



Política y violencia perpetua en El Salvador

Informe sobre América Latina N°64 | 19 de diciembre de 2017

Traducido del inglés

Oficina principal

International Crisis Group

Avenue Louise 149 • 1050 Bruselas, Bélgica

Tel: +32 2 502 90 38 • Fax: +32 2 502 50 38

brussels@crisisgroup.org

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo	i
Recomendaciones.....	iii
I. Introducción	1
II. Estado y grupos criminales en El Salvador	3
A. Bipartidismo y políticas públicas en El Salvador	3
B. Sistema judicial, fuerzas de seguridad y cárceles	5
C. Violencia de pandillas y tasas de homicidio	8
1. El problema excepcional de la violencia de pandillas en El Salvador	9
2. Más allá de las tasas de homicidio	12
D. Violencia criminal y migración.....	12
III. Deportación y pandillas: la expansión de la inseguridad	14
IV. La evolución de las políticas de seguridad	17
A. Mano dura.....	17
B. La tregua	18
C. Nuevas medidas	19
V. Retos críticos de las políticas de seguridad.....	21
A. Políticas públicas y debilidad institucional	21
B. La prevención de la violencia y sus límites.....	22
C. Falta de oportunidades laborales y pobreza creciente	24
D. El tejido social de El Salvador: causas de raíz desatendidas	25
1. El control de las pandillas y los lazos comunitarios.....	25
2. Las víctimas: mujeres, niños y adolescentes.....	26
3. “Nos tememos los unos a los otros”: testimonios desde áreas controladas por las pandillas	28
VI. Oportunidades.....	30
A. El Salvador Seguro y la recuperación territorial	30
B. Mejorar las instituciones judiciales y policiales	31
C. Un proceso de rehabilitación liderado por el Estado	32
D. Coordinar los esfuerzos para proteger a El Salvador de las políticas migratorias de EE.UU.....	33
VII. Conclusión	35
ANEXOS	
A. Mapa de El Salvador.....	36
B. Deportaciones, delitos y migración: un análisis cuantitativo	37
C. Acerca de Crisis Group	41
D. Informes e informes breves de Crisis Group desde 2014	42
E. Consejo de Administración de Crisis Group	43

Conclusiones principales

¿Cuál es el problema? Tras quince años de políticas de seguridad fallidas, el gobierno de El Salvador está en el centro de una confrontación abierta. Los enfoques alternativos de prevención de la violencia que apuntan a luchar contra las raíces sociales de las pandillas no han producido los resultados deseados debido a la falta de compromiso político y divisiones sociales que las pandillas utilizan para su propio beneficio.

¿Por qué importa? Nacida luego de las políticas de deportación de EE.UU. de finales de los 90s, la violencia de las pandillas en El Salvador se ha convertido en un problema de seguridad nacional que explica las tasas desorbitadas de homicidio en el país. La combinación de políticas de mano dura y el enfoque del gobierno estadounidense sobre la migración podrían deteriorar la ya crítica situación de seguridad en el país.

¿Qué se debería hacer? Todos los actores políticos deberían honrar la estrategia integral de prevención de la violencia del gobierno mediante su plena implementación y la reformulación de las políticas antipandillas. Reformas específicas a la policía y la justicia, al igual que la creación de un marco legal para rehabilitar a ex pandilleros, son pasos necesarios hacia un proceso de pacificación en el futuro.

Resumen ejecutivo

El Salvador, un pequeño país en el istmo Centroamericano, está siendo azotado por una implacable guerra entre pandillas. Una violencia excepcionalmente intensa y persistente enfrenta a pandillas callejeras rivales sí, así como contra la policía y el Estado. Aclamada en el pasado por su fluida transición a la democracia y por convertir a los antiguos bandos de la guerra civil de los 80 en fuerzas políticas que compiten enérgica pero pacíficamente por el poder, El Salvador vuelve a la senda del derramamiento de sangre. Sus recientes tasas de homicidio están entre las más elevadas del mundo y sus cárceles entre las más superpobladas. Su principal pandilla, la Mara Salvatrucha (MS-13), es sinónimo de la amenaza de la migración indocumentada para el presidente estadounidense Trump. Si bien el Estado salvadoreño ha desarrollado una serie de estrategias de prevención de violencia, sus esfuerzos principalmente represivos a lo largo de los últimos quince años han limitado la influencia de estos enfoques alternativos. Ahora debería implementar planes para prevenir la delincuencia, rehabilitar a pandilleros e impulsar el desarrollo en las comunidades marginadas. Más urgentemente, El Salvador debe recibir apoyo frente a las turbulencias que las deportaciones masivas de EE.UU. amenazan con provocar.

La permanencia de la violencia se debe tanto al éxito como a los fracasos de los acuerdos de paz. Los antiguos enemigos de guerra han pujado por la supremacía democrática en los últimos años, usando repetidamente la política de seguridad con fines electorales buscando satisfacer la demanda pública de *mano dura* contra las pandillas. Si bien el gobierno ha cambiado de manos, las mismas estrategias de seguridad han persistido. Las detenciones masivas, el encarcelamiento, así como la militarización de las labores policiales se han convertido en la moneda corriente, ya sea bajo el mando de las élites conservadoras o de las antiguas guerrillas. Las autoridades estadounidenses recientemente han ofrecido su apoyo a este enfoque represor, comprometándose a “desmantelar” la MS-13.

En privado, altos funcionarios de todo el país lamentan los efectos perjudiciales que estas medidas represivas han tenido sobre los sobrecargados tribunales y la policía en el terreno. Se han elaborado planes para evitar que los jóvenes de barrios marginales caigan en la amenaza de las pandillas. El más reciente de ellos, el Plan El Salvador Seguro, fue lanzado por el gobierno como una estrategia integral para restaurar el control territorial del Estado. Pero a medida que se disparó la violencia a partir de 2014 tras la desintegración de una tregua con las pandillas, las medidas extremas de reclusión penitenciaria y las redadas policiales han vuelto a ser los métodos predominantes para frenar la amenaza criminal. En paralelo, las acusaciones de brutalidad policial y ejecuciones extrajudiciales se han multiplicado.

Varias encuestas recientes sugieren que los miembros más veteranos de las pandillas desean un alto al fuego. Sin embargo, el callejón económico sin salida de la periferia urbana de El Salvador –con una reciente tasa de crecimiento del PIB del 1,9 por ciento que está entre las más bajas de Centroamérica– continúa impulsando el reclutamiento de jóvenes y consolidando una retaguardia de simpatizantes que dependen de los ingresos de la extorsión y otros negocios de las pandillas. La realidad y el estigma asociados a la violencia pandillera impiden que quienes nacen en las

comunidades con alta presencia de estos grupos criminales accedan a formas de vida alternativas. El lastre que acarrearán estos jóvenes incluye también menos años de escolaridad y, en consecuencia, menos oportunidades de empleo. En lugar de sucumbir a la ofensiva del Estado, las pandillas hacen retenes en las carreteras que conducen a sus barrios, donde imponen su propia ley; su lucha contra las fuerzas de seguridad se ha cobrado la vida de 45 agentes policiales en lo que va de año.

El punto muerto ocasionado por un desgastado conjunto de políticas de seguridad y un fenómeno pandillero que se nutre del ostracismo y el desprecio del resto de la sociedad salvadoreña solo puede resolverse transformando el enfoque de seguridad en el país. Las instituciones judiciales y de seguridad requieren una cuidadosa reforma para garantizar que los recursos se distribuyan en las áreas con mayor concentración de violencia, y se empleen en impulsar la actuación policial basada en la inteligencia y enfocada en los delitos más graves de las pandillas. Los programas de reinserción en las cárceles, así como la colaboración con diversas iglesias, ONG y empresas que ofrecen segundas oportunidades a expandilleros, se deben fortalecer para proporcionar un marco legal para la rehabilitación, además de ofrecer incentivos para el futuro desmantelamiento de las pandillas. Si bien los principales partidos políticos y la opinión pública del país se oponen a cualquier insinuación de negociación con las pandillas, la realidad en muchas áreas pobres es un encuentro diario inevitable con estos grupos. La tolerancia hacia estas iniciativas de base, pese a las restricciones legales a cualquier tipo de contacto con las pandillas, es fundamental para desarrollar la confianza necesaria para un futuro proceso de pacificación que pasará por el diálogo.

Nada de esto será fácil, y mucho menos probable teniendo en cuenta la política estadounidense hacia las pandillas o los inmigrantes salvadoreños. El potencial cese de los derechos de residencia en EE.UU. para 195.000 salvadoreños amparados bajo el paraguas del Estatus de Protección Temporal (TPS) amenaza con sobrepasar la capacidad del Estado salvadoreño para recibir a los retornados, de modo similar a la experiencia de finales de los años 90, cuando la deportación masiva de EE.UU. supuso la exportación del fenómeno pandillero a El Salvador que contribuyó al vertiginoso crecimiento de la MS-13 y su principal rival, Barrio 18. El Salvador no está preparado, ni económica ni institucionalmente, para recibir un influjo de tal magnitud, ni tampoco para hacerse cargo de sus 192.000 menores dependientes con nacionalidad estadounidense, de los cuales muchos estarían en la edad perfecta para ser reclutados o victimizados por las pandillas. En un momento en el que los niveles de violencia siguen siendo extremadamente altos, y en el que ambas partes expresan su agotamiento ante un conflicto imposible de ganar, la llegada de miles de migrantes a una patria asolada por la delincuencia supondría enormes presiones en el país. Para escapar de su violencia perpetua, El Salvador necesita apoyo, no la repetición de los errores del pasado.

Recomendaciones

Para mejorar las políticas públicas de El Salvador en materia de seguridad y evitar una mayor propagación regional de la violencia pandillera y la migración indocumentada

Al gobierno de El Salvador:

1. Implementar plenamente los cinco ejes del “Plan El Salvador Seguro”, y equilibrar la inversión entre la aplicación de la ley, el fortalecimiento institucional y la prevención de la violencia.
2. Aprobar un marco legal para la rehabilitación, con especial énfasis en la reinserción a la sociedad de los expandilleros en colaboración con ONG locales y la iglesia.
3. Reconocer la existencia del desplazamiento forzado en El Salvador, adoptar el Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS), y trabajar en coordinación con ONGs locales para implementar mecanismos de protección para las víctimas.
4. Permitir visitas de organizaciones humanitarias a las cárceles de alta seguridad.
5. Institucionalizar por orden ejecutiva reuniones mensuales entre el gabinete de seguridad y grupos de derechos humanos para monitorear las supuestas violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad.
6. Crear protocolos de coordinación más sólidos entre la Policía Nacional Civil y la Fiscalía General, y fortalecer la unidad de control interno de la PNC para garantizar que los sospechosos de acciones extrajudiciales rindan cuentas.

A los miembros de la Asamblea Legislativa de El Salvador:

7. Promover los esfuerzos multipartidarios en materia de seguridad y apoyar al Gobierno en la implementación del Plan El Salvador Seguro.
8. Revisar la distribución de recursos en el poder judicial para garantizar que estén basados en la intensidad de la actividad delictiva en vez que en criterios administrativos.
9. Estabilizar el financiamiento de la Fiscalía General otorgándole un porcentaje fijo del presupuesto estatal anual, y encargarle la labor de monitorear las denuncias de desapariciones forzadas.

Al gobierno de los Estados Unidos:

10. Evitar las deportaciones masivas, y re-designar el Estatus de Protección Temporal (TPS) a El Salvador.
11. Seguir brindando apoyo financiero a El Salvador para llevar a cabo iniciativas de prevención de la violencia y fortalecimiento institucional poniendo mayor énfasis en la capacitación de las fuerzas de seguridad, en particular en la investigación científica del delito.

A los países e instituciones donantes de El Salvador:

12. Fomentar la creación de un observatorio independiente para proporcionar información mensual sobre las víctimas de la delincuencia, la expansión de las pandillas y las tasas de homicidio.
13. Financiar un plan en coordinación con el sector privado para ofrecer capacitación laboral y oportunidades de empleo a los jóvenes deportados que ingresen al país.

Ciudad de Guatemala/Bruselas, 19 de diciembre de 2017

Política y violencia perpetua en El Salvador

I. Introducción

En enero de 2017, El Salvador celebró el 25 aniversario de la firma de los acuerdos de paz que pusieron fin a una cruenta guerra civil entre 1980 y 1992 que dejó tras de sí un saldo de 70.000 muertos y más de un millón de desplazados. Entre los principales logros de los Acuerdos de paz de Chapultepec que sellaron el fin del conflicto armado estuvieron la creación de una nueva Policía Nacional Civil y la transformación de la antigua guerrilla Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en un partido político. Desde entonces, El Salvador se ha mantenido entre los países con mayor estabilidad política en toda América Latina con dos grandes partidos herederos de los antiguos bandos de la guerra: el partido de izquierda FMLN y el conservador Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Ambos han venido alternándose pacíficamente en el poder desde entonces¹.

A pesar de los éxitos del proceso de paz, las instituciones políticas y de seguridad que surgieron tras el fin del conflicto han demostrado ser incapaces de responder a un panorama criminal en constante expansión y evolución. Al menos 93.000 homicidios han tenido lugar en El Salvador desde 1993, de los cuales más de la mitad suelen atribuirse a las pandillas². Estas cuentan con 60.000 miembros activos y un colchón social de unas 500.000 personas, que suman en torno a un ocho por ciento de la población total de El Salvador (6,2 millones de habitantes)³. Su alto número de miembros y penetración social convierte a las pandillas en las mayores organizaciones criminales en Centroamérica. Aunque algunas como la Mara Salvatrucha (MS-13) y las dos facciones de Barrio 18 tienen un alcance a nivel mundial, su presencia y accionar especialmente violento en El Salvador ha degenerado en una crisis de seguridad nacional. A lo largo y ancho del país, las pandillas controlan un número indeterminado de asentamientos informales y periferias urbanas, y se financian principalmente a través de la micro-extorsión⁴.

Desde 2003, los gobiernos tanto del FMLN como de ARENA han basado sus políticas anti-pandillas en la recuperación del control territorial del Estado en las zonas

¹ El 26 de enero de 1992 el gobierno de El Salvador y la ex-guerrilla Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) firmaron en Chapultepec, México, el acuerdo de paz que puso fin al conflicto armado. “De la locura a la esperanza: la guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador”, abril de 1993.

² Estimación de Crisis Group basada en recuento de homicidios de la Policía Nacional Civil y la Fiscalía General de El Salvador entre 1993 y 2016. “Armas de fuego y violencia”, UNDP, 22 de junio de 2003.

³ La base de apoyo social incluye tanto a colaboradores activos como a los ciudadanos comunes indirectamente relacionados con las pandillas, quienes no necesariamente las apoyan. Estimaciones del Ministerio de Defensa de El Salvador en 2015. “Munguía Payés: Hay más pandilleros que militares activos”, *El Diario de Hoy*, 20 de octubre de 2015. Entrevista de Crisis Group, Raúl Mijango, mediador de la tregua de pandillas, San Salvador, 9 de marzo de 2017.

⁴ El salario del miedo: maras, violencia y extorsión en Centroamérica, Informe de Crisis Group, 6 de abril de 2017.

con alta presencia criminal, el encarcelamiento masivo y las operaciones conjuntas de policía y ejército. La estrategia actual de “combate a la delincuencia”, lanzada a principios de 2015 por el presidente Sánchez Cerén del partido de gobierno FMLN, es la última en una larga lista de campañas de persecución del delito. De forma paralela, el actual gobierno también ha hecho especial hincapié en las acciones de prevención de la violencia en algunos municipios. Sin embargo, ninguna de las políticas de seguridad planteadas hasta la fecha ha sido capaz de frenar el crecimiento de las pandillas. En algunos casos, el efecto generado ha sido contraproducente, fomentando el reclutamiento y el poder económico y armado de estos grupos. Entre 2014 y 2016, El Salvador experimentó la mayor escalada de violencia registrada desde 1994, con 11.934 homicidios en 2015 y 2016, un aumento del 53 por ciento comparado con el periodo 2013-2014⁵.

Lejos de disminuir, la inseguridad en El Salvador bien podría intensificarse en el 2018. Entre las amenazas que se ciernen sobre el país centroamericano están el impacto potencialmente devastador de las nuevas políticas migratorias de EE.UU., presiones económicas y financieras, y la posible interferencia de las pandillas en las próximas elecciones locales y legislativas.

El presente informe, el primero de Crisis Group sobre El Salvador, analiza los orígenes de la violencia en el país y las estrategias de seguridad de los últimos 15 años para combatir la creciente amenaza criminal. Los resultados de este estudio son fruto de un análisis combinado de metodología cuantitativa y cualitativa basada en estadísticas oficiales de El Salvador y EE.UU. sobre la violencia y la migración, así como un extenso trabajo de campo. El informe identifica las principales causas del fracaso de las políticas de seguridad en El Salvador y señala posibles oportunidades para encarar una reducción integral y sostenible de las muertes violentas en el país⁶. Para ello, Crisis Group llevó a cabo más de 70 entrevistas con funcionarios gubernamentales de alto nivel, oenegés locales, académicos, trabajadores humanitarios, diplomáticos, expertos en seguridad y víctimas que viven en áreas controladas por pandillas. El trabajo de campo se realizó en las áreas más violentas del país e incluyeron la capital San Salvador y los municipios de San Miguel y Santa Ana.

⁵ Estimaciones de Crisis Group basadas en datos de la Policía Nacional Civil de El Salvador.

⁶ Crisis Group comenzó la cobertura de El Salvador y Honduras en enero de 2017. Para más información sobre nuestro reciente trabajo estadístico, consulte el comunicado de prensa en la página web de Crisis Group “Alexander Soros Donates \$500,000 for Crisis Group Fellowships on the Economics of Conflict”, 12 de enero de 2017.

II. Estado y grupos criminales en El Salvador

Las instituciones de seguridad en El Salvador se caracterizan por tener dos grandes partidos políticos con profundo arraigo social, un sistema judicial marcado por la desigual distribución de recursos, y una policía con creciente respaldo de las fuerzas armadas. La MS-13 y las dos facciones de Barrio 18 son los principales grupos criminales que operan en el país. Su capacidad de infligir altos niveles de violencia e intimidación está directamente relacionada con el aumento del número de desplazados internos, refugiados y solicitantes de asilo en la región.

A. *Bipartidismo y políticas públicas en El Salvador*

El Salvador tiene un robusto sistema bipartidista dominado por el FMLN y ARENA. Los 14 departamentos y 262 municipios del país dependen en gran medida del gobierno central –controlado por el FMLN desde 2009– para el diseño e implementación de políticas de seguridad. La mayoría de estos poderes son competencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, que está a cargo de la policía y el sistema penitenciario. La Asamblea Legislativa –dominada desde 2012 por ARENA– está formada por 84 diputados de cinco partidos, y una comisión parlamentaria específica para los asuntos de seguridad. Los gobiernos locales han ganado importancia en los últimos años respecto a la implementación de iniciativas de prevención de la violencia, aunque su principal labor sigue siendo mantener la base de apoyo social de los partidos en un contexto de campaña electoral constante⁷.

Tanto el FMLN como ARENA se caracterizan por tener un profundo arraigo social y por contar con liderazgos que han permanecido casi intactos durante los últimos 25 años. El FMLN cuenta con unos 30.000 militantes, la mayoría de ellos provenientes de áreas urbanas; ARENA tiene un mayor número de afiliados, 50.000, con una base de apoyo localizada principalmente en municipios rurales⁸. Los dos partidos representan polos sociales e ideológicos opuestos. Mientras que el FMLN sigue empleando una retórica revolucionaria y se alinea con otros movimientos de izquierda en el hemisferio, ARENA fue fundada como un partido anticomunista y cuenta con el apoyo de las élites económicas y empresariales del país. En ambos partidos la toma de decisiones se concentra en manos de un selecto círculo de líderes, la mayoría de los cuales han estado al mando desde 1992⁹.

⁷ Según la Constitución de El Salvador, las elecciones legislativas y locales se celebran cada tres años, y las presidenciales cada cinco. Las próximas elecciones a alcaldes y diputados están programadas para el 4 de marzo de 2018. Constitución de El Salvador (1982). Álvaro Artiga, *El Sistema Político Salvadoreño* (San Salvador, 2015), pp. 7, 123, 206, 233, 268.

⁸ Estas cifras corresponden al número oficial de militantes que participaron en las elecciones primarias de los últimos años. “Apoyan reelección de Medardo González”, *La Prensa Gráfica*, 13 de octubre de 2015. “ARENA ya tiene sus 262 candidatos para las elecciones de marzo 2018”, *El Diario de Hoy*, 28 de julio de 2017. Entrevista de Crisis Group, Álvaro Artiga, politólogo, San Salvador, 10 de julio de 2017.

⁹ La comisión política es la máxima autoridad en el FMLN, compuesta en su mayoría por excombatientes. La toma de decisiones en ARENA depende del Comité Ejecutivo Nacional (COENA) formado por líderes empresariales y dirigentes históricos del partido. Álvaro Artiga, Carlos Dada, David Escobar Galindo, Hugo Martínez (eds.), *La polarización política en El Salvador* (San Salvador,

A pesar de sus claras diferencias ideológicas, los enfoques de los principales partidos en la seguridad son sorprendentemente similares. Entre 1999 y 2009, ARENA basó su estrategia contra el crimen en agilizar los procesos judiciales, el aumento de las detenciones y el encarcelamiento masivo. El FMLN continuó este enfoque punitivo –especialmente a partir del comienzo de su segundo mandato en 2014– con condiciones de detención aún más duras para los pandilleros encarcelados y un mayor rol de los militares en la seguridad pública. Desde que perdió el poder ejecutivo, ARENA ha ejercido una modesta oposición a las decisiones tomadas por el Gabinete de Seguridad, la máxima autoridad en estas cuestiones. Sus miembros más destacados son el vicepresidente Óscar Ortiz, el designado presidencial para el tema de seguridad, el ministro de Justicia y Seguridad Pública Mauricio Rodríguez Landaverde y el director de la Policía Howard Cotto¹⁰.

Sin embargo, la toma de decisiones en materia de seguridad se ha visto menoscabada en los últimos años por una Asamblea dividida y controlada por ARENA, lo que ha llevado al FMLN a hacer concesiones y buscar el apoyo de pequeños partidos. Nuevas fuerzas como Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA) se han beneficiado de este bloqueo parlamentario y su líder, Guillermo Gallegos, fue elegido presidente de la Asamblea Legislativa en 2015¹¹. En los últimos años, un contado número de iniciativas multipartidarias han visto la luz, mientras que más de 25 intentos de negociación en áreas clave han fracasado¹². El más reciente fue una misión de la ONU de seis meses que inició en enero de 2017 para conmemorar el 25 aniversario de la firma de los acuerdos de paz, el cual no logró crear espacios de consenso entre los principales partidos. El jefe de misión, el diplomático mexicano Benito Andión, finalizó su mandato en julio de 2017 concluyendo que las “condiciones (para el consenso) no se cumplían en el actual clima político”¹³. La llegada de jóvenes líderes al escenario político nacional y una notable disminución del apoyo popular tanto al FMLN como a ARENA podrían augurar el ocaso del tradicional sistema bipartidista salvadoreño. “Alrededor de un 40 o 50 por ciento de la población salvadoreña no ha decidido todavía a quién votar”, afirma un analista político basado en El Salvador¹⁴. Los representantes más conocidos de la joven generación política son el alcalde de San Salvador Nayib Bukele –quien fue destituido del FMLN en octubre de 2017 tras

2007) pp. 109-111. Entrevistas de Crisis Group, Álvaro Artiga, politólogo, San Salvador, 10 de julio de 2017; Jorge Villacorta, ex diputado, San Salvador, 13 de julio de 2017.

¹⁰ Entrevistas de Crisis Group, asesor de seguridad del FMLN, San Salvador, 13 de julio de 2017; alto funcionario del FMLN, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, San Salvador, 30 de agosto de 2017.

¹¹ GANA es un partido conservador fundado en 2010 por legisladores de derecha. Junto con GANA, el Partido de Concertación Nacional (PCN) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC) desempeñan un importante papel en las alianzas estratégicas legislativas. Entrevista de Crisis Group, diplomático, San Salvador, 28 de septiembre de 2017. *El Sistema Político Salvadoreño*, op. cit., p. 255.

¹² Entrevista de Crisis Group, analista político, San Salvador, 22 de noviembre de 2017.

¹³ La misión de la ONU inició una nueva fase a partir de la segunda mitad de 2017 enfocada en negociaciones a puerta cerrada entre todos los partidos políticos en áreas como economía, violencia y educación, entre otras cuestiones. “Termina mandato de enviado especial de la ONU para el diálogo en El Salvador”, Centro de Noticias de la ONU, 7 de julio de 2017. Entrevistas de Crisis Group; analista político, San Salvador, 24 de febrero de 2017; funcionarios de la ONU, San Salvador, julio-noviembre de 2017.

¹⁴ Entrevista telefónica de Crisis Group, analista político, 30 de noviembre de 2017.

una serie de disputas internas— y Johnny Wright Sol, un diputado de ARENA que optó por no presentarse a la reelección en 2018 debido a desacuerdos con la dirigencia del partido. Ambos han anunciado su interés de presentarse como candidatos independientes en las presidenciales de 2019, cuando se pondrá a prueba la fortaleza de los principales partidos¹⁵.

B. Sistema judicial, fuerzas de seguridad y cárceles

Las instituciones encargadas de investigar y juzgar los delitos en El Salvador son la Fiscalía General de la República, la Policía Nacional Civil y el Poder Judicial. La Fiscalía forma parte del Ministerio Público, y el Tribunal Supremo y sus diferentes cámaras del Poder Judicial. Ambos son instancias independientes, mientras que la Policía Nacional Civil se rige por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública¹⁶.

La saturación de los tribunales y la escasez crónica de pruebas forenses son desafíos comunes para la mayoría de las instituciones judiciales latinoamericanas¹⁷, sin embargo en El Salvador la violencia criminal extrema y las detenciones masivas han menoscabado gravemente el funcionamiento de los tribunales en el país. Dado que la distribución de personal judicial se basa puramente en criterios administrativos, los magistrados que trabajan en las áreas más violentas del país procesan hasta diez veces más casos que sus colegas en municipios más tranquilos: “[nuestro trabajo] a veces se parece una maquila”, explica una jueza de San Salvador. Las malas relaciones con la policía también perjudican a la Fiscalía General, lo cual ha llevado recientemente al Fiscal General Douglas Meléndez a exigir su propia fuerza de investigación: “trabajamos con dientes prestados y manos prestadas”, dijo Meléndez en una conferencia de prensa en julio de 2017¹⁸.

¹⁵ En una encuesta realizada en junio de 2017 por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), el presidente Cerén recibió la tasa de aprobación más baja de los últimos cinco presidentes del país en el mismo momento de su mandato. Al principal partido opositor ARENA no le fue mucho mejor: casi el 70 por ciento de los encuestados aseguraron que no querían que el partido conservador volviera al poder. “Los salvadoreños evalúan el tercer año de Gobierno de Salvador Sánchez Cerén”, comunicado de prensa, UCA, junio de 2017. “Bukele y Wright ponen a madurar los frutos del árbol antipartidos”, *El Faro*, 29 de octubre de 2017.

¹⁶ Existe el consenso en El Salvador de que el Poder Judicial no tiene problemas de financiación ya que recibe automáticamente el seis por ciento del presupuesto nacional. Por el contrario, la Fiscalía General y la policía reciben considerablemente menos recursos, por lo que suelen requerir fuentes de financiamiento alternativas como la cooperación internacional. Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, *Código Procesal Penal de El Salvador comentado, Volumen I* (San Salvador, 2004), pp. 343-368. Entrevistas de Crisis Group: Rodolfo González, magistrado, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, San Salvador, 26 de septiembre de 2017; Arnau Baulenas, abogado, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (IDHUCA), San Salvador, 26 de septiembre de 2017.

¹⁷ Sobre las dificultades que enfrentan los expertos forenses en El Salvador, véase el relato sobre la exhumación de una fosa común en el fondo de un pozo en Óscar Martínez, *Una historia de violencia: Vivir y morir en Centroamérica* (Londres, 2016), capítulo 6. Alrededor del 95 por ciento de las pruebas judiciales son testimoniales, principalmente de testigos protegidos (los llamados criterios). Entrevistas de Crisis Group, jueces, San Salvador, 12 de julio-31 de agosto de 2017. “La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014”, Universidad Centroamericana (UCA), 10 de septiembre de 2014, p. 58.

¹⁸ “Fiscal general quiere una policía aparte de la PNC”, *El Faro*, 13 de julio de 2017.

La Policía Nacional Civil de El Salvador se ha visto cada vez más presionada en los últimos años al tener que liderar el combate a la delincuencia a la vez que sufre constantes ataques armados de pandillas. Esta fuerza cuenta con 28.000 agentes, quienes en torno a un 90 por ciento proviene de un estatus socioeconómico humilde y gana sueldo promedio es \$424 al mes. La mayoría de los policías están obligados a vivir en áreas controladas por las pandillas, barrios en los que por lo general los alquileres son más bajos, poniéndolos en situación de riesgo tanto a ellos como a sus familias¹⁹. Algunos agentes de campo aseguran sentirse solos y presentan signos de inestabilidad emocional dentro y fuera del horario laboral. “Al salir del trabajo, cuando nos convertimos en ciudadanos normales, somos vulnerables (...) esta semana me mataron a un compañero cuando estaba de servicio”, asegura un agente en la frontera entre El Salvador y Guatemala²⁰. Entre el 1 de enero y el 6 de diciembre de 2017, las pandillas asesinaron supuestamente a 45 agentes²¹.

Concebida en los acuerdos de paz como una institución orientada hacia la comunidad, el aumento de la amenaza criminal ha ido empujando a la policía hacia métodos basados en las redadas en comunidades con alta presencia de pandillas y la confrontación armada contra estos grupos. Los enfrentamientos entre ambos aumentaron de 256 en 2014 a 676 en 2015, dejando un saldo de 83 agentes y 359 supuestos delincuentes muertos. Los grupos de derechos humanos afirman que este aumento oculta una ola de ejecuciones extrajudiciales, y presentaron las cifras ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en septiembre de 2017. Las autoridades gubernamentales reconocieron que podría haber algunos excesos o mal proceder, pero recalcaron que se trata de “una decisión personal [de los agentes], no de una política del Estado²²”. No obstante, varios medios han publicado investigaciones en profundidad sobre supuestas masacres de presuntos pandilleros, abusos sexuales de meno-

¹⁹ La mayoría de los agentes policiales de bajo rango se mantienen con alrededor de \$170 al mes, apenas un poco más del coste de la canasta básica (\$120) que establece la Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador (Digestyc). “Bono para 24,000 policías del nivel básico”, comunicado de prensa de la Policía Nacional Civil, 4 de marzo de 2016. “Las fuerzas de seguridad son un barril de dinamita”, *El Faro*, 7 de marzo de 2017. “El Salvador: Information Gathering Mission Report – Part 1”, Immigration and Refugee Board of Canada, septiembre de 2010.

²⁰ Aunque el Gobierno debe pagar \$2.500 y cubrir todos los gastos del funeral a modo de compensación a los familiares de agentes asesinados, hay testimonios de viudas que declaran no haber recibido ninguna ayuda de las instituciones del Estado. Entrevistas de Crisis Group, agentes policiales, El Salvador, agosto-septiembre de 2017. “Ser viuda de un policía es ser nada”, *El Faro*, 22 de octubre de 2017.

²¹ “Asesinados: 45 policías y militares en 2017”, *El Diario de Hoy*, 13 de diciembre de 2017.

²² “CIDH interpela a El Salvador por ejecuciones extrajudiciales”, *La Prensa Gráfica*, 6 de septiembre de 2017. Los datos presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos indicaron que, por cada policía muerto en enfrentamientos armados con pandillas en 2016, fueron asesinados 59 supuestos pandilleros. “Idhuca denunciará ejecuciones extrajudiciales ante la CIDH”, *FACTUM*, 1 de septiembre de 2017; “CIDH interpela a El Salvador por ejecuciones extrajudiciales”, *La Prensa Gráfica*, 6 de septiembre de 2017. Entrevistas de Crisis Group; Verónica Reyna, Servicio Social Pasionista, San Salvador, 7 de junio de 2017; Arnau Baulenas, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (IDHUCA), San Salvador, 26 de septiembre de 2017. Sobre la cuestión del aumento de los enfrentamientos, véase “El Salvador: nuevo patrón de violencia, afectación territorial y respuesta de las comunidades 2010-2015”, Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social, agosto de 2016, p. 8.

res y extorsión²³. Si bien la policía monitorea los supuestos abusos y las altas autoridades de seguridad se reúnen cada mes con representantes de derechos humanos para discutir los casos más relevantes, varias oenegés han denunciado la falta de rendición de cuentas por parte de los agentes sospechados de cometer abusos²⁴.

La presión policial ha llevado a un mayor involucramiento de los militares en los asuntos de seguridad pública, convirtiendo su participación en una estrategia semi-permanente. El ejército salvadoreño es la institución nacional con mejor índice de aprobación pública, y en 2014 contaba con unos 24.800 miembros activos²⁵. Aunque el Ejército asume su papel como una medida temporal limitada a seguir órdenes policiales, algunos altos funcionarios del Ministerio de Defensa consideran que la participación militar se ha convertido en un procedimiento habitual habida cuenta de la transformación del fenómeno de las pandillas: “operamos en una zona gris (...) el problema de la delincuencia en este país ha pasado de ser una cuestión de seguridad pública a una de seguridad nacional”²⁶.

La falta de mecanismos eficaces de control interno en las instituciones judiciales y de seguridad salvadoreñas perjudican su reputación, aunque a nivel de percepción pública no están entre las más corruptas de América Latina. Según un reciente estudio de Transparencia Internacional, en 2017 un 31 por ciento de los salvadoreños aseguraron haber pagado un soborno para acceder a los servicios públicos, una cifra inferior a otros países de la región como México (51) o Panamá (38)²⁷. En la mayoría de los casos, la rendición de cuentas depende de la rectitud personal y voluntad política de los altos funcionarios, quienes son elegidos por voto mayoritario de la Asam-

²³ Entre las investigaciones más relevantes de supuestas ejecuciones extrajudiciales están el caso de Cantón Pajales, que tuvo lugar en el departamento de San Salvador en agosto de 2015, cuando cuatro supuestos pandilleros que tenían órdenes de captura fueron presuntamente ejecutados a corta distancia después de intentar de escapar, según la versión oficial. Los miembros de la policía y las fuerzas armadas que participaron en el operativo niegan los hechos y hasta ahora no han sido acusados. La revista FACTUM lanzó una investigación en agosto de 2017 basada en conversaciones de WhatsApp entre miembros de un supuesto escuadrón de la muerte dentro de la policía que el artículo vincula a varios homicidios, abusos sexuales y extorsión. La policía reaccionó rápidamente tras la publicación y sancionó de inmediato a los oficiales sospechosos. El único caso que ha sido judicializado es el de la masacre en Finca San Blas, que tuvo lugar en el departamento occidental de Santa Ana en marzo de 2015 cuando presuntamente siete pandilleros desarmados y un sospechoso civil fueron atacados por la policía. Aunque una sentencia de septiembre de 2017 declaró que había habido al menos una ejecución extrajudicial en la Finca San Blas, los oficiales acusados fueron absueltos después de que el juez dictaminó que no había pruebas suficientes para atribuir responsabilidad individual para el crimen. “Cinco muertes sin explicación”, La Prensa Gráfica, 25 de octubre de 2015. “En la intimidad del escuadrón de la muerte de la policía”, FACTUM, 22 de agosto de 2017. “El juicio bufo de San Blas”, El Faro, 22 de septiembre de 2017.

²⁴ Entrevistas de Crisis Group, jueces y abogados de derechos humanos, San Salvador, agosto-septiembre de 2017.

²⁵ “Legitimidad y confianza pública en la Policía en El Salvador”, Florida International University y Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), julio de 2017, p. 68. Jeanette Aguilar, “El rol del ejército en la seguridad interna de El Salvador: lo excepcional convertido en permanente” en *Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte* (San Salvador, 2016), p. 77.

²⁶ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario, Ministerio de Defensa de El Salvador, San Salvador, 29 de agosto de 2017.

²⁷ “Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe”, informe de Transparencia Internacional, 9 de octubre de 2017, p. 31.

blea Legislativa²⁸. El caso del ex fiscal general Luis Martínez, detenido por su sucesor Douglas Meléndez, ilustra los supuestos abusos del poder estatal. Martínez fue encarcelado en agosto de 2016, acusado de encubrimiento, fraude procesal y omisión de investigación durante su mandato, aunque él niega las acusaciones y hasta el momento no ha sido condenado por ningún delito²⁹.

Al final del proceso penal salvadoreño se encuentra un sistema penitenciario que está entre los más sobrepoblados del mundo³⁰. Catorce cárceles albergan a unos 39.000 reclusos, de los cuales 26.000 han sido condenados y 13.000 se encuentran en prisión preventiva. Esto incluye a presos detenidos en calabozos policiales, algunos convertidos en cárceles provisionales por falta de espacio. Unos 600 agentes y guardias penitenciarios vigilan a la población penitenciaria, muy por debajo de la proporción ideal entre funcionarios públicos y presos³¹. Varias cárceles se encuentran en estado de emergencia desde principios de 2016, cuando el gobierno impuso “medidas extraordinarias” de detención para pandilleros. La Procuraduría para los Derechos Humanos de El Salvador, así como varias onegés han denunciado “violaciones sistemáticas de los derechos humanos” en las cárceles bajo las nuevas medidas³². Un agente penitenciario describió de la siguiente manera el sexto sector de la cárcel de Zacatecoluca, donde se encuentran detenidos los líderes de las principales pandillas: “de ese lugar uno sale loco o muerto (...) es para morir de miedo”³³.

C. *Violencia de pandillas y tasas de homicidio*

La violencia de pandillas es un fenómeno transnacional arraigado en los países del Triángulo Norte de Centroamérica. Los grupos más grandes y violentos son la MS-13 y las dos facciones de la pandilla Barrio 18, la 18 Sureños y 18 Revolucionarios³⁴. El

²⁸ Constitución de El Salvador, op. cit.

²⁹ Martínez fue detenido junto con el empresario Enrique Rais y algunos de sus colaboradores, acusados de fraude a la justicia en relación con los intereses empresariales de Rais. “Ex-attorney general of El Salvador arrested on corruption charges”, EFE, 23 de agosto de 2016.

³⁰ Según el World Prison Brief, El Salvador tiene el tercer sistema penitenciario más sobrepoblado del mundo. Con un nivel de ocupación del 348,2 por ciento en agosto de 2016, es uno de los pocos países con cárceles exclusivas para pandillas. “World Prison Population List: Eleventh Edition”, World Prison Brief, 2 de febrero de 2016, p. 2.

³¹ Datos de la base de datos en línea del sistema penitenciario de El Salvador, consultada el 26 de septiembre de 2017. Entrevistas de Crisis Group, funcionarios, sistema penitenciario de El Salvador, 26 de septiembre de 2017.

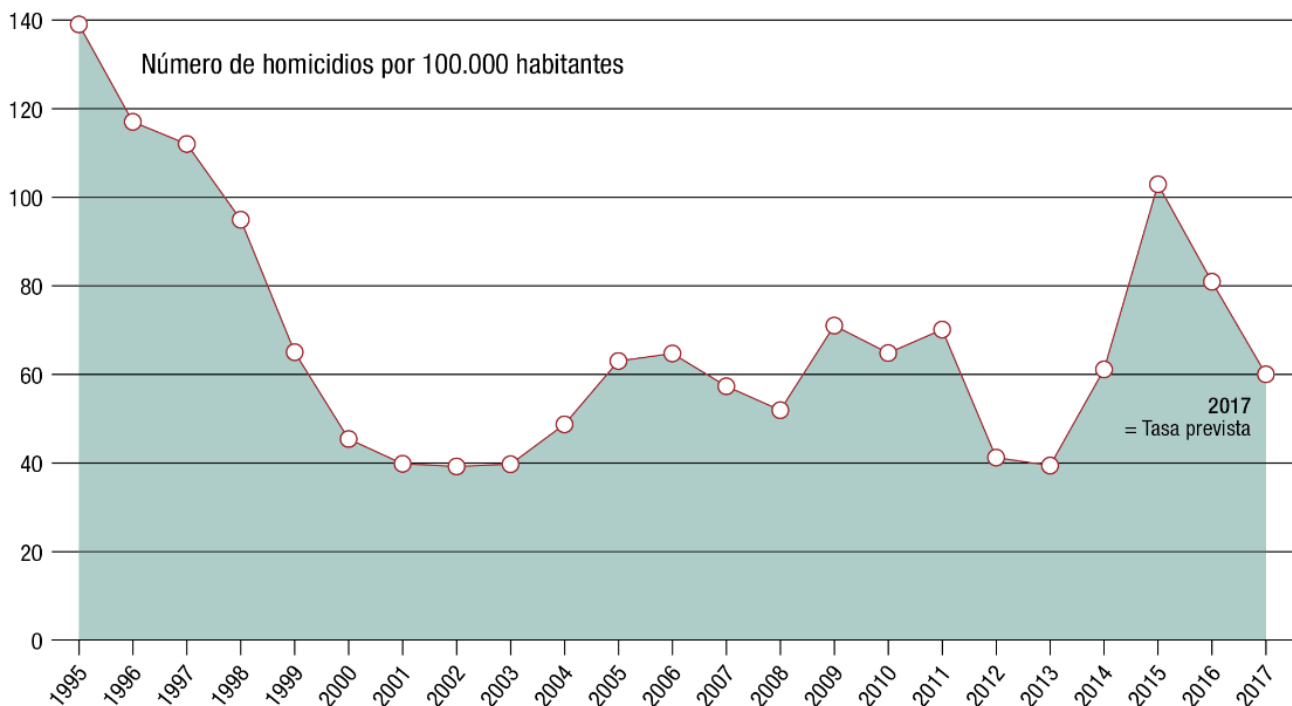
³² Estas medidas, que están vigentes hasta marzo de 2018, incluyen regímenes penitenciarios especiales para pandilleros que incluyen la suspensión de los traslados de presos, restricciones a las visitas y el bloqueo de la señal de celular en las proximidades de las cárceles. El Gobierno ha negado el acceso al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) a los centros afectados. Entrevistas de Crisis Group, onegés locales y personal del CICR, San Salvador, marzo-septiembre de 2017. Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Transitorio No. 321, marzo de 2016.

³³ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario, sistema penitenciario de El Salvador, San Salvador, 26 de septiembre de 2017.

³⁴ La MS-13 se considera la estructura más numerosa y vertical, seguida de la 18-Sureños y la 18-Revolucionarios. Las dos facciones de Barrio 18 surgieron en 2004 y desde entonces se han convertido en rivales. Aunque el Gobierno salvadoreño asegura que hay divisiones internas en la MS-13, actualmente no existen datos suficientes para confirmar tal fractura. Entrevista de Crisis Group, Roberto Valencia, periodista de El Faro, San Salvador, 12 de julio de 2017.

origen de estos grupos, así como la larga historia de rivalidad entre ellos, se remonta a las comunidades de migrantes centroamericanos en California de los años 80. Tras las deportaciones masivas de EE.UU. a finales de los 90, las pandillas salvadoreñas adoptaron la cultura e identidad de las pandillas provenientes de EE.UU, y lideraron la expansión de la MS-13 y la Barrio 18 a principios de la década del 2000³⁵. Las principales pandillas tienen una presencia mundial de alrededor de 140.000 miembros, de los cuales 40.000 viven en EE.UU. y 100.000 están repartidos en El Salvador, Honduras, Guatemala, México e Italia³⁶.

Figura 1: Tasas de homicidio en El Salvador 1995-2017



Fuente: Policía Nacional Civil de El Salvador, PNUD y el Banco Mundial.

1. El problema excepcional de la violencia de pandillas en El Salvador

La magnitud del poder de las pandillas en El Salvador, a la luz de la cantidad de población vinculada con estos grupos, su presencia territorial y capacidad armada, no tiene precedentes en ningún otro lugar del mundo. El país tiene el mayor número de pandilleros activos de la región, en torno a unos 60.000 que supera a los aproximadamente 52.000 agentes policiales y militares salvadoreños. El colchón social de las pandillas asciende a 500.000 personas –casi el 8 por ciento de la población total–

³⁵ José Miguel Cruz, “Beyond Social Remittances. Migration and Transnational Gangs in Central America”, en Susan Eckstein & Adil Najam (eds.), *How Migrants Impact Their Homelands* (Durham 2013).

³⁶ “Pandillas: el origen del odio”, *El Faro*, 30 de octubre de 2017.

incluidos los simpatizantes y los miembros ‘calmados’, que es como se denomina en el léxico de pandillas a quienes se han retirado de las actividades criminales³⁷.

El perfil de un pandillero en El Salvador es un joven de unos 25 años, nacido en el seno de una familia de bajos recursos, a menudo rota, que se unió a la pandilla a los quince años. Según una encuesta realizada en marzo de 2017 a 1.000 pandilleros encarcelados, la mayoría de los miembros vienen de barrios marginales, y el 70 por ciento vive con menos de \$250 al mes. El mismo estudio sugirió que alrededor del 94 por ciento no tiene estudios secundarios; más del 80 por ciento nunca ha tenido empleo formal; y más de la mitad proviene de familias desestructuradas³⁸.

La relación entre actividad criminal y presencia territorial es tal vez la característica más singular del fenómeno de las pandillas en El Salvador. Los ingresos de las pandillas provienen de la extorsión, y en menor medida del narcomenudeo. Pandillas como la MS-13 obtienen hasta \$31,2 millones al año de la extorsión del 70 por ciento de todos los negocios en los territorios en los que están presentes, que se estiman en 247 de los 262 municipios del país³⁹. La mayoría de sus víctimas son pequeños y medianos empresarios, comerciantes informales y transportistas⁴⁰. Al contrario que sus pares en Honduras, las pandillas salvadoreñas no están directamente involucradas en el del negocio del narcotráfico, sino que tienen una relación contractual con algunos grupos transportistas que los emplean esporádicamente para algunas operaciones⁴¹.

La respuesta del Estado salvadoreño a la amenaza de las pandillas ha desencadenado grandes transformaciones dentro de estas organizaciones. Tras la detención de 4.000 pandilleros entre 2004 y 2008 –y su segregación por grupos rivales para evitar los enfrentamientos violentos– los líderes pandilleros comenzaron a centralizar sus operaciones y a comportarse más como estructuras criminales tradicionales. Según Jeannette Aguilar, académica salvadoreña: “el aumento de la población penitenciaria que propiciaron los planes antipandillas (...) han generado las condiciones para que las pandillas hayan encontrado en la cárcel el nicho apropiado para su formalización e institucionalización, convirtiendo a los penales en sus nuevos espacios de control territorial”⁴². Las políticas de seguridad de El Salvador en la década del

³⁷ Hay tres vías para que un pandillero pueda abandonar la pandilla: uniéndose a una iglesia cristiano-evangélica; demostrando que tiene responsabilidades familiares incompatibles con la vida pandillera; o abandonando la actividad criminal. Cuando se retiran, los miembros se convierten en una suerte de reservistas de la pandilla, por lo que el grupo aún puede solicitar su apoyo para misiones específicas no violentas. Entrevistas de Crisis Group; Raúl Mijango, mediador de la tregua de pandillas, San Salvador, 9 de marzo de 2017; Otto Argueta, coordinador de programa, Interpeace, Ciudad de Guatemala, 6 de febrero de 2017.

³⁸ “La nueva cara de las pandillas callejeras: El fenómeno de las pandillas en El Salvador”, Florida International University, 22 de marzo de 2017. pp. 21-22.

³⁹ “Killers on a Shoestring: Inside the Gangs of El Salvador”, *The New York Times*, 20 de noviembre de 2016.

⁴⁰ “Extorsiones a la pequeña y micro empresa en El Salvador”, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), 23 de junio de 2016. pp. 3-4.

⁴¹ “Organized Crime in El Salvador: The Homegrown and Transnational Dimensions”, Wilson Center, 11 de agosto de 2010, p. 8. Entrevista de Crisis Group, Raúl Mijango, mediador de la tregua de pandillas, San Salvador, 9 de marzo de 2017.

⁴² Jeannette Aguilar, “Los resultados contraproducentes de las políticas antipandillas”, ECA, Vol. 62, No. 708, p. 884.

2000, basadas en el encarcelamiento masivo de presuntos pandilleros, también ayudaron a las pandillas a diversificar sus actividades delictivas, incluida la extorsión, mejorando los canales de comunicación y desalentando los tatuajes para evitar ser identificados por la policía⁴³.

Un intento fallido liderado por el Estado para establecer un diálogo indirecto con los líderes pandilleros entre 2012 y 2013 desencadenó la transformación más reciente de las pandillas salvadoreñas. El colapso de la tregua llevó a la “anarquía” dentro de las células barriales o clicas de las pandillas después de que los líderes fueron aislados en cárceles de máxima seguridad tras la implementación de las “medidas extraordinarias” a mediados de 2016. Según varias fuentes, las pandillas han intensificado la violencia contra los funcionarios públicos y han expandido su presencia hacia las áreas rurales⁴⁴. Varias investigaciones de medios locales y testimonios recogidos por la Fiscalía General sugieren que en el periodo previo a las elecciones presidenciales de 2014, los jefes políticos de ARENA y el FMLN presuntamente pagaron \$350.000 a las pandillas a cambio de votos en territorios bajo su control⁴⁵.

De ser cierto, el supuesto acuerdo –negado por ambos partidos– apuntaría al extraordinario poder de las pandillas para influenciar los procesos electorales y amenazar a los candidatos. Algunas autoridades locales temen que los vínculos entre pandillas y partidos puedan incidir en los próximos comicios⁴⁶. Muchos oficiales confirman en privado que la comunicación con las pandillas es inevitable: “Seamos sinceros: todos y cada uno de los partidos de este país hablan con las pandillas. ¿Cómo no van a hacerlo, si tienen que organizar mítines políticos en sus territorios?” dijo un veterano funcionario del gobierno⁴⁷.

Si bien hoy en día las pandillas parecen más peligrosas que nunca, hay indicios de que un considerable número de miembros estarían dispuestos a dejar las armas. En enero de 2017, las pandillas publicaron un comunicado conjunto una semana antes del 25 aniversario de los acuerdos de paz de 1992 en el que solicitaban al gobierno un nuevo proceso de diálogo, ofreciendo su propia desarticulación⁴⁸. Según la en-

⁴³ Steve Dudley, “Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels and Maras”, Woodrow Wilson Center, 1 de mayo de 2010, p. 84. Sonja Wolf, *Mano Dura: The Politics of Gang Control in El Salvador* (Austin, 2017), p. 12. Entrevista de Crisis Group, Carlos Martínez, periodista de El Faro, San Salvador, 11 de julio de 2017.

⁴⁴ “Hoy toca que los sedientos de sangre, los de las pandillas y los del gobierno, se sacien”, *El Faro*, 12 de octubre de 2015. Entrevistas de Crisis Group; Raúl Mijango, mediador de la tregua de pandillas, San Salvador, 9 de marzo de 2017; Mario Vega, pastor evangélico, San Salvador, 29 de agosto de 2017; representantes de ONG de base, San Salvador, 30 de agosto de 2017.

⁴⁵ Emitido el 10 de agosto, este testimonio era de un ex pandillero de Barrio 18 conocido como ‘Nalo’, un testigo protegido de la Fiscalía General que declaró como formó parte del juicio contra 22 individuos procesados por su participación en la tregua de pandillas. ‘Nalo’ acusó a líderes específicos del FMLN y ARENA de ofrecer \$350.000 en efectivo a representantes de la MS-13 y las dos facciones de Barrio 18 a cambio de votos durante las elecciones presidenciales de 2014, a pesar de que ambos partidos han negado las acusaciones en repetidas ocasiones. “Relato de un fraude electoral, narrado por un pandillero”, *El Faro*, 11 de agosto de 2017.

⁴⁶ “Director PNC: pandillas van a coquetear con políticos de cara a elecciones”, *El Diario de Hoy*, 9 de octubre de 2017. Entrevista de Crisis Group, alcalde, El Salvador, septiembre de 2017.

⁴⁷ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, San Salvador, 22 de noviembre de 2017.

⁴⁸ El anuncio fue realizado el 9 de enero de 2017 por el periódico digital El Faro una semana antes del 25 aniversario de los acuerdos de paz. Fue seguido de un poco habitual día sin un solo homicidio

cuesta mencionada anteriormente, casi el 70 por ciento de los pandilleros encarcelados manifestaron tener intenciones de abandonar el grupo. Los autores dijeron que los encuestados frecuentemente adujeron motivos personales, como ser padres, sobrevivir a un ataque o el efecto del asesinato de un amigo o familiar⁴⁹.

2. Más allá de las tasas de homicidio

Con 102,9 homicidios por cada 100.000 personas, El Salvador se convirtió en 2015 en el país con mayor tasa de homicidios del mundo⁵⁰. El pico de homicidios en los últimos años incluye un aumento en los asesinatos en masa y los feminicidios⁵¹. Según un estudio realizado en 2013 por Fundaungo, un centro de investigación local, más de la mitad de las personas asesinadas entre 2009 y 2012 tenían entre 15 y 34 años; en torno al 80 por ciento de las víctimas eran varones; el 70 por ciento de los asesinatos fueron efectuados con armas de fuego; y casi el 40 por ciento tuvo lugar en espacios públicos⁵².

No está claro cuántos de estos homicidios pueden atribuirse a la violencia de pandillas. Pero para 2012 hubo nuevos indicios del papel predominante de estos grupos en la cifra total de homicidios. Durante los primeros meses de negociación con las pandillas, los asesinatos disminuyeron en un 40 por ciento. Este repentino descenso sugiere que para 2012 los líderes pandilleros tenían suficiente poder sobre las clicas para reducir drásticamente los asesinatos a nivel nacional⁵³. Las desapariciones también se han convertido en una grave preocupación, aunque ninguna institución pública en El Salvador realiza un seguimiento de estos casos: entre 2010 y 2016, la Fiscalía General recibió 23.000 denuncias de desapariciones, y la policía 11.252⁵⁴.

D. Violencia criminal y migración

La crisis humanitaria en Centroamérica es una realidad que también afecta a otros países como EE.UU. y México. El número de refugiados y solicitantes de asilo de los tres países del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador) se ha multiplicado casi por diez desde 2011, según la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR). En 2016, ACNUR estimó que había 164.000 refugiados y solicitantes de asilo de Guatemala, Honduras y El Salvador combinados, así como

registrado el 11 de enero de 2017. “MS-13 pide diálogo al gobierno y pone sobre la mesa su propia desarticulación”, *El Faro*, 9 de enero de 2017. “A Remarkable Event in El Salvador: A Day Without Murder”, *The New York Times*, 13 de enero de 2017.

⁴⁹ “La nueva cara de las pandillas”, op. cit., pp. 4-8, 55.

⁵⁰ En comparación, otros países latinoamericanos registraron tasas de homicidio mucho más bajas en 2015, como Guatemala (29,5), Colombia (25,5) y México (12,9). “Balance de InSight Crime sobre homicidios en Latinoamérica en 2015”, InSight Crime, 15 de enero de 2016.

⁵¹ La Organización Mundial de la Salud (OMS) define feminicidio o femicidio como el “asesinato intencional de una mujer por el hecho de ser mujer”. Las masacres aumentaron un 126 por ciento entre 2010 y 2015 y los feminicidios un 750 por ciento entre 2012 y 2015 según el estudio “El Salvador: nuevo patrón de violencia”, op. cit., p. 7. “Understanding and addressing violence against women”, OMS, 2012.

⁵² “Atlas de la violencia en El Salvador (2009-2012)”, Fundaungo, noviembre de 2013 pp. 14-15.

⁵³ Charles M. Katz, E.C. Hedberg y Luis Enrique Amaya, “Gang truce for violence prevention, El Salvador”, Organización Mundial de la Salud, 1 de junio de 2016, p. 1.

⁵⁴ “Más de 23,000 desaparecidos en los últimos siete años”, *El Diario de Hoy*, 20 de marzo de 2017.

450.000 cruces irregulares desde estos países a México. Desde 2015, México y Costa Rica han experimentado un marcado aumento de las solicitudes de asilo de migrantes del Triángulo Norte⁵⁵. Si bien la migración en Centroamérica históricamente ha estado ligada a la búsqueda de oportunidades económicas, el reciente pico de migración indocumentada se debe en gran medida a la huida de la violencia criminal. Según una encuesta realizada en mayo de 2017 por Médicos Sin Fronteras (MSF), casi el 40 por ciento de los solicitantes de asilo en México procedentes del Triángulo Norte mencionaron ataques directos por parte de grupos criminales como un motivo de su huida⁵⁶.

El alcance de la emergencia humanitaria en El Salvador es difícil de medir dada la falta de cifras oficiales sobre el número de desplazados internos, lo cual refleja la negativa del gobierno de reconocer este fenómeno pese a que la Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría de DDHH lo han reconocido oficialmente⁵⁷. Si bien muchos factores explican este fenómeno, el elevado costo político que supondría asumir un fracaso de la política gubernamental para contener la violencia figura entre los más relevantes. Los grupos de derechos humanos insisten que la actitud del Estado niega atención a las víctimas de este fenómeno mientras que las ONG están obligadas a establecer mecanismos de protección ad hoc⁵⁸. Algunos funcionarios del gobierno también lamentan la falta de reconocimiento oficial de esta cuestión al mismo tiempo afirman que los continuos esfuerzos de la policía para proteger a las víctimas tampoco se valoran⁵⁹.

⁵⁵ Desde 2015, las solicitudes de asilo de migrantes del Triángulo Norte han aumentado en un 156 por ciento en México y en un 319 por ciento en Costa Rica. "NTCA Situation Update", UNHCR, febrero de 2017.

⁵⁶ *Presa fácil: violencia criminal y migración en Centroamérica*, Informe de Crisis Group, 28 de julio de 2016. "Forzados a huir del Triángulo Norte de América Central: Una crisis humanitaria olvidada", informe de MSF, mayo de 2017.

⁵⁷ Las instituciones públicas salvadoreñas se refieren a este fenómeno como delito de limitación ilegal a la libertad de circulación, o LILIC. La Procuraduría de Derechos Humanos de El Salvador registró unas 427 víctimas del desplazamiento forzado entre enero de 2014 y marzo de 2016. "Informe de Registro de la Procuraduría de DDHH sobre desplazamiento forzado", Procuraduría de Derechos Humanos de El Salvador, agosto de 2016; "Sala ordena adoptar medidas para proteger a familias acosadas por pandillas", *La Prensa Gráfica*, 6 de octubre de 2017. Entrevistas de Crisis Group, trabajadores humanitarios, San Salvador, marzo-agosto de 2017.

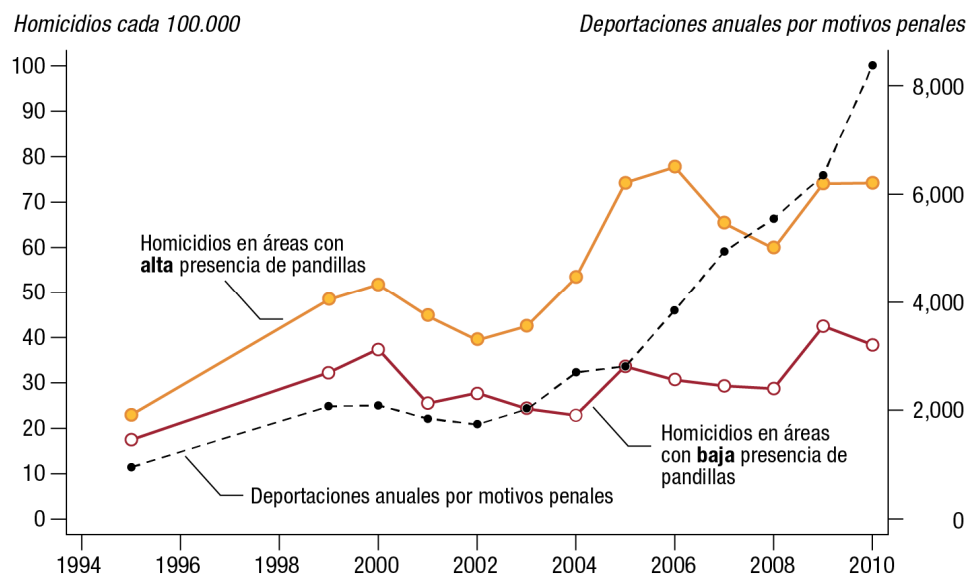
⁵⁸ Honduras es el único país del Triángulo Norte que reconoce el desplazamiento forzado. En una visita a El Salvador a principios de agosto, la Relatora Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos también criticó la falta de reconocimiento de esta cuestión. "Statement on the conclusion of the visit of the UN Special Rapporteur on the human rights", OHCHR, 18 agosto de 2017. Entrevistas de Crisis Group, trabajadores humanitarios; San Salvador, marzo-agosto de 2017; San Pedro Sula, 27 de octubre de 2017.

⁵⁹ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, San Salvador, 24 de noviembre de 2017.

III. Deportación y pandillas: la expansión de la inseguridad

Las políticas migratorias de EE.UU. en los años 90 pasaron factura a El Salvador. Entre 1998 y 2014, las autoridades estadounidenses deportaron a casi 300.000 inmigrantes con antecedentes penales a Centroamérica. En El Salvador, las deportaciones entre 1996 y 2002 llevaron de vuelta a su tierra natal a miles de pandilleros que habían huido durante la guerra⁶⁰. Si bien el propósito de las políticas de EE.UU. en aquel momento eran frenar la actividad delictiva desmantelando las pandillas de Los Ángeles, el efecto a largo plazo fue un aumento de la violencia en toda Centroamérica y en especial en El Salvador. Si se comparan las cifras de deportaciones de EE.UU. y los datos de homicidios de la policía de El Salvador, es posible apreciar el aumento de los asesinatos que siguieron a las deportaciones masivas, especialmente en áreas con mayor presencia de pandillas. Esta fuerte correlación entre las deportaciones de EE.UU. y las tasas de homicidio en el país receptor sugiere algún tipo de relación causal entre ambos (véase la figura 2 para las tendencias en tasas de homicidio y deportaciones por motivos penales)⁶¹.

Figura 2: Tasas de homicidio en municipios con alta y baja presencia de pandillas y deportaciones anuales por motivos penales desde EE.UU.



Fuente: Policía Nacional Civil de El Salvador y Departamento de Seguridad Nacional de EE.UU.

Las autoridades salvadoreñas temen ahora una nueva ola de deportaciones masivas. Las acciones y retórica iniciales de la administración del presidente Trump sugieren que su visión de la migración centroamericana no está asociada a una huida

⁶⁰ “National Policies and the Rise of Transnational Gangs”, Migration Policy Institute, 1 de abril de 2006.

⁶¹ Véase el anexo B para información más detallada sobre la correlación estadística entre las deportaciones de EE.UU. y la delincuencia en El Salvador. En base a datos oficiales de EE.UU. y El Salvador, la evidencia también apunta a un efecto derrame a largo plazo de las deportaciones a El Salvador, que impulsa la migración infantil de vuelta a EE.UU.

de la inseguridad, sino más bien a un aumento de violencia en EE.UU. por lo que son los ciudadanos estadounidenses, y no los migrantes, a quienes hay que proteger. El control migratorio y las duras medidas anti-pandillas, sobre todo contra la MS-13, han pasado a ser asuntos de vital importancia. De hecho, las pandillas salvadoreñas han recibido una atención sin precedentes por parte de altos funcionarios estadounidenses como el fiscal general de Jeff Sessions, quien visitó El Salvador a finales de julio⁶². Un dato revelador es que durante los primeros meses del mandato de Trump las detenciones de migrantes indocumentados aumentaron en un 38 por ciento, mientras que la administración comenzó a dismantlar programas de protección de menores, como el Programa de Refugiados Menores Centroamericanos (CAM) y el Programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA)⁶³.

La decisión más crítica para El Salvador es ahora el posible cese en marzo de 2018 del Estatus de Protección Temporal (TPS) para 195.000 de sus ciudadanos que viven en EE.UU., ninguno de los cuales puede ser considerado delincuente, ya que se han registrado a las autoridades regularmente durante más de quince años y no se ha demostrado que hayan violado las leyes estadounidenses. Más del 80 por ciento tienen empleo⁶⁴. Sin embargo, según el Departamento de Seguridad Nacional, los centroamericanos “ya no necesitan ser protegidos de la deportación”⁶⁵.

La renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los estrechos lazos entre El Salvador y Venezuela han complicado la búsqueda de aliados regionales del país frente a una administración estadounidense hostil. Junto con sus vecinos del Triángulo Norte, El Salvador se ha convertido en una importante moneda de cambio en las negociaciones del TLCAN, ya que México busca ganarse las simpatías y el apoyo de Washington ofreciéndose como estado tapón capaz de controlar la migración indocumentada a lo largo de su frontera sur e impulsar el desarrollo económico en Centroamérica⁶⁶. Las relaciones del FMLN con el partido de

⁶² La migración ayuda al presidente Trump a conectar con su base electoral. Éste ha usado reiteradamente la expansión de pandillas como la MS-13 para justificar la necesidad de endurecer los controles fronterizos. En una declaración del 23 de octubre, Sessions designó a esta pandilla como una de las prioridades del Departamento de Justicia de EE.UU. “Jeff Sessions makes MS-13 a priority for drug enforcement task forces”, CBS News, 23 de octubre de 2017. “MS-13 is Trump’s public enemy No.1, but should it be?”, CNN, 29 de abril de 2017.

⁶³ Para más contexto sobre el DACA y el CAM ver: “Trump Administration Rescinds DACA, Fueling Renewed Push in Congress and the Courts to Protect DREAMers”, Migration Policy Institute, 15 de septiembre de 2017.

⁶⁴ El TPS se ha prorrogado por unos meses para Honduras y se ha cancelado para Haití (aunque con un plazo de 18 meses) y Nicaragua (con un plazo de 12 meses). “Las detenciones migratorias se disparan en Estados Unidos”, *New York Times*, 19 de mayo de 2017; “Trump Administration Ends Temporary Protection for Haitians”, *New York Times*, 20 de noviembre de 2017; “DHS ends protected immigration status for Nicaraguans, but Hondurans get extension”, *The Washington Post*, 6 de noviembre de 2017; Warren, R. y Kerwin D., “A Statistical and Demographic Profile of the U.S. TPS Populations from El Salvador, Honduras, and Haiti”, *Journal on Migration and Human Security*, julio de 2017.

⁶⁵ “Protected status no longer justified for Central Americans and Haitians in U.S., State Dept. says”, *The Washington Post*, 3 de noviembre de 2017.

⁶⁶ El canciller de México Luis Videgaray ha advertido explícitamente que la colaboración con EE.UU. en materia de seguridad se vería perjudicada si el resultado de las renegociaciones del TLCAN fuera

gobierno venezolano, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), también ha agrupado a El Salvador entre los pocos países Latinoamericanos que todavía apoyan a Caracas⁶⁷.

insatisfactorio. “México advierte que reducirá la cooperación en seguridad y migración si Trump rompe el TLC”, El País, 13 de noviembre de 2017.

⁶⁷ El Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador Hugo Martínez desempeñó un importante papel durante el debate sobre Venezuela en la Asamblea General de la OEA celebrada en México en junio de 2017. Su discurso dio suficiente tiempo a los diplomáticos venezolanos para hacer lobby en contra de las resoluciones que condenaban el gobierno del Presidente Nicolás Maduro. Entrevistas de Crisis Group, diplomáticos, Cancún, México, 19-21 de junio de 2017. El Salvador también se negó a firmar la Declaración de Lima del 8 de agosto de 2017, que condenaba el autoritarismo del gobierno venezolano, asistiendo en su lugar a una reunión celebrada ese día en Caracas en apoyo a Maduro. “Cancilleres de América aíslan a la Venezuela que se olvidó de la democracia”, El Faro 8 de agosto de 2017.

IV. La evolución de las políticas de seguridad

Las estrategias de seguridad basadas en detenciones masivas y las operaciones conjuntas entre policía y fuerzas armadas han sido el denominador común de las políticas anti-pandillas a lo largo de los últimos quince años. El Estado no ha sabido encontrar una respuesta flexible a una problemática criminal cambiante en la que los grupos criminales que han sabido reestructurarse y mutar a lo largo del tiempo.

A. *Mano dura*

Entre 1992 y 1999, los gobiernos de ARENA de Alfredo Cristiani y Armando Calderón Sol buscaron consolidar los acuerdos de paz. Con apoyo de la ONU, llevaron a cabo históricas reformas en materia de seguridad, como la creación de una nueva fuerza policial civil, la separación del servicio de inteligencia de las fuerzas armadas, el establecimiento de la figura de un procurador de los derechos humanos e importantes cambios en el mandato y el tamaño de las fuerzas armadas⁶⁸. Estas rápidas transformaciones, junto con un repentino pico de violencia durante el posconflicto, dificultaron la respuesta del Estado a una violencia criminal sin precedentes a principios de los 90, con 131 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1994⁶⁹.

Tras un descenso sostenido de los homicidios a lo largo de los siguientes años, las deportaciones de EE.UU. parecen haber contribuido a la rápida expansión de las pandillas a finales de los 90. El presidente Francisco Flores (1999-2004), también de ARENA, lanzó los primeros planes anti-pandillas en El Salvador en 2003, a través del Plan Mano Dura y el proyecto de Ley Antipandillas⁷⁰. Ambos planes fueron anunciados ocho meses antes de las elecciones presidenciales de 2004, lo que para muchos observadores sugirió que se trataba en esencia de estrategias meramente electorales⁷¹. El Plan Mano Dura fue lanzado en octubre de 2003, e incluyó operaciones policiales y militares conocidas como fuerzas de tarea conjunta. El Proyecto de Ley Antipandillas, aprobado en diciembre de 2003, proporcionó un marco legal temporal para el plan, criminalizando la pertenencia a las pandillas y permitiendo la detención de sospechosos menores de edad⁷².

ARENA volvió a ganar las elecciones en 2004, y el presidente Antonio Saca (2004-2009) lanzó el Plan Súper Mano Dura, continuando con el enfoque de su pre-

⁶⁸ *Acuerdos de paz de Chapultepec, 1992.*

⁶⁹ Este pico de homicidios está relacionado con la violencia que siguió al conflicto armado, el elevado número de armas en circulación, así como a la limitada capacidad de respuesta de las instituciones judiciales y de seguridad durante el proceso de reforma. José Miguel Cruz, Luis Armando González, Luis Ernesto Romano, Elvio Sisti, “De la guerra al delito: evolución de la violencia en El Salvador” en *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina* (Washington, 2000), pp. 173-205.

⁷⁰ “Mano Dura: El Salvador responds to gangs”, op. cit., pp. 49-53.

⁷¹ Esto fue confirmado por al menos dos entrevistados cercanos a ARENA. Un memorando filtrado del partido también vinculó el lanzamiento de estas políticas antipandillas con la necesidad de apoyo público en las elecciones de 2004. “ARENA a pescar votos con el Plan Antimaras”, *La Prensa Gráfica*, 13 de agosto de 2003. Entrevistas de Crisis Group, funcionarios y exfuncionarios de ARENA, San Salvador, junio-julio de 2017.

⁷² El proyecto de Ley Antipandillas fue declarado inconstitucional el 1 de abril de 2004. Ese mismo día, la Asamblea Nacional aprobó una nueva ley con otro nombre que incluía los mismos artículos que el proyecto de ley rechazado. “Mano Dura: El Salvador responds to gangs”, op. cit., pp. 49-50.

decesor a la vez que incorporaba planes de prevención y rehabilitación⁷³. Sus dos iniciativas –Mano Amiga y Mano Extendida– identificaban comunidades prioritarias y se dirigían a jóvenes en situación de riesgo y pandilleros encarcelados. Sin embargo, la falta de inversión, las demoras en la implementación y el bajo número de participantes minimizaron su potencial impacto⁷⁴.

El continuo aumento de la violencia llevó al presidente Saca a relanzar sus esfuerzos anti-pandillas centrados en fortalecer la presencia policial en los epicentros de violencia y dismantelar las redes de extorsión, para entonces una importante fuente de ingresos para las pandillas⁷⁵. Pero el elevado número de capturas –30.934 en dos años– no derivó necesariamente en más condenas. Alrededor del 84 por ciento de los detenidos fueron liberados por los jueces salvadoreños debido a la falta de pruebas de su afiliación a pandillas, así como incoherencias jurídicas entre las leyes anti-pandillas y la legislación existente sobre menores⁷⁶.

B. *La tregua*

El ex presentador de televisión y abanderado del FMLN Mauricio Funes ganó las elecciones presidenciales en 2009 y puso en marcha campañas paralelas de prevención y represión de la delincuencia. El gobierno de Funes lanzó las primeras estrategias nacionales de prevención de violencia entre 2010 y 2013 que buscaban reducir los efectos de la criminalidad mediante acciones dirigidas al público en general, las personas en situación de riesgo y los presos⁷⁷. No obstante, las estrategias demostraron no ser más que declaraciones de buenas intenciones⁷⁸. La administración de

⁷³ Para el diseño del Plan Súper Mano Dura, el presidente Saca siguió las recomendaciones de un grupo de legisladores, representantes de oenegés y miembros de la comunidad internacional que entre junio y julio de 2004 acordaron una serie de iniciativas de seguridad que incluían la reforma de legislación relacionada con los jóvenes delincuentes. José Miguel Cruz y Marlon Carranza, “Pandillas y políticas públicas: El caso de El Salvador” en *Juventudes, violencia y exclusión: Desafíos para las políticas públicas* (Ciudad de Guatemala, 2006), pp. 133-171.

⁷⁴ “Central America and Mexico Gang Assessment”, USAID, abril de 2006, p. 54. “Mano Dura: El Salvador responds to gangs”, op. cit., pp. 54-57.

⁷⁵ Estas iniciativas formaron parte de una versión renovada del Plan Súper Mano Dura a mediados de 2006, y del Plan Sarissa en mayo de 2007. “El Gobierno de Saca reajustará el plan ‘Súper Mano Dura’ para reducir la delincuencia”, Europa Press, 17 de enero 2006. “Sarissa, la punta contra los homicidios”, Contrapunto, 24 de abril de 2008.

⁷⁶ “Pandillas y políticas públicas: El caso de El Salvador”, op. cit., pp. 162-164.

⁷⁷ La ‘prevención de la violencia’ es un concepto que viene del campo de la salud, y comprende varios niveles. La prevención primaria incluye una amplia variedad de acciones, como construir campos de fútbol u organizar talleres sociales en comunidades afectadas por la violencia; la prevención secundaria está dirigida a las personas en situación de riesgo, y puede incluir brindar formación a niños que viven en áreas controladas por las pandillas; un ejemplo de prevención terciaria sería un programa de inserción laboral para presos. “Violence Prevention: The Evidence”, informe de la Organización Mundial de la Salud, 2010.

⁷⁸ Estos planes fueron coordinados por el nuevo Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE), que reemplazó a dos instituciones que habían coordinado anteriormente los programas de prevención: el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que existía desde 1996, y la Secretaría de la Juventud, creada en 2004. “Systematisation of Public Policies, Programmes and Projects on Violence Prevention and Public Security 2003-2013”, documento de discusión interna de FUSADES, julio de 2014.

Funes intensificó las operaciones conjuntas policiales y militares y simultáneamente aprobó la Ley de Proscripción de Pandillas en septiembre de 2010⁷⁹.

Con el número de muertes violentas nuevamente alcanzando máximos históricos –4.354 personas fueron asesinadas en 2011– Funes y su gabinete de seguridad cambiaron de rumbo, iniciando un diálogo indirecto con los líderes pandilleros para reducir los asesinatos a cambio de mejores condiciones en las cárceles. El proceso, conocido como la “tregua de pandillas”, fue en esencia un acuerdo de cese al fuego entre las principales pandillas que comenzó en marzo de 2012, después de que el gobierno transfiriera a algunos de sus líderes de cárceles de máxima seguridad a instalaciones menos restrictivas. El ex ministro de Justicia y Seguridad Pública, el general Mungía Payés, uno de los mayores defensores del proceso, nombró a Fabio Colindres, jefe del obispado castrense, y al ex combatiente del FMLN Raúl Mijango como mediadores, lo que resultó en reuniones frecuentes con pandilleros y una drástica reducción de las tasas de homicidio⁸⁰.

Sin embargo, la falta de apoyo público y político contribuyó al fin de la tregua de facto. El FMLN y ARENA se distanciaron de las negociaciones, y se mostraron escépticos en cuanto a su impacto sobre los homicidios, al igual que la mayoría de los salvadoreños. Ni siquiera el presidente Funes admitió públicamente que la tregua era una política oficial del Estado. La tregua comenzó a desmoronarse en 2013, después de que la Corte Suprema declarara inconstitucional que un oficial militar estuviera a cargo de la fuerza policial civil, y Munguía Payés volvió a su antiguo puesto como ministro de Defensa⁸¹. Su sucesor, Ricardo Perdomo, declaró en su primera semana en funciones que el gobierno no estaba participando en un diálogo con las pandillas⁸². Hacia el final de este proceso, en la segunda mitad de 2013, los asesinatos se dispararon de nuevo, mientras que la extorsión y el reclutamiento por parte de las pandillas, que habían permanecido estables durante la tregua, aumentaron posteriormente⁸³.

C. Nuevas medidas

Sánchez Cerén, también del FMLN, ganó la presidencia por un estrecho margen en 2014 y el inicio de su mandato estuvo marcado por el deterioro de la seguridad⁸⁴. A principios de 2015, su administración creó fuerzas conjuntas militares y policiales de

⁷⁹ Durante la legislatura de Funes las fuerzas armadas adquirieron considerables facultades. El gobierno aprobó siete decretos entre 2008 y 2009 que autorizaban a los oficiales militares a participar en operaciones policiales, y el número de soldados involucrados aumentó de 1.975 en 2008 a 6.500 en 2009. “El rol del ejército en la seguridad interna de El Salvador”, op. cit., pp. 74-77.

⁸⁰ La pérdida de poder por parte del presidente Funes y su desconexión del FMLN durante la segunda mitad de su mandato otorgó un mayor poder de decisión a funcionarios clave como el general Munguía Payés. Entrevista de Crisis Group, Jeannette Aguilar, directora del IUDOP, San Salvador, 22 de febrero de 2017. Entrevista de Crisis Group, Raúl Mijango, mediador de la tregua de pandillas, San Salvador, 9 de marzo de 2017. “Gang truce for violence prevention, El Salvador”, op. cit.

⁸¹ “Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2012”, comunicado de prensa del IUDOP, 12 de diciembre de 2012. Teresa Whitfield, “Mediating criminal violence: Lessons from the gang truce in El Salvador”, Oslo Forum papers, junio de 2013, pp. 12-13.

⁸² “Perdomo se desmarca de la tregua de pandillas”, *El Diario de Hoy*, 29 de mayo de 2013.

⁸³ Entrevistas de Crisis Group, San Salvador, julio-agosto de 2017.

⁸⁴ “Confirman triunfo de Sánchez Cerén en las elecciones presidenciales de El Salvador”, Univisión noticias, 13 de marzo de 2014.

reacción rápida y aprobó las llamadas “medidas extraordinarias” en marzo de 2016. El gobierno también ha buscado combatir las finanzas de las pandillas en el marco de la Operación Jaque en julio de 2017 y la Operación Tecana en septiembre de 2017⁸⁵.

Si bien las políticas de seguridad de Cerén se han centrado en la persecución del delito, las iniciativas de prevención de violencia también han logrado ciertos avances bajo el Plan El Salvador Seguro⁸⁶. La implementación se da en varias fases, comenzando con los municipios afectados por mayores niveles de violencia. Con un costo de unos \$200 millones al año, el plan está financiado con fondos de cooperación internacional y un impuesto reservado para este propósito aprobado en noviembre de 2015. De los \$93 millones recaudados a través de estos impuestos especiales en 2017, alrededor del 70 por ciento se destinó a financiar la policía y las fuerzas armadas⁸⁷.

Los méritos de la nueva estrategia han sido cuestionados, así como las presuntas violaciones de derechos humanos que se han dado en los últimos dos años⁸⁸. El total de homicidios disminuyó en un 20 por ciento de 2015 a 2016, y funcionarios del gobierno estimaban otro descenso del 27 por ciento para fines de 2017⁸⁹. Sin embargo, no se ha mantenido la reducción prevista, y el público en general no ha notado un descenso significativo de la violencia⁹⁰. En la segunda mitad de 2017 se observó un aumento de la violencia, incluidos 887 asesinatos entre septiembre y octubre de 2017⁹¹. En una impactante declaración, un alto funcionario del gobierno dijo que las autoridades estaban “librando una guerra que no se puede ganar”⁹².

⁸⁵ “Presentan a detenidos por Operación Tecana y los llevan a tribunal”, EFE, 10 de septiembre de 2017.

⁸⁶ El plan es el resultado del trabajo del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), respaldado por la ONU, cuyos miembros incluyen a una amplia variedad de representantes políticos y de la sociedad civil. El plan tiene cinco ejes: prevención de la violencia, control y persecución penal, rehabilitación y reinserción, atención y protección a víctimas, y fortalecimiento institucional. “Plan El Salvador Seguro”, CNSCC, 2015. Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, 22 de noviembre de 2017.

⁸⁷ En octubre de 2015, la Asamblea aprobó dos impuestos especiales para financiar los planes de seguridad: la Ley de Contribución Especial a los Grandes Contribuyentes, que cobra el 5 por ciento a individuos o empresas con ingresos superiores a los \$500.000 anuales, y la Ley de Contribución Especial, que aplica un impuesto del 5 por ciento a todos los servicios de telecomunicaciones. El gobierno se comprometió a invertir el 73 por ciento del total de los fondos recaudados en prevención. “Consejo reclama al Gobierno por uso de fondos para seguridad”, *La Prensa Gráfica*, 11 de octubre de 2017.

⁸⁸ “Informe preliminar sobre el impacto de las medidas extraordinarias para combatir la delincuencia, en el ámbito de los derechos humanos”, Procurador General para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, julio de 2017.

⁸⁹ Entrevistas de Crisis Group, periodistas y activistas de los derechos humanos, San Salvador, junio-noviembre de 2017. “Seguridad calcula que necesita cinco años para ganar terreno a pandillas”, *La Prensa Gráfica*, 14 de noviembre de 2017.

⁹⁰ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, San Salvador, 22 de noviembre de 2017.

⁹¹ “El Salvador registró 452 asesinatos en octubre”, *La Prensa Gráfica*, 2 de noviembre de 2017. “Más de 400 homicidios en septiembre”, *Contrapunto*, 2 de octubre de 2017.

⁹² Entrevista de Crisis Group, San Salvador, 29 de agosto de 2017.

V. Retos críticos de las políticas de seguridad

Durante los últimos quince años, las políticas de seguridad de El Salvador han luchado por contener el auge de las pandillas creando una enorme presión en las instituciones del país. La falta de inversión y personal adecuado en proyectos de prevención ha menoscabado estas iniciativas, con lo que la responsabilidad ha recaído en una labor policial más agresiva. Los residentes de áreas controladas por las pandillas –especialmente las mujeres y los niños– pagan el precio más elevado como resultado de la actual escalada de violencia.

A. Políticas públicas y debilidad institucional

La Policía Nacional Civil, que lidera la implementación de las políticas antipandillas, se ha visto profundamente afectada tanto por el aumento de violencia pandillera como por las políticas elegidas para hacerle frente. Los agentes afirman que la policía se ha convertido en la institución preferida para liderar la lucha contra la delincuencia, una labor que no puede llevar a cabo sin el apoyo de otras instituciones del gobierno⁹³. La respuesta del Estado al aumento de los supuestos asesinatos selectivos y los enfrentamientos armados con las pandillas en los últimos años se ha centrado en pequeños aumentos salariales, mientras que el apoyo que tanto necesitan las familias de los agentes fallecidos y los mecanismos permanentes de protección han brillado por su ausencia, debido principalmente a limitaciones financieras más que a la falta de voluntad política⁹⁴. Las acusaciones de acciones extrajudiciales por parte de la policía también han recibido escasa atención. Si bien la policía tiene una unidad de control interno relativamente eficaz, no cuenta con el personal necesario para procesar el creciente número de presuntos delitos extrajudiciales cometidos por agentes⁹⁵.

En un contexto de debilidad institucional genérica, las fuerzas armadas, que aún cuentan con un amplio apoyo público, siguen siendo la opción preferida para combatir la violencia pandillera. Sin embargo, el apoyo militar a los esfuerzos policiales se ha expandido sin un marco legal que determine el rol específico de los militares en la seguridad pública. Según la Constitución de El Salvador, su papel se limita estrictamente a las amenazas exteriores, un reflejo de la desmilitarización de la seguridad pública que fue uno de los pilares de los acuerdos de paz⁹⁶. El uso de decretos ejecutivos para normalizar su papel a lo largo de la última década ha dejado a esta institución en un limbo jurídico.

Los esfuerzos por enjuiciar a los presuntos delincuentes se ven limitados por la falta de una legislación sólida capaz de combatir la violencia pandillera con pruebas forenses para juzgar a los culpables. La Ley Antipandillas (2003) y su sucesora en

⁹³ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario policial, San Salvador, 26 de septiembre de 2017.

⁹⁴ Entrevista de Crisis Group, funcionarios del gobierno, San Salvador, 10-14 de julio de 2017. "CIDH interpela a El Salvador por ejecuciones extrajudiciales", op. cit. "Ser viuda de un policía", op. cit.

⁹⁵ Entrevista de Crisis Group, Arnau Baulenas, abogado, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (IDHUCA), San Salvador, 26 de septiembre de 2017.

⁹⁶ Constitución de El Salvador, op. cit.

2004 incluían una amplia gama de rasgos que podrían emplearse para determinar la pertenencia a una “asociación ilícita”. Durante los siguientes años, fiscales y policías aplicaron la ley y detuvieron a 30.934 presuntos pandilleros, de los tribunales solo enviaron a prisión a alrededor del 15 por ciento⁹⁷. La legislación actual no ha alterado esta tendencia: según un juez del circuito penal, las pruebas presentadas ante los tribunales a menudo siguen siendo sumamente circunstanciales⁹⁸.

B. *La prevención de la violencia y sus límites*

Como ilustran los datos sobre el gasto público de El Salvador en materia de seguridad, el Estado invierte relativamente poco en la prevención. De 2008 a 2014, el presupuesto anual para la justicia y la seguridad ascendió en \$120,2 millones al año, hasta alcanzar los \$775 millones anuales, equivalente al 3 por ciento del PIB en 2014⁹⁹. Alrededor del 44 por ciento del presupuesto de seguridad para 2011 se invirtió en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, el 31 por ciento en el Poder Judicial, y tan solo el 1 por ciento en prevención¹⁰⁰. La actual asignación de fondos es similar: si bien el gobierno se ha comprometido a invertir más de dos tercios de los impuestos especiales de seguridad en prevención, en realidad asigna menos del 40 por ciento¹⁰¹.

Si bien todos los gobiernos recientes han admitido que se necesita un enfoque integral hacia el combate contra las pandillas y sus causas subyacentes, las estrategias preventivas han tendido a tener más protagonismo sobre el papel que en la práctica. El sistema bipartidista altamente competitivo de El Salvador conduce a los responsables de formular políticas hacia medidas electoralmente atractivas, en lugar de aquellas que abordan las múltiples causas del fenómeno de las pandillas. La fatiga pública, la violencia crónica y las demandas de castigo favorecen estos enfoques coercitivos¹⁰². Un asesor de seguridad del FMLN identificó de esta manera la falta de voluntad política y la indignación pública como las principales dificultades a la hora de promover medidas de seguridad alternativas: “la gente se enamora de la represión”¹⁰³.

Los funcionarios de seguridad mantienen que los planes de prevención “son los aspectos más importantes” de las políticas contra la delincuencia, pero temen que no produzcan resultados rápidos y tangibles. También les preocupa que estos resultados no puedan traducirse fácilmente en apoyo electoral o atraer financiamiento

⁹⁷ “Pandillas y políticas públicas: El caso de El Salvador”, op. cit., pp. 162-164.

⁹⁸ Entrevista de Crisis Group, juez, San Salvador, 31 de agosto de 2017.

⁹⁹ “Aumento de recursos y algunos resultados en seguridad y justicia, 2008-2015”, informe de FUSADES, febrero de 2016, p. 4.

¹⁰⁰ Ibid, p. 8.

¹⁰¹ Respondiendo a críticas por no invertir más en prevención de la violencia, el ministro de Justicia y Seguridad Pública afirmó el 31 de octubre que una asignación diferente de los fondos dependería de una situación de seguridad más estable. “Ministro admite que Gobierno prioriza recursos para represión”, *La Prensa Gráfica*, 11 de octubre de 2017.

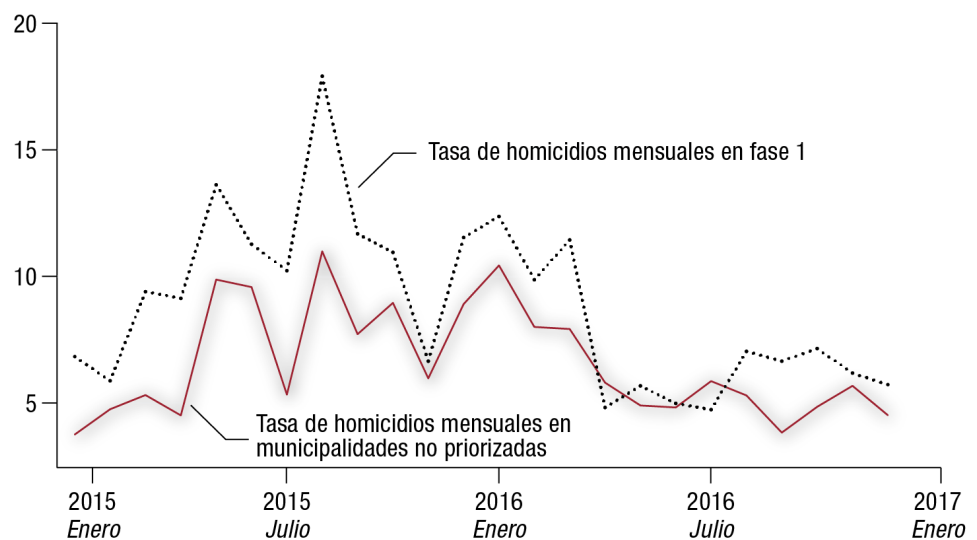
¹⁰² En una encuesta al público salvadoreño realizada en julio de 2017 por la Universidad Centroamericana (UCA) el 40 por ciento de los encuestados se mostraron a favor de torturar a los delincuentes, y el 34,6 por ciento aprobaban los asesinatos extrajudiciales como una forma de combatir a las pandillas. “Legitimidad y confianza pública de la policía en El Salvador”, op. cit., p. 5.

¹⁰³ Entrevista de Crisis Group, asesor de seguridad del FMLN, San Salvador, 13 de julio de 2017.

sostenible. En este sentido, los desafíos que enfrenta el gobierno salvadoreño no son únicos y afectan a otros países latinoamericanos con altos niveles de delincuencia. Las autoridades tienden a evitar los riesgos políticos e incertidumbres de la lucha contra la delincuencia y sus causas otorgando a las fuerzas de seguridad facultades discrecionales para hacer frente al problema¹⁰⁴.

En un contexto de inseguridad crónica, los expertos en delincuencia también cuestionan si las iniciativas de prevención de la violencia pueden tener un impacto notable. El responsable de una ONG dijo, “la desintegración [social] en [El Salvador] es tal que los programas [de prevención] son insuficientes (...) [los tomadores de decisiones] miran para el otro lado cuando les explicas que esta dualidad represión-prevenición no funciona”¹⁰⁵. Tanto miembros de ARENA como del FMLN se refirieron a que las medidas represivas en curso menoscaban las políticas alternativas, y algunos afirmaron que “en este contexto, [la prevención] no funciona”¹⁰⁶.

Figura 3: Tasas de homicidio en municipios priorizados bajo el Plan El Salvador Seguro comparadas con las tasas de homicidio en municipios no priorizados



Fuente: Policía Nacional Civil de El Salvador.

El tibio apoyo generado por las iniciativas de prevención también explica el limitado impacto que ha tenido hasta ahora el plan “El Salvador Seguro” en algunos aspectos. Si bien las autoridades gubernamentales afirman que en los municipios a los que se ha dado prioridad se ha observado una reducción de hasta el 60 por ciento de los homicidios, estadísticamente las tasas de homicidio en los municipios destina-

¹⁰⁴ Véanse los comentarios del experto en seguridad argentino Marcelo Sain en “Marcelo Sain: “Patricia Bullrich da más para gerenta del Cirque du Soleil que para ministra de Seguridad””, *Política Argentina*, 28 de agosto de 2016.

¹⁰⁵ Comentarios del presidente de la ONG Fundación Forever Alejandro Gutman en una entrevista realizada en octubre de 2017. “Hay cero posibilidades de que las pandillas se debiliten con el modelo actual de prevención”, *El Faro*, 25 de octubre de 2017.

¹⁰⁶ Entrevistas de Crisis Group, miembros de FMLN y ARENA, San Salvador, 10-14 de julio de 2017.

rios del plan han permanecido a niveles bastante similares a los de otras localidades desde diciembre de 2015, cuando se puso en marcha el plan por primera vez. Esto se ilustra en la figura 3 a continuación, que muestra patrones similares tanto en los municipios prioritarios bajo el Plan El Salvador Seguro como en los municipios no prioritarios¹⁰⁷.

C. *Falta de oportunidades laborales y pobreza creciente*

El pobre desempeño económico y el deterioro de las condiciones fiscales de El Salvador han impedido la creación de empleo para los jóvenes en las áreas marginadas. Según el FMI, el crecimiento del país –en promedio del 1,9 por ciento entre 2010 y 2016– fue uno de los más lentos de la región centroamericana, una realidad que atribuyó a “la delincuencia, la emigración, el sesgo hacia el consumo, y los escasos ahorros”¹⁰⁸. El actual déficit presupuestario está en torno al 3 por ciento del PIB, y se espera que la deuda externa alcance el 61 por ciento del PIB para fines de 2017. Alrededor del 25 por ciento de los salvadoreños de 15 a 24 años ni estudian ni trabajan¹⁰⁹.

Si bien los jóvenes desempleados son más vulnerables al reclutamiento por parte de las pandillas¹¹⁰, hay pocas políticas públicas dirigidas a promover la formación y generar empleo para los jóvenes. Según un estudio de 2017 de la Universidad Internacional de Florida, tan solo el 36 por ciento de los pandilleros entrevistados habían recibido alguna capacitación profesional. De los que sí la recibieron, casi el 70 por ciento recibieron formación en trabajos manuales. Las aspiraciones profesionales de los pandilleros, no obstante, son considerablemente más elevadas; más del 40 por ciento desea ejercer una profesión o convertirse en empresario¹¹¹.

El Salvador también sufre niveles persistentemente elevados de pobreza que aumentaron entre 2014 y 2015, principalmente en las áreas urbanas¹¹². Esto ha dificultado aún más la implementación de programas de prevención, ya que los funcionarios tienden a observar que las demandas expresadas por los residentes de comunidades marginadas se centran más en las necesidades básicas o los alimentos que en la mejora de los espacios públicos o las instalaciones comunitarias. “Llegué a una comunidad prioritaria a la que acudí a dar una charla sobre la consolidación de la paz, y me di cuenta de lo lejos que estábamos de la realidad cuando la gente me dijo que ni siquiera tenía agua potable”, explicó un funcionario del municipio de San Miguel a cargo de la implementación del Plan El Salvador Seguro¹¹³.

¹⁰⁷ Este plan ha sido implementado en diferentes fases, cada una de las cuales representa a diferentes municipios. Los periodos son los siguientes: la primera fase, que incluye las áreas más violentas, comenzó en noviembre de 2015; la segunda fase entre diciembre de 2016 y julio de 2017; y la tercera fase en noviembre de 2017. “Plan El Salvador Seguro”, op. cit.

¹⁰⁸ “IMF Country Report No.16/209”, 1 de junio de 2016, p. 17.

¹⁰⁹ Rafael De Hoyos, Anna Popova, y Halsey Rogers, “Out of school and out of work: a diagnostic of *ninis* in Latin America”, World Bank report, 2016, p. 8.

¹¹⁰ Isabel Rosales, “Against All Odds: Youth in Post-War Societies. The Case of El Salvador”, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2016, p. 6.

¹¹¹ “La nueva cara de las pandillas callejeras”, op. cit., pp. 20-21.

¹¹² “The World Bank In El Salvador”, op. cit.

¹¹³ Entrevistas de Crisis Group, San Miguel y San Salvador, junio-septiembre de 2017.

D. *El tejido social de El Salvador: causas de raíz desatendidas*

La falla más importante de las políticas de seguridad es que no han abordado las condiciones de vida en las comunidades controladas por las pandillas. La anomia social, la victimización de los jóvenes y las mujeres, y un clima de temor y ansiedad constante ayudan a explicar la resiliencia de las pandillas y por qué las políticas bienintencionadas no logran incidir en la realidad sobre el terreno.

1. El control de las pandillas y los lazos comunitarios

Existe un consenso entre las más altas autoridades de seguridad en El Salvador en torno a la necesidad de restablecer el control territorial del Estado como preludeo a la mejora de la seguridad. En algunas áreas, las pandillas han acumulado tanto poder que se han convertido en custodios de facto de estas localidades, cortando carreteras, supervisando la vida cotidiana e imponiendo su propia ley¹¹⁴. “Las pandillas no le robaron el territorio al Estado, simplemente lo ocuparon cuando estaba vacío [tras el conflicto armado]”, explica un experto en pandillas¹¹⁵.

Al mismo tiempo, el vigilantismo se convertido en una amenaza habitual, en especial en aquellas zonas en las que las pandillas tienen una gran presencia. Estas patrullas están formadas por civiles, algunos de ellos veteranos de guerra, que buscan evitar el ingreso de pandilleros en su territorio. Ninguna política pública en los últimos quince años ha procurado poner límites a estos grupos ni reducir los daños que pudieran causar. El vigilantismo incluso ha sido alentado por legisladores como el presidente de la Asamblea Legislativa Guillermo Gallegos, quien ha admitido financiar algunos de estos grupos¹¹⁶. Espantosas imágenes de supuestos delincuentes asesinados aparecen regularmente en las redes sociales atribuidas a estos grupos, cuyos seguidores “celebran la eliminación de pandilleros”¹¹⁷.

En general, las áreas con fuertes lazos sociales y comunitarios han experimentado una expansión mucho menor de las pandillas. Si bien no existen estudios empíricos que demuestren este vínculo de forma decisiva, el mapa de la figura 4 sugiere una correlación significativa. Tomando la fuerza de la insurgencia durante la guerra civil como un indicador de cohesión social (dado que las guerrillas dependen de los lazos comunitarios fuertes y la movilización colectiva), el mapa muestra que, en 2015, en aquellos municipios en los que la insurgencia tenía fuerza hubo relativamente pocos homicidios en comparación con aquellos distritos en los que la insurgencia era débil¹¹⁸.

¹¹⁴ Entrevista de Crisis Group, Carlos Martínez, periodista de El Faro, 11 de julio de 2017.

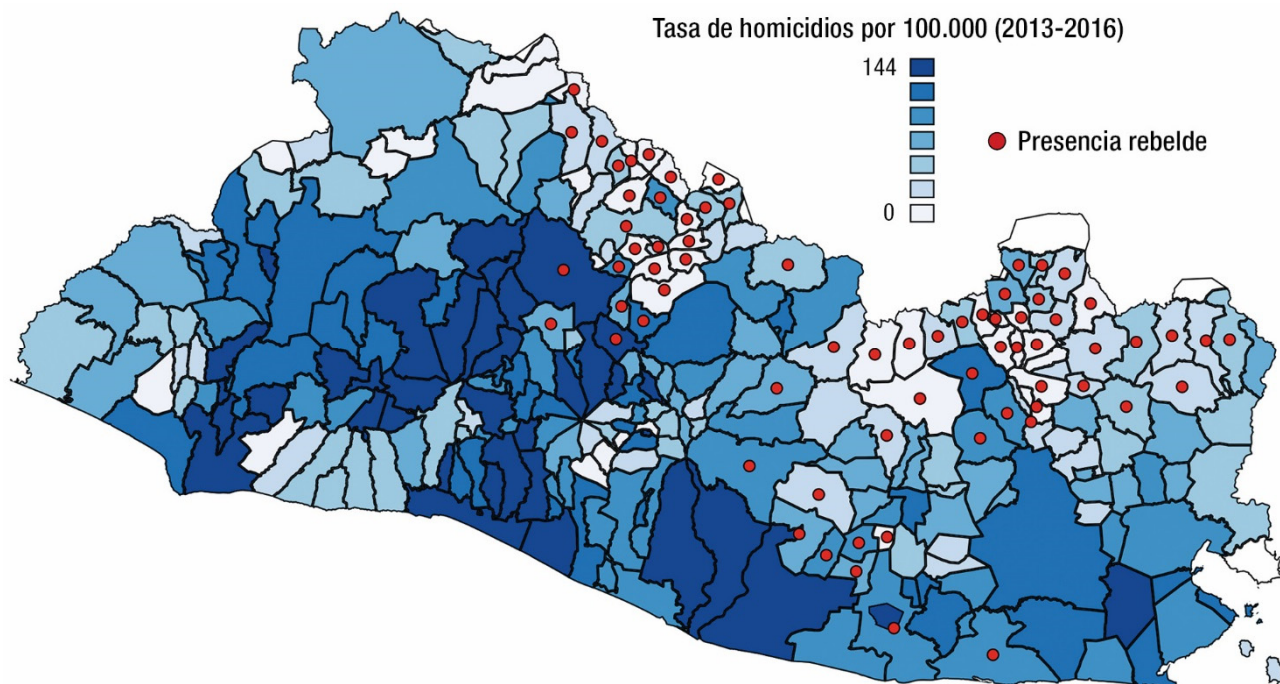
¹¹⁵ Entrevista de Crisis Group, Otto Argueta, coordinador de programa de Interpeace, Ciudad de Guatemala, 6 de febrero de 2017.

¹¹⁶ “Diputado financia armas para autodefensa de comunidad de Zacatecoluca”, *La Prensa Gráfica*, 6 de mayo de 2017.

¹¹⁷ Carlos A. Rosales y Anna Leonor Morales, “The re-emergence of social cleansing in El Salvador”, *Open Democracy*, 20 de enero de 2016.

¹¹⁸ Véase Elisabeth Wood, *Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador* (Cambridge 2003). El impacto del desarrollo comunitario en la reducción del riesgo de ingresar a una pandilla ha sido analizado en numerosos trabajos académicos. K.G. Hill, J.C Howell, J.D. Hawkins, y S.R. Battin-Pearson. “Childhood risk factors for adolescent gang membership: results from the Seattle Social Development Project”, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 36, 1999, pp. 300-

Figura 4: Presencia guerrillera en 1982 y tasas de homicidio promedio 2003-2016



Fuente: Policía Nacional Civil de El Salvador; mapa histórico del PJ Mode de la Universidad de Cornell "Colección de Cartografía Persuasiva" que indica las áreas bajo control de la guerrilla del FMLN en 1982.

Estudios anteriores han señalado cómo la falta de lazos comunitarios sustenta la expansión del control de las pandillas en partes de Centroamérica, y cómo la presencia de estos grupos procedió a menoscabar aún más la cohesión social. Si bien las comunidades organizadas han logrado limitar el impacto de la violencia pandillera en sus municipios¹¹⁹, una encuesta realizada en 2007 en todo el Triángulo Norte halló que el 88 por ciento de los salvadoreños entrevistados en áreas afectadas por las pandillas afirmó que no colaboraban con sus vecinos para lidiar con los problemas de la delincuencia en su comunidad. La encuesta demostró que, por el contrario, los entrevistados en El Salvador y otros países de la región habían optado por cambiar sus rutinas diarias, por ejemplo evitando caminar solos, o comprando un arma¹²⁰. Algunos individuos que vivían en áreas controladas por las pandillas también mencionaron los límites a la libre circulación impuestos por estos grupos como un factor decisivo en el deterioro de la vida comunitaria¹²¹.

2. Las víctimas: mujeres, niños y adolescentes

Los jóvenes son las principales víctimas de la inseguridad del país, ya que son blanco por un lado de las fuerzas de seguridad del Estado, y por el otro de las pandillas. Los

322. Craig D. Uchida, Marc L. Swatt, Shellie E. Solomon, Sean P. Varano, *Community, Crime Control, and Collective Efficacy: Neighborhoods and Crime* (Lanham, 2015), p. 110.

¹¹⁹ "El Salvador: nuevo patrón de violencia", op. cit., p. 63.

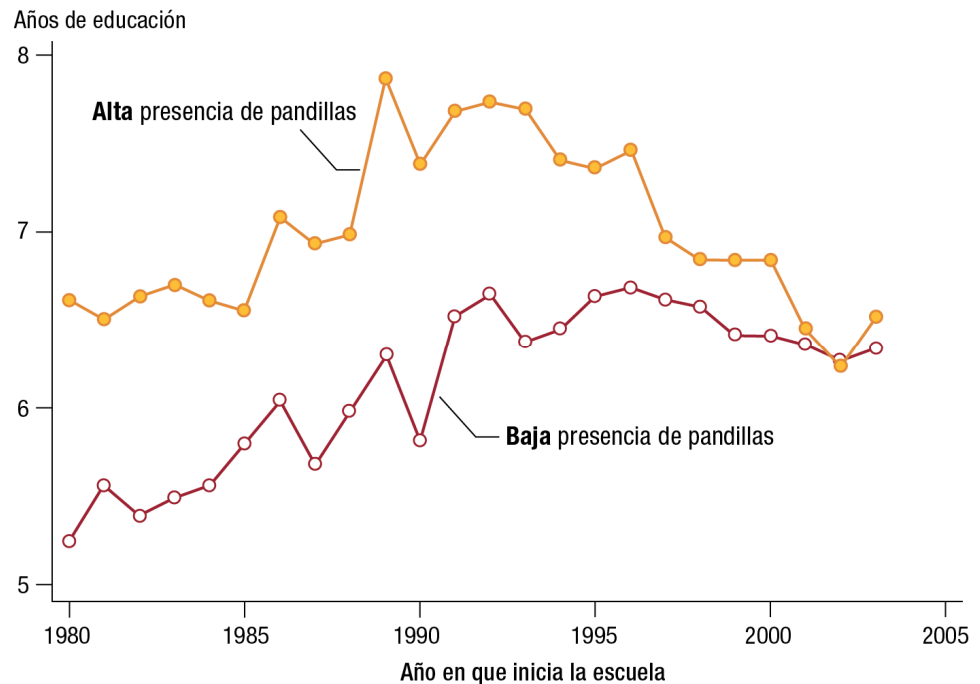
¹²⁰ José Alberto Rodríguez Bolaños y Jorge Sanabria León (eds.), "Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica", *Demoscopia*, octubre de 2007, pp. 79-80.

¹²¹ Entrevista de Crisis Group, El Salvador, 5 de junio de 2017.

primeros planes de mano dura en 2003-4 se dirigieron a jóvenes sospechosos de participar en actividades delictivas, a pesar de las advertencias del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de que estas nuevas normas eran demasiado duras con los menores¹²².

La falta de inversión en educación, sumada a la actividad delictiva en las escuelas y sus alrededores permite a las pandillas usarlas como plataformas de reclutamiento. Un dato revelador es que el gasto en educación es el más bajo de Centroamérica, representando tan solo el 4,4 del PIB¹²³. Muchas escuelas son inseguras para los estudiantes y los maestros, ya que ambos son amenazados por los pandilleros y sus hijos. En 2015, un informe del Ministerio de Educación de El Salvador estimó que alrededor del 65 por ciento de las escuelas estaban afectadas por las pandillas; en estas escuelas, casi el 30 por ciento del personal ha denunciado amenazas¹²⁴.

Figura 5: Promedio de años de escolaridad en municipios con baja y alta presencia de pandillas por año de ingreso en la escuela



Fuente: Encuesta de hogares de 2012 y 2013. Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador (DIGESTYC).

El efecto del reclutamiento y la presencia de las pandillas sobre la educación puede ilustrarse comparando los años de escolaridad en áreas con alta presencia de pandillas y en aquellas con baja presencia de pandillas. La figura 5 indica que las personas que ingresaron en la escuela en 1990 y vivían en áreas que ahora tienen una alta presencia de pandillas tenían considerablemente más años de escolaridad que sus pares en áreas en las que ahora hay una baja presencia de pandillas, en gran medida porque la educación es más débil en áreas rurales, en las que tiende a haber menos pan-

¹²² *Mano Dura: The Politics of Gang Control in El Salvador*, op. cit., p. 50.

¹²³ "UNICEF 2014 Informe Anual El Salvador", UNICEF, 2014.

¹²⁴ Análisis Rápido de Educación y Riesgo de El Salvador, USAID, junio de 2015, p. 5.

dillas. La brecha de educación se redujo casi a la mitad a lo largo de los siguientes seis años, entre 1996 y 2002, no porque hubiera nuevas mejoras en la educación rural (de hecho, los años de escolaridad en las localidades rurales disminuyeron ligeramente durante ese tiempo) sino por el vertiginoso descenso de la escolaridad en las zonas de alta presencia de pandillas. Este descenso puede explicarse por la deportación masiva de pandilleros a El Salvador a partir de 1996, que tuvo un efecto sumamente perjudicial sobre la escolaridad.

Las mujeres, mientras tanto, son las víctimas olvidadas de las políticas de seguridad del país. No se han incluido medidas específicas para abordar la victimización de las mujeres civiles o pandilleras en las políticas de seguridad. El papel de las mujeres en el diseño e implementación de las políticas de seguridad también es limitado, pues no hay ninguna mujer entre los miembros del gabinete de seguridad de El Salvador. Los niveles de violencia contra las mujeres hacen que esta ausencia de los círculos clave de toma de decisiones sea aún más preocupante. Entre 2006 y 2014 hubo un total de 10.546 denuncias de violación de mujeres menores de edad, una de las tasas más elevadas del hemisferio. Muchos de estos casos no se denuncian por miedo a represalias¹²⁵.

3. “Nos tememos los unos a los otros”: testimonios desde áreas controladas por las pandillas

Los testimonios de personas que viven en comunidades controladas por pandillas revelan elevados niveles de desconfianza hacia las autoridades públicas, acceso limitado a los espacios públicos, y abusos físicos contra los jóvenes. A continuación, se presentan algunas de las inquietudes más representativas y perturbadoras expresadas por los entrevistados, todos ellos jóvenes entre 14 y 25 años de los suburbios de San Salvador. Las declaraciones subrayan las dificultades de diseñar y aplicar de manera eficaz políticas de seguridad en un contexto de control generalizado de las pandillas sumado a la animosidad popular hacia estas¹²⁶.

“Vi a un grupo de agentes policiales que entraron en nuestro barrio y comenzaron a marcar las casas donde pensaban que vivían pandilleros (...) Algunas familias fueron obligadas a huir [tras ese suceso, por las fuerzas de seguridad]”.

“[Creo que] la policía y nosotros los jóvenes nos tememos los unos a los otros. Pero si ellos me tienen miedo por ser joven, imagínese cómo me siento yo (...) ellos son los que van armados”.

“Recuerdo que una vez fui a un evento [organizado por la policía en mi barrio] y vi a algunos de mis antiguos amigos que se habían hecho pandilleros vestidos de agentes. Me dije a mi mismo: ¿estos son los tipos que van a protegerme?”

“[El acoso verbal contra las niñas] es totalmente normal aquí. Nos ocurre todo el tiempo [refiriéndose tanto a los delincuentes como a los agentes de seguridad]”.

¹²⁵ “Cada cuatro horas y 42 minutos ocurre una violación”, *La Prensa Gráfica*, 21 de diciembre de 2015.

¹²⁶ Se ha ocultado el nombre y la edad de los entrevistados a fin de proteger su identidad.

“¿Ves ese lugar al otro lado de la carretera? Jamás podría meterme ahí porque es el territorio de la pandilla contraria (...) si ellos [miembros del grupo rival, en este caso Barrio 18] me ven por allá, podrían pensar que soy un espía (...) fácilmente me podrían matar, sin duda me golpearían”.

“Ellos [las pandillas] usan los asesinatos para mandar mensajes al gobierno (...) es una manera de decirle al Estado que ellos son los que mandan aquí”.

“Vemos inversión, pero no podemos acceder a ella [en referencia a un centro deportivo en la comunidad del entrevistado que era parte del Plan El Salvador Seguro]. Ellos [los funcionarios públicos] quieren que nos unamos a sus grupos, pero lamentablemente no podemos ir allí, porque estaríamos muertos”.

VI. Oportunidades

Nuestras conversaciones con autoridades de alto nivel sugieren que son plenamente conscientes de los límites del enfoque represivo y la tarea imposible que supone enjuiciar a 500.000 personas indirectamente asociadas a las pandillas¹²⁷. Al mismo tiempo, la actual estrategia del gobierno apunta a emplear todos los recursos disponibles para asfixiar a las pandillas, incluida la militarización de los espacios públicos, a la que las pandillas han respondido con todavía más violencia¹²⁸. Si bien hay escasa evidencia que sugiera que el gobierno o la oposición se estén planteando apostar por políticas alternativas en el corto plazo, ciertas acciones como adaptar la actual estrategia de seguridad, promover iniciativas de rehabilitación y reforzar las instituciones de seguridad y justicia podrían contribuir a reducir la inseguridad.

A. *El Salvador Seguro y la recuperación territorial*

Evitar los errores del pasado y mantener el apoyo político hacia las iniciativas del gobierno a nivel local son dos de los principios en los que se sustenta el Plan El Salvador Seguro. Si bien hay dudas acerca de los logros, su enfoque local se ha convertido en una poderosa herramienta para reforzar las bases electorales de los principales partidos en los municipios que controlan. Se han invertido grandes sumas de dinero en las localidades prioritarias que han permitido a los alcaldes ofrecer a las comunidades transformaciones visibles¹²⁹.

Convertir el Plan El Salvador Seguro en una estrategia eficaz de recuperación territorial exigirá mayores esfuerzos para apoyar a las poblaciones en situación de riesgo. Dado que los jóvenes son tanto las principales víctimas como los victimarios de la violencia de pandillas, es fundamental garantizar que las escuelas sean espacios seguros¹³⁰.

La cambiante dinámica de la violencia criminal en El Salvador también sugiere la necesidad de una estrategia de seguridad diferenciada para áreas con alta y baja presencia de pandillas. El Plan El Salvador Seguro podría seguir implementándose en los municipios más afectados, mientras que las áreas con niveles más bajos de violencia podrían experimentar con un enfoque alternativo basado en la policía comunitaria, el apoyo a la sociedad civil y la prevención primaria dirigida a reducir el atractivo y poder de las pandillas. Por el contrario, los actuales arrestos masivos y la victimización de jóvenes sospechosos dañan los esfuerzos para conseguir apoyo local y obtener información. Esto fue confirmado por un agente policial en San Miguel,

¹²⁷ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de alto nivel, San Salvador, julio-agosto de 2017.

¹²⁸ “Militarización de San Salvador disminuye al tercer día”, *El Diario de Hoy*, 21 de septiembre de 2017.

¹²⁹ Entrevistas de Crisis Group, alcaldes de los municipios de Zacatecoluca y Ciudad Delgado, El Salvador, julio-septiembre de 2017.

¹³⁰ La organización local Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) afirma que esto debería hacerse como parte del paquete de políticas de atención a las víctimas. “Avances y desafíos a futuro del Plan El Salvador Seguro”, comunicado de prensa de FESPAD, 14 de noviembre de 2017.

quien reconoció la importancia del apoyo de la comunidad: “Podremos tener miles de agentes, pero si la comunidad no confía en nosotros, no hay nada que hacer”¹³¹.

Apoyar esta transformación de las políticas requerirá nuevas asignaciones de recursos y un cambio en las costumbres partidistas. Todos los partidos políticos, sobre todo ARENA, deberían evitar bloquear la legislación sobre cuestiones en las que en teoría hay un acuerdo amplio entre los partidos. Si la prioridad de ARENA es ganar las elecciones presidenciales en 2019, debería considerar que el continuo deterioro de las condiciones de seguridad podría socavar el apoyo al sistema bipartidista en su conjunto.

Aunque el gobierno tiene claro que no piensa volver a entablar el diálogo con las pandillas, en la práctica miles de funcionarios de bajo nivel y líderes comunitarios se ven obligados a negociar con ellas a diario¹³². En privado, los partidos políticos reconocen la presencia territorial de facto de las pandillas. No está claro si el ofrecimiento de desmantelarse en enero de 2017 sigue en pie, pero el gobierno debería dejar la puerta abierta a enfoques no violentos apoyando el trabajo de las iglesias locales y la sociedad civil y evitando demonizar el trabajo de quienes buscan reducir la violencia a nivel local. Las posibilidades de un nuevo intento de diálogo nacional con las pandillas como el que tuvo lugar entre 2012 y 2013 dependerá en gran medida de la administración entrante en 2019¹³³.

B. Mejorar las instituciones judiciales y policiales

Se necesitan urgentemente reformas para aliviar las presiones que enfrenta el Poder Judicial. Las posibilidades incluyen reducir las sentencias por faltas leves como la posesión de drogas o emplear mediadores comunitarios, lo cual ha tenido éxito en Honduras¹³⁴. Las entrevistas con jueces y magistrados de alto nivel dejan claro que la distribución de recursos judiciales en el país está gravemente desequilibrada debido a la concentración geográfica de la actividad delictiva¹³⁵.

La Fiscalía General no cuenta con los recursos financieros ni humanos necesarios para asumir nuevos casos ni procesar rápidamente los actuales. Lo ideal sería que recibiera más financiamiento y revisara sus objetivos anuales para asegurarse de que sean realistas. Los supuestos escándalos de corrupción que afectan a los anteriores dirigentes de la institución además subrayan la necesidad de reforzar la transparencia y apertura de los procedimientos de selección de funcionarios de alto nivel.

Las lecciones de las reformas policiales que se han llevado a cabo en países como Guatemala y Honduras indican que las innovaciones específicas pueden resultar más

¹³¹ Entrevistas de Crisis Group, funcionario policial, San Miguel, julio-septiembre de 2017.

¹³² La negociación informal con pandilleros surgió varias veces durante las entrevistas con líderes comunitarios. Entrevistas de Crisis Group, El Salvador, junio-agosto de 2017.

¹³³ Entrevista de Crisis Group, funcionario de alto nivel del gobierno, San Salvador, 12 de diciembre de 2017.

¹³⁴ El proyecto fue financiado por la cooperación española en Honduras, y según diplomáticos españoles fue “uno de los proyectos más exitosos” que han financiado. Entrevista de Crisis Group, embajador del Reino de España en Honduras, Tegucigalpa, 3 de abril de 2017.

¹³⁵ Entrevistas de Crisis Group, jueces y magistrado de la CSJ, San Salvador, julio-septiembre de 2017.

eficaces que los esfuerzos por reformar la institución policial al completo. La mejora de la coordinación entre la policía e instituciones como la Fiscalía General o los tribunales son algunas de las áreas claves. La implementación de la ley contra el crimen organizado de 2010 en Guatemala –que permite a los fiscales que trabajen con la policía de investigación solicitar permiso a los jueces para realizar escuchas– es un ejemplo de coordinación interinstitucional exitosa. El establecimiento de innovadores sistemas de gestión de casos en la unidad de investigación de homicidios, que trabajaba directamente con los fiscales, ha sido un factor fundamental del éxito de Guatemala en la reducción de las tasas de homicidio en ciertas áreas¹³⁶.

Al mismo tiempo, el fortalecimiento de la unidad de asuntos internos de la policía mediante la incorporación de personal y recursos podría mejorar la transparencia de la institución en tiempos de creciente preocupación sobre supuestos abusos de poder.

C. *Un proceso de rehabilitación liderado por el Estado*

El esfuerzo más significativo del gobierno a la hora de rehabilitar a delincuentes condenados es el programa Yo Cambio, que busca alentar a los presos a capacitarse los unos a los otros en habilidades específicas que pueden ofrecer sus compañeros de prisión¹³⁷. A pesar de la falta de recursos, las autoridades afirman que ha tenido efectos positivos en cárceles como Apanteos, Ilopango o San Vicente. Al mismo tiempo, un puñado de iglesias y líderes empresariales salvadoreños están llevando a cabo programas de rehabilitación independientes. Las iniciativas del sector privado dependen del liderazgo de ciertos individuos, como el famoso caso de ex pandilleros y ex pandilleras que trabajan para la empresa de ropa deportiva American League. Este tipo de programas ayudan a los empleados a superar el estigma social que normalmente dificulta encontrar empleo o llevar una vida normal¹³⁸.

La creación de un marco legal para la rehabilitación es clave. La Asamblea Legislativa podría debatir y aprobar un proyecto de ley presentado inicialmente ante la Comisión de Seguridad de la Asamblea Legislativa a principios de 2017, que ha estado parado desde entonces. Esta ley podría incorporar lecciones del programa Yo Cambio y otras iniciativas de rehabilitación de las iglesias, oenegés y el sector privado, y así ayudar al gobierno a desarrollar uno de los pilares más desatendidos del Plan El Salvador Seguro¹³⁹. Las medidas específicas deberían incluir el financiamiento de programas de eliminación de tatuajes y el desarrollo de una metodología de rehabilitación que proteja a los participantes del enjuiciamiento o les ofrezca senten-

¹³⁶ *Reforma policial en Guatemala: obstáculos y oportunidades*, Informe de Crisis Group, 20 de julio de 2012.

¹³⁷ “Programa de Tratamiento Penitenciario Yo Cambio, Centro Penal de Apanteos, Santa Ana, El Salvador. Sistematización de la experiencia”, informe de Interpeace, 2010.

¹³⁸ American League es una empresa salvadoreña conocida por emplear y capacitar a ex pandilleros a través de un singular y exitoso programa de rehabilitación. Sobre los desafíos que enfrentan los pandilleros rehabilitados en El Salvador, véase “Raúl no quiere ser el Shadow”, *El Faro*, 7 de agosto de 2017. Entrevistas de Crisis Group, San Salvador, agosto-septiembre de 2017.

¹³⁹ Se necesita un marco legal para llevar a cabo actividades de reinserción, ya que la legislación actual no aclara los límites de dichos programas, especialmente después de un fallo emitido por la Corte Suprema en 2015 que considera a los pandilleros como terroristas.

cias reducidas. Las medidas de rehabilitación podrían ayudar a preparar a los funcionarios para la futura entrega de armas por parte de algunos pandilleros, si es que esto llega a suceder algún día. Como explicó un funcionario del gobierno, “si ellos [las pandillas] deciden un día rendirse, estamos fregados”¹⁴⁰.

La construcción de varias cárceles nuevas es un paso importante para reducir la sobrepoblación, pero debería ir acompañado de más y mejor personal penitenciario capacitado. Es de especial importancia brindar formación en derechos humanos a los guardias.

D. *Coordinar los esfuerzos para proteger a El Salvador de las políticas migratorias de EE.UU.*

La crisis de seguridad de El Salvador, así como su vulnerabilidad a las pasadas políticas migratorias de EE.UU., justifica la continuación del Estatus de Protección Temporal (TPS) que ha permitido a unos 195.000 ciudadanos salvadoreños permanecer legalmente en EE.UU. Si bien El Salvador fue originalmente designado para ser incluido en este programa tras dos terremotos en 2001, la administración estadounidense debería considerar las actuales circunstancias, en especial el impacto humanitario de la violencia criminal¹⁴¹. La decisión del Departamento de Seguridad Nacional de poner fin al programa para Sudán, Nicaragua y Haití sugiere, no obstante, que también decidirá cancelar el TPS para El Salvador¹⁴².

Los elevados niveles de violencia en El Salvador hacen que el país sea particularmente peligroso para los migrantes retornados, especialmente los 192.000 hijos de los salvadoreños con TPS, muchos de los cuales son ciudadanos estadounidenses¹⁴³. A fin de mitigar el impacto del cese del TPS, el gobierno de EE.UU. debería confirmar su decisión acerca de esta cuestión lo antes posible, y preferiblemente brindar un plazo largo hasta la fecha límite. Esto ayudaría a El Salvador a prepararse adecuadamente para la llegada de la primera ola, y daría a sus ciudadanos afectados cierta previsibilidad de cara al futuro. La coordinación entre San Salvador y los diferentes consulados en EE.UU. será clave para ofrecer a los potenciales retornados oportunidades de empleo digno en su país de origen. En el mejor de los casos, esto permitiría al país desarrollar planes de incorporación al mercado laboral en colaboración con el sector privado. La educación en español para los niños de los retornados, para muchos de los cuales el inglés será su lengua materna, también debería ser financiada por EE.UU.

¹⁴⁰ Entrevista de Crisis Group, asesor ministerial, San Salvador, 13 de julio de 2017.

¹⁴¹ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Washington, 20 de noviembre de 2017.

¹⁴² La jefa interina del DHS, Elaine Duke, parece mostrar cierta flexibilidad hacia la cuestión del TPS, al contrario que otros responsables políticos que favorecen una línea dura en materia de inmigración. El jefe de gabinete de la Casa Blanca John F. Kelly supuestamente llamó a la jefa interina Elaine Duke el 6 de noviembre de 2017 con la intención de presionarla para que expulsara a unos 57.000 hondureños con TPS, el mismo día que su oficina había postergado una decisión sobre su estatus. “White House chief of staff tried to pressure acting DHS secretary to expel thousands of Hondurans, officials say”, *The Washington Post*, 9 de noviembre de 2017. Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Washington, 20 de noviembre de 2017.

¹⁴³ “A Statistical and Demographic Profile of the U.S. TPS Populations”, op. cit.

Independientemente de lo que suceda con el TPS, las autoridades salvadoreñas deberían trabajar con los principales partidos políticos para crear e implementar una política para los retornados. Para fines de 2018, las instituciones del Estado necesitarán un plan para abordar la recepción de los retornados y los riesgos humanitarios que enfrentarán quienes deseen volver a migrar a EE.UU. Tanto la Asamblea como el nuevo gobierno –que será elegido a principios de 2019– deberían continuar estos esfuerzos, intensificando las políticas locales dirigidas a promover el desarrollo y el emprendimiento en aquellos municipios que reciban a más retornados. Esta política a mediano plazo debería tener un fuerte enfoque educativo, ya que los grupos más vulnerables serán los niños entre 14 y 18 años, que son presa fácil del posible reclutamiento por parte de las pandillas.

El gobierno salvadoreño necesita asimismo reconocer la realidad del desplazamiento interno –que afecta a todos los países del Triángulo Norte– y empezar a trabajar en una respuesta humanitaria en coordinación con agencias internacionales. Esto debería incluir la adopción del Marco Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS), firmado el 26 de octubre de 2017 por México y todos los países centroamericanos excepto El Salvador¹⁴⁴. La prioridad debería ser ofrecer albergue temporal y apoyo a las víctimas que no puedan volver a sus comunidades, en su mayoría grupos vulnerables como niños y mujeres. El gobierno podría trabajar en coordinación con ONG que ya estén manejando algunos casos, aprender de su experiencia, y crear un sistema de evaluación basado en información previamente recopilada por estas organizaciones.

¹⁴⁴ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de ACNUR, San Pedro Sula, Honduras, 26 de octubre de 2017.

VII. Conclusión

La crisis de seguridad crónica de El Salvador es una advertencia para Latinoamérica y el mundo sobre cómo las consecuencias imprevistas del fracaso de un posconflicto pueden ser más letales que la propia guerra. Un cuarto de siglo después de la firma de los acuerdos de paz, a menudo se dice que El Salvador está sufriendo una “nueva guerra” entre el Estado y las pandillas. Sin embargo, esta “guerra” es más bien una manifestación del colapso social: las partes enfrentadas carecen de cohesión, la violencia pandillera por ahora no tiene un claro objetivo político, y los civiles más afectados por la inseguridad, en su mayoría jóvenes procedentes de entornos de bajos ingresos, son a la vez víctimas y victimarios.

Durante los últimos quince años, las pandillas han aprendido a protegerse de las diversas políticas de seguridad del Estado transformando sus operaciones y organización interna. La actual sofisticación de estos grupos, así como el reiterado fracaso a la hora de abordar sus raíces socioeconómicas –raíces que en sí mismas son profundizadas y perpetuadas por la continua violencia– indica que muchas de estas políticas, incluso las que apuntan a la prevención más que a la represión, deberán ser reformadas y fortalecidas si pretenden frenar el derramamiento de sangre en El Salvador.

En el marco del Plan El Salvador Seguro, el gobierno ahora tiene la oportunidad de lanzar programas de rehabilitación concertados y aprovechar el gran número de pandilleros que aparentemente estarían dispuestos a salir de la vida delictiva. Los acuerdos entre partidos serán fundamentales a la hora de diseñar proyectos para fortalecer la Fiscalía General y la policía, así como para preparar mecanismos de integración de cara a las deportaciones masivas que se darán si es que Washington no renueva el programa de TSP para los residentes salvadoreños. Asimismo, minimizar el riesgo de violencia durante las elecciones locales y legislativas de marzo de 2018 dependerá de la buena voluntad y cooperación de los dos principales partidos.

El hecho de que el FMLN y ARENA se hayan alternado pacíficamente en el poder durante los últimos 25 años tras una guerra civil brutal es una señal de que los salvadoreños son capaces de encontrar la reconciliación frente a las adversidades. El país y sus vecinos continuarán expresando su indignación hacia los actos criminales de las pandillas. Pero esta violencia es la manifestación más reciente, y probablemente no la última, de la larga y dolorosa brecha social del país. Una brecha que, de ser ignorada por la actual y futura política de seguridad, estará condenada a prorrogar la violencia durante varias generaciones.

Ciudad de Guatemala/Bruselas, 19 de diciembre de 2017

Anexo A: Mapa de El Salvador

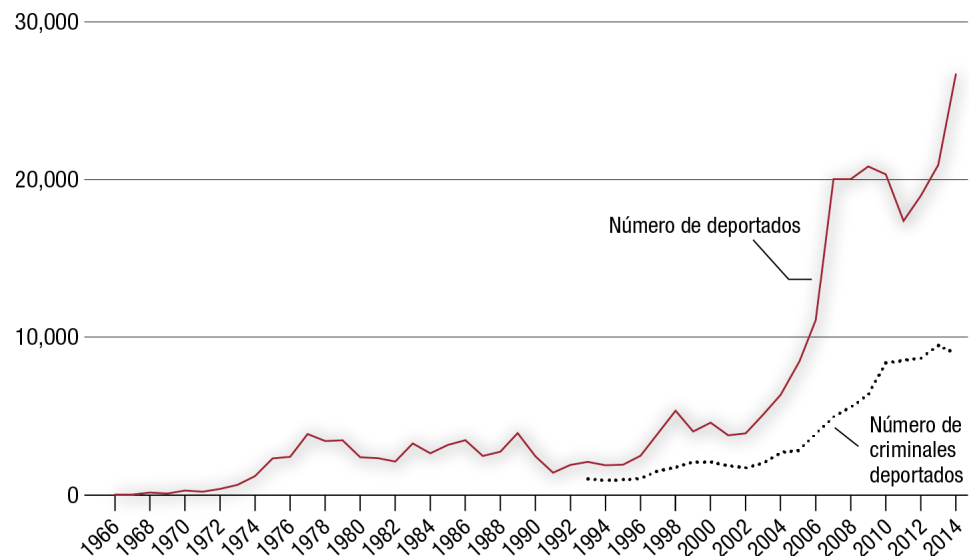


Anexo B: Deportaciones, delitos y migración: un análisis cuantitativo

La Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante de 1996 seguida por la Ley de Seguridad Nacional de 2002, aumentó bruscamente el número de deportaciones por motivos penales desde los Estados Unidos a Centroamérica. Los líderes de las grandes pandillas salvadoreñas que se habían creado en Los Ángeles fueron enviados de vuelta a El Salvador. Aparte de los efectos directos sobre la seguridad y la violencia que tuvo el retorno de estos pandilleros, la investigación cuantitativa muestra que la llegada de individuos con habilidades y conexiones criminales generó un importante efecto de derrame a través de la sociedad salvadoreña, llevando eventualmente a que más menores no acompañados emigraran a los EE.UU.

Este estudio reúne datos de múltiples fuentes para examinar el efecto a largo plazo de las deportaciones en El Salvador. Los datos sobre deportaciones provienen de las Estadísticas de Inmigración del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (DHS, por su sigla en inglés). Este conjunto de datos incluye información anual sobre el número de individuos deportados desde EE.UU., mostrando un aumento estable en la década de 1990 –con un incremento crítico desde 1996 hasta 2003, presentando numerosas deportaciones de miembros de pandillas– seguido por un marcado crecimiento a partir de 2003.

Figura 6: Deportaciones a El Salvador por año (1996-2014)



Fuente: Departamento de Seguridad Nacional de los EE.UU.

Empezando en 1993, los datos sobre deportaciones se puede dividir entre aquellos con estatus penal y aquellos que no lo tienen. El status penal incluye aquellos casos en los que el DHS tiene evidencia de una condena. Entre 1993 y 2013, aproximadamente el 40 por ciento de las deportaciones a El Salvador eran por motivos penales.

Los datos sobre los resultados educativos provienen del censo de 2007 en El Salvador, el cual incluye información sobre el total de años de educación completados por los individuos que nacieron antes de 1989. Estos son individuos que cumplieron 18 años en 2007, y probablemente ya hayan terminado su educación. El censo de 1992 también provee información de base sobre las características de las municipios

con presencia de las pandillas. Los datos de la *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, que se ha realizado anualmente en El Salvador desde 1995, incluyen información sobre variables demográficas, inscripción y logros educativos, salud, participación en la fuerza laboral, así como ingresos y hábitos de consumo de los salvadoreños y sus hogares. Cada encuesta consiste en una muestra estratificada de más de 20.000 hogares, para una muestra total de más de 85.000 individuos.

Los datos sobre homicidios a nivel municipal para 1995 y 1999 a 2010 fueron proporcionados por la Policía Nacional Civil de El Salvador.

Información confidencial sobre individuos que entraron a prisión desde 1980 a 2016 fue utilizada para examinar si los niños expuestos a la llegada de las pandillas eran más propensos a participar en la delincuencia siendo adultos mediante el seguimiento de cohortes en diferentes municipios. Los datos incluyen cerca de 140.000 individuos encarcelados en El Salvador con edades entre 18 y 60, y contiene información sobre la municipalidad exacta y fecha de su nacimiento, si pertenecen a alguna pandilla, su educación y tipo de delito. Los datos sobre los líderes de las pandillas fue recolectada de una investigación especial desarrollada por uno de los principales sitios web de noticias de El Salvador, El Faro, que proporcionó los nombres de los principales líderes de las pandillas. La mayoría de estos líderes crecieron en EE.UU. pero nacieron en El Salvador. Para obtener información sobre su lugar de nacimiento, los datos fueron recolectados de sentencias penales en 2012 del Ministerio de Justicia de El Salvador, el Departamento del Tesoro de EE.UU. e investigaciones de los medios de comunicación.

Finalmente, los datos administrativos sobre menores deportados desde EE.UU. entre 2012 y 2016 contienen información sobre el lugar de nacimiento de los niños, por lo que ayuda a mostrar el efecto de la violencia de las pandillas sobre la migración infantil.

Resultados

Un hallazgo inicial del análisis de estos datos fue que el regreso a El Salvador de criminales deportados aumentó significativamente los homicidios y redujo la asistencia a la escuela primaria. Los niños entre 10 y 12 años se vieron especialmente afectados. Los individuos expuestos a las deportaciones de pandilleros durante su infancia tienen menos años de escolaridad y menos probabilidades de completar la educación primaria.

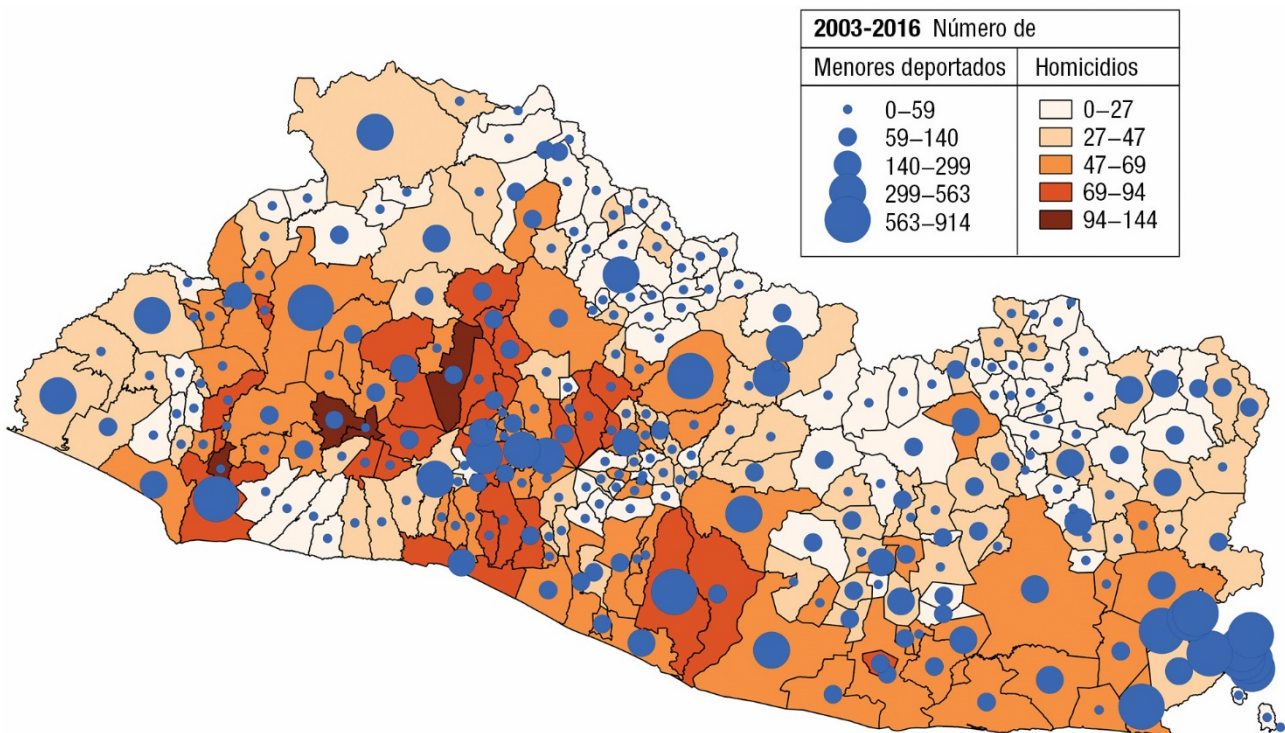
Dos observaciones iniciales sobresalen por su significado. Primero, en periodos en los que las deportaciones desde EE.UU. por motivos penales aumentan, las tasas de homicidios aumentan. Segundo, mientras que las tasas de homicidios en 1995 se encuentran en niveles similares en áreas a las que llegaron y a las que no llegaron las pandillas, después de 2002 las áreas con presencia de pandillas experimentan un mayor aumento en las tasas de homicidios. El análisis estadístico por coeficientes subraya el efecto de las deportaciones por motivos penales sobre las tasas de homicidios. Los estimados muestran que por un aumento de 1.000 deportaciones por motivos penales por municipio, las tasas de homicidios se incrementan en 4 asesinatos cada 100.000.

Los niños de escuela primaria que han sido afectados por las deportaciones de las pandillas también son más propensos a ser encarcelados por delitos asociados a las pandillas cuando son adultos, lo que sugiere que los miembros de pandillas deporta-

dos reclutaron a estos niños. Esto se puede demostrar dividiendo a los niños por edades cubriendo los cuatro diferentes ciclos de la educación primaria y secundaria. Luego de la llegada de los líderes de las pandillas, la asistencia escolar se reduce. Los niños entre 10 y 12 años sufren una reducción de su asistencia escolar del 5 por ciento.

Para evaluar si estos efectos son impulsados por delitos violentos o la presencia de las pandillas, es importante considerar la tregua de 2012 en la que los líderes de las pandillas se comprometieron a reducir la tasa de homicidios a cambio de ser acomodados en mejores instalaciones carcelarias. Aunque hay evidencia que los delitos violentos se redujeron en los territorios de las pandillas en un 50% durante la tregua, los resultados de escolaridad no mejoraron durante ese periodo. Estos resultados sugieren que los efectos en la escolaridad pueden ser impulsados por otros factores asociados a las pandillas, y no solo a los delitos violentos. Aunque los homicidios se redujeron durante la tregua, las prácticas extorsivas continuaron e incluso aumentaron.

Figura 7: Mapa del origen de los niños deportados y tasas locales de homicidios promedio 2003-2016



Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Policía Nacional Civil de El Salvador.

Una razón para este impacto sostenido en la escolaridad puede ser el reclutamiento de niños por parte de las pandillas para ayudar en las extorsiones y otras tareas menores. Según un reciente informe de El Faro basado en estadísticas del Ministerio de Educación, el porcentaje de abandono escolar debido a la delincuencia ha aumentado en un 120 por ciento en los últimos años. Esto tiene que ver con la inseguridad resultante de las amenazas por parte de las pandillas y los peligros de cruzar los límites de éstas. El Ministerio estima que cerca de un 65 por ciento de las escuelas se ven afectadas por la presencia de pandillas, mientras que en casi un 30

por ciento la seguridad interna se ve amenazada. Una escuela localizada en territorio de las pandillas es generalmente considerada su propiedad. Las pandillas golpean y extorsionan a los directores, profesores y estudiantes y evitan que los estudiantes asistan a clases.

Finalmente, la historia de homicidios en los municipios de nacimiento de los niños afecta la decisión del niño de migrar. En promedio, un incremento de 10 homicidios por mes en una municipalidad se traduce en un aumento de 3 niños que se van por mes. El Gráfico 7 muestra la distribución espacial de niños de municipios en El Salvador que han sido deportados desde EE.UU., al igual que las tasas de homicidios en cada área. La mayor parte de los niños deportados, aunque no todos, vienen de municipios con mayores tasas de homicidios.

En general, los resultados de este análisis cuantitativo muestran que el incremento en las deportaciones desde EE.UU. por motivos penales condujo a un aumento en las tasas de homicidio en lugares con presencia de pandillas. El resultado también muestra que, en estos mismos lugares, un incremento en las deportaciones por motivos penales redujo el resultado educativo e incrementó el comportamiento delictivo futuro de los cohortes jóvenes que estuvieron presuntamente expuestos a una mayor presencia de pandillas en su adolescencia. En resumen, hay evidencia del efecto indirecto de los líderes de las pandillas de los EE.UU. en los niños salvadoreños, y de cómo la violencia de las pandillas en El Salvador puede empujar a los menores fuera del país a los EE.UU., aumentando el número de niños deportados.

Este análisis fue preparado por la becaria de Crisis Group sobre Economías del Conflicto. Una versión más larga está pendiente de ser publicada como un artículo académico.

Anexo E: Acerca de International Crisis Group

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 120 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos graves.

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones sobre el terreno, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman decisiones fundamentales en el ámbito internacional. Crisis Group también publica *CrisisWatch*, un boletín mensual de alerta temprana, que actualiza sucintamente y con regularidad la coyuntura en más de 70 situaciones de conflicto o conflicto potencial alrededor del mundo.

Los informes y los informes breves de Crisis Group son ampliamente distribuidos por correo electrónico y se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, www.crisisgroup.org. Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en material de políticas.

El Consejo de Administración de Crisis Group –cuyos miembros incluyen figuras prominentes en las esferas de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación– participa de forma directa en la promoción de los informes y recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Crisis Group es dirigido por el ex Subsecretario General de las Naciones Unidas y ex Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lord Mark Malloch-Brown. Su Vicepresidente es Ayo Obe, abogado, columnista y presentador de TV en Nigeria.

El Presidente y Director Ejecutivo de Crisis Group, Jean-Marie Guéhenno, fue Subsecretario General de las Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz entre 2000-2008, y en 2012 Enviado Especial Adjunto de las Naciones Unidas y de la Liga de Estados Árabes en Siria. Dejó su puesto como Enviado Especial Adjunto para presidir la comisión que preparó el libro blanco sobre defensa y seguridad nacional francesa en 2013.

La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y la organización cuenta con oficinas o representación en diez localidades: Biskek, Bogotá, Dakar, Estambul, Islamabad, Kabul, Londres, Nairobi, Nueva York y Washington DC. También tiene representación de personal en las siguientes ciudades: Abuya, Argel, Bangkok, Beirut, Caracas, Ciudad de Guatemala, Ciudad de México, Gaza, Hong Kong, Jerusalén, Johannesburgo, Nueva Delhi, Rabat, Rangún, Saná, Tiflis, Toronto, Trípoli, Túnez y Yuba.

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones y fuentes privadas. En la actualidad Crisis Group tiene relaciones con los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania, Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional, Agencia Austriaca para el Desarrollo, Departamento Canadiense de Asuntos Exteriores, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, Agencia Francesa para el Desarrollo, Ministerio de Defensa de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Cooperación Irlandesa para el Desarrollo, Principado de Liechtenstein, Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Nueva Zelanda, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza e Instrumento de la Unión Europea para contribuir a la estabilidad y la Paz (IcSP).

Crisis Group además mantiene relaciones con las siguientes fundaciones: Carnegie Corporation of New York, Henry Luce Foundation, Humanity United, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Oak Foundation, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Bosch Stiftung y Wellspring Philanthropic Fund.

Diciembre de 2017

Anexo D: Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2014

Informes especiales

Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State, Informe Especial, 14 de marzo de 2016 (También disponible en árabe).

Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action, Informe Especial N°2, 22 de junio de 2016.

Counter-terrorism Pitfalls: What the U.S. Fight against ISIS and al-Qaeda Should Avoid, Special Report N°3, 22 March 2017.

¿Abandonado a su suerte? El ELN y los diálogos de paz en Colombia, Informe sobre América Latina N°51, 26 de febrero de 2014.

Venezuela: punto de quiebre, Informe breve sobre América Latina N°30, 21 de mayo de 2014.

Corredor de violencia: la frontera entre Guatemala y Honduras, Informe sobre América Latina N°52, 4 de junio de 2014.

Venezuela: inercia peligrosa, Informe breve sobre América Latina N°31, 23 de septiembre de 2014.

El día después de mañana: las FARC y el fin del conflicto en Colombia, Informe sobre América Latina N°53, 11 de diciembre de 2014.

Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?, Informe sobre América Latina N°54, 25 de febrero de 2015.

En la cuerda floja: la fase final de las conversaciones de paz en Colombia, Informe breve sobre América Latina N°32, 2 de julio de 2015.

Venezuela: un desastre evitable, Informe breve sobre América Latina N°33, 30 de julio de 2015.

Justicia denegada: desaparecidos en Guerrero, México, Informe sobre América Latina N°55, 23 de octubre de 2015.

Fin de la hegemonía: ¿Qué sigue para Venezuela?, Informe breve sobre América Latina N°34, 21 de diciembre de 2015.

¿De bastón a catalizador?: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, Informe sobre América Latina N°56, 29 de enero de 2016.

Venezuela: al borde del precipicio, Informe sobre América Latina N°35, 23 de junio de 2016.

Presa fácil: violencia criminal y migración en Centroamérica, Informe de Crisis Group sobre América Latina N°57, 28 de julio de 2016.

Últimos pasos hacia el fin de la guerra en Colombia, Informe sobre América Latina N°58, 7 de septiembre de 2016.

Venezuela: diálogo a duras penas, Informe sobre América Latina N°59, 16 de diciembre de 2016.

Bajo la sombra del "no": la paz en Colombia después del plebiscito, Informe sobre América Latina N°60, 31 de enero de 2017.

Veracruz: reparar el estado de terror de México, Informe sobre América Latina N°61, 28 de febrero de 2017.

El salario del miedo: maras, violencia y extorsión en Centroamérica, Informe sobre América Latina N°62, 6 de abril de 2017.

Poder sin el pueblo: evitando el colapso de Venezuela, Informe breve sobre América Latina N°36, 19 de junio de 2017.

Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz, Informe sobre América Latina N°63, 19 de octubre de 2017.

Venezuela: la deuda del hambre, Informe breve sobre América Latina N°37, 23 de noviembre de 2017.

Anexo E: Consejo de administración de International Crisis Group

CO-PRESIDENTE

Lord (Mark) Malloch-Brown
Ex Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

PRESIDENTE Y DIRECTOR EJECUTIVO

Jean-Marie Guéhenno
Ex Subsecretario General de las Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz

VICE-PRESIDENTE

Ayo Obe
Presidente de la junta de Gorée Institute (Senegal)

OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO

Fola Adeola
Fundador y presidente, FATE Foundation

Ali al Shihabi
Autor; fundador y ex presidente del Rasmala Investment bank

Celso Amorim
Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil; Ex Ministro de Defensa

Hushang Ansary
Presidente, Parman Capital Group LLC

Nahum Barnea
Columnista político, Israel

Kim Beazley
Presidente nacional, Instituto Australiano de Asuntos Internacionales; Ex Primer Ministro Adjunto de Australia y Embajador en los Estados Unidos

Carl Bildt
Ex Primer Ministro y Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Suecia

Emma Bonino
Ex Ministra de Relaciones Exteriores de Italia y Vicepresidenta del Senado, Ex Comisionada Europea para la Ayuda Humanitaria

Cheryl Carolus
Ex Alta Comisionada de Sudáfrica ante el Reino Unido; ex Secretaria General del Congreso Nacional Africano (ANC)

Maria Livanos Cattau
Ex Secretaria General de la Cámara Internacional de Comercio

Wesley Clark
Ex Comandante Supremo Aliado de la OTAN

Sheila Coronel
Profesora Toni Stabile de prácticas de periodismo investigativo; Directora del Centro Toni Stabile para el Periodismo Investigativo, Universidad de Columbia, Estados Unidos

Frank Giustra
Presidente y Director Ejecutivo, Fiore Financial Corporation

Mo Ibrahim
Fundador y Presidente de Mo Ibrahim Foundation; fundador de Celtel International

Wolfgang Ischinger
Presidente, Munich Security Conference; Ex Vice Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania y Embajador ante Reino Unido y Estados Unidos

Asma Jahangir
Ex Presidenta del Colegio de Abogados de la Corte Suprema de Pakistán; ex Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad Religiosa o de Creencias

Yoriko Kawaguchi
Ex Ministro de Asuntos Exteriores, Japón

Wadah Khanfar
Cofundador, Al Sharq Forum; ex Director General, Al Jazeera Network

Wim Kok
Ex Primer Ministro de los Países Bajos

Andrey Kortunov
Director General del Consejo Ruso de Asuntos Internacionales; Presidente de la New Eurasia Foundation en Moscú

Ivan Krastev
Presidente del Centro para Estrategías Liberales; miembro fundador de la junta del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores

Ricardo Lagos
Ex Presidente de Chile

Joanne Leedom-Ackerman
Ex Secretaria Internacional de PEN International; novelista y periodista, Estados Unidos

Helge Lund
Ex director ejecutivo de BG Group Limited ynd Statoil ASA

Shivshankar Menon
Ex Secretario de Exteriores de India; Ex Asesor Nacional de Seguridad

Naz Modirzadeh
Director del programa de Derecho Internacional y Conflicto Armado de la Escuela de Derecho de Harvard

Saad Mohseni
Presidente y Director Ejecutivo de MOBY Group

Marty Natalegawa
Ex Ministro de Asuntos Exteriores de Indonesia; Representante permanente ante la ONU; Ex embajador en Reino Unido

Roza Otunbayeva
Ex presidente de Kirguistán; Ex Ministro de Asuntos Exteriores

Thomas R Pickering
Ex Embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Rusia, India, Israel, Jordania, El Salvador y Nigeria

Olympia Snowe
Ex Senadora de los Estados Unidos y miembro de la Cámara de Representantes

Javier Solana
Presidente, Centro ESADE para la Economía Global y Geopolítica; Miembro Distinguido, The Brookings Institution

Alexander Soros
Fundador, Alexander Soros Foundation

George Soros
Fundador, Open Society Foundations y Presidente, Soros Fund Management

Pär Stenbäck
Ex Ministro de Relaciones Exteriores y de Educación, Finlandia. Presidente del Parlamento Cultural Europeo

Jonas Gahr Støre
Líder del Partido Noruego de los Trabajadores, Ex Ministro de Relaciones Exteriores

Lawrence H. Summers
Ex Director del Consejo Económico Nacional de los Estados Unidos y ex Secretario del Tesoro de EEUU; Presidente emérito de la Universidad de Harvard

Helle Thorning-Schmidt
Director Ejecutivo de Save the Children International; Ex Primer Ministro de Dinamarca

Wang Jisi
Miembro, Comité Asesor en Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Ex Rector, Escuela de Estudios Internacionales, Peking University

CONSEJO DEL PRESIDENTE. Es un distinguido grupo de donantes particulares y corporativos que brindan apoyo esencial y experticia a Crisis Group.

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
BP	(5) Anónimos	Herman De Bode
Shearman & Sterling LLP	Scott Bessent	Alexander Soros
Statoil (U.K.) Ltd.	David Brown & Erika Franke	Ian R. Taylor
White & Case LLP	Stephen & Jennifer Dattels	

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL. Donantes particulares y corporativos que juegan un papel central en los esfuerzos de Crisis Group para prevenir conflictos graves.

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
(2) Anónimos	2) Anónimos	Geoffrey R. Hoguet & Ana Luisa Ponti
APCO Worldwide Inc.	Mark Bergman	David Jannetti
Atlas Copco AB	Stanley Bergman & Edward Bergman	Faisal Khan
Chevron		Cleopatra Kitti
Edelman UK	Elizabeth Bohart	Michael & Jackie Lambert
HSBC Holdings plc	Eric Christiansen	Leslie Lishon
MetLife	Sam Englehardt	Virginie Maisonneuve
Noble Energy	The Edelman Family Foundation	Dennis Miller
RBC Capital Markets		The Nommontu Foundation
Shell	Seth & Jane Ginns	Brian Paes-Braga
	Ronald Glickman	Kerry Propper
	David Harding	Duco Sickinghe
	Rita E. Hauser	Nina K. Solarz
		Enzo Viscusi

CONSEJO EMBAJADOR. Jóvenes talentos de diversos campos que contribuyen con sus habilidades y experticia para apoyar la misión de Crisis Group.

Amy Benziger	Lindsay Iversen	Nidhi Sinha
Tripp Callan	Azim Jamal	Chloe Squires
Kivanc Cubukcu	Arohi Jain	Leeanne Su
Matthew Devlin	Christopher Louney	Bobbi Thomason
Victoria Ergolavou	Matthew Magenheimer	AJ Twombly
Noa Gafni	Madison Malloch-Brown	Dillon Twombly
Christina Bache Fidan	Megan McGill	Annie Verderosa
Lynda Hammes	Hamesh Mehta	Zachary Watling
Jason Hesse	Tara Opalinski	Grant Webster
Dalí ten Hove	Perfecto Sanchez	

ASESORES SENIOR. Ex miembros del Consejo de Administración que mantienen una relación con Crisis Group y a quienes se recurre ocasionalmente en busca de apoyo y asesoría (en la medida en que sean consistentes con cualquier otro cargo que puedan estar desempeñando en ese momento).

Martti Ahtisaari Presidente Emérito	Lakhdar Brahimi	Carla Hills
George Mitchell Presidente Emérito	Kim Campbell	Swanee Hunt
Gareth Evans Presidente Emérito	Jorge Castañeda	Aleksander Kwasniewski
	Naresh Chandra	Todung Mulya Lubis
	Eugene Chien	Allan J. MacEachen
	Joaquim Alberto Chissano	Graça Machel
Kenneth Adelman	Victor Chu	Jessica T. Mathews
Adnan Abu-Odeh	Mong Joon Chung	Barbara McDougall
HRH Prince Turki al-Faisal	Pat Cox	Matthew McHugh
Óscar Arias	Gianfranco Dell'Alba	Miklós Németh
Ersin Arıođlu	Jacques Delors	Christine Ockrent
Richard Armitage	Alain Destexhe	Timothy Ong
Diego Arria	Mou-Shih Ding	Olara Otunnu
Zainab Bangura	Uffe Ellemann-Jensen	Lord (Christopher) Patten
Shlomo Ben-Ami	Gernot Erler	Victor Pinchuk
Christoph Bertram	Marika Fahlén	Surin Pitsuwan
Alan Blinken	Stanley Fischer	Fidel V. Ramos