interpeace

La tregua entre pandillas salvadoreñas
hacia un proceso de construcción de paz social

Ana Glenda Tager e Isabel Aguilar Umaña

La tregua entre pandillas: hacia un proceso de construcción de paz social

Todos los Derechos Reservados, Interpeace, 2013
Interpeace
Oficina Regional para América Latina
11 Avenida 14-75 zona 10
Guatemala, Guatemala, 01010
+502 2381 9700

Con el apoyo de

El Proyecto de apoyo a la reducción de la violencia en El Salvador
cuenta con el apoyo financiero de

Las opiniones expresadas en el presente documento no reflejan necesariamente la opinión de Interpeace o de las entidades donantes. Las ideas, reflexiones y comentarios incluidos en el presente documento son responsabilidad exclusiva de las autoras. Se autoriza la reproducción parcial o total, siempre y cuando se cite la fuente como corresponde.

Contenido

4 El Salvador, un contexto violento

9 Historia de la tregua

9 Primera etapa

13 Segunda etapa: territorialización del proceso

16 Posicionamiento actual de los principales actores/sectores en el proceso

32 La tregua como proceso de construcción de paz social

La tregua entre pandillas salvadoreñas: hacia un proceso de construcción de paz social

El Salvador, un contexto violento

Por lo general, las páginas de la historia salvadoreña han estado plagadas de episodios de violencia y convulsión social. Durante los años ochenta e inicios de los noventa fue la guerra civil (1980-1992) el hecho más característico de esta tendencia. Tras el fin del conflicto en 1992 y la firma de los Acuerdos de Paz, se realizaron exitosamente procesos de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes a la vida civil, así como reformas institucionales que cimentaron las bases para el advenimiento de la democracia y el Estado de Derecho en el país. Una de las características fundamentales de esta etapa fue la participación del partido político conformado por miembros de la ex guerrilla, denominado Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en los sucesivos procesos electorales. Durante dos décadas (1989-2009), esta participación no obtuvo los resultados esperados por miembros y simpatizantes del partido de izquierda, pues fue el partido de derecha, Alianza Republicana Nacionalista (Arena), el que ganó los comicios durante cuatro períodos presidenciales sucesivos.[1] No fue sino hasta el año 2009 cuando el FMLN, más conocido como «El Frente», logró llevar al poder a su candidato presidencial, Mauricio Funes.[2]

La desigualdad está en la base de la inestabilidad social y política, constituyendo una forma de violencia instaurada y enquistada desde el Estado.

No obstante los aciertos de la transición política y el proceso de consolidación democrática por el que ha avanzado el país desde 1992, la mayoría de la población salvadoreña ha permanecido al margen de los beneficios del desarrollo. En efecto, en este ámbito el país continúa ostentando indicadores alarmantes. En 2013, El Salvador ocupó el lugar 107 de 186 países, según el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo cual lo ubica como una nación con desarrollo humano medio.[3] Si bien este dato en sí mismo podría no tomarse como una referencia para dibujar un panorama de crisis, es preciso advertir que El Salvador tiene un índice de Gini de 0.52[4], lo que, según el PNUD, lo coloca como el segundo país con mayor inequidad en América Latina (región que es, por mucho, la más desigual del planeta).[5] La desigualdad, como se sabe, no solo conculca derechos de poblaciones específicas que quedan, de esa manera, excluidas y marginalizadas, sino también es evidencia de las limitaciones del Estado en cuanto al cumplimiento de su rol como garante del bien común. Esta desigualdad está en la base de la inestabilidad social y política, constituyendo una forma de violencia instaurada y enquistada[6] desde el Estado y, por consiguiente, posee un alto potencial de derramarse hacia la perpetuación de formas de violencia directa, individual, grupal, sectorial y societal.

Las respuestas del Estado que permitirían reducir los índices de desigualdad, contribuyendo a la minimización de la violencia y, a la vez, a la maximización del potencial de desarrollo integral e incluyente, han sido históricamente ineficaces. Ha existido poca voluntad y movilización de parte de los diferentes sectores sociales, en particular los sectores hegemónicos, para lograr consolidar una visión común de país e implementar a su vez acciones coherentes para alcanzarla.

1. Los presidentes de Arena fueron: Alfredo Cristiani (1989-1994); Armando Calderón Sol (1994-1999); Francisco Flores (1999-2004) y Elías Antonio Saca González 2004-2009.

2 El período presidencial de Funes concluye en junio de 2014.

3. Para establecer un parámetro de comparación regional, Guatemala ocupa el puesto 133; Nicaragua el 129; Honduras el 120; Belice el 96; Costa Rica se ubica en el lugar 62 y Panamá en el 59. Véase http://hdr.undp.org/en/media/HDR2013_ES_Summary.pdf Consulta en Internet del 19 de julio de 2013.

4. Según el Banco Mundial, el índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa.

5. Véase www.pnud.org.sv/2007/content/view/68/ Consulta en Internet del 19 de julio de 2013.

6. Ya desde hace medio siglo, el noruego Johan Galtung estableció que la violencia estructural es aquella que, fundamentalmente, niega potencialidades de desarrollo a los individuos, impidiéndoles el disfrute de una vida plena. Esta clase de violencia es ocasionada por la injusticia y la desigualdad como consecuencia de la propia estructura social. Cfr. Galtung, J. (1991). Peace by Peaceful Means. Oslo: International Peace Research Institute.

Este escenario ha servido como caldo de cultivo para el surgimiento y auge de las maras y pandillas, formas de agrupación juvenil que comenzaron como agrupaciones antagónicas de jóvenes rebeldes y agresivos que terminaron convirtiéndose, con el paso de los años, en pandillas asentadas en áreas conurbadas marginalizadas, conformadas por numerosos miembros aglutinados en diferentes células o «clicas» muy bien organizadas y con prácticas violentas y delincuenciales sistemáticas, como cuño distintivo. Entre las pandillas que más se han destacado históricamente por su tamaño, referencialidad simbólica, rápido crecimiento y uso de extremas formas de violencia resaltan el Barrio 18 y la Mara Salvatrucha (MS-13). Esta última es la pandilla predominante en El Salvador, mientras la pandilla Barrio 18, menos disciplinada y estructurada,[7] está dividida en dos facciones: los Sureños y los Revolucionarios. Los pandilleros se calculan en unos 60,000 en libertad, más unos 10,000 en privación de libertad. Esta cantidad de miembros cuenta, además, con una red de apoyo que suma unos 400,000 ciudadanos del país.[8]

En la transformación de las pandillas de mera agrupación juvenil de corte callejero a organizaciones en extremo violentas y que cometen delitos de diferente índole (robos, hurtos, extorsiones, violaciones, homicidios, narcomenudeo), han influido ingredientes diversos entre los cuales es importante destacar: a) el auge de la narcoactividad en Centroamérica, región que ha pasado a ser uno de los principales corredores de paso de la droga desde el sur hacia el norte del Continente americano; b) la pervivencia e incluso exacerbamiento de elementos estructurales como la desigualdad y la exclusión han recreado y profundizado los factores de riesgo de la violencia que operan en la base social; c) la impunidad; d) las respuestas punitivas y «manoduristas» que, alentadas por la cultura del castigo que prima en las sociedades, han sido las respuestas cuasi exclusivas que los distintos Gobiernos de la región han empleado como mecanismo para abordar el fenómeno. Todo ello ha favorecido la ampliación y profundización del fenómeno pandilleril en el país.

En El Salvador, los años que el partido Arena estuvo al frente del Ejecutivo sentaron las bases para el establecimiento de políticas públicas que, en un sentido amplio y de larga duración, pueden considerarse como políticas de Estado en los diferentes ámbitos de la vida social. En el terreno de la seguridad ciudadana, durante 20 años las políticas represivas y de cero tolerancia fueron, en la práctica, las respuestas del Estado para impedir que los alarmantes índices de violencia y delincuencia siguieran en aumento. Y es que si bien los años de la violencia política habían quedado atrás, el país comenzó a enfrentar un incremento exponencial de manifestaciones violentas y delictivas de diversa índole. En efecto, según un estudio realizado por la Fundación Ebert,[9] la tasa de homicidios alcanzó su clímax en el momento en que había desaparecido la violencia política, dándose un repunte en las tasas de homicidios a raíz de la implementación de políticas de seguridad represivas diseñadas y ejecutadas por las autoridades democráticas del país entre los años 2003 y 2004.

Fue precisamente en julio de 2003 cuando el Gobierno de Francisco Flores inició con la implementación del Plan Mano Dura y, tres meses más tarde, la Asamblea Legislativa promulgó la Ley Antimaras, la cual despertó oposición en distintos sectores bajo el argumento de que vulneraba los derechos del menor infractor.[10] La Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional esta ley; sin embargo, la Asamblea aprobó una versión revisada de la misma. En agosto de 2004 se anunció el Plan Súper Mano Dura, derivado del Plan anterior y bajo la misma

7. Dudley, Steven (12 de julio de 2013). «5 Diferencias Entre las Treguas Entre Pandillas de El Salvador y Honduras», en In Sight Crime. Véase http://es.insightcrime.org/analisis/5-diferencias-entre-las-treguas-entre-pandillas-de-el-salvador-yhonduras Consulta en Internet del 18 de julio de 2013.

8. Según información proporcionada a las autoras por el señor Raúl Mijango, quien actúa como uno de los facilitadores de la tregua entre pandillas en El Salvador.

9. Zinecker, Heidrun. Más muertos que en la guerra civil. El enigma de la violencia en Centroamérica. Universidad de Leipzig, Alemania. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, abril de 2012.

10. Aguilera Peralta, Gabriel (s/f). «Enfrentar la violencia con "mano dura": políticas de contención en Centroamérica». Véase http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientoIberoamericano-58.pdf Consulta en Internet del 19 de julio de 2013.

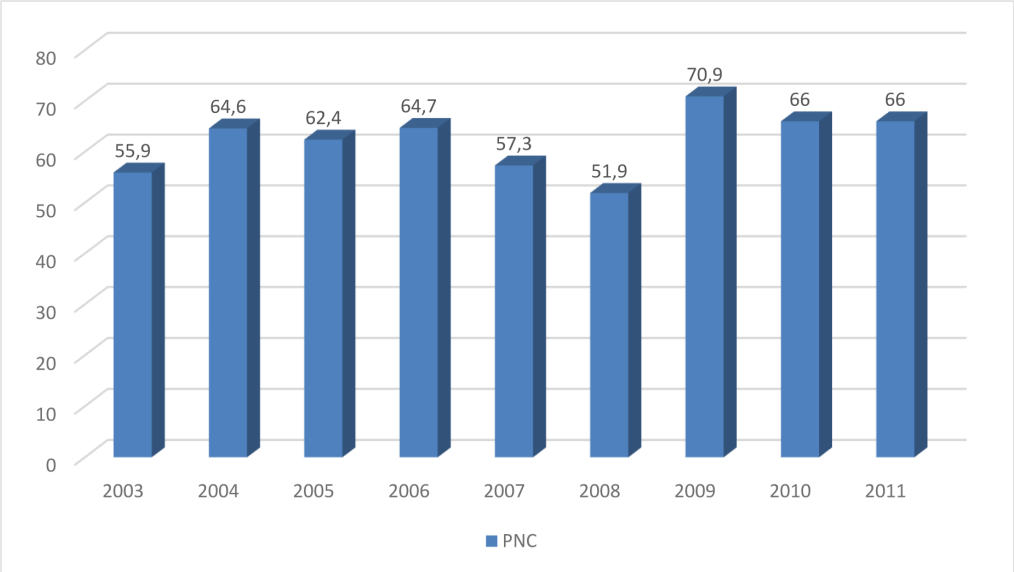
lógica. «Ambos planes estratégicos eran similares, incluían la participación del Ejército en operativos conjuntos con la Policía para la detención masiva de pandilleros y restablecimiento de la seguridad pública en los barrios de actividad de las maras. En la versión de Súper Mano Dura, anunciado para ser implementado por 14.000 policías y militares, se buscaba acorralar y desarticular a las maras con redadas y persecución de los cabecillas, así como labor de inteligencia y de penetración en sus redes y de desintegración de sus bases de apoyo y de vínculos con el narcotráfico».[11] A mediados de 2006, el Director de la Policía Nacional hizo pública una nueva estrategia dirigida a combatir simultáneamente las extorsiones, las pandillas y los homicidios.[12] Uno de los últimos episodios en esta escalada de acciones en la lucha frontal contra las pandillas sucedió en septiembre de 2011, cuando la Asamblea Legislativa promulgó el decreto 458, Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal.

Los resultados de todos esos planes, leyes y estrategias delinearon una senda de fracasos: la violencia y la delincuencia continuaron en aumento.

Los resultados de todos esos planes, leyes y estrategias delinearon una senda de sucesivos y rotundos fracasos: la violencia y la delincuencia continuaron en aumento. En efecto, el solo indicador de los índices de homicidio durante los años 2003-2011 da una idea de la vorágine de violencia en que ha vivido la ciudadanía salvadoreña.

Para lograr un entendimiento más acabado acerca de la situación, las cifras que presenta la gráfica 1 deben contrastarse: en la Unión Europea se cuentan 2 homicidios por cada 100,000 habitantes; El promedio mundial es de 9. En América Latina, el promedio es de 25, mientras

El Salvador: homicidios por cada 100,000 habitantes (2003-2011)



Fuente: elaboración propia con base en datos de ONUDC (2011). *Global Study on Homicide 2011*. Viena, Austria: ONUDC. La información de 2011 corresponde a datos de la Policía Nacional Civil.

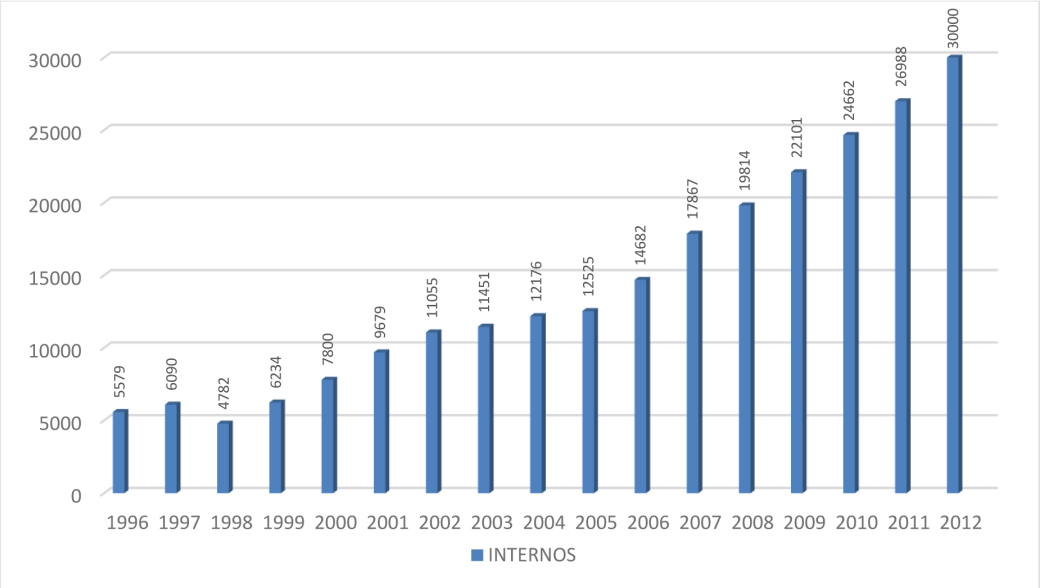
11. Fespad (2006: 1-2). En Aguilera Peralta, s/f.

12. Ibid.

que llega a 31 como promedio para toda la región centroamericana.[13] Si se analiza la información sobre homicidios en El Salvador mediante los parámetros de la Organización Panamericana de la Salud (OPS),[14] se tiene que esta sociedad ha enfrentado en las últimas décadas un cuadro de «criminalidad epidémica», el cual se aplica cuando el índice de homicidios por cada 100,00 habitantes supera los 10 homicidios.[15]

de 8,000 internos, pero albergan a más de 30,000 personas, lo que significa que hay un hacinamiento superior al 320%, según datos oficiales.[16] Agréguense, a esas cifras, las condiciones en extremo precarias de los inmuebles, con escasez de servicios básicos (como agua potable, extracción de basura, drenajes y energía eléctrica), deficiente alimentación y casi nula atención en salud para los internos.

El Salvador: crecimiento de la población privada de libertad (1996-2012)



Fuente: Dirección General de Centros Penales, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) de El Salvador.

En esta espiral delictiva ascendente, la persecución criminal llevó al colapso de un sistema penitenciario que en seis años casi se había duplicado (entre 1996 y 2002) y en dieciséis años prácticamente se había quintuplicado (1996-2012). Los 21 centros penales con que cuenta actualmente el país tienen capacidad para un poco más

Adicionalmente, el auge de la criminalidad organizada en la región —particularmente de la narcoactividad— comenzó a incidir en la consideración de las pandillas como una severa amenaza a la seguridad del istmo. Para muchos, las pandillas comenzaron a ser consideradas equivalentes a la criminalidad organizada, lo cual, como es obvio, contribuyó a su mayor estigmatización y persecución criminal.

13. PNUD (2009). Abrir espacios a la seguridad ciudadana y al desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central, Bogotá, 2009, p. 69. Cifra de la UE tomada de Waller, Irvin.

14. Organización Panamericana de la Salud (1998). La violencia juvenil en las Américas. Washington DC.

15. Para la OPS el índice normal de criminalidad es aquel que está entre 0 y 5 homicidios por cada 100,000 habitantes al año.

16. Hacinamiento degradante en cárceles salvadoreñas. La Prensa Libre, 29 de julio de 2013. Véase http://www.prensalibre.cr/lpl/internacional/87274-hacinamiento-degradante-en-carceles-salvadorenas.html Consulta en Internet del 8 de agosto de 2013.

En ese contexto, comenzó a hacerse cada vez más evidente la necesidad de implementar acciones de prevención de la violencia que pudiesen ser complementarias a la acción represiva. De esa cuenta, el Gobierno se vio impelido a tomarle la palabra a numerosas organizaciones sociales que desde hacía varios años venían repitiendo que el fenómeno de las pandillas era fundamentalmente un fenómeno social y que la retórica y el accionar manodurista no hacían sino agravar el problema. Estas organizaciones sociales tenían experiencia en implementar programas y proyectos de prevención en diferentes municipios, barrios y áreas marginalizadas del país. Sin embargo, la espiral de la violencia fue cobrando una virulencia difícil de contener, de manera que aún las acciones más eficaces de prevención fueron insuficientes para detener la escalada. Así lo observan diversos analistas que han dado seguimiento a la problemática de la inseguridad en la región: «[…] mediante iniciativas regionales de seguridad, el Gobierno de los Estados Unidos ha invertido más de USD 500 millones en programas de reducción de la violencia durante los últimos cinco años. Las agencias europeas para el desarrollo y ONG internacionales, de manera similar, han privilegiado la reducción de la violencia en sus programas de asistencia técnica y financiara para El Salvador y países vecinos. Hasta ahora, sin embargo, ninguna iniciativa parece haber hecho un impacto significativo en el problema [de la violencia]».[17]

No fue sino hasta inicios de 2012 cuando un evento inesperado dio un rumbo diferente a la dinámica delincuencial, logrando reducciones dramáticas en la tasa de homicidios en un lapso relativamente corto.

17. Dudley, Steven (2013). The El Salvador Gang Truce and the Church. What was the role of the Catholic Church? American University of Washington, Center for Latin America & Latino Studies and In Sight Crime. Clals White Paper Series No. 1, May 5 2013. Traducción libre.

Historia de la tregua

Primera etapa

El 8 de marzo de 2012, jefes de las dos principales pandillas que operan en El Salvador, MS-13 y Barrio 18, establecieron una tregua en la que básicamente acordaron un cese de hostilidades entre ambas, comprometiéndose a reducir el número de homicidios. A cambio de ello, solicitaron la garantía de derechos y la mejora en las condiciones generales en que se encontraban aquellos de sus miembros en privación de libertad. La tregua se pactó en y se ha mantenido desde los centros penales, con la participación de los máximos líderes de las pandillas que se encuentran recluidos.

Hubo, sin embargo, desde hace al menos diez años, intentos previos de acercamiento tanto por parte de los líderes de las pandillas, como por parte de las autoridades, organizaciones no gubernamentales y líderes de las iglesias, con el objetivo de, si no arribar a los resultados que se observaron a partir de marzo de 2012, sí al menos iniciar conversaciones tendentes a la búsqueda conjunta de una solución negociada a la problemática.

El 14 de marzo de 2012, el periódico digital El Faro[18] hizo público que el Gobierno salvadoreño había negociado con las pandillas la reducción de los homicidios. «Entre el jueves y el sábado de la semana pasada cerca de 30 pandilleros salieron del régimen de máxima seguridad. Se trata de los líderes de la Mara Salvatrucha y del Barrio 18, dentro de los que se incluye a "Viejo Lin", "Chino Tres Colas", "El Diablito" y "El Trece". Los traslados a prisiones de menor seguridad son parte de un pacto entre las pandillas y el Gobierno».[19]

El 21 de marzo se dio a conocer públicamente que un representante de la Iglesia católica, monseñor Fabio Colindres, y un ex comandante guerrillero y ex diputado al Congreso de la República, señor Raúl Mijango, estaban fungiendo como facilitadores o mediadores[20] de la negociación entre los líderes de las principales pandillas.
Poco después de publicada la noticia, el presidente Funes desmintió que el Gobierno estuviera detrás de la negociación, agregando que lo que había ocurrido era una tregua entre la Mara Salvatrucha y el Barrio 18, impulsada por la Iglesia Católica y el mediador, ex combatiente del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, Raúl Mijango.

En este escenario, las pandillas hicieron un pacto de no agresión entre sí (lo cual incluía que no buscarían la ampliación de sus territorios de operación) y acordaron no agredir a agentes de las fuerzas de seguridad del Estado (policías y miembros de las Fuerzas Armadas), ni a guardias del Sistema Penitenciario. Desde la emisión de su primer comunicado público, las pandillas esclarecieron las motivaciones que los llevaron a estos acuerdos básicos. Creen que al ser ellos parte del problema también pueden ser parte de la solución. Consideran que los altos índices de homicidio en El Salvador les han provocado mucho dolor a ellos y sus familias porque, como indican, «los muertos los ponemos nosotros». Reconocen que más de 10,000 de sus miembros purgan largas condenas en los centros penitenciarios bajo condiciones difíciles e incluso extremas, en donde son víctimas de ultrajes y carecen del debido respeto a sus derechos fundamentales. También manifiestan rechazo por los vejámenes que sufren los familiares que los visitan. Expresan que existe una preocupación por sus miembros en la calle «[…] que son sujetos de discriminación, acoso, persecución, represión, tortura y asesinato por el simple hecho de estar tatuados con los símbolos que nos dan identidad».[21] Sobre esa base, solicitaron públicamente que se les trate como seres humanos y se les brinde apoyo en su proceso de reinserción social y productiva; demandaron además que no se les discrimine y no se les reprima infundadamente (es decir, si no están cometiendo algún hecho delictivo). Desde el inicio han sido claros en solicitar perdón a la sociedad salvadoreña por los sufrimientos que su actuación ha ocasionado, lo cual no implica indulto ni amnistía por cuestiones legales. Únicamente solicitan que se aplique la ley sin discriminación alguna y que aquellos de sus miembros declarados culpables por la comisión de hechos delictivos purguen condenas justas, en situación de dignidad.

18. www.elfaro.net
19. El Faro, 14 de marzo de 2012.
20. Este rol lo han desempeñado hasta la fecha.
21. En El Faro. Véase http://www.elfaro.net/attachment/395/comaras.pdf?g_download=1

Como podrá colegirse, los hechos en torno al pacto de no agresión suscrito por las pandillas generaron gran revuelo mediático, tanto a nivel nacional como internacional. A partir de entonces inició una avalancha de opiniones sobre el acontecimiento, sobre el rol de las autoridades y sobre la actuación de las pandillas y los facilitadores del diálogo entre ellas. Independientemente de la diversidad de opiniones y análisis que en aquellos meses se dio en torno a la tregua, pronto se hizo evidente que había sido efectiva en la reducción de índices de violencia homicida en El Salvador. En efecto, inmediatamente después de pactada la tregua las tasas de homicidios disminuyeron ostensiblemente: de 14 a 17 homicidios diarios se pasó a un promedio de 5.5 muertes diarias, cifra que ha sido sostenida hasta la fecha. Según fuentes oficiales (Policía Nacional Civil), la reducción de homicidios alcanza un 59.7%; el Instituto de Medicina Legal indicó que el año 2012 cerró con un número de 1719 asesinatos menos con respecto al año anterior. Paralelamente, tuvo lugar una disminución en los femicidios y el cese de motines y otros hechos violentos a lo interno de los centros penales.

Inmediatamente después de pactada la tregua las tasas de homicidios disminuyeron ostensiblemente: de 14 a 17 homicidios diarios se pasó a un promedio de 5.5.

El tema de la baja en los índices de homicidio también ha suscitado opiniones diversas basadas en informaciones que relacionan este logro imputado a la tregua entre pandillas con el hecho de que los asesinos simplemente ocultan los cuerpos de sus víctimas. A pesar de estas informaciones, puede confirmarse por información de prensa que desde el año 2010 ya se hablaba de que las pandillas eran las principales responsables de asesinar personas y enterrarlas en cementerios clandestinos en milpas y cafetales del país, es decir, la alarma por las desapariciones no surge a partir de marzo de 2012. «El forense Israel Ticas ha localizado más de 380 cadáveres en alrededor de 30 cementerios de este tipo, desde que comenzó su labor en 2006. Las autoridades calculan que hay más de mil desaparecidos, y es probable que estén ya enterrados en los cementerios». También puede confirmarse que, incluso los números de personas supuestamente desaparecidas tienden a la baja. «En 2011, la PNC registró 1,267. En 2012, las denuncias aumentaron a 1,564, pero el número de personas que hasta la primera semana de enero continuaban desaparecidas cerró en 612. Al Instituto de Medicina Legal, en 2011, familiares llegaron a reportar 2,007 casos solo en el departamento de San Salvador. Pero en 2012, los reportes de Medicina Legal, a nivel nacional, fueron a la baja: 1,601.» En una entrevista a la jefa fiscal de la Unidad de Vida de Santa Tecla, Guadalupe de Echeverría, esta explica que, solo durante 2012, la Fiscalía da cuenta de más de 80 cementerios clandestinos encontrados en todo el territorio nacional, la mayoría con más de una víctima. La cifra alarma, sobre todo cuando se trae a cuenta que en los últimos ocho años, desde 2005, el promedio de cadáveres que la Fiscalía ha podido recuperar asciende apenas a 530, es decir, un promedio de 66 por año. La funcionaria también señala que el 90% de todos los cementerios clandestinos que la Fiscalía ha podido ubicar corresponde a asesinatos perpetrados por pandilleros de la Mara Salvatrucha (MS).

Resulta claro, entonces, que no todos los crímenes asociados con las pandillas disminuyeron en la misma medida. En el caso de las extorsiones, según datos oficiales de la PNC, se registra una tendencia a la baja de entre un 11 y un 18%. La disminución en las extorsiones no ha sido la esperada, sobre todo porque la comisión de este delito constituye el modus vivendi más común para las pandillas que, por lo general, viven en situaciones de precariedad y carecen de oportunidades sociales que les permitan desarrollarse dignamente.[22]

En el mes de junio de 2012 el presidente Funes se reunió con los embajadores y miembros de organismos internacionales y de cooperación para presentarles el Acuerdo Nacional por la Seguridad y el Empleo, solicitándoles, en

22. Sexto Comunicado de la MS-13 y el Barrio 18. Mimeo.

ese marco, su respaldo político y financiero para esta iniciativa. En aquella ocasión el presidente expresó: «Queremos un acuerdo que nos permita lograr un pacto por el empleo y la inversión productiva que genere oportunidades para la juventud en general y para la juventud en riesgo en particular». Mediante este hecho, el Gobierno expresó su apuesta por lograr el «equilibrio entre prevención y represión del delito». [23]Actores clave vinculados con la escena política del país interpretaron este hecho como un paso positivo hacia la aceptación del momentum que de una u otra forma estaba abriendo la tregua entre pandillas.

En julio de 2012, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), señor Miguel Insulza, visitó el país para expresar su apoyo al proceso. Posteriormente, el Gobierno de la República de El Salvador, por conducto del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, firmó un Acuerdo con la Secretaría General de la OEA (SG/OEA) en el cual se planteaba formalmente una solicitud de apoyo en el ámbito de la seguridad ciudadana. La SG/OEA, por su parte, se comprometió a ser garante del proceso de pacificación social promovido por la tregua entre pandillas. Desde esa fecha, este organismo hemisférico ha tenido un involucramiento público activo actuando como observador del proceso e involucrándose en episodios en los que las pandillas han entregado armas de manera voluntaria.

Otro de los apoyos importantes a este proceso fue la creación de la Fundación Humanitaria,[24] conformada por un grupo de prominentes empresarios encabezados por el señor Antonio Cabrales, ex ministro de Agricultura y ex presidente de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), reconocido tanque de pensamiento de amplia trayectoria en el país. Desde su surgimiento público, la Fundación Humanitaria anunció su interés por contribuir a la generación de condiciones para la inserción y reinserción laboral de jóvenes en alto riesgo social y pandilleros «calmados»,[25] en respaldo a este proceso.

En ese marco, y como parte de los puntos definidos en el Acuerdo firmado entre el Gobierno y la SG/OEA, el 1 de septiembre de 2012 se conformó el Comité Técnico de Coordinación para la reducción del crimen y la violencia en El Salvador (CTC), con el objetivo de coordinar la ejecución del proceso de reducción de la violencia derivado de la tregua entre las pandillas y asesorar la sostenibilidad del mismo. El CTC es el ente encargado de facilitar la coordinación, comunicación y cooperación entre los actores e instituciones involucradas. Está conformado por los principales actores involucrados en el proceso: el Gobierno Salvadoreño, por conducto del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, los facilitadores del diálogo entre las pandillas, monseñor Fabio Colindres y Raúl Mijangos, la Fundación Humanitaria, enlace con el sector privado involucrado, y la Organización de los Estados Americanos, como garante del proceso y coordinador del CTC.

Un mes más tarde a la conformación del CTC y como parte de la solicitud de apoyos para un proceso de carácter más amplio, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) inició una misión especial en El Salvador con miras a apoyar la garantía de derechos humanos de las personas privadas de libertad.

En septiembre de 2012 también se adhirieron a la tregua otras pandillas: La Máquina, Mirada Locos y Mao-Mao. Asimismo, las dos agrupaciones que reúnen a los privados de libertad de origen común, auto denominadas Raza y MD, se sumaron igualmente al proceso. Según los facilitadores del diálogo entre pandillas, esto ha generado mayor estabilidad en los centros penitenciarios, de manera que desde que se inició la tregua han disminuido hechos violentos provocados por los internos.

23. Página web del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 8 de junio de 2012. Véase http://www.seguridad.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&catid=52:noticias&id=1-972:presidentefunes-gestiona-respaldo-internacional-para-acuerdo-por-seguridad-y-empleo&Itemid=77 Consulta en Internet del 19 de julio de 2013.

24. La Fundación Humanitaria se lanzó públicamente el 22 de enero de 2013, en acto celebrado en el auditórium de Fusades.

25. El término 'calmados' es utilizado para hacer referencia a pandilleros que no se encuentran realizando actividades delincuenciales. Lo contrario son los pandilleros activos. Dentro de esta lógica, no existen los ex pandilleros, sino solo los calmados o los activos

En ese mismo mes, el ministro de Justicia y Seguridad Pública, general David Mungía Payés, aclaró finalmente que su rol en el proceso ha sido el de facilitador. Así, el esquema de manejo del proceso es el de un diálogo entre pandillas, el cual ha sido mediado por dos ciudadanos cuya labor, a su vez, ha sido facilitada por el Gobierno. «La tregua se diseñó en el despacho del ministro y ellos [Munguía Payes y Raúl Mijango] decidieron involucrar a la Iglesia en el proceso […] Y desde el principio contaron con la aprobación y el respaldo del presidente de la República».[26] A la par de la acción pacificadora sostenida con las pandillas, el ministro de Justicia y Seguridad Pública fue claro al declarar que seguirían las acciones de investigación y persecución criminal. Explicó que los líderes de las pandillas aceptan esto, pues manifiestan estar conscientes del rol que desempeñan las autoridades en la materia; lo que no aceptan son los abusos de autoridad y la violación a sus derechos.

A partir de enero de 2013, fue anunciada formalmente la segunda fase del proceso: su territorialización. Para el efecto, dio inicio la apertura de acciones municipales en pro de pactos locales por la vida y la paz.

A pesar del reconocimiento hecho de parte del titular de la cartera de Justicia y Seguridad Pública sobre el rol del Gobierno en la facilitación de condiciones para la tregua, el presidente mantenía en ese momento una cierta ambigüedad en cuanto al apoyo de su gestión a dicho proceso. No obstante, en declaraciones vertidas el día 13 de septiembre, el mandatario catalogó de «mezquinos» a los detractores del pacto de no agresión entre pandillas, con lo cual puede considerarse que el jefe de Estado aceptó tácitamente que la tregua estaba ayudando a reducir los homicidios y que, por lo tanto, constituía parte de la política en materia de seguridad ciudadana en El Salvador. [27]

Otro hecho importante de apoyo al proceso fue la conformación, en noviembre de 2012, de la Iniciativa Pastoral por la Vida y la Paz, expresión organizativa de carácter ecuménico que a partir de esa fecha ha reunido a las iglesias Católica, Luterana, Reformada, Anglicana y a la mayor parte de iglesias evangélicas, las cuales se pronunciaron públicamente de forma conjunta en apoyo al proceso de tregua, no violencia y paz.

Adicionalmente, los esfuerzos de institucionalización del proceso recibieron un impulso ante la inminencia del periodo electoral y la posibilidad de que llegara al poder un Gobierno que pudiese revertirlo. En noviembre de 2012, los facilitadores comunicaron la propuesta de crear municipios «santuarios» como parte de un esfuerzo para alcanzar mayores cuotas de seguridad y paz, buscando de esa manera la institucionalización del proceso desde el nivel local.[28]

Esta primera etapa del proceso demuestra que, en primer lugar, la tregua se generó en medio de un contexto de elevada criminalidad en donde un cambio en la estrategia gubernamental ante el problema produjo no solo un notable descenso de los homicidios, sino también abrió una importante oportunidad para sentar las bases de un proceso de construcción de paz social. En segundo lugar, la tregua esclareció con mayor fuerza y contundencia el contexto en el cual las pandillas operan (dentro y fuera de los centros penales), permitiendo evidenciar las dimensiones de su nivel operativo, sus altas capacidades organizativas y el tipo de análisis que manejan al respecto de su condición ciudadana. Finalmente, lo acontecido durante la primera etapa permite señalar la importancia de revertir la ecuación en cuanto a acciones de prevención, pues en el pasado las mismas carecieron de los impactos deseados, sobre todo porque no se había atendido la raíz del problema o la crisis misma desde una perspectiva di-

26. El Faro, editorial del 17 de septiembre de 2012.

27. La Prensa Gráfica, 13 de septiembre de 2012. Véase http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/282346presidente-fustiga-a-los-criticos-de-la-tregua

28. Entrevista de las autoras con Raúl Mijangos en el mes de noviembre de 2012.

ferente. Como indicara un pandillero, «antes se hacían acciones de prevención que eran como pintar la casa sin haberle pedido permiso a los dueños».[29]

Segunda etapa: territorialización del proceso

A partir de enero de 2013, fue anunciada formalmente la segunda fase del proceso: su territorialización. Para el efecto, dio inicio la apertura de acciones municipales en pro de pactos locales por la vida y la paz, con la participación de diferentes actores: gobiernos locales, iglesias, empresarios, autoridades, pandillas presentes en el territorio y otras entidades. Estos procesos han tenido la finalidad de convertir a los municipios participantes, algunos de los más afectados por la violencia, en zonas libres de violencia.[30] Al pacto inicial en cada municipio le han seguido acciones tendentes a la inserción y reinserción laboral de jóvenes pertenecientes a las pandillas. Ilopango fue el primer municipio libre de violencia y el escenario en el que el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, David Munguía Payés, afirmó que «El país tiene esperanza […] Ya no es solamente una tregua entre pandillas, sino que es un verdadero proceso de paz».[31]

Según información de un documento inédito del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, los términos en que los facilitadores plantearon el acuerdo de convivencia incluían la no agresión, la libre circulación y la no comisión de hechos delictivos en el territorio. Por su parte, las autoridades municipales asumían el compromiso de gestionar proyectos en favor del desarrollo comunitario y la inserción de los miembros de pandillas en sus comunidades, con el apoyo del Gobierno y el sector privado. Al mismo tiempo, la propuesta contemplaba la entrega de armas en posesión de las pandillas, la participación de pandilleros en los asuntos que atañen al desarrollo de su comunidad, la actuación de elementos policiales en el territorio que respondieran a la lógica de una policía comunitaria y, en los casos que ameritara, una persecución penal que no utilizara como mecanismo primordial los operativos nocturnos ni las capturas masivas. Frente a la posibilidad de incurrir en ilegalidades relativas a la aplicación de la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal (el punto, por ejemplo, relativo a la libre circulación que podría haber sido interpretado como una «concesión»), esta propuesta fue rechazada por el Gobierno. Sin embargo, el Gobierno aceptó participar de manera oficial en calidad de facilitador del proceso, a fin de garantizar su sostenibilidad y ampliación, pero bajo otros parámetros: la constitución de un municipio libre de violencia a partir del consenso interno del territorio para ser declarado como tal, la participación amplia del nivel local y la realización de pactos de convivencia pero sin consideraciones sobre el ejercicio de la aplicación de la Ley… y la función de las fuerzas de seguridad.

En ese marco, el primer acto público realizado en Ilopango, en el cual pandilleros, gobierno local y representantes del Ejecutivo firmaron públicamente un acta por la paz, marcó el inicio del establecimiento de lo que para finales de julio de 2013 era un conjunto de territorios conformado por 11 municipios libres de violencia: Ilopango, Santa Tecla, Quezaltepeque, Sonsonate, Puerto La Libertad, Apopa, San Vicente, Nueva Concepción, Puerto El Triunfo, Ciudad Delgado y Zacatecoluca.[32]

En abril de 2013, el presidente Mauricio Funes asumió plenamente, tanto a nivel nacional como internacional, el apoyo que su administración ha venido brindando a la tregua. Enfatizó la necesidad de conjuntar acciones que permitan la inserción y reinserción de pandilleros, para lo cual ofreció el redireccionamiento de fondos del Presupuesto General de la Nación. Los fondos estarían destinados a proyectos que favorezcan el empleo y el emprendedurismo de jóvenes pandilleros en los distintos territorios libres de violencia. Ese mismo mes, durante su viaje a Washington, el presidente se reunió con el secre-

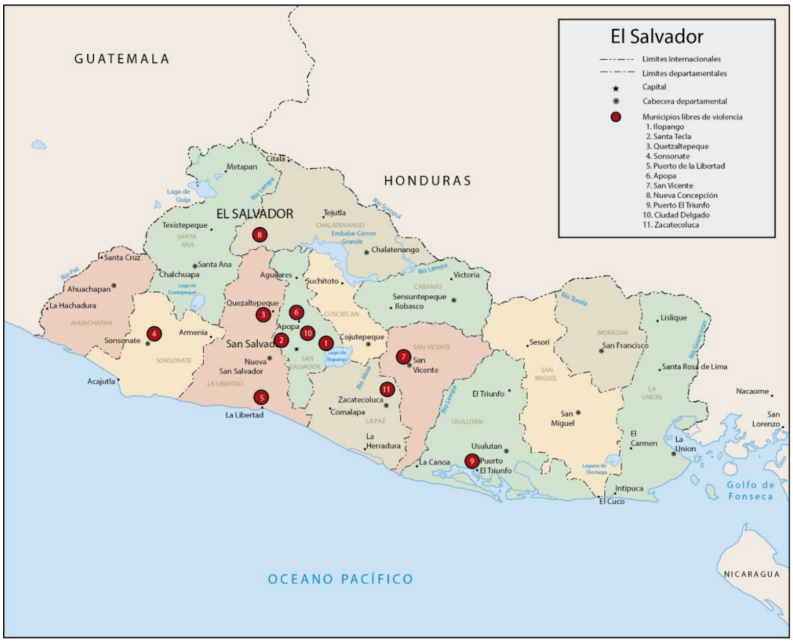
29. Entrevista informal de las autoras con pandillero del Barrio 18, julio de 2013.

30. Inicialmente se les denominó «Municipios Santuario», nombre que adicionó elementos a la polémica en torno a todo el procesde tregua y pacificación, dadas sus connotaciones.

31. Diario digital Contrapunto, 23 de enero de 2013. «Pandilleros de Ilopango firman acta por la paz». Véase http://www.contrapunto.com.sv/violencia/pandilleros-de-ilopango-firman-acta-por-la-paz

32. Se mencionan los municipios en el orden en que fueron declarándose como municipios libres de violencia.

Mapa 1: ubicación de los municipios libres de violencia en El Salvador (enero-julio de 2013)



Fuente: elaboración propia.

tario de Estado estadounidense, John Kerry, y participó como expositor en un panel de alto nivel organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) sobre la inseguridad ciudadana en Latinoamérica. En este escenario, el presidente Funes dio a conocer los aspectos particulares del proceso de tregua entre las dos principales pandillas, destacando la disminución de homicidios en «cerca de un 52%».[33]

Como parte de los esfuerzos de búsqueda de apoyo político al proceso, el 8 de abril, miembros de la Comisión Técnica de Coordinación (ministro Munguía Payés, obispo Colindres, Antonio Cabrales y Paolo Lüers) visitaron Washington por cuatro días, con una agenda organizada por la OEA y la Embajada de El Salvador ubicada en dicha ciudad. El propósito de esta visita a Washington era brindar información más clara sobre el proceso a actores clave del Gobierno norteamericano y a la sociedad civil, reconociendo y tratando de despejar las dudas que un proceso de esta naturaleza genera en la comunidad internacional.

En mayo de 2013, sucedió un hecho que impactó fuertemente en el proceso: la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) declaró inconstitucionales los nombramientos del ministro de Seguridad, David Munguía Payés, y del director de la Policía Nacional Civil (PNC), Francisco Salinas, por tratarse de militares que ocupaban puestos civiles en la seguridad pública, motivo por el cual ordenó su inmediata destitución. El presidente Mauricio Funes acató el fallo del tribunal y nombró al entonces viceministro de Justicia y Seguridad Pública, Douglas Moreno, como ministro interino encargado del despacho, juramentando finalmente como nuevo titular de la cartera al anterior director del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), Ricardo Perdomo.[34]

33. Lainformacion.com, 13 de abril de 2013. Véase http://noticias.lainformacion.com/economia-negocios-yfinanzas/instituciones-economicas-internacionales/presidente-salvadoreno-se-reunira-con-kerry-en-washington-laproxima-semana_LmXdx8kBHePRXoE7GRexp7/

34. El fallo de la Corte Suprema de Justicia se hizo público el 17 de mayo de 2013.

Otro hecho que complejizó el panorama fue que el 29 de mayo los líderes de la MS y del Barrio 18 (Dionisio Arístides Umanzar, «El Sirra» y Carlos Mojica Lechuga, «Viejo Lin») salieran de la prisión en donde se encontraban recluidos y participaran en un servicio en el Tabernáculo Bautista Biblia, uno de los más influyentes de la Iglesia evangélica en el país, encabezado por el pastor Edgar López Bertrand, alias Toby Jr. La entrevista entre estos actores fue transmitida en vivo por radio y televisión, de manera que miles de salvadoreños, además de quienes estaban presentes en el recinto religioso, escucharon a los líderes pandilleros manifestar que para ellos la violencia ya no era una opción, enfatizando que la tregua para ellos era una búsqueda en «beneficio de nuestro pueblo y de nuestra sociedad».

Después de la aparición por televisión y radio de los líderes de las pandillas, el nuevo ministro de Seguridad, Ricardo Perdomo, ofreció una conferencia de prensa en la que informó que desde ese momento se acabarían «todos los privilegios»,[35] refiriéndose a la prohibición de que los miembros de las pandillas salieran de prisión por cualquier motivo. A continuación, y argumentando no haber sido informado de la naturaleza de la salida de los dos líderes de las pandillas, destituyó al director del penal, Nelson Rauda. Posteriormente, el viceministro de Justicia y Seguridad de El Salvador, Douglas Moreno, renunció a su cargo aduciendo razones personales.

Tras estos acontecimientos, el presidente Funes emitió un comunicado de prensa en el cual insistía que la tregua era un proceso entre las pandillas, y no entre estas y el Gobierno, negando a la vez que se les hubiese otorgado alguna clase de privilegios. Al mismo tiempo, el mandatario hizo saber que el Gobierno «continuará [la política], de conformidad con las leyes y sin privilegios para estos grupos criminales», subrayando que la política de seguridad pública se centraría en «[…] la persecución y represión de la delincuencia y la prevención [...] a través del trabajo conjunto con los alcaldes y la sociedad civil y con el apoyo de la comunidad internacional comprometida con el proceso de pacificación».

A raíz de las nuevas disposiciones del ministro de Justicia y Seguridad Pública, se produjeron fallas y cierta distorsión en la comunicación entre los líderes de las pandillas recluidos en los centros penales y los miembros de estas agrupaciones que se encuentran en libertad. Esto provocó una crisis en el pacto de pacificación que derivó en el incremento de homicidios a nivel nacional.[36] La Policía informó de un incremento de los asesinatos en esos días, lo cual se presumía era, en su mayoría, responsabilidad de las pandillas.[37] Ante tal situación, Raúl Mijango, facilitador del proceso de diálogo entre pandillas, declaró en el Canal 12 de televisión nacional que «los homicidios de los últimos días se controlarían en un lapso de 72 horas». Este hecho despertó controversia en distintos sectores ya que fue interpretado como una medida de presión por parte de las pandillas. Según fuentes policiales, la racha de homicidios fue una reacción ante las restricciones impuestas a pandilleros en los centros de privación de libertad, a raíz de la toma de posesión del ministro Ricardo Perdomo.[38]

Según información que nos brindara Raúl Mijangos, durante esas 72 horas se desplegó una serie de esfuerzos de intermediación y diálogo con miras a revertir la situación que se estaba viviendo, tras lo cual el número de homicidios se redujo nuevamente a los índices mantenidos desde el inicio de la tregua.

Al cumplirse 17 meses de iniciada la tregua entre las pandillas, el presidente Funes destacó que era una firme política de su gobierno impulsar este proceso de pacificación, subrayando que los mediadores contaban con su apoyo. Pese a este espaldarazo y pese a que el número de homici-

35. Esto después fue confirmado por el ministro Perdomo en entrevista sostenida el 10 de junio en la que nos expresó su preocupación por lo que él calificó como «privilegios» y «excesos» hacia los pandilleros recluidos en los centros penales. Consideró que, desde su gestión, esta clase de favoritismo no podría permitirse más (Interpeace, Programa Juventud para Centroamérica. «Informe de misión a El Salvador, 10 y 11 de junio de 2013»).

36. El miércoles 3 de julio fue el día más violento de los últimos años, con 27 personas asesinadas. Véase www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idArt=8014019&idCat=47859

37. Mora, Pablo. Canal Centroamericano de Noticias CB 24, 3 de julio de 2013.

38. Prensa Gráfica, 4 de julio de 2013. Véase www.laprensagrafica.com/pnc-y-fgr--pandillas-han-provocado-alza-enhomicidios

dios volvió a decrecer, la explosión de violencia que se vivió a inicios de julio fue considerada por los facilitadores de la tregua como un acontecimiento que debilitó el proceso. Algunos opinaron que los cambios en el Gabinete de Gobierno motivaron la confusión generada por los medios y opositores a la tregua.[39] Estos vaivenes volvieron a ser objeto de atención pública el 12 de julio de 2013, fecha en la que el presidente Funes volvió a nombrar a David Munguía Payés como ministro de la Defensa.[40]

Por otra parte, el ministro Ricardo Perdomo dio a conocer nuevas estrategias operativas en el ámbito de la seguridad ciudadana, rechazando acciones tendentes a «convertir» a las pandillas en actor político y distanciándose claramente de los facilitadores del diálogo entre las pandillas. Entre otros, mencionó la creación de una Comisión Nacional de Diálogo que, nutrida por diálogos municipales, tiene entre sus principales propósitos la generación de un pacto social por la seguridad.

La tregua, además de causar gran revuelo en El Salvador, marcó públicamente el inicio de un proceso que, desde entonces, ha dividido las opiniones

Esta etapa del proceso aún no ha concluido, pues según información que nos brindara Raúl Mijango, se espera que en 2013 se arribe al menos a unos 18 municipios libres de violencia. A la fecha, la estrategia de territorialización muestra cómo la sostenibilidad del proceso de construcción de paz social depende, en gran medida, del apoyo de las autoridades y la ciudadanía a nivel local. En efecto, el proceso tuvo una rápida ampliación territorial desde el momento en que las autoridades municipales comenzaron a apropiarse del mismo, haciéndolo parte de sus políticas locales de seguridad y construcción de paz social. Si bien los vaivenes de la escena política nacional inciden decididamente en el proceso, son los territorios los espacios donde no solo se enraíza el cambio mediante acciones muy concretas, sino también es allí donde se resguarda un espacio de autonomía para la toma de decisiones sobre políticas públicas.

Posicionamiento actual de los principales actores/sectores en el proceso

La tregua, además de causar gran revuelo en El Salvador, marcó públicamente el inicio de un proceso que, desde entonces, ha dividido las opiniones tanto de los expertos como de los operadores de seguridad y justicia, los actores políticos de diversa filiación, las iglesias, los defensores de derechos humanos, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general. Por un lado, hay quienes rechazan el proceso esgrimiendo argumentos extremos en contra de las pandillas, por considerar que todos sus miembros son criminales a quienes solo cabe reprimir y castigar, o por estimar que lo actuado obedece a intereses claramente vinculados con la expansión de la narcoactividad y el crimen organizado. Estas voces rechazan la tregua y, por lo general, tienden a no presentar propuestas alternativas de solución al problema; para ellas, la única opción válida es el endurecimiento de la ley y su aplicación, el encierro de los pandilleros en los centros de privación de libertad ya en extremo abarrotados e, incluso, su exterminio. Por el otro, existen voces menos recalcitrantes que defienden el proceso porque representa una alternativa real frente a la problemática de las pandillas y porque el mismo ha arrojado resultados muy significativos en términos de reducción de la criminalidad, especialmente en lo que a número de homicidios se refiere. En el medio se sitúan actores que ni rechazan ni acuerpan el proceso, pues estiman que el mismo ha carecido de transparencia y ha sido fraguado a espaldas de la ciudadanía y de las organizaciones sociales y políticas. Hay quienes desestiman lo acon-

39. Garrett, Linda. Chronology of Peacemaking. Center for Democracy in the Americas. Véase http://www.democracyinamericas.org/el-salvador/el-salvador-resumen-mensual/?cat=el-salvador-resumen-mensual

40. Mungía Payés fungió como ministro de Defensa entre junio de 2009 y noviembre de 2011 y posteriormente como ministro de Justicia y Seguridad Pública entre noviembre de 2011 al 17 de mayo de 2013.

tecido por considerar que sus resultados aún son insuficientes (señalan, por ejemplo, que bajan los homicidios pero no las extorsiones), o que están sucediendo hechos en los barrios y territorios municipales que resultan contradictorios (por ejemplo, cierto control de los territorios por parte de las pandillas, o el hecho de que pequeñas empresas de vecinos vean afectados sus negocios frente a la emergencia de competencia de parte de miembros de pandillas que están insertándose laboralmente también en pequeñas empresas locales y que de alguna manera ejercen presión para que los consumidores los prefieran a ellos).

Entre este grupo de personas que guardan distancia del proceso también se ubican quienes ven con suspicacia el rol poco claro del Gobierno, considerando que un Gobierno fuerte debiera ser capaz de contener las acciones criminales mediante el uso de las herramientas institucionales ya existentes, sin acudir a «subterfugios» como los que podrían estar detrás de la tregua. Estas suelen ser voces que, casi de oficio, están en contra de toda iniciativa que provenga del Gobierno e, incluso, que provenga de actores individuales en quienes no tienen ninguna confianza, o a quienes asocian con el pasado de guerra civil, en cualquiera de los grupos en contienda.

Es claro que la gama de respuestas se combinan en diferentes individuos, quienes también suelen cambiar de opinión de acuerdo al transcurso de los acontecimientos; muchos de estos actores se han mantenido en la incertidumbre ocasionada por la falta de información o por la presencia de información sesgada que no contribuye a la construcción de una percepción clara al respecto del proceso, en qué consiste y hacia dónde va.

Como podrá colegirse, una gran porción del debate se ha visto primordialmente reflejado en los medios de comunicación que, tanto a nivel nacional como internacional, han desempeñado un rol protagónico en términos de la creación y/o fomento de percepciones sesgadas y desinformadas al respecto del proceso. El rol poco claro del Gobierno central —el cual mostró una evidente tardanza en clarificar su posición al respecto—, más la poca eficacia de la estrategia comunicacional de los facilitadores del diálogo entre las pandillas, han contribuido de manera decidida a incentivar la polémica y la polarización.

Actores/sectores de nivel nacional

- **Gobierno central**

El Gobierno constituye un actor clave del proceso de construcción de paz social, pues es la institución del país llamada a asumir un rol protagónico en la conducción de la política de seguridad pública, garantizando el respeto de los derechos humanos sin exclusión alguna y previniendo la ocurrencia de crímenes y violencia. En este sentido, sin embargo, la actuación de las autoridades salvadoreñas acusa problemas derivados de la debilidad institucional del Estado en términos de su capacidad para fijar e implementar políticas púbicas que comprometan al conjunto de las instituciones públicas y permitan un accionar coordinado y coherente. Esta situación se refleja en dos elementos que han caracterizado la gestión gubernamental en diferentes etapas de la tregua en particular, y del proceso de reducción de la violencia y la criminalidad en general: por un lado la falta de claridad en cuanto a roles y responsabilidades en la formulación de la respuesta gubernamental frente al proceso, lo cual ha generado confusión en el ámbito político-institucional y ha impactado en el nivel y tipo de decisiones de otros actores —públicos y privados— en el país y a nivel internacional. Por el otro, esta confusión genera divergencias y discrepancias entre las distintas respuestas y posiciones de los distintos actores públicos, lo cual constituye un reflejo del desacuerdo existente en el seno interno del Ejecutivo y, por consiguiente, mina la gobernabilidad del proceso.

La ausencia de claridad al respecto del rol del Ejecutivo en la tregua fue uno de los ingredientes que más confusión generó desde el inicio de las acciones. En una primera instancia, el presidente Funes afirmó que el Ejecutivo no estaba participando en ninguna negociación con las pandillas, dando la impresión de que se trataba de una iniciativa impulsada por actores de sociedad civil sin concurso oficial. Seis meses más tarde, el diario digital

El Faro publicó una entrevista con el entonces ministro de Seguridad y Justicia, David Munguía Payés, en donde el funcionario revelaba que la tregua se había incluso diseñado en su despacho, declaración que no despejaba las dudas de la medida en que esta decisión ministerial contaba con respaldo presidencial. Finalmente, en abril de 2013, el propio Mauricio Funes declaró públicamente el apoyo que la Presidencia venía dándole al proceso desde su inicio e, incluso, anunció un plan de inversión de recursos financieros en el cual se reorientarían fondos de programas ya existentes hacia acciones que contribuyesen al proceso de reducción de la violencia y la criminalidad en el país, haciendo ver que el apoyo gubernamental en realidad había estado presente desde el inicio.

Esta falta de claridad dio lugar al surgimiento de posicionamientos diversos y discrepantes de los distintos actores públicos en torno al proceso de tregua. El Gabinete de Prevención, conformado por distintas dependencias del Estado,[41] se constituyó al inicio en un escenario en donde las dudas y certezas al respecto de la tregua generaron división y confusión, situación que no fue superada sino hasta el momento en el que el presidente reveló el alcance de su involucramiento en el proceso. Sin embargo, pese a estas revelaciones que han introducido paulatina claridad en la escena político-institucional, la vertiginosidad de los hechos que se viven en las calles, en los barrios y en los centros de privación de libertad ha superado la capacidad de las distintas instituciones para adaptar y coordinar sus respectivas políticas.

Un ejemplo de esta situación se ve en la polémica desatada en torno al uso de los fondos del Programa de Ayuda Temporal al Ingreso (Pati) creado para beneficiar a unos 60,000 jóvenes en riesgo social en 36 municipios del país. El Pati es un programa de transferencias condicionadas que es ejecutado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).[42] Distintas instituciones gubernamentales con responsabilidad directa en la definición de los usos y alcances de este proyecto sostienen posiciones encontradas en lo referente a si los integrantes de pandillas en los municipios libres de violencia deben o incluso pueden beneficiarse de este Fondo.

Pero, quizás el ejemplo más grave de este escenario de incertidumbre y confusión es la contradicción entre las estrategias de seguridad implementadas por la Fuerza Armada y la Policía, bajo el amparo de la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal. A pesar de notables excepciones, principalmente en los territorios, continúa habiendo detenciones masivas de jóvenes (pandilleros o no) y redadas policiales en las comunidades que reflejan un enfoque esencialmente punitivo, que erosiona los esfuerzos de construcción de paz social que se realizan. Todo ello es parte de las complejidades que en general ofrece el contexto actual ya que, por un lado, se implementan acciones de prevención de la violencia y se apuesta por la tregua entre las pandillas y, por el otro, continúan e incluso se intensifican acciones reactivas y manoduristas. Así, junto a la voluntad de facilitar el diálogo entre las pandillas, convive una persecución intensa de carácter represivo que se evidencia particularmente en los continuos operativos y redadas que ejecutan las fuerzas de seguridad del Estado: «Durante todo 2012, la PNC detuvo a 52,888 personas en todo el país. Según las autoridades policiales, a esa cifra se suma que la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) realizó el año pasado más de 33,000 aprehensiones». Estas 85,888 personas capturadas son, en su mayoría, hombres jóvenes que viven en áreas conurbadas pobres. Basta sintonizar cualquier noticiero local para ver cómo, cotidianamente, en estas redadas generalmente nocturnas fuerzas de seguridad del Estado irrumpen en barrios pobres, entran haciendo demostración de fuerza en los domicilios de las personas, las apresan y doblegan, esposándolas y tumbándolas en el suelo. Junto a los elementos de la Policía o de la Fuerza Armada que ejecutan estas acciones, un conglomerado

41. Adscrito al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública a través de la Dirección General de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz (Prepaz), el Gabinete de Prevención de la Violencia está conformado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Obras Públicas, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, Ministerio de Educación, Ministerio de Educación e Instituto Nacional de la Juventud.

42. Véase: http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/136672-fondos-pati-otorgaran-ayuda-para60000-jovenes

de periodistas captura la escena. De acuerdo con declaraciones del presidente Funes, solo el 3% de los capturados es procesado. «En promedio, de cada 100 capturados detenidos por la PNC y puestos a la orden judicial solo tres de ellos guardan prisión porque han sido condenados en la sentencia»,[43] señaló el mandatario. Estas detenciones arbitrarias violan claramente los derechos humanos de las y los ciudadanos, particularmente de los jóvenes urbanos de escasos recursos económicos y que viven en áreas marginalizadas del país.

Finalmente, la débil institucionalidad se manifiesta con claridad en las directrices y posiciones asumidas por el nuevo ministro de Justicia y Seguridad Pública, las cuales revierten —sutil o explícitamente— lo actuado por su antecesor en el marco de la tregua. Según información publicada en los diarios, luego de la destitución de Munguía Payés, el nuevo ministro, Ricardo Perdomo, siendo consecuente con la posición del presidente, reiteró el apoyo institucional al proceso. Sin embargo, en posteriores declaraciones, hizo saber su desconfianza frente al mismo por encontrar que fortalecía los nexos entre las pandillas y el narcotráfico[44] y por considerar peligroso «convertir a los pandilleros en actores sociales», actitud que se refleja en una serie de medidas institucionales adoptadas por el ministro Perdomo. En solo seis días Perdomo destituyó a funcionarios que venían jugando un rol en apoyo al proceso de la tregua (como el director del Sistema Penitenciario), facilitó la renuncia del viceministro Douglas Moreno y cuestionó los protocolos de trabajo de Raúl Mijango.[45] También se ha observado, en opinión de distintos actores, una cierta hostilidad por parte del ministro hacia los denominados Comités Interinstitucionales que operan en los municipios libres de violencia y constituyen un espacio de convergencia y coordinación conformado por los representantes locales de las distintas dependencias del Gobierno que de una u otra manera trabajan en el tema de prevención de la violencia, argumentando[46] que en algunos de los espacios de coordinación creados se ha contado con participación de miembros de pandillas, quienes dialogan con autoridades la solución de problemas locales.

43. Véase La Prensa Gráfica, 10 de mayo de 2013. Véase http://www.laprensagrafica.com/capturas-de-pandilleros-seredujeron-38--
44. Véase La Prensa Gráfica, 18 de julio de 2013.
45. El Faro, 10 de junio de 2013.
46. Interpeace, Programa Juventud para Centroamérica. «Informe de misión a El Salvador, 22-24 de julio de 2013».

En el marco de procesos de construcción de paz, la posición del Estado es fundamental. En el caso de El Salvador, la ambivalencia del gobierno central ha minado el camino hacia la institucionalización de los cambios positivos alcanzados y, con ello, se ha puesto en riesgo una oportunidad para que los resultados de la tregua se inserten en dinámicas más amplias de reducción de la criminalidad y la violencia social.

- **Gobiernos locales (alcaldías)**

Los gobiernos locales han constituido históricamente un actor clave para la prevención de la violencia en El Salvador. Los alcaldes son funcionarios electos, poseen legitimidad y mayor cercanía con los ciudadanos, sus necesidades, problemas e intereses específicos. Es por ello que el actual proceso de tregua y reducción de la violencia los ha tomado en cuenta como actores protagónicos y de singular importancia en la diseminación, arraigo y sostenibilidad de la estrategia.

El municipio goza de autonomía y cuenta con institucionalidad que, desde hacía ya varios años, estaba facultada para emprender acciones de prevención social de la violencia. Este es el caso de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV)[47], creados por el Gobierno central el 26 de junio de 2009, en el marco de la

47. Esta Estrategia… justamente reconoce que «Los actores fundamentales en la búsqueda de soluciones al fenómeno de la violencia son precisamente las personas que viven en cada municipio, líderes y organizaciones comunitarias, los gobiernos municipales y dependencias del Estado con trabajo en las zonas, por mencionar algunos, y que son los que mejor conocen los problemas en sus localidades. Para que estos actores participen activamente en la elaboración de planes municipales en el tema de prevención, la EPV propone tres figuras que tienen como propósito dinamizar los procesos en cada lugar. La primera figura son los Consejos Municipales de Prevención de Violencia (CMPV); la segunda, los Equipos Planificadores (EP) y, finalmente, los Equipos Facilitadores (EF).» Véase http://asuntosestrategicos.presidencia.gob.sv/temas/desarrollo-territorial-y-descentralizacion/prevencion-de-violencia.html Consulta en Internet del 28 de julio de 2013.

Estrategia Nacional de Prevención Social de Violencia en Apoyo a las Municipalidades (EPV). Estos Consejos han recibido apoyo tanto de organismos internacionales como de ONG nacionales e internacionales, pues se les ha valorado como una estrategia exitosa y eficaz en la disminución de la violencia y la puesta en marcha de acciones concretas que han arrojado resultados tangibles.

... los alcaldes se están convirtiendo en actores protagónicos del proceso de reducción de la violencia.

En el actual contexto salvadoreño, los alcaldes continúan esforzándose en distintos emprendimientos que les permitan disminuir los niveles de violencia que aquejan a los ciudadanos. Como se sabe, en distintos territorios la violencia y la criminalidad constituyen el problema más importante y sensible para las personas, de manera que el tratamiento de la inseguridad constituye uno de los principales temas de la agenda política de los alcaldes.

Sin embargo, no todos los jefes ediles han visto en la tregua una opción para sus localidades, en principio porque no a todos les aqueja el problema de la inseguridad de la misma manera, pero también porque algunos de ellos participan de los mismos prejuicios, malos entendidos e incertidumbres que han caracterizado la posición de los distintos actores sociales respecto a la tregua. Esta clase de opiniones y posiciones no es privativa de los alcaldes que pertenecen a un partido político en particular; así, existen jefes ediles que provienen del principal partido opositor, Arena, y que sin embargo han apoyado decididamente el proceso y hoy lideran uno de los once municipios declarados libres de violencia en el país.[48]

Pese a que del total de los 262 municipios que conforman El Salvador, tan solo once se han constituido como municipios libres de violencia, estos reúnen una serie de características que los hacen significativamente relevantes para el proceso de reducción de la violencia. En estos once territorios habita una población de más de un millón de habitantes; la mayoría de ellos son los municipios que mostraban, hasta hace poco más de un año, los más altos índices de violencia, así como la mayor concentración de pandilleros de todo el país.

De acuerdo con la experiencia de los once alcaldes de estos territorios, la tregua entre las pandillas locales y los procesos a los que este hecho ha dado lugar han sido positivos. Los titulares de los gobiernos locales han sido testigos de cómo jóvenes antes marginalizados y estigmatizados han demostrado su voluntad de participar activamente en las transformaciones que se vienen dando; han visto cómo jóvenes pandilleros locales, antes violentos y ahora «calmados», han comenzado a incorporarse en actividades productivas, de voluntariado, de cooperación con las autoridades y diálogo, entre otras. Gracias a los acuerdos que se han alcanzado y la voluntad manifiesta por parte de miembros de las pandillas y sus familiares, se ha modificado sensiblemente el rostro de muchos espacios públicos, pues en la actualidad hay calles, escuelas, monumentos y parques municipales recuperados.[49] Han comenzado a transformarse las relaciones y a surgir nuevos asideros para la confianza entre las personas, entre estas y las instituciones y aún entre pandillas rivales que antes eran consideradas irreconciliables.

Como producto de estas acciones, los alcaldes se están convirtiendo en actores protagónicos del proceso de reducción de la violencia en los territorios. Recientemente, los gobiernos locales de los once municipios libres de violencia han recibido un espaldarazo tras las declaraciones que dio Insulza en rueda de prensa en la capital

48. En este sentido, el caso del alcalde de Ilopango es paradigmático.

49. En este sentido, el caso de la alcaldía de Zacatecoluca resulta paradigmático pues, gracias a procesos de diálogo locales establecidos con los actores involucrados (vendedores, pandillas, familiares de pandilleros que a su vez son vendedores, etc.) se han podido trasladar las cientos de ventas callejeras que pululaban en el parque central de la localidad y sus alrededores. Las ventas hacían casi inmanejable el espacio público aledaño pero actualmente se encuentran reubicadas en un espacio físico con instalaciones ad hoc. Ello ha cambiado el rostro del casco urbano municipal, contribuyendo a que el espacio público sea escenario de una mejor convivencia ciudadana, lo cual, como es obvio, abona la paz social.

salvadoreña, donde expresó que «La Organización de Estados Americanos apoya de manera inequívoca y firme el trabajo de los municipios libres de violencia [y] hará todo lo necesario […] para que ese respaldo político se mantenga y se fortalezca».[50]

Los alcaldes y otros actores clave que operan en los territorios constituyen actualmente un bastión para que el proceso de construcción de paz social continúe, se profundice y dé paso a la transformación de relaciones ciudadanas en el país.

- **Fiscalía General de la República**

Desde sus inicios, el fiscal general, Luis Martínez, ha demostrado una abierta oposición al proceso. Adviértase que, en su calidad de ente encargado de la investigación criminal, la Fiscalía General de la República constituye un actor con mucho poder e influencia en la lucha contra la violencia y la criminalidad. Bajo el amparo de la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal, Decreto No. 458, promulgada por la Asamblea Legislativa de El Salvador el 1 de septiembre de 2010, la Fiscalía[51] constituye la entidad encargada de encontrar y presentar las pruebas que evidencien la pertenencia de las personas a una pandilla, la cual está proscrita en consonancia con el artículo 1 de la referida Ley. De acuerdo con el artículo 2 del mismo instrumento jurídico, también pueden ser encausados quienes apoyen a las pandillas, lo cual podría implicar a sus familiares, a miembros de ONG, del mismo Gobierno e inclusive representantes de organismos internacionales.

Durante el período de Munguía Payés al frente de la cartera de Justicia y Seguridad Pública, el fiscal general mantuvo una actitud de oposición, aunque esta no llegaba a los límites que comenzaron a hacerse evidentes públicamente con posterioridad. Con la postura del nuevo titular de la cartera de Justicia y Seguridad Pública al respecto de la tregua, el fiscal ha visto fortalecida su posición de poder en el escenario nacional. De esa cuenta, durante junio y julio de 2013, las declaraciones y señalamientos que el fiscal general ha vertido en los medios de comunicación han subido de tono y, según información de los diarios, a partir de ello se ha generado una tensa enemistad entre él y el presidente de la República. En esencia, la postura del Fiscal General se resume en que la tregua entre pandillas «nunca tuvo ninguna fortaleza, ningún apoyo institucional ningún apoyo de la ciudadanía, [sic] por lo que afirmó que dicho proceso no funcionó y ha empeorado la situación de las extorsiones y el lavado de dinero que existe en El Salvador […] esa falsa tregua realmente no ha existido porque todos los días vemos reflejado que sigue habiendo víctimas […] de gente trabajadora, de gente luchadora, y no de estos holgazanes pandilleros que solo se dedican a robar, extorsionar y asesinar».[52]

Parte de este exacerbamiento también se evidencia en la denuncia de un complot en el que, según el fiscal, el general Munguía Payés, ahora ministro de la Defensa, busca su remoción del cargo. También se sabe que el fiscal considera que miembros de la Mara Salvatrucha planean un posible atentado en su contra (o en contra de algún miembro de su familia). El fiscal también recurre a los medios de comunicación para anunciar la apertura de posibles investigaciones y, consecuentemente, deducción de responsabilidades penales de actores vinculados con la tregua.

50. Véase en: http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/292732-insulza-respalda-municipios-libres-de-violencia-salvador Consulta en Internet del 28 de julio de 2013.

51. El artículo 8 de la Ley señala: «La Fiscalía General de la República, como encargada de la dirección funcional de la investigación, ordenará a la Policía Nacional Civil las condiciones, requisitos y parámetros en los que habrá de conducir la recolección de evidencias y conformación de los expedientes contra las agrupaciones, asociaciones y organizaciones criminales. Además, la Fiscalía, en coordinación con la Policía Nacional Civil, administrará los tiempos de presentación a los tribunales de los casos, de manera que se pueda proceder ordenada y consistentemente. Asimismo, la Fiscalía General de la República de oficio o a petición de parte, deberá proceder a iniciar las acciones legales ante los tribunales e instituciones públicas y municipales para declarar las nulidades de los negocios, instrumentos, inscripciones, autorizaciones y permisos que, de acuerdo con la Ley, carezcan de validez».

52. El Mundo, 13 de junio de 2012.

Incluso, «El Fiscal General de El Salvador, Luis Martínez, desestimó la utilidad de la tregua entre las pandillas y la existencia de zonas libres de violencia tal como promueve la Organización de los Estados Americanos (OEA) junto a una decena de municipalidades en [El Salvador].» [53]

Según algunos analistas, la actitud del fiscal obedece a la necesidad de cosechar réditos políticos que pueden serle de utilidad en época electoral. De otra manera, argumentan, no se explica cómo un fiscal anuncia a través de los medios masivos de comunicación que en el futuro inmediato va a proceder contra alguien, cuando lo normal es que este tipo de investigaciones permanezca sin publicidad para no afectar, justamente, la recopilación científica de evidencias e información. Según fuentes consultadas que solicitaron no ser identificadas, la actuación del fiscal cuenta con apoyo de sectores a lo interno del Departamento de Estado de los Estados Unidos y la Embajada norteamericana en el país. Otros actores consideran que el fiscal está cumpliendo a cabalidad la labor de investigación criminal que le corresponde, lo cual, obviamente, le granjea enemistades de quienes ven afectados sus intereses como consecuencia de ello. Sea cual sea el trasfondo de la posición actual de este importante actor, es necesario recalcar en la necesidad de que la Fiscalía actúe apegada a leyes que respondan con mayor eficacia al momento actual que vive el país. En este sentido, es preciso que, tras el diálogo y el arribo a consensos incluyentes y representativos de las distintas fuerzas vivas del país, se tomen decisiones sobre algunos instrumentos jurídicos como la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal.

- **Partidos políticos**

Durante los últimos seis períodos electorales, El Salvador se ha caracterizado por la primacía de un esquema bipartidista tácito, en el cual el FMLN y Arena han sido las agrupaciones mayoritarias que suelen disputarse de manera bastante cerrada los distintos puestos a elección popular. Mediante el actual período electoral, el país se prepara para elegir a los titulares del Ejecutivo, en elecciones previstas para el 2 de febrero de 2014.

Si bien una de las peculiaridades de este período electoral es la emergencia de una tercera fuerza política con un peso más significativo que en épocas anteriores, las encuestas que hasta la fecha se han promovido no refieren que exista riesgo de romper decididamente con el bipartidismo. En efecto, aunque la Gran Alianza por la Unidad Nacional (Gana) lidera una coalición de partidos que ha ido ganando relevancia debido al fuerte aparato de propaganda con el que cuentan y al liderazgo del expresidente Antonio Saca como candidato presidencial, aún no se perfila en las encuestas como una segunda fuerza capaz de poner en riesgo la primacía de los dos partidos tradicionales. Este escenario genera un obvio entramado de tensión y polarización políticoideológica que permea las acciones de la tregua en particular, así como del proceso de reducción de la violencia y la criminalidad en El Salvador, en general. Una de las principales preocupaciones del electorado salvadoreño es, como se sabe, la inseguridad ciudadana. De esa cuenta, la polémica que desde el inicio acompañó a la tregua ha sido capitalizada desde una perspectiva electoral: por un lado, los simpatizantes del Frente esgrimen el hecho como el mayor éxito en temas de seguridad y prevención de violencia de los últimos tiempos, sobre todo porque un descenso tan dramático en el número de homicidios no había sido logrado nunca en sucesivos 20 años de gobierno de Arena. Por el otro, el candidato presidencial de Arena, el señor Norman Quijano, así como las principales figuras políticas de este partido, se han pronunciado en reiteradas ocasiones como opositores al tema de la tregua. En efecto, en uno de sus más polémicos spot propagandísticos, el candidato Quijano señala: «Yo no estoy de acuerdo en pactar con criminales», además de utilizar el eslogan: «para la delincuencia no hay tregua».[54]

En declaraciones a los medios de comunicación vertidas el 24 de mayo de 2013, el candidato de Arena anunció la creación, en un futuro gobierno presidido por él, de una Alianza Ciudadana. Este esfuerzo surge como una

53. Véase http://spanish.china.org.cn/international/txt/2013-07/28/content_29551408.htm Consulta en Internet del 28 de julio de 2013.

54. Véase http://www.youtube.com/watch?v=aIRynrdF2Lo Consulta en Internet del 6 de agosto de 2013.

alternativa a la tregua y consiste en lo siguiente: a) trabajar intensamente con la ciudadanía, sin concesiones con aquellas personas que operen al margen de la ley; b) acompañamiento al ciudadano de parte de las autoridades encargadas de velar por la seguridad pública; c) brindar respuestas ágiles y oportunas; d) recuperación de los espacios públicos. [55]

En medio de los dos partidos opositores y claramente antagónicos se encuentra Gana, cuyo candidato presidencial, Antonio Saca, se ha manifestado en apoyo a la tregua, aunque no ha sido del todo claro y firme en cuanto a su posicionamiento. Más bien sus declaraciones públicas tienden a ser ambiguas.

La falta de claridad en cuanto a la postura al respecto de la tregua también ha permeado algunas de las actuaciones del candidato de Arena: «El pasado 9 de mayo, cuando realizaba su gira por Washington, Estados Unidos, [Norman Quijano] se expresó a favor del proceso de pacificación. "Estamos en pro de que se mantenga el acuerdo", dijo en ese momento a lo que añadió: "¿Quién no se puede sentir contento que un país baje de 13 homicidios al día a cinco, seis homicidios al día, [sic] eso es importante, pero falta más, a nuestro juicio es insuficiente". […] Ahora [24 de mayo de 2013], por el contrario, el candidato por ARENA dijo que su propuesta "Alianza Ciudadana" busca "ponerse del lado de las víctimas" […]».[56]

Esos vaivenes e incertidumbres no son sino reflejo de un elemento fundamental que cabe traer a colación en el análisis: los partidos políticos, más cuando están en campaña electoral, deben presentar ofertas atractivas y que tengan arraigo en las grandes mayorías ciudadanas. Esta lógica, para el caso salvadoreño, significa presentar una oferta electoral que debe mostrar firmeza, fuerza, endurecimiento de las leyes y el castigo para ganar adeptos. En otras palabras, los políticos ofrecen mano dura porque los electores quieren mano dura. En El Salvador, en particular, la experiencia de contacto con numerosos actores nos hace considerar que existe una suerte de «pandillofobia» en la ciudadanía, así como una generalizada y muy comprensible indignación frente a hechos que durante décadas han ocasionado miedo y repudio ciudadano. El término 'pandillofobia' refiere a la forma en que la elevada estigmatización producida por medios de comunicación y funcionarios de gobierno se traduce en actitudes de rechazo a cualquier alusión al actor estigmatizado, en este caso, el grupo social que compone las pandillas. La pandillofobia existente en El Salvador no solamente afecta las oportunidades de construcción de paz sino también puede derivar fácilmente en acciones violentas contra los ciudadanos identificados como pandilleros. Esta situación empeora cuando en el contexto electoral los candidatos y sus partidos exacerban el discurso pandillofóbico con fines electorales. De esa cuenta, un candidato sabe que su discurso debe ser cuidadoso y sumamente calculado en temas de seguridad. Mostrarse públicamente muy cerca de acciones que involucren a las pandillas constituye, de cualquier manera, un claro riesgo.

Pero, al mismo tiempo, es importante destacar que los pandilleros y sus familias también representan una fuerza numéricamente significativa. Por tal razón, los políticos también pueden dejarse llevar por un discurso más proclive a las pandillas, dependiendo de la audiencia de que se trate.

- **Sociedad civil**

Desde una perspectiva política clásica, la sociedad civil comprende a todos aquellos actores que se diferencian de la sociedad o clase política (conformada, esta última, por los gobernantes y los partidos políticos). Asumimos, en este documento, dicha perspectiva, aunque por razones de análisis, separamos a las iglesias, organizaciones no gubernamentales y centros académicos, sector privado, medios de comunicación, pandillas y facilitadores del diálogo entre estas. Ello obedece a tres razones fundamentales: a) su peso político; b) su actuar decididamen-

55. Alianza Republicana Nacionalista (Arena). «Propuesta "ALIANZA CIUDADANA" para enfrentar inseguridad». Véase http://www.arena.org.sv/noticias/39-gral/521-propuesta-alianza-ciudadana-para-enfrentar-inseguridad.html Consulta en Internet del 10 de agosto de 2013.

56. Diario El Mundo, 24 de mayo de 2013. Véase http://elmundo.com.sv/discurso-de-quijano-da-un-giro-y-se-opone-a-tregua-entre-pandillas Consulta en Internet del 9 de agosto de 2013.

te diferenciado; c) la tradición local que los ubica en la práctica de manera distinta.

Conviene indicar que, más allá de estas diferencias analíticas, la sociedad civil en su conjunto constituye un actor fundamental en los procesos de construcción de paz. Desde esa perspectiva, se considera que la participación de la sociedad civil salvadoreña es vital en la oportunidad abierta por el proceso de tregua entre las pandillas.

Iglesias: previo a mencionar los principales rasgos que caracterizan el accionar de las iglesias en el contexto que se vive en El Salvador desde inicios de marzo de 2012, es importante indicar que en el país el fervor cristiano es muy profundo y se encuentra históricamente arraigado en la cultura y el imaginario social. De esa cuenta, las opiniones y posturas de las distintas entidades confesionales impactan claramente en las decisiones de los actores que se mueven en la escena político-institucional salvadoreña. Además, las iglesias y sus ministros son considerados una suerte de reserva moral de la sociedad, de manera que su presencia en distintos escenarios públicos contribuye a la credibilidad y legitimidad de las acciones que se desarrollan en ellos. Este fue un rasgo reconocido por quienes diseñaron el proceso de diálogo entre las pandillas, pues a ello obedeció la búsqueda y posterior presencia de un obispo católico entre el equipo de facilitadores que logró, finalmente, el establecimiento de la tregua en el país.

Actores eclesiales, tanto a título individual como institucional, en el marco de sus respectivas denominaciones confesionales, seguirán siendo relevantes para el proceso

Al inicio del proceso, fue particularmente importante el apoyo y la postura favorable de quien entonces fungía como Nuncio Apostólico, representante del Vaticano en el país, Monseñor Luigi Pezzuto. Gracias a esta participación, actores clave, pero hasta cierto punto conservadores, mostraron apertura hacia el proceso y comenzaron a actuar en su favor. La jerarquía Católica salvadoreña, sin embargo, no participó de ese inicial entusiasmo y, de hecho, se supo que los nombres de algunos otros obispos fueron considerados para ocupar el rol de facilitador que, desde marzo de 2012, ha venido desempeñando Fabio Colindres, aunque ninguno de dichos personajes (incluyendo a monseñor Rosa Chávez, figura histórica en temas de prevención de la violencia y trabajo con las pandillas en el país) aceptó, en aquella oportunidad, participar en el proceso. Pese a esas interioridades que poco a poco fueron saliendo a luz pública, puede decirse que hasta mayo de 2013 la posición de la jerarquía Católica había sido hasta cierto punto escéptica con relación al proceso, aunque en la escena pública se mostrase más neutral. Entre la jerarquía de la iglesia no había existido oposición, pero tampoco un respaldo explícito al rol protagónico de monseñor Fabio Colindres como uno de los facilitadores de la tregua, junto a Raúl Mijango. Sin embargo, el 12 de mayo de 2013, el obispo auxiliar, monseñor Gregorio Rosa Chávez, leyó en conferencia de prensa un comunicado, firmado por los miembros de la Conferencia Episcopal, en el que se criticaba a la tregua argumentando que «[…] ya ha pasado más de un año desde que este proceso comenzó y no ha producido los beneficios que la población honrada esperaba.»[57] En dicho comunicado, los obispos insistieron en que una de las obligaciones del Estado es la de «[…] neutralizar a los agresores de la sociedad». Monseñor Rosa Chávez agregó que la tregua carece de «credibilidad y sostenibilidad» y está basada en «matemáticas dudosas».[58]

Poco después de iniciado el proceso, se conformó la Iniciativa Pastoral por la Vida y la Paz, un espacio ecumé-

57. Conferencia Episcopal de El Salvador. Posición de la Conferencia Episcopal de El Salvador ante el fenómeno de las pandillas en nuestro país. 11 de mayo de 2013. La Página, 13 de mayo de 2013. Véase http://www.lapagina.com.sv/nacionales/81546/2013/05/12/Obispos-catolicos-piden-que-tregua entre-pandillas-sea-%E2%80%9Ccreible-y-sostenible%E2%80%9D

58. La Página, 13 de mayo de 2013. Véase http://www.lapagina.com.sv/nacionales/81546/2013/05/12/Obispos-catolicos-piden-que-tregua-entre-pandillas-sea-%E2%80%9Ccreible-y-sostenible%E2%80%9D

nico que reunió líderes de las iglesias Católica, Luterana, Reformada, Anglicana y a la mayoría de iglesias evangélicas, para apoyar en distintos ámbitos el desarrollo del proceso. En el último pronunciamiento público[59] de la Iniciativa, sus miembros resaltaron haber adquirido un compromiso con el proceso de reducción de la violencia porque han «[…] visto señales valiosas que generan esperanza de una salida a esta vorágine de violencia». Es interesante, en ese sentido, que en el nivel territorial/municipal algunos obispos miembros de la Iniciativa han entrado, también, en abierta contradicción con la postura de la Conferencia Episcopal. En todo caso, actores eclesiales, tanto a título individual como institucional, en el marco de sus respectivas denominaciones confesionales, seguirán siendo relevantes para el proceso, dado el respeto y legitimidad que su presencia granjea en la sociedad, lo cual contribuye decididamente al proceso de construcción de paz social.

Organizaciones no gubernamentales y centros académicos: un somero vistazo a las sociedades centroamericanas permite concluir que las organizaciones de sociedad civil distan mucho de conformar un sector homogéneo que comparte los mismos intereses y visiones sobre los diferentes temas de interés público. En efecto, se distingue en el bloque a las organizaciones de distinta naturaleza y fines, a las fundaciones, asociaciones y comités de ciudadanos, agrupaciones estudiantiles y gremiales, universidades y entes académicos, entre otros. En este sentido, vista como sector, la sociedad civil comparte las mismas tensiones e incluso contradicciones que están en la base de las diversas opiniones a favor o en contra de la tregua y, sobre todo, de cómo debería conducirse un proceso de reducción de la violencia y la criminalidad en el país.

Interesa subrayar, no obstante, la actuación que algunos sub sectores de la sociedad civil han tenido en el marco de este proceso, dado su impacto y relevancia, tanto a nivel nacional como internacional. En principio, destacan las organizaciones de sociedad civil que tienen una tradición de izquierda y que se dedican a la defensa y promoción de los derechos humanos, a la promoción de estrategias y acciones de prevención de la violencia, a la auditoría social y al apoyo psicosocial a favor de las víctimas de la violencia, entre otras tareas afines. Pese a que muchas ONG que podrían estar incluidas en este sub sector han sido históricamente pioneras en su trabajo de rehabilitación e inserción de pandilleros y ex pandilleros (como dichas entidades les han denominado), al inicio de la tregua vieron con suma desconfianza el proceso y se alinearon a las voces que consideraron que el Gobierno no estaba actuando con claridad, ni transparencia. En el mejor de los casos, destacaron los resultados y resaltaron el valor del diálogo, pero no por ello dejaron de señalar aspectos del proceso: la falta de atención a las víctimas, sobre todo a las víctimas de las pandillas; la necesidad de transparencia en la actuación pública en el marco de este proceso; la urgencia de generar acciones que den sostenibilidad a la tregua (de inserción y rehabilitación), lo cual requiere esfuerzos multisectoriales de diversa naturaleza; la necesidad de trabajar con las comunidades, las familias y, entre ellas, las mujeres.

Algunos actores de este sub sector actúan en el marco de una polarización político-ideológica vinculada con el pasado de guerra. Otros simplemente hacen eco de una naturaleza sectorial que les impele a rechazar de oficio iniciativas gubernamentales, las cuales suelen desestimarse rápidamente, sin darles el beneficio de la duda. Este sub sector se ha movido de una posición escéptica a una más favorable a la tregua, sobre todo cuando se trata de organizaciones que tienen trabajo efectivo en el terreno y han podido percibir una realidad de cambio positivo a favor de los jóvenes del país. Para algunas de estas organizaciones la tregua abrió una alternativa real para el trabajo masivo en temas de prevención, inserción, rehabilitación y rehabilitación de adolescentes y jóvenes en riesgo social. Aunque desconfíen de la cúpula de liderazgos que conducen el proceso, están viendo sus resultados y los están aprovechando para insertar y/o fortalecer el trabajo que ya venían realizando antes de la tregua.

Otro sub sector que merece mención es el conformado

59. Declaración cristiana de la iniciativa pastoral por la vida y la paz ante la nación salvadoreña, en relación al proceso de pacificación. Semanario Voces, 15 de julio de 2013. Véase http://voces.org.sv/2013/07/15/declaracion-cristiana-de-la-iniciativa-pastoral-por-la-vida-y-la-paz-ante-la-nacion-salvadorena-en-relacion-al-proceso-de-paificacion/

por ONG y por entidades académicas que durante años se han dedicado al estudio de las pandillas y al monitoreo y análisis de temas de seguridad ciudadana. Este sub sector no ha sido favorable a la tregua prácticamente en ningún momento del proceso. Algunos actores de este grupo argumentan, estadística en mano, el fracaso de las acciones gubernamentales en materia de seguridad; suelen rechazar el proceso mediante análisis que buscan desacreditar las cifras oficiales que indican baja en el número de homicidios, aunque emplean, para el efecto, las mismas cifras oficiales. Por lo general, no proponen alternativas diferentes frente al problema de la violencia.

Continúa relevándose en amplios desplegados la noticia sensacionalista, que vende y atrapa la atención ciudadana.

Tienden a considerar que el cumplimiento de la ley y el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado permitirían reducir los índices de violencia que durante años han estudiado.

Sector privado: el sector privado, como bloque, tampoco es homogéneo y comprende tanto a los grandes empresarios como a los medianos y pequeños, así como al sector cooperativo. No obstante esa diversidad, la tendencia generalizada entre los miembros de este sector —con obvias excepciones— es de un agudo rechazo a las pandillas. Ello obedece particularmente a que son los empresarios quienes más padecen el flagelo de la extorsión, delito que suele imputarse a estos grupos. De esa cuenta, el sector ha mantenido una prudente distancia del proceso; algunos de sus actores, en especial los de la cúpula, lo ven con expectativas pero aún guardan sensibles desconfianzas influenciadas por el discurso mediático, pero también porque el actual Gobierno proviene de un partido de izquierda, mientras ellos tradicionalmente han colaborado e incluso militado en las filas de Arena.

Al hablar de cúpula empresarial se habla de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (Anep), la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador y la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI). Con la unidad corporativa que caracteriza al sector, los líderes empresariales rechazaron recientemente una iniciativa del presidente Funes al respecto de la creación de un fondo de combate a las extorsiones. Argumentan, entre otros, que los recursos financieros para dicho fondo deben provenir de los impuestos ya existentes, cuya carga ya es significativa, y no de recursos del sector privado. También han manifestado la necesidad de transparentar el proceso de tregua. [60]

Cabe mencionar que el diseño estratégico de la tregua incluía no solo la presencia de las iglesias, sino también la del sector privado, el cual se ha venido considerando pieza clave en la apertura de oportunidades de inserción y reinserción de pandilleros calmados. Tal consideración se basa en que algunos miembros del sector, desde años anteriores, han venido colaborando de manera muy comprometida con la apertura de puestos laborales para jóvenes en alto riesgo social y para los denominados ex pandilleros. En efecto, en El Salvador han existido proyectos en los que las iglesias y las ONG buscan a las empresas privadas para ubicar en ellas a algunos de los jóvenes beneficiarios de dichos proyectos, lo cual ha arrojado diversos resultados que en la actualidad constituyen una experiencia acumulada, pero no generalizada ni masiva.
En ese marco y con la idea ulterior de lograr la ampliación y el crecimiento progresivo de oportunidades de inserción y reinserción laboral, surgió la Fundación Humanitaria, la cual busca impulsas acciones destinadas a la incorporación del sector privado en actividades de rehabilitación social y reinserción económica dirigidas a jóvenes en riesgo social o en conflicto con la ley. Constituye un ente intermediador que podría establecer puentes entre la acción facilitadora del diálogo entre las pandillas, los municipios libres de violencia y el sector privado.
En la actualidad, dada la necesidad de profundizar e institucionalizar el proceso de reducción de la violencia en el país, el peso relativo del sector privado y su grado de involucramiento pueden hacer que se incline la balanza hacia un retroceso, un estancamiento o un significativo

60. Véase http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=7893337 Consulta en Internet del 30 de julio de 2013.

avance hacia la construcción y posterior consolidación de la paz social.

Medios de comunicación: se ha observado que, como generadores y formadores de opinión pública, los medios de comunicación han mostrado un desequilibrio entre el peso simbólico que le dan al tratamiento de la noticia —generalmente preponderando la sensación sobre la reflexión— y una casi nula apertura de espacios para las voces que han manifestado opiniones favorables a la tregua. En este marco, continúa relevándose en amplios desplegados la noticia sensacionalista, que vende y atrapa la atención ciudadana; incluso, algunos actores entrevistados nos han manifestado que, dado que la prensa no cuenta con el mismo escenario de violencia y delincuencia característico de la época anterior a la tregua, se dedica en la actualidad a poner énfasis en la cobertura de accidentes viales, los cuales les arrojan similares impactos en términos de atraer el morbo ciudadano. Tampoco se han observado las «buenas noticias» que se han ido generando en el proceso de reducción de la criminalidad y la implementación de estrategias de prevención de la violencia, inserción, reinserción y rehabilitación (en este caso, de personas pertenecientes a las pandillas). Esto es particularmente claro cuando se trata de aquellas acciones positivas impulsadas en los municipios. No obstante, cubrir esas noticias es imprescindible, no ya en favor de la tregua en sí misma, sino en aras de producir un periodismo que genere una población debidamente informada.
La oposición mediática se ha basado, primordialmente, en las contradicciones de la postura del Gobierno con respecto al proceso, lo cual ha generado, en espacios noticiosos y de opinión, toda suerte de especulaciones sobre los presuntos motivos ocultos que han dado origen a dichas contradicciones. Los medios de comunicación, en especial los medios impresos tradicionales, se han opuesto firmemente al proceso según han argumentado, por faltarle transparencia. Ha sido solamente el diario digital El Faro el que, al menos, ha dedicado una mayor reflexión sobre el proceso, sus actores, sus antecedentes inmediatos e históricos, además de una cobertura puntual de los sucesos que se han ido suscitando.

Conviene señalar que, al mismo tiempo, han sido los medios de comunicación quienes, a través de sus portales en Internet, han capitalizado el debate en torno al tema, pues no existen otros espacios adecuados en donde la ciudadanía pueda conversar y emitir opiniones libremente. No obstante, tal debate no ha contado con una adecuada moderación de parte de los medios,[61] ni ha servido para medirle el pulso a la opinión pública.

Dado el alto perfil político del proceso y del contexto, los medios de comunicación constituyen un actor clave no solo en la generación de opinión pública al respecto de la tregua, sino también influyen de manera decidida en la toma de decisiones de los actores. Esto, en el escenario político (más aún, en la coyuntura electoral), confiere a los medios una relevancia significativa. De ahí que conviene involucrarles en el análisis del proceso desde una perspectiva de construcción de paz social.

Pandillas: como se ha dicho, las principales pandillas que operan en El Salvador son la Mara Salvatrucha (MS-13), el Barrio 18, La Máquina, Mirada Locos y Mao-Mao. Constituyen agrupaciones en su mayoría conformadas por jóvenes hombres, aunque también hay mujeres entre sus filas. Durante años, las pandillas han rivalizado entre sí, protagonizando numerosos episodios de violencia una en contra de la otra, en defensa de su territorio. El espacio propio de las pandillas lo ocupan las famosas clicas, las cuales prácticamente se han «adueñado» de barrios o áreas enteras por ellos delimitadas, en donde cometen diversos hechos delictivos.

Las pandillas constituyen claramente un actor desde el momento en que sus acciones, decisiones y demandas impactan el acontecer nacional e internacional. De esa manera, lo son aún antes de la tregua, en el sentido de que ya desde antes habían sido consideradas o tomadas en cuenta cuando se emprendían acciones de prevención de violencia y de seguridad. La tregua, como se sabe, es

61. Por ejemplo, se permite, en distintos portales de Internet, una serie de comentarios abusivos, irrespetuosos e incluso obscenos en contra de distintos personajes o actores del proceso de reducción de la violencia y la criminalidad en el país, lo cual obviamente constituye un indicador de la baja calidad del debate.

una tregua entre pandillas que ha contado con la facilitación del Gobierno y que, por lo tanto, constituye una estrategia de trabajo del Ejecutivo. En ese sentido, lo que hizo fue permitir que las pandillas, como ente orgánico, se proyectasen a la opinión pública, vía los medios de comunicación, de forma diferente: de perpetradores de la violencia, pasaron a ser actores que manifiestan su voluntad de cambio y, de alguna manera, están transformando su naturaleza intrínseca. Por supuesto, para que esta proyección sea viable, cuentan con unos medios de comunicación que, por lo general, les abren la puerta pues las pandillas históricamente han sido atractivas para el gran público (por el sensacionalismo que despiertan, el sentido de extrañeza que produce su referencialidad simbólica, el tremendismo que atrapa, la búsqueda de la nota roja, etc.).

La cooperación internacional comenzó a dar respuestas que han permitido aprovechar el momento histórico, sobre todo incrementando apoyos para proyectos de prevención, aunque han comenzado, con prudencia, acciones de rehabilitación en centros penales.

A diferencia de otros actores, las pandillas son homogéneas y poseen una identidad propia que es clara, reconocida por todos sus miembros y profundamente arraigada. Por ese motivo, salirse de la pandilla no es una opción, de manera que no existen, en El Salvador, los ex pandilleros, solo los pandilleros activos (los que delinquen y están ejerciendo violencia) y los calmados (los que no están ejerciendo violencia, ni delinquiendo). La misma pandilla protege su identidad al castigar con la muerte a aquellos de sus miembros que, al querer ser «ex», evidencian su rechazo hacia el grupo. Uno de los elementos identitarios de la pandilla que la tregua puso en evidencia es su unidad, su sentido de cuerpo y su férrea jerarquía. Ello posibilitó que los máximos líderes de estas agrupaciones rivales, quienes se encuentran privados de libertad, pactaran la tregua entre sí y ordenaran a quienes no están privados de libertad que se calmaran. Quienes no obedecen estas instrucciones también son castigados con la muerte. Como nos refiriera en una conversación informal una joven salvadoreña que se mueve en el ambiente de las pandillas y mantiene contacto con ellos en los centros penales y fuera de ellos: «Esto es feo decirlo, pero esas muertes son un mal necesario».

De esa cuenta, lo que buscan las pandillas como actor social es: a) respeto a sus derechos como ciudadanos del país, sin discriminación y exclusión alguna; b) condiciones humanas en los centros de privación de libertad, para ellos y para el resto de personas confinadas en ellos (llamados «civiles» en la jerga propia); c) oportunidades para que sus miembros y familiares puedan tener acceso a la educación, salud, deporte, empleo, libre locomoción en los territorios, entre otros. Asimismo, han pedido a la sociedad salvadoreña que les perdone por los numerosos actos de violencia que han cometido y manifiestan su voluntad de transformación. Están de acuerdo en que aquellos de sus miembros que han cometido delito sean apresados, enjuiciados y privados de libertad, pero en procesos justos y bajo leyes justas. No solicitan ninguna amnistía.

En entrevista sostenida con la dirigencia de una de las principales pandillas que se encuentra confinada en un centro penal del país, nos manifestaron que la «guerra» entre pandillas y entre estas y las fuerzas de seguridad les ha costado la muerte de casi 50,000 de sus miembros en conjunto, más los 10,000 pandilleros privados de libertad que sobreviven en cárceles abarrotadas y precarias. «Si eso no es una guerra, ¡no entiendo qué lo es!», fue una de las exclamaciones del líder pandillero entrevistado. Además, indicaron que un buen número de sus familiares se encuentran en condiciones de extrema marginalización y discriminación, lo cual es injusto y es fuente de numerosas dificultades para personas inocentes. Según expresaron en dicha entrevista, estos hechos que les han causado sufrimiento a ellos y sus familias les hacen mantenerse

firmes en su búsqueda de cambios y transformaciones que les permitan vivir al margen de la criminalidad y la violencia.[62]

Las pandillas enfrentan un arduo camino para lograr sus objetivos de transformación, sobre todo porque la sociedad salvadoreña (particularmente las víctimas de la violencia) les rechaza y les teme, lo cual es sumamente comprensible. Además, dado que las extorsiones continúan, así como otras formas de violencia (aunque en ambos casos, en menor grado), la ciudadanía sigue desconfiando de ellos, así como las autoridades y otros actores sociales.
Facilitadores del diálogo entre pandillas: son, como se ha dicho, el obispo castrense Fabio Colindres y el ex comandante guerrillero y ex diputado, Raúl Mijango. Ambos conforman un equipo que complementa sus acciones, tanto en el seno interno de los centros penales como en la escena política nacional.

Cabe señalar que Raúl Mijango ha sido desde años atrás amigo personal del ministro Munguía Payés quien, mientras estuvo al frente de la cartera de Justicia y Seguridad Pública le brindó toda su confianza, así como facultades muy amplias para el ingreso a los centros de privación de libertad, entre otros. Esta situación comenzó a cambiar tras el arribo del ministro Ricardo Perdomo. En general, puede decirse que la figura de Mijango es la más fuertemente identificada en la opinión pública como actor clave del proceso de tregua y como actor con vínculos directos con las pandillas, tanto dentro como fuera de los centros penales. De tal cuenta, su figura despierta tanto simpatía como desconfianza de parte de la ciudadanía salvadoreña y de otros actores clave de la escena política nacional.

Monseñor Colindres, por su parte, ha mantenido un perfil más bajo, tanto mediática como políticamente, lo cual ha favorecido que su imagen y actuación, en el marco del proceso, no despierten tantas polémicas. Colindres no ha contado con el respaldo de la Conferencia Episcopal del país, sin embargo, la Nunciatura Apostólica no ha rechazado tajantemente su participación como facilitador del diálogo entre las pandillas. Se sabe, asimismo, que el proceso ha llegado a oídos de actores con fuertes vínculos con las máximas autoridades actuales del Vaticano, de manera que el respaldo hacia este obispo podría llegar a ser aún mayor.

Ambos actores forman parte del Comité Técnico de Coordinación para la Reducción del Crimen y la Violencia en El Salvador (CTC). Debido a su interlocución sistemática y permanente con los líderes de las pandillas y con los privados de libertad que no lo son, se han granjeado el respeto de estos grupos y sus familias, aunque también el rechazo de otros actores sociales que ven con suspicacia y desconfianza la acción mediadora. Su participación como pieza clave de la tregua y de la apertura y consolidación de los municipios libres de violencia les ha granjeado un nivel de poder que, para algunos, resulta incómodo. Asimismo, se les critica la poca disposición a que otros actores participen en su apoyo. Estas y otras percepciones negativas han ido abordándose mediante espacios de intercambio y diálogo con múltiples sectores y actores que, de continuar, pueden contribuir a oxigenar la actuación de los facilitadores, pero también a generar mayor confianza ciudadana en el proceso de construcción de paz social.

Actores/sectores de nivel internacional

La comunidad internacional con presencia en el país ha monitoreado de cerca la situación, lo cual les llevó, en un principio, a mantener una prudente distancia del proceso. No obstante, en los últimos meses de 2012, la situación comenzó a cambiar levemente, sobre todo cuando el ministro Munguía Payés hizo público su apoyo al proceso y, más aún, cuando el presidente Funes fue más claro en manifestar que la tregua había sido facilitada por el Gobierno. De esa cuenta, la cooperación internacional comenzó a dar respuestas que han permitido aprovechar el momento histórico, sobre todo incrementando apoyos para proyectos de prevención, aunque han comenzado, con prudencia, acciones de rehabilitación en centros penales.

En cuanto a actores internacionales destaca la Organización de los Estados Americanos (OEA), organismo hemisférico de carácter intergubernamental que fue pio-

62 Interpeace, Programa Juventud para Centroamérica. «Informe de misión a El Salvador, 10 y 11 de junio de 2013».

nero en manifestar públicamente su apoyo a la tregua. En efecto, desde julio de 2012, el Secretario General de la OEA, señor Miguel Insulza, visitó el país, dándole un espaldarazo político internacional al proceso. Desde esa fecha, la OEA ha venido desempeñando el rol de garante del proceso (tal y como los medios de comunicación lo han reflejado y como los facilitadores del diálogo entre las pandillas nombran el apoyo que reciben de parte de la OEA) y ha participado en acciones relevantes como entrega de armas de parte de las pandillas. La OEA forma parte del Comité Técnico de Coordinación para la Reducción del Crimen y la Violencia en El Salvador (CTC) que, aunque no se reúne periódicamente, es una figura importante que puede ser convocada cuando los acontecimientos y el contexto lo demanden. La OEA ha anunciado su voluntad de apoyar procesos similares de tregua en Honduras y Guatemala, aunque en ambos países, dados los contextos diferentes, hacia finales de julio de 2013 los resultados no habían sido los esperados.

Actores como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señalan con claridad que una de las grandes oportunidades que ofrece la tregua es la apertura de un contexto que posibilita acciones reales, masivas y generalizadas para trabajar en la inserción, reinserción y rehabilitación de jóvenes en alto riesgo social, maras y pandillas.

La Unión Europea (UE), por su parte, sí se ha involucrado con un apoyo más directo al proceso por medio del proyecto «Apoyo a la reducción de la violencia en El Salvador», que inició en el mes de mayo de 2013 y está siendo implementado por la Fundación Humanitaria, con el apoyo de Interpeace. Durante en el acto de presentación de este proyecto e inauguración de las oficinas de la Fundación Humanitaria, el Sr. Stefano Gatto, encargado de Negocios de la UE en El Salvador, destacó que «[…] al igual que el resto de la comunidad internacional, la Unión Europea ha sido cautelosa acerca del proceso de la tregua, sobre todo porque no se contaba con experiencias similares en otras partes del mundo de un proceso tan sui generis como el salvadoreño, y no fue sino tras muchas deliberaciones y una profunda investigación que nuestra postura fue evolucionando hacia el apoyo actual a estas iniciativas que intentan consolidar la reducción de la violencia y la cultura de paz». Enfatizó que no considerar las oportunidades que brinda esta situación y no tomar posición ante un hecho tan importante para consolidar la paz en El Salvador podría haber sido un error histórico, sobre todo para una entidad como la UE, que es uno de los principales socios de cooperación del país y que apuesta desde hace más de una década por la juventud y la prevención de la violencia como uno de sus ejes principales de acción en el país.

El Departamento de Estado de Estados Unidos da seguimiento al proceso mediante la Embajada ubicada en el país, más las distintas agencias del Gobierno que tienen presencia en El Salvador. No apoya la tregua pues es clara su política de no trabajar o tener relacionamiento alguno con grupos a los que consideran criminales. Aunque esta política venía de años atrás, fue aún más contundente, para el caso que nos ocupa, cuando el 12 de octubre de 2012[63] la Mara Salvatrucha fue incluida entre el listado de organizaciones calificadas como terroristas por el Gobierno de los Estados Unidos.[64]
Por otro lado, cabe anotar que la Agencia de los Estados

63. Véase http://cnnespanol.cnn.com/2012/10/12/eeuu-catalogala-mara-salvatrucha-como-una-transnacional-del-crimen/. Consulta en Internet del 5 de agosto de 2013.

64. El 5 de junio de 2013, «El Departamento del Tesoro de los Estados Unidos [anunció] sanciones contra seis líderes de la MS en El Salvador: Moris Alexander Bercián Manchón ("El Barney"), José Misael Cisneros Rodríguez ("Medio Millón"), Borromeo Enrique Henríquez Solórzano ("El Diablito" y reconocido vocero en la cárcel salvadoreña), Moisés Humberto Rivera Luna (acusado 11/1/11 en Washington, D.C.), Marvin Geovanny Monterrosa Larios (acusado 11/1/11 Washington, D.C.), y Saúl Antonio Turcios Angel (acusado 6/5/2007 in Maryland). De acuerdo con el Departamento del Tesoro, estos líderes de la MS están "están fuertemente involucrados en el liderazgo y participación en actividades ilegales, incluyendo tráfico de drogas, lavado de dinero, extorsión y asesinatos." Todas sus propiedades en los Estados Unidos se encuentran congeladas y los ciudadanos norteamericanos tienen prohibido cualquier transacción commercial con ellos. "Esta es la primera acción," refirió un funcionario, "para atacar la red que conforma este grupo poderoso… una nueva arma contra estas pandillas ponderosas que se extienden alrededor del mundo." MS-13 se encuentra en la lista corta entre los Zetas mexicanos, los Camorra en Italia, y los Yakuza en Japón». Traducción libre.
Adviértase que «El Diablito» ha sido uno de los líderes con quienes se pactó la tregua y quien, además, sostiene conversaciones frecuentes para que el pacto entre las pandillas se mantenga en el tiempo.

Unidos de Cooperación para el Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés) ha anunciado USD 100 millones para proyectos de prevención. Estos recursos se invertirán entre 2012 y 2016 y forman parte del denominado Partnership for Growth (PFG). «Los programas se enfocarán en el fortalecimiento de las capacidades gubernamentales para la prevención de la violencia. Incluirán asistencia técnica y capacitación en 35 comunidades, formación de los Consejos Municipales de Prevención conformados por jóvenes en riesgo, autoridades locales, instituciones gubernamentales, ONG y sector privado».[65]

Como señala el embajador de El Salvador en Washington, Rubén Zamora, «Para entender la posición de Estados Unidos respecto a esto hay que remontarse a su política exterior durante el período del presidente Bush el joven, que era una política unifocal, centrada en las amenazas a la seguridad de los Estados Unidos. Obviamente la gran amenaza para ellos es el narcotráfico, pero yo diría que en el ámbito latinoamericano la segunda amenaza eran las maras, porque estaban extendiéndose por Estados Unidos. En ese sentido, las agencias encargadas de combatir el crimen —FBI, los militares, Homeland Secutity—, tenían una gran sintonía con esa política, porque priorizaba sus instrumentos. Esta era una política policial. Era el correlato de lo que aquí se llamó Mano Dura y Supermano [sic] Dura, que no tenían nada de original porque eran una expresión de lo que los norteamericanos estaban planteando. Cuando entra Obama se modifica relativamente este enfoque. No es que desaparezca esto como amenaza, pero se dice: "No podemos entendernos con América Latina solo centrados en esta cuestión. No produce resultados y nos genera muchos anticuerpos". Obama plantea una política multifocal en la que la seguridad juega un papel importante pero donde entran a jugar un papel determinante otros elementos como el desarrollo económico, la democratización, etcétera.»[66]

65. Garrett, Linda. Chronology of Peacemaking. Center for Democracy in the Americas. Véase http://www.democracyinamericas.org/el-salvador/el-salvador-resumen-mensual/?cat=el-salvador-resumen-mensual Traducción libre.
66. José Luis Sanz y Carlos Martínez. Sala Negra de El Faro, 8 de julio de 2013. Véase http://www.salanegra.elfaro.net/es/201307/entrevistas/12601/

La tregua como proceso de construcción de paz social

El reto último –el horizonte ideal– es pasar de una sociedad de privilegios a una de derechos, de una sociedad de clientelas, a una sociedad de ciudadanos, de una sociedad indecente a una justa y civilizada.

Pedro Salazar Ugarte, Crítica de la mano dura

La tregua entre las pandillas no implica, por sí misma, un proceso de construcción de paz social, en particular porque no todos los actores que generan violencia forman parte de ese pacto. No obstante, dada la envergadura que llegó a cobrar la violencia en torno al fenómeno pandilleril en El Salvador (lo cual incluye tanto a los pandilleros que cometen actos violentos y delictivos, pero también a otros actores que les agreden, violentan y marginalizan y, fundamentalmente, a las víctimas), la tregua entre pandillas constituye un punto de partida para la reducción de la violencia homicida y la construcción de paz social desde una perspectiva alternativa, sobre todo porque permite que el problema de las pandillas ya no solo se vea como un problema de seguridad, sino básicamente como un fenómeno social complejo cuya solución requiere el involucramiento de los diferentes sectores políticos y sociales. Mediante la incorporación de un conjunto amplio de actores —incluyendo entre ellos a los actores marginalizados como las pandillas— se podrá construir una respuesta acorde con la referida complejidad y, por consiguiente, más eficaz.

La búsqueda de rutas alternativas al problema de la violencia crónica que se ha generado en torno a las pandillas es necesaria a partir de la constatación de que, hasta la actualidad, las respuestas securitarias implementadas por el Estado salvadoreño han sido ineficaces y, como se ha evidenciado, las estrategias represivas de mano dura no solo no lograron reducir los niveles de violencia, sino que los exacerbaron. El incremento de la población carcelaria no redundó en una reducción de la actividad criminal de las pandillas sino que transformó a los centros penitenciarios en los nodos de control de su actividad y, en ese marco, el Estado de derecho no fue fortalecido, sobre todo en la medida en que las políticas judiciales y de seguridad atentaban contra garantías básicas de derechos humanos, que son el fundamento de un Estado democrático de derecho.

El abordaje securitario de las pandillas como problema estrictamente penal conlleva constituir a los mareros y pandilleros en delincuentes por el único hecho de formar parte de un grupo social y, por consiguiente, los convierte en una amenaza para la sociedad. Este hecho ignora que independientemente de las conductas criminales en las que incurren, las pandillas –el conjunto de jóvenes que se identifican con ellas y su entorno social inmediato– son parte de la sociedad: 470,000 salvadoreños, que constituyen aproximadamente el 8% de la población nacional. Este dato obliga a abordar el problema desde una perspectiva diferente, pues ¿qué sociedad democrática puede asumir la criminalización y marginación de un porcentaje tal de su población?

El debate sobre la legalidad y el resguardo del «Estado de derecho» adquiere características complejas en sociedades como la salvadoreña, cuya debilidad estatal convierte la vigencia de un verdadero Estado de derecho más en una aspiración que en una realidad.

En sociedades como la salvadoreña no se cumplen aspectos básicos característicos de los Estados consolidados: la eficacia y la coherencia del conjunto de burocracias que constituyen el Estado; el funcionamiento equitativo de su sistema de justicia; su credibilidad como realizador del bien común de la nación o del pueblo.[67] La ausencia de estos factores y la persistencia de elementos y enclaves de una cultura política autoritaria y patrimonialista impiden

67. O'Donnell, Guillermo. Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para la discusión. Universidad de Notre Dame. Texto preparado para el proyecto «La Democracia en América Latina», propiciado por la Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD).

la efectividad de soluciones que descansan en la aplicación de preceptos y mecanismos legales que los agentes del Estado y los actores sociales respalden plenamente con sus acciones. En un marco semejante, el Estado «se ha vaciado desde dentro»,[68] pues no solo no es capaz de disminuir la violencia y regular los conflictos, sino que tiende a perpetuarlos.

Desde la perspectiva de construcción de la paz social, el objetivo estratégico de las políticas públicas debe ser reducir todas las formas de violencia (incluyendo la estructural) y eliminar los factores que conducen a violaciones de los derechos humanos, generando condiciones para la transformación de los conflictos políticos y sociales mediante abordajes no violentos ni coercitivos para la solución de los problemas en la sociedad. Respuestas estatales que exacerban la violencia y la conflictividad constituyen obstáculos frente a estos objetivos. Si a esto se agrega su inefectividad para resolver el problema básico, se hace evidente la necesidad de encontrar alternativas que permitan a la vez atender el problema específico –en este caso, la violencia criminal generada en torno a las pandillas– y el objetivo estratégico: consolidar una institucionalidad estatal y una cultura política que descarten las soluciones del uso irracional y desmedido de la fuerza y, a la vez, sean congruentes con el modelo de Estado constitucional de derecho que la República salvadoreña ha adoptado.

La tregua, por sí sola, no constituye una respuesta efectiva al fenómeno de las pandillas y de la violencia desatada en torno a ellas, sino constituye una oportunidad para abordar de manera distinta el problema, posibilitando el inicio y arraigo de una serie de estrategias para transformar la situación y las relaciones que dicha situación suscita. Sin una serie de medidas destinadas a transformar las condiciones de marginación y exclusión social que constituyen el contexto en donde se originaron y expandieron las pandillas como fenómeno social, la reducción de la violencia homicida en El Salvador no será sostenible. Esto se debe, entre otras razones, a que la violencia criminal es un medio a través del cual se sostienen otras actividades ilícitas que tienden a compensar las tensiones y desigualdades introducidas por un contexto social y económico adverso.

68. Salazar Ugarte, Pedro (2012). Crítica de la mano dura. México: Océano, p. 35 y ss.

En la actualidad es preciso aprovechar la voluntad de las pandillas de salir de la criminalidad. Eso no implica que deban abandonar la pandilla que, para sus miembros, es fuente de una identidad individual y grupal fuertemente arraigada y representa una familia. Implica poder continuar accionando como grupo, pero sin la comisión de ilícitos. Cabe mencionar que en el proceso actual salvadoreño, las pandillas no solicitan, a cambio del cese de hostilidades entre ellas, amnistía ni negociación de sus condenas, sino tratamiento justo y equitativo ante la ley, encarcelamiento en condiciones en las que se respete su dignidad, fin del acoso y la estigmatización de que son víctima como grupo. Durante los meses que ha durado la tregua (marzo de 2012 a la fecha, agosto de 2013) la actuación ha sido apegada a la ley, pero es preciso emprender una reflexión seria sobre la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal, haciendo que el andamiaje jurídico del país se actualice con relación a las condiciones que vive El Salvador. También es preciso echar a andar con eficacia una serie de políticas sociales que potencialicen los factores de protección a la niñez, la adolescencia y la juventud y, a la vez, disminuyan los factores de riesgo que operan en la base de la violencia.

El abordaje coherente de estas situaciones, más la atención de las solicitudes de las pandillas demandan apoyo de la sociedad y del Estado, dando paso a acciones estratégicas que permitan la institucionalización del proceso, dando sostenibilidad a la política gubernamental sobre el tema e involucrando a la sociedad en su conjunto para que esto no sea un esfuerzo entre pandillas y entre estas y el Estado, sino un análisis y búsqueda de soluciones desde la sociedad en su conjunto, tal y como está sucediendo en los municipios libres de violencia.

Así las cosas, en el marco del actual contexto salvadoreño, el proceso enfrenta grandes retos:

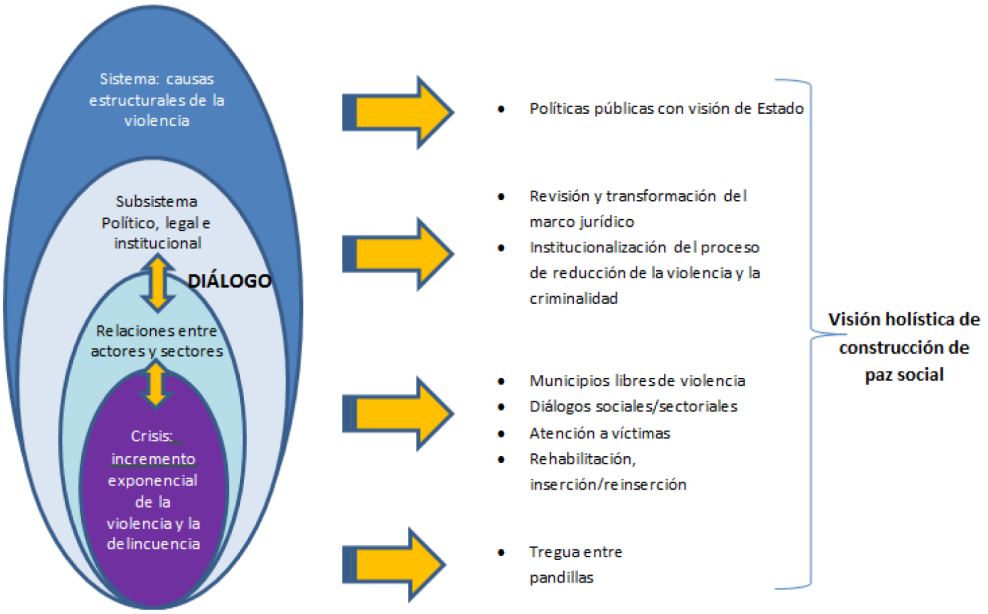
1. La institucionalización del proceso

Un cambio social profundo no se logra en plazos cortos. Al contrario, se consigue mediante procesos que integren el corto, mediano y largo plazos desde una visión estratégica como la que puede verse en el paradigma de construcción de paz, el cual llama a abordar la crisis (tregua) mediante formas no violentas ni coercitivas (diálogo), sin dejar de lado la atención de las causas del problema y, a la vez, procurando la transformación profunda de relaciones sociales, hasta lograr el arraigo de elementos propios de una cultura de paz. El paradigma anidado de Margaret Dougan, [69] aplicado al proceso salvadoreño, ilustra esta visión estratégica.

El esquema presenta un diagnóstico diferenciado pero a la vez co relacionado o interdependiente acerca de la naturaleza compleja del problema (en este caso, la violencia asociada con las pandillas), señalando las acciones o tratamiento específico que cada uno de los subsistemas de conflicto demanda e integrando, además, las temporalidades de atención (corto, mediano y largo plazos). El carácter holístico del enfoque establece, entonces, una imbricación concatenada, tanto de los tiempos como de las estrategias, impidiendo que ambos se vean de manera lineal o aislada. La adaptación de la figura de Dougan nos es útil, no solo para analizar lo que está sucediendo en El Salvador, sino también porque permite organizar un diseño de intervención coherente y renovado hacia la paz social, considerando los retos del futuro. Tal como la hemos empleado, la herramienta nos ayuda a valorar,

Gráfica 3

Hacia la construcción de paz social



Fuente: elaboración propia, con base en el paradigma anidado de Margaret Dougan.

69. El paradigma anidado es una herramienta metodológica de Margaret Dougan. Cfr. Visión estratégica de Fundación Propaz, Guatemala. Mimeo.

por ejemplo, por qué las numerosas intervenciones de prevención social de la violencia que se implementaron con anterioridad —que se mueven en el nivel del subsistema y del sistema— pudieron estar muy bien intencionadas pero no rindieron los frutos esperados, pues no atendieron el nivel de la crisis (sino únicamente desde la perspectiva securitaria, y no bajo un enfoque integral de construcción de paz social). Al mismo tiempo, ilustra los riesgos de establecer acciones solo en el nivel de la crisis (tregua entre pandillas), sin afianzarlas en el marco de otras estrategias clave para lograr sostenibilidad y arraigo del proceso.

Para seguir este enfoque holístico de trabajo, se requiere el concurso de diferentes actores y sectores sociales, quienes deberán actuar en un marco de trabajo que cuente con respaldo político institucional, direccionalidad estratégica, recursos humanos y financieros y legitimidad social.

Se requiere de una respuesta institucional y estructural que asuma los resultados a que ha dado lugar la tregua y comience a desmontar las causas profundas de la violencia. En ese sentido, es preciso seguir trabajando en la creación de estrategias que reduzcan otros hechos delictivos que siguen afectando la percepción de seguridad entre la ciudadanía. Destaca que aún no se ha controlado eficazmente el delito de extorsión. Esto, como es obvio, genera desconfianza ciudadana hacia el proceso, hacia sus actores y/o hacia las autoridades encargadas del orden público; contribuye, además, a que algunos sectores sociales efectúen generalizaciones que deslegitiman los resultados de la tregua. Para lograrlo, se necesita respaldo de parte de los diferentes sectores del país, pero también a nivel internacional para perseguir el delito dentro de marcos legales vigentes y respetuosos de los derechos humanos, pero al mismo tiempo garantizar el apoyo a opciones que ofrezcan alternativas reales para la sobrevivencia y desarrollo de los jóvenes (educación, empleos decentes, oportunidades para el emprendedurismo y autoempleo, entre otros).

Es imperioso abordar inteligente y decididamente el tema de la criminalidad organizada, procurando desmantelar estructuras delictivas en distintos niveles operativos; la experiencia acumulada por otros países puede ser empleada de manera constructiva en el país.

En otro plano, también es necesario considerar que la institucionalización del proceso de reducción de la criminalidad y la violencia pasa por la incorporación de una visión etaria y de género. Actualmente se toman las mismas medidas para todos los integrantes de las pandillas, aun cuando estas están conformadas por adolescentes, jóvenes, adultos jóvenes, etc. Asimismo, no se valoran las opiniones de las mujeres pandilleras, las familias de las pandillas, u otros actores vinculados con el mundo pandilleril, como si la problemática fuera exclusiva de los miembros varones de estas agrupaciones.

Se requiere mayor claridad metodológica, seguimiento a acciones y sostenibilidad del trabajo en los territorios. Esto también conlleva apoyo técnico y financiero para los alcaldes.

Se considera que para la sostenibilidad del proceso de reducción de la violencia y la criminalidad en El Salvador se requieren actores que faciliten procesos y que actúen como conectores entre grupos y/o sectores antagónicos o diferenciados.

Como se ha dicho, los comicios presidenciales tendrán lugar en febrero de 2014. Además de que no todos los candidatos electorales apoyan de manera decidida y clara el proceso de tregua, es un riesgo que durante la campaña electoral se manipulen acciones con fines puramente partidistas. Asimismo, con el mero cambio de administración gubernamental, la comisión facilitadora del diálogo entre las pandillas puede perder la confianza de las autoridades, lo cual es un ingrediente indispensable para la acción mediadora. Es de particular riesgo que las autoridades penitenciarias minimicen su apoyo o recurran a prácticas penitenciarias nocivas, que atentan contra los derechos de todos los privados de libertad, sin distingo de edades, sexo o de si son pandilleros o no (denominados «civiles»).

Para la institucionalización del proceso es necesario, en síntesis, que se siga la estrategia de creación, apoyo y sostenibilidad de los esfuerzos en torno a los municipios libres de violencia; que quien resulte electo presidente adopte con decisión y voluntad política una posición favorable al respecto de este proceso de reducción de la violencia y la criminalidad, contribuyendo, en los próximos cinco años, a su profundización y perfeccionamiento mediante políticas públicas con visión estratégica y de construcción de paz social; que los distintos sectores y actores sociales se apresten a buscar, mediante el diálogo y la concertación, consensos mínimos que enrumben el proceso hacia un derrotero común, que todos estén dispuestos a impulsar porque confían en él y comparten la visión estratégica; que existan mecanismos sistemáticos de generación de confianza y monitoreo del proceso, realimentándolo con información transparente y oportuna.

2. El involucramiento de la sociedad

Al hablar de involucramiento de la sociedad no estamos refiriéndonos a que las personas formen parte de la tregua, interlocutando de manera directa con las pandillas. A lo que se hace referencia es a la necesidad de que la sociedad se involucre en un proceso mucho más amplio de reducción de la violencia, en todos sus órdenes. Un proceso semejante conlleva, necesariamente, participación ciudadana, sobre todo porque imbrica al conjunto de los actores y de las relaciones que estos portan, transformándolas. Para que los políticos y las autoridades públicas cambien su discurso y su práctica manodurista es preciso que la sociedad también cambie, respaldando una opción política que preconice un abordaje de la violencia y la criminalidad que no sea violento, sino que más bien refuerce el respeto de los derechos humanos y, consecuentemente, del Estado de derecho. El involucramiento de la sociedad también apunta a transformar las percepciones negativas y la estigmatización (pandillofobia) sobre los grupos sociales que integran las pandillas.

La construcción de la paz social implica generar acciones de diversa índole que profundicen el proceso de transformación positiva de las pandillas, dotándolo de sostenibilidad y mayor arraigo comunitario. Es necesario granjear mayor legitimidad política y social para la tregua, generando acciones que, por un lado, minimicen los obstáculos que enfrenta el proceso y, por el otro, amplíen sus resultados positivos y los hagan sostenibles. Entre dichas acciones ocupa un lugar primordial el diálogo, aunque también se precisan acciones comunicacionales y de sensibilización ciudadana que, desde un carácter incluyente, movilicen voluntades conjuntas hacia la inserción, reinserción y rehabilitación de jóvenes en alto riesgo social, miembros de pandillas y sus familias.

Resulta indispensable implementar estrategias claras de trabajo psicosocial a favor de las víctimas de la violencia homicida que se ha vivido. Al hablar de víctimas, en situaciones tan complejas como la salvadoreña, es necesario aclarar que no se puede establecer de manera rígida y dicotómica la dupla víctima-victimario, sobre todo porque es muy frecuente que un solo individuo porte esta condición dual a la vez. No obstante, por muy complejo y profundo que sea el trauma individual y social, es necesario que la voz de este conglomerado social comience a escucharse y que sus problemáticas de diversa índole sean tomadas en cuenta y abordadas, con miras a buscarles solución. Adviértase que en un esquema de prevención social de la violencia, en el marco de procesos de construcción de paz social, el tratamiento adecuado a las víctimas y el emprendimiento de acciones de reconciliación son asideros firmes para la no ocurrencia de nuevos ciclos de violencia en el futuro, por diversas y quizás nuevas causas.

La falta de atención a las víctimas, por un lado, así como el hecho de que otros jóvenes marginalizados y vulnerables que no son pandilleros no sean tomados en cuenta en acciones integrales a favor de las juventudes en general, podría impedir procesos más sostenibles e integrales de prevención e incluso de reconciliación social; podría profundizar los niveles de incomprensión y descontento hacia las acciones que el Gobierno u otros entes (de sociedad civil, de la iniciativa privada, de la cooperación internacional o las iglesias, entre otros) realicen a favor de las y los pandilleros. En ese sentido, es importante que las acciones enmarcadas en políticas, programas y pro-

yectos tomen de nuevo el paradigma de construcción de paz social, basándose en la potenciación de lo que conecta y evitando, consecuentemente, lo que desune y genera nuevos conflictos.

Para lograr un mayor involucramiento de la sociedad en este proceso de reducción de la violencia y la criminalidad es preciso que la ciudadanía perciba mayor confianza en el proceso, en el rol de las autoridades y de otros actores clave vinculados. Para el efecto, se requiere la emergencia de más y mejor información, minimizando percepciones confusas y/o negativas al respecto. También es preciso que el público/ciudadanía deje de percibir que no hay direccionalidad estratégica visible al respecto del proceso; y, si la hay, es necesario que se conozca el rumbo, la ruta de las grandes líneas de política que indican hacia dónde se va.

Falta también el involucramiento de otros actores, quienes ven el proceso como algo poco transparente o muy cerrado (secretismo). Algunos de estos actores podrían apoyar si se les abriera la posibilidad de hacerlo, bajo un norte estratégico común.

Finalmente, persiste la crítica de algunas organizaciones de la sociedad civil al respecto del proceso. Si bien estas críticas en muchas ocasiones son bien intencionadas y positivas, permean a otros segmentos sociales (la ciudadanía en su conjunto, por ejemplo), infundiéndoles confusión y contribuyendo a que se releve una visión cortoplacista, en desmedro de una visión de proceso de mayor duración. Las críticas también dan por sentado verdades «incuestionables», apoyando enfoques parcializados y haciendo que en el imaginario social prime la percepción de desconfianza hacia la tregua. Muchos de los señalamientos también ostentan un déficit de propuesta, pues se decantan por evidenciar lo negativo, los errores, las dificultades, sin proponer alternativas (o asumiendo explícita o implícitamente que el camino para luchar contra la violencia es la mano dura, al amparo del derecho penal del enemigo). De ahí la importancia de abrir espacios de diálogo plural e incluyente en donde se puedan abordar los desafíos, los dilemas, y contar con información y enfoques diversos que contribuyan al planteamiento de una visión sobre la complejidad más representativa de la realidad.

3. Mantener el control para evitar la violencia y la criminalidad asociada con el mundo pandilleril

No todos los pandilleros se avienen ciento por ciento a la tregua. Hay miembros de clicas o clicas enteras que aún no están convencidos del todo de aquello que han acordado sus máximos líderes. También hay jóvenes pandilleros que, sin que medie una instrucción expresa de sus voceros, es decir, de manera individual o unilateral, toman la decisión de cometer delitos. Asimismo, hay jóvenes «sospechosos» de ser pandilleros que siguen cometiendo delitos. En el primero de los casos, es decir, cuando un pandillero no obedece la línea de los máximos dirigentes, las agrupaciones pandilleriles aplican sus propios métodos de corrección, que suelen ser violentos.

En ese sentido, uno de los principales retos es atender la emergencia de conflictos que, en el contexto tan volátil existente, pueden escalar con suma facilidad y generar violencia, inestabilidad e incluso episodios de ingobernabilidad. Ya en el pasado las pandillas han tenido el suficiente poder como para paralizar el país; ese tipo de situación está presente en la siguiente reflexión emitida por un pastor evangélico que conoce el mundo de las pandillas y que, con base en este conocimiento, analiza como riesgo el hecho de que no se controle adecuadamente la situación. «[En septiembre de 2010 se midió] el poder de la amenaza de las pandillas y el poder militar del Estado, y la gente de amplios sectores no confió en el Estado; vio las tanquetas y los helicópteros volando, pero tuvo más temor a las pandillas. A esos elementos hay que prestar atención, porque si la tregua se rompe, a la sociedad le espera una situación muy difícil de controlar. Las pandillas querrán demostrar que no están debilitadas, y querrán usar una voz más fuerte. Es la lógica de ellos».[70] Es importante mencionar que los conflictos a los que aquí se hace referencia se pueden dar tanto a nivel local como

70. Entrevista de Roberto Valencia con el pastor Mario Vega, publicada el 10 de septiembre de 2012. Énfasis nuestro.

nacional, de ahí la importancia de actuar en los diferentes niveles territoriales, desde un enfoque estratégico y complementario (de lo local a lo nacional, pero también desde lo nacional a lo local, en un camino de doble vía).

La tregua no es una alternativa a la vigencia del Estado de derecho sino debe ser vista como una oportunidad para cortar el ciclo de violencia que impide su consolidación. La reducción de la violencia criminal en torno a las pandillas (tanto la violencia generada por ellos como aquella que se comete contra ellos) constituye una oportunidad que depende de que los actores logren converger en torno al tema.

Esta convergencia se posibilita en los territorios, dado que en ellos confluyen personas, espacios geográficos y dinámicas propias cuyo carácter local es particular y, a la vez, diferente con relación a lo que sucede en otros espacios, incluso aledaños. En los territorios es donde efectivamente operan las pandillas: es allí, entonces, donde se pueden generar acciones concretas, inmediatas, eficaces que, desde una visión estratégica de país, contribuyan a su transformación, de agrupaciones violentas y delictivas, a agrupaciones de jóvenes que se vean a sí mismos como ciudadanos constructivos, y actúen en consecuencia.

Recuadro 1

¿Qué implica el enfoque de construcción de paz social?

- Una **visión integral** del fenómeno de conflicto y violencia que se quiere transformar; en este caso, conlleva la necesidad de ver el problema de las pandillas como un fenómeno social, no solo y exclusivamente desde el enfoque securitario.
- La integralidad también implica la necesidad de incluir en el análisis todas aquellas perspectivas diferenciadas que provienen de actores y sectores también diferenciados, portadores de opiniones distintas y de intereses disímiles y a veces contrapuestos sobre la misma problemática. El enfoque de construcción de paz conlleva, entonces, una **perspectiva incluyente para alcanzar el cambio social.** En el caso salvadoreño, no es posible pretender solo hablar de las pandillas, sino es necesario, por la naturaleza social del problema, hablar con ellas. La tregua promulgada en marzo de 2012, así como anteriores esfuerzos de acercamiento y diálogo con estos grupos indican que sí se puede—e incluso se debe—establecer este tipo de esfuerzo.
- Del enfoque integral se desprenden **estrategias concatenadas** que aseguran la atención de problemas que se mueven en distintos niveles, pero con una **visión holística e interdependiente**: desde la inmediatez de la crisis, hasta el planteamiento de transformaciones en los subsistemas sociales y el sistema. Ello demanda que las crisis no sean atendidas de forma aislada, sino con la mirada puesta en el mediano y largo plazos.
- Es preciso procurar la **transformación de las relaciones de los individuos**, grupos y sectores de una u otra forma implicados en el conflicto y en la violencia que se están tratando de revertir. Esa transformación contribuye a que la emergencia de nuevos conflictos sea justamente abordada mediante métodos no coercitivos ni violentos, cimentando un ciclo virtuoso de abordaje positivo. La transformación pasa ineludiblemente por el restablecimiento o la construcción de confianza entre dichos individuos, grupos y sectores (cohesión social).
- Es preciso una **visión de proceso** con una direccionalidad estratégica y un norte claros. Esta clase de visión implica la comprensión y la aceptación de que las transformaciones sociales no se alcanzan con celeridad, pero que al mismo tiempo es preciso apuntalar procesos y acciones concretas que agilicen el cambio. Asimismo, conlleva la comprensión de que los procesos sociales son perfectibles y que es preciso, en el camino, mantener análisis permanentes para mejorar.
- Un proceso y un enfoque semejantes ayudan a comprender que, **por acumulación, pequeñas paces locales contribuyen al logro de la paz en un nivel macro social.** Esta paz tampoco consiste en un estado idílico de armonía, sino consiste, fundamentalmente, en una sociedad en la que los individuos y los colectivos humanos aprenden a dirimir sus diferencias de maneras no violentas, alcanzando consensos amplios sobre el tipo de bienestar que demandan y sobre cómo habrán de alcanzarlo.
- **El ser humano está en el centro de los procesos de construcción de paz.** No se puede construir paz si no se respeta la dignidad humana, valor fundamental que se encuentra en la base, el desarrollo y garantías efectivas de los derechos humanos. Estos derechos son universalmente válidos para todo ser humano, sin distinción alguna (edad, sexo, religión, pertenencia étnica, ubicación geográfica, ser o no ser pandillero…).

Referencias bibliográficas

- Aguilera Peralta, Gabriel (s/f). «Enfrentar la violencia con "mano dura": políticas de contención en Centroamérica». En: http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientolberoamericano-58.pdf Consulta en Internet del 19 de julio de 2013.
- Conferencia Episcopal de El Salvador. Posición de la Conferencia Episcopal de El Salvador ante el fenómeno de las pandillas en nuestro país. 11 de mayo de 2013.
- Dudley, Steven (12 de julio de 2013). «5 Diferencias Entre las Treguas Entre Pandillas de El Salvador y Honduras», en In Sight Crime. Véase http://es.insightcrime.org/analisis/5-diferencias-entre-las-treguas-entre-pandillas-de-el-salvador-y-honduras Consulta en Internet del 18 de julio de 2013.
- Dudley, Steven (2013). The El Salvador Gang Truce and the Church. What was the role of the Catholic Church? American University of Washington, Center for Latin America & Latino Studies and In Sight Crime. Clals White Paper Series No. 1, May 5 2013.
- Fundación Propaz (2003). *Visión estratégica de Fundación Propaz*, Guatemala. Mimeo.
- Galtung, J. (1991). *Peace by Peaceful Means.* Oslo: Interational Peace Research Institute.
- Garrett, Linda. *Chronology of Peacemaking.* Center for Democracy in the Americas. Véase en: http://www.democracyinamericas.org/el-salvador/el-salvador-resumen-mensual/?cat=el-salvador-resumen-mensual
- O'Donnell, Guillermo. *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para la discusión.* Universidad de Notre Dame. Texto preparado para el proyecto «La Democracia en América Latina», propiciado por la Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD).
- Organización Panamericana de la Salud (1998). *La violencia juvenil en las Américas.* Washington D. C.
- PNUD (2009). Abrir espacios a la seguridad ciudadana y al desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. Bogotá: PNUD.
- Salazar Ugarte, Pedro (2012). *Crítica de la mano dura.* México: Océano.
- Waller, Irvin (2007). *Menos represión, más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia.* México: Institutito Nacional de Ciencias Penales.
- Zinecker, Heidrun. Más muertos que en la guerra civil. El enigma de la violencia en Centroamérica. Universidad de Leipzig, Alemania. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, abril de 2012.