

*Sofía Martínez Fernández**

Hacia una política de seguridad
sostenible en El Salvador

Hacia una política de seguridad sostenible en El Salvador

Resumen

Veintiséis años después de los acuerdos de paz que pusieron fin al conflicto armado, El Salvador continúa siendo un país azotado por la violencia. Durante las últimas cuatro legislaturas, tanto la antigua guerrilla del FMLN como el partido conservador ARENA han lanzado diferentes planes de seguridad para acabar con el problema de las *maras*, los principales grupos armados en el país responsables de casi 16.000 asesinatos en los últimos cuatro años. Sin embargo, el efecto de los diferentes planes de seguridad ha sido limitado al no conseguir una reducción sostenible de los homicidios durante más de dos años seguidos. Entre los principales escollos encontrados por el Estado salvadoreño se encuentra la desigual financiación de las medidas de los diferentes planes de seguridad y la falta de un enfoque estructural sobre el problema de la violencia, así como factores estructurales y el creciente deterioro del tejido social. En este artículo se analizan los condicionantes de la situación de seguridad en El Salvador a la vez que se plantean posibles acciones para promover esfuerzos de pacificación integrales, multipartidarios y sostenibles en uno de los países más violentos del mundo.

Palabras clave

Pandillas, violencia, políticas públicas, seguridad, El Salvador, Centroamérica, Mara Salvatrucha (MS-13), Barrio 18, FMLN, ARENA.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Towards a sustainable security policy in El Salvador

Abstract

26 years after the peace agreements that put an end to the armed conflict, El Salvador continues being a country plagued by violence. During the last four administrations, both the old guerrilla FMLN and the conservative party ARENA have launched different security plans to combat the maras, the main armed groups in the country responsible for almost 16,000 murders in the last four years. However, the effect of different security plans has been limited, as these have not been able to achieve a sustainable reduction in homicides for over two years in a row. Among the main bottlenecks faced by the Salvadoran State in the implementation of these plans are unequal funding, and lack of a structural approach, as well as structural factors such as a growing deterioration of the social fabric. This article analyzes these limitations while considering possible actions to promote comprehensive, multiparty, and sustainable pacification efforts in the most violent countries in the world.

Keywords

Gangs, violence, public policy, security, El Salvador, Central America, Mara Salvatrucha (MS-13), Barrio 18, FMLN, ARENA

Introducción

En 2018 El Salvador celebra el 26 aniversario de la firma de los acuerdos de paz que pusieron fin a una guerra civil (1980-1992) que dejó un saldo de 70.000 muertos y más de un millón de desplazados¹. Algunos de los principales logros de estos acuerdos fueron la creación de una nueva Policía Nacional Civil, así como la transformación del grupo guerrillero Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en un partido político. Desde 1992, la alternancia pacífica entre la antigua guerrilla y el partido conservador Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) ha convertido a El Salvador en uno de los países más estables a nivel político en Latinoamérica.

Sin embargo, los acontecimientos ocurridos desde el final del conflicto armado han revelado unos problemas en las instituciones de justicia y seguridad que hasta ahora han sido incapaces de responder de forma coordinada y sostenible ante un panorama criminal en constante cambio y expansión. Las *maras* o pandillas², los principales actores criminales que operan en El Salvador, han crecido durante los últimos 15 años hasta contar con alrededor de 60.000 miembros activos y un «colchón» social de unas 500.000 personas³, los cuales representan casi un 8% del total de la población total, estimada en unos 6,5 millones según datos del Programa de NN. UU. para el desarrollo (PNUD)⁴.

Desde 2003, los gobiernos del FMLN y ARENA han lanzado diferentes planes antipandillas enfocados en la desarticulación de las pandillas a través del encarcelamiento masivo de sus miembros y en el uso de operativos conjuntos de agentes policiales y militares con el fin de recuperar el territorio con mayor presencia de estos grupos. El actual presidente, Salvador Sánchez Cerén, del partido de gobierno FMLN, también ha promovido acciones alternativas a las estrictamente represivas bajo el amplio paraguas de la «prevención de violencia» como la construcción de espacios

¹ *De la locura a la esperanza: la guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador*, Nueva York, Naciones Unidas, 1993, 317.

² Aunque el fenómeno de las pandillas se conoce comúnmente en España como «maras», cabe destacar solo los grupos como la Mara Salvatrucha (MS-13), la mara Mao-Mao o la Mara Máquina se autodenominan maras, mientras que Barrio 18-Sureños o Barrio 18-Revolucionarios se consideran pandillas. Por ese motivo, el apelativo de pandillas es más apropiado que el de maras, porque incluye a todos los grupos criminales de estas características.

³ La base de apoyo social a las pandillas incluye tanto a colaboradores activos como a ciudadanos comunes indirectamente vinculados a estos grupos que no necesariamente las apoyan de forma voluntaria. El Diario de Hoy, *Munguía Payés: Hay más pandilleros que militares activos*, 20 de octubre de 2015. Disponible en: <http://bit.ly/2G0IExp>. Fecha de consulta: 1.02.2018.

⁴ PNUD El Salvador, *El Salvador en Breve*, 2016. Disponible en: <http://bit.ly/2smJYHY>. Fecha de consulta: 1.02.2018.

lúdicos para jóvenes en riesgo o centros de atención a víctimas, lo cual ha permitido un abordaje un poco más integral de la problemática de seguridad en los últimos años. No obstante, ninguna de las políticas implementadas hasta la fecha ha sido capaz de reducir de forma sostenible los niveles de violencia por más de dos años consecutivos. En este sentido, las tasas de homicidios (el indicador genérico que usa el Gobierno y la comunidad internacional para medir el estado de la seguridad en la región) han experimentado un proceso cíclico a partir del año 2000, tal y como se puede apreciar en la siguiente gráfica⁵.

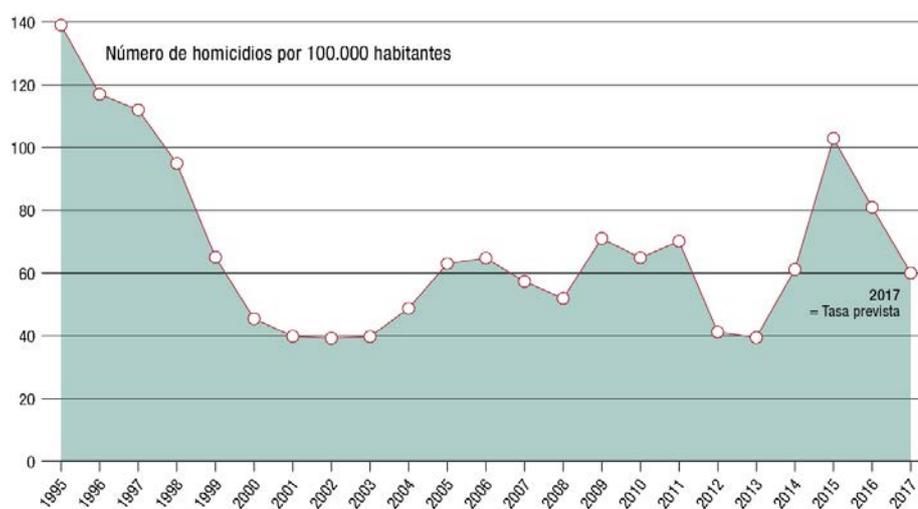


Figura 1: Tasas de homicidio en El Salvador 1995-2017. Elaborado por el International Crisis Group en base a datos de la Policía Nacional Civil de El Salvador, PNUD y el Banco Mundial

Tras dos años de tendencias positivas en las tasas de homicidios⁶, la subida del 25% de las muertes violentas en los primeros meses de 2018⁷ podría ser un primer síntoma

⁵ Para analizar los picos de violencia que se observan en la gráfica es importante identificar el contexto histórico, las olas de deportaciones criminales y los planes de seguridad que se estaban implementando en ese momento. El pico más alto de violencia (1994-2000) está relacionado con el aumento de la criminalidad durante el posconflicto y el alto número de armas en circulación después de la guerra; el segundo pico (2005-2006) coincidió con un auge en las deportaciones criminales desde EE. UU., muchos de ellos miembros de pandillas; el tercer pico (2009-2011) se dio en un contexto de expansión de las pandillas tras los diferentes planes de «mano dura», seguido de una notable reducción de homicidios que se atribuye a la llamada «tregua entre pandillas»; el auge de violencia más reciente se dio entre 2014 y 2015, como respuesta de estos grupos criminales al fracaso del proceso de la «tregua».

⁶ Incluso en los años con menor registro de homicidios, desde el final de la guerra civil las tasas de muertes violentas en El Salvador han estado siempre entre las más elevadas de América Latina, que a su vez es la región con los niveles de violencia más altos del mundo. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) se considera violencia epidémica cualquier tasa por encima de los 10 homicidios por cada 100.000 habitantes. PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*, 2013, Disponible en: <http://bit.ly/1e1LYA> Fecha de consulta: 1.03.2018.

⁷ El Faro.net, *Un alza del 26% en los asesinatos torpedea el discurso del FMLN en materia de seguridad*,

de un cambio de ciclo. Después de un pico de violencia récord en 2015, el año más sangriento desde 1994⁸, en 2016 y 2017 hubo una reducción de 40 puntos en las tasas de homicidios. Según datos de la policía salvadoreña, en 2016 hubo 5.269 homicidios, y en 2017 el total fue de 3.947 (equivalente a una tasa de 81 y 60 homicidios por cada 100.000 habitantes respectivamente)⁹.

Con el fin de contribuir a la elaboración de políticas públicas encaminadas a la reducción prolongada y sostenible de la violencia en El Salvador, este documento analiza los principales planes antipandillas así como el fenómeno criminal en el país, e identifica posibles acciones a futuro y lecciones aprendidas en los últimos 15 años de políticas de seguridad. Este análisis está basado en investigaciones cuantitativas de diferentes variables de seguridad en El Salvador, así como entrevistas y grupos focales con más de 70 actores relevantes, incluyendo altos funcionarios salvadoreños e internacionales, ONG, expertos y víctimas, entre otros.

Pandillas y políticas públicas

Las pandillas en El Salvador y su impacto en los niveles de violencia

Las pandillas más grandes que operan en El Salvador son la Mara Salvatrucha (MS-13) y las dos facciones de Barrio 18, la 18 Sureños y 18 Revolucionarios¹⁰. El origen de estos grupos, así como la histórica rivalidad entre ellos, se remonta a las comunidades de migrantes centroamericanos en Los Ángeles durante los años 80, los más cruentos de la guerra civil salvadoreña. Tras una serie de deportaciones masivas de jóvenes pandilleros con antecedentes penales que llegaron desde EE. UU. a El Salvador a partir de finales de los 90, la MS-13 y Barrio 18 se expandieron durante la década del 2000 en el país después de que las pandillas locales adoptaran la cultura y el modus operandi de los recién llegados¹¹.

1 marzo 2018. Disponible en: <http://bit.ly/2l0KT4M>. Fecha de consulta: 8.03.2018.

⁸ El Diario de Hoy, *El Salvador cerró 2016 con 5,278 homicidios*, 2 de enero 2017. Disponible en: <http://bit.ly/2yJhMSy>. Fecha de consulta: 1.02.2018.

⁹ EFE, *El Salvador cierra el 2017 con menos asesinatos, afirma el director de la Policía*, 31 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://bit.ly/2BkqnuO>. Fecha de consulta: 1.02.2018.

¹⁰ La MS-13 es la pandilla más numerosa y vertical, seguida de la 18-Sureños y la 18-Revolucionarios. Las dos facciones de Barrio 18 surgieron en 2004 y desde entonces se han convertido en rivales. Entrevista de la autora, Roberto Valencia, periodista de El Faro, San Salvador, 12 de julio de 2017.

¹¹ Entre las causas que hicieron de El Salvador un excelente caldo de cultivo para la rápida expansión de las pandillas están la desestructuración social y familiar tras la guerra civil, la poca presencia del Estado en numerosas zonas del país, especialmente en los nuevos asentamientos informales en torno a las grandes ciudades en los que proliferaron estos grupos, así como una desaceleración económica y la

El perfil de un pandillero salvadoreño es un joven de unos 25 años nacido en el seno de una familia pobre y desestructurada que se unió a la pandilla a los quince años. Según una encuesta realizada en marzo de 2017 a 1.000 pandilleros encarcelados, la mayoría de sus miembros residen en barrios marginales, y el 70% vive con menos de 200 euros al mes. Al contrario que en Honduras, las pandillas salvadoreñas no están directamente involucradas en el negocio del narcotráfico, sino que tienen una relación contractual con algunos grupos transportistas¹². Según fuentes cercanas a estos grupos, su financiación principal es la extorsión de pequeñas y medianas empresas, así como el narcomenudeo¹³.

Aunque las pandillas están detrás de la mayoría de los asesinatos que se cometen en El Salvador, no existen datos oficiales sobre qué porcentaje de las muertes violentas se atribuye específicamente a la violencia de las *maras*. El indicador que más se cita entre los círculos académicos es la abrupta bajada de homicidios que se dio en 2012 al comienzo de una iniciativa política que se llamó «tregua entre pandillas» y que consistió en un alto al fuego entre los principales grupos a cambio de beneficios carcelarios por parte del Estado, que mediante un equipo de mediadores trató de incentivar la desarticulación y el desarme. Durante los dos escasos años que duró esta etapa, las muertes bajaron hasta un 50%¹⁴, por lo que se calcula que alrededor de la mitad de las muertes están relacionadas a las pandillas.

15 años de políticas antipandillas: de la «Mano Dura» al Plan El Salvador Seguro

La rápida expansión de las pandillas en El Salvador fue precedida por una serie de deportaciones masivas de miembros de estos grupos desde EE. UU. Para combatir esta nueva amenaza, el expresidente Francisco Flores (1999-2004), del partido conservador ARENA, lanzó los primeros planes antipandillas en el 2003 a través del Plan Mano Dura y el proyecto de Ley Antipandillas¹⁵. Ambos planes fueron anunciados

falta de empleo. CRUZ, José Miguel, «Beyond Social Remittances. Migration and Transnational Gangs in Central America», en ECKSTEIN, Susan y NAJAM, Adil (coord.), *How Migrants Impact Their Homelands*, Durham, Duke University Press, 2013, 213-233.

¹² Wilson Center, *Organized Crime in El Salvador: The Homegrown and Transnational Dimensions*, Working Paper Series on Organized Crime in Central America, 11 de agosto de 2010, p. 8. Disponible en: <http://bit.ly/2EeGOYq>. Fecha de consulta: 2.02.2018.

¹³ Entrevista de la autora, Raúl Mijango, experto en pandillas, San Salvador, 9 de marzo de 2017.

¹⁴ OMS, *Gang truce for violence prevention, El Salvador*, 1 de junio de 2016, Bulletin of the World Health Organization 2016; 94:660-666A, p.1. Disponible en: <http://bit.ly/2FFA9aZ>. Fecha de consulta: 2.02.2018.

¹⁵ El Plan Mano Dura fue lanzado en octubre de 2003 y el Proyecto de Ley Antipandillas fue aprobado en

ocho meses antes de las elecciones presidenciales de 2004, lo que para muchos observadores, incluso funcionarios del partido ARENA, sugiere que se trataban en esencia de estrategias con marcado interés electoral¹⁶.

Tras la victoria de ARENA en las elecciones del 2004, el expresidente Antonio Saca (2004-2009) continuó con el enfoque de su predecesor a través del Plan Super Mano Dura, que también incorporaba planes de prevención y rehabilitación. Sus dos iniciativas, Mano Amiga y Mano Extendida, estaban dirigidas a jóvenes en situación de riesgo y pandilleros encarcelados. Sin embargo, la falta de inversión, las demoras en la implementación y el bajo número de participantes minimizaron su potencial impacto¹⁷. El continuo aumento de la violencia llevó al presidente Saca a fortalecer la presencia policial en los focos de violencia y dismantelar las redes de extorsión, para entonces una importante fuente de ingresos para las pandillas. Pero a pesar del elevado número de capturas (30.934 en dos años) poco más del 15% de los detenidos fueron finalmente condenados, principalmente por falta de pruebas de su afiliación a pandillas, así como incoherencias jurídicas entre las leyes antipandillas y la legislación existente sobre menores¹⁸.

La antigua guerrilla FMLN llegó por primera vez al Ejecutivo salvadoreño de la mano del expresentador de televisión Mauricio Funes en el 2009. En los primeros años de su Gobierno, Funes lanzó algunas estrategias enmarcadas dentro del enfoque de «prevención de violencia», un concepto surgido del campo de la medicina que se refiere a todas aquellas acciones encaminadas a prevenir situaciones de conflicto mediante medidas no violentas como el trabajo con población en riesgo o la mejora del espacio público. Aunque innovadoras, estas medidas tuvieron un impacto limitado¹⁹, y ante una escalada de violencia en los siguientes años de su mandato, a partir de 2009

diciembre de 2003. Este último proporcionó un marco legal temporal para el plan, contemplando como delito la pertenencia a las pandillas y permitiendo la detención de sospechosos menores de edad. HUME, M. «Mano Dura: El Salvador responds to gangs», en *Development in Practice*, Vol. 17, No. 6, noviembre de 2007, pp. 739-751.

¹⁶ Entrevistas de la autora a funcionarios y exfuncionarios de ARENA, San Salvador, junio-julio de 2017.

¹⁷ USAID, «Central America and Mexico Gang Assessment», USAID Bureau for Latin America and the Caribbean Office of Regional Sustainable Development, abril de 2006, p. 54.

¹⁸ CRUZ, J. M., CARRANZA, M., «Pandillas y políticas públicas: El caso de El Salvador», en in MORO J. (coord.) *Juventudes, violencia y exclusión: Desafíos para las políticas públicas*, Ciudad de Guatemala, Magna Terra Editores, 2006, pp. 162-164.

¹⁹ *Systematization of Public Policies, Programmes and Projectson Violence Prevention and Public Security 2003-2013*, documento de discusión interna de la Fundación Salvadoreña para el desarrollo (FUSADES), julio de 2014.

Funes priorizó el aumento de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad, así como la aprobación de la Ley de Proscripción de Pandillas en septiembre de 2010²⁰, que años después vendría a ratificar un fallo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador calificando a las pandillas como grupos terroristas²¹.

En 2011, El Salvador sufrió un récord de homicidios, con 4.354 personas asesinadas. Fue entonces cuando el presidente Funes cambió de rumbo en su política de seguridad para comenzar a promover un proceso de diálogo indirecto con los líderes pandilleros para reducir los homicidios a cambio de beneficios carcelarios. El proceso, conocido como la «tregua entre pandillas», tuvo como principal promotor al exministro de Justicia y Seguridad Pública General David Munguía Payés, quien nombró a Fabio Colindres, el entonces obispo castrense, y al excombatiente del FMLN Raúl Mijango como mediadores, lo que resultó en una drástica reducción de los asesinatos. Sin embargo, la falta de apoyo popular y político contribuyó al fin del proceso²² al igual que el distanciamiento del presidente Funes, quien nunca reconoció públicamente su implicación en dicho proceso. Hacia el final de la «tregua» durante la segunda mitad de 2013, los asesinatos se dispararon de nuevo, al igual que la extorsión y el reclutamiento por parte de las pandillas²³.

El triunfo en 2015 del actual presidente, Salvador Sánchez Cerén, del partido FMLN, vino acompañado de otro pico de violencia que llevó a su Gobierno a condenar el anterior proceso y a lanzar en marzo de 2016 las llamadas «medidas extraordinarias»²⁴ dirigidas a limitar la comunicación entre los miembros de las pandillas desde las

²⁰ El Gobierno de Funes dio a las Fuerzas Armadas notable participación en la defensa de la seguridad pública, firmando entre 2008 y 2009 un total de siete decretos que les autorizaban a participar en operaciones policiales. AGUILAR, J. «El rol del ejército en la seguridad interna de El Salvador», en ARGUETA L. (coord.) *Reconceptualización de la violencia en el Triángulo Norte*, Fundación Heinrich Böll, junio de 2016, pp. 74-77.

²¹ Comunicado de Prensa de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, *Sala declara como grupos terroristas a pandillas denominadas MS y 18*, 24 agosto de 2015. Disponible en: <http://bit.ly/2FEfDdl>. Fecha de consulta: 8.03.2018.

²² El proceso fue paralelo a un distanciamiento creciente del expresidente Funes con su partido, el FMLN. Tanto este último como ARENA se distanciaron de las negociaciones y se mostraron escépticos en cuanto a su impacto sobre los homicidios, al igual que la mayoría de los salvadoreños. WHITFIELD, T., «Mediating criminal violence: Lessons from the gang truce in El Salvador», *The Oslo Forum Papers*, No. 1, junio de 2013.

²³ Entrevistas de la autora, magistrados y altas autoridades policiales, San Salvador, julio-agosto de 2017.

²⁴ Decreto N.º 321 publicado en el Diario Oficial N.º 59, Tomo 411, 1 de abril de 2016, Asamblea de El Salvador.

cárceles mediante el aislamiento de sus líderes²⁵. De forma paralela, el presidente Cerén también ha llevado a cabo importantes esfuerzos en iniciativas de prevención de violencia enmarcadas dentro del Plan El Salvador Seguro²⁶, un plan integral de prevención y contención de violencia con cinco ejes de acción: prevención de la violencia, persecución penal, rehabilitación, atención a víctimas y fortalecimiento institucional.

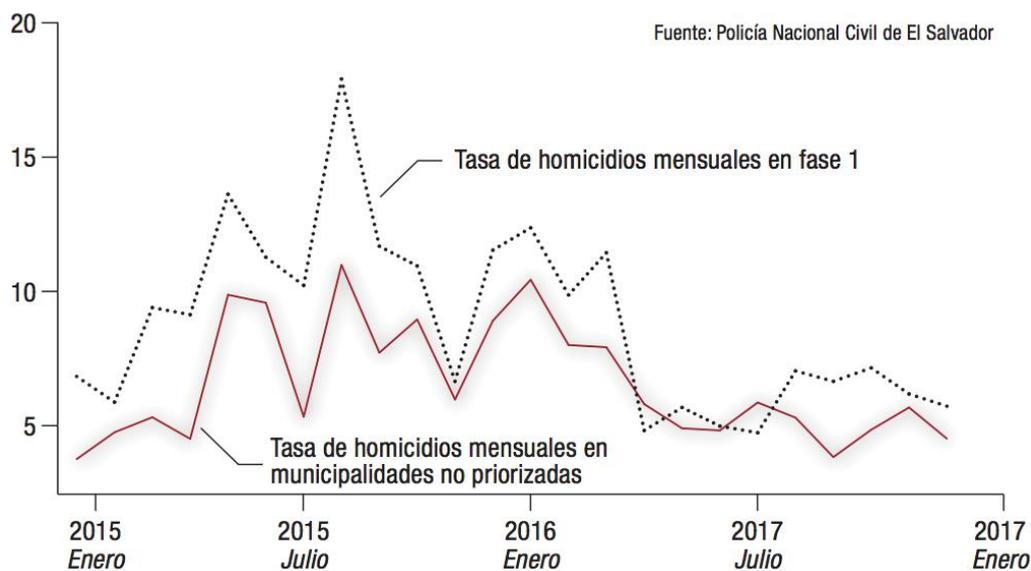


Figura 2: Tasas de homicidio en municipios priorizados bajo el Plan El Salvador Seguro comparadas con las tasas de homicidio en municipios no priorizados. Elaborado por el International Crisis Group a partir de datos de la Policía Nacional Civil de El Salvador

A pesar de su enfoque integral y único en la región, hasta ahora el impacto del Plan El Salvador Seguro ha sido muy limitado debido principalmente a la inversión desigual en sus diferentes ejes, con una clara tendencia al eje de persecución penal, que acumula el 70% de los fondos del plan²⁷. A pesar de que desde que se lanzó el Plan El Salvador Seguro se ha visto reducida en hasta 40 puntos la tasa de homicidios, es interesante

²⁵ Las condiciones de aislamiento en las cárceles bajo estas medidas han sido denunciadas por numerosas organizaciones de derechos humanos, la ONU y la Procuraduría para la Defensa de los DD. HH. de El Salvador. «Informe preliminar sobre el impacto de las medidas extraordinarias para combatir la delincuencia en el ámbito de los derechos humanos», Procurador General para la Defensa de los DD. HH. de El Salvador, julio de 2017.

²⁶ El plan está financiado principalmente con fondos de cooperación internacional y un impuesto indirecto al consumidor aprobado en noviembre de 2015. «Plan El Salvador Seguro», 2015.

²⁷ «Consejo reclama al Gobierno por uso de fondos para seguridad», *La Prensa Gráfica*, 11 de octubre de 2017, disponible en: <http://bit.ly/2oJvTzb>. Fecha de consulta: 2.02.2018.

evaluar hasta qué punto esa reducción se debe estrictamente a este plan. En el siguiente gráfico se observa una notable bajada de homicidios tanto en los municipios en los que se han lanzado medidas de este plan, el cual tiene un enfoque local y se ha venido implementando progresivamente en los municipios más golpeados por la violencia, como en los que aún no se han implementado estas medidas. La reducción prácticamente similar tanto en los municipios priorizados durante la fase 1 del plan como en los no priorizados sugiere que la razón de la drástica disminución de homicidios en los últimos dos años se debe más a otros factores, como las «medidas extraordinarias» en las cárceles o a las dinámicas internas de las pandillas.

Políticas de seguridad para combatir un problema de violencia estructural

Entre las limitaciones de las políticas antipandillas de los últimos quince años está la creciente presión sobre los organismos judiciales y policiales para perseguir las olas de actividad criminal, la falta de inversión y de personal adecuado en los sectores citados, así como la falta de atención a los colectivos más vulnerables ante la violencia, principalmente las mujeres y los niños. No obstante, y a pesar de los recientes esfuerzos del partido FMLN para abordar la problemática de seguridad desde un enfoque integral, el principal escollo que han enfrentado las autoridades salvadoreñas ha sido tratar de combatir un problema de violencia estructural con planes de seguridad centrados en la persecución al delito, sin tener en cuenta los factores económicos y sociales que también forman parte de la crisis de violencia crónica que adolece El Salvador.

Limitaciones del actual modelo del sector de seguridad de El Salvador

En los últimos años, la Policía Nacional Civil se ha visto profundamente afectada tanto por el aumento de ataques armados de pandillas contra agentes como por la creciente demanda de combate a estos grupos durante los últimos picos de actividad criminal. Dada la magnitud de la violencia en el país, así como el escaso número de fuerzas de seguridad en relación a los más de 60.000 pandilleros activos²⁸, los policías consideran que no pueden liderar el combate a la delincuencia en solitario²⁹. El Estado ha tratado

²⁸ En El Salvador hay aproximadamente unos 55.000 policías y militares activos. El Diario de Hoy, *Munguía Payés: Hay más pandilleros que militares activos, op. cit.*

²⁹ Entrevista de la autora, policía, San Salvador, septiembre de 2017.

de compensar la presión sobre los agentes con pequeños aumentos salariales, aunque las limitaciones financieras no permiten dar el apoyo necesario a las familias de los agentes fallecidos³⁰. Por otro lado, la Policía ha hecho esfuerzos moderados para enjuiciar a los agentes que supuestamente han cometido ejecuciones extrajudiciales de supuestos criminales en los últimos años y que han sido denunciados por la ONU y numerosas organizaciones de derechos humanos en el país³¹.

El modelo de prevención y la falta de inversión en planes alternativos han limitado el impacto de estas estrategias hasta la fecha. En los últimos años, solo un 1% del presupuesto anual en seguridad se ha dedicado a la prevención³². No obstante, aunque se dedicaran mayores recursos a la prevención, en muchas zonas del país donde existe una amplia presencia criminal y donde los propios funcionarios del estado negocian con las pandillas para acceder a ciertos territorios, el concepto de prevención de violencia se topa con el esquema de territorialidad que imponen las pandillas. Mientras estos grupos sigan teniendo un control territorial donde incluso establecen controles de carretera improvisados para vigilar la entrada a sus zonas de control, la capacidad del Estado de llevar este tipo de iniciativas de prevención se verá limitada en gran medida y deberá ir precedida por medidas más específicas de recuperación del territorio. En este sentido, altos funcionarios de los principales partidos coinciden a puerta cerrada que, «en este contexto, [la prevención] no funciona»³³.

Pobreza y falta de oportunidades

El lento crecimiento económico El Salvador ha sido uno de los principales impedimentos de la creación de empleo, especialmente en áreas marginadas con notable presencia de pandillas. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el crecimiento de El Salvador del 1,9% entre 2010 y 2016 es uno de los más lentos de Centroamérica, en parte debido a que la magnitud de la violencia en el país es a la vez

³⁰ Entrevista de la autora, funcionarios del Gobierno de El Salvador, San Salvador, 10-14 de julio de 2017.

³¹ El último de estos esfuerzos es la creación de la Unidad Táctica Especializada Policial (UTEP), que sustituye a los Grupos de Reacción Policial (GRP) que habían sido señalados por supuestas acciones extralegales en operaciones antipandillas, así como abusos sexuales. La Prensa Gráfica, «Disuelven GRP en medio de escándalo: esta es la nueva unidad élite», 14 de febrero de 2018. Disponible en: <http://bit.ly/2oJ2CVp>. Fecha de consulta: 1.03.2018.

³² FUSADES, «Aumento de recursos y algunos resultados en seguridad y justicia, 2008-2015», febrero de 2016, p. 4.

³³ Entrevista de la autora, miembros de FMLN y ARENA, San Salvador, 10-14 de julio de 2017.

origen y consecuencia del estancamiento económico³⁴. El actual déficit presupuestario está en torno al 3% del PIB, y se espera que la deuda externa alcance el 61% del PIB para fines de 2017.

Además, los niveles de pobreza en El Salvador son persistentemente elevados y aumentaron entre 2014 y 2015, especialmente en las áreas urbanas³⁵. El país tiene uno de los salarios mínimos más bajos de Centroamérica que no llega a los 300 euros, dando lugar a notables desigualdades económicas, especialmente en el área rural³⁶. En este sentido, 20% de la población más rica del país concentra el 48.4% de la riqueza, mientras que el 20% más pobre solo recibe el 4,9%³⁷. La falta de oportunidades afecta especialmente a los jóvenes, de los cuales alrededor del 25% de entre 15 y 24 años ni estudia ni trabaja³⁸. Estos jóvenes desempleados, los más vulnerables al reclutamiento por parte de las pandillas, no cuentan con planes que promuevan el empleo joven o el emprendimiento.

Hacia una política de reducción de violencia sostenible

El Gobierno salvadoreño es consciente de las limitaciones de los planes antipandillas implementados hasta la fecha, así como de la necesidad de un abordaje más allá de la seguridad para dar cabida al medio millón de personas que bien forman parte activa de estos grupos, son colaboradores indirectos o son rehenes de los mismos y están bajo su control. Además de una serie de reformas en el sector de justicia y seguridad que permitan hacer frente a esta crisis de violencia crónica de forma directa e inmediata, los principales partidos políticos tienen la responsabilidad de crear un pacto de Estado por la paz que permita que la alternancia de los partidos en el poder no altere la coherencia y la continuidad de dicha política de estado sobre seguridad. De forma paralela, el Estado debería promover una serie de reformas estructurales que combatan los fenómenos que promueven el fenómeno criminal, como la pobreza y la falta de empleo. Como nuevo factor potencialmente desestabilizador, El Salvador se enfrenta a un reto

³⁴ «IMF Country Report No.16/209», Fondo Monetario Internacional, 1 de junio de 2016, p. 17.

³⁵ «The World Bank In El Salvador», Sitio web del Banco Mundial en El Salvador. Disponible en: <http://bit.ly/15GzDXc>. Fecha de consulta: 2.02.2018.

³⁶ Datos de Ministerio de Economía de El Salvador, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2013)*, Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC).

³⁷ Oxfam International, *Un acercamiento a la desigualdad en El Salvador*, Oxfam media briefing, 19 mayo de 2015. Disponible en: <http://bit.ly/2tn2b8q>. Fecha de consulta: 11.03.2018.

³⁸ DE HOYOS, R., POPOVA, A., ROGERS, H. «Out of school and out of work: a diagnostic of *ninis* in Latin America», Informe del Banco Mundial, 2016, p. 8.

que se escapa de sus capacidades tras la decisión del presidente de EE. UU. Donald Trump de cancelar el Estatus de Protección Temporal (en inglés *Temporary Protected Status* o TPS) a casi 200.000 salvadoreños, lo cual coloca a El Salvador en una posición aún más vulnerable económica y socialmente.

Las prioridades: recuperación del territorio y programas de rehabilitación para pandilleros

Evitar los errores del pasado y mantener el apoyo político hacia las iniciativas locales son dos de los principios en los que se sustenta el Plan El Salvador Seguro, un plan implementado de manera desigual pero que a día de hoy es la única estrategia que aspira a resolver la problemática de seguridad de forma integral. El Plan El Salvador Seguro puede convertirse en una estrategia de recuperación territorial eficaz que incluya el apoyo a las poblaciones en riesgo y la atención a los jóvenes, que son a la vez las principales víctimas y actores de la violencia de pandillas. Entre otras medidas, las escuelas deberían de ser el foco de atención de este plan, asegurando que son espacios libres de actividad criminal.

En un momento en el que las pandillas parecen estar expandiéndose a nuevas zonas de país³⁹, es necesario crear además estrategias flexibles que permitan actuar frente a su rápido avance. Mientras que el Plan El Salvador Seguro podría seguir implementándose en los municipios más golpeados por la violencia, en las áreas con menos presencia criminal el Estado podría experimentar con un enfoque alternativo basado en la policía comunitaria y la prevención de violencia, con el fin de limitar la entrada de grupos criminales a nuevas zonas, especialmente en el área rural.

Por otro lado, la inversión en rehabilitación es clave para incentivar la salida de miembros de pandillas y ofrecer una segunda oportunidad a quienes deseen dejar el grupo. La Asamblea Legislativa de El Salvador podría aprobar un proyecto de ley presentado ante la Comisión de Seguridad de la Asamblea a principios de 2017 e incorporar lecciones aprendidas de algunos programas financiados por el Estado y

³⁹ La posibilidad de que las pandillas se hayan expandido en los últimos años coincide no solo con al menos una docena de testimonios por parte de expertos y trabajadores de ONG en El Salvador, sino también por el auge de homicidios durante 2017 en zonas tradicionalmente pacíficas del país, como el departamento de Chalatenango. Entrevistas de la autora, El Salvador, julio-agosto 2017. El Faro, *Cuatro claves que ayudan a dimensionar la violencia homicida de 2017 en El Salvador*, 4 enero 2018. Disponible en: <http://bit.ly/2B0h0fS>. Fecha de consulta: 11.03.2018.

otras iniciativas de iglesias, ONG y el sector privado, lo cual ayudaría al gobierno a desarrollar uno de los pilares más desatendidos del Plan El Salvador Seguro.

Apoyo y rendición de cuentas en la Policía

En comparación con otros países del Triángulo Norte, la policía salvadoreña cuenta con niveles de aceptación social relativamente altos⁴⁰. A diferencia de Honduras, donde se está llevando a cabo un proceso de reforma policial integral, la policía salvadoreña bien podría mejorar su funcionamiento con una serie de reformas específicas similares a las que se han llevado a cabo en países como Guatemala encaminadas a mejorar sus protocolos de comunicación con la Fiscalía General de la República. Uno de los casos más exitosos de las reformas policiales en Guatemala fue la innovación en la unidad de investigación de homicidios, que trabajaba directamente con la fiscalía y ha mejorado la contabilidad y la clasificación de crímenes⁴¹. Del mismo modo, dada la presión que ha sufrido y sufre el organismo policial ante las diferentes olas de criminalidad, es necesario un aumento del personal policial, así como continuar las diferentes medidas de mejoras de incentivos salariales y apoyo a las familias con el fin de reforzar la institución más golpeada por la violencia de pandillas.

Para evitar futuras acciones extralegales por parte de agentes policiales, la mejora de los mecanismos de control internos de la policía debería ser una prioridad para el Estado. Asimismo, se debe dotar de más recursos a la unidad que se dedica a la investigación de supuestos delitos de agentes, así como mantener canales de comunicación abiertos con las ONG que monitorean abusos de derechos humanos será una pieza clave para mantener el buen funcionamiento del cuerpo.

El factor Trump: cómo evitar que la migración empeore la crisis de inseguridad

La decisión de cancelar el Estatus de Protección Temporal (TPS)⁴² a 195.000 salvadoreños en enero de 2018⁴³ por parte del Gobierno de EE. UU., ha causado

⁴⁰ Florida International University y Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), *Legitimidad y confianza pública en la Policía en El Salvador*, julio de 2017. Disponible en: <http://bit.ly/2HiErET>. Fecha de la consulta 8.03.2018.

⁴¹ Informe de Crisis Group, *Reforma policial en Guatemala: obstáculos y oportunidades*, 20 de julio de 2012. Disponible en: <http://bit.ly/2FzMn7t>. Fecha de la consulta 8.03.2018.

⁴² El TPS es un programa de protección de inmigrantes que EE. UU. concede a ciertos países afectados por una crisis humanitaria o de seguridad. A El Salvador se le concedió este estatus tras los terremotos de 2001, y desde entonces se ha ido prorrogando periódicamente.

⁴³ The Washington Post, *200,000 Salvadorans may be forced to leave the U.S. as Trump ends*

extrema preocupación tanto a las autoridades salvadoreñas como a la sociedad en general, de la cual se calcula que en torno a un 20% vive en territorio estadounidense que suman poco más de dos millones de personas⁴⁴. Además de los 195.000 afectados, que deberán volver a El Salvador para septiembre de 2019 a no ser que cambien su tipo de visa, se calcula que hay 192.000 hijos e hijas de los beneficiarios del TPS⁴⁵ que a pesar de tener nacionalidad estadounidense es probable que también vuelvan a El Salvador acompañando a sus padres.

A diferencia de olas de deportación previas, la llegada de estos salvadoreños no supondría por sí misma un deterioro de la situación de seguridad en El Salvador, principalmente porque el perfil de los beneficiarios del TPS es el de una población trabajadora sin antecedentes penales. No obstante, tanto los nuevos deportados como sus hijos podrían ser fácilmente victimizados por pandillas al llegar a su país de origen, ya sea por medio de la extorsión o el reclutamiento de menores. A nivel económico, el Estado salvadoreño también encontraría serios problemas para absorber a casi 400.000 personas (contando beneficiarios del TPS y sus familiares), que además aportan al país en forma de remesas en torno al 18 % del PIB nacional⁴⁶. Por ese motivo, una de las prioridades de la recién elegida Asamblea Legislativa tras las elecciones del 4 de marzo de este año debería ser crear una legislación de protección para los recién deportados que incluya ayudas para el emprendimiento, clases de español para los hijos menores de los deportados, e incentivos de contratación para el sector privado. Del mismo modo, la coordinación con los consulados de El Salvador en EE. UU. será clave para asegurar un retorno ordenado.

Existe la posibilidad, y así lo afirman autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador⁴⁷, de que la mayoría de los beneficiarios del TPS cambien su estatus migratorio a tiempo para evitar la deportación. Sin embargo, la asistencia legal que ello requeriría por parte de los consulados salvadoreños en EE. UU, es insuficiente

immigration protection, 8 de marzo de 2018. Disponible en: <http://wapo.st/2tuMnAU>. Fecha de la consulta 8.03.2018.

⁴⁴ Dato del United States Census Bureau, Disponible en: <http://bit.ly/2p0xu4T>. Fecha de la consulta 8.03.2018.

⁴⁵ WARREN, R. KERWIN, D. «A Statistical and Demographic Profile of the U.S. TPS Populations», *Journal on Migration and Human Security*, Volume 5 Number 3 (2017): 577-592.

⁴⁶ Este porcentaje del PIB se refiere al total de salvadoreños en EE. UU., no solo a los beneficiarios del TPS que enfrentan la deportación. *Elmundo.sv*, *Las remesas representaron el 18 % del PIB*, 13 enero de 2018. Disponible en: <http://bit.ly/2FpHQ8m>. Fecha de la consulta 11.03.2018.

⁴⁷ Entrevista de la autora, funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, San Salvador, enero de 2018.

teniendo en cuenta el número de demandantes y el escaso presupuesto del Estado salvadoreño. La otra posible solución sería una nueva ley promovida por el Congreso estadounidense que permitiera otorgar la residencia permanente a los beneficiarios del TPS, lo cual parece una vía poco probable teniendo en cuenta la falta de consenso en torno a colectivos mucho más grandes y con mayor interés electoral para el partido Demócrata como los 800.000 *dreamers*⁴⁸, quienes fueron uno de los motivos de cierre de la Administración estadounidense en enero de 2018 esgrimidos por los legisladores demócratas⁴⁹.

Conclusión

Durante años, las políticas de seguridad en El Salvador se han centrado en la persecución del delito, algo absolutamente necesario para combatir un fenómeno criminal como las pandillas, pero incluso estas medidas policiales han tenido problemas básicos, como unas fuerzas de seguridad de entidad inadecuada, con unos medios y un adiestramiento insuficientes ante la magnitud del problema. Igualmente han existido problemas de coordinación entre los diferentes elementos del sector de seguridad implicados (judicatura, policía, y sistema penitenciario) que han limitado la capacidad del Estado para hacer frente a un creciente fenómeno criminal.

Más allá de las medidas de combate directo contra las *maras* y pandillas, se ha echado en falta un compromiso decidido con medidas complementarias como la prevención, la reinserción y el refuerzo de la presencia del Estado en comunidades problemáticas. Las pocas que aspiran a tocar las numerosas aristas del problema como el Plan El Salvador Seguro no cuentan con un presupuesto equilibrado ni han sido la prioridad de ningún gobierno salvadoreño en los últimos 15 años, independientemente de su color político. Por este motivo, es necesario abordar esta problemática desde un punto de vista más amplio e integral con un pacto de Estado, no solo del gobierno de turno sino de los principales partidos, para frenar el derramamiento de sangre en el país y restaurar el orden público en unos niveles aceptables.

⁴⁸ Los llamados DREAMERS (en español, «soñadores») son jóvenes que llegaron a EE. UU. indocumentados cuando eran menores de edad y que han podido permanecer legalmente en el país gracias al programa de protección «Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)» impulsado por el expresidente Barak Obama en 2012. The Guardian, «*We love the Dreamers*»: Trump close to decision on future of Obama program, 1 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://bit.ly/2G83Th9> Fecha de la consulta 8.03.2018.

⁴⁹ El País, *La Administración de EE. UU. echa el cierre por la falta de acuerdo en el Senado sobre la inmigración*, 20 de enero de 2018. Disponible en: <http://bit.ly/2leRC1c> Fecha de la consulta 8.03.2018.

Manteniendo la presión policial y reforzando la legislación antipandillas en lo que sea necesario, siempre dentro del mantenimiento del Estado de derecho, este compromiso de Estado deberá tener en cuenta la importancia de crear incentivos para salir de la pandilla mediante la promoción de planes de rehabilitación, así como el trabajo con la población en riesgo, especialmente los jóvenes en edad de reclutamiento, ofreciendo oportunidades educativas y de empleo, así como adoptando medidas para reforzar la cohesión social. Los planes del gobierno no deben tener como objetivo los casi 60.000 pandilleros, sino también contemplar a los casi 500.000 civiles relacionados directa o indirectamente con el fenómeno criminal de las pandillas.

Además de criminal, la violencia en El Salvador tiene profundas raíces socioeconómicas que hasta ahora no han sido abordadas por las políticas públicas. La relevancia e incluso el control territorial que ejercen las pandillas en algunas zonas no solo reflejan su propia fuerza, sino, sobre todo, la debilidad estructural y la falta de implantación del Estado salvadoreño, que es necesario corregir con una estrategia verdaderamente integral. Por este motivo, se hace necesario recuperar paso a paso el control territorial del Estado en las áreas en que se haya perdido, con medidas previstas de consolidación de la presencia estatal una vez pacificado el territorio recuperado. Igualmente, deben preverse actuaciones que amortigüen el deterioro social y económico que podría producirse en caso de que se lleven a cabo las anunciadas deportaciones masivas desde EE. UU.

En 1992, la alternancia en el poder de dos enemigos enfrentados a muerte durante la guerra civil, como eran la guerrilla FMLN y el partido conservador ARENA parecía algo casi inimaginable. Si los salvadoreños fueron capaces en el pasado de arreglar sus diferencias y unir esfuerzos en pro de un país en paz, las nuevas formas de violencia no deberían ser un impedimento para volver a hacerlo. La actual crisis de inseguridad, como en su día fue la guerra civil, es la última expresión de violencia a causa de las profundas brechas sociales y la debilidad del Estado que históricamente han venido lastrando a El Salvador. Mientras esta herida siga abierta, la violencia de las pandillas no será la última forma de violencia que sufrirá El Salvador en los años venideros.

Esta es la titánica tarea en la que está envuelto un país de las dimensiones y recursos modestos que es El Salvador. La comunidad internacional y en particular España y la Unión Europea, deberían abandonar su relativa indiferencia e implicarse decididamente

en el apoyo a este país hermano, que lucha por salir de una espiral de violencia crónica.

*Sofía Martínez Fernández**
Analista para Centroamérica,
International Crisis Group