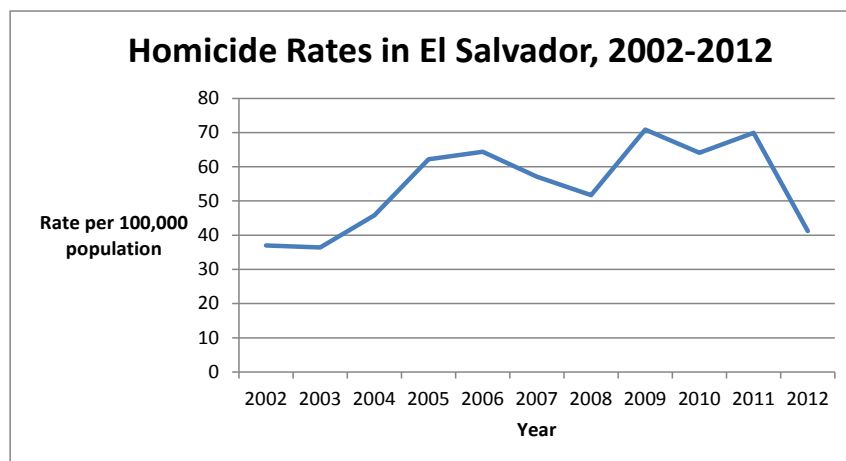
La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) informó que en 2011 la tasa anual de homicidios por cada 100,000 habitantes en El Salvador fue 10 veces más alta que el promedio mundial. Si bien en 2012 la tasa anual de homicidios en El Salvador fue de 41.2 homicidios por cada 100,000 habitantes representaba una reducción respecto al índice del año anterior (de 70 homicidios por cada 100,000 habitantes), todavía constituía la cuarta tasa más alta de homicidios en el mundo, después de Honduras, Venezuela y Belice. Según datos del mismo organismo, un 70 por ciento de estos delitos fueron cometidos con armas de fuego y sólo el 24 por ciento de los asesinatos se procesaron judicialmente¹. Según el Departamento de Estado de EE.UU., el índice de condenas penales en El Salvador es del 5 por ciento². Según cifras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2011,

¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), Global Study on Homicide 2013: Trends, Contexts, Data [Estudio Mundial sobre el homicidio 2013: tendencias, contextos y datos] (Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2014), pp. 45-46, http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.

² Departamento de Estado de Estados Unidos, "El Salvador Travel Warning" [Advertencia sobre Viajes a El Salvador], 25 de abril de 2014, <http://travel.state.gov/content/passports/english/alertswarnings/el-salvador-travel-warning.html>.

* Consultora independiente, miembro de la Asamblea de la Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE

El Salvador fue el país de América Latina que presentaba los más altos niveles de hacinamiento en prisiones, ocupadas al 300 por ciento de su capacidad. Un 60 por ciento de los encarcelados dijeron sentirse menos seguros en las prisiones que fuera de ellas³.



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "Número de Homicidios Intencionales e Índice por cada 100,000 habitantes, por país/territorio (2000-2012)", <http://www.unodc.org/gsh/en/data.html>.

La crisis de seguridad pública en El Salvador a menudo se equipara con la violencia, particularmente por el impactante número de homicidios, pero va mucho más allá y hasta ahora, ningún intento por atender esta situación ha tenido éxito. La estrategia de seguridad pública extremadamente represiva de "mano dura" que se implementó durante los años 2003 y 2004 no redujo el número de homicidios; de hecho, hacia el final del segundo año de implementación, la tasa anual de homicidios había crecido en 22.8 por ciento hasta llegar a 51.1 por cada 100,000 habitantes. Pese a la pobreza de resultados estas políticas fueron seguidas por estrategias aún más represivas—"súper mano dura"—que culminaron en 2009, el año más violento en El Salvador, con una tasa anual de homicidios de 70.4 asesinatos por cada 100,000 habitantes⁴. Con un índice de 80 asesinatos por cada 100,000 habitantes, la tasa anual de homicidios de varones entre 18 y 30 años de edad era considerablemente más alta⁵.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, noviembre de 2013), p. 124, <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>.

⁴ Salgado, Melissa, "Factores clave para entender la violencia en El Salvador", en: El Prisma de las seguridades en América Latina: escenarios regionales y locales, ed. Vargas Velásquez, Alejo (Buenos Aires: CLACSO, 2012), p. 92.

⁵ PNUD, Informe Regional, p. 53.

Sin embargo, como sabemos, no todos los homicidios están relacionados con la delincuencia. En El Salvador son también numerosos los homicidios interpersonales, particularmente de mujeres, así como los crímenes de odio contra minorías sexuales. Por otra parte, el crimen organizado siempre va acompañado de desgobierno, pero no es inherentemente violento, es más la mayoría de las actividades del crimen organizado transnacional no sólo no involucran actos de violencia sino que a menudo se realizan a través de canales legales—un ejemplo típico sería el lavado de dinero. Por ende, la reducción de la violencia y la reducción de la delincuencia son dos cosas diferentes. Por supuesto que la solución a la falta de seguridad pasa por reducir la violencia, pero es también necesario enfrentar todos tipos de delincuencia directamente y sobre todo sus dos principales potenciadores: la impunidad y la corrupción.

¿Cómo se explica el que hayamos llegado a estos niveles de inseguridad?

Tres supuestos sostienen el siguiente análisis:

1. La crisis de la seguridad pública en El Salvador es sistémica: durante más de un siglo, el Estado ha sido incapaz de cumplir con sus obligaciones y ha más bien contribuido a crear un entorno muy inseguro para la mayoría de la población;
2. El compromiso con el Estado de derecho y con la obligación de proteger a todos los sectores sociales debe provenir en primer lugar de las élites políticas y económicas del país y, sólo en segundo término, de la comunidad internacional. La cooperación internacional es necesaria pero no suficiente en absoluto; y
3. El fortalecimiento de las instituciones responsables de hacer cumplir la ley y de garantizar la seguridad de las personas es una condición sine qua non para que florezcan otras actividades de desarrollo.

Un país plagado por una historia de violencia e injusticia

La violencia y la inseguridad personal extrema, particularmente para las personas de menores recursos, no son temas nuevos en El Salvador. Históricamente, la sociedad salvadoreña ha sufrido por los altos niveles de violencia, incluso en comparación con los estándares latinoamericanos. Las causas de la violencia han cambiado a lo largo del tiempo y también lo han hecho algunas de sus manifestaciones, pero desafortunadamente la violencia ha sido una constante.

La represión que siguió a la revuelta indígena/comunista de 1932 marcó indeleblemente la definición de seguridad personal para los salvadoreños. Los perdedores, comunidades indígenas del occidente del país, abandonaron su lengua materna y adoptaron el idioma del conquistador y las vestimentas occidentales. Los triunfadores pudieron implementar políticas públicas signadas tanto por un profundo anti-comunismo y recelo hacia los campesinos herederos de las

poblaciones indígenas, como por las teorías de la modernización puestas en boga por el gobierno de EE.UU. y las instituciones multilaterales y favorecidas por los jóvenes tecnócratas que poco a poco fueron ocupando los cargos de toma de decisiones en la burocracia estatal.

A partir de la década de 1970, las violaciones masivas a los derechos humanos y el extremismo político habían desembocado en una guerra civil generalizada que se prolongaría hasta 1992, cuando se logró un acuerdo de paz negociado por las Naciones Unidas. Una vez concluida la guerra, se asumió que una mayor justicia social resultaría automáticamente como producto de una democracia razonablemente funcional. Ello no fue así. Sobre un lienzo histórico ya teñido por profundas desigualdades sociales y económicas, los trece años de guerra civil (1979-1992) a finales del siglo pasado dejaron cicatrices en todos los sectores de la sociedad, así como un generalizado resentimiento.

Los acuerdos de paz establecieron las bases de un nuevo régimen político que ha funcionado hasta ahora satisfactoriamente—si bien de modo imperfecto—dentro de los parámetros de la democracia representativa: elecciones libres y justas, separación de funciones entre los poderes del Estado, un sistema de controles y contrapesos, y control civil democrático sobre las fuerzas armadas. La consolidación democrática, sin embargo, es un proceso inacabado, y el Estado de derecho dista de estar firmemente establecido. Ello es particularmente cierto en lo que concierne a los sectores de seguridad y justicia.

Siguiendo la ortodoxia reinante a finales del siglo pasado, la economía salvadoreña se reestructuró por completo: se liberalizó el comercio exterior, el sector público fue mayormente privatizado, y el aparato de Estado quedó reducido a su mínima expresión. Esta nueva estrategia económica, comúnmente conocida como el “Consenso de Washington”, pareció funcionar durante los años que siguieron inmediatamente a los acuerdos de paz—la economía creció a tasas que no se habían alcanzado en dos décadas. En esos años, después de Chile, El Salvador era considerado la economía “más libre” en América Latina. Sin embargo, pese a su dinamismo inicial, la economía no pudo absorber a la creciente fuerza de trabajo. No había suficiente empleo para los soldados desmovilizados, para no mencionar a los que buscaban empleo por primera vez.

Las únicas opciones disponibles para los desempleados eran migrar al “norte” o pasar a formar parte de las ya abultadas filas de los informales, quienes constantemente debían combinar actividades legales e ilegales, legítimas e ilegítimas—a veces incluso hasta criminales.

Pese a los esfuerzos de los mediadores internacionales del acuerdo de paz para desarmar a ambos lados del conflicto tras el alto al fuego, muchos ex-combatientes pudieron conservar sus armas. Abundaban los arsenales de armas y muchos sabían

cómo acceder a ellos. Los ex-combatientes no sólo estaban desempleados, sino que también estaban armados y entrenados para el combate.

El ingreso de ex-combatientes al mundo de la delincuencia explica en parte por qué a mediados y fines de la década de 1990 surgieron aparentemente de la noche a la mañana sofisticadas estructuras criminales armadas, particularmente en El Salvador, y de manera más general en gran parte de América Central. En lugar de pasar años desarrollando empresas delictivas altamente estructuradas, las mafias simplemente adaptaron estructuras y tácticas de los tiempos de la guerra a sus actividades criminales⁶.

Cuando se firmaron los acuerdos de paz, lo que había empezado 10 años atrás como una pequeña corriente de migrantes huyendo de la guerra, se había convertido en un alud de hombres, mujeres y niños que buscaban reunirse con sus familiares, encontrar mejores oportunidades de empleo para proveer mayor sustento a los hijos que dejaban atrás, o simplemente perseguir el “sueño americano”. El lado negativo de esta tendencia lo constituían familias desarticuladas, que penalizaba en particular los adolescentes que quedaban sin la supervisión de sus padres inmersos en un contexto de violencia residual.

En la medida en que crecía la importancia de las remesas para la economía salvadoreña, la inversión privada gradualmente abandonaba los sectores de exportaciones tradicionales y no-tradicionales, en favor de las exportaciones de productos nostálgicos y la provisión de servicios para los emigrados: banca, telecomunicaciones, transporte, e importación y distribución de bienes de consumo. El impacto negativo de estos cambios en la matriz económica del país fue una cada vez mayor dependencia de la economía respecto a los dólares generados en el exterior, desvinculando en términos concretos la prosperidad del país y, por ende, la de las élites económicas de la producción nacional. Ambas tendencias se aceleraron con la adopción del dólar estadounidense como la moneda legal del país en 2000.

Desde el fin de la guerra, las antes paternalistas y a menudo brutales élites salvadoreñas se han globalizado crecientemente⁷. Con enormes inversiones en otros países de América Central e incluso en Estados Unidos, y ostentando con frecuencia otras nacionalidades, pueden ser ciudadanos modelo en el extranjero pero “en casa” siguen muy cómodos con sus privilegios y con la anémica fiscalización, haciéndose por lo general de la vista gorda ante la corrupción. Su aporte al bienestar general

⁶ Consultar: Farah, Douglas y Pamela Phillips Lum, Central American Gangs and Transnational Criminal Organizations: The Changing Relationship in a Time of Turmoil [Pandillas centroamericanas y organizaciones criminales transnacionales: las cambiantes relaciones en tiempos de conmoción], febrero de 2013, http://www.ibiconsultants.net/_pdf/central-american-gangs-and-transnational-criminal-organizations-update-for-publication.pdf.

⁷ Bull, Benedicte, “Diversified Business Groups and the Transnationalization of the Salvadoran Economy” [Grupos empresariales diversificados y transnacionalización de la economía salvadoreña], *Journal of Latin American Studies* 45 (mayo de 2013): pp. 265-295.

es mínimo, los impuestos en El Salvador son de los más bajos en América Latina y los ingresos del Estado provienen básicamente de impuestos sobre el consumo que mayormente penalizan a los ciudadanos de menores recursos⁸.

Falta de información confiable y de transparencia en materia de seguridad

Las política estadounidense de deportar a delincuentes vinculados con las poderosas pandillas de origen latinoamericano que operaban en Los Ángeles, a partir de 1996, es a menudo mencionada, justificadamente, como al origen de las tristemente célebres pandillas salvadoreñas, conocidas como *maras*. Lo que es menos sabido es que las leyes migratorias en EE.UU. prohibían a las autoridades de ese país compartir los antecedentes penales de los deportados, de modo que las autoridades de los países de origen no tenían idea de quiénes eran realmente estos recién llegados⁹. Un reportaje reciente publicado por el diario virtual *El Faro*, el medio de noticias digital más importante y respetado del país, muestra claramente al relatar la vida de un ex-pandillero que se encuentra en un programa de protección de testigos que lo que los salvadoreños deportados por EE.UU. hicieron fue realzar las habilidades de las pandillas juveniles locales que se habían formado hacia el final de la guerra¹⁰.

Armas fácilmente disponibles, combinadas con abundantes jóvenes varones desempleados que sabían usarlas, y habilidades criminales que provenían de los Estados Unidos vía los salvadoreños deportados, constituyeron los ingredientes de un poderoso cóctel de inseguridad. A mediados de la década de 2000, cuando los traficantes de cocaína procedente de Sudamérica abandonaron sus cada vez más vigiladas rutas marítimas tradicionales a través del Pacífico y el Caribe, y pasaron a utilizar el corredor de América Central, la mezcla se volvió explosiva y letal.

El crimen organizado no empezó a operar desde cero en la región, estableció alianzas con grupos locales. Los contrabandistas locales que tradicionalmente traficaban con bienes de lujo como automóviles, piezas arqueológicas o maderas preciosas, y con productos más prácticos como ganado, ya se habían diversificado durante la guerra, traficando con armas para todos los bandos: los contras, quienes contaban con el apoyo de EE.UU., y las guerrillas marxistas entrenadas en Cuba. En los últimos diez años, los contrabandistas han mutado una vez más para convertirse

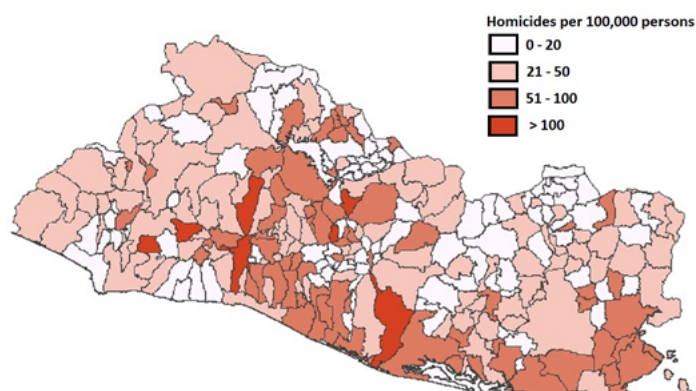
⁸ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, “Reflexiones sobre la tributación en América Central”. Boletín de Estudios Fiscales Nº 3, noviembre de 2005, <http://www.estimacionestributarias.com/archivos/tributacion%20en%20America%20Central%20ICEFI%20I.pdf>, y “Política fiscal salvadoreña, 2007-2013: diagnóstico y condicionantes financieros para la transición política de 2014”, <http://icefi.org/wp-content/uploads/2013/11/Diagn%C3%B3stico-fiscal-ESV.pdf>.

⁹ Arana, Ana, “How the Street Gangs Took Central America” [Cómo las pandillas callejeras tomaron América Central], *Foreign Affairs*, 84:3 (1 de mayo de 2005): <http://www.foreignaffairs.com/articles/60803/ana-arana/how-the-street-gangs-took-central-america>.

¹⁰ Martínez, Óscar, “El Estado contra Chepe Furia”, *Sala Negra*, 11 de marzo de 2013, <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201303/cronicas/11342/> y Martínez, Óscar y Juan Martínez, “La espina de la Mara Salvatrucha”, *Sala Negra*, 3 de marzo de 2014, http://www.salanegra.elfaro.net/es/201403/cronicas/14879/?st-full_text=3.

en transportadores de drogas y de personas, en alianza con los poderosos cárteles mexicanos que actualmente dominan la región¹¹.

A diferencia de sus vecinos Guatemala y Honduras en el Triángulo del Norte, El Salvador no posee grandes espacios carentes de control estatal donde el tráfico de drogas es la principal actividad, y donde el orden está garantizado por los capos del narcotráfico. El patrón en El Salvador consiste en enclaves locales establecidos a lo largo de las rutas del tráfico y alimentados por dinero proveniente de la droga, donde los capos de la mafia tienen conexiones políticas con todos los partidos; por ejemplo, el caso de Metapán cerca de la frontera con Guatemala¹².



Este mapa muestra las tasas de homicidio por cada 100,000 habitantes en cada municipio en El Salvador. Fuente: Creado por Carlos A. Mendoza, empleando tasas calculadas por él basadas en datos proporcionados por la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), el Instituto de Medicina Legal, la Fiscalía General de la República (FGR) y la Policía Nacional Civil (PNC).

¹¹ Inzunza, Alejandra S. y José Luis Pardo, “El Salvador busca su redención”, *Domingo El Universal*, 7 de diciembre de 2012, <http://bit.ly/1Eunr8Y>.

¹² Desde su base en Metapán, un pequeño pueblo en el departamento de Santa Ana ubicado cerca de la frontera con Guatemala, un grupo de traficantes conocido como el Cártel Taxis, controla una ruta de tránsito vital de cocaína que atraviesa el norte de El Salvador, desde la frontera con Honduras hasta la frontera con Guatemala. Con una red de colaboradores que supuestamente incluye a policías, soldados, jueces e integrantes de la legislatura nacional, el Cártel Taxis sería un actor clave en el negocio del tráfico de drogas en el Triángulo Norte. Según *El Faro*, la historia empezó con José Adán Salazar Umaña, prominente empresario hotelero y personalidad futbolística salvadoreña. *El Faro* también ha reportado que las autoridades lo han identificado como una figura importante en la industria de la droga al menos desde el año 2000. En la conducción de la organización lo acompañan Juan Umaña Samayoa, alcalde de Metapán, y Roberto Herrera, empresario local. Otros supuestos aliados clave incluyen a prominentes políticos como Armando Portillo Portillo, alcalde de Texistepeque, y Reynaldo Cardoza, miembro de la Asamblea Legislativa. Consultar: Corcoran, Patrick, “*Taxis Cartel Controls El Salvador Cocaine Route*” [Cártel de Taxis controla ruta de cocaína en El Salvador], *InSight Crime*, 18 de mayo de 2011, <http://www.insightcrime.org/news-analysis/taxis-cartel-controls-el-salvador-cocaine-route>. Consultar también: “Empresarios de Metapán exonerados al pagar al fisco”, *La Prensa Gráfica*, 26 de abril de 2014, <http://www.laprensagrafica.com/2014/04/26/empresarios-de-metapan-exonerados-al-pagar-al-fisco>. El 30 de mayo de 2014, la Casa Blanca incluyó a Salazar Umaña en su lista de personas designadas por delitos contra la Ley de Cabecillas Extranjeros del Narcotráfico [*Kingpin Act*] (Despacho de la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca, “*Letter from the President—Foreign Narcotics Kingpin Designation Act*” [Carta del Presidente—Ley de Designación de Cabecillas Extranjeros del Narcotráfico] 30 de mayo de 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/30/letter-president-foreign-narcotics-kingpin-designation-act>).

Existe un amplio consenso en cuanto a las principales fuentes de la violencia, a saber: el crimen organizado, particularmente el tráfico de drogas, las pandillas juveniles o *maras*, la violencia doméstica y los crímenes de odio. Sin embargo la escasa información disponible basada en evidencias es empleada con fines políticos, de modo que nadie sabe realmente quién es responsable de qué. ¿Quién está detrás del pasmoso número de homicidios? En enero de 2012, el Ministerio de Seguridad Pública afirmaba que las pandillas eran responsables por el 90 por ciento de los homicidios. Según la Policía Nacional Civil (PNC), este porcentaje era más bien de 29.85 por ciento. El Instituto de Medicina Legal (IML, más o menos equivalente a un departamento de medicina forense) de la Corte Suprema de Justicia informaba que sólo el 10 por ciento de los homicidios fueron cometidos por miembros de las pandillas (mientras que también señalaban que las causas del 67.8 por ciento de los homicidios eran desconocidas)¹³. En 2014, según la PNC, los miembros de las pandillas eran responsables por el 64 por ciento de los homicidios, porcentaje que duplica el estimado ofrecido por ellos mismos en 2012¹⁴.

En marzo de 2012, *El Faro* reveló que las dos principales pandillas, la Mara Salvatrucha (MS-13) y Barrio 18, habían declarado una tregua facilitada por el gobierno salvadoreño. La tregua¹⁵ había sido mediada por el capellán de las Fuerzas Armadas Salvadoreñas, Monseñor Fabio Colindres y un ex-comandante del FMLN, Raúl Mijango. Los líderes de las pandillas encarcelados habían acordado emitir una orden de alto a los asesinatos a cambio de mejores condiciones carcelarias. No resulta claro cómo ocurrió realmente la “negociación”. Lo que es evidente, al menos para el análisis, es que además de los dos mediadores hubo tres partes en la negociación: la Mara Salvatrucha, Barrio 18 y el gobierno salvadoreño, o al menos personas que actuaban como voceros de entidades del gobierno salvadoreño.

Se llevaron a cabo dos “mediaciones” distintas: una entre los líderes de las pandillas con el objetivo de reducir la violencia; y otra entre éstos y representantes del gobierno, que resultaría en la transferencia de los líderes de las pandillas de prisiones de alta seguridad hacia otras menos severas. El gobierno del entonces Presidente Mauricio Funes tuvo un manejo muy poco transparente de su papel en las negociaciones. Al principio negó estar al tanto de cualquier mediación; cuando la tregua empezó a dar frutos, el gobierno se presentó como facilitador de la negociación. Pero en última instancia, el General David Munguía Payés, actual

¹³ Chávez, Suchit y Jessel Santos, “IML quiere omitir causa de homicidios en informes”, *La Prensa Gráfica*, 13 de enero de 2012, <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/242809-impl-quiere-omitir-causa-de-homicidios-en-informes.html>.

¹⁴ “Intensifican reuniones por alza de homicidios”, *La Prensa Gráfica*, 30 de abril de 2014, <http://www.laprensagrafica.com/2014/04/30/intensifican-reuniones-por-alza-de-homicidios>.

¹⁵ Siguiendo el uso de periodistas y académicos salvadoreños, utilizamos el término “tregua” para referirnos a la reducción del número de homicidios acordado en febrero de 2012 desde la cárcel por los principales líderes de las pandillas.

Ministro de Defensa y ex-Ministro de Seguridad durante el gobierno de Funes, declaró haber ideado la iniciativa¹⁶.

Pese a una dramática disminución del número de homicidios, de 14 al día antes de la tregua hasta 4.5 al día en su nivel más bajo, las encuestas de opinión pública realizadas en 2012 y 2013 mostraron que apenas poco más del 50 por ciento de la población sentía que la tregua había ayudado a reducir la delincuencia¹⁷. El número de extorsiones siguió siendo muy alto y las desapariciones continuaron¹⁸.

La tregua fue avalada y respaldada por el Secretariado General de la Organización de Estados Americanos (OEA). El Embajador Blackwell, responsable del área de seguridad multidimensional de la organización, propuso la creación de un Comité Técnico para lo cual se pidió al Presidente Funes nombrar al General Munguía como delegado del gobierno. La tregua también recibió el público respaldo de un “Grupo Asesor Transnacional de Apoyo al Proceso de Paz en El Salvador”, convocado por la OEA para acompañar el proceso, y conformado por personas particulares pero con experiencia en acciones de pacificación con pandillas en distintos lugares, incluyendo Estados Unidos.

En setiembre de 2012, el Nuncio Apostólico invitó a unas cincuenta personalidades prominentes a integrar una “Comisión Humanitaria” concebida de manera imprecisa y que no llegó a resultado alguno. Una nueva iniciativa de respaldo se produjo a inicios del 2013, luego que el Comité Técnico anunciara una segunda fase de la tregua bautizada como “proceso de reducción del delito y la violencia” a ser implementado en cuatro municipalidades piloto—Santa Tecla, Ilopango, Sonsonate y Quezaltepeque—mientras se ofrecía su implementación en un total de 18 zonas de pacificación. La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Social (FUSADES) organizó el lanzamiento de la Fundación Humanitaria, una segunda versión de la Comisión Humanitaria, esta vez bajo la conducción de Antonio Cabrales, respetado a líder del sector empresarial¹⁹.

En El Salvador mientras tanto, se mantenía feroz la oposición a la tregua. El Fiscal General, el director del IML y el nuevo ministro de Seguridad y Justicia, Ricardo

¹⁶ Martínez, Carlos y José Luis Sanz, “La nueva verdad sobre la tregua entre pandillas”, *Sala Negra*, 11 de setiembre de 2012, <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201209/cronicas/9612/>.

¹⁷ ONUDD, *Global Study on Homicide 2013* [Estudio Mundial sobre Homicidios 2013], p. 46.

¹⁸ “Iglesia católica mantiene preocupación por casos de extorsión en El Salvador”, *La Página*, 24 de marzo de 2014, <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/79447/2013/03/24/iglesia-catolica-mantiene-preocupacion-por-casos-de-extorsion-en-El-Salvador>.

¹⁹ Whitfield, Teresa, “Mediating Criminal Violence: Lessons from the Gang Truce in El Salvador” [Mediando en situaciones de violencia criminal: lecciones de la tregua entre pandillas en El Salvador], *Oslo Forum Paper*, No.001 (Ginebra: Centro para el Diálogo Humanitario, junio de 2013), http://www.hdcentre.org/uploads/tx_news/Mediating-Criminal-Violence_01.pdf.

Perdomo, mantenían posiciones muy críticas. ARENA, sectores de la comunidad empresarial y la Embajada de EE.UU. también estaban en contra. La Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica inicialmente parecía apoyar a Monseñor Colindres y respaldar la tregua, pero muy pronto se distanció de ella, como también lo hicieron la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, la Universidad Centroamericana (UCA) manejada por la orden jesuita y otras universidades privadas. Al tiempo que aplaudían la reducción del número de homicidios y deploraban la cantidad de extorsiones que seguían ocurriendo, muchas organizaciones de la sociedad civil sostenían que la tregua no sólo era ilegal sino que, lo que resultaba más inquietante, había permitido a las pandillas fortalecer sus vínculos con el crimen organizado²⁰.

Luis Martínez, actual Fiscal General, lanzó una investigación penal en relación a la tregua y ya ha citado a interrogatorio a ambos mediadores, al ex-Vice Ministro de Seguridad y al ex-Director de Prisiones. También ha anunciado que el General Munguía es el próximo en su lista de convocados, sin embargo no ha sido convocado aún. Los delitos incluirían contrabando de computadoras y dispositivos móviles a las prisiones, y violaciones a la Ley de Proscripción de Pandillas de 2010²¹.

En cualquier caso, antes que el nuevo gobierno de El Salvador, liderado por el Presidente Salvador Sánchez Cerén, anunciara su intención de abandonar la tregua, el alto al fuego decretado por las pandillas empezó a mostrar signos de agotamiento, y el número de homicidios se ha incrementado sostenidamente a lo largo del año: durante los primeros 117 días del 2014, ocurrieron 1,035 asesinatos²². Este incremento de la violencia parece ser causado, al menos en parte, por una creciente animosidad entre dos grupos rivales del M18 (antes Barrio 18): Revolucionarios y Sureños. Adicionalmente, como demostración de fuerza, integrantes de las pandillas han venido emboscando y atacando a agentes de policía en diferentes partes del país, en zonas urbanas y rurales con armas de alto calibre. Guardias privados de seguridad han sido atacados en el centro de la ciudad de San Salvador, cerca del Mercado Central, el centro neurálgico del comercio al menudeo de la capital.

Analistas que estudian el tema de la seguridad han reportado que la MS-13, la pandilla más poderosa de la región, está incrementando significativamente sus capacidades de armamento, adquiriendo rifles automáticos tipo AK-47, junto con granadas, lanza-granadas y armas ligeras anti-tanque. Las pandillas parecen haber aprovechado el programa gubernamental rescate de armas, entregando sus armas viejas e inútiles, y utilizando el dinero recibido para adquirir armas provenientes de los arsenales existentes en Nicaragua de mejor calidad a precios menores.

²⁰ Martínez, Carlos y José Luis Sanz, “La nueva verdad sobre la tregua entre pandillas”.

²¹ Sanz, José Luis, “La tregua entre pandillas o el Estado en conflicto con la ley”, *El Faro*, 4 de marzo de 2013, <http://www.elfaro.net/es/201303/noticias/11225/>.

²² Beltrán Luna, Jorge, “PNC: 1035 homicidios en 117 días de 2014”, *El Diario de Hoy*, 28 de abril de 2014, http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=8739570.

Gran parte de su armamento, sin embargo, parece provenir de robos o compras a militares²³.

En respuesta al incremento de la violencia, durante sus últimos días en el cargo el gobierno de Funes pareció dar marcha atrás al establecer un comité de emergencia con la participación del Ministro de Seguridad, la Fiscalía General de la República (FGR) y la PNC, los sectores más críticos a la tregua. Los grupos de la sociedad civil opuestos a la tregua lanzaron una nueva iniciativa de “diálogo”, esta vez bajo la clara conducción del Ministro de Seguridad. Los participantes incluían a diversos representantes de confesiones protestantes y de la Iglesia Católica, diversas ONGs nacionales y la oficina local del PNUD.

La idea de crear “zonas de pacificación” como una segunda fase para la tregua no se materializó debido, entre otras cosas, a falta de fondos para apoyar los programas de reinserción para jóvenes que tratan de dejar las pandillas. No obstante, las iniciativas de diálogo han proliferado particularmente en el plano local, y varios intentos por “negociar” con miembros de las pandillas han sido considerados un relativo éxito²⁴.

Sin embargo, como respuesta al lanzamiento de la segunda fase de la tregua, el gobierno de EE.UU. designó a la MS-13 como una organización delictiva transnacional por su participación en “graves actividades criminales transnacionales, incluyendo el tráfico de drogas, secuestro, tráfico de personas, tráfico sexual, matanzas, asesinatos, asociación delictiva, chantaje, extorsión y delitos de inmigración”, facultando de este modo a las autoridades a dirigir acciones más agresivas contra este grupo²⁵. En relación al diálogo con los líderes de las pandillas, la Embajada de EE.UU. en El Salvador ha sido comprensiblemente crítica de la tregua pero ha adoptado un enfoque más cauteloso hacia las acciones más discretas realizadas a nivel local por algunos gobiernos municipales²⁶.

²³ Para consultar un análisis del armamento de las pandillas salvadoreñas, ver: Von Santos, Herard, “El armamento de las pandillas salvadoreñas: análisis de su letalidad, poder de fuego e implicancias de seguridad pública”, *Revista Policía y Seguridad Pública* 1(4), noviembre 2013-junio 2014, pp. 209-239, <http://cinc.ansp.gob.sv/revista/index.php/rpsp/article/view/93/93>.

²⁴ Tager, Ana Glenda e Isabel Aguilar Umaña, “La tregua entre pandillas salvadoreñas. Hacia un proceso de construcción de paz social”, Interpeace, 2013, <http://new.pensamientopenal.com.ar/sites/default/files/2014/03/latinoamerica03.pdf> y Martínez, Carlos, “Ilopango contra su sombra”, *El Faro*, 18 de marzo de 2014, http://www.salanegra.elfaro.net/es/201303/cronicas/11434/?st-full_text=0.

²⁵ Departamento del Tesoro de EE.UU., “*Treasury Sanctions Latin American Criminal Organizations*” [El Tesoro sanciona a organizaciones criminales latinoamericanas], 11 de octubre de 2012, <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg1733.aspx>.

²⁶ Santos, Jessel, “EUA lanza en Nejapa proyecto de prevención”, *La Prensa Gráfica*, 24 de abril de 2013, <http://www.laprensagrafica.com/eua-lanza-en-nejapa-proyecto-de-prevencion->. Martínez, Carlos y José Luis Sanz, “Tiembra la tregua en Ilopango”, *El Faro*, 7 de setiembre de 2013, <http://www.elfaro.net/es/201309/noticias/13231/>.

Asistencia de EE.UU. a El Salvador en materia de seguridad: el antes y el ahora

La asistencia de EE.UU. hacia El Salvador en materia de seguridad, en sus dos facetas, de aplicación de la ley y de consolidación institucional, tiene una larga historia²⁷. Durante el período 1972-1992, el gobierno estadounidense estuvo fuertemente involucrado en ambas facetas. Al tiempo que apoyaba a las fuerzas armadas, Washington trabajaba con las élites políticas para crear los fundamentos del régimen civil que terminó negociando la pacificación. A las fuerzas armadas, Washington les proporcionó equipos, entrenamiento, información confidencial y lineamientos estratégicos generales en sus esfuerzos contrainsurgentes. A las élites políticas les proporcionó los conocimientos técnicos sobre cómo funcionan los regímenes democráticos. Entre los programas de asistencia en cuanto a la construcción democrática, figura de manera prominente el programa de Administración de Justicia (AOJ) de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU. (USAID), el mayor programa de asistencia para la democracia en América Latina durante la década de 1980 e involucró, además de USAID, a los Departamentos de Estado y Justicia, y a la Agencia de Información de los EE.UU. (hoy cerrada).

Dicho programa, sin embargo, no rindió los resultados esperados. Independientemente de sus méritos técnicos, no logró abordar las causas centrales de la violencia en ese momento: a saber la hegemonía política de las élites económicas y los mecanismos tradicionales de ejercicio del poder. Tal como lo ha señalado Thomas Carothers: “Crear un programa de asistencia judicial para resolver el problema de los escuadrones de la muerte de la derecha, fue una manera de abordar el problema sin enfrentar el tema fundamental de la configuración del poder en El Salvador”. Refiriéndose más específicamente al Poder Judicial, añadía: “el sistema de justicia en El Salvador no se desmoronó como resultado de la guerra civil, causando con ello el torrente de violencia política de fines de las décadas de 1970 y 1980”²⁸. La afirmación de Carothers resulta importante porque resalta: a) el carácter de largo plazo de la violencia en El Salvador, y b) los erróneos supuestos que históricamente han socavado el alcance de la asistencia de los EE.UU. en materia de seguridad y democracia.

La violencia actual no es causada por la actividad de escuadrones de la muerte como

²⁷ El gobierno de EE.UU. define la asistencia en materia de seguridad como la capacitación, y suministro de equipos a las fuerzas de seguridad y a las agencias gubernamentales responsables de ellas. La asistencia en materia de seguridad se extiende también al sector justicia (e incluye tanto a las fuerzas del orden como al sistema carcelario programas de fortalecimiento del Estado de derecho, y acciones de estabilización). Consultar: Departamento de Estado, “*The Global Contingency Fund*” [El Fondo Global de Contingencia], <http://www.state.gov/t/pm/sa/gscf/index.htm>.

²⁸ Carothers, Thomas, *In the Name of Democracy: U.S. Policy Toward Latin America in the Reagan Years* [En nombre de la democracia: políticas de EE.UU. hacia América Latina durante los años de las administraciones Reagan], (Berkeley y Los Ángeles: University of California Press, 1991), p. 224.

era el caso en la década de 1980, sino por una combinación de factores alimentados por el crimen organizado y la violencia perpetrada por las pandillas callejeras. Sin embargo, al igual que en el pasado, Estados Unidos tiene dificultades para abordar el origen de la violencia y sus programas tienden a enfocarse en aspectos operativos y de corto plazo sin una adecuada consideración del panorama más amplio, que hoy se caracteriza por corrupción e impunidad generalizadas. Asimismo, al igual que en el pasado, “la cercanía de las autoridades estadounidenses a sus contrapartes salvadoreñas les hace perder objetividad”²⁹. Estas palabras, que describían el programa de AOJ de la década de 1980, resumen perfectamente la asistencia en materia de seguridad de EE.UU. en la actualidad.

La corrupción en la PNC ha sido ampliamente documentada. También ha sido bien publicitada la vinculación de oficiales del más alto nivel, incluyendo a un jefe de la policía, con reconocidos traficantes de drogas³⁰. En 2001, una investigación policial exhaustiva identificó a una serie de oficiales que habían presentado certificados falsos para obtener ascensos; actualmente, quince de esos oficiales ocupan puestos clave en la estructura de comando de la policía, e incluso algunos comandan unidades integradas por personal sometido a escrutinio ampliado³¹.

Hasta el final del conflicto interno, la asistencia policial había sido solo un componente secundario de la asistencia de seguridad en general que EE.UU. prestaba a El Salvador, enfocada en la lucha antisubversiva. En 1974, el Congreso había prohibido el uso de los fondos de ayuda estadounidense para entrenar a policías, construir prisiones o apoyar programas de inteligencia interna y vigilancia. Sin embargo, muy poco tiempo después de haber promulgado esta ley se hicieron una serie de excepciones temporales para permitir programas estadounidenses de asistencia policial en el exterior. Por ejemplo, el Acta de Autorizaciones para la Seguridad y el Desarrollo Internacional de 1983 permitía la capacitación en Estados Unidos para policías extranjeros en técnicas de lucha antiterrorista. En 1992, a través del Programa Internacional de Asistencia a la Capacitación para Investigaciones Penales, el Departamento de Justicia asignó US\$ 20 millones para

²⁹ Popkin, Margaret, *Peace without Justice: Obstacles to Building the Rule of Law in El Salvador* [Paz sin justicia: obstáculos para la construcción del Estado de derecho en El Salvador], (University Park: The Pennsylvania State University Press, 2000), p. 72.

³⁰ Silva Ávalos, Héctor, *Infiltrados. Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013)* (San Salvador: UCA editores, 2014).

³¹ “Informe señala nueve comisionados y cinco inspectores jefe con títulos irregulares,” *El Mundo*, 4 de noviembre de 2013, <http://elmundo.com.sv/informe-senala-nueve-comisionados-y-cinco-inspectores-jefes-con-titulos-irregulares-y> Martínez, Carlos y Roberto Valencia, “Hay pandilleros que hasta dan tumbes de droga en altamar a narcotraficantes locales”, *El Faro*, 27 de junio de 2011, <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201106/entrevistas/4576/>. Un ex-investigador de la PNC, quien pidió permanecer anónimo, expresó dudas sobre la confiabilidad de las pruebas de detección de mentiras. Entrevista con la autora realizada el 13 de mayo de 2014 en San Salvador.

entrenar y apoyar a la recientemente creada Policía Nacional Civil de El Salvador³². Ya en aquella época un informe de la Oficina General de Fiscalización de EE.UU. dado a conocer en setiembre de ese mismo año, identificaba un lento avance y responsabilizaba al gobierno de El Salvador por su falta de respaldo la formación de la fuerza policial³³.

En 1995, Gino Costa, integrante de la Misión de Paz de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), al extraer lecciones aprendidas en el proceso de creación de la nueva policía civil, decía: “Debe prestarse especial atención a la División de Investigación Criminal, por cuanto carece de personal suficiente para realizar sus operaciones lo que explica a su vez parcialmente la incapacidad de la PNC de combatir el crimen organizado, que aumenta día a día en el país³⁴. ¡Esto lo dijo hace casi 20 años!³⁵

Actualmente la asistencia que recibe El Salvador proviene de diversas fuentes presupuestales, transita por diferentes canales y en diversos “paquetes” —CARSÍ es uno de ellos.

En términos programáticos, los lineamientos generales de la cooperación bilateral para El Salvador son trazados por el programa Asocio para el Crecimiento (PFG), un programa innovador de ayuda externa concebido por la Administración Obama como instrumento coadyuvante para superar los obstáculos al desarrollo económico. El PFG enfatiza la colaboración bilateral y la apropiación de la estrategia por parte del país anfitrión. Hasta la fecha, el PFG sólo está siendo implementado en cuatro países en todo el mundo: Filipinas, Ghana, Tanzania y El Salvador.

Tras la visita del Presidente Obama a El Salvador en marzo de 2011, un equipo compuesto por especialistas estadounidenses y salvadoreños analizó conjuntamente

³² Johnson, Stephen, Johanna Mendelsohn Forman y Katherine Bliss, *Police Reform in Latin America: Implications for U.S. Policy* [Reforma policial en América Latina: consecuencias para las políticas estadounidenses], (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, febrero de 2012), p. 17, https://csis.org/files/publication/120228_Johnson_PoliceReform_web.pdf.

³³ Contraloría General de EE.UU., “*Aid to El Salvador: Slow Progress in Developing a National Civilian Police*” [Asistencia a El Salvador: lento avance en el desarrollo de una policía nacional civil], 1992, <http://www.gao.gov/products/NSIAD-92-338>.

³⁴ Costa, Gino, “*The United Nations Reform of the Police in El Salvador*” [Reforma de la policía auspiciada por Naciones Unidas en El Salvador], en: Instituto de Estudios sobre Políticas de Singapur e Instituto de las Naciones Unidas para la Capacitación y la Investigación (UNITAR), *The Role and Functions of Civilian Police in United Nations Peace Keeping Operations: Debriefing and Lessons* [Papel y funciones de la policía civil en las Operaciones de Paz de Naciones Unidas: Rendición de cuentas y lecciones] (Londres: Kluwer Law International, 1996), p. 79.

³⁵ Amaya Cobar, Edgardo A., “Quince años de reforma policial en El Salvador: avances y desafíos”, *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 2 (setiembre de 2007): pp. 127-144, http://www.flacsoandes.org/urvio/img/INV_SV_URV2.pdf.

los factores que limitaban el desarrollo económico del país e identificó la delincuencia y la inseguridad, así como la baja productividad, como los escollos más importantes. En noviembre de 2011, los países firmaron un Plan de País de Acción Conjunta (JCAP) con el fin de luchar contra barreras identificadas. De las 19 metas que el PFG tiene para El Salvador, 14 corresponden a temas relacionados con la delincuencia y la inseguridad, y las iniciativas diseñadas para alcanzar esas metas son financiadas en su mayoría con fondos de CARSI.

El PFG no involucra el compromiso de fondos nuevos, su carácter novedoso estriba en la nueva metodología de ayuda. A través de su implementación, el gobierno de EE.UU. está empleando la nueva metodología de cooperación internacional diseñada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico³⁶ (OCDE). Los principales lineamientos de esta metodología son dos: mayor cooperación entre los donantes (agencias y gobiernos) y mayor participación de los gobiernos anfitriones³⁶. Los propósitos del PFG son también más limitados que los de los programas tradicionales de cooperación, enfocándose en objetivos específicos que contribuyan a mitigar los efectos de la violencia en el desarrollo humano. Se hace un gran énfasis en transferencia de capacidades más que de fondos. En el caso salvadoreño, la estrategia es dual: consolidación institucional, y prevención de la violencia y la delincuencia.

Otra innovación es el énfasis que se le da a la evaluación. El JCAP negociado entre los dos gobiernos incluye un proceso muy riguroso de evaluación y monitoreo: reportes públicos de desempeño semi-anales, basados en indicadores y puntos de referencia compartidos, un análisis anual bilateral de alto nivel que va acompañado de un foro público, y evaluaciones realizadas por terceros a medio período y al final del proceso.

Los negociadores binacionales identificaron 14 variables para la evaluación del trabajo en temas de seguridad:

1. Fortalecimiento de las instituciones del sector justicia
2. Mejores procedimientos de justicia penal
3. Reducción del impacto de la delincuencia sobre las empresas
4. Reducción del impacto de la delincuencia sobre los usuarios del transporte público
5. Confiscación de activos de las organizaciones criminales

³⁶ “Ahora es la norma que los receptores de asistencia forjen sus propias estrategias nacionales de desarrollo con sus parlamentos y electorados (**apropiación**); que los donantes apoyen estas estrategias (**alineamiento**) y trabajen para racionalizar sus acciones en el país (**armonización**); que las políticas de desarrollo se orienten a alcanzar metas claras, y que el avance hacia tales metas sea monitoreado (**resultados**); y que tanto los donantes como los receptores sean conjuntamente responsables por alcanzar estas metas (**fiscalización mutua**)”. Consultar: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “*Paris Declaration and Accra Agenda for Action*” [Declaración de París y Agenda de Accra para la acción], <http://www.oecd.org/development/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>.

6. Fortalecimiento del Servicio Civil de El Salvador
7. Promoción de un diálogo nacional amplio para mejorar la seguridad pública
8. Ayuda a jóvenes en riesgo con mejores oportunidades económicas
9. Fortalecimiento de la PNC
10. Mayores oportunidades de educación para jóvenes en municipalidades de alto riesgo
11. Prevención de la delincuencia y la violencia en municipios clave y apoyo a reformas
12. Reducción del hacinamiento en las prisiones
13. Mejor seguridad en las prisiones
14. Agilizar los procesos de extradición para combatir la delincuencia

En la lista del segundo informe correspondiente a 2012, todos los indicadores de éxito de los objetivos planteados habían sido alcanzados excepto dos (6 y 14); en agosto de 2013, los rubros 4, 5 y 6 estaban rezagados³⁷.

Simultáneamente, USAID ha lanzado una convocatoria para presentar propuestas (RFP) para monitorear y evaluar sus actividades en El Salvador. La RFP solicita asesoría técnica para actividades de evaluación a nivel de unidades operativas. Estas acciones informarán la toma de decisiones de USAID El Salvador facilitarán la gestión de programas, y la dirección estratégica de largo plazo y permitirán a la misión de USAID/El Salvador cumplir con las políticas de evaluación de la agencia. Es interesante señalar que la evaluación incluirá a los programas PFG.

Pese a la importancia estratégica de PFG, el programa de asistencia en materia de seguridad que es mencionado con más frecuencia es CARSI, la “estructura de implementación y financiamiento” de la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central³⁸. Y desafortunadamente, pese a todos los esfuerzos desplegados por EE.UU., los indicadores de homicidios en Guatemala, El Salvador y Honduras han permanecido básicamente inalterados (y, en el caso de El Salvador, en el que sí disminuyeron temporalmente, fue como consecuencia de la tregua entre pandillas, a la que, como hemos mencionado Washington se opuso.)³⁹.

³⁷ Departamento de Estado de EE.UU., “Asocio para el Crecimiento. El Salvador-Estados Unidos de América. Tercer Informe Semestral. Noviembre 2012-Mayo 2013”, agosto de 2013, http://photos.state.gov/libraries/elsavador/92891/SEP_2013/PFG%20Scorecard%20III%20SPANISH.pdf.

³⁸ Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado de EE.UU., “*The Central American Citizen Security Partnership*” [La alianza por la seguridad ciudadana de América Central], 29 de marzo 2012, <http://www.state.gov/documents/organization/187331.pdf>.

³⁹ Oficina de Fiscalización del Gobierno de Estados Unidos, “*Report to the Caucus on International Narcotics Control, U.S. Senate. Central America. U.S. Agencies Considered Various Factors in Funding Security Activities, but Need to Assess Progress in Achieving Interagency Objectives*” [Informe ante el Comité sobre Control Internacional de Estupefacientes, Senado de EE.UU. América Central. Agencias estadounidenses consideraron diversos factores con respecto al sobre financiamiento de actividades de seguridad, pero precisan evaluar avances en el logro de objetivos Inter-agenciales], GAO-13-771, setiembre de 2013, p. 9, <http://www.gao.gov/>

Las cinco metas declaradas de CARSI son regionales, a saber:

1. Crear calles seguras para los ciudadanos de la región;
2. Desbaratar el movimiento de criminales y de contrabando hacia, dentro de y entre las naciones de América Central;
3. Apoyar el desarrollo de gobiernos centroamericanos fuertes, capaces y fiscalizables;
4. Restablecer una efectiva presencia, servicios y seguridad del Estado en comunidades en riesgo; y
5. Promover mayores niveles de coordinación y cooperación entre las naciones de la región, otras contrapartes internacionales y donantes para combatir las amenazas a la seguridad regional⁴⁰.

En el sitio web del Departamento de Estado las metas de CARSI son descritas con mayor especificidad e identificadas como: mejoramiento de la protección de fronteras, aplicación de la ley, modernización del sector de seguridad y justicia, y promoción de la policía comunitaria⁴¹. No se hace mención formal de drogas o de tráfico de estas sustancias lo que probablemente obedezca a un cambio de énfasis en el PFG.

Si bien las cinco metas originales de CARSI han sido incorporadas al PFG, a diferencia de éste último, que implica una nueva manera de trabajar en la cooperación internacional, CARSI ha sido descrito por funcionarios del Departamento de Estado y por expertos de USAID tanto en Washington como y en San Salvador como un flujo financiero que ha permitido a las diferentes agencias del gobierno de los EE.UU. ampliar, potenciar o complementar el trabajo que ya venían realizando.

Por ejemplo, muchos de los proyectos y actividades identificados en la primera Carta de Acuerdo firmada por los dos gobiernos dentro del marco de la Iniciativa Mérida (precursora de CARSI) han sido extendidos en varias ocasiones con fondos de CARSI. Estos son: 1) las unidades cuyo personal ha sido sometido a escrutinio ampliado y las unidades de investigación sensible que trabajan como contrapartes de la Agencia Anti-Drogas (DEA); 2) la Iniciativa Transnacional Anti-Pandillas a la que también apoya la Agencia Federal de Investigaciones (FBI) con agentes desplegados

[assets/660/658145.pdf](#).

⁴⁰ Oficina de Asuntos Públicos del Departamento de Estado de EE.UU., “*The Central America Regional Security Initiative: A Shared Partnership*” [La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central: una alianza compartida], 5 de agosto de 2010, <http://www.state.gov/documents/organization/145956.pdf> y Oficina de Asuntos Públicos del Departamento de Estado “*The Central America Regional Security Initiative: A Shared Partnership—Fact Sheet*” [La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central: una alianza compartida—Hoja Informativa], 5 de agosto de 2010, <http://www.state.gov/r/pa/scp/fs/2010/145747.htm>.

⁴¹ Departamento de Estado de EE.UU., “*Central America Regional Security Initiative*” [Iniciativa Regional de Seguridad para América Central], (información tomada el 6 de mayo de 2014), <http://www.state.gov/p/wha/rt/carsi/>.

Proyectos CARSI de Reforma y Fortalecimiento Institucional en El Salvador

Policía	Fiscalía/MP	Poder Judicial	Cárceles	Otro Tipo de Prevención Centrada en la Aplicación de la Ley
<ul style="list-style-type: none"> - Expansión del modelo de policía comunitaria - Fortalecimiento de las capacidades anti-corrupción - Programa de la Delegación Policial Modelo - Profesionalización de la policía (establecimiento de trayectoria profesional, certificación de estándar internacional del sistema de gestión de calidad) - Promoción de la supervisión por parte de la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> - Centro de Monitoreo Electrónico (Fiscalía General) 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación del código de procedimientos penales - Mejores prácticas para procesamiento de casos penales - Efectividad y fiscalización de jueces y fiscales - Apoyo a comités para combatir la extorsión de empresas, en particular se empresas de transporte público - Implementación de nueva ley de extinción de dominio - Mejores y más transparentes mecanismos de fiscalización de jueces, funcionarios judiciales y fiscales; Evaluación eficaz de los jueces 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo administrativo: manejo de casos y sistemas/procedimientos de clasificación - Acciones para reducir la detención previa al juicio - Programas para la rehabilitación de prisioneros (<i>Yo Cambio</i>, etc.) - Mejores en celdas 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación de patrones de delitos - Despliegue del sistema de análisis COMPSTAT (o equivalente) - Proyecto Alianza Soluciones GDA (que apoya la investigación para informar decisiones de prevención de la delincuencia)

Fuentes: Departamento de Estado de EE.UU., “Plan de Gastos de las Asignaciones Complementarias para el Año Fiscal 2008: México, América Central, Haití y República Dominicana”, s.f.; Departamento de Estado de EE.UU., “Plan de Gastos de las Asignaciones para el Año Fiscal 2009: México, América Central, Haití y República Dominicana”, s.f.; Departamento de Estado de EE.UU., “Plan de Gastos de las Asignaciones para el Año Fiscal 2010: América Central—Iniciativa Regional de Seguridad para América Central”, s.f.; Departamento de Estado de EE.UU., “Hoja de Transmisión de Notificación del Congreso”, 11 de agosto de 2011; Departamento de Estado de EE.UU., “Plan de Gastos del Congreso para el Año Fiscal 2012: Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI)”, s.f.; Departamento de Estado de EE.UU., “Plan de Gastos del Año Fiscal 2013—Iniciativa Regional de Seguridad para América Central”, 10 de setiembre de 2013; y Departamento de Estado de EE.UU., Agencia Internacional sobre Estupefacientes y Aplicación de la Ley, “Resumen de Proyectos Financiados por CARSI INL”, 16 de abril de 2014.

en la región; 3) el mejoramiento de recursos y equipos policiales (por ejemplo: equipos de protección individual, comunicaciones básicas, mejores vehículos, computadoras, y equipos para detección de estupefacientes y explosivos); 4) manejo de prisiones; y 5) establecimiento de una Academia Internacional para las Fuerzas del Orden⁴². Todas estas iniciativas originalmente antidrogas son ahora consideradas parte del PFG.

Ahora bien, el compromiso tibio de las autoridades salvadoreñas con el fortalecimiento del Estado de derecho, no es la única razón por la cual CARSI ha enfrentado problemas. En efecto en nuestro análisis la efectividad de CARSI también ha sido socavada por al menos tres tensiones básicas presentes desde el inicio (cuando era sólo un componente secundario de la Iniciativa Mérida más enfocada en México). En primer lugar la tensión regional-bilateral. En efecto, CARSI fue concebida como una iniciativa regional, sin embargo, las negociaciones referidas a la asistencia concreta se llevan a cabo de manera bilateral, lo cual ha enturbiado la naturaleza regional de la iniciativa dado que cada país centroamericano tienen sus propias prioridades que a veces son divergentes e incluso contradictorias. Como ya se ha mencionado, la estrategia tenía dos conjuntos de objetivos, objetivos de la guerra contra las drogas versus objetivos de consolidación institucional que en abstracto podían parecer como complementarios pero que en la fase de implementación concreta se contraponen. Finalmente un problema diacrónico, en muchos casos, como también ha sido mencionado, los proyectos habían sido concebidos e implementados por las diferentes agencias estadounidenses antes de que CARSI y PFG fueran creados, por lo que tuvieron que ser “actualizados” a posteriori para adecuarse a la estrategia de CARSI primero y, más recientemente, la del PFG.

Desde las primeras fases de implementación de la Iniciativa Mérida, los programas de la Oficina Internacional de Estupefacientes y de Aplicación de la Ley (INL) del Departamento de Estado en El Salvador han tenido como objetivos el fortalecimiento de la capacidad de las fuerzas del orden para combatir el tráfico de drogas, las pandillas y el lavado de dinero; contribuir a la reforma del sector judicial y a mejorar la calidad de las investigaciones y procedimientos judiciales. Asimismo han contribuido a aminorar el hacinamiento en las cárceles y las deficiencias en el sistema penal. USAID, por su parte, ha enfocado sus actividades en programas de desarrollo económico y prevención del delito y la violencia, mientras que el Comando Sur de los EE.UU. (SOUTHCOM) se concentra en proporcionar equipos, y capacitación a las unidades especiales. Por ejemplo SOUTHCOM ayudó a establecer un comité de coordinación inter-agencias salvadoreñas, el Grupo Conjunto Cuscatlán (GCC), para integrar mejor el trabajo de la PNC, la Fiscalía General de la República, las Fuerzas Armadas, las aduanas y las autoridades portuarias. El GCC sería además la

⁴² Departamento de Estado de EE.UU., “*Project Descriptions in El Salvador*” [Descripciones de proyectos en El Salvador], <http://sansalvador.usembassy.gov/news/2009/special/merida/project.html>.

contraparte salvadoreña del del Centro Operativo de Avanzada antidrogas ubicado en Comalapa.

Resulta curioso, por decirlo de alguna manera, que el Comisionado Godofredo Miranda Martínez, ex-director de la División Anti-Drogas de El Salvador, quien fuera investigado por vínculos con organizaciones de tráfico de drogas (DTO) en este país y por ocultamiento de evidencia, se desempeñe como comandante del GCC. Más aún, es todavía más desconcertante cuando es de conocimiento público que la investigación realizada por la oficina de asuntos internos fue motivada por una queja que provino del congresista estadounidense Jim McGovern⁴³. Un artículo publicado en 2013 en *Diálogo*, boletín digital elaborado por el Comando Sur, destacaba los éxitos del GCC en cuanto a interdicción de drogas y citaba ampliamente al Comisionado Miranda⁴⁴.

La asistencia de EE.UU. al GCC está codificada en una Carta de Acuerdo fechada en enero de 2009 como parte de CARSI. El acuerdo también facilita la coordinación del GCC con el Comité Conjunto Inter-Agencias Sur (JIATF Sur), ubicado en Key West y encargado de coordinar operaciones de monitoreo y detección del tráfico de drogas entre agencias e internacionalmente y constituye uno de los pilares de la guerra contra las drogas en las Américas. El GCC también ha estado activamente involucrado en las maniobras conjuntas conocidas como Operación Martillo, acciones liderada por JIATF Sur con el objeto de neutralizar a las organizaciones criminales transnacionales en América Central.

A diferencia de lo que pretende PFG, CARSI no ha tratado de cambiar la tradicional división burocrática del trabajo. Sin embargo, las metas originales de CARSI sí se han diluido debido a la erosión natural que sufren los objetivos de la cooperación internacional en la medida en que los programas pasan por las diferentes fases que van desde lo político a lo operativo pasando por lo administrativo.

En el caso de la asistencia en materia de seguridad de EE.UU. hacia El Salvador, podemos distinguir como una primera etapa las amplias iniciativas anunciadas a nivel Presidencial: la Iniciativa Mérida (lanzada por el Presidente George W. Bush) y el PFG (por el Presidente Obama) o a nivel del Departamento de Estado como las declaraciones de la Secretaria de Estado Hillary Rodham Clinton en cuanto a la necesidad de “fortalecer el Estado de derecho, atacar frontalmente a las organizaciones criminales, rehabilitar a quienes caen en la delincuencia y prevenir que los jóvenes quiebren la

⁴³ “Ascienden a Godofredo Miranda”, *Diario Digital Contra Punto*, 15 de abril de 2012, <http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/politica-gobierno/ascienden-a-godofredo-miranda>. Consultar también: Silva, Héctor, “Purging El Salvador’s National Police: Mission Impossible” [Depurando a la Policía Nacional de El Salvador: misión imposible], *InSight Crime*, 15 de noviembre de 2014, <http://www.insightcrime.org/news-analysis/purging-el-salvadors-national-police-mission-impossible>.

⁴⁴ Danker, Daisy Carolina, “A Common Front Against Drug Traffickers” [Un frente común contra los traficantes de drogas], *Diálogo*, 1 de abril de 2013, http://dialogo-americas.com/en_GB/articles/rmisa/features/viewpoint/2013/04/01/feature-pr-6.

ley, extirpar la corrupción, y garantizar instituciones fiscalizables y eficaces”⁴⁵. Los enunciados de la Sra. Clinton son sin duda más concretos, pero aún muy generales.

En los tres ejemplos estas primeras formulaciones reflejan objetivos políticos que no han sido aún adulterados como producto del estira y encoge que caracteriza a toda negociación. La segunda formulación resulta de negociaciones que poco tienen que ver con América Central guarda más bien relación con las dinámicas de política interna de EE.UU., que pueden ser rivalidades burocráticas (Defensa, Seguridad Interna y de Estado, por ejemplo) o negociaciones entre el Departamento de Estado y el Congreso con respecto a las asignaciones presupuestarias. La tercera fase de cualquier programa de ayuda es usualmente la que abre el acuerdo entre los gobiernos, en este caso de Estados Unidos y El Salvador, codificada en una “Carta de Acuerdo”, en el caso de la INL, o un “Acuerdo de Objetivos Estratégicos” en el caso de USAID. Es a este nivel que las diferentes agencias gubernamentales dejan su huella burocrática y que el gobierno salvadoreño negocia de acuerdo a sus prioridades políticas más amplias. La cuarta etapa la constituye la etapa de ejecución propiamente dicha y la determina la manera cómo las instituciones ejecutoras nacionales o locales del país anfitrión implementan los proyectos específicos. Por ejemplo, la manera en que la PNC implementa la doctrina de policía comunitaria y cuán comprometida está con ese enfoque. Otros ejemplos serían la prioridad que la Fiscalía General le otorga a la capacitación de los fiscales especializados para implementar la recientemente adoptada ley de extinción de dominio, o la voluntad política de los partidos de votar una ley de lavado de dinero compatible con los estándares internacionales. El nivel de compromiso por parte de los actores nacionales, va a afectar sin lugar a dudas la las posibilidades de éxito factibilidad de cualquier proyecto de cooperación. Incluso en el plano municipal. Por ejemplo, el compromiso real del gobierno municipal con los programas para jóvenes (que son muchos) será crucial para el éxito de los proyectos de cooperación internacional de apoyo a programas de formación vocacional.

En esta última etapa, la fase de implementación real los equipos técnicos se encargan de poner los planes en acción. Trabajan en el terreno con especialistas de desarrollo o seguridad. En esta etapa USAID tiende a diversificar sus contrapartes lo cual a menudo conlleva una duplicación de esfuerzos y una poco saludable competencia ya sea entre las empresas privadas especializadas en proyectos de desarrollo o entre las oenegés nacionales. Entre la declaración política y la implementación del proyecto, el camino recorrido es muy largo y el proceso decisorio se ve sometido en cada etapa a tensiones muy fuertes que tienden a desnaturalizar los objetivos originales.

⁴⁵ Oficina de Asuntos Públicos del Departamento de Estado de EE.UU., “Central America Regional Security Initiative: Capable Governments” [Iniciativa Regional de Seguridad para América Central: gobiernos capaces], 6 de febrero 2012, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/02/20120208163306su0.9403301.html#ixzz39RkkSM8i>.



Además de las limitaciones estructurales en los procesos de política pública descritas arriba, otra causa de preocupación muy importante es de índole Política (con P mayúscula): el hecho de que dos de las causas más importantes de la inseguridad en América Central siguen estando fuera del campo de la política exterior. Más aún, constituyen dos áreas muy controvertidas en la agenda política interna de EE.UU., a saber, las políticas migratorias y las regulaciones con respecto a las armas de fuego. Para la opinión pública en América Central resulta muy difícil entender por qué el gobierno del Presidente Obama parece hacer tan poco en relación con las deportaciones o con el tráfico de armas.

En relación con las deportaciones, el problema se remonta a los años 1990. Después de los disturbios ocurridos en 1992 en la ciudad de Los Ángeles, la policía culpó a las pandillas locales, incluyendo a la Mara Salvatrucha (MS-13) de la mayoría de los saqueos y del estallido de la violencia⁴⁶. Como consecuencia, California endureció su legislación anti-pandillas, y a partir de ese momento juzgó a los jóvenes integrantes de pandillas como adultos y no como menores de edad, lo cual resultó en que cientos de jóvenes latinos fueran enviados a prisión. En 1994, California aprobó su propia versión de políticas de “mano dura” y “puño de hierro” con la legislación conocida como “a la tercera va la vencida”, en virtud de la cual se incrementaron dramáticamente las sentencias para aquellos condenados tres o más veces por delitos graves.

En 1996, como respuesta al acelerado aumento de la inmigración ilegal, el Congreso promulgó una nueva legislación restrictiva, la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad de los Inmigrantes (IIRIRA). De acuerdo a la nueva ley quienes no fueran ciudadanos y fuesen sentenciados a un año o más de prisión serían, una vez purgadas sus sentencias, repatriados a sus países de origen. La ley preveía incluso en caso de delito grave que los ciudadanos naturalizados fueran despojados de la ciudadanía y expulsados. Como resultado, entre los años 2000 y 2004, se calcula que unos 20,000 jóvenes delincuentes centroamericanos fueron deportados a sus países de origen⁴⁷.

En 2008, la Administración Bush lanzó un nuevo programa de deportación llamado “Comunidades Seguras” concebido como una colaboración entre las policías locales y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) por medio del cual los no ciudadanos quedan fichados en el sistema de justicia penal de EE.UU. Durante décadas, las jurisdicciones locales habían compartido con el FBI las huellas digitales de las personas que eran arrestadas, para ver si tenían antecedentes penales. Bajo el programa de Comunidades Seguras, el FBI debía reenviar las huellas al

⁴⁶ Arana, Ana, “*How the Street Gangs Took Central America*” [Cómo se apoderaron de América Central las pandillas callejeras].

⁴⁷ *Ibid.*

Departamento de Seguridad Interna para verificar su estatus migratorio. En 2013 el programa había sido expandido, de las 88 jurisdicciones en las que se implementó en 2009, a las 3,181 jurisdicciones de aplicación de la ley en todo el territorio estadounidense. En la actualidad el DHS realiza unas 400,000 deportaciones al año, de las cuales el 95 por ciento son de latinoamericanos: mexicanos, guatemaltecos, hondureños y salvadoreños principalmente⁴⁸.

Cinco días a la semana, dos aviones cada uno con alrededor de 250 personas a bordo aterrizan en el aeropuerto de Comalapa en El Salvador – y esta cifra no considera a los menores de edad⁴⁹. Muchos de los deportados emprenden rápidamente de nuevo el viaje hacia el norte, y muchos de los que no pueden regresar se unen a las pandillas⁵⁰.

Recientemente como respuesta a las reiteradas demandas de las autoridades centroamericanas de que compartan los historiales penales completos de los deportados con expedientes delictivos, las autoridades de migración estadounidenses han empezado a compartir información. El ICE no brinda los antecedentes penales completos de los deportados, pero puede brindar información con respecto a las razones de la expulsión. El ICE tampoco indica la afiliación a pandillas a menos que ésta haya sido la razón primordial para la deportación, pero los oficiales de las fuerzas del orden en los países receptores pueden contactar al FBI para solicitar verificación de antecedentes penales de los deportados con antecedentes penales. Con apoyo de fondos CARSI, ICE y el FBI están desarrollando un programa piloto llamado Programa de Información de Antecedentes Penales con el fin de brindar mayor información a las autoridades salvadoreñas sobre deportados que han cumplido condenas. El gobierno de EE.UU. actualmente no financia ningún programa de reintegración de deportados para adultos en América

⁴⁸ Rosenblum, Marc R. y Doris Meissner, con Claire Bergeron y Faye Hipsman, *The Deportation Dilemma: Reconciling Tough and Humane Enforcement* [El Dilema de la deportación: reconciliando la aplicación de la ley de manera severa y humanitaria], (Washington, DC: Instituto de Políticas sobre Migración, abril de 2014), <http://www.migrationpolicy.org/research/deportation-dilemma-reconciling-tough-humane-enforcement>.

⁴⁹ Rodas de Mendoza, Ana Irma (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, Vice Ministerio de Salvadoreños en el Exterior) en discusión con la autora, 7 de febrero de 2014.

⁵⁰ Entrevistas con Ana Irma Rodas de Mendoza del Ministerio de Relaciones Exteriores y Larissa Brioso, investigadora de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 4 de febrero de 2014, y una conversación informal con los integrantes del Observatorio Ciudadano sobre Violencia de Ciudad Arce (La Libertad), 26 de marzo de 2014. Para consultar un análisis psicológico de la decisión de emigrar y retornar, ver Gaborit, Mauricio et al., “La esperanza viaja sin visa. Jóvenes y migración indocumentada de El Salvador”, (San Salvador: UNFPA, Ministerio de Relaciones Exteriores, y Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2012), p. 195, http://www.unfpa.org/sv/index.php?option=com_content&view=article&id=545:la-esperanza-viaja-sin-visa&catid=37:nacionales. Para un análisis del origen de la violencia de las pandillas, consultar Cruz, José Miguel, “Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica”, Estudios Centroamericanos (ECA) pp. 685-686: pp. 1155-1182, http://www.uca.edu.sv/publica/ued/eca-proceso/ecas_anter/eca/2005/685-686/art5-eca-685-686.pdf.

Central, aunque lo ha hecho en el pasado⁵¹.

La crisis más reciente que involucra a migrantes menores de edad huyendo hacia Estados Unidos, añadirá una capa adicional de complejidad al viejo problema. Si los jóvenes son deportados en grandes números, como podría ser el caso, regresarán a sus países con el estigma añadido de la deportación, y la presunción de afiliación a las pandillas, dado que ésta ha sido la experiencia en el pasado. Para muchos en El Salvador, todo joven deportado es sospechoso de ser integrante de las pandillas. Si de por sí esa es la percepción entonces, ¿por qué no hacerse marero?

La existencia de un importante mercado ilegal de armas de fuego en El Salvador hace esta situación aún más explosiva. Las armas siguen siendo abundantes y fáciles de conseguir. Es cierto que no todas provienen de Estados Unidos, sin embargo, la presencia creciente de los narcotraficantes mexicanos en la región ha contribuido a que aumente la disponibilidad de armas de origen estadounidense⁵². Existe un importante mercado negro de armas en el que los potenciales compradores encuentran armas de fuego y explosivos de todo tipo y de las fuentes más variadas. De acuerdo con datos de la ATF, casi la mitad de las armas confiscadas el año pasado en El Salvador tenían como origen Estados Unidos⁵³. Muchas de estas armas fueron importadas de manera legal ya sea por agencias del gobierno o por las fuerzas del orden, pero gracias al sistema de rastreo virtual de la ATF, se ha podido establecer que un número considerable provenía de la venta al menudeo en los Estados Unidos. Es decir, fueron vendidas por comerciantes de armas en Estados Unidos, a menudo ubicados cerca de la frontera, y luego transportadas hacia el sur, típicamente escondidas en vehículos aunque a veces también en Estados Unidos enviadas vía carga aérea, en embarques marítimos o incluso empacadas en el equipaje de vuelo⁵⁴. El flujo del tráfico de armas desde Estados Unidos hacia

⁵¹ Meyer, Peter J. y Clare Ribando Seelke, “*Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress*” [Iniciativa Regional de Seguridad para América Central: antecedentes y temas de política para el Congreso], Servicio de Investigación del Congreso, mayo de 2014, p. 22, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41731.pdf>.

⁵² Harry Peñate, responsable para América Central en la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de los EE.UU. (ATF), citado por Eva Saiz, “El 60 por ciento de las armas de fuego rastreadas en El Salvador proviene de EEUU”, *El País*, 6 de enero de 2014, http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/29/actualidad/1388337229_853927.html.

⁵³ Oficina de Inteligencia Estratégica e Información, Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de EE.UU. (ATF), *ATF Central America* [ATF América Central], 10 de marzo de 2013, Presentación en PowerPoint, https://www.atf.gov/sites/default/files/assets/statistics/TraceData/TraceData_Intl/2013/central_america_-_cy_2013.pdf.

⁵⁴ MacGillis, Alec, “*America’s Wild West Gun Laws Are Helping Fuel the Border Crisis: The Unwanted Traffic Between the U.S. and Central America Goes Both Ways*” [Leyes estadounidenses de tenencia de armas inspiradas en el antiguo oeste alimentan la crisis fronteriza: el tráfico no deseado entre EE.UU. y América Central va en dos direcciones], *The New Republic*, 20 de julio de 2014, <http://www.newrepublic.com/article/118759/nra-and-gun-trafficking-are-adding-fuel-border-migrant-crisis>.

América Central se ha hecho tan fuerte que la ATF expandió su sistema de rastreo e-Trace hasta América Central y ha nombrado a un “asesor regional sobre armas de fuego” y a un agregado alterno en la Embajada en San Salvador.

Ha sido demostrado que armas recientemente confiscadas provienen de los arsenales militares o policiales, ya sea que hayan sido robadas directamente por los delincuentes o vendidas a bandas criminales por personal del Ejército o de la policía⁵⁵. Resulta revelador que entre los principales compradores de armas ilegales se encuentran las numerosas compañías de seguridad salvadoreñas que protegen tanto intereses privados como oficinas de gobierno. Aunque se trata de entidades legales, se sospecha que estas compañías a menudo prefieren adquirir armas en el mercado negro y así evitar el escrutinio estatal. Tampoco habría que sorprenderse del hecho que las compañías de seguridad privada también funcionan como importantes fuentes de armas para los criminales.

El tráfico ilícito de armas está vinculado al tráfico de drogas. Los traficantes de drogas compran armas y comparten las mismas rutas de contrabando. Lo que es más alarmante, las armas se han convertido en un método común de pago por drogas y terminan en manos de delincuentes comunes y de mareros.

¿De un “tazón de fideos”⁵⁶ de flujos de financiamiento y agencias ejecutoras, hacia la implementación de una estrategia mejor integrada?

Muy consciente de la multiplicidad de actores burocráticos involucrados, en un esfuerzo por coordinar mejor el trabajo entre las muchas agencias del gobierno estadounidense con programas en el país, la Embajada de en San Salvador ha creado dos grupos de coordinación. Un grupo de trabajo multi-agencias con responsabilidades en los campos económico, comercial y de desarrollo, que maneja los temas más tradicionales de comercio e inversión; y un grupo de trabajo PFG con un fuerte mandato en materia de seguridad. En los grupos de trabajo sus integrantes comparten información, negocian la división del trabajo y evalúan los

⁵⁵ Robins, Seth, “*El Salvador’s Military: Arms Dealer to the Maras?*” [Fuerzas Armadas de El Salvador: ¿Traficantes de Armas para las Maras?], *InSight Crime*, 16 de junio de 2014, <http://www.insightcrime.org/news-analysis/el-salvadors-military-arms-dealer-to-the-maras>.

⁵⁶ En su libro *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade* [Termitas en el sistema de comercio: cómo los acuerdos de preferencias arancelarias socavan el libre comercio] (Oxford: Oxford University Press, 2008), el prominente especialista en materia de comercio exterior Jagdish Bhagwati acuñó el concepto de “tazón de fideos” para ilustrar la superposición y contradicción de las disposiciones de los múltiples acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Aplico esta metáfora a la cooperación internacional hacia América Central en general, pero también es aplicable a la asistencia del gobierno de los EE.UU. en general. Para que la cooperación internacional sea más eficaz, ha de hacerse un mayor esfuerzo en compatibilizar objetivos nacionales, iniciativas regionales y definiciones de amenaza en general. Asimismo es necesario poner en sintonía las necesidades y objetivos nacionales de desarrollo con los compromisos externos en los distintos niveles de toma de decisiones.

avances en el cumplimiento de metas y objetivos de sus misiones⁵⁷. Por ejemplo, mientras el Departamento de Estado usará su influencia diplomática para impulsar los objetivos generales del PFG, la INL brindará asistencia técnica para establecer y capacitar unidades y comandos especiales; el Departamento del Tesoro, por su lado dará apoyo técnico al Ministerio de Hacienda, a la Fiscalía General de la República y a la Unidad de Inteligencia Financiera para aumentar su eficacia en la investigación de delitos financieros; y el Departamento de Justicia brindará asistencia técnica en la redacción de leyes y la elaboración de estrategias para agilizar el proceso de extradición, por ejemplo⁵⁸.

La Embajada maneja sustanciales programas de asistencia, alimentados por dos fuentes principales de financiamiento: la partida ordinaria de ayuda externa del Departamento de Estado y la Corporación del Reto del Milenio. Flujos menores de financiamiento provienen principalmente del Departamento de Defensa y del Departamento de Trabajo. Los fondos del Departamento de Estado son ejecutados principalmente por USAID y la INL.

Entre los años fiscales 2008 y 2014, el Congreso aprobó aproximadamente US\$ 803.6 millones para los países de América Central que se encontraban bajo el rubro Iniciativa Mérida-América Central ahora CARSI. El Salvador recibió el 16.3 por ciento de esos fondos. La Administración Obama ha solicitado US\$ 130 millones en fondos de CARSI para los ocho países beneficiarios para el año fiscal 2015⁵⁹.

Del monto total para la región, casi el 64 por ciento de los fondos fue asignado en el rubro de ayuda al exterior de la INL; 32 por ciento fue incluido en el rubro Fondo de Apoyo Económico (ESF) en el presupuesto del Departamento de Estado, la mayor parte del cual es manejado por USAID. Una pequeña porción (4 por ciento)

⁵⁷ La Embajada de EE.UU. en San Salvador ha crecido en un 38 por ciento desde 2000. Los Departamentos de Estado, Agricultura, Comercio, Defensa, Salud y Servicios Humanos, Justicia (DEA, ATF y FBI), Seguridad Interna (ICE) y Tesoro, los Cuerpos de Paz, la Corporación del Reto del Milenio y USAID, cuentan con personal en el terreno. De un total de 492 empleados, 134 son contratados en EE.UU. y 358 son contratados localmente. Las agencias estadounidenses involucradas en CARSI incluyen a los Departamentos de Estado, Defensa y Tesoro; el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE); Aduanas y Protección de Fronteras (CBP); la Guardia Costera; el FBI; la Agencia Antidrogas (DEA); la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF); la Oficina de Desarrollo, Asistencia y Capacitación para el Procesamiento Penal en el Exterior (OPDAT); y la USAID. Departamento de Estado de EE.UU. y Junta de Gobernadores de Radiodifusión de la Contraloría General, *“Inspection of Embassy San Salvador, El Salvador”* [Inspección de la Embajada en San Salvador, El Salvador], marzo de 2014, <http://oig.state.gov/documents/organization/224059.pdf>. El informe se basa en entrevistas con empleados y funcionarios de las agencias e instituciones concernidas, la observación directa, y un análisis de documentación pertinente. En adelante nos referimos a él como informe OIG.

⁵⁸ USAID/El Salvador, *“Country Development Cooperation Strategy 2013-2017”* [Estrategia de cooperación al desarrollo de país 2013-2017], p. 15, <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/CDCS%203-14%20Public%20Version%20FINAL.pdf>.

⁵⁹ Meyer, Peter J. y Clare Ribando Seelke, *“Central America Regional Security Initiative”* [Iniciativa Regional de Seguridad para América Central].

del financiamiento asignado entre los años fiscales 2008 y 2014 fue suministrado mediante las cuentas de programas de No-Proliferación, Anti-Terrorismo, Desminado y Afines (NADR), y de Financiamiento a Ejércitos Extranjeros (FMF)⁶⁰.

La Corporación del Reto del Milenio (MCC) es la segunda fuente más grande de financiamiento para asuntos relacionados con la seguridad en El Salvador. Aunque no está enfocada en seguridad *per se*, el desembolso de los fondos del Fomilenio I y II ha estado vinculado a y condicionado parcialmente a la consecución de los objetivos del PFG y, por ende, incluye indirectamente un componente de seguridad. El Salvador ha recibido US\$ 460.9 millones en fondos para la MCC en el transcurso de los últimos cinco años y el pasado 30 de septiembre se firmó un paquete de seguimiento por US\$ 277 millones. El segundo desembolso se retrasó varios meses en espera de la aprobación de dos leyes: una sobre asociaciones público-privadas, y una segunda sobre lavado de dinero (ambos aspectos son indicadores de éxito del PFG).

Pese a los mejores esfuerzos realizados por la Embajada, la coordinación entre los diferentes flujos de financiamiento sigue siendo un reto, y las inercias burocráticas washingtonianas tienen agudas repercusiones a nivel local, socavando gran parte de los esfuerzos de coordinación. De hecho, según el ya citado informe elaborado en 2014 por la Contraloría General del Departamento de Estado (informe OIG), la Estrategia Integrada de Países para 2014-2016 fue redactada en gran medida por las secciones individuales, con limitadas referencias a las misiones de las agencias afines. El informe OIG también menciona varias instancias en las que funcionarios en la Embajada en San Salvador fueron ignorados por sus colegas en Washington que negociaban directamente con las autoridades salvadoreñas sin informarles. Por ejemplo, la OIG cita casos específicos en los que la Embajada no fue informada sobre donaciones otorgadas por otras dependencias del mismo del Departamento de Estado, como la Agencia de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, y la Agencia de Asuntos Políticos y Militares, lo cual para todos los fines prácticos ponía en entredicho la eficacia de los mecanismos locales de coordinación establecidos con gran esfuerzo⁶¹.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Los montos referidos a financiamiento eran de US\$ 717,000 y US\$ 250,000, respectivamente. Igualmente, en agosto de 2013 un empleado del Departamento de Trabajo con sede en Washington viajó a El Salvador para negociar un financiamiento de US\$ 14 millones del Departamento de Trabajo para ayudar a eliminar el trabajo infantil, pero el personal de la Embajada no recibió un informe o comentario de la visita. Según el informe del Contralor General, la embajada ha monitoreado otro financiamiento problemático de US\$ 1 millón del Departamento de Trabajo que puede requerir más supervisión por parte del donante. Contraloría General, “*Inspection of Embassy San Salvador*” [Inspección de la Embajada en Salvador].



Fondos de la Oficina Internacional de Estupefacientes y Aplicación de la Ley (INL)

La sección de la INL en la Embajada en San Salvador es nueva, se abrió recién en 2012. Sin embargo, desde 2008 a la fecha la INL ha presupuestado US\$ 47.1 millones, principal pero no exclusivamente a través de CARSI. El informe OIG menciona que la INL ha tenido problemas para desembolsar todos los fondos asignados con fines de asistencia. Las embajadas típicamente reciben financiamiento para programas INL durante las últimas semanas del año fiscal y firman una carta con los países anfitriones comprometiendo el financiamiento de los programas acordados. De este modo, los fondos quedan disponibles para el siguiente año fiscal mediante un sistema de delegación de responsabilidades⁶². Los retrasos en los desembolsos pueden resultar de dificultades en la elección de los proyectos, o de problemas surgidos en el transcurso de la ejecución del proyecto. Los rezagos también pueden reflejar desavenencias con el gobierno anfitrión sobre parámetros específicos. El 30 de setiembre de 2013, la sección INL en El Salvador reportó que US\$ 20.26 millones no habían sido asignados⁶³. De hecho, una de las razones para abrir la sección de la INL en la Embajada fue para acelerar los desembolsos⁶⁴.

Unidades especiales con personal investigado a profundidad.

La asistencia estadounidense brindada a través de CARSI apoya unidades especializadas de aplicación de la ley cuyos integrantes han sido sometidos a un escrutinio profundo por parte de personal estadounidense del que son contrapartes en la lucha contra pandillas transnacionales y redes de tráfico con el fin de verificar su idoneidad. Las Unidades Anti-Pandillas Transnacionales lideradas por el FBI, creadas originalmente en El Salvador en 2007, han sido replicadas en Guatemala y Honduras con apoyo de CARSI.

⁶² *Ibid.* La sub-obligación se refiere al compromiso de fondos de asistencia al exterior del gobierno de los EE.UU., usualmente dentro de los términos de una carta de acuerdo bilateral.

⁶³ Las embajadas deben sub-obligar financiamiento dentro del año fiscal siguiente a de la suscripción de la carta de acuerdo. “La oficina (de INL en Washington) ha aprobado el pedido de la Embajada de San Salvador para extender las fechas de de desembolso de fondos fondos corrientes. La Embajada de San Salvador tiene un plan que parece viable para comprometer los fondos corrientes de CARSI y de la Iniciativa Regional sobre Pandillas dentro de un período de tiempo aceptable. Algunos retrasos pueden atribuirse a la apertura de la oficina y a la falta de capacidad administrativa”, (*Ibid.*)

⁶⁴ Correo electrónico del experto en seguridad de la INL en la Embajada de los EE.UU., 25 de agosto de 2014.

Unidades cuyo personal es sometido a escrutinio financiadas por CARSI en El Salvador		
Policía/FBI	DEA	DHS/ICE
Unidad anti-pandillas	Unidad de la DEA	Unidad del DHS

Fuente: Cuadro elaborado sobre la base de información proporcionada por la Agencia Internacional de Estupefacientes y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado de los EE.UU., “Proyectos Financiados por CARSI INL”, 16 de abril de 2014.

La DEA, el ICE y la INL también han establecido programas de unidades especiales en El Salvador. Por ejemplo la DEA ha establecido el Grupo Especial Anti Narcóticos (GEAN), una unidad antidrogas en el seno de la División Antidrogas de El Salvador; el ICE, la Unidad de Investigación Transnacional que se enfoca en identificar organizaciones involucradas en el crimen organizado transnacional. Entre otras actividades, estas unidades y comandos especiales realizan complejas investigaciones sobre lavado de dinero, y contrabando de sumas millonarias de dinero en efectivo; y tráfico de estupefacientes, armas de fuego y personas. El financiamiento tradicionalmente cubre costos operativos, equipos para investigación y capacitación para actividades de investigación y aplicación de la ley.

La INL supervisa diversos comandos especiales. El mejor conocido entre ellos es el Grupo Cuscatlán⁶⁵. Este grupo fue establecido en 1999 como una unidad operativa conjunta de la PNC-Fuerzas Armadas para interceptar cargamentos de drogas que cruzaban el territorio salvadoreño por mar y aire, detectados por el Centro de Monitoreo Antidrogas del Comando Sur en Comalapa. En 2009, la colaboración se amplió para incluir a todas las instituciones responsables de la seguridad interna y la administración de justicia. El personal de la PNC, del FGR y de las fuerzas armadas permanecen 24 horas diarias en sus propias instalaciones en la base aérea de Comalapa, trabajando directamente con personal estadounidense.

El éxito de muchas de las operaciones emprendidas por este tipo de unidades especiales no debe de oscurecer las dificultades de mantenerlas dado el contexto de difundida corrupción. Por ejemplo, en El Salvador la unidad sometida a escrutinio de la DEA se vio reducida de 22 oficiales a sólo 8, luego de que las pruebas del detector de mentiras sugirieran que casi dos tercios del personal resultaban inadecuados

⁶⁵ Además la INL supervisa a la unidad de Protección del Transporte Público y a las Fuerzas Especiales de Delitos contra Empresas, mientras que la DEA opera un Programa de Unidad de Investigaciones Sensibles (SIU). Las SIU son grupos ultra secretos de agentes de élite, casi siempre policías, que están equipados, capacitados y sometidos a escrutinio por Estados Unidos. Sus integrantes se someten a verificaciones de antecedentes y pruebas periódicas de detección de mentiras y de consumo de drogas. Las SIU tienen acceso a la base de datos de inteligencia de la DEA.

para el servicio⁶⁶.

Existen dos tipos diferentes de comandos investigados: las unidades de tarea y las fuerzas especiales. El personal de las unidades, debe cumplir con estándares específicos de escrutinio (entre otros someterse periódicamente al detector de mentiras), estar compuesta por personal de una sola agencia, y estar compuesta por personal estadounidense y del país anfitrión. En El Salvador, la proporción acordada es de un oficial estadounidense por cada 15 salvadoreños. Las unidades especiales están organizadas con base en criterios operativos, reúnen con frecuencia a efectivos de diversas agencias, y el personal estadounidense no participa directamente en las operaciones, aunque pueden servir como asesores.

Las unidades o fuerzas especiales con personal sometido a escrutinio tienen dos objetivos principales: llevar a cabo investigaciones y operaciones de alto nivel profesional (operacional) y constituir un modelo que influya a la institución en general para su mejora (estructural)⁶⁷. En general, las unidades y fuerzas especiales han tenido éxito llevando a cabo operaciones delicadas y complejas; sin embargo, su utilidad como modelos institucionales se ha visto afectada por las dudas que tienen los funcionarios policiales salvadoreños con respecto a la eficacia de los detectores de mentiras. En efecto, los salvadoreños sospechan que algunos de sus connacionales integrantes de las unidades y fuerzas especiales no son tan decentes como parecen⁶⁸.

Además de las unidades y fuerzas especiales sometidas a escrutinio cuyos integrantes pasan por el detector de mentiras y reciben entrenamiento, equipos y guía directa por parte de personal estadounidense—o colombiano⁶⁹—, todos aquellos que participan en programas financiados por el gobierno de EE.UU. deben someterse al proceso de escrutinio establecido por la Ley Leahy⁷⁰. Este es realizado por un funcionario de la Embajada que está a cargo de verificar que ninguno de los participantes salvadoreños en proyectos de cooperación en materia de seguridad tiene antecedentes de abusos a los derechos humanos. El escrutinio del mecanismo Leahy determina si existen evidencias de abuso antes de proporcionar la asistencia, y es un componente importante del trabajo de la Embajada. En 2013 en El Salvador,

⁶⁶ Meyer, Peter J. y Clare Ribando Seelke, “*Central America Regional Security Initiative*” [Iniciativa Regional de Seguridad para América Central].

⁶⁷ Entrevista realizada por Eric Olson con funcionarios estadounidenses, 28 de marzo de 2014.

⁶⁸ Entrevista de la autora con un ex-investigador de la PNC quien pidió permanecer anónimo, San Salvador, 13 de mayo de 2014.

⁶⁹ Entrevista de la autora con experto en seguridad de la INL en la Embajada de los EE.UU. en San Salvador, 28 de mayo de 2014.

⁷⁰ Bautizada así por el Senador Patrick Leahy (D-VT), Presidente del Sub-Comité de Operaciones en el Exterior, y principal proponente de la ley.



se investigaron los antecedentes de 2,500 individuos y aproximadamente un 10 por ciento de ellos resultaron inelegibles para recibir entrenamiento⁷¹.

El Programa de Educación y Capacitación en Resistencia a Pandillas (GREAT por sus siglas en inglés lo que también significa fantástico) y las iniciativas de ley.

Otro programa emblemático de la INL es GREAT. En 2010, la INL formó una alianza con la Fundación para la Educación y Capacitación en Resistencia a Pandillas, de EE.UU. para implementar un programa GREAT en El Salvador. GREAT es un programa a cargo de policías basado en las escuelas para la prevención de violencia entre estudiantes de primaria y primeros años de secundaria. El programa se propone inmunizar a los jóvenes contra la delincuencia, la violencia y la pertenencia a las pandillas. Las lecciones de GREAT se enfocan en capacitar a los estudiantes en el desarrollo de destrezas que les ayuden a evitar incurrir en conductas criminales y a recurrir a la violencia para resolver problemas.

Desarrollado inicialmente por el Departamento de Policía de Phoenix en 1991, fue implementado a lo largo del territorio estadounidense en 1992. En un esfuerzo por estimular relaciones positivas en la comunidad entre padres, maestros y oficiales de las fuerzas del orden, en Estados Unidos GREAT ha desarrollado alianzas con organizaciones reconocidas a nivel nacional como los Clubes de Chicos & Chicas, y la Asociación Nacional de Ligas Atléticas de la Policía.

En El Salvador hay 18 oficiales de la PNC que han sido certificados como instructores a tiempo completo de GREAT, y aproximadamente 114 oficiales que han sido capacitados para emplear la metodología en las escuelas. El programa de capacitación realizado en El Salvador ha certificado a más de 300 oficiales de la región e impartido sesiones para más de 30,000 jóvenes en situación de riesgo en América Central, (en El Salvador desde 2010, cerca de 25,000 estudiantes han cumplido con el programa)⁷². La INL ha formado actualmente una alianza con la Fundación Patria Unida, una institución privada in fines de lucro liderada por Guillermo Borja Ferguson, conocido magnate de la industria salvadoreña del café. Patria Unida se ha comprometido a cubrir los costos futuros de la expansión del programa GREAT a un mayor número de escuelas y comunidades.

La utilidad de GREAT no debe de ser medida únicamente en términos de si los jóvenes ingresan a las pandillas o no. Cuando la elección consiste en unirse a la pandilla o ser asesinado, las únicas opciones son según los parámetros establecidos por el conocido economista del desarrollo Albert Hirschman la lealtad o la huida

⁷¹ Contraloría General, "Inspection of Embassy San Salvador" [Inspección de la Embajada en Salvador].

⁷² Embajada de los EE.UU. en El Salvador, "INL and Community Policing in Central America, Fact Sheet" [INL y Patrullaje Comunitario en América Central, Hoja Informativa], entregada a la autora (sin fecha).

(expresar la propia voz, no es una posibilidad)⁷³. De hecho, un gran valor del programa (tal vez el mayor) reside en su capacidad de fomentar la confianza entre los actores involucrados. La alianza entre estudiantes, padres de familia, maestros y oficiales de policía no constituye una panacea pero es un aporte muy importante para la cohesión social a nivel local y por ende para la reducción y prevención de la violencia.

La INL también ha empleado fondos de CARSI para apoyar los esfuerzos en El Salvador de adoptar una ley de extinción de dominio, e incorporar medidas y procedimientos para su implementación. En noviembre de 2013, el gobierno de El Salvador aprobó dicha una ley. Gracias a un generoso financiamiento de la INL, una experimentada jueza colombiana ayudó con la redacción de la ley y colabora en su implementación y en la capacitación de los integrantes de los tribunales especiales que integrarán la nueva jurisdicción. El Departamento del Tesoro coordinará con el gobierno salvadoreño para promover la expansión de las operaciones de incautación de activos en el futuro. Igualmente, una propuesta de ley contra el lavado de dinero fue discutida largamente por la Asamblea Legislativa durante 2013 y lo que va de 2014. Finalmente fue aprobada por la actual legislatura y refrendada por el Presidente Sánchez Cerén en vísperas de la firma del Fomilenio II en cumplimiento de los requisitos establecidos por la Corporación del Reto del Milenio.

Entre los fondos que no corresponden a CARSI pero que complementan los objetivos de este programa, es importante mencionar las iniciativas del Departamento de Defensa (DOD) de lucha contra las drogas en la región. La Operación Martillo, un esfuerzo de interdicción diseñado para prevenir el tráfico en aguas costeras de América Central, constituye un buen ejemplo del apoyo del DOD hacia los objetivos de CARSI. Lanzada en enero de 2012, la Operación Martillo es un ejercicio militar complejo que involucra a las fuerzas armadas de EE.UU., la Guardia Costera, así como barcos, aviones, soldados, marinos y policías de las naciones aliadas a lo largo de las costas del Pacífico y el Atlántico de la región. Su objetivo es interceptar los flujos de droga que se dirigen al norte desde Sudamérica. Los componentes del Comando Sur más involucrados en este esfuerzo, además de JIATF Sur, son el Comando Especial Conjunto Bravo con sede en Honduras, las Fuerzas Navales Sur (también conocidas como la 4ta Flota), y el destacamento Sur de los Infantes de Marina. Las agencias del Departamento de Seguridad Interna incluyen a la Guardia

⁷³ Estos conceptos son una referencia al importante ensayo de Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* [Salida, voz y lealtad: respuestas al deterioro en compañías, organizaciones y estados], (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970). El autor sostiene que hay tres tipos de respuestas a situaciones insatisfactorias en una empresa, organización o país. La primera respuesta es la salida: irse sin tratar de cambiar las cosas (migrar); la segunda es la “voz”, es decir, hablar y tratar de cambiar las cosas (una herramienta de GREAT); y la tercera es la “lealtad”, o la aceptación del *statu quo* (unirse a la pandilla). Para consultar un extracto del argumento, ver: <http://www.thesocialcontract.com/pdf/four-four/hirschma.pdf>.

Costera, y la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos⁷⁴. La DEA del Departamento de Justicia juega un papel en el terreno, al igual que la INL, la cual apoya a las fuerzas locales con fondos de CARSI. Los siete países centroamericanos forman parte del ejercicio. También han participado Canadá, Colombia, Francia, Holanda, España y el Reino Unido. Aunque el costo del programa no es público, se ubica probablemente en el rango de los cientos de millones de dólares dado el número de actores involucrados⁷⁴.

USAID y los Fondos de Apoyo Económico (ESF)

USAID ha expandido el alcance de sus programas al emplear fondos de CARSI para complementar su financiamiento regular de asistencia bilateral. En el año fiscal 2014 USAID gastó US\$ 41 millones en El Salvador en sus programas regulares de asistencia bilateral; los fondos CARSI complementarios fueron de US\$ 10 millones durante el mismo año. Para el año fiscal 2015, la Administración Obama ha solicitado US\$ 27 millones para la USAID y US\$ 5 millones para el año fiscal 2015⁷⁵.

Para el período 2013-2017, USAID planea alinear todas las actividades y solicitudes de recursos con las metas del PFG. USAID/El Salvador ha propuesto como meta general la expansión del crecimiento económico sobre una base más amplia en un El Salvador más seguro, y cree que puede lograr esta meta por medio de inversiones estratégicas de acuerdo a dos objetivos de desarrollo complementarios: mejoras en materia de seguridad ciudadana y fortalecimiento del Estado de derecho en áreas específicas; y oportunidades de crecimiento económico basadas en la expansión de exportaciones (*comerciables*, en la jerga del PFG). La meta de USAID/El Salvador se alinea directamente con la meta general del PFG—y de CARSI—de aumentar la seguridad con el fin de propiciar una mayor inversión.

Durante los próximos cuatro años, USAID apoyará las metas del Plan de Acción Conjunto de País elaborado en el marco del PFG. Se prevén intervenciones para mejorar la efectividad de los procedimientos y prácticas de justicia penal y reforzar las instituciones de los sectores de justicia/seguridad. Los proyectos están diseñados para brindar asistencia técnica con el objetivo de promover una mejor coordinación entre agentes e instituciones del sector justicia. Asimismo se pretende mejorar la capacidad de gestión y de investigación de la Fiscalía General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional Civil, los servicios forenses, los jueces y en general el personal de la Corte Suprema de Justicia. Las intervenciones están

⁷⁴ Isacson, Adam, Lisa Haugaard, Abigael Poe, Sarah Kinoshian y George Withers, “Time to Listen: Trends in U.S. Security Assistance to Latin American and the Caribbean” [Hora de Escuchar: Tendencias en la asistencia de EE.UU. en materia de seguridad para América y el Caribe], p. 12, <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/Time%20to%20Listen/Time%20to%20Listen.pdf>.

⁷⁵ Foreignassistance.gov, “El Salvador” <http://1.usa.gov/Ze4HcK>.

orientadas a profesionalizar el servicio civil en El Salvador y, se espera que ayuden a aumentar la confianza de la población en el gobierno.

En años recientes, en la medida en que la inseguridad en el país se ha convertido en un importante reto al desarrollo, USAID ha expandido sus actividades de prevención en comunidades consideradas de alto riesgo en coordinación con las autoridades locales, líderes comunitarios y juveniles, oenegés y el sector privado. Planea continuar haciéndolo.

USAID El Salvador está implementando cinco iniciativas financiadas por CARSI: Estado de derecho; prevención local de la violencia; “Adopta una Escuela” en colaboración con la empresa privada; modernización del sistema de justicia; y SolucionES, una alianza global para el desarrollo, la alianza más grande que la agencia haya tenido jamás con organizaciones locales⁷⁶.

Con fondos CARSI asignados a través de la cuenta de ESF, USAID apoya acciones en varios municipios diseñadas para mitigar las condiciones que propician delincuencia y violencia, sobre todo entre los jóvenes. Como resultado de la exclusión social y económica causada por familias disfuncionales, altos niveles de desempleo, acceso mínimo a servicios básicos, instituciones gubernamentales ineficaces, y acceso insuficiente a oportunidades educativas y económicas, muchos jóvenes salvadoreños no cuentan con opciones reales frente a las pandillas y demás organizaciones criminales. Los programas financiados por USAID proporcionarían oportunidades educativas, académicas y vocacionales para jóvenes en situación de riesgo, así como espacios recreativos.

USAID ha sido con frecuencia criticada por la comunidad de donantes por su falta de espíritu de colaboración, su dependencia en contratistas estadounidenses y por la desconexión de sus funcionarios con respecto a las realidades locales. Siguiendo las recomendaciones del Primer Análisis Cuadrienal de Diplomacia estadounidense elaborado en 2010, USAID ha emprendido una serie de reformas con el fin de transformar su modelo de trabajo de acuerdo con los lineamientos de cooperación internacional de la OECD. Estas reformas, llamadas *USAID Forward* [USAID Hacia Adelante], son básicamente experimentales pero están siendo implementadas a fondo El Salvador.

Vale la pena citar tres de ellas: un mayor involucramiento con los sistemas y organizaciones de las naciones anfitrionas; un énfasis en la fiscalización y la transparencia, entre otros aspectos, con el establecimiento de una programación pluri-anual de la ayuda; y una mejor coordinación con otros donantes bilaterales y

⁷⁶ USAID, “USAID’s *Lopes on Crime in Latin America, Caribbean*” [Grandes avances de USAID respecto a la delincuencia en América Latina, el Caribe], 19 de junio 2013, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2013/06/20130620277078.html#axzz34jHvRdy7>.

multilaterales, la sociedad civil y el sector privado.



Un taller para jóvenes en el municipio de San Martín en el marco del proyecto SolucionES

En este sentido, SolucionES constituye un interesante experimento que sienta precedentes con relación al nuevo enfoque del PFG que USAID ha venido implementando en su agenda de reforma, “USAID Forward”. Desde el punto de vista de los beneficiarios, la novedad consiste en el propósito de la agencia de usar más los sistemas del país anfitrión y trabajar con contrapartes ejecutoras locales, en lugar de hacerlo con las compañías estadounidenses hasta hace poco sus contapartes tradicionales. Los montos de los fondos estadounidenses entregados directamente a las organizaciones locales han ido en aumento y han pasado de menos de un 10 por ciento de la ayuda hasta un 20 por ciento. USAID ha anunciado su intención de incrementar a más del doble los financiamientos directos a oenegés locales, y aumentar el número de contratos directos con empresas privadas⁷⁷.

USAID ha dependido tradicionalmente de empresas privadas de desarrollo con sede en EE.UU. para implementar sus programas. Estas firmas pueden ser contratistas (para adquirir bienes y servicios), donatarios, o socios cuando establecen acuerdos de cooperación con la agencia. En El Salvador, las principales contrapartes de USAID son *Checchi and Company Consulting*, *Research Triangle International*, *Casals and Associates*, y *Creative Associates* a través de sus programas anti-pandillas SICA. Todas ellas son instituciones con fines de lucro.

Los críticos sostienen que el modelo de contratistas privados de USAID crea una barrera innecesaria entre las personas que diseñan el proyecto y los beneficiarios

⁷⁷ Departamento de Estado de los Estados Unidos y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, *Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review* [Liderando a Través del Poder Civil: El Primer Análisis Cuatrienal de la Diplomacia y el Desarrollo], (Washington, DC: Departamento de Estado de los Estados Unidos y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), p. 112, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACQ604.pdf.

designados de la asistencia. Esta barrera disminuye el flujo de dinero que va de arriba hacia abajo, así como el flujo de información que va de abajo hacia arriba entre el gobierno de EE.UU. y los beneficiarios de la asistencia. De resultados de ello, los proyectos son menos efectivos y menos eficientes debido a la brecha existente entre donantes y beneficiarios. En su nivel más básico, el uso de contratistas privados con fines de lucro reduce de manera significativa la cantidad de dinero que realmente llega al nivel de la comunidad. USAID paga a muchos de sus contratistas costos administrativos (hasta el 10 por ciento de los costos totales). Expertos en desarrollo estiman que el porcentaje promedio de los fondos comprometidos que realmente llegan a las contrapartes locales es aproximadamente de un 20 por ciento⁷⁸.

Ahora bien, las limitaciones propias de USAID en términos de personal, la obligan a depender de contratistas, y a delegar en ellos una proporción cada vez mayor de su quehacer burocrático—el cual es considerable. Como resultado de ello, el sistema recompensa principalmente la capacidad burocrática y la familiaridad del concursante con los procesos de financiamiento del gobierno federal. Para poder cumplir con los requerimientos del engorroso proceso de convocatoria, los solicitantes deben de invertir gran cantidad de tiempo y dinero en la preparación de la propuesta, los cuales se desperdician si el donatario o contratista no es seleccionado. Será muy difícil para USAID abandonar completamente esta práctica.

Por ejemplo, Checchi fue el contratista que implementó el programa quinquenal de asistencia para fortalecer el sistema de justicia penal en El Salvador, como sabemos una de las áreas de trabajo identificadas por USAID bajo el acuerdo con el PFG. Como parte del contrato de cinco años con USAID, la compañía brindó asistencia técnica para la implementación del nuevo código de procedimientos penales. Entre otras actividades, el equipo de Checchi trabajó además para promover una mejor coordinación entre la Policía Nacional Civil y la Fiscalía General de la República en la investigación y procesamiento judicial de casos penales, y para fortalecer la capacidad de investigación forense de la FGR e incrementar el empleo de evidencia científica como base para establecer la condena. Checchi también proporcionó asistencia a la FGR con el fin de que esta replanteara su estructura organizativa y sus procedimientos internos. El programa apoyó el desarrollo e implementación de una iniciativa sobre violencia doméstica y un Centro de Atención de Emergencia en Casos de Violación así como diversas actividades de policía comunitaria. En 2014 el contrato de Checchi fue renovado por cinco años más.

⁷⁸ “Citizen Security in El Salvador: Improving the Effectiveness of International Aid” [Seguridad ciudadana en El Salvador: mejorando la efectividad de la asistencia internacional], Universidad de Washington, Facultad Henry M. Jackson de Estudios Internacionales. Comité sobre Seguridad Ciudadana en El Salvador: mejorando la efectividad de la asistencia internacional, 2012. Miembros del comité: Ashley Davis, Dan Fiedler, Janey Greenstein, Sherrie Hsu, Mina Manuchehri, Katherine McKeon, Emily Phillips y Alyssa Virtue. Coordinadores/ Editores: Kate Fenimore y Katherine Walton. Asesora Docente: Angelina Godoy. Asesor Especial: Jorge Sapoznikow. Evaluador: Mauricio Vivero. <https://digital.lib.washington.edu/researchworks/bitstream/handle/1773/19667/F%20Godoy%20Task%20Force%20Final%20Report.pdf.txt?sequence=2>.

Con respecto a la modernización del sector justicia, los avances, en el plano de lo político han sido más lentos que los avances reales en los aspectos programáticos y operativos. Durante la Administración Funes, se dio un prolongado impasse institucional resultante de varias decisiones de la Corte Suprema que fueron cuestionadas por el FMLN (la más importante entre ellas, la destitución del Presidente de la Corte por parte de la Cámara Constitucional debido su falta de imparcialidad)⁷⁹. Las cosas parecen haberse calmado ahora, pero no hay garantías de que no ocurran retrocesos nuevamente en el futuro.

RTI y una contraparte canadiense, el Centro de Estudios y Cooperación Internacionales, fueron contratistas de USAID en uno de los Programas para la Prevención de la Delincuencia y la Violencia desde 2008 hasta 2012. El programa trabajó para fortalecer las capacidades de gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, líderes comunitarios y jóvenes en el abordaje de los problemas de inseguridad a nivel municipal. Doce localidades fueron seleccionadas como plataformas de lanzamiento del proyecto: San Martín, Tonacatepeque y los distritos de La Chacra y Altavista en San Salvador, Armenia; Nahuizalco e Izalco en Sonsonate; Ahuachapán en Ahuachapán; y Santa Tecla, Ciudad Arce, San Juan Opico y Zaragoza en La Libertad. La meta consistía en establecer consejos de prevención multiactores que analizaran los problemas de la comunidad y desarrollaran planes de prevención basados en el desarrollo de una variedad de actividades que comprendían desde actividades de formación vocacional hasta creación de capital social. Una segunda versión del programa de Prevención del Delito fue lanzada en abril de 2014, bajo la conducción de otro contratista⁸⁰.

Con la idea de contribuir a alcanzar un desarrollo sostenible de largo plazo, *USAID Forward* está apoyando de manera consistente a las instituciones locales, las organizaciones del sector privado y la sociedad civil consideradas motores de crecimiento y progreso. En 2012, se estableció SolucionES, como un esfuerzo adicional en prevención local de la delincuencia, basado en supuestos similares y promoviendo una estrategia afín a las implementadas por Checchi, RTI y por Asociados Creativos.

⁷⁹ Thale, Geoff, “*Tensions Rise between El Salvador’s National Assembly and the Supreme Court: Understanding (and Misunderstanding) the Salvadoran Constitutional Crisis*” [Crece la tensión entre la Asamblea Nacional y la Corte Suprema de El Salvador: entendiendo (y “malentendiendo”) la crisis constitucional salvadoreña], 18 de julio de 2012, http://www.wola.org/commentary/tensions_rise_between_el_salvador_s_national_assembly_and_the_supreme_court_understanding.

⁸⁰ El Salvador se divide en 262 municipalidades. Las municipalidades seleccionadas para el programa son: Acajutla y San Antonio del Monte en el Departamento de Sonsonate; Nejapa, Panchimalco y Soyapango en San Salvador; Cojutepeque e Ilobasco en Cabañas; San Vicente y Tecoluca en San Vicente; Usulután en Usulután; Conchagua en La Unión y Quezaltepeque en La Libertad. Santos, Jessel, “Trece Municipios dentro de planes de prevención”, *La Prensa Gráfica*, 9 de abril de 2014.



Es demasiado pronto para saber si las modificaciones introducidas en la gestión de la ayuda tendrán un impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia generales de la asistencia estadounidense. Un aspecto que deberá ser monitoreado va a ser el impacto en la eficacia de la ayuda de la profunda asimetría entre la fuente financiera y las organizaciones ejecutoras locales en la medida en que los actores locales carecen de las influencias y de las conexiones políticas para competir efectivamente con los contratistas privados del sector de desarrollo en Estados Unidos.

Policía Comunitaria: el programa donde convergen los flujos de financiamiento

Tanto la INL como USAID desarrollan programas de policía comunitaria en El Salvador. USAID brinda asistencia y apoyo a la Policía Nacional Civil (PNC) en sus esfuerzos por convertirse en una fuerza policial más vinculada con las comunidades, y en desarrollar modelos operativos correspondientes con esa concepción. La cooperación va dirigida a apoyar mejores prácticas de gestión y desarrollo profesional en resolución de conflictos, toma de decisiones estratégicas, resolución de problemas y sensibilización. Para el despliegue de la policía comunitaria en municipalidades de alta criminalidad, los programas de USAID identifican y apoyan a los líderes institucionales que ya tienen una relación productiva y de cooperación con la ciudadanía. Asimismo promueven la colaboración entre la PNC, las autoridades municipales y las organizaciones comunitarias en la elaboración de planes de acción para enfrentar problemas de criminalidad.

Por su parte, la INL se enfoca más directamente en la capacitación en técnicas de policía comunitaria a nivel local, así como sobre en técnicas de patrullaje basado en labores de inteligencia local, un enfoque complementario al de policía comunitaria pero más centrado en prioridades policiales tradicionales como la detección del crimen y la detención de quienes cometen delitos graves gracias a la identificación y eliminación—o mitigación—de las condiciones propicias a las actividades criminales⁸¹. Como parte de esta estrategia, la INL ha ayudado a establecer “delegaciones modelo” en todos los países del Triángulo Norte donde estas técnicas y estrategias pueden ser ensayadas. La estrategia programática ha consistido en identificar a líderes policiales y civiles en comunidades de alto riesgo, interesados en innovar, animarlos a que implementen las buenas prácticas reconocidas en materia de prevención de la delincuencia, y luego estimular a que se generalicen estas buenas prácticas a nivel nacional.

En colaboración con el Programa Regional de Pandillas Transnacionales, la INL ha establecido dos delegaciones modelo: Lourdes Colón, en la periferia occidental del

⁸¹ Para encontrar lecturas adicionales sobre diferentes enfoques al patrullaje, consultar: Tilley, Nick, “*Modern Approaches to Policing: Community, Problem-Oriented and Intelligence-Led*” [Enfoques Modernos al Patrullaje: Comunitario, Orientado a Problemas y Basado en Inteligencia], en: Newburn, Tim, ed., *Handbook of Policing* [Manual de Patrullaje], 2^{da}. Ed. (Londres y Nueva York: Routledge. Taylor and Francis Group, 2011), pp. 373-403.

área metropolitana de San Salvador; y Santa Ana, el tercer conglomerado urbano más grande de El Salvador. Las delegaciones de Usulután y San Martín han recibido la mayor parte del currículo básico de capacitación. Planes futuros incluyen establecer delegaciones modelo en localidades rurales como San Luis Herradura de la Paz, pequeña comunidad costera cerca del aeropuerto internacional de El Salvador en Comalapa; San José Villanueva, ubicado entre San Salvador y el puerto de La Libertad; Caluco en Sonsonate; y Concepción Batres en Usulután⁸².

La INL ha equipado a las delegaciones modelo con tecnología informática que les brinda las herramientas para implementar estrategias tipo CompStat, el exitoso modelo de solución de problemas desarrollado por la Policía de la Ciudad de Nueva York que ahora está siendo implementado en todo el mundo. La mayoría de los oficiales en las delegaciones modelo han sido capacitados en técnicas de policía comunitaria por los programas financiados por USAID. Además de contar con equipos modernos, en las delegaciones modelo se ofrecen servicios básicos de extensión de los centros comunitarios para los jóvenes donde los muchachos de las escuelas de la comunidad pueden jugar, trabajar o estudiar en salas de computación con aire acondicionado, y entrenar en un campo de fútbol bajo la supervisión de un entrenador adulto. Los instructores en computación son oficiales de policía en activo o empleados civiles de la PNC. Los entrenadores de los programas de atletismo también son oficiales instructores certificados del programa GREAT. Finalmente, las cárceles locales (establecimientos de detención previa al juicio llamadas “bartolinas”) en las delegaciones modelo están siendo remodeladas y provistas con servicios básicos (agua potable, excusados, duchas, etc.). Las cárceles de las delegaciones modelo están tan sobrepobladas como el resto de las prisiones del país, y con mejorar la infraestructura no se resolverá el problema de hacinamiento que resulta de un sistema judicial extremadamente disfuncional. Es importante sin embargo señalar que la solicitud de ayudar a mejorar las condiciones de vida en las bartolinas fue un pedido explícito de la PNC.

La INL también ha auspiciado capacitaciones por parte de expertos estadounidenses. Instructores del Instituto de Policía Comunitaria Regional de Florida, ubicado en St. Petersburg entrenaron a más de 600 oficiales en Santa Ana en técnicas de investigación, recuperación y análisis de evidencia, y técnicas de patrullaje comunitario como parte de iniciativas de delegaciones modelo. El departamento de Criminología de la Universidad Temple también ha proporcionado apoyo y sus expertos desarrollarán un currículo de policía comunitaria y de patrullaje inteligente para América Central, el cual será ofrecido a oficiales de policía de nivel medio en una plataforma regional.

⁸² Mensaje de correo electrónico del Asesor Regional sobre Pandillas en la Embajada de los EE.UU. en El Salvador, 14 de julio de 2014, 5:25 pm.

Pese a las sospechas y a la resistencia al cambio comunes durante las fases iniciales del programa, los éxitos de éste han atraído la atención de otros líderes comunitarios y comandantes policiales y generado solicitudes de apoyo para implementar estrategias similares. Procedimientos de delegaciones modelo están siendo implementados en San Miguel, Ahuachapán y Sonsonate⁸³.



La delegación de policía de Ahuachapán, la ciudad fronteriza con Guatemala más importante.

Parecería que los programas financiados por EE.UU. a nivel local están siendo bien manejados. De hecho aquellos involucrados en los proyectos se declaran satisfechos con sus interacciones tanto con USAID como con la INL⁸⁴. Sin embargo, los indicadores de violencia siguen siendo preocupantes. Lo que es más, resulta difícil determinar si la evidente reducción en la tasa de homicidios entre 2012 y 2013 fue producto de la llamada tregua entre pandillas o de las políticas de seguridad basadas en la comunidad e implementadas por el gobierno con apoyo de la cooperación internacional durante este período.

Una muy buena señal de éxito consiste en que la nueva administración Sánchez Cerén ha declarado que va a basar su estrategia de seguridad ciudadana justamente en la doctrina de de policía comunitaria, y ya se han establecido delegaciones que aplican sus técnicas en varios vecindarios del gran San Salvador.

⁸³ Entrevista de la autora con James Rose, experto en seguridad de la INL, San Salvador, 28 de mayo de 2014.

⁸⁴ Entrevistas de la autora con Javier Castro de León, Director de Estudios Legales de FUSADES, quien ha trabajado con la Embajada de los EE.UU. en el proceso de redactar y comentar leyes de acceso a información pública (USAID, no CARSI) e incautación de activos (INL CARSI), San Salvador, 14 de mayo de 2014, y con Uwaldo Peña, Encargado de Información en el Ministerio de Obras Públicas, quien participa en el Comité Inter-Agencias de Seguridad del Transporte Público auspiciado por la INL, San Salvador, 30 de mayo de 2014.

Conclusión

La asistencia en materia de seguridad de EE.UU. ha cambiado en el transcurso de los años. Bajo el marco de la Iniciativa Mérida, sus componentes más importantes eran de índole militar basados en nociones de seguridad “nacional”, influenciados en gran medida por el paradigma de la “guerra contra las drogas”. Tres cambios clave introducidos por la Administración Obama trasladaron el enfoque de la asistencia de la “guerra contra las drogas” hacia la búsqueda de consolidación institucional y de prevención de la violencia. Pueden ser resumidos en tres: 1) Los cambios introducidos en el *modus operandi* de la ayuda que la acercan más a los lineamientos de la OCDE, incluyendo un mayor contacto y coordinación con la comunidad de donantes, mayores aportes por parte del gobierno anfitrión y una mayor transparencia de los flujos de ayuda; 2) la estrategia del Asocio para el Crecimiento como una iniciativa de la Casa Blanca que le brinda un marco unificado a toda la cooperación estadounidense, y 3) los esfuerzos a nivel local para incluir a todos los actores.

¿Ha cambiado la situación gracias a la asistencia en materia de seguridad brindada por el gobierno de EE.UU.? Sí lo ha hecho. Entonces, ¿por qué existe tal reticencia en calificarla como un éxito? Permítaseme proponer tres hipótesis: 1) por la complejidad enorme del problema de la inseguridad y la magnitud de recursos necesarios para combatirlo; 2) la dimensión transnacional del fenómeno de la violencia delincriminal y los recursos nacionales para combatirla; y 3) las expectativas infladas de lo que puede obtenerse aplicando enfoques limitados.

La historia de El Salvador ha estado signada por problemas de violencia e inseguridad. Solía tratarse de un problema doméstico muy arraigado en la extrema desigualdad, la discriminación étnica y social, el autoritarismo político y la arbitrariedad de la justicia. Tales problemas persisten, aunque moderados por las nuevas y generalmente aceptadas reglas políticas basadas en los principios de la democracia representativa y la igualdad ante la ley.

Sin haber tenido tiempo para consolidar las instituciones políticas de su democracia, la sociedad salvadoreña se ha globalizado. El libre comercio y la migración han traído consigo nuevos retos, pero también lo ha hecho el crimen organizado transnacional en todas sus manifestaciones.

El problema de la inseguridad no es únicamente un problema salvadoreño—o centroamericano—sino que es más amplio, y al menos dos poderes regionales (EE.UU. y México) comparten la responsabilidad de resolverlo. Sin embargo, la solución al problema de la inseguridad exige el compromiso y sacrificio de todos los sectores de la sociedad salvadoreña, y tal compromiso es aún muy débil. Por sacrificio, queremos decir mayores ingresos para el Estado—más impuestos como un seguro para la seguridad—basados en un sistema tributario menos regresivo, y en un genuino compromiso para erradicar la corrupción.

La cooperación internacional y la asistencia extranjera pueden ayudar, pero no pueden responsabilizarse por la continua falta de seguridad. Es necesario analizar los criterios de éxito y establecerlos en un plano más realista. La asistencia de EE.UU. en materia de seguridad no resolverá los problemas de inseguridad en El Salvador, pero sí contribuye a que las instituciones salvadoreñas combatan más eficazmente a la delincuencia.



WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Jane Harman, President, Director, and CEO

BOARD OF TRUSTEES

Thomas R. Nides, Chairman

Sander R. Gerber, Vice Chairman

Public Members: James H. Billington, Librarian of Congress; John F. Kerry, Secretary, U.S. Department of State; G. Wayne Clough, Secretary, Smithsonian Institution; Arne Duncan, Secretary, U.S. Department of Education; David Ferriero, Archivist of the United States; Fred P. Hochberg, Chairman and President, Export-Import Bank; Carole Watson, Acting Chairman, National Endowment for the Humanities; Kathleen Sebelius, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services

Private Citizen Members: Timothy Broas, John T. Casteen III, Charles Cobb, Jr., Thelma Duggin, Carlos M. Gutierrez, Susan Hutchison, Jane Watson Stetson, Barry S. Jackson

Wilson National Cabinet: Eddie & Sylvia Brown, Melva Bucksbaum & Raymond Leary, Ambassadors Sue & Chuck Cobb, Lester Crown, Thelma Duggin, Judi Flom, Sander R. Gerber, Ambassador Joseph B. Gildenhorn & Alma Gildenhorn, Harman Family Foundation, Susan Hutchison, Frank F. Islam, Willem Kooyker, Linda B. & Tobia G. Mercurio, Dr. Alexander V. Mirtchev, Wayne Rogers, Leo Zickler

THE WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, D.C., is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

ONE WOODROW WILSON PLAZA, 1300 PENNSYLVANIA AVENUE, NW, WASHINGTON, DC 20004-3027



Presorted First Class Mail
Postage and Fees Paid
Smithsonian Institution

G-94