

SOLUCIONES



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



FEPADE



FUSADES
República del Ecuador para el
Desarrollo Económico y Social

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

Glasswing
INTERNATIONAL



La tregua entre las pandillas como una forma de intervención sobre la violencia

Implicaciones en políticas y prácticas

|

La tregua entre las pandillas como una forma de intervención sobre la violencia

Implicaciones en políticas y prácticas

Proyecto SolucionES:

Acuerdo de Cooperación No. AID-519-A12-00003

Coordinación:

Documento preparado por la Fundación Nacional para el Desarrollo-FUNDE

Roberto Rubio-Fabián, Ph.D. – Director Ejecutivo FUNDE

Patricia Valdés – Coordinadora Proyecto SolucionES-FUNDE

Juan Meléndez – Técnico Investigador Proyecto SolucionES-FUNDE

Autores:

Charles M. Katz, Ph.D., Arizona State University

Luis Enrique Amaya, M.Sc.

Corrección de estilo:

Loyda Salazar

San Salvador, El Salvador C.A, 2015

363.25
K19t Katz, Charles Max. 1969-
La tregua entre pandillas como una forma de intervención sobre la violencia
sv [recurso electrónico] : implicaciones en políticas y prácticas / Charles Max Katz,
Luis Enrique Amaya. -- 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2015.
1 recurso electrónico (16 p. : gráficos, tablas).
Datos electrónicos (1 archivo : pdf, 1 mb.). --
<http://www.repo.funde.org/>
ISBN 9789996149290 (E-Book, español, resumen)
1. Violencia-Prevención. 2. Seguridad social. 3. Violencia-Aspectos sociales.
I. Amaya, Luis Enrique, 1978- coaut. II. Título.
BINA/jmh

Agradecimientos

Este documento ha sido posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, bajo el acuerdo de Cooperación N.º AID-519-A12-00003. El contenido de este documento es de exclusiva responsabilidad de sus autores y no refleja necesariamente las opiniones del Gobierno de los Estados Unidos. La investigación también fue financiada, en parte, por la Fundación ASU a través de la entrega generosa de la familia Watts. Las opiniones expresadas aquí son responsabilidad de los autores y no son necesariamente las de la Fundación ASU o la familia Watts. También nos gustaría agradecer el apoyo del Dr. Anthony Harriott, que proporcionó datos y apoyo contextual de Jamaica; el Embajador John Maisto, que ayudó con la adquisición de datos en Honduras; Eric Hedberg, que proporcionó asistencia estadística; y Andrew Fox, Cher Stuewe-Portnoff, Tim Nelson, Patricia Valdés, Juan Meléndez, Lidia Nuno, Beto Brunn y Giuliano Perseu por sus valiosos comentarios y sugerencias a lo largo del proyecto.

Antecedentes

Si bien hay mucha literatura que describe los supuestos, los problemas y la eficacia de la represión del delito (e.g., Decker, 2003; Decker and Reed, 2002; Katz and Webb, 2006; McCorkle and Miethe, 2002) y de las estrategias de prevención (Esbensen and Osgood, 1997), se ha prestado menos atención a las acciones de intervención sobre las pandillas, particularmente a las treguas entre ellas. Poco se sabe acerca de la frecuencia con que ocurren las treguas entre pandillas, qué condiciones dan lugar a las mismas, el papel de terceros en los procesos de diálogo o negociación, sus efectos transformadores y su eficacia. El presente informe, patrocinado por el Proyecto SolucionES¹ y realizado por FUNDE, miembro de la Alianza SolucionES, junto con la Universidad Estatal de Arizona, evalúa sistemáticamente experiencias de treguas entre pandillas, incluyendo la revisión de investigaciones previas y la presentación de evidencia sobre la eficacia de las treguas que se han implementado en El Salvador, Honduras y Jamaica, con el propósito de identificar lecciones aprendidas en caso de que Gobiernos o cooperantes deseen apoyar esta clase de esfuerzos en estos mismos países o en otros.

Resumen de los resultados

Se encontró que la tregua en El Salvador produjo una reducción en los homicidios que no estuvo asociada a otras tendencias o factores temporales, y por tanto tuvo un efecto a corto plazo en la disminución de la letalidad de los delitos violentos, no necesariamente de otras

¹ SolucioneES es un multifacético programa de prevención de violencia ejecutado por una Alianza de cinco organizaciones salvadoreñas líderes sin fines de lucro que se han unido para prevenir la delincuencia y la violencia. Los miembros de la Alianza son: la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Fundación Salvadoreña para la Salud y el Desarrollo Humano (FUSAL), la Fundación Crisálida (conocido localmente como Glasswing), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), con financiamiento parcial de USAID/El Salvador. En conjunto, estas cinco organizaciones son ampliamente reconocidas por su experiencia en educación, salud, desarrollo comunitario, desarrollo económico, investigación y liderazgo juvenil. La sinergia entre estas organizaciones, combinada con las fortalezas de cada una, busca prevenir la delincuencia y la violencia en El Salvador. SolucionES utiliza una triple estrategia para prevenir la delincuencia y la violencia en El Salvador: 1) Fortalecer las capacidades y acciones municipales de prevención del crimen y la violencia, 2) Aumentar la inversión social por parte del sector privado para prevenir la delincuencia y la violencia, y 3) Investigar, publicar y difundir los hallazgos para informar la toma de decisiones sobre la prevención de la delincuencia y la violencia. Este es uno de los 10 estudios orientados a la planificación de políticas. El estudio completo está disponible bajo petición.

dimensiones de la inseguridad. Por el contrario, las treguas en Jamaica y Honduras no generaron ningún impacto en los niveles de violencia. Por ello, las experiencias de estos dos países reflejan resultados similares a los encontrados en estudios previos sobre treguas entre pandillas, incluyendo los casos de Los Ángeles, en Estados Unidos, y Trinidad y Tobago. Diferencias importantes en cómo se manejaron las diversas treguas pueden explicar los variados resultados, y una distinción relevante –la capacidad del Gobierno y de personas y comunidades no relacionadas con miembros de pandillas de prometer y producir inmediatamente resultados entregables y medibles– parece ser especialmente significativa.

Evaluaciones anteriores de treguas entre pandillas

Pocos estudios, hasta la fecha, han examinado la eficacia de las treguas entre pandillas y gran parte de la investigación que existe se ha restringido al ámbito de la salud pública. Los estudios sobre una tregua entre pandillas sucedida en el Sur Central de Los Ángeles entre los Crips y los Bloods, por Cotton (1992) y Ordog et al. (1993; 1995), encontraron reducciones temporales en el número de homicidios y de heridas de bala durante el período de la tregua. Sin embargo, dichos estudios no señalaron que a pesar de una disminución del 35% en los homicidios durante los primeros tres meses, estos luego se duplicaron desde el cuarto hasta el onceavo mes, en comparación con el período previo a la tregua. Resultados similares fueron reportados en Trinidad y Tobago (Maguire, Katz y Wilson, 2013), donde la violencia se redujo por un breve período (nuevamente, por cerca de tres meses), pero luego aumentó sustancialmente en el largo plazo (12 meses). Estos hallazgos

¿Qué es una tregua entre pandillas?

Una tregua entre pandillas es una resolución no violenta de un conflicto más amplio entre grupos que ejercen un impacto en los niveles generales de violencia y otras formas de criminalidad dentro de una comunidad (Ordog et al., 1993; 1995; Whitehill et al. 2012). Se diferencia de los esfuerzos de interrupción de conflictos, resolución o mediación entre diferentes grupos en una comunidad, en que tratan de intervenir de forma rápida, regularmente a través de personas no relacionadas o especialistas en cómo prevenir actos violentos. Las treguas entre pandillas a menudo implican diálogo y negociación entre múltiples partes (por ejemplo, las pandillas, el Gobierno, las ONG, las organizaciones religiosas) que buscan volver a la normalidad los conflictos dentro y entre los grupos, con el fin de reducir o eliminar la violencia y los delitos.

sugieren que las treguas entre pandillas pueden producir beneficios a corto plazo, pero en el largo plazo pudiesen crear resultados adversos.

Además, este tipo de estudios ha sufrido de una variedad de defectos, incluyendo: 1) pobres supuestos teóricos acerca de las pandillas, a menudo ignorando que podrían tener la estructura organizativa y la disciplina interna para hacer valer sus treguas; 2) diseños de evaluación relativamente débiles, los cuales no tienen en cuenta otras causas potenciales o las tendencias más amplias relacionadas con las reducciones de la violencia; 3) fallas en examinar los procesos que intervienen en la creación de las treguas entre pandillas; 4) fallas en explorar las consecuencias no deseadas de las treguas más allá de su impacto en la violencia armada; y 5) falta de análisis estadístico sofisticado capaz de distinguir entre tendencias globales más exigentes, patrones cíclicos, valores extremos (o atípicos) y puntos de inflexión.

Descripción general del diseño del estudio

Este informe explora treguas entre pandillas implementadas en El Salvador, Jamaica y Honduras, incluyendo los procesos emprendidos con y entre las pandillas y otros grupos de interés. Se recopiló información acerca de los procesos asociados a cada tregua dentro de una variedad de fuentes, incluyendo artículos revisados por colegas, libros, informes, artículos de periódicos locales y entrevistas a personas con conocimiento de primera mano sobre las treguas entre pandillas en cada nación. Se examinó el impacto de cada tregua partiendo de datos oficiales. Se realizó una sencilla prueba-t de comparación de las tasas de homicidios antes y después de las treguas. Después se emplearon modelos de series temporales no utilizados en otros estudios para evaluar las tasas de homicidios en función del tiempo, y se incluyeron indicadores de los períodos de las treguas para medir el efecto de estas al margen de tendencias temporales. Se emplearon modelos complementarios para examinar y controlar factores ajenos a las treguas que podrían afectar la información de homicidios durante el período de estudio.

Resultados de la investigación

Implementación de una tregua entre pandillas

Las treguas entre pandillas estudiadas tienen una serie de características comunes. En primer lugar, en cada caso un sector de la población estaba experimentando un número inusualmente alto de homicidios relacionados con pandillas durante un período de tiempo bastante largo, lo que se tradujo en que la población ejerciera una fuerte presión sobre el Gobierno, en general, y sobre el sistema de justicia, en particular, para responder al problema de forma rápida y eficaz. En segundo lugar, se había intentado controlar la violencia de pandillas a través de estrategias orientadas a la supresión, las cuales no tuvieron éxito. En tercer lugar, la incapacidad para ejercer el control social tradicional, informal y formal, para disminuir los niveles de violencia se hizo evidente para el público y para el Gobierno. Esto dio como resultado que distintos actores sociales quisieran buscar (o participar en) una estrategia alternativa en la que los facilitadores pudieran, de manera formal y/o informal, trabajar directamente con los líderes de las pandillas para establecer una tregua que permitiera reducir los homicidios.

Los actores clave involucrados en el establecimiento de cada tregua entre pandillas también fueron similares. En todos los casos examinados, los líderes de las pandillas más grandes y más violentas estaban dispuestos a participar. ***En cada uno de estos casos, estaba claro que las pandillas buscaban colaborar con los facilitadores no solo con el propósito de reducir la violencia, sino, y más importante, como un medio para alcanzar un mayor y más positivo reconocimiento social, obtener algún tipo de beneficio para ellas, para sus miembros y quizás para su comunidad.*** En cada caso, si bien no siempre estuvieron involucrados formalmente, los funcionarios de Gobierno estaban cuando menos informados de los diálogos o las negociaciones, y en algunos casos solicitaron la asistencia de terceros para dialogar o negociar un acuerdo entre las partes interesadas. Además, al menos implícitamente se entendía que el Gobierno “escuchaba” las expectativas y las ofertas de los líderes de las pandillas. Se encontró que cuando el Gobierno ya no estaba dispuesto a “escuchar” o colaborar con los facilitadores, los procesos de tregua terminaron abruptamente. Los facilitadores fueron típicamente grupos muy pequeños (por ejemplo 2-3 personas) que fueron percibidos como “intermediarios

honestos”. En El Salvador y Honduras estuvo incluido un funcionario de alto rango de la Iglesia católica, un líder de una organización diplomática internacional (por ejemplo de la Organización de los Estados Americanos) y otras partes neutrales. En Jamaica esto incluía una organización cuasigubernamental, la cual se había establecido con el fin de arbitrar negociaciones entre pandillas con el propósito de reducir la violencia; así como la universidad local, que tuvo acceso a personal que fue percibido como neutral, pero que tenía un interés en reducir la violencia cercana a la universidad.

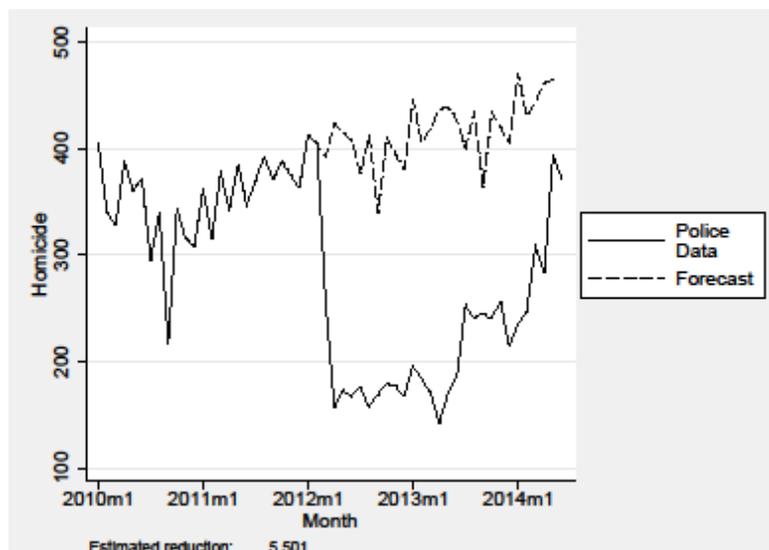
Las estrategias utilizadas para ejecutar cada tregua entre pandillas fueron generalmente similares, aunque tuvieron importantes diferencias. Cada una involucró un equipo de facilitadores que trabajaba para identificar objetivos comunes que debían alcanzarse y ser tangibles, los que podrían ser entregados a los pandilleros a cambio de que estos cumplieran los compromisos establecidos. Se diferenciaban en cómo cada parte cumplió los compromisos. En Honduras y Jamaica, líderes de pandillas negociaron promesas en la reducción de la violencia por cambios gubernamentales y sociales a largo plazo, tales como el desarrollo de programas de obras públicas importantes para reducir el desempleo. En ambos casos, se le pidió al Gobierno que desarrollara y desplegara una intervención social a gran escala en un corto plazo de tiempo –algo para lo que ningún país tenía una sólida trayectoria. En El Salvador, por el contrario, los facilitadores aseguraron promesas de modificaciones inmediatas en el comportamiento de las pandillas a cambio de beneficios rápidos viables para el Gobierno. Por ejemplo, a cambio de una reducción de la violencia de las pandillas, el Gobierno accedió a trasladar inmediatamente a líderes pandilleriles encarcelados hacia prisiones menos restrictivas y a proporcionarles algunos privilegios. Tras la ejecución exitosa de la primera parte de la tregua salvadoreña, que se tradujo en logros a corto plazo para las dos partes, comenzaron a negociarse cuestiones más amplias que tendrían más tiempo para que se cumplieran de ambos lados. ***Los hallazgos sugieren que algunos beneficios prometidos deben ser entregados fácil y rápidamente por ambas partes al inicio del proceso para lograr la confianza y servir como una primera prueba de la habilidad de los líderes pandilleriles para cumplir.*** Los interesados tienen solo un breve período de tiempo para proporcionar los beneficios prometidos antes de perder

la confianza, lo que significa que los beneficios tangibles deben ser entregados en semanas o meses, no años.

El impacto de la tregua entre las pandillas

El Salvador. Se encontró que la tregua entre pandillas en El Salvador tuvo un impacto definitivo en la tasa de homicidios. La media del número de homicidios mensuales se redujo de 354 antes de la tregua a 218 después de la tregua, para una disminución neta de alrededor de 136 homicidios al mes. Los datos muestran que entre marzo de 2012 y junio de 2014 la tregua había

Figura 1: Pronóstico de homicidios sin tregua entre pandillas.



salvado cerca de 5,501 vidas (ver Figura 1). Desde una perspectiva hipotética, es posible asumir que una cantidad de estas muertes evitadas se haya transformado en desapariciones y, por ello, no entrasen en las estadísticas oficiales de homicidios; no obstante, los resultados del análisis indican que el número de personas reportadas como desaparecidas no estuvo significativamente relacionado con el cambio en el comportamiento global de los homicidios. Adicionalmente, en el período estudiado (de enero 2010 a junio 2014), no hubo cambios significativos entre los momentos pre-tregua y pos-tregua en el número de hurtos, extorsiones, robos, violaciones y hurto/robo de vehículos.

También se encontró que la tregua entre pandillas no se tradujo en un descenso homogéneo de la violencia en todos los municipios. Alrededor del 61% de los municipios experimentó una disminución en los homicidios, pero la reducción de la violencia varió sustancialmente entre ellos. Entre otros factores, se estudió el impacto de la iniciativa de los Municipios Libres de Violencia y se encontró que no tuvo efecto en el comportamiento de la violencia en esos lugares; más bien, lo ocurrido ahí estaba vinculado con la dinámica general del proceso de

tregua que se dio en todo el país. Asimismo, se examinó la influencia relativa del número de miembros de las pandillas MS13 y Barrio 18, en libertad y en la cárcel, para cada municipio. Este análisis indica que, tras la tregua, el número de miembros de las pandillas MS13 y Barrio 18 en libertad no estaba significativamente relacionado con una disminución en los homicidios, pero el número de miembros de la MS13 y el Barrio 18 encarcelados sí lo estaba. En particular, ***el número de miembros de la pandilla MS13 presos de un municipio se asoció con una disminución significativa de los homicidios en ese mismo municipio tras la tregua entre pandillas, y el número de miembros de la pandilla Barrio 18 presos de un municipio se asoció con un incremento significativo en los homicidios en ese municipio tras la tregua.***

Estos hallazgos apoyan la idea de que la MS13 está más organizada que una típica pandilla, y que sus miembros encarcelados tienen una fuerte influencia sobre sus compañeros libres en la calle. Los resultados también sugieren, sin embargo, que la tregua entre pandillas tuvo un efecto búmeran en municipios con un alto número de miembros del Barrio 18 encarcelados, lo que implica que esta pandilla podría no tener tanta capacidad de organización para regular la violencia en las calles como la MS13. La tregua proporcionó a líderes encarcelados de la MS13 y del Barrio 18 la oportunidad de dialogar o negociar con funcionarios de alto rango y diplomáticos influyentes, entre los que figuraron representantes de la Organización de los Estados Americanos. Esto puede haber aumentado su legitimidad dentro y fuera de sus pandillas. Parece que la MS13 era capaz de ejercer su ámbito de control sobre las comunidades en las que tenía influencia y fue capaz de cumplir con los términos de la tregua entre pandillas. En el caso del Barrio 18, no obstante, los integrantes presos no han tenido la misma capacidad de organización para la comunicación y la realización de las directrices. De hecho, una revisión de la tregua entre pandillas indicó que había un conflicto que tenía lugar entre dos facciones del Barrio 18. En consecuencia, la estructura organizacional y la cultura de esta pandilla podrían ser más difusas que las de la MS13, y su estructura de liderazgo puede no ser tan fuerte debido a las fracturas internas dentro del Barrio 18. Esto podría explicar además por qué los homicidios aumentaron en comunidades con mayor presencia de esta pandilla. Las disputas dentro de ella pueden haber dado lugar a peleas internas y conflictos violentos que se llevaron a cabo en gran parte al interior de los territorios controlados por el Barrio 18.

Jamaica. En Jamaica, a primera vista, los hallazgos sobre el impacto parecen mostrar que la tregua entre pandillas podría ser un mecanismo eficaz para reducir la violencia. Los análisis bivariados mostraron una disminución significativa en los homicidios inmediatamente después de que se puso en práctica la tregua. Esto explica el trabajo publicado previamente por responsables de política, investigadores y periodistas. Sin embargo, tras un examen más detenido de los datos, al comparar el cambio entre las áreas objetivo y otras zonas de Jamaica, y tomando en cuenta tendencias temporales, se encontró que la disminución de homicidios era parte de una reducción de la violencia en todo el país y que la tregua entre pandillas no era responsable de ella. El único efecto significativo que se descubrió fue la posibilidad de que los homicidios fuesen desplazados fuera de las áreas objetivo durante un breve período de tiempo, pero luego volvieron a los niveles anteriores.

Honduras. Los hallazgos sobre el impacto, según el análisis de los datos procedentes de Honduras, cuentan una historia muy similar a la de Jamaica. El análisis inicial mostró que el número de homicidios, en promedio, se redujo en todos los municipios tras la tregua entre pandillas. En concreto, la media del número de homicidios se redujo en 1.2 por 100,000 habitantes, pasando de un promedio de 6.87 por 100,000 habitantes en cada municipio antes de la tregua a un promedio de 5.66 después. No obstante, luego de examinar el efecto de la tregua a través del análisis de series temporales e incorporar una variable (meses) para el control de las tendencias temporales en los datos, el impacto de la tregua observado en el análisis bivariado ya no era significativo. Los resultados, como en Jamaica, indican que la disminución de los homicidios no fue tanto a consecuencia de la tregua entre pandillas, sino de una tendencia más amplia de corto a mediano plazo. Cabe mencionar que los Gobiernos de Jamaica y Honduras no lograron cumplir las demandas de las pandillas relacionadas con implementar a gran escala programas sociales y de creación de empleos.

Conclusiones e implicaciones en políticas

En los últimos años ha habido una serie de experimentos con treguas entre pandillas en una variedad de naciones y regiones. Los resultados de las evaluaciones de las treguas son mixtos. En El Salvador la tregua entre pandillas podría caracterizarse como una estrategia eficaz a corto

plazo para la reducción, en específico, de homicidios. Cabe destacar que si bien la tasa de homicidios se mantiene arriba del promedio registrado durante la tregua, esta continúa estando ligeramente por debajo de los niveles pre-tregua. En Jamaica y Honduras las treguas entre pandillas no tuvieron impacto en el corto o mediano plazo sobre la violencia en general. En Los Ángeles y en Trinidad y Tobago había pruebas de que la violencia disminuyó durante al menos 90 días, pero luego aumentó sustancialmente más allá de los índices observados antes de las treguas entre pandillas. Por lo tanto, la eficacia de la tregua en El Salvador parece ser aislada y debe ser evaluada en el contexto de otras treguas que no han sido efectivas para reducir la violencia homicida. Los responsables de hacer políticas públicas deben evaluar si las condiciones que permitieron su efectividad a corto plazo en El Salvador (tales como la capacidad de prometer y entregar resultados inmediatos) existen en otras áreas violentas antes de considerar si una estrategia de tregua entre pandillas podría ser apropiada. Y deben de ser fuertemente advertidos de que ***las consecuencias potencialmente negativas a largo plazo podrían superar los potenciales beneficios a corto plazo.***

De hecho, es importante tener en cuenta que un número de expertos ha señalado que las treguas entre pandillas probablemente presenten resultados con un efecto búmeran, con un aumento de la violencia de pandillas en el largo plazo debido a una mayor cohesión dentro de la pandilla (Klein 1995). Maguire (2013) señala que cuando los funcionarios de Gobierno negocian una tregua con las pandillas pueden “reconocer a las pandillas como legítimas entidades sociales” (p. 11). Esto en sí mismo podría aumentar la cohesión entre las pandillas, lo cual se ha encontrado asociado con mayores niveles de criminalidad (Decker et al. 2008; Klein 1971; Maguire 2013). Por esta razón, no puede olvidarse que las pandillas son grupos ilegales y que se debe tener precaución al momento de avalar o efectuar procesos de diálogo o negociación con ellas. Se necesita más investigación para examinar cómo las treguas entre pandillas podrían afectar la cohesión del grupo y, en caso afirmativo, si la cohesión creada podría dirigirse efectivamente hacia esfuerzos productivos no violentos. Las treguas entre pandillas transmiten la imagen bien intencionada de que la violencia se ha abordado y de que los hacedores de políticas públicas están combatiendo el problema. Sin embargo, a menos que la tregua se implemente de una manera y bajo condiciones en las que resultados inmediatos y

alcanzables puedan ser prometidos y monitoreados, continúa existiendo una alta posibilidad de que la tregua falle o, peor aún, sea contraproducente. En este sentido, es indispensable que cualquier tipo de concesión que se realice por parte de los Gobiernos hacia las pandillas en el marco de una tregua sea completamente transparente, a fin de que los distintos sectores del país mantengan la certeza de que todo se está conduciendo dentro de los límites de las leyes vigentes².

En el caso de El Salvador es necesario reconocer que la tregua surge ante la ausencia de políticas públicas eficaces de prevención y control de la violencia. La tregua fue planeada como una estrategia para reducir los homicidios relacionados con las pandillas. En el transcurso del proceso se involucraron diferentes organizaciones, tales como: religiosas (facilitadoras y garantes humanitarias del proceso); no gubernamentales (gestoras y facilitadoras del diálogo o las negociaciones); internacionales (generadoras de recursos para programas de inserción); y gubernamentales (también facilitadoras y además administradoras de ciertas condiciones para el diálogo o las negociaciones). Algunas de las concesiones que el Gobierno debió entregar para lograr la reducción de los homicidios se encontraban dentro de la ley; otras, en cambio, provocaban dudas y parecían situarse en la frontera de lo legal, o al menos de lo socialmente permitido y admisible. Este hecho, aunado a la poca transparencia de las autoridades en el manejo del tema frente a los medios de comunicación y la ciudadanía, debilitó el proceso y aplazó su continuidad.

El presente estudio sugiere que las treguas entre pandillas solo deben utilizarse como último recurso y solo bajo ciertas condiciones. Dados los riesgos asociados a una tregua entre pandillas, las comunidades con niveles altos, o por lo menos niveles modestos, de control social formal deben confiar en otras estrategias de control de pandillas más prometedoras, tales como la “pulling levers” del proyecto Boston Ceasefire, la policía orientada a la comunidad y el

² Pragmáticamente este tema es complicado. Por un lado, la transparencia es un elemento fundamental dentro de una democracia y es necesario asegurar la debida supervisión del gobierno. Por otro lado, pueda que no sea posible llevar a cabo un diálogo o negociación con y/o entre pandillas con demasiados actores involucrados, cada uno teniendo voz en el proceso. Los hacedores de políticas públicas pudiesen considerar la creación de una estrategia de política que considere la realización de estas negociaciones pero que requiera la participación de actores claves (i.e. el sistema judicial) quienes estén informados sobre el proceso para asegurar su desarrollo transparente y dentro del marco del estado de derecho.

programa Educación y Entrenamiento en Resistencia a las Pandillas (conocido como GREAT, por sus siglas en inglés). Solo cuando el Estado tiene capacidad limitada o muy reducida para el control social se debe considerar una tregua. Al mismo tiempo, una tregua entre pandillas solo debe contemplarse como alternativa cuando un sector de la población está sufriendo una cantidad sustancial de violencia relacionada con las pandillas. Las comunidades que están experimentando de mínima a modesta cantidad de violencia de pandillas pueden arriesgar más si crean una tregua entre pandillas de lo que pueden ganar. Además, los resultados sugieren que una tregua solo podría ser factible cuando las pandillas están suficientemente bien organizadas para poder regular el comportamiento de sus miembros y hacer que estos se comporten con menos violencia. En El Salvador hay evidencia de la fuerte organización de la MS13. La magnitud de su membresía, la línea de mando de sus líderes en prisión y la disciplina de los cabecillas en la calle, entre otras características, parecieron confirmarse. En cambio, la organización de la pandilla Barrio 18, dividida en dos facciones en disputa por el liderazgo, mostró ser una contraparte menos estable dentro de la tregua.

Los procesos de diálogo o negociación entre pandillas deben de tener la capacidad de prometer y entregar beneficios inmediatos que los miembros de pandillas puedan ver o experimentar, con el fin de asegurar su continua participación en la tregua, así como la capacidad de monitorear y responder a violaciones a la misma. En definitiva, cualquier intento que contribuya a la reducción de la violencia es importante y amerita su estudio y evaluación, pero debe tener una base transparente, especialmente cuando afecta los derechos de la población en su conjunto.

Recomendaciones generales

Las treguas entre pandillas son estrategias coyunturales. Los Estados que padecen la violencia de pandillas deben establecer políticas públicas de prevención y control de la delincuencia de manera permanente. Un Gobierno que considere el uso de treguas entre pandillas debe tener claro que esa estrategia no puede convertirse en el eje de sus políticas de seguridad ciudadana.

Las treguas entre pandillas solo deben utilizarse como último recurso y solo en determinadas condiciones. Las partes interesadas deben determinar si un proceso de diálogo o negociación con las pandillas es legal, ético y factible.

Las partes interesadas deben anticiparse a las demandas que puedan surgir y definir sus opciones de respuesta. Algunas demandas pueden ser alcanzadas fácilmente, como la mejora de las condiciones carcelarias. Otras son mucho más difíciles y amorfas, tales como: desarrollo de las comunidades a través de programas de prevención de la violencia más integrados (como los llevados a cabo por SolucionES en El Salvador), programas de desarrollo económico local o de reinserción económica de expandilleros.

Las partes interesadas deben incorporar compromisos que puedan ser entregados inmediatamente, y que sean realizables y demostrables. Metas y promesas a largo plazo son estrategias poco probables de éxito para crear la confianza necesaria para sostener una tregua entre pandillas.

Las partes interesadas deben primero determinar la posición en la que se está negociando, los incentivos que es posible entregar y las fronteras y límites que enfrentan. Las pandillas, en su mayoría, son propensas a confiar, como facilitadores, en representantes de organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y miembros de organizaciones religiosas, ya que estos son considerados como defensores neutrales y confiables en la construcción de paz. Ellos necesitan entender la capacidad del Gobierno para cumplir promesas de manera oportuna.

Los Gobiernos tienen que tomar una decisión acerca de la visibilidad y la transparencia de su participación. Esta decisión tiene que ser tomada en el contexto de las leyes nacionales y locales, las expectativas del público sobre la transparencia y los patrones de las prácticas del pasado.

Los Gobiernos deben ser estratégicos en su apoyo a las iniciativas de las treguas. Algunos programas financiados por cooperantes y administrados por el Gobierno prohíben la participación de miembros de pandillas; y si el Gobierno no recibe la aprobación del cooperante, puede correr el riesgo de que este retire su patrocinio del programa.

Los Gobiernos deben procurar que haya una coordinación interinstitucional para el manejo de las treguas y evitar que se conviertan en la responsabilidad de una sola instancia gubernamental. Resulta necesaria la existencia o recopilación de datos confiables y pertinentes que sirvan para analizar y evaluar el proceso.

Es necesario implementar un sistema de monitoreo y control eficaz del proceso de tregua, similar al utilizado en este informe, ya que eso puede ayudar a comprender lo que está funcionando y quién está cumpliendo con sus promesas. Específicamente, el sistema de monitoreo y gestión de la tregua debe ser capaz de identificar violaciones a la misma, y estar preparado para responder a ellas mediante el uso de prácticas legales y eficaces en caso de que las partes interesadas no cumplan.

Finalmente, deben desarrollarse evaluaciones de las treguas entre pandillas y programas de monitoreo, así como apoyar actividades de prevención de la violencia, actividades de desarrollo económico local y programas piloto para contribuir a la reinserción de los exmiembros de pandillas en la sociedad. Claramente, los gobiernos nacionales, los gobiernos municipales, las ONG y las organizaciones sociales necesitan una mayor capacidad y los recursos para impedir el crecimiento de las pandillas entre jóvenes en riesgo. Por tanto, es cada vez más importante crear oportunidades económicas para los miembros de las pandillas que están dispuestos a dejarlas y encontrar un empleo legal. El desarrollo y el mantenimiento de esas oportunidades en los países con alta incidencia de pobreza requerirían financiamiento internacional significativo.

Referencias

- Cotton, Paul. 1992. "Violence Decreases with Gang Truce." *JAMA* 268(4): 443-44.
- Decker, Scott H. 2003. *Policing Gangs and Youth Violence*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Decker, Scott H., and W. Reed. 2002. *Responding to Gangs: Evaluation and Research*. Washington DC: National Institute of Justice.
- Decker, Scott H., Charles M. Katz, and Vincent J. Webb. 2008. "Understanding the Black Box of Gang Organization: Implications for Involvement in Violent Crime, Drug Sales, and Violent Victimization." *Crime and Delinquency* 54: 153-72.
- Esbensen, Finn-Aage, and D. W. Osgood. 1997. "National Evaluation of GREAT." U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.
- Katz, Charles M., and Webb, Vincent J. 2006. *Policing Gangs in America*. New York: Cambridge University Press.
- Klein, Malcolm W. 1995. *The American Street Gang*. New York: Oxford University Press.
- . 1971. *Street Gangs and Street Workers*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Maguire, Edward, Charles Katz, and David Wilson. 2013. "The Effects of a Gang Truce on Gang Violence." Unpublished paper. Washington DC: American University.
- Maguire, Edward. 2013. "Research, Theory and Speculation on Gang Truces." Woodrow Wilson International Center for Scholars in Washington DC.
- McCorkle, R., and T. Miethe. 2002. *Panic: The Social Construction of the Street Gang Problem*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Ordog, Gary J., W. Shoemaker, Jonathan Wasserberger, and Michael Bishop. 1995. "Gunshot Wounds Seen at a County Hospital Before and After a Riot and Gang Truce: Part Two." *Journal of Trauma-Injury Infection & Critical Care*. 38(3): 417-19.
- Ordog, Gary J., Jonathan Wasserberger, Julius Ibanez, Michael Bishop, Eduardo Velayos, Subramaniam Balasubramaniam, and William Shoemaker. 1993. "Incidence of Gunshot Wounds at a County Hospital Following the Los Angeles Riot and a Gang Truce." *Journal of Trauma* 34: 779-82.
- Whitehill, J. M., Webster, D. W., & Vernick, J. S. 2012. "Street conflict mediation to prevent youth violence: Conflict characteristics and outcomes." *Injury prevention*, 2012.

ISBN: 9789996149290

SOLUCIONES

