



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

Una mirada a El Salvador

Marcela Smutt¹

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 Coordinadora Área Gobernabilidad Democrática, Programa de las Naciones Unidas para El Desarrollo El Salvador

El Salvador vive un momento inédito en su historia reciente: a partir del 2012 se ha reducido de manera significativa el número de homicidios en el país. La merma de los asesinatos se asocia entre otros factores con un proceso de “diálogo y tregua” entre las dos principales pandillas o “maras”, identificadas como responsables, en gran medida, del clima de inseguridad que afecta a la sociedad.

Pese a los vaivenes de este proceso, se ha abierto una ventana de oportunidad para implementar iniciativas orientadas a promover la inserción socioeconómica de los jóvenes que, de una u otra manera, se encuentran afectados por ella, como parte de una estrategia más amplia para desactivar niveles de violencia.

Este artículo señala la importancia de aprovechar las condiciones generadas para contribuir a detener la espiral de violencia, trabajando directamente con las principales víctimas y victimarios: los jóvenes excluidos de los mundos educativo y laboral y con las comunidades. Se ofrece una caracterización de la situación de criminalidad que ha vivido El Salvador; una breve reseña sobre las pandillas y el momento que se vive, y se presenta el modelo “Jóvenes Emprendedores en Ciudades Seguras”, esfuerzo orientado al diseño de una estrategia para contribuir a la sostenibilidad en la reducción de homicidios.

1) Contexto

1.1.- Homicidios y otros delitos

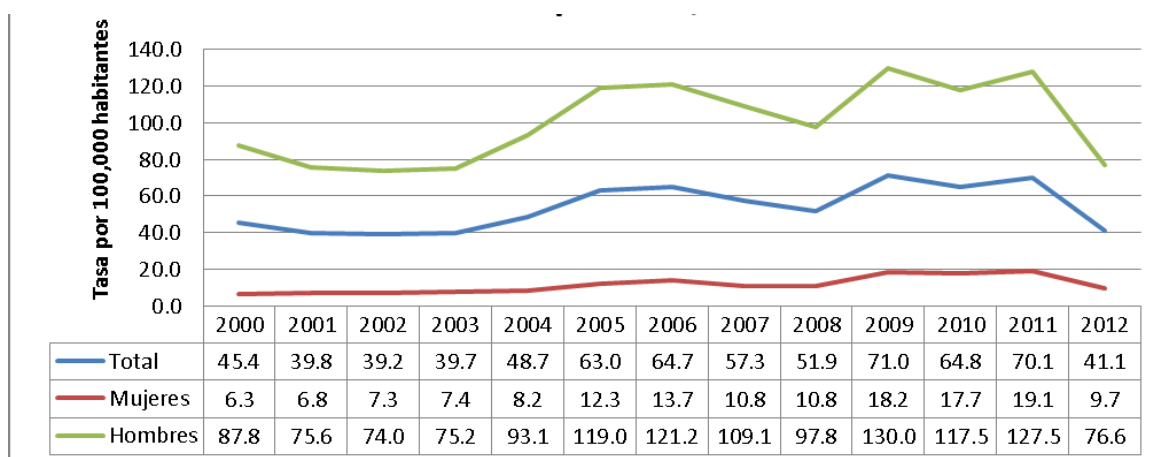
El Salvador ha sido señalado reiteradamente en la última década como uno de los países más violentos del mundo. La tasa de homicidios por cien mil habitantes alcanzó un promedio de 55.6 entre los años 2002 y 2012², más del doble de la tasa promedio de América Latina y más de tres veces la tasa promedio mundial. Además, más de la mitad de los salvadoreños (53.4 %) considera que la inseguridad y el crimen son el principal problema nacional³ (IUDOP, 2013).

Sin embargo, tras una década récord en índices de criminalidad, en el 2012 se registró una marcada caída de los homicidios. Según datos de la Policía Nacional Civil (PNC), el año recién pasado cerró con una tasa de 41 homicidios por cada cien mil habitantes, lo cual representa una reducción del 41 % en comparación con 2011. Para el caso de las mujeres, la tasa cayó de 19.1 en 2011 a 9.7 en 2012, equivalente a una reducción del 50.5 %.

² Elaboración a partir de datos de la Policía Nacional Civil (PNC) y estimaciones del Censo 2007 (MINEC y DIGESTYC, 2008).

³ La situación de la economía es también percibida por la población como uno de los problema más graves (IUDOP, 2013).

Gráfico 1. Tasa de homicidios por 100 000 habitantes

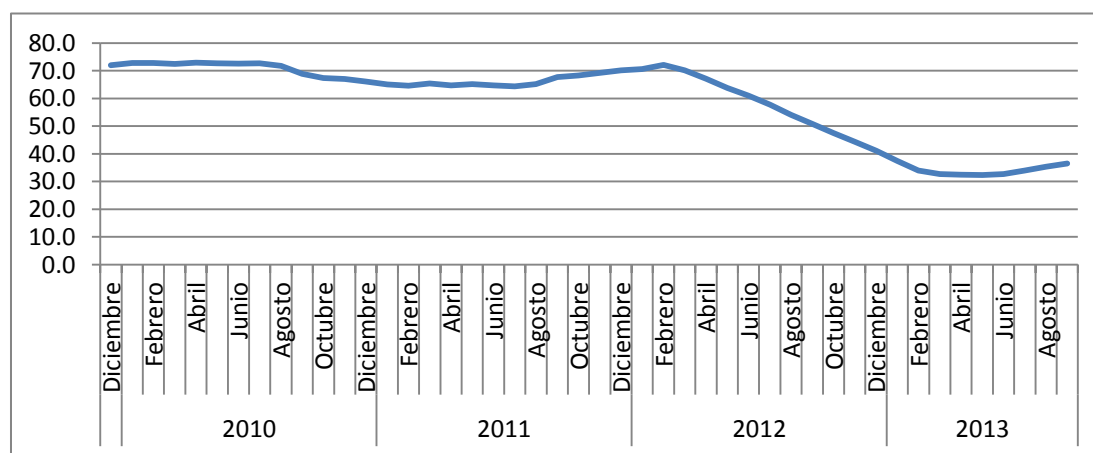


Fuente: Elaboración propia de PNUD con base en cifras de Policía Nacional Civil, y estimaciones y proyecciones de población de DIGESTYC

La caída del número de homicidios se vincula, entre otros factores, a un proceso de diálogo y una tregua pactada entre líderes de las dos principales pandillas del país (el Barrio 18 y la Mara Salvatrucha) recluidos en centros penitenciarios, iniciada el 9 de marzo bajo el liderazgo de una parte de la iglesia la católica y una persona de la sociedad civil, con la facilitación del Gobierno nacional.

Entre marzo y abril del 2012 se registró la más drástica reducción de homicidios de las últimas décadas equivalente a 61.2 %, con respecto al mes de febrero. De abril de 2012 a marzo de 2013 el índice de homicidios se estabilizó con un promedio mensual de (171), lo cual equivale a una media de (5.6) muertos diarios. Entre abril y septiembre de 2013 el índice de homicidios promedio mensual fue de (206), lo cual equivale a una media de (6.6) muertos diarios.

Gráfico 2. Tasa de homicidios por 100 000 habitantes (promedio anual)

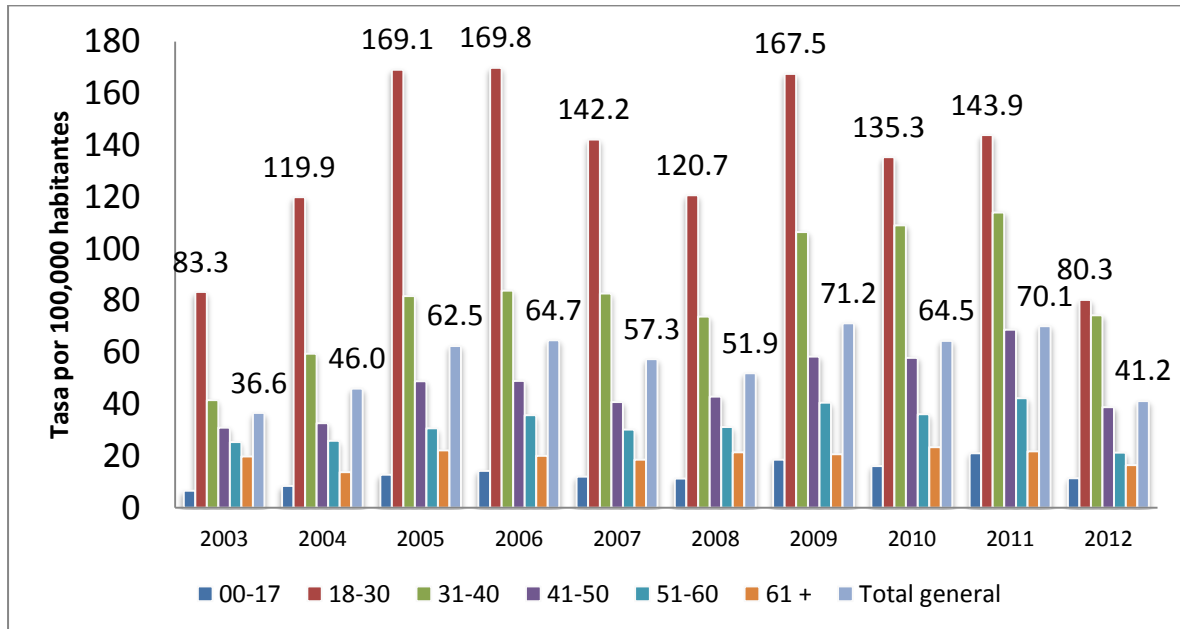


Fuente: Elaboración propia de PNUD con base en cifras de Policía Nacional Civil, y estimaciones y proyecciones de población de DIGESTYC

En El Salvador los homicidios se caracterizan por que sus principales víctimas son hombres jóvenes, ocurren sobre todo en zonas urbanas y son cometidos mayoritariamente con armas

de fuego. Los hombres entre 14 y 35 años son los más victimizados. La tasa de homicidio para este grupo de población supera los 136 por cada cien mil.

Gráfico 3 Tasa de homicidios por grupos de edades



Fuente: Elaboración propia de PNUD en base a cifras de Policía Nacional Civil y Estimaciones y Proyecciones de Población de DIGESTYC

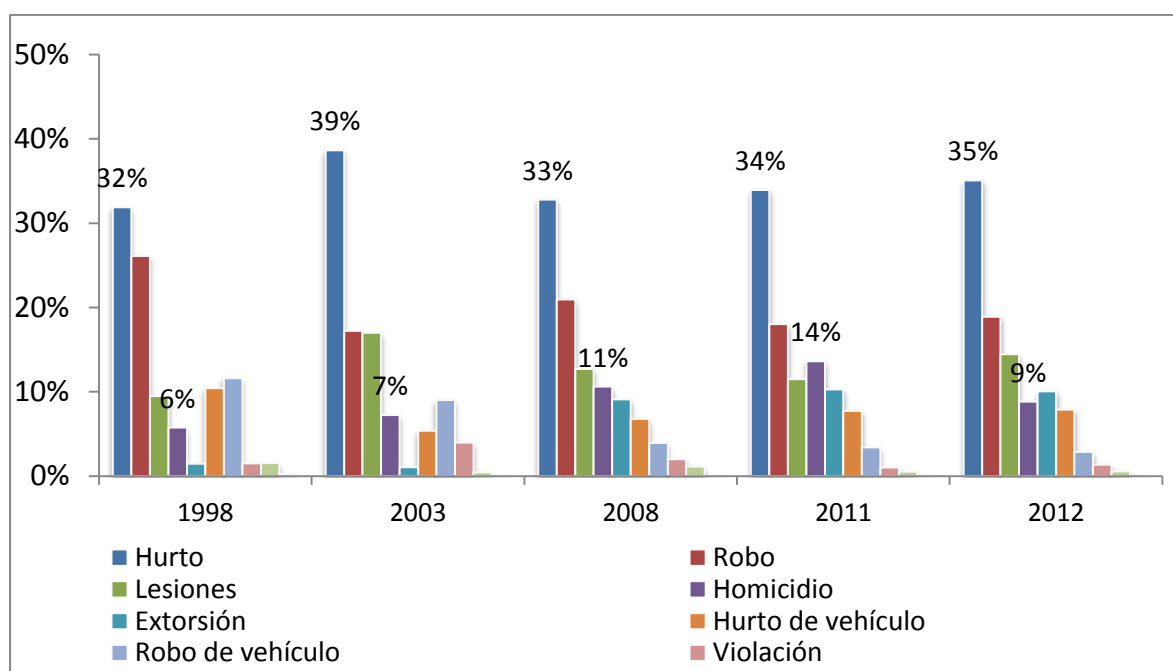
Los datos oficiales indican que en el 2012, el 62.14 % de los homicidios se cometieron con armas de fuego. Se estima que en el territorio nacional circulan alrededor de medio millón de dichas armas, mientras que el Ministerio de la Defensa Nacional reportó que entre 1994 y febrero del 2010 se habían registrado únicamente 217.196 armas de fuego.

En cuanto a la distribución geográfica, según datos de la Policía Nacional Civil (PNC) para el año 2012, el 48% de los homicidios ocurrieron en la Zona Central del país: San Salvador, La Libertad, Cuscatlán y Chalatenango.

No es fácil determinar cuántos delitos son cometidos por pandillas. Según recientes declaraciones del Director de la Policía Nacional Civil, se estima que un 60% de los homicidios son atribuidos a pandillas.

A pesar de su gravedad y repercusión social, los homicidios constituyen solo un pequeño porcentaje del total de delitos denunciados. Según datos de la PNC, los hurtos, los robos, las y las extorsiones son los delitos más padecidos por la población, que sumados constituyen el 80% de las denuncias.

Gráfico 3 Comportamiento de delitos 1998 - 2012



Fuente: PNC

Según datos del IUODP la victimización para el año 2013 se incrementó en relación al año anterior, pasando de 19.9 en el año 2012 a 23.6 en mayo-abril de 2013. Las mujeres han sufrido la delincuencia en mayor proporción que los hombres, 24.2% de mujeres dijeron haber sido víctima de delitos durante los últimos 12 meses, frente a 22.9% de hombres. El robo ha sido el delito que más ha afectado a las personas (55.9% de las víctimas) seguido de la extorsión (23.1%) IUDOP 3013.

1.2.- La situación carcelaria

Los centros penales del país se encuentran al triple de su capacidad, estimada en 8110 cupos. Entre el 2000 y el 2012, se incrementó en un 246 % la población reclusa, al pasar de 7800 internos en el 2000 a 27,033 en diciembre del 2012. El nivel de hacinamiento de los centros penales, el más alto en toda Centroamérica, duplica la media mundial y tiene un marcado impacto en los niveles de inseguridad (PNUD, IRDH 2009- 2010).

La mayoría de la población reclusa está compuesta por hombres (90.21 %) y una tercera parte de la misma (31%) es menor de 26 años.⁴ Según datos de la Dirección de Centros Penales, un 37 % de la población penitenciaria pertenece a pandillas.⁵ Respecto a la situación jurídica de las personas internas, el 73.76 % son condenados, en tanto que un 26.24 % son procesados.

⁴ En relación con la población menor de edad, según datos de la PNC, para el 2012 un total de 4581 menores de 18 años se encontraban con medida de privación de libertad. De estos, 80 % tenían entre 16 y 17 años. El sexo masculino alcanzó el 80 % de los casos. Los procesos relacionados con delitos contra la vida alcanzaron un 11.4 %, (3 % homicidios, 7 % lesiones y 1.4 % violaciones).

⁵ La prisión ha sido espacio de encuentro entre jóvenes de pandillas y el crimen organizado. Esta situación se ha visto favorecida con la separación de la población reclusa en centros penales, según su afiliación a una u otra pandilla.

Según el tipo de delito, la mayor incidencia se encuentra en los delitos contra el patrimonio (robo, hurto, estafa, extorsión, consumados y tentados) con el 29.9 %. Los delitos de mayor incidencia son homicidio (29.35 %), robo (14.66%), extorsión (13.56 %) y violación (8.49%). El porcentaje de reincidencia alcanza el 14 %.

1.3.- Los costos de la violencia

La violencia afecta a la calidad de vida de la población y al ejercicio de sus derechos, deteriorando el tejido social. De igual forma, impacta en el desarrollo humano y por ende la gobernabilidad democrática y la construcción del Estado de derecho.

A los costos humanos, la inseguridad agrega costos económicos. Según una investigación publicada por el PNUD El Salvador en 2005, el costo total de la violencia y el delito representó en el 11.5% del PIB (US\$1,723 millones), más del doble del presupuesto asignado a los Ministerios de Educación y Salud para ese año.

El estudio estimó que las pérdidas en salud constituían un 4.7% del PIB (699 millones de dólares); los costos institucionales representaban un 1.8% del PIB (270 millones de dólares); los gastos en seguridad de hogares y empresas, un 2.8% (417 millones de dólares), siendo mayor el de estas últimas (2.2%); las pérdidas materiales suponían un 2.1%; mientras que el deterioro de la inversión y la productividad laboral, un 0.2% (PNUD, et al., 2005).

En el año 2008, el CNSP de El Salvador publicó un informe que mostró que la relación coste de la violencia con relación al PIB se mantenía prácticamente invariable. Para Centroamérica los costos económicos de la violencia supusieron, según este informe, un monto aproximado de unos US\$6,506 millones, equivalente a 7.7% del PIB de la región en 2006 (Acevedo, 2008). Para El Salvador, alcanzó los US\$2,010 millones, un 10,8% del PIB, superando en 3,1 puntos el porcentaje centroamericano.

En valores absolutos, El Salvador ocuparía el segundo lugar tras Guatemala (US\$2,291 millones), seguido de Costa Rica (US\$791 millones) y Nicaragua (US\$529 millones). Sin embargo, en función del tamaño de la economía, la violencia impone el costo más elevado en El Salvador seguido de Honduras y Nicaragua (9.6% y 10% del PIB, respectivamente). En Guatemala (7.7% del PIB) y Costa Rica (3.6% del PIB), el peso relativo de los costos de la violencia es menor (Acevedo, 2008).

1.4.- Políticas para enfrentar la problemática

El fin del conflicto armado supuso una reforma profunda de la visión, el enfoque y los métodos para abordar la seguridad ciudadana. Los Acuerdos de Paz crearon una nueva institucionalidad en materia de justicia, seguridad y derechos humanos. La violencia política cesó, pero no sucedió lo mismo con la llamada violencia social.

Si bien con los Acuerdos de Paz (1992) se ha adoptado un enfoque de seguridad que favorece el equilibrio entre control del delito y prevención, en la práctica, han predominado en las últimas décadas respuestas puntuales y reactivas ante situaciones coyunturales. Se priorizaron medidas de tipo coercitivo tales como las diferentes versiones de las políticas de *mano dura* (2003) y *súper mano dura* (2004) dirigidas a las pandillas; mayor presencia e involucramiento del Ejército en tareas de seguridad ciudadana; incremento de los servicios

privados de seguridad, que superan en número a los agentes de la PNC; y endurecimiento de penas y leyes tales como la *Ley Antimaras*, declarada luego inconstitucional.

Estas medidas no solucionaron el problema de la inseguridad. Al contrario, en algunos aspectos lo agravaron, saturando las capacidades de las instituciones de seguridad y de administración de justicia penal.

No obstante, en el 2011 se avanzó en el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana. El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública aprobó la Política Nacional de Justicia Seguridad y Convivencia que incorpora cinco ejes: prevención, control del delito, reinserción social, fortalecimiento institucional y atención a víctimas. Por primera vez, se aprobó en El Salvador una política de Seguridad Ciudadana. La misma define las principales líneas estratégicas para las diferentes instancias del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública en temas de seguridad ciudadana, aunque no define líneas de articulación con otras instituciones del Estado relacionadas. Sería de gran utilidad ampliar la política para garantizar una efectiva articulación interinstitucional.

Asimismo, en el año 2012 se conformó por Decreto Ejecutivo el Gabinete de Gestión para la Prevención de la Violencia, integrado por los ministerios de Gobernación, Salud, Educación, Economía, Trabajo, la Secretaría Técnica de la Presidencia, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, el Instituto Nacional de la Juventud, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.

En este marco, el MJSP lideró la elaboración de la Estrategia Nacional de la Prevención de la Violencia (ENPV)⁶, la cual tiene como objetivo “desplegar una acción concertada y articulada entre el Gobierno Central, los gobiernos locales y la ciudadanía para reducir los factores de riesgo e incrementar los factores de protección en diversos territorios y poblaciones especialmente afectadas por la violencia y el delito”.

Adicionalmente, se implementaron políticas y planes locales de seguridad y convivencia ciudadana en algunos municipios durante la última década. Más de diez municipios diseñaron y pusieron en marcha estrategias integrales para reducir y prevenir la violencia incorporando componentes de desarrollo de capacidades institucionales; prevención del delito con una visión de policía de proximidad; restricción de portación de armas en el espacio público; prevención de violencia juvenil prevención y atención de violencia basada en género e intrafamiliar; cultura ciudadana de respeto a la legalidad; prevención de conflictos comunitarios; espacios públicos seguros e incluyentes. Estos esfuerzos lograron en algunos municipios una reducción de hasta un 40 % de homicidios y un 25 % del total de delitos con armas de fuego, así como también un incremento de la percepción de seguridad y confianza en las instituciones.

⁶ La Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en Apoyo a los Municipios (ENPSV) fue publicada por primera vez en el año 2010 y revisada durante el año 2012 con participación del Gabinete de Gestión de Prevención de Violencia

2.- Contexto socioeconómico

El Salvador es el país con la mayor tasa de densidad poblacional de la América continental.⁷ Aproximadamente, un 30% de su población ha migrado y vive fuera de su país de nacimiento. En las últimas décadas se ha convertido en una sociedad predominantemente urbana. Hoy día más de la mitad de la población vive en ciudades fragmentadas y desiguales. Como señala el *Mapa de pobreza urbana y exclusión social de El Salvador* (FLACSO, MINEC, PNUD, 2010), las ciudades albergan a más de dos millones de personas que residen en áreas caracterizadas por sus condiciones de precariedad.

Los elevados niveles de desigualdad son otro obstáculo para el desarrollo. En el 2012, el ingreso percibido por el 20 % más rico de la población fue, en promedio, 15 veces más alto que el percibido por el 20 % más pobre; sin embargo, si se dejan fuera las remesas que envían los salvadoreños residentes en el exterior, dicha relación se eleva a 18. Para ese mismo año, el coeficiente de Gini fue de 0.44, y si se excluyen las remesas se eleva a 0.5, cifra ligeramente inferior al promedio de América Latina, la región del mundo con mayores niveles de desigualdad.

Una importante proporción de población joven del país se encuentra inmersa en una dinámica de exclusión socioeconómica. La *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2010* (MINEC y DIGESTYC, s/f) estima que 274,167 jóvenes entre 12 y 24 años no estudian ni trabajan, lo cual equivale al 15.7 % de jóvenes dentro de este grupo de edad.

Este complejo contexto, agravado por el impacto de la crisis económica internacional, contribuyó a profundizar los problemas de exclusión y recrudeció la delincuencia e inseguridad ciudadana.

En suma, la situación de criminalidad en El Salvador se explicaría por una multiplicidad de factores: un entorno social y económico deteriorado; ausencia de oportunidades de desarrollo humano (especialmente, en el ámbito laboral y escolar); deterioro del espacio público como lugar de encuentro comunitario; ; presencia de pandillas; situación geográfica del país en una región de paso del tráfico ilícito (drogas, armas y trata de personas), lo que la vuelve de interés para las redes del crimen organizado transnacional; proliferación de armas de fuego en manos de la población civil; altos niveles de impunidad y debilidad de los procesos de investigación y persecución del delito. Todo lo anterior se une a la falta de articulación entre las diversas instituciones involucradas para hacer frente a la problemática de la violencia y la inseguridad.

3.- Maras o pandillas

La organización y socialización violenta de la juventud ha adoptado la forma de pandillas o “maras” desde finales de los ochenta. Estas proliferan en asentamientos precarios urbanos con altos índices de exclusión social, mala dotación de servicios básicos, bajos niveles de ingresos en los hogares y elevados índices de criminalidad,

Las pandillas han sido objeto de numerosas investigaciones que, “en su conjunto [...] apuntan a una conclusión fundamental: *las pandillas de jóvenes en Centroamérica son un fenómeno*

⁷ Localizado en América Central, tiene una extensión de 21 041 Km² y una población de 6 251 495 habitantes.

complejo, heterogéneo y cambiante” (PNUD, 2010). A inicios de los noventa, la rivalidad entre la Mara Salvatrucha y el Barrio 18 se expresaba, mayoritariamente, en delitos contra el patrimonio. A lo largo de esa década, el fenómeno se intensificó tanto en la violencia recibida como en la ejecutada, predominando las extorsiones, lesiones, delitos sexuales y homicidios. Se agudizó el consumo de drogas, el acceso a armas y la colaboración con la criminalidad organizada.

Distintos tipos de motivaciones explicarían por qué los y las jóvenes deciden incorporarse a pandillas. “Algunos estudiosos ven la pandilla como una especie de *familia sustituta* que satisface las necesidades afectivas del joven, que provee de identidad y dignidad a muchachos marginados y con poca probabilidad de ascender en el orden social convencional; algunos otros acentúan las exigencias de *seguridad personal* (defenderse de la pandilla del otro barrio, de la policía o de algún otro agresor) y otros destacan el propósito de *vivir mejor* así sea por medios ilegales” (PNUD, 2010). Si bien a principios de los noventa la principal motivación estaba relacionada con aspectos afectivos y de seguridad, a lo largo de los años parecería que ha variado hacia una motivación de tipo utilitario o económico.

El número de miembros de pandillas también varía según las diferentes investigaciones. El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador estimaba en el año 2012 que los pandilleros activos alcanzan los 60,000 jóvenes y sumada su base social el número podría ascender a unas 200,000 personas involucradas en violencia.

Debido a la insuficiente información, las políticas públicas para atender a estos grupos han sido diseñadas muchas veces sobre la base de especulaciones.

4.- La tregua entre pandillas y los procesos de búsqueda de sostenibilidad en la reducción de homicidios

4.1.- El acuerdo

Marzo de 2012 constituye una fecha clave para entender la disminución de los homicidios en El Salvador. En aquel entonces, las dos principales pandillas de país llegaron a un acuerdo de no agresión que ha permitido reducir la tasa de homicidios de 77.2 (febrero de 2012) a 36.5 (septiembre de 2013).

Según entrevistas realizadas a los líderes de las dos principales pandillas, a este acuerdo de no agresión se basó en el interés por promover un estilo de vida diferente, que desactive la incontrolable espiral de violencia; en la necesidad de contar con oportunidades de inserción social y económica que permitieran mejores condiciones de vida a los miembros más jóvenes de estos grupos y a sus hijos e hijas; y la búsqueda de un trato apegado a derecho en los centros penitenciarios.

Como parte de este proceso de pacificación, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública implementó en marzo del 2012 diversas medidas encaminadas a mejorar la situación carcelaria de los miembros de pandillas. Entre estas acciones destacaron el traslado de líderes de pandillas de penales de máxima seguridad a penales regulares; la flexibilización del

régimen de visitas a cárceles; el retiro de la Fuerza Armada de las tareas de custodia de ingresos a los centros penitenciarios y mejoras en las condiciones carcelarias en materia de salud, alimentación y recreación.

La iglesia católica, a través del Nuncio Apostólico, promovió el involucramiento de actores de la sociedad civil, particularmente de empresa privada y líderes de opinión. Se conformó la Fundación Humanitaria, con el objetivo de constituirse en plataforma de coordinación de la ayuda de la cooperación y concientizar al sector privado de apoyar esta iniciativa de paz (Sanz y Martínez, 2013).

Paralelamente, se estableció el Comité Técnico de Coordinación del Proceso de Reducción de Crimen y Violencia en El Salvador *con el propósito de coordinar el proceso y la recuperación de la paz social, así como la superación de la violencia que agobia a la sociedad salvadoreña*⁸. Este Comité está integrado por la Fundación Humanitaria, un representante del Gobierno salvadoreño, por conducto del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador, los facilitadores del diálogo entre las pandillas, un conocido comunicador social y la OEA⁹.

Como resultado de este proceso de desactivación de la violencia homicida entre pandillas, en los dos primeros meses los homicidios se redujeron en un 60%¹⁰.

Nueve meses después de iniciada la tregua, el Comité Técnico anunció una segunda fase del proceso denominada Municipios Libres de Violencia. Los pandilleros se comprometieron a dejar la violencia y reiteraron su interés por incorporarse a programas productivos de la comunidad. Dicha iniciativa contó con el apoyo de algunos gobiernos locales de diferentes denominaciones políticas, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, y los líderes de pandillas en los territorios. Se inició en los municipios de Ilopango, Santa Tecla, Sonsonate y Quezaltepeque y en una fase posterior se preveía extenderlo a los municipios de Apopa, Puerto de La Libertad, Ciudad Delgado, San Vicente, Puerto El Triunfo, Nueva Concepción y Zacatecoluca.

Durante su gira en Washington D.C., en abril 2013, el presidente Mauricio Funes respaldó públicamente la tregua y anunció la focalización de US\$ 33 millones para programas de reinserción de jóvenes en riesgo, incluyendo a jóvenes de pandillas, en el marco de la iniciativa Municipios Libres de Violencia. Al mes siguiente y tras el cambio de titulares en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, se avanzó en el desarrollo de un Pacto Social a través de un Diálogo Nacional por la Seguridad y de proceso de diálogos territoriales¹¹

⁸ Boletín de Prensa del Comité Técnico (#1) sobre Municipios libre de Violencia De: Comité Técnico de Coordinación del Proceso de Reducción del Crimen y la Violencia en El Salvador / sábado, enero 19, 2013 en <http://siguientepagina.blogspot.com/2013/01/boletin-de-prensa-del-comite-tecnico-1.html>

⁹ http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_noticiasSSM45.asp

¹⁰ Como una muestra de buena voluntad, miembros de pandillas hicieron entrega de 77 armas ante los mediadores y la Organización de Estados Americanos (OEA). Con el fin de animar un proceso de desarme de las pandillas, la Asamblea Legislativa aprobó una ley especial que contiene disposiciones transitorias para la entrega de armas ilegales de la población, con una vigencia de 90 días.

¹¹ “Los procesos de diálogo buscarán reunir voluntariamente a diferentes actores políticos, económicos y sociales en dos vías una local y una nacional, con el fin de establecer a través del diálogo un consenso con acuerdos que den respuesta efectiva a la problemática socioeconómica y de seguridad del municipio, los cuales serán elevados al nivel nacional para que se convierta en una política de Estado” (MLV, julio 2013).

orientados a promover la reinserción económica de jóvenes en riesgo. La focalización de la población objetivo se trasladó de jóvenes de pandillas, a jóvenes en riesgo.

El apoyo a este proceso ha sido diverso entre los actores internacionales y nacionales. La Organización de Estados Americanos (OEA) ha participado activamente como verificador y garante, dando un fuerte respaldo político y proporcionando legitimidad al proceso. Por su parte, la Embajada de los Estados Unidos no respaldó la tregua y se mantuvo con su apoyo a los programas de prevención de violencia y fortalecimiento institucional en el marco del acuerdo del Asocio para el Crecimiento¹². La Unión Europea por su parte ha brindado apoyo a la Fundación Humanitaria orientado a promover un diálogo por la seguridad y el empleo.

Entre los nacionales, la Iglesia católica no ha tenido una posición homogénea; los candidatos presidenciales no han respaldado la tregua o la han rechazado, como en el caso del candidato de ARENA. Por su parte, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), principal gremial empresarial del país, ha externado públicamente sus dudas sobre la transparencia de este proceso aunque han manifestado que la reducción de los homicidios es un resultado positivo.

El Fiscal General de la República, ha calificado el proceso como una negociación hipócrita, ya que las pandillas siguen cometiendo crímenes como homicidios y extorsiones a las personas de las comunidades. Indicó que estos grupos son “criminales de carrera y solo buscan interés económico”.

En términos generales, la tregua entre las dos principales pandillas del país y los procesos relacionados se han venido desarrollando con muchos vaivenes, poca claridad respecto del rol del Gobierno, escasos niveles de coordinación interinstitucional, liderazgos difusos, poca asignación presupuestaria, sin participación de las víctimas y de las comunidades afectadas, con altos niveles de desconfianza por parte de diferentes actores, sin recursos para apalancar programas de inserción en los municipios, y con escepticismo por parte de la mayoría de los ciudadanos. Según una encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA (IUDOP, 2013), el 83 % de la población confía poco o nada en la tregua entre pandillas y solo un 26 % de la población cree que la tregua está contribuyendo a la reducción de la violencia.

4.3.- Los resultados

A pesar de la falta de conocimiento sobre muchos de los aspectos vinculados a la tregua y de las limitaciones con las cuales se desarrollan los procesos asociados, este proceso de tregua entre las dos principales pandillas del país ha mostrado, por un lado, la alta capacidad organizativa y poder de mando y control dentro de los territorios de las pandillas y sus líderes; pero por otro ha permitido habilitar espacios y oportunidades para poner en práctica iniciativas de reinserción de jóvenes.

¹² En Octubre 2012, a siete meses de haber iniciado la tregua entre pandillas, El Departamento del Tesoro de Estados Unidos incluyó a la pandilla Mara Salvatrucha, conocida como MS-13, en la lista de importantes organizaciones criminales transnacionales por su participación en serias actividades criminales transnacionales. En <http://cnnspanol.cnn.com/2012/10/12/eeuu-cataloga-la-mara-salvatrucha-como-una-transnacional-del-crimen/>

En los territorios, a diferencia de años anteriores, se palpa el interés de muchos jóvenes involucrados en pandillas por insertarse social y productivamente a sus comunidades y a la vida nacional. Se ha abierto en este momento una ventana de oportunidad que debería ser aprovechada.

Adicionalmente, abrió una discusión nacional sobre la construcción de acuerdos para buscar e implementar mecanismos más efectivos para enfrentar la criminalidad. Mecanismos que trasciendan incluso el campo de la seguridad y se articulen con políticas públicas.

4.4.- Los desafíos

Si bien con la tregua se dio una drástica caída de homicidios, no se registró una disminución en la victimización por otros delitos como robo, lesiones, extorsiones, delitos que afectan la cotidianidad de las personas. Los resultados de la tregua abren la opción de un diálogo sobre seguridad y empleo que permita establecer un gran acuerdo nacional. Dicho acuerdo debería permitir poner en marcha políticas públicas que contribuyan a remover los factores generadores de la violencia, así como también a fortalecer las capacidades del Estado para el control de la violencia y la criminalidad.

No obstante, para garantizar la sostenibilidad de los resultados de este proceso se requiere de un programa amplio de inserción socio económica que incorpore a todos los jóvenes en situación de riesgo (jóvenes que no estudian, no trabajan, viven en comunidades con altos niveles de exclusión y violencia), incluyendo a los integrantes de pandillas y a sus familias.

Dicho programa debería articularse con la participación de las distintas carteras de Estado, los gobiernos locales, la empresa privada, iglesias, organizaciones que trabajan con niñas, niños y adolescentes, las comunidades y, por supuesto, la población joven. Es crucial, asimismo, incorporar en dicho proceso a las víctimas y hacer un trabajo profundo orientado a restaurar el tejido social.

5.- Programa de Inserción Socioeconómica de Jóvenes en riesgo: La contribución del PNUD

El modelo Jóvenes Emprendedores en Ciudades Seguras inició en 2013 con el objetivo de generar condiciones y aprovechar oportunidades para el desarrollo personal y la integración comunitaria de jóvenes que no trabajan ni estudian y, por ello, se encuentran en situación de riesgo, incluyendo a jóvenes involucrados en actividades pandilleriles. Entre los socios de esta iniciativa se cuentan las alcaldías, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, organizaciones de la Sociedad Civil tales como Catholic Relief Service (CRS), Iglesias, el sector privado, entre otros.

Con una metodología de trabajo individual, grupal y comunitario dirigida por profesionales expertos, el Programa busca que los jóvenes que han estado alejados de las aulas y desempleados vuelvan a la escuela, obtengan un trabajo y se integran de manera positiva en su entorno, abandonando al mismo tiempo su estilo de vida ligado a las pandillas. El propósito es desencadenar energías transformadoras y contribuir a generar sentido de identidad grupal y comunitaria que ayude a desactivar actitudes que alimentan ciclos de violencia.

Este modelo fusiona y aplica las lecciones aprendidas de tres buenas prácticas: la experiencia Jóvenes Constructores, implementada en el país durante varios años por Catholic Relief Services (CRS), organización con amplia experiencia de trabajo comunitario con jóvenes que viven en contextos de riesgo y jóvenes involucrados en violencia; el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP), impulsado por el PNUD y la Cámara de Comercio para promover emprendimientos y encadenamientos productivos; y el modelo Ciudades Seguras, experiencia de gestión local de seguridad ciudadana liderada por gobiernos locales, con el apoyo del PNUD, en más de diez municipios.

En una primera fase, la intervención cuenta con 1008 participantes directos, de los cuales 104 son integrantes de pandillas (17 mujeres), 64 son jóvenes en riesgo (23 mujeres) y el resto son familiares. De los jóvenes miembros de pandillas, más del 50% son mayores de 18 años, el 11% tiene hijos e hijas, la mayoría menores de 10 años; el 41% ha completado la primaria, el 42% ha completado el noveno grado y solamente el 17% tienen estudios a nivel de bachillerato. El 90% de los jóvenes mayores de edad no tenían sus documentos personales – DUI, NIT- al iniciar el proceso y todos son miembros de la misma pandilla.

Territorialmente, el modelo se focaliza en comunidades de los municipios de Santa Tecla y Sonsonate seleccionadas a partir de los siguientes criterios:

- Altos índices de violencia y criminalidad.
- Exclusión social caracterizada por altos niveles de desempleo y deserción escolar.
- Presencia de grupos de pandillas dispuestos a participar en procesos de inserción social y laboral.

En coordinación con el Ministerio de Educación, el modelo favorece la reinserción escolar de jóvenes a través de modalidades flexibles, que permitan la recuperación de años escolares. Para los hijos e hijas de estos jóvenes, se promueve la inserción en escuelas o en centros de desarrollo inicial para el caso de los más pequeños. De acuerdo con las condiciones de cada municipio, y en atención a demandas de algunos jóvenes, se establecerán mecanismos para apoyar estudios técnicos o universitarios.

La inserción económica se desarrolla bajo las modalidades de empleabilidad y emprendedurismo. Para la empleabilidad, se trabaja en articulación con los gobiernos locales y los ministerios de Economía y Trabajo, a través de las bolsas de empleo ya existentes. Para las iniciativas de emprendedurismo se potencia el desarrollo de encadenamientos productivos, utilizando como base empresas que constituyen motores de desarrollo de las economías locales. Esto incluye apoyo para análisis de mercado, elaboración de planes de negocios, establecimiento de mecanismos de articulación productiva a través de la interacción con potenciales compradores de bienes y servicios, y entrega de capital semilla a grupos para el funcionamiento de las empresas.

Como base para un proceso de Justicia Restaurativa, el programa incorpora también esfuerzos orientados a cohesionar y restaurar el tejido social y reducir la conflictividad mediante un modelo de mediación que incluye formación de mediadores comunitarios y mediadores juveniles, y el establecimiento de espacios de mediación,

5.1.- Lecciones aprendidas

Aunque todavía se encuentra en fase de desarrollo, la implementación del Programa ha permitido a los jóvenes iniciar, en un periodo relativamente corto, un proceso de descubrimiento de sí mismos y de construcción de nuevas formas de identidad. Los jóvenes participantes han empezado a identificarse por sus propios nombres, empiezan a identificarse de cara sus comunidades como el grupo de *jóvenes constructores*, se están planteando escenarios prospectivos personales más elaborados y exigentes, como regresar a la escuela o participar de una iniciativa productiva, y desarrollar así un proyecto de vida basado en la legalidad.

- A la fecha, el 65% de los jóvenes participan en proceso de refuerzo escolar y se preparan para el examen de suficiencia educativa para iniciar su proceso de inserción escolar. Esto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que la mayoría de ellos, han dejado la escuela por más de dos o tres años.
- En aquellos casos en los cuales el proceso socio educativo se desarrolla en el seno de la comunidad y con participación de sus familiares y vecinos, la asistencia de los jóvenes se ha mantenido en niveles más altos (50% en relación a los jóvenes inscritos en la primera convocatoria) en comparación con aquellas comunidades donde se ha visto menos involucramiento de otros actores sociales (33%).
- Los avances que los jóvenes van mostrando a través de un cambio de actitud y comportamiento ha empezado a incidir en la percepción que la comunidad tiene sobre ellos y empieza a integrarlos en actividades comunitarias.
- Un elemento clave ha sido contar con el consentimiento de los líderes territoriales de las pandillas. Esto ha permitido que los jóvenes participantes se sientan seguros, apoyados y con sus energías concentradas en el proceso. En los lugares en los que los liderazgos han sido menos claros, como en Lourdes y Trujillo, los procesos no han logrado establecerse.
- La experiencia se ha desarrollado fortaleciendo la toma de decisiones individuales, tratando de “romper las verticalidades” a las que están acostumbrados estos jóvenes y promoviendo un mayor sentido de responsabilidad sobre sus actos y su plan de vida.
- A pesar que la asistencia inicial de los jóvenes estuvo motivada por “el pase” de los líderes, los jóvenes que se mantienen han demostrado una gran disponibilidad así como un progresivo proceso de reconocimiento y cumplimiento de las normas acordadas (puntualidad, uso del teléfono, limpieza, etc.).
- Los participantes de menor edad constituyen un reto importante por ser un grupo más difícil de motivar e interesar. Los miembros de mayor edad o quienes son padres de

familia, tienen más aspiraciones, más necesidad de estabilidad y seguridad y buscan otra forma de vida para sus hijos e hijas.

- El liderazgo de los gobiernos locales ha sido de importancia fundamental en el buen desarrollo de estos procesos. La participación de las alcaldías ha permitido articular los procesos de inserción socioeconómica de jóvenes de pandillas y jóvenes en riesgo, a planes con objetivos más integrales. Tanto en Sonsonate como en Santa Tecla, las actividades del Programa se han articulado al trabajo de los Comités Municipales de Prevención de Violencia. Participan activamente los sectores de salud, educación, las juntas directivas comunitarias, agricultura, Ministerio de Obras Públicas, y la PNC a través de las unidades de Policía Comunitaria. Para fortalecer este liderazgo local sería preciso establecer mecanismos de articulación con el nivel nacional.
- La respuesta institucional hacia este grupo no es homogénea, lo que ha requerido de un trabajo de sensibilización entre algunas instituciones, como la PNC o las FFAA que por su carácter y funciones suelen mostrar mayores resistencias.
- La demanda de generación de ingresos de manera inmediata a través de actividades emprendedoras que sean viables y sostenibles constituye un reto particular. Las demandas de las empresas con posibilidades de adquirir los productos o servicios generados (empresas tractoras) requieren un nivel de especialización que no siempre tienen los jóvenes y por lo tanto se requiere de un tiempo para su desarrollo técnico. Asimismo las posibilidades reales de inserción laboral derivada de la demanda del mercado local (agricultura, mantenimiento de calles, entre otras), no siempre coinciden con los intereses y expectativas de los jóvenes. Estos desafíos se suman a los retos que de por sí implica el desarrollo de una iniciativa productiva en un contexto económico poco favorable.
- Si bien el programa no tenía como objetivo inicial contemplada la atención a adicciones, es necesaria considerar este elemento e iniciar un trabajo de atención psicológica tanto con los jóvenes como con sus familias, especialmente con las mujeres.

Actualmente, y como parte de la Estrategia Nacional de Prevención de Violencia, se está avanzando en la firma de un convenio con el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública para implementar este Programa con jóvenes en riesgo en municipios prioritarios, con la Asistencia Técnica del PNUD.

El Salvador está probablemente frente a una oportunidad inédita para desactivar los altos niveles de violencia y avanzar hacia un escenario de consolidación de paz y mayor desarrollo humano. Avanzar en acuerdos básicos para la seguridad y empleo que permitan llevar adelante programas de inserción social y económica para la población juvenil que vive en condiciones de riesgo, incluyendo a jóvenes de pandillas y sus familias, supone un gran desafío, pero a la vez podría dejar un importante legado de paz a las futuras generaciones.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2010). *Crimen y violencia en Centroamérica*. Volumen II. Banco Mundial. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf
- FLACSO, MINEC, PNUD (2010). *Mapa de pobreza urbana y exclusión social de El Salvador*. San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ministerio de Economía y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- FUSADES (2012). *Informe de coyuntura legal e institucional. 2.º semestre 2012*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: Fundación Salvadoreña para el desarrollo Económico y Social. Recuperado de http://www.fusades.org/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=217&Itemid=127
- IUDOP (2009). Victimización y percepción de inseguridad en El Salvador. *Boletín de prensa*, 24(5). Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Recuperado de http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5_2009.pdf
- IUDOP (2012). Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2012. *Boletín de prensa*, 27(4). Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Recuperado de http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/boletin4_2012.pdf
- IUDOP (2013). Los salvadoreños y Salvadoreñas Evalúan el Cuarto Año de Gobierno de Mauricio Funes. *Boletín de prensa*, 27(1). Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Recuperado de http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/boletin1_2013.pdf
- Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social (2007). *Seguridad y paz un reto de país. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador*. San Salvador. Recuperado de http://www.pnud.org.sv/2007/content/view/27/83?id_publ=14
- MINEC y DIGESTYC (2008). *VI censo de población y V de vivienda*. San Salvador: Ministerio de Economía y Dirección General de Estadística y Censos. Recuperado de <http://www.censos.gob.sv/>
- MINEC y DIGESTYC (s/f). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2010*. El Salvador: Ministerio de Economía y Dirección General de Estadística y Censos. Recuperado de <http://www.calameo.com/read/00106961419edbb82d953>
- PNUD (2005). *¿Cuánto le cuesta la violencia a El Salvador?* San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de http://www.pnud.org.sv/2007/component?option=com_docman/task,doc_download/gid,200/Itemid,56/

- PNUD (2005). *¿Cuánto le cuesta la violencia a El Salvador?* San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de http://www.pnud.org.sv/2007/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,200/Itemid,56/
- PNUD (2010). *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de http://www.pnud.org.sv/2007/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,944/Itemid,56/
- Sanz, J. L. y Martínez, C. (18 de enero de 2013). FMLN y Arena abrazan la tregua. *El Faro*. Recuperado de <http://elfaro.net/es/201301/noticias/10771/>
- Sistema de Naciones Unidas (2011). *Evaluación común de país El Salvador 2010*. El Salvador. Recuperado de http://www.nacionesunidas.org.sv/new/images/abook_file/cca_snu_el_salvador.pdf