



Woodrow Wilson International Center for Scholars
Washington, D.C.

El naufragio de una tregua

Óscar Martínez¹

Ponencia presentada en el seminario “*What Happens When Governments Negotiate with Organized Crime? Cases Studies from the Americas*”, organizado por el *Woodrow Wilson International Center for Scholars* y llevado a cabo en Washington D.C., Estados Unidos, el 30 de octubre de 2013.

Washington, D.C.
Octubre de 2013

¹ Óscar Martínez es coordinador de Sala Negra de Elfaronet

Este es el relato de un pacto que, luego de haber salvado más de 2,000 vidas, quedó a la deriva. Esta es la historia de un pacto entre las dos principales pandillas que operan en El Salvador y el Gobierno; la historia de un pacto que, cada vez con más prisa, se diluye y da paso a los altos índices de homicidios a los que El Salvador está habituado desde finales del siglo pasado.

El año 2011 fue uno de los años más violentos de los que se tiene registro oficial desde que en 1992 la guerra civil salvadoreña terminó gracias a un acuerdo de paz entre el Gobierno y la Guerrilla. El año 2011 fue también el año en que El Salvador, gracias a sus cifras entre 2004 y 2009, subió a lo más alto del podio de la violencia mundial. En 2011, 4,371 personas fueron asesinadas en el país más pequeño del triángulo norte centroamericano, el país que apenas supera los seis millones de habitantes en su territorio. Ese mismo año, el proyecto Small Arms Survey, luego de haber medido los índices de homicidios salvadoreños durante cinco años, calificó a El Salvador como el país más violento del mundo en índice de homicidios por habitantes: 62 de cada 100,000 salvadoreños eran asesinados cada año. El promedio de América ronda los 15 homicidios por cada 100,000 habitantes; el promedio de Europa, los tres. El Salvador, repito, tuvo 62.

Al menos desde 2003, cuando El Salvador era gobernado por Francisco Flores, el tercer presidente de derecha que gobernó luego de la firma de la paz, las pandillas Barrio 18 y Mara Salvatrucha 13 fueron mencionadas como la causa principal de la escalada de homicidios en el país. Tanto que en julio de ese año, Flores montó un show en una de las colonias dominadas por el Barrio 18, la colonia Dina, y con un grafiti de la pandilla a sus espaldas lanzó un plan de seguridad llamado “Mano dura”, que fue un cascarón discursivo que nunca tuvo una base escrita. Era la directriz para la Policía de detener a cuanta persona de aspecto pandillero transitara por las calles. A un año del plan, más de 19 mil jóvenes fueron detenidos por la Policía, y más de 17 mil fueron liberados a los pocos días por jueces que no podían encarcelarlos por el inexistente delito de “parecer pandillero”. Flores gobernó hasta 2004 con la misma línea de manodurismo absurdo; y entonces llegó su sucesor, siempre del partido Arena, Antonio Saca, quien lejos de enmendar el camino renombró a su estrategia de combate a los homicidios como “Súper Mano Dura”. Otro cascarón. En junio de 2009, Saca entregó el país con la tasa de 62 homicidios por cada 100,000 habitantes que nos llevó a encabezar el peor podio posible. Por primera vez, El Salvador tuvo un presidente de izquierda en junio de 2009. El actual presidente, Mauricio Funes, llegó al poder, y durante su primer año, las pandillas no fueron un tema central en la estrategia de seguridad. 2010 fue otro año sangriento: 3,987 personas fueron asesinadas. Pero 2011 fue mucho más allá, al superar con

creces el umbral de los 4,000 cadáveres producto de la violencia.

Las pandillas volvieron al centro del discurso de seguridad. La orden presidencial de mantener a los militares en las calles formando patrullas conjuntas de seguridad pública con los policías aún sigue vigente. A finales de ese sangriento 2011, Funes hizo una movida política poco discreta: el primer presidente de izquierda que el país haya tenido nombró como ministro de Seguridad y Justicia al que era entonces ministro de Defensa, el general David Munguía Payés. Todo apuntaba a que un nuevo episodio de manodurismo iniciaría. Aún siendo ministro de Defensa, Munguía Payés había anunciado que lo acusarían de "gorilismo", porque propondría al presidente que los militares se encargaran de la seguridad pública en ciertas zonas de pandillas para las que también proponía suspensión de ciertas garantías constitucionales, toques de queda y cateos a viviendas sin autorización judicial.

Munguía Payés, en un principio, sostuvo, como ministro de Defensa y también como ministro de Seguridad y Justicia, que el 90 por ciento de los homicidios en el país se debía a la guerra entre pandillas.

Y aquí es merecida una pausa para resumir, en un ejercicio de contener la complejidad, qué son las pandillas Barrio 18 y Mara Salvatrucha. No se trata de grupos de adolescentes que con solamente armas cortas generan escaramuzas aisladas. Se trata de dos pandillas antiguas, nacidas en el sur de California. Una, El Barrio 18, en los años 50, como heredera de una pandilla aún más vieja llamada Clanton 14. La otra, La Mara Salvatrucha, a finales de los 70, y principalmente por hondureños y salvadoreños. Ambas son pandillas que generaron liderazgos entrenados bajo el sistema de pandillas sureñas de California, de rituales de iniciación, de control de territorio para venta de drogas y extorsión y de comprensión de la importancia de dominar las cárceles para imponer sus reglas a sus cuadros en las calles. Desde finales de los 80, y principalmente en el año 92, el Gobierno estadounidense implementó planes de deportación de jóvenes con récord pandillero. Cientos de salvadoreños, hondureños y guatemaltecos, pandilleros veteranos muchos de ellos, fueron deportados en esos años a países donde aún había guerra civil, donde abundaban los huérfanos y para los que los débiles estados centroamericanos no tenían ningún plan de acogida. A día de hoy, en palabras del presidente Mauricio Funes, esos cientos de jóvenes se han transformado en El Salvador en 60 mil miembros activos de las pandillas Barrio 18 y Mara Salvatrucha 13, pandillas que incluso en su encarcelamiento han sido separadas en penales exclusivos para sus miembros.

Los primeros meses de 2012, ya con el general en retiro como ministro de Seguridad y

Justicia, cada día eran asesinados 13 salvadoreños.

Por eso, todo fue sorpresa el domingo 8 de marzo de 2012, cuando la Policía registró seis homicidios; y luego el lunes 9 de marzo, cuando fueron dos; y el martes, con tres homicidios en todo el país. El número de homicidios diarios se estabilizó alrededor de los cinco, nueve menos que antes de ese domingo 8 de marzo. El Salvador pasó a ser un país con una tasa de homicidios más parecida a la de un país normalmente violento en Latinoamérica: 33 asesinados por cada 100 mil habitantes.

Esa semana de marzo de 2012, tras una investigación de las razones del impresionante desplome de la violencia asesina, publicamos en ElFaro.net el primer texto que consignaba la verdadera razón: "Gobierno negoció con pandillas reducción de homicidios", fue el encabezado. Expedientes penitenciarios nos confirmaron que una noche antes del primer día de la reducción, 30 líderes de las dos pandillas fueron trasladados desde el penal de máxima seguridad hacia penales de menor seguridad, donde es conocido que los pandilleros tienen teléfonos celulares para comunicarse con sus estructuras en las calles. Fuentes internas de las pandillas nos relataron las órdenes recibidas desde los penales, que exigían congelar los asesinatos pendientes hasta nuevo aviso, porque estaban dialogando con el Gobierno.

Durante tres días, el Gobierno no dijo nada. Ni una palabra. Ni el general en retiro ni el presidente aparecieron en ningún acto público. Cuando finalmente el ministro Payés se pronunció dijo que el Gobierno no estaba negociando con ninguna pandilla, y entregó tres razones para justificar el traslado de los reos y la reducción de homicidios: A) El obispo castrense, monseñor Fabio Colindres, le había hecho llegar una "súplica" para que trasladara a algunos reos de cárcel por "razones humanitarias". B) El Gobierno había detectado un plan de las pandillas para ingresar 24 misiles antitanque Law al país con los que pretendían volar el perímetro de la prisión de máxima seguridad y protagonizar una "fuga masiva". El ministro no explicó cómo el trasladarlos a penales de menor seguridad podía reducir los riesgos de fuga. Y C) En un intento por engañar utilizando la Ley Penitenciaria, dijo que algunos reos ya habían cumplido el 10 por ciento de su condena en máxima seguridad, y que esa legislación lo obligaba a sacarlos. Al contrario, esa ley estipula que los reos que son llevados a máxima seguridad tienen que cumplir, como mínimo, el 10 por ciento de su pena en esos recintos especiales.

El Gobierno mantuvo esa complicada versión incluso cuando casi una semana después el mismo presidente de la República, Funes, la repitió, agregando que también jugaba un papel importante una mejorada operatividad policial, que nunca fue explicada con un argumento

concreto.

A la ecuación se agregó un ex comandante guerrillero, amigo personal y ex asesor del general en el Ministerio de Defensa, Raúl Mijango. Este civil fue presentado por las autoridades salvadoreñas como uno de los mediadores entre las pandillas. Mijango llegó a decir en sus primeras interlocuciones ante el país, que lo que había ocurrido con la reducción de homicidios era “un milagro”. Mijango aún es el principal interlocutor con las cúpulas encarceladas de ambas pandillas.

El show mentiroso del Gobierno terminó cuando seis meses después de aquel domingo milagroso, Mijango y el general Payés reconocieron a El Faro.net que todo se trataba de una estrategia cuidadosamente elaborada en el despacho del ministro y avalada por el presidente Funes. La razón, según Payés, de haber mentido era que en aquel momento no hubiera contado con el apoyo popular para la causa. “Me iban a preguntar, ¿por qué sacó de máxima seguridad a los 30 asesinos más despiadados del país? Y yo no iba a tener qué contestar”, dijo el general a mis colegas periodistas José Luis Sanz y Carlos Martínez. Pero aseguró que actuó bajo la lógica de que “quien controlara la guerra entre pandillas controlaría el 75 por ciento de las muertes en el país”. En ese mismo texto, Mijango, el ex guerrillero mediador de la tregua, reconoció que lo de incluir a un obispo como parte de los negociadores fue una estrategia para crear un escudo ante los sectores más conservadores del país que, cito, “si les pones a un sacerdote delante es como si les desconectaras parte del cerebro: dejan de hacer preguntas”.

Para ese septiembre de 2012, el general Payés se animó a hablar respaldado por un promedio diario de homicidios que había sido reducido a menos de la mitad del que se registraba antes del inicio del pacto. El Salvador era un país con mucha menos muerte, con un promedio de 5.5 homicidios diarios.

Pero aquel ramalazo de sinceridad fue uno solo. El presidente no apoyó las revelaciones que hizo su ministro y se mantuvo firme, como ahora mismo, en decir que su Gobierno nunca negoció con las pandillas, pese a que incluso el secretario general de la Organización de Estados Americanos, José Miguel Inzulza, había recibido un pliego de peticiones que los pandilleros habían hecho llegar al Gobierno para mantener la reducción de homicidios. Algunas de esas peticiones, como más prerrogativas en los inhumanos penales salvadoreños, o el retiro de los militares de los perímetros de las cárceles, han sido concedidas.

Si a día de hoy hacemos un cálculo de qué hubiera ocurrido en El Salvador sin la tregua, qué hubiera ocurrido si El Salvador mantenía su ritmo de muerte, podemos decir que el pacto entre el Gobierno y las pandillas ha salvado más de 2 mil vidas, y podemos decir que el presidente de El Salvador es un mandatario que, en un año preelectoral y ante una población que aborrece la figura de los pandilleros, no está dispuesto a reconocer su participación ni la de sus funcionarios, no está dispuesto a timonear el polémico barco.

Nada importó que en los siguientes meses algunos funcionarios como el que era viceministro de Seguridad y Justicia, Douglas Moreno, aceptara haberse reunido con pandilleros para escuchar las demandas a cambio de las que aceptarían mantener la tregua.

Nada importó tampoco que los pandilleros demostraran que también habían aprendido la lección de que los cadáveres son un poderoso activo político de negociación.

En mayo de este año, la Sala de lo Constitucional del país declaró inconstitucional que dos militares en retiro ocuparan cargos que debían estar destinados a civiles. Así, el general Payés y a quien él había nombrado como director de la Policía Nacional Civil tuvieron que abandonar sus cargos. La tregua perdía a su principal promotor que, renombrado como ministro de Defensa, poco podía entonces meter las manos en los temas relacionados con la seguridad pública y las medidas sobre las prisiones. Sobretudo sin el respaldo de un presidente que ya entonces estaba decidido a bajarle perfil a la incómoda tregua.

Casi un mes después de la salida de Munguía del Ministerio de Seguridad y Justicia, El Salvador vivió uno de sus días más violentos en las últimas dos décadas. El miércoles 3 de julio, 27 personas fueron asesinadas en solo 24 horas. El país vivió un día en el que el promedio diario de asesinatos que existía previo a la tregua fue duplicado.

"Supongo que esto quería el 70% de la población: sangre y muertos", dijo el mediador Mijango en una entrevista con mi periódico. Según él, ese día sangriento se debió en gran parte a "los obstáculos" que el nuevo gabinete de seguridad estaba poniendo a su mediación. El nuevo ministro de Seguridad y Justicia, Ricardo Perdomo, no tenía un discurso amigable con la tregua, eliminó el acceso irrestricto de Mijango a las prisiones y prohibió la salida de los líderes pandilleros a eventos públicos (como participaciones en populares cultos religiosos televisados).

A partir de aquel miércoles rojo, la tregua nunca volvió a ser lo mismo. Las autoridades policiales revelan que el promedio de homicidios aumentó a 6.5 diarios, pero eso es solo gracias a los primeros meses del año, pues desde agosto el promedio ronda los 8 homicidios

al día, y ahora mismo ya van tres días seguidos en los que se registran 9 homicidios.

Si durante 2012 y principios de este 2013, la tregua ocupó titulares de noticieros y periódicos en el país, ahora mismo la tregua ha dejado de existir en el discurso mediático así como en el discurso de la clase gobernante. Se habla de las elecciones venideras y se habla de los asesinatos diarios como si fueran los asesinatos de siempre, la normalidad que desde hace años define a El Salvador. La única insistencia en mencionar la tregua es la que prevalece en la publicidad del partido de derecha, Arena, que se empeña en recordarle a los futuros votantes que el FMLN "pactó con criminales".

¿Cómo hemos podido dilapidar un pacto que evitó miles de asesinatos en El Salvador, miles de familias en luto?

En primer lugar, hay que recordar que la tregua inició como una sarta de mentiras que se le dijeron a la población. La primera publicidad negativa de un acuerdo con pandilleros vino de parte del Gobierno. "No negociamos con criminales", "jamás he autorizado a nadie de mi gabinete para que negocie con pandilleros", "este Gobierno nunca se ha sentado con asesinos", fueron algunas de las frases que vinieron de boca del ministro y del mismo presidente. Y si bien hubo un intento de sincerarse de parte del general Payés, no fue un golpe de timón en la dinámica discursiva, pues el presidente silenció todo intento de contar la verdad cuando contradijo a Payés, o cuando deslegitimó al viceministro de Seguridad y Justicia que había relatado cómo el presidente estaba al tanto de todas sus reuniones, incluidas aquellas con pandilleros en el marco de la tregua. Al Gobierno nunca le gustó su propia tregua, o al menos eso nos han hecho creer. La obstinación del presidente Funes que, incluso en su discurso ante Naciones Unidas de este año, volvió a atribuir a la buena capacidad policial la reducción de homicidios llega a niveles del absurdo. Pocas semanas antes el director de su Policía nos había explicado que "casi el 100% de la reducción de homicidios se ha debido a la tregua entre pandillas". ¿Por qué la población iba a confiar en una tregua en la que ni siquiera el Gobierno confiaba? ¿Por qué iban a confiar en una tregua sobre la que ni siquiera los gobernantes se ponían de acuerdo? ¿Por qué apoyar un proceso que el mismo presidente parece repudiar?

En segundo lugar, la tregua es, siendo generosos, una estrategia, pero jamás una política pública. Es una estrategia irregular, que cada quien entiende a su manera. A estas alturas, no existe un papel que defina qué es la tregua según el Gobierno salvadoreño. A estas alturas, el documento más oficial sobre este proceso es el que se le entregó a Insulza, un pliego de peticiones de los líderes de las dos pandillas para el Gobierno. A estas alturas lo único que

nos indica que la tregua sigue es que los homicidios no han vuelto a ser 14 diarios y que los líderes de las pandillas continúan fuera de máxima seguridad. Por lo demás, cada alcalde que se ha involucrado con el proceso lleva la tregua de una forma completamente distinta a como la lleva otro alcalde, unos con apoyos, otros solos, unos con éxito, otros con un rotundo fracaso. Y, como evidentemente la tregua no es una política pública con indicadores, con cronograma, con visión ampliada de combate a distintas figuras delictivas de las pandillas, no hay manera de medir su éxito. ¿Cuándo se esperaba que ocurriera qué cosa? ¿Vamos atrasados o avanzados en el cumplimiento de las metas esperadas? Los líderes de las pandillas, a través del mediador Raúl Mijango, por ejemplo, han repetido que aún no están listos para dejar el delito de las extorsiones a la población salvadoreña. ¿Cómo es posible que la población se sienta satisfecha con unos tipos que le anuncian que seguirán extorsionándolos? ¿Es posible negociar con un grupo que nunca dejó de extorsionar?

La tregua fue una oportunidad única que, evaluó yo, solo puede naufragar hacia su fracaso. La tregua fue la oportunidad de socializar un problema que tiene que ver con todos y del que todos hemos sido culpables en alguna medida. La tregua fue la oportunidad de entender la dinámica social impuesta por las pandillas en las comunidades, de dar un conducto de salida real a los pandilleros que quisieran dejar la pandilla, y de implementar políticas públicas de intervención radical en las comunidades que antes eran zonas de guerra y que con la tregua se convirtieron incluso en sitios donde los guías eran los propios líderes criminales obligados a cooperar por sus jefes encarcelados. Eso pudo ser, y eso es lo que no fue.

Por otro lado, el naufragio de este proceso, su orfandad, nos deja al pie de un despeñadero del que pocas cosas buenas pueden venir.

Si algo nos dejó claro el miércoles rojo es que los líderes pandilleros han aprendido que su activo político son los cadáveres. Menos cadáveres en las calles es concesión; más cadáveres es presión. Esa es una lección que difícilmente van a olvidar en las pandillas. ¿Qué ocurriría si los principales líderes pandilleros son devueltos a máxima seguridad? Esto es algo que no parece descabellado, sobre todo tras un período de elecciones que son encaradas por la derecha como una oportunidad de mostrarse radicalmente más duros que la izquierda en el discurso y las medidas simbólicas contra las pandillas.

Por otro lado, un período pre electoral donde el ataque contra la opción de "negociar con delincuentes" será repetido una y otra vez puede ayudar a desechar la idea de que la negociación con los líderes de esas decenas de miles de pandilleros puede ser una vía de acción. El regreso al manodurismo, la apuesta por medidas de represión sin una contraparte

poderosa de prevención y rehabilitación pueden ser un camino fácilmente vendible a la población bajo el argumento de que ya se intentó durante casi dos años por la vía de la negociación, de la "mano blanda", y no dio resultados. Si los pandilleros utilizan su sangriento activo político y la campaña enarbola el desprecio por la vía de la negociación, el regreso a los planes radicales de combate directo puede ocurrir de manera acelerada.

Si este barco finalmente se hunde, El Salvador tendrá a dos pandillas más fuertes de lo que eran antes. Las pandillas nunca han sido un monstruo con pies y cabeza, sino más bien una confederación de pequeños grupos, clicas, que se rigen por reglas generales establecidas, pero que tienen un buen margen de acción para tomar decisiones y rumbos distintos. Muchos de los investigadores policiales y fiscales que trabajan resolviendo asesinatos vinculados a pandillas suelen decir que la mayor cantidad de homicidios entre estos grupos son cometidos por pandilleros de una pandilla contra miembros de su propia pandilla, por sospechas de traición o intrigas de poder. Sin embargo, a partir del 8 de marzo de 2012, cuando aquella treintena de líderes de las dos principales pandillas fueron trasladados de un penal y reunidos en otro donde tenían comunicación entre ellos y con sus clicas en las calles, la historia parece haber cambiado. Las pandillas son ahora grupos mucho más fuertes y con un liderazgo más total por parte de pequeñas cúpulas que consensuaron un rumbo. Más de 10 líderes de clicas han sido asesinados dentro de las prisiones desde el inicio de la tregua. Todo apunta a que se trata de una purga de aquellos que no quisieron formar parte de la nueva directiva criminal. Basta ver cómo los líderes designaron a ciertos voceros que, rodeados por el resto de las cúpulas, son quienes se encargaron de dar entrevistas a los medios de comunicación.

Ante un escenario de abandono del proceso, de constante incremento de los índices de homicidios y de un ambiente pre electoral cargado de sentido negativo para la tregua, todo apunta a que este pacto que inició hace ya casi dos años está condenado a su naufragio. Todo apunta a que lejos de buscar quién pueda reenrumbar el curso de esa nave, lo único que queda y que es necesario por ahora es señalar quiénes fueron los responsables de su hundimiento e integrar a nuestra ya saturada memoria nacional de errores que matan uno más.

Links relacionados:

1. Gobierno negoció con pandillas reducción de homicidios:

<http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/7985/>

2. La nueva verdad sobre la tregua entre pandillas:

<http://www.salanegra.elfaro.net/es/201209/cronicas/9612/>

3. Tabernáculo bíblico bendice la tregua: <http://www.elfaro.net/es/201305/noticias/12228/>

4. Los días más difíciles de la tregua: <http://www.elfaro.net/es/201306/noticias/12378/>

5. Ex viceministro de Seguridad negoció en persona con líderes pandilleros:

<http://www.salanegra.elfaro.net/es/201307/cronicas/12785/>

6. La nueva mentira del Gobierno sobre la tregua:

<http://www.salanegra.elfaro.net/es/201308/cronicas/13010>

7. "Me acusarán de gorilismo, y no le voy a responder yo, sino el pueblo":

<http://www.elfaro.net/es/201001/noticias/960/>

8. "Hay cipotes que solo matar saben; no es tan fácil calmarse de un día a otros":

<http://www.salanegra.elfaro.net/es/201208/entrevistas/9256/>

9. Vos desharías a tu propia familia. ¿La Mara Salvatrucha no se va a deshacer?:

<http://www.salanegra.elfaro.net/es/201210/entrevistas/9844/>