



MARCH 2013

WOODROW WILSON CENTER UPDATE ON THE AMERICAS

OPCIONES PARA MEJORAR LA SEGURIDAD CIUDADANA Y RESPONDER A LA VIOLENCIA JUVENIL EN CENTRO AMÉRICA

CARLOS BASOMBRÍO, VERÓNICA COLÓN-ROSARIO, CHRISTINE ZAINO
Series Editor: Cynthia J. Arnson

La violencia y la delincuencia son como es ampliamente sabido problemas centrales para América Latina. En el caso particular de los países del triángulo norte de Centro América—Guatemala, El Salvador y Honduras—sus manifestaciones son más agudas que en la mayoría de los países latinoamericanos, expresadas en altísimas tasas de homicidios, violencia juvenil, y penetración del crimen organizado.

En los demás países centroamericanos la situación es menos grave, pero en Costa Rica y Panamá hay deterioro y preocupación creciente de las autoridades de cómo enfrentar el fenómeno. En el caso de Nicaragua que no escapa al deterioro hay a su vez múltiples lecciones que discutir sobre políticas exitosas de cómo reducir el impacto de la inseguridad y en particular de la violencia juvenil.

Recientemente en diversos países de la región ha habido novedades importantes sobre cómo enfrentar este fenómeno. Las más notorias la tregua de las pandillas salvadoreñas y el lanzamiento de un proceso de reforma policial en Honduras.

Para discutir sobre estos temas en profundidad el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center convocó al Seminario OPCIONES PARA MEJORAR LA SEGURIDAD CIUDADANA Y RESPONDER A LA VIOLENCIA JUVENIL EN CENTRO AMÉRICA que tuvo lugar en Washington D.C. el 18 de octubre del 2012.

El Seminario es parte de una serie de eventos que se vienen co-organizando con la Corporación Andina de Fomento para aportar al conocimiento de diferentes dimensiones del problema de la inseguridad en América Latina y contribuir a la promoción entre tomadores de decisiones en materias de seguridad, de nivel nacional e internacional, de alternativas de políticas basadas en evidencias sólidas.

Específicamente en este seminario, cuya relatoría ofrecemos a continuación, trataron de explicar cuál es el impacto y la sostenibilidad de la tregua de las pandillas en El Salvador, así como dar cuenta de su interés y replicabilidad para los demás países de Centro América. Asimismo evaluar que otras opciones de política pública viables existen para disminuir la violencia juvenil en la región. Se puso también en perspectiva la experiencia de la ciudad de Los Ángeles en cuanto a la reducción de pandillas por medio de políticas públicas, en particular con programas de reducción de riesgo.

En el caso de la reforma policial hondureña se planteó el análisis de su viabilidad y condicionamientos, en un contexto institucional tremendamente frágil y con altísimo impacto de la delincuencia común y el crimen organizado.

We are grateful to the Andean Development Corporation (Corporación Andina de Fomento, CAF) for its generous support of this project.



LA EXPERIENCIA DE LA CIUDAD DE LOS ÁNGELES: REDUCCIÓN DE LAS PANDILLAS/MARAY EL DESARROLLO DE LA JUVENTUD CON PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE RIESGO

Guillermo Céspedes, Vice Alcalde de la Ciudad de Los Ángeles (Estados Unidos), Oficina para la Reducción de Pandillas y el Desarrollo de la Juventud (GRYD, por sus siglas en inglés), es responsable de la implementación y coordinación de esta iniciativa del alcalde de Los Ángeles, Antonio Villaraigosa. Durante el discurso de apertura de esta conferencia, el Sr. Céspedes proporcionó una visión histórica del problema de las pandillas en Los Ángeles, una perspectiva general del “Modelo GRYD,” y el proceso de implementación del mismo.

Tan sólo en Los Ángeles, se han documentado aproximadamente 450 pandillas dentro de los límites de la ciudad, además de alrededor de 45,000

miembros en las mismas. Si se incluye toda la región del condado, estos números se duplican. Sin embargo, el marco del problema yace en la definición del término “pandilla”, ya que el mismo no toma en cuenta a los asociados, afiliados, simpatizantes, familiares, entre otros. Estas redes se han introducido a la identidad de la ciudad y es como una distinción lamentable pensar que L.A. es la capital de las pandillas en el mundo. Ahora, la ciudad de L.A. cuenta con 43 mandatos civiles (*gang injunctions*; ver: http://www.lapdonline.org/gang_injunctions), enfocados en 71 pandillas. Cabe destacar que para finales de los años '90 se reportaban alrededor de 1,200 homicidios por año relacionados con las pandillas, y para finales del 2011 este número se había reducido a 297 homicidios por año, 54% de estos relacionados a incidentes con pandillas. Para las oficinas del GRYD, un crimen relacionado con las pandillas es cualquier crimen que provenga de resalias o tenga el potencial de serlo.

THE LATIN AMERICAN PROGRAM and its institutes on Mexico and Brazil serve as a bridge between the United States and Latin America, providing a nonpartisan forum for experts from throughout the region and the world to discuss the most critical issues facing the Hemisphere. The Program sponsors research, conferences, and publications aimed at deepening the understanding of Latin American and Caribbean politics, history, economics, culture, and U.S.-Latin American relations. By bringing pressing regional concerns to the attention of opinion leaders and policymakers, the Program contributes to more informed policy choices in Washington, D.C., and throughout the Hemisphere.

Citizen insecurity poses a rising challenge to democratic governance and the exercise of citizenship throughout Latin America and the Caribbean. Homicide rates are among the highest in the world and citizens throughout the region cite crime, followed by unemployment, as the dominant concern of daily life. Transnational organized crime, including but not limited to narco-trafficking, exacerbates levels of violence, compromises state institutions, and undermines democratic quality and the rule of law.

The Latin American Program fosters comparative research and dialogue among scholars and policymakers from throughout the Americas regarding local, national, and international public policies to address citizen insecurity and related efforts to strengthen institutions, the observance of human rights, and the rule of law. The Program also focuses special attention on the changing sub-regional dynamics of organized crime and explores ways to diminish its pernicious effects on governance and insecurity. The Latin American Program sponsors a blog on citizen security, <http://scela.wordpress.com>, which has become a key resource for citizens and public officials throughout the region.

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

One Woodrow Wilson Plaza, 1300 Pennsylvania Avenue, NW, Washington, DC 20004-3027
tel. (202) 691-4000, fax (202) 691-4001
www.wilsoncenter.org/lap

La ciudad ha venido implementando desde los años '40 un número de enfoques para lidiar con el problema de las pandillas. Los resultados de estos procesos han variado; unos teniendo mejores resultados que otros. Para este entonces, se tenían enfoques diferentes, como el enfoque basado en la comunidad, que disponía de reducir factores de riesgo. Este acercamiento buscaba hombres y mujeres con historial de involucramiento en pandillas para redefinir sus vidas y trabajaba específicamente con pandillas Afro-Americanas; estos enfoques trabajaban a parte de la aplicación de la ley (*law enforcement*). Otro ejemplo fue el *Ladino Hills Project* (1967), que fue principalmente un proyecto de investigación que proveía servicios a los jóvenes pandilleros en los '80s y '90s para reducir la violencia relacionada a las pandillas en las comunidades. Simultáneamente, en la historia del Departamento de la Policía de Los Angeles (LAPD), se ha visto una constante aplicación de estrategias agresivas, como *Operation Crash* y *Operation Hammer*, a finales de los '80. El concepto de “mano dura” no es exclusivo a Latino América, como se puede observar en este caso. Los Estados Unidos han tomado parte en la exportación de esta estrategia a otras partes del mundo.

Para el 2005 la ciudad había usado fondos tratando de implementar programas que no habían sido muy eficientes. Por esta razón se convocó un panel con el apoyo del *Advancement Project*, para producir un reporte académico y político que provoque un llamado a la acción de reestructurar y redefinir como la ciudad de L.A. estaba confrontando la situación. Para el 2008, la Oficina del Contralor lanzó otro reporte relacionado más con el asunto del financiamiento, lo que provocó que algunos programas de la ciudad se le despojaron de sus fondos para relocalizarlos en la oficina central que responde directamente al Alcalde de Los Ángeles, y con un mandato particular: el desarrollar estrategias específicas que puedan ser implementadas directamente, algo no típico de un gobierno municipal. En este momento es cuando se comienza a desarrollar la iniciativa de la oficina GRYD, que se estableció con la intención de organizar un grupo de personas con diferentes perspectivas sobre el problema de la violencia juvenil.

Desde el establecimiento de la oficina GRYD, se ha instituido que el mandato es desarrollar programas,

guiar programas y desarrollar políticas públicas. Este programa nace en el 2007 cuando el alcalde de Los Ángeles publicó el *Plan de Reducción de Pandillas/Maras*, que también afirmó la necesidad de una oficina (GRYD) de la alcaldía para supervisar la implementación de una estrategia integral en las comunidades más afectadas por la violencia de las pandillas. Esta estrategia se ha llevado a cabo mediante varias iniciativas; reducción de afiliación a pandillas entre jóvenes de alto riesgo, reducción de participación en pandillas entre jóvenes que fueron miembros de las mismas, respuestas ante incidentes de violencia cuando ocurren, y mejora de comunicación entre agencias de gobierno, organizaciones basadas en la comunidad y residentes de la comunidad.

En la historia de Los Ángeles, iniciativas similares se enfocaron en dividir sus fondos entre los 15 distritos municipales, independientemente de si necesitasen la ayuda o no. Por esto mismo desde el 2007, GRYD trabajó en reducir los puntos de enfoque. La razón siendo que la violencia entre pandillas en Los Ángeles, como sucede en Centro América, no está distribuida geográficamente de forma uniforme; toma lugar primordialmente en áreas específicas. Se determinaron 12 localidades como zonas de alto riesgo para los jóvenes dentro de la ciudad, basado en datos demográficos y sobre delincuencia. En estas pequeñas comunidades (de unos cuatro millas cuadradas), se documenta que aproximadamente 40% de la juventud es menor de 18 años de edad. De los jóvenes que van a la escuela en estas zonas, 51% están bajo adopción provisional (*foster care*), 35% bajo libertad condicional, y entre 29% y 40% de los menores viven bajo las responsabilidades del cuidado de sus abuelos. En estas zonas se reporta un 40% de crímenes relacionados a las pandillas y alrededor de 30% de las familias viven bajo la línea de la pobreza. La oficina de GRYD usa estos datos empíricos, entre otros, para desarrollar programas que se dirigen específicamente a estas comunidades en riesgo, en particular, con la juventud.

Primero se definió lo que significa “en riesgo” utilizando 40 años de investigación sobre el asunto, lo que les permitió desarrollar herramientas para identificar jóvenes entre las edades de 10 a 15 años—la edad en la cual los jóvenes en estas comunidades de

alto riesgo son más propicios a unirse a las pandillas. Esta iniciativa confrontó problemas políticos, pues se exigió mejor definición de lo que significaba “en riesgo” y se pidió una herramienta externa para definir quien realmente corre el riesgo de unirse a una pandilla. Fue por esto que la oficina de GRYD publicó un reporte extenso con un plan de implementación multi-sistémico dirigido tanto a nivel individual como a nivel familiar y de comunidad. Esta estrategia está conformada por varios enfoques. Entre ellos, prevención secundaria (jóvenes de 10 a 15 años); servicios para jóvenes ya involucrados en pandillas; servicios de intervención dirigidos a la interrupción de la violencia; compromiso con la comunidad; y supresión. Esto fue un esfuerzo de organización y colaboración masivo que tomó más de un año. Estos enfoques buscan reducir el número de jóvenes que se pueden identificar como miembros de pandillas, y crear una salida para aquellos que ya son parte de alguna pandilla en particular.

La mejor forma de dirigir estos enfoques a la implementación fue por medio de un sistema de conceptos familiares. Se asumió que se debía intervenir a un nivel multi-sistémico (entiéndase la familia, el individuo, la comunidad, grupos sociales, entre otros) en vez de tener acercamientos intercalados, donde se trabaja con el entorno y luego con el individuo. Las intervenciones han de ser simultáneas, y las relaciones multi-generacionales entre las familias tendrían que ser reafirmadas, no por señalar responsabilidades de jóvenes en pandillas, si no para encontrar la solución entre las mismas generaciones que puedan ayudar en el asunto. Por este medio se fortalece lo que la oficina del GRYD le llama “subsistema ejecutivo de familias”, que identifica quienes toman las decisiones en las mismas y se busca fortalecer su rol.

Finalmente, la estrategia de la oficina tiene 16 diferentes acercamientos, que se pueden resumir en dos: reducir el número de jóvenes que se pueden identificar como miembros de pandillas, y construir una salida para los que ya están involucrados. Una parte crítica del enfoque de intervención de la comunidad se refiere a los triángulos relacionales, que en vez de trabajar de forma bidireccional, com-

binan la evaluación e implementación de estrategias de los profesionales de intervención en pandillas, las estrategias investigativas y focalizadas de supresión de las agencias de orden público y el trabajo social y los principios de organización de la intervención en casos de crisis de la comunidad. Esto permitió desarrollar programas de respuestas inmediatas a incidentes de violencia. Estas respuestas conllevan acudir a las escenas del incidente, el hospital, hablar con las familias, las víctimas, entre otros. Es importante recalcar la importancia de la respuesta inmediata ya que GRYD define violencia de pandillas como un asunto relacional y se asume que es primordialmente de represalia. Estas respuestas han tenido un efecto en los números de incidentes relacionados con las pandillas, por lo que se enfatizó en la estrategia y este trabajo se enfocó en buscar formas de identificar con quien se debía hablar en las comunidades, proveer asistencia a víctimas, comunicarse con funcionarios electos mientras que la policía y el sector judicial (*law enforcement*) se encargan de resolver el crimen. Esto se ha convertido en el protocolo de la ciudad.

No es hasta que el modelo GRYD comienza a incorporar programas en donde se implementa el contacto directo con las familias, cuando se comienzan a ver las conexiones con las pandillas en Centro América, y se experimentan mejores resultados. Diferentes incidentes han demostrado que comunidades de L.A. y El Salvador están conectadas de forma formal o informal, demostrando ser las mismas, pero divididas por fronteras. Se comenzó a estudiar el fenómeno y se notó que de 364 incidentes, 15% de los casos están relacionados por medio de estas redes en donde se conectan de forma transfronteriza. De los 45,000 miembros de pandillas en L.A., se estima que unos 4,000 están envueltos de alguna forma con estas redes en Centro América. Es por esto que Céspedes propone buscar una solución incluyendo a los Centro Americanos, y en parte es lo que han hecho con la oficina de CARSI [*Central American Regional Security Initiative*], quienes le han ofrecido entrenamiento, enfocándose en las comunidades de mayor riesgo. Si se mira al problema trans-fronterizo como una relación de redes, es claro que se deben desarrollar estrategias

que nos permitan abordar el problema desde ambas partes del intercambio.

El reporte sobre la estrategia integral del GRYD se encuentra [aquí](#).

LA TREGUA DE LAS PANDILLAS SALVADOREÑAS

El contexto

José Luis Sanz, periodista de *El Faro* de El Salvador (www.elfaro.net) y una de las personas que ha seguido más de cerca este proceso empezó su intervención al respecto explicando el contexto: la acción del Estado frente al profundo y poderoso fenómeno de las pandillas se ha basado por más de una década en la negativa a comprender la realidad, y en el empeño en aparentar acción sin que importen los resultados. El discurso y las políticas han ignorado y simplificado sistemáticamente las raíces, las mutaciones y los fines de la Mara Salvatrucha y el Barrio 18.

En la misma línea el experto salvadoreño *José Miguel Cruz* y profesor de la Florida International University sostiene que si estudiamos exclusivamente la dinámica de las pandillas vemos que su mejor caracterización es que son un fenómeno de continua adaptación y evolución. Esto es un resultado del aprendizaje hacia como responder de manera más sistemática y organizada a los desafíos y cambios frecuentes e impredecibles de su entorno. En forma de ejemplo vemos como la actualidad de las pandillas no refleja las mismas que eran 20 años atrás, donde rompían leyes simples, sino que más bien vemos formas de crimen organizado o semi-crimen organizado muy bien estructurados. Esto les permite cierta capacidad de controlar o detener la violencia con una serie de orden que antes no era posible. Sin embargo, no es posible entender esta nueva dinámica sin antes estudiar el rol del Estado.

Explica *Sanz* que hace unos 10 años el gobierno de El Salvador segregó a la MS-13 y la 18 en diferentes cárceles para evitar choques entre ambas, pero eso reforzó la identidad interna de cada una de ellas y permitió que grupos dispersos en la geografía salvadoreña, que apenas se conocían entre ellos, se organizaran en estructuras nacionales.

En realidad, los planes “Mano Dura”—lanzado en 2003 por el presidente Francisco Flores—y “Súper Mano Dura”—lanzado en 2005 por su sucesor Antonio Saca—eran solo lemas vacíos con fines electorales, como han admitido exministros pertenecientes al partido ARENA y ex directores de Policía de la misma época. El resultado de la acción estatal, o de la ausencia de esta, fue un constante incremento en los homicidios entre 2003 y 2011 y un crecimiento monumental de la población penitenciaria, acompañados de un progresivo debilitamiento de las instituciones del sistema de justicia y un aumento en la sensación de impunidad. Ese clima de indefensión no cambió con la victoria electoral del FMLN y la entrada del nuevo gobierno en 2009.

Según *Cruz*, la política de “mano dura” fue la antesala de las primeras conversaciones sistemáticas entre las dos grandes pandillas del El Salvador, La Mara Salvatrucha (MS 13) y Barrio 18 (M 18), que preceden las mismas. La importancia de esto resta en que ha sido el punto de quiebre entre las pandillas, en donde la dinámica de la violencia fundamental entre las pandillas, deja de ser la continua lucha por identidades (por pertenecer a diferentes pandillas) y pasa a ser regida por los beneficios de las actividades relacionadas con la economía criminal. Las pandillas comienzan a tener la capacidad de entender la forma de hacer negocio con la extorción, el secuestro, entre otros, usando la violencia como valor estratégico, y dónde el resultado les lleva a la acumulación de recursos. Esto se sigue gestando con diálogo, en el liderazgo de las pandillas, quienes ahora entienden este valor, y no es hasta el momento en que están listas para entender el valor estratégico de negociar con el gobierno, cuando deciden comenzar una tregua.

La tregua

Dice *Sanz* que en noviembre de 2011, nada más llegar del Ministerio de Defensa al Ministerio de Seguridad y Justicia, David Munguía Payés anunció la creación de una nueva unidad antipandillas en la Policía e insistió en la necesidad de reformas legales que permitieran decretar estados de excepción focalizados en los barrios controlados por pandillas. Dijo que iba a pacificar esas comunidades como se había hecho en las favelas de Río de Janeiro. Parecía que venía una etapa más de énfasis en la represión del delito y la mano dura. Tres meses y quince días después, descubrimos que Munguía Payés había negociado en secreto con las pandillas para reducir los homicidios.

A pesar de que las negociaciones oficiales comienzan luego del cambio del ministro de seguridad pública, dice **Cruz** que estas conversaciones ya eran existentes, inclusive de mucho antes. Esto no significa una alianza entre pandillas, sino que entre ellas mismas han llegado acuerdos internos y no es hasta entender el valor estratégico de la violencia y como puede facilitar el diálogo con el gobierno, cuando aceptan negociar.

Según Cruz, la herramienta de negociación de las pandillas es el uso de la violencia, la visibilidad o no visibilidad de la misma. Internamente existen acuerdos con aquellos a los que no le parezcan favorables los términos de la tregua, ya sea por querer continuar con actos de retaliación o conflictos de identidad. Cruz explica una entrevista donde le confirmaron que aquel que no cumpla con los acuerdos de la tregua queda bajo amenaza de su desaparición o de su familia. Esta visibilidad o falta de la misma, es lo que le ha permitido a las pandillas negociar acuerdos con el gobierno, pues ellas mismas han aprendido el valor de una violencia “controlada”.

Para **Sanz** no vale la pena estancarse en discutir qué palabra se ajusta mejor (facilitación estatal, diálogo, mediación) a lo que sucedió a principios de 2012 en El Salvador, aunque todo indica que el temor a una reacción negativa de la opinión pública salvadoreña es la única razón para no llamarlo simple y llanamente negociación.

La posibilidad del diálogo con las pandillas se debatió en oficinas de gobierno durante meses en 2011, y se llevó a la práctica en enero o febrero de 2012. A última hora, dicen, se invitó a un representante de la Iglesia para legitimar el proceso. Cuando *El Faro* hizo pública la negociación el 14 de marzo de 2012, las autoridades dijeron que el descenso radical de homicidios se debía a una mejora de la operatividad policial. Dos semanas después, aseguraron que se debía a una tregua entre la MS-13 y el Barrio 18 propiciada por la Iglesia. Una tregua forjada sin participación alguna del Estado.

Sabemos, agrega **Sanz**, que el gobierno y las pandillas intercambiaron en febrero de 2012 listas de

demandas. Se firmó un acuerdo a finales de febrero. Después de la firma de ese documento el Gobierno ordenó los traslados. En los meses siguientes se tomó medidas en todas las cárceles del país para hacer menos duro el día a día de los internos. Se aumentó la duración y frecuencia de la visita de familiares, se restituyó el derecho a visita conyugal nocturna, se aumentó la cantidad de dinero que se puede entregar a los internos, se autorizó la tenencia de ciertos electrodomésticos, y se instaló nuevos televisores en patios de recreo.

Aun así, es muy importante aclararlo, explica **Sanz**, las cárceles de El Salvador siguen siendo un infierno y los presos, incluidos los líderes de las pandillas, habitan en condiciones inhumanas, amontonados en celdas apestosas y húmedas sin apenas saneamiento. El hacinamiento de los penales salvadoreños es el mayor del continente, y supera el 300% de la capacidad del sistema.

En abril de 2012 el Gobierno retiró a la Fuerza Armada de los controles de acceso y registro de visitantes a las cárceles. Aunque las autoridades dijeron que esta medida no estaba vinculada a la negociación, el repliegue de la Fuerza Armada estaba en la lista inicial de demandas de las pandillas.

Una nueva oportunidad

Los homicidios en el Salvador han bajado. Radicalmente. De un promedio de 15 diarios han bajado a un promedio de 5. Y que no fue algo progresivo, sino que sucedió un día concreto: el 10 de marzo, coincidiendo con la orden que dieron los líderes de las pandillas, desde las cárceles, a su gente en la calle. Cumplían así la promesa que habían hecho al Gobierno a cambio de su traslado desde cárceles de máxima seguridad a otras menos controladas, que fue los días 8 y 9 de marzo.

En opinión de **Sanz** la baja de homicidios genera un escenario de nuevas oportunidades para el país. Hace un año la situación parecía estancada y la rápida evolución del fenómeno seguía desbordando a las autoridades. Las instituciones eran incapaces de reaccionar, ya no digamos de prevenir, a la violencia frenética de

las pandillas, a su veloz cadena de venganzas. Ahora, con las clicas meditando más sus pasos, midiendo su uso de la violencia por orden expresa de sus líderes, el combate a las pandillas se convierte en teoría en una partida de ajedrez, con más tiempo para que todos los actores, incluidos los institucionales, mediten y decidan los movimientos. Además, el nuevo escenario ha permitido hablar por primera vez de prevención, mejora de condiciones carcelarias y reinserción de pandilleros u otros presos de forma desapasionada. Por años, en El Salvador, se ha acusado de ser cómplice de las pandillas a todo el que planteara esos temas. Se ha abierto, en el terreno, la oportunidad para que multitud de organizaciones reactiven con cautela su trabajo comunitario. Ya no resulta descabellado pensar en estrategias de intervención. También se ha distensionado el escenario político y se ha abierto, en teoría, la posibilidad de forjar acuerdos amplios sobre políticas de seguridad; aunque de momento ningún actor partidario o institucional haya dado muestras de tener el liderazgo o el interés suficientes para aprovechar esa posibilidad.

Dudas sobre el proceso

Para *Sanz* se presentan porque detalles de cómo se fraguó este acuerdo no se conocen todavía con precisión—todos los implicados: mediadores, pandillas, incluso la OEA, que se ha involucrado como observadora y garante, se contradicen—y la desconfianza que genera este proceso supera a las certezas.

Hay tres importantes debates postergados: el de la legitimidad de este proceso, el de su conveniencia y el de su viabilidad.

En los primeros siete meses de la tregua el Gobierno y los mediadores animaron y premiaron el silencio y la complicidad con el proceso. La mayoría de medios de comunicación trataron de dinamitar la negociación con mentiras o se han plegado con la cobardía habitual a esa estrategia de silencio. El Gobierno de El Salvador y la misma OEA pidieron fe ciega en este proceso y lo compararon con la negociación de la paz en los '90, pero en aquel caso había partes visibles, definidas, y un Ejecutivo que se hacía responsable ante los ciudadanos del riesgo y de los méritos de sus decisiones.

Según *Sanz*, hoy, 20 años después, en un país que aspira a ser democrático, el gobierno de Mauricio Funes no asume su responsabilidad sobre el proceso, no lo abre a la fiscalización, y le dice al ciudadano “no preguntes, cierra los ojos y te pondremos la paz en las manos, como un regalo”.

No se sabe con certeza qué contenía la lista de demandas del Gobierno de El Salvador, ni el alcance de otros posibles compromisos que ya haya asumido. Tampoco se sabe si hay otros actores involucrados en el pacto inicial. El sentido común lleva a preguntarse si los grupos de narcotráfico, por ejemplo, van a permanecer en silencio mientras los grupos que acaparan el narcomenudeo hablan de abandonar el negocio.

Las pandillas dicen estar dispuestas a abandonar paulatinamente cualquier actividad delictiva, hasta convertirse en agrupaciones legales. Pero no se sabe si tienen una doble agenda, si aprovecharán esta coyuntura para sofisticarse como grupo criminal. Y no hay ningún organismo oficial, ningún funcionario del Estado que se esté haciendo públicamente responsable de garantizar que no sea así.

Aun confiando en que el diálogo llegue a acuerdos estables y confiando en que cada pandilla mantenga la unidad alrededor de esa voluntad de cambio, agrega *Sanz*, no se sabe cómo se pretende reinserir laboralmente a los cerca de 60,000 pandilleros. Un país sin recursos, en el que más del 50% de la población urbana no tiene un empleo formal. Un país sobrepoblado de excluidos, aun sin contar a los miembros de pandillas. Parece entonces lejana la posibilidad de que, mientras esté condicionado a la obtención de un empleo y un ingreso legal, los pandilleros abandonen una de las prácticas delincuenciales que más castigan a las clases medias y bajas de El Salvador: las extorsiones.

Efecto en las pandillas

Sabemos algo más, dice *Sanz*, y los líderes de la Mara Salvatrucha lo dicen sin rodeos: en este proceso el Gobierno ha optado por apoyar a unos líderes pandilleros en detrimento de otros. Ha optado por reforzar en

la cúpula de la MS-13 y del Barrio 18 en El Salvador a pandilleros de más edad, podíamos decir que “de vieja escuela”, formados en los años ‘80 y ‘90 en Los Ángeles, que a cambio han prometido imponer a los desbocados pandilleros de El Salvador los códigos angelinos (no violaciones de mujeres, no asesinatos de niños, no extorsión a los vecinos de sus propias comunidades, etc.) y controlar la violencia que ejercen sus propias pandillas.

Sin embargo, en la medida en que la violencia cede, si no hay contraprestaciones efectivas y rápidas para los pandilleros en las calles, la autoridad de los actuales líderes puede tender a debilitarse, porque la violencia ha sido tradicionalmente su herramienta para imponer disciplina. Esto coloca al Estado en un dilema más y más complicado a medida que avanza el proceso: ¿se debe fortalecer la estructura de la pandilla, para que los líderes sigan haciendo cumplir el pacto de no violencia, o debilitarla como se haría en la lucha con cualquier grupo criminal?

Ese parece ser el nudo gordiano de esta negociación: ¿se debilitará en alguna etapa del proceso la estructura de la pandilla?, ¿se desarticulará?, ¿renunciarán sus líderes al poder acumulado y al que este mismo proceso les está dando?

El diseño actual parece no incluir la desarticulación. El ministro Munguía Payés lo dijo meses atrás: “Los salvadoreños deben acostumbrarse a convivir con las pandillas”. Los líderes de la MS-13 lo acaban de reafirmar: “La Mara Salvatrucha no se va a deshacer”.

Coincide **Cruz**: queda claro que El Salvador es un país con altos niveles de violencia y que ha sido así desde mucho antes de la existencia de las pandillas, quienes no son los únicos actores de violencia en el mismo. La penetración del crimen organizado, complementado por la actividad de las pandillas, comprende y alimenta la vieja dinámica de violencia en El Salvador, siendo el crimen organizado el componente más importante. Queda claro, por lo menos desde el lado de las pandillas, que el eje principal no es la eliminación de las pandillas, sino el control de la violencia que se percibe en El Salvador. Si por el lado de las pandillas podemos entender

mejor la gestión del uso de la violencia, por el lado del gobierno es un poco menos claro, pues aún no se entienden las concesiones.

Para **Sanz** las pandillas no necesariamente se han debilitado con la tregua, sino que han experimentado un fortalecimiento y consolidación entre ellas mismas. Se deja por entendido que para ser parte de las dinámicas del crimen, no es necesario usar la violencia de manera indiscriminada, sino de manera más selectiva, lo que les da poder de negociación con el gobierno. Esta tregua les provee a las pandillas la oportunidad de legitimar su rol en la sociedad y al gobierno le permite reducir las formas visibles de violencia. Sin embargo, no eliminaría las pandillas, o impactaría los tipos de violencia producto de fuentes fuera del marco de las pandillas.

Concluye **Sanz** que si las pandillas no se desarticulan y, como pretenden, se reinsertan en el mercado laboral de forma organizada, lo harán conservando su fuerza y tendrán siempre una posición de ventaja en las comunidades donde asienten sus negocios, más aún si son las mismas en las que han impuesto el terror por años. Si la Mara Salvatrucha y el Barrio 18 siguen existiendo a pesar del cese de la violencia, conservarán su músculo, su poder coercitivo frente al Estado. Aun si aceptamos que desean abandonar la vida criminal, es evidente que no están dispuestas a renunciar al poder acumulado, que les ha permitido trascender a la marginalidad, al espacio de silencio y sometimiento que socialmente se les había asignado, al ser nadie en El Salvador. Serán, en este nuevo escenario, un nuevo poder fáctico. Y ésta podría convertirse en una negociación permanente, sin fin. El modelo, resumiendo, no parece hasta el momento, con el actual diseño, sostenible. Y quizá antes de calificarlo como “de éxito” o de explorar su posible exportación a otros países centroamericanos haya que responder a una pregunta previa: ¿en qué consiste exactamente este modelo?

La ponencia de José Luis **Sanz**, Preguntas sobre la negociación con las pandillas en El Salvador, está disponible [aquí](#).

El rol de la OEA

Participó también en el Seminario el embajador **Adam Blackwell**, Secretario de Seguridad Multidimensional para la Organización de Estados Americanos. Explicó que la OEA promueve la estrategia y las acciones consecuentes a un nuevo modelo llamado “Seguridad Inteligente” que comprende la integración de una seguridad objetiva y basada en evidencia. Sus propuestas son basadas en necesidades nacionales y regionales, en experiencias positivas, y en relaciones con actores relevantes. El proyecto tiene un enfoque multidimensional que ha sido producto del análisis de las respuestas sistemáticas a los problemas de cada país y evaluación de los resultados de estas acciones.

Este modelo de seguridad—sostuvo Blackwell—requiere un conocimiento integrado sobre los sistemas de seguridad de los países miembros de la OEA. Se han organizado proyectos pilotos para diagnosticar la seguridad de algunos de los países, aquellos que han hecho la petición. Cada diagnóstico, además de integral e imparcial, proporcionó un análisis de las debilidades y fortalezas del sistema nacional de seguridad de cada respectivo gobierno, además de un plan de implementación. Según Blackwell la diferencia entre estas y otras evaluaciones es que el enfoque del análisis es en la relación entre sectores de la seguridad, entre fuerzas privadas y públicas, y entre varios sectores del gobierno, incluyendo el sector judicial, la policía, el sistema penitenciario, y los programas sociales. Se intenta entonces identificar oportunidades de mejorar la comunicación entre sectores y efectivamente coordinar esfuerzos.

Según el embajador **Blackwell**, la solución al problema de inseguridad en la región no yace en implementar más medidas de seguridad, más policías, más tropas, o leyes más fuertes en contra del delito, sino una seguridad más inteligente y más eficaz en un sistema que cuente con instituciones fuertes, transparentes, colaborativas, y una cultura de respeto al estado de derecho.

Sobre el rol de mediación que la OEA viene jugando en la tregua salvadoreña, dice **Blackwell** que hay que tomar riesgos por ello; desde que anunciaron la tregua la OEA se involucró en el proceso, para

reuniéndose con los actores principales (gobierno, pandilleros presos, y sociedad civil) con la intención de “actuar como garantes del proceso de pacificación.” En mayo se reunieron en Washington, D.C., con los principales *stakeholders*. En junio del 2012, ayudaron a desarrollar una agenda para el proceso de pacificación con las pandillas. En julio, se reunieron con el presidente Funes y los ministros en El Salvador para así garantizar que la OEA participe como garante del proceso de pacificación.

De acuerdo a **Blackwell** lo que se busca es tener soluciones más sostenibles. Agregó que la OEA quería participar como un “garantizador” en el proceso de pacificación, para hacerlo estable y sustentable, e incorporar a todos los actores (gobierno, pandillas, sociedad civil, etc.)

Finalmente sostuvo que la reincorporación de los miembros de las pandillas a la sociedad, no significa que los delincuentes culpables de actos de violencia no deben enfrentar la justicia. Pero se debe entender que una ciudad que padece de un conflicto interno, no puede encontrar la cura en más conflicto. La única manera sostenible de acabar con este conflicto es reintegrando a los delincuentes a la sociedad, aunque no sea tarea fácil. Esto en combinación con el fortalecimiento de las instituciones estatales de seguridad, y con la cooperación de los gobiernos en la región.

¿Es replicable en Guatemala o Honduras?

Ana Glenda Tager, Directora Regional de Latino América para Interpeace, dió un punto de vista de Guatemala sobre si la tregua salvadoreña es o no replicable en este país. Comienza aclarando que Centro América es una región de siete países muy diferentes entre ellos y que esto es relevante en cuanto si es posible o no una réplica de la tregua. El triángulo norte, por ejemplo, difiere mucho del sur y en sus dinámicas de crimen organizado está más relacionado con México.

Señala **Tager** la tregua para empezar le otorga una información relevante al gobierno, ya que el le indica que el 80% de los homicidios en El Salvador son cometidos por pandillas, particularmente por las rivalidades entre las dos principales. Dice Tager que las pandillas

ahora entienden que tienen la capacidad de mostrar que cuando existe un acuerdo entre ellas, tienen el poder en reducir los índices de violencia. Esto les abre el diálogo con otros actores, pero una negociación es muy diferente, ya que no es sólo entre ellas y el gobierno, sino que debe incluir a otros actores de la sociedad. El involucramiento de todos los sectores de la sociedad es particularmente importante en sociedades altamente excluyentes, y con altos índices de inequidad, como lo son Guatemala y Honduras.

Antes de concluir si es replicable o no una tregua similar en Guatemala es necesario hacer un estudio a profundidad de la situación de las pandillas en Guatemala. Esto incluye el estudio de la problemática para tomar acción no con especulaciones, sino una respuesta a la problemática real. Se debe estudiar la dinámica de las pandillas, el sistema penitenciario, porcentaje de participación de las pandillas tanto en homicidios como en sicaratos, las condiciones políticas de cada país (si son reactivos o preventivos), y otras amenazas a la sociedad como lo es el narcotráfico en Guatemala, que puede tener una fuerza mayor que en El Salvador, y las conexiones transnacionales entre pandillas. Luego hay que establecer la estrategia de cambio particular de cada país.

Aunque a distancia, el problema de las pandillas en América Central parece ser común, agrega *Tager*, la realidad es que cada país sufre de una combinación única de debilidad institucional, inequidad social y económica, y características criminales. Incluso como modelo, la tregua en El Salvador es poco conocida, debido a una falta de transparencia y a que no existen pruebas de que sea una solución sostenible. Para poder lograr políticas efectivas que ayuden a reducir la violencia y otras actividades de las pandillas, el primer paso es entender mejor no solo las dinámicas de las pandillas en cada caso, pero también entender la situación de fondo del crimen y la violencia de cada respectivo país.

Con respecto a Honduras, *Julieta Castellanos*, Socióloga, Profesora Titular y Rectora de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), explicó que las estructuras de las maras son mucho menos centralizadas que en El Salvador; que se trata más bien de un fenómeno que crece pero que está dispersos en grupos pequeños, por lo que una lógica como la vigente en El Salvador es virtualmente imposible.

La ponencia de Ana Glenda Tager, *La tregua Salvadoreña: Impacto, interés y posibilidades de réplica en el resto de los países de Centroamérica*, está disponible [aquí](#).

LA REFORMA DE LA POLICÍA EN HONDURAS

Según *Julieta Castellanos*, la violencia y la criminalidad ha observado un incremento alarmante en los últimos ocho años. Las muertes violentas pasaron de 30.1 homicidios a 86.5 por cada 100 mil habitantes desde año 2004 al año 2011. Esta tasa casi se ha triplicado en un período de ocho años. Pero también se modificó el móvil de muerte violenta. El Observatorio de Violencia de la UNAH registra la modificación de la modalidad de muerte, el sicariato, definida como una muerte por encargo, ejecutado por personas que se movilizan en un medio de transporte rápido y luego huyen de la escena del crimen ha cobrado cada vez mayor frecuencia. En este proceso de incremento de la violencia, la Policía fue perdiendo credibilidad, no solo por la ineficacia en la prevención, sino por las denuncias o la percepción de que la Policía estaba involucrada en actos criminales y delictivos.

Castellanos señaló que la ineficiencia de la Policía frente a estos problemas puede estar provocada por ausencia física del espacio geográfico, por incompetencia técnica científica, por corrupción y por participación directa, siendo parte involucrada en la ejecución de delitos y de crimines.

Para *Castellanos* la crisis de seguridad pública en Honduras tiene causas múltiples; destaca la debilidad institucional, debilidad en la investigación criminal, enriquecimiento ilícito y corrupción dentro del sector seguridad-justicia, impunidad en la administración de justicia, falta de coordinación interinstitucional, inapropiada canalización de recursos, alto nivel de politización en las instituciones del Estado lo que conduce a reacciones tardías o postergadas. Señaló que la inseguridad en Honduras ha rebasado la institucionalidad del Estado, pero la institucionalidad queda expuesta de manera dramática cuando quedó al descubierto la participación de policías en crímenes de jóvenes, en el robo de

armas y en la participación en diferentes bandas delictivas y criminales.

Dice **Castellanos** que después de quedar al descubierto la participación de policías en hechos delictivos y criminales han surgido demandas que se pueden resumir en cambio de funcionarios de la cúpula policial; creación de la DIECP (Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial); creación de la CRSP (Comisión de Reforma de la Seguridad Pública) y activación del CONASIN (Consejo Nacional de Seguridad Interior).

Castellanos destacó tanto al estado actual de las instituciones policiales y de seguridad en Honduras, así como los retos y potencial en los esfuerzos de reforma en curso. Actualmente, la inseguridad debido a los grandes niveles de criminalidad en Honduras se ve agravada por la debilidad de las instituciones del Estado y una pérdida de control del Estado sobre muchas áreas del país. No están funcionando las instituciones – incluyendo el poder judicial, la policía y el Ministerio Público; ellos no han podido responder, por ejemplo a un reciente brote de asesinatos de fiscales y jueces con investigación seria o protecciones mejoradas. Peor aún, muchas de las instituciones del Estado y funcionarios han sido directamente involucrados o cómplices en una variedad de delitos—robo de armas a fuentes de la policía, por ejemplo. El repliegue de las instituciones en lucha por la seguridad en Honduras ha llevado a un deterioro del estado de derecho y un avance de la delincuencia y la violencia en el país.

La falta de voluntad política para cambiar las leyes débiles y procedimientos es un obstáculo para aumentar la seguridad, agrega **Castellanos**. Por ejemplo, hay muy poco interés en fortalecer las leyes de control de armas (cualquier persona mayor de 21 años puede poseer legalmente hasta 5 armas de fuego), que son apoyadas por los distribuidores del armas que tienen gran poder. Los homicidios y el asesinato por encargo han aumentado en los últimos años, y muy pocos han sido investigados, bajando los costos de la delincuencia; el 79% de estos casos no tienen ningún dato de investigación archivada.

Concluye **Castellanos** que el alto margen de impunidad debido a la debilidad institucional y la corrupción ha servido para que el crimen y la violencia crezcan. Hace hincapié en la importancia de abordar estas causas simultáneamente. Explica que al mismo tiempo se requiere fortalecer la capacidad investigativa de la policía a través de métodos como la asistencia técnica pero que estos esfuerzos fracasarán en última instancia si la reforma no aborda también un ataque a la corrupción, que continuará socavando las investigaciones. Otro desafío es la falta de inteligencia sobre bandas criminales. Aunque la policía y patrullas conjuntas militares son activas, no producen resultados porque grupos criminales siguen siendo dispersos y difíciles de identificar. Finalmente, **Castellanos** incluye la necesidad de una acción regional coordinada al abordar los esfuerzos de reforma y esfuerzos contra el crimen, citando los efectos secundarios negativos para Honduras y para Centroamérica de las intervenciones del Plan Colombia y el Plan Mérida en México y Colombia.

Por su parte **Carlos Hernández**, Director de la Asociación por una Sociedad Más Justa, habló sobre la situación de seguridad en Honduras y los esfuerzos de depuración y reforma de policía de su país. Un fuerte crecimiento en la tasa de homicidios desde 2006, además de continuar los problemas de la corrupción, han llevado a un momento “difícil pero a la vez interesante” en la historia de Honduras, que ha provocado una demanda social sin precedentes para que el Estado reaccione con las medidas necesarias para controlar la violencia y acabar con la corrupción de los cuerpos de seguridad. Ahora le exigen a los sectores policiales y de seguridad del país, que han sido directamente e indirectamente activos en la comisión de delitos en Honduras, un doble proceso de depuración y reforma. Esta reforma abarcará no sólo la policía, pero también el Ministerio Público y el Poder Judicial, cuya corrupción también ha permitido la impunidad y altos índices de violencia.

A pesar de un temor generalizado de hablar en contra de la policía corrupta y los actores violentos, dice **Hernández** que la sociedad civil en Honduras y

una variedad de organizaciones de apoyo están cabildando para la reforma. Estos grupos de la sociedad civil activa y la Comisión del gobierno para la reforma están presionando al Congreso a legislar la reforma de la policía dentro de un marco global que incluye disposiciones para carreras de policía, además de medidas de depuración. La Comisión de plan de implementación de detalles un de tres años de marco de reforma que cubre el sector de la seguridad pública toda, incluyendo el liderazgo militar y policía de élite que han operado con impunidad. Lamentablemente, ha sido la reciente legislación fuera del marco, y la Comisión sigue trabajando para conseguir que el Congreso apoye los esfuerzos de reforma.

Aunque el proceso de reforma ha estado avanzando muy lentamente, sin embargo, es “un momento de esperanza para el pueblo”, una oportunidad para crear un cambio positivo en el país, agrega **Hernández**. Muchos hondureños se preocupan por la lentitud del proceso de depuración, que ha estado en marcha durante más de un año, y el papel de líderes de los cuerpos de seguridad en los recientes episodios de violencia. Informes continúan mostrando un nivel muy bajo de la confianza pública en la policía. Insiste **Hernández** que los ciudadanos también están preocupados por la falta de resultados del proceso hasta ahora, a pesar de las múltiples investigaciones del año pasado y los informes y delegaciones internacionales que han intentado abordar el tema. Una carencia extrema de recursos y un

manejo ineficiente de los recursos también plaga el progreso; la Comisión para la reforma tiene sólo 10% de los fondos que necesita para operar, concluye **Hernández**.

Hernandez enfatiza la importancia del papel que la sociedad civil desempeña en avanzar el proceso de reforma y depuración. Además de la inversión financiera del gobierno, la cooperación internacional y los préstamos de los bancos internacionales, estos grupos son necesarios para crear e integración el plan de reforma en desarrollo por la Comisión. Este plan debe ir más allá de las evaluaciones y recopilación de datos para crear una propuesta real de cambio. Con una alianza de más de 30 organizaciones, incluyendo las federaciones de iglesias, sindicatos y organizaciones no gubernamentales que representan a más de 100 entidades, los hondureños están insistiendo que las reformas hacen posible un cambio real y sostenible, incluyendo la reducción del nivel de impunidad que permite al crimen prosperar.

La ponencia de **Julieta Castellanos**, Violencia y reforma policial en Honduras, está disponible [aquí](#).

Para acceder al reporte de la **Asociación para una Sociedad más Justa** sobre el modelo para reducir la violencia y la impunidad en barrios marginales de Honduras, oprima [aquí](#).

Para el webcast de este evento y otros documentos, visite:
<http://www.wilsoncenter.org/event/YouthViolenceCentralAmerica>

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Jane Harman, President, Director, and CEO

BOARD OF TRUSTEES

Joseph B. Gildenhorn, Chair

Sander R. Gerber, Vice Chair

Public Members: James H. Billington, The Librarian of Congress; John Kerry, The Secretary, U.S. Department of State; G. Wayne Clough, The Secretary, Smithsonian Institution; Arne Duncan, The Secretary, U.S. Department of Education; David Ferriero, Archivist of the United States; James Leach, Chairman, National Endowment for the Humanities; Kathleen Sebelius, The Secretary, U.S. Department of Health and Human Services

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

ABOUT THE WOODROW WILSON CENTER

The Center is the living memorial of the United States of America to the nation's twenty-eighth president, Woodrow Wilson. Congress established the Woodrow Wilson Center in 1968 as an international institute for advanced study, symbolizing and strengthening the fruitful relationship between the world of learning and the world of public affairs." The Center opened in 1970 under its own board of trustees.

In all its activities the Woodrow Wilson Center is a non-profit, nonpartisan organization, supported financially by annual appropriations from Congress, and by the contributions of foundations, corporations, and individuals. 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



**Wilson
Center**

SMITHSONIAN INSTITUTION
OFFICIAL BUSINESS
PENALTY FOR PRIVATE USE, \$300

Presorted First Class Mail
Postage and Fees Paid
Smithsonian Institution

G-94