



# ¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador

Informe sobre América Latina N°81 | 8 de julio de 2020

**Draft Pre-release**

**Embargoed until 01:00 CET**

**Wednesday 8 July 2020**

Headquarters

**International Crisis Group**

Avenue Louise 235 • 1050 Brussels, Belgium

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

[brussels@crisisgroup.org](mailto:brussels@crisisgroup.org)

*Preventing War. Shaping Peace.*

## Conclusiones principales

**¿Qué hay de nuevo?** En el primer año de Nayib Bukele como presidente, El Salvador ha visto una fuerte caída en las tasas de homicidios, que por mucho tiempo fueron astronómicamente altas. Si bien el público celebra sus conocidas políticas de “mano dura”, el éxito podría deberse a un entendimiento discreto e informal entre las pandillas y el gobierno.

**¿Por qué importa?** Reducir los homicidios por parte de las tres principales pandillas en uno de los países más violentos del mundo es una hazaña de gran importancia. Pero las causas precisas de la disminución son complejas y a menudo poco claras. Los recientes brotes de violencia de las pandillas y controversias políticas resaltan lo frágil y reversible que puede resultar este logro.

**¿Qué se debería hacer?** Mantener la reducción de la violencia es clave. El gobierno debería priorizar proyectos de desarrollo enfocados en la comunidad, la rehabilitación de los pandilleros encarcelados y estrategias policiales más sofisticadas, incluyendo más controles internos en las fuerzas de seguridad. Si las pandillas mantienen los bajos niveles de violencia y cooperan con las autoridades durante la pandemia, Bukele debería considerar abrir canales de diálogos locales con estas.

**Draft Pre-release, Embargoed until 01:00 CET Wednesday 8 July 2020**

**Draft Pre-release, Embargoed until 01:00 CET Wednesday 8 July 2020**

## *Resumen ejecutivo*

Después de décadas de una atroz violencia de pandillas, las tasas de homicidios se han desplomado en El Salvador bajo la administración de su nuevo presidente, Nayib Bukele. Ante el crecimiento de las pandillas MS-13 y Barrio 18, los gobiernos anteriores recurrieron a políticas de “mano dura” para someterlas, solo para encontrar que incrementaban la violencia. Desde su elección en 2019, el presidente Bukele, un autodenominado político alternativo, ha ganado un gran respaldo público al presidir sobre una caída del 60 por ciento en las tasas de homicidios. Sin embargo, hay dudas sobre las posibilidades de que este logro perdure. La caída de las tasas de homicidios puede deberse no solo a las políticas de seguridad pública del gobierno, sino también a la decisión de las pandillas de detener el derramamiento de sangre, posiblemente a raíz de un frágil acuerdo de no agresión con las autoridades. Además, el estilo beligerante de Bukele, que se ha exacerbado durante la pandemia de COVID-19, pone en riesgo sus reformas de seguridad al enredarlas en batallas políticas. En cambio, esfuerzos ampliamente respaldados para apoyar a las comunidades afectadas, ayudar a quienes desean salir de las pandillas e incentivar la construcción de paz a nivel local tienen mayores probabilidades de poner un fin definitivo al ciclo de violencia de El Salvador.

La administración de Bukele sostiene que el desplome en la tasa de homicidios, actualmente con la tasa diaria de homicidios más baja desde el final de la guerra civil del país (1980-1992), es el logro supremo de una nueva estrategia de seguridad. En teoría, el Plan Control Territorial del gobierno combina la política de mano dura con esquemas de prevención de violencia. Ha robustecido el patrullaje conjunto de la policía y el ejército en los 22 municipios con mayores tasas de delincuencia, al tiempo que ha endurecido las medidas de confinamiento en las cárceles en un intento de cortar las comunicaciones entre los reclusos y el mundo exterior. Simultáneamente, el objetivo del gobierno de construir docenas de “cubos” (centros recreativos y educativos de diseño moderno, con paredes de vidrio), representa su iniciativa más emblemática para mejorar la vida de los jóvenes que crecen bajo el dominio de las pandillas y evitar el reclutamiento en sus filas.

Las razones exactas para la caída de las tasas de homicidios a nivel nacional son difíciles de precisar. Estudios estadísticos muestran que el Plan Control Territorial probablemente no sea la única causa; la caída de las tasas locales de homicidios no corresponden precisamente a aquellas áreas donde se ha implementado el plan. Más bien, en gran parte, las pandillas parecen haber decidido disminuir el uso de la violencia letal. El control indiscutible de las pandillas sobre las comunidades, la disminución de la rivalidad entre pandillas y el liderazgo cada vez más autónomo de los mareros que están fuera de las cárceles pueden explicar esta decisión más que el Plan Control Territorial. Sin embargo, otras políticas gubernamentales podrían haber jugado un papel importante: numerosos analistas y activistas locales atribuyen la decisión de las pandillas a un acuerdo informal entre ellas y con las autoridades,

---

**Draft Pre-release, Embargoed until 01:00 CET Wednesday 8 July 2020**

quienes presuntamente les han ordenado a las fuerzas de seguridad reducir sus enfrentamientos con estos grupos.

Una repentina ola de asesinatos atribuida a la MS-13 en abril ilustra lo precario que puede ser el compromiso de las pandillas para reducir la violencia. La reacción de Bukele a los ataques, que dejaron más de 80 muertos en un lapso de cinco días, reafirmó su inclinación a adoptar medidas punitivas para someter a las pandillas. Imágenes compartidas en todo el mundo desde el interior de las cárceles de alta seguridad de El Salvador mostraban a reclusos amontonados o forzados a compartir celdas sin acceso a la luz del sol. Aunque las tasas de homicidios han vuelto a caer, el riesgo sigue siendo que las pandillas, ahora que tienen menos ingresos por cobros de extorsión debido a las medidas de confinamiento, e indignadas por la represión del gobierno, recurran una vez más a la violencia extrema.

Las disputas políticas de Bukele refuerzan el riesgo de que las mejoras en la seguridad pierdan su rumbo. Algunas de las maniobras del presidente para someter a sus oponentes y concentrar el poder en sus manos, incluida la ocupación militar en febrero de la Asamblea Legislativa controlada por la oposición y las repetidas peleas por la legalidad de las medidas adoptadas durante la emergencia del COVID-19, han provocado revuelo, particularmente por parte de potencias extranjeras y organizaciones de la sociedad civil. Sus demostraciones de fuerza hacia los dos partidos que mantuvieron un dominio absoluto sobre el poder en El Salvador durante 27 años, al igual que hacia las instituciones estatales y judiciales, tienen como objetivo conseguir la mayoría parlamentaria el próximo año. Pero al convertir la seguridad pública y la política de salud en una herramienta para someter a sus adversarios, el presidente podría privar a sus reformas del amplio apoyo político que necesitan para ser efectivas y sostenibles. Si la violencia resurge, él también podría verse tentado a recurrir a acciones coercitivas en un intento por obtener resultados rápidos, a pesar de la amplia evidencia acumulada de gobiernos anteriores de que tales medidas generalmente resultan contraproducentes.

En un momento en el que confinamiento nacional comienza a disminuir, el gobierno debería aprovechar sus altos niveles de popularidad para garantizar que la reducción de la violencia se convierta en un logro duradero. Debería construir sobre la base de los programas existentes y aprovechar las extensas redes de contactos locales de sus funcionarios para garantizar que las necesidades de las comunidades afectadas por la violencia sean entendidas y abordadas adecuadamente, con el fin de evitar el reclutamiento de jóvenes vulnerables por parte de las pandillas. Deberían reducir progresivamente la implementación de reglas carcelarias drásticas, o al menos combinarlas con un esfuerzo mucho mayor por diseñar esquemas de rehabilitación para los pandilleros detenidos. Las fuerzas de seguridad, por su parte, deberían continuar en lo posible reduciendo los enfrentamientos con pandillas y jóvenes que viven en comunidades pobres, y concentrar sus recursos en capturar y judicializar a los delincuentes más peligrosos.

Lo más importante es que el gobierno podría estar en una posición única dentro del próximo año para decidir si restablece o no un diálogo con las maras. El fracaso de la tregua entre pandillas en 2012-2013, que al finalizar provocó un aumento sin precedentes en los homicidios, dejó en evidencia los riesgos de negociar con grupos criminales ante un público hostil. Sin embargo, si las pandillas mantienen las tasas

---

**Draft Pre-release, Embargoed until 01:00 CET Wednesday 8 July 2020**

de homicidios en los mínimos actuales y cooperan con las autoridades para garantizar acceso médico y humanitario a las comunidades durante toda la pandemia, el gobierno podría intentar iniciar conversaciones. Estos podrían tener como objetivo establecer un proceso diseñado para abordar agravios profundamente arraigados que alimentan la violencia de pandillas en El Salvador a cambio de que los miembros entreguen las armas. Iniciativas locales para llevar paz y desarrollo a las comunidades marginadas podrían ser el pilar de estos esfuerzos y ayudarían a generar la confianza necesaria para embarcarse en un diálogo nacional, que a su vez debería estar dirigido a promover reformas que conduzcan al desarme de las pandillas y a su reintegración pacífica a la sociedad.

Bukele todavía goza de una notable popularidad y tiene el capital para avanzar en estos frentes. Algunas de sus políticas hasta el momento proporcionan una buena base para una ruta que reduzca de manera sostenible el terrible derramamiento de sangre del pasado reciente en El Salvador. Pero corre el riesgo de distraerse y minar esta ruta por priorizar sus cálculos políticos a corto plazo y asumir una postura innecesariamente hostil hacia sus rivales. Los donantes extranjeros y las fuerzas políticas nacionales deberían instarlo a que no desperdicie esta rara oportunidad para calmar las turbulentas calles de El Salvador.

**Nueva York/Bogotá/Bruselas, 8 de julio de 2020**