



Un remedio para la fiebre carcelaria en El Salvador

Informe sobre América Latina N°96 | 5 de octubre de 2022

Traducido del inglés

Headquarters

International Crisis Group

Avenue Louise 235 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • brussels@crisisgroup.org

Preventing War. Shaping Peace.

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo	i
I. Introducción	1
II. Del milagro de la seguridad al régimen de excepción.....	5
A. Las pandillas salvadoreñas y el pico de violencia.....	5
B. Bukele y la ira de marzo.....	6
C. Una represión brutal.....	10
D. Tensiones internacionales y perspectivas económicas.....	15
III. La respuesta de las pandillas y riesgos de violencia.....	18
A. ¿Responderán las pandillas a los ataques?.....	18
B. Caos inminente en las cárceles hacinadas	20
IV. Preparar el camino para una salida.....	24
A. Una alternativa a la cárcel	24
B. Elementos de una política de rehabilitación y reintegración	26
C. Respaldo externo	31
V. Conclusión	33
ANEXOS	
A. Mapa de El Salvador	35
B. Indicadores de violencia en El Salvador	36
C. Acerca de International Crisis Group.....	37
D. Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina y el Caribe desde 2019.....	38
E. Consejo directivo de Crisis Group	40

Conclusiones principales

¿Qué hay de nuevo? Un repentino aumento de la violencia en marzo, causado por la ruptura de las conversaciones entre el gobierno y las pandillas, provocó desde hace seis meses una implacable campaña de seguridad pública, basada en una serie de arrestos masivos sin precedentes y restricciones a los derechos legales.

¿Por qué importa? Cansados de la violencia de las pandillas, la mayoría de los salvadoreños han aplaudido las severas medidas. Pero éstas también han suscitado críticas por parte de organizaciones de derechos humanos y podrían provocar un efecto bumerán. Al haber más que duplicado la población penitenciaria, el país se encamina a una crisis humanitaria en sus cárceles, mientras que las pandillas, aunque ahora estén desorganizadas, podrían contraatacar.

¿Qué se debe hacer? En lugar de comprometerse a seguir con tácticas de mano dura a largo plazo, el gobierno debería proporcionar una vía de salida para los miles de pandilleros dispuestos a construir una nueva vida en una sociedad respetuosa de la ley. Los principales socios extranjeros del país deben apoyar estas iniciativas y reactivar su cooperación con San Salvador.

Resumen ejecutivo

Con gran respaldo popular, el presidente de El Salvador, Nayib Bukele, ha emprendido la mayor redada de presuntos pandilleros jamás vista en Centroamérica. Bajo un “régimen de excepción” decretado desde marzo, el gobierno amplió el período de detención sin cargos y redujo la edad de imputación a doce años. La policía y los militares han montado puestos de control alrededor de los barrios pobres invadidos por pandillas, donde también han realizado redadas. Unos 53 000 presuntos delincuentes han sido encarcelados a partir de pruebas con frecuencia dudosas, muchos en condiciones de hacinamiento, antihigiénicas y peligrosas. La población penitenciaria ahora es proporcionalmente la más alta del mundo, lo que llevó a las autoridades a comenzar la construcción de una enorme nueva cárcel. Pero, aunque las tasas de homicidios están llegando a nuevos mínimos, con muchos pandilleros encarcelados o prófugos, esta política draconiana genera otras preocupaciones que requieren atención. Las pandillas podrían reagruparse para tomar represalias, mientras que una crisis humanitaria y de derechos humanos crece en las cárceles del país. Para el bien del país a largo plazo, las autoridades deben crear una ruta para que los pandilleros se reintegren a la sociedad como ciudadanos respetuosos de la ley.

La severidad de la mano dura es aún más sorprendente a la luz de las supuestas aproximaciones de Bukele a las pandillas que han atormentado a El Salvador durante más de dos décadas. Elegido en 2019 como un outsider que buscaba desplazar a un sistema bipartidista desacreditado, el joven y extrovertido presidente promovió la instalación de servicios públicos en lugares plagados de pobreza y violencia, donde las pandillas encuentran muchos de sus reclutas. Según informes de prensa y testimonios de primera mano recopilados por Crisis Group, su gobierno inició conversaciones discretas con líderes de pandillas encarcelados y libres, lo que provocó una fuerte reducción en las tasas de homicidio. A cambio, las autoridades habrían otorgado a estos líderes una serie de concesiones, incluida la liberación anticipada de algunos de ellos. Durante este período, la policía y el ejército reportaron un menor número de enfrentamientos con las pandillas y detenciones de sus miembros.

Una impactante ola de asesinatos a finales de marzo, incluido el asesinato de 62 personas en un solo día, las 24 horas más sangrientas en la historia salvadoreña reciente, fue el telón de fondo para el abrupto cambio de rumbo de Bukele. Sin embargo, incluso antes de este estallido, había razones para dudar del compromiso del gobierno con una desmovilización negociada de las pandillas. El presidente siempre ha negado que se estuvieran sosteniendo conversaciones con las pandillas, lo que sugirió que era poco probable que la negociación fuera un camino hacia un acuerdo permanente. Tan pronto como su partido ganó la mayoría absoluta de los escaños de la legislatura en las elecciones de 2021, con apoyo de los diputados, trató de sepultar cualquier evidencia de conversaciones reemplazando al fiscal general, quien archivó la investigación realizada por su predecesor sobre las supuestas negociaciones. La pandilla MS-13 ha dicho que llevó a cabo la ola de asesinatos de marzo porque se sintió traicionada al percibir que el gobierno se negó a cumplir ciertos compromisos adquiridos, lo que dio a entender que el interés del presidente en conversaciones, incluso secretas, ya se había desvanecido para entonces.

El gobierno de Bukele ha recurrido a tácticas de mano dura para responder a los brotes de violencia de las pandillas en el pasado, pero ninguna se compara con la actual

represión ni en intensidad ni en duración. Con el apoyo público al régimen de excepción por las nubes, Bukele parece estar convencido de haber firmado la sentencia de muerte de las tres principales pandillas del país y rechaza ferozmente las críticas a sus métodos.

Pero hay motivos para cuestionar si Bukele tendrá éxito. Aunque las tasas de homicidios han llegado a mínimos históricos, los enfrentamientos entre pandillas y el personal de seguridad van en aumento. Las pandillas han filtrado comunicados en los que amenazan con devolver el golpe con más fuerza si el gobierno no retoma el diálogo. La campaña para arrestar a cualquier persona que tenga, haya tenido o pueda tener algún vínculo con las pandillas podría obligar a los expandilleros a volver a delinquir si no les queda otra alternativa. Los arrestos masivos de expandilleros que se han convertido al cristianismo para dejar la vida de pandillas son preocupantes. El grave hacinamiento, combinado con la negativa del gobierno a asumir la responsabilidad de lo que ha salido mal, desde muertes bajo custodia hasta arrestos injustificados, podría alimentar las tensiones en las cárceles, dando lugar a motines y fugas. La experiencia de El Salvador en 2015, tras la ruptura de la tregua de pandillas, cuando su tasa de homicidios llegó a ser la más alta del mundo, da una idea de los riesgos que puede haber en el futuro. Las adversas condiciones financieras, el riesgo de incumplir con los pagos a la deuda externa y sus tensas relaciones con Occidente hacen que sea aún más urgente que Bukele cambie a una política de seguridad sólida, duradera y con credibilidad internacional.

El Salvador necesita un enfoque más humano y sostenible para resolver su problema de pandillas. Un elemento esencial de tal política sería la creación de un camino claro para que los pandilleros encarcelados y libres puedan salir de la vida de las maras. Incluso mientras buscan beneficiarse políticamente de la lucha contra el crimen, Bukele y sus altos funcionarios deben ser conscientes de los peligros que acarrea tener una enorme población penitenciaria, a la cual se le debe proveer con techo y comida, y empezar a buscar formas para liberar a los reclusos (ya sean sospechosos o condenados) con la condición de que participen en programas supervisados de rehabilitación. En los últimos años se han presentado en la Asamblea Legislativa del país varios proyectos de ley para crear un plan nacional de rehabilitación, pero ninguno ha prosperado; estos deben reactivarse. Una iniciativa de rehabilitación y reintegración debe incluir medidas que promuevan el empleo de expandilleros, con el apoyo de iglesias y la sociedad civil. Para ayudar a las comunidades a aceptar a los pandilleros que puedan llegar a vivir entre ellas, San Salvador también debe promover un mecanismo de justicia restaurativa para las víctimas de la violencia. El apoyo de grandes donantes, incluidos EE. UU. y la UE, probablemente sea clave para hacer realidad esta iniciativa.

Bukele hasta ahora ha mostrado poco interés en bajarle la intensidad a su búsqueda de la rendición incondicional de las pandillas. Pero los costos humanitarios y reputacionales, así como los riesgos de regresar a la violencia letal extrema, hacen indispensable que el gobierno prepare una salida alternativa para la población encarcelada. La mano dura puede hacer que las pandillas huyan durante un tiempo, pero se necesitará mucho más para comenzar a desmantelarlas de manera definitiva.

**Ciudad de Guatemala/Bogotá/Washington/Bruselas,
5 de octubre de 2022**

Un remedio para la fiebre carcelaria en El Salvador

I. Introducción

Desde su elección en 2019, el presidente Nayib Bukele ha liderado una fuerte disminución de la tasa de homicidios, y El Salvador ha vivido sus años menos violentos desde el fin de la guerra civil en 1992¹. Los funcionarios atribuyen la asombrosa caída a los efectos de la política de seguridad del gobierno, pero la evidencia sugiere que el éxito inicial de Bukele se debió más a negociaciones entre el gobierno y las pandillas que han plagado el país durante décadas, siendo las tres más prominentes la MS-13 y las dos facciones del Barrio 18 (los Sureños y los Revolucionarios)². Presuntas reuniones en la cárcel entre funcionarios del gobierno y líderes de pandillas incluso llevaron al anterior fiscal general a abrir una investigación, pero la nueva legislatura dominada por el partido de Bukele votó para sustituirlo en mayo de 2021 y la investigación fue archivada³.

Sin embargo, frente a un aterrador aumento en los asesinatos en marzo, el gobierno de El Salvador cambió de táctica y enfrentó la amenaza con mano extraordinariamente dura⁴. Aparentemente impulsada por la interrupción de las conversaciones secretas con el gobierno, a finales de marzo, la MS-13 emprendió una repentina pero brutal campaña de asesinatos, lo que provocó la respuesta draconiana del gobierno. El gobierno de Bukele declaró de inmediato un “régimen de excepción”, que continúa hasta el día de hoy, con detenciones masivas de presuntos pandilleros⁵. Hasta la fecha se han capturado más de 53 000 presuntos pandilleros, entre ellos más de 7500 mujeres, lo que ha más que duplicado el número de personas en las cárceles

¹ Las tasas diarias de homicidios han disminuido de casi ocho a dos en promedio. “El año más seguro de la historia”, *Diario El Salvador*, 17 de diciembre de 2021. Promedios calculados por el periodista Roberto Valencia: para los promedios antes de que Bukele llegara a la presidencia, ver su tweet, @cguanacas, 11:17am, 1 de julio de 2019; y para los más recientes, ver su tweet, @cguanacas, 6:59pm, 22 de agosto de 2022.

² Informe de Crisis Group sobre América Latina N°81, *¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador*, 8 de julio de 2020.

³ “Salvadoran ex-prosecutor says government quashed probe into pact with gangs”, Reuters, 28 de diciembre de 2021.

⁴ Las políticas de mano dura han prevalecido en los enfoques de los gobiernos con respecto a las pandillas desde principios de la década de 2000. Informe de Crisis Group sobre América Latina N°64, *Política y violencia perpetua en El Salvador*, 19 de diciembre de 2017.

⁵ “Audios de Carlos Marroquín revelan que masacre de marzo ocurrió por ruptura entre Gobierno y MS”, *El Faro*, 17 de mayo de 2022. El Salvador diferencia entre “régimen de excepción” y “estado de emergencia nacional”. La Constitución salvadoreña permite al gobierno declarar régimen de excepción y suspender algunas garantías constitucionales por períodos renovables de 30 días en respuesta a la guerra, los disturbios graves y otras formas de inestabilidad. El estado de emergencia nacional está regulado por ley y es concebido principalmente para responder con mayor rapidez a las catástrofes naturales.

del país⁶. El Salvador ahora tiene la tasa de encarcelamiento más alta del mundo, con alrededor del 2 por ciento de su población adulta⁷.

Las acciones de Bukele en materia de seguridad durante su mandato han hecho que su popularidad entre los salvadoreños se mantenga por las nubes, muy por encima del 80 por ciento, y le han permitido consolidar el poder⁸. El partido del presidente, Nuevas Ideas, obtuvo una amplia mayoría de dos tercios en las elecciones legislativas de febrero de 2021, así como las alcaldías de 152 de los 262 municipios del país⁹. Una vez que obtuvo el control del parlamento, Bukele no perdió tiempo en tomar las riendas del poder judicial, reemplazando al fiscal general y a diez de los quince jueces de la Corte Suprema, incluidos los de la Sala Constitucional, que desde entonces ha fallado a favor de permitir la reelección para un segundo mandato presidencial consecutivo a pesar de una prohibición constitucional¹⁰. Bukele aprovechó este fallo para anunciar que piensa postularse nuevamente en 2024¹¹. El gobierno también obligó a jueces, fiscales y policías mayores de 60 años o con más de 30 años en el cargo a jubilarse, lo que abrió la oportunidad de reemplazarlos con funcionarios más leales¹².

Aunque el gobierno ha conservado una extraordinaria popularidad durante el régimen de excepción (y ha inspirado a algunos políticos en la región que creen que Bukele ha dado con una fórmula política ganadora), el horizonte general del país está marcado por la incertidumbre¹³. En el frente económico, la estricta aplicación de confinamientos durante la pandemia de COVID-19 fue ampliamente elogiada por ayudar a controlar el desafío para la salud pública, pero afectó gravemente la econo-

⁶ “Gobierno salvadoreño reporta más de 50.270 capturados en estado de excepción”, *EFE*, 19 de agosto de 2022. El Gobierno publicó la cifra de 53 000 en Twitter. Ver tweet del Ministerio de Seguridad, @SeguridadSV, 9:53am, 20 de septiembre de 2022.

⁷ El Salvador está en camino a duplicar la tasa de encarcelamiento de EE. UU., que ostenta el récord mundial con corte a 2021 con 629 reclusos por cada 100 000 habitantes. Ver Gráfica 3 en el Anexo B. “El Salvador accused of ‘massive’ human rights violations with 2% of adults in prison”, *The Guardian*, 2 de junio de 2022. Ver la página web de World Prison Brief.

⁸ “El 87% de salvadoreños aprueba la gestión de Bukele en tres años de gobierno”, *EFE*, 1 de junio de 2022.

⁹ “Nuevas Ideas, partido de Bukele, logra 56 diputaciones y mayoría de alcaldías”, *EFE*, 20 de marzo de 2021.

¹⁰ “Bukele’s Legislative Assembly ousts Supreme Court magistrates and attorney general”, *El Faro*, 2 de mayo de 2021. “El Salvador top court opens door to president’s re-election, U.S. protests”, *Reuters*, 4 de septiembre de 2021.

¹¹ “El Salvador president re-election bid draws strong reaction”, *The Washington Post*, 16 de septiembre de 2022.

¹² Entrevista de Crisis Group, exjuez, Santa Ana, 31 de marzo de 2022. “Asamblea de Bukele reforma la ley para purgar a un tercio de los jueces”, *El Faro*, 1 de septiembre de 2021. “3,000 agentes de la PNC y ANSP deberán someterse al retiro obligatorio por cumplir 60 años de edad”, *La Prensa Gráfica*, 12 de mayo de 2022.

¹³ Los elogios al método de Bukele se han vuelto comunes en el debate político en Colombia, Ecuador, Perú y Honduras, entre otros países. Ciprian Reyes, candidato presidencial en República Dominicana, se ha comprometido abiertamente a replicar el “método Bukele” si resulta elegido. Ver tweet de Ciprian Reyes, @ciprianreyes, 5:27am, 14 de septiembre de 2022.

mía del país, que se contrajo en un 8,6 por ciento en 2020¹⁴. A pesar de un repunte del 10,8 por ciento en 2021, el panorama económico es desalentador¹⁵. Las calificadoras de riesgo y las instituciones financieras han expresado su preocupación acerca de los rasgos autoritarios de Bukele y su apuesta por el Bitcoin, que fue adoptado en El Salvador como moneda de curso legal. Esta volátil criptomoneda se ha devaluado, pasando de más de \$45 000 dólares por token en septiembre de 2021 a alrededor de \$20 000 dólares en la actualidad¹⁶. Algunos observadores sugieren que el país puede estar avocado a incumplir el pago de su deuda en los próximos años, a medida que se aproximan importantes fechas de pago y se ve en dificultades al tratar de atraer nuevos créditos¹⁷.

Bukele también se ha hecho famoso por desafiar a los principales socios del país, particularmente a EE. UU., al acusar a las potencias extranjeras de entrometerse en los asuntos internos e incluso de financiar movimientos de oposición¹⁸. En los foros internacionales, El Salvador ha adoptado posturas distintas a las de las democracias occidentales, absteniéndose en las votaciones de la ONU y de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en las que se denunciaba la invasión de Rusia a Ucrania y la toma del edificio de la OEA en Managua por parte de Nicaragua¹⁹. Como resultado de las tensas relaciones, EE. UU. y la UE han redirigido algunos de sus fondos de

¹⁴ El gobierno logró equilibrar las estrictas cuarentenas con ayudas económicas, como la entrega de alimentos y subsidios de \$300 dólares a 100 000 hogares que luchaban por sobrevivir durante los confinamientos. También gestionó un rápido despliegue de vacunación. “La OPS/OMS destaca el trabajo del Gobierno en el manejo de la pandemia y por la preparación del plan de vacunación”, Ministerio de Salud de El Salvador, 12 de marzo de 2021.

¹⁵ Ver datos del Banco Mundial aquí.

¹⁶ “El Salvador’s Bitcoin losses swell to 28% as Bukele buys more”, Bloomberg, 10 de mayo de 2022.

¹⁷ El riesgo de incumplimiento de El Salvador ha aumentado sustancialmente. En 2015, tenía una valoración de nivel B+ tanto para S&P como para Fitch. Al primer semestre de 2022, S&P había reducido esa valoración a CCC+ y Fitch a CCC y en septiembre Fitch la rebajó una vez más a CC. “El Salvador – Credit Rating”, Trading Economics, 2 de septiembre de 2022. Una valoración de nivel CC significa que el riesgo de incumplimiento es una posibilidad real y que el país tiene muy pocos mecanismos para resistir a una recesión económica. Entre las condiciones de deterioro más importantes se encuentran un aumento en la relación deuda/PIB, del 70 por ciento en 2015 a un estimado 87 por ciento en 2022 y una mayor dependencia de la deuda a corto plazo. Con respecto a la deuda de corto plazo, el gobierno debe pagar \$800 millones de dólares a acreedores externos en enero de 2023, aunque readquirió parte de ella en septiembre. “Los planes de Gobierno para evitar la crisis fiscal: reforma de pensiones, créditos y vender más deuda estatal”, *El Faro*, 10 de julio de 2022. “El Salvador anuncia recompra de parte de su deuda soberana”, Deutsche Welle, 22 de septiembre de 2022

¹⁸ “Nayib Bukele calls himself the ‘world’s coolest dictator’ – but is he joking?”, *The Guardian*, 26 de septiembre de 2021. “Bukele y Biden: 5 momentos de la creciente tensión entre EE.UU. y El Salvador y cómo afecta a dos aliados históricos”, BBC Mundo, 15 de diciembre de 2021. Stephen McFarland, “From Bad to Worse: Nayib Bukele’s Split with Washington”, *Americas Quarterly*, 15 de diciembre de 2021.

¹⁹ “Gobierno de Bukele vuelve a abstenerse de votar en ONU por el ‘cese inmediato’ de ataques de Rusia a Ucrania”, *El Salvador*, 24 de marzo de 2022. “Condena casi unánime de la OEA a la ocupación de sus oficinas en Nicaragua”, EFE, 13 de mayo de 2022.

cooperación, en particular los dirigidos a sistemas de seguridad y justicia, hacia organizaciones de la sociedad civil en lugar de las instituciones estatales²⁰.

Este informe examina el giro del presidente Bukele de la negociación con las pandillas a una represión a gran escala y evalúa los riesgos de que haya una mayor violencia. Expone cómo el gobierno podría dirigirse hacia una política que ponga mayor énfasis en la rehabilitación como un paso hacia el desmantelamiento de las pandillas. Se basa en más de 70 entrevistas en El Salvador y el extranjero entre noviembre de 2021 y julio de 2022, con expertos, líderes religiosos, expandilleros, personal de diversas ONG, exasesores gubernamentales, líderes comunitarios, habitantes locales, trabajadores humanitarios, diplomáticos y académicos. Las fechas de algunas entrevistas no se especifican para proteger las fuentes. Crisis Group hizo numerosos intentos por conocer la opinión de funcionarios gubernamentales de alto y medio nivel, pero las consultas no recibieron respuesta.

²⁰ “U.S. to pull El Salvador funds on ‘deep concerns’ over recent dismissals”, Reuters, 21 de mayo de 2021.

II. Del milagro de la seguridad al régimen de excepción

Antes de marzo de 2022, cuando la MS-13 desató una ola de violencia y Bukele recurrió a drásticas medidas represivas, el debate público en El Salvador se centraba más en las medidas antidemocráticas del presidente para consolidar el poder que en la violencia de las pandillas. Los índices de violencia habían descendido a mínimos históricos, con la excepción de algunos repuntes esporádicos de asesinatos. Pero un solo fin de semana de violencia sin precedentes desencadenó un cambio radical, provocando una implacable respuesta gubernamental de detenciones masivas y suspensión de derechos.

A. Las pandillas salvadoreñas y el pico de violencia

El Salvador ha estado plagado de violencia de pandillas por décadas. La MS-13 y el Barrio 18 nacieron a mano de migrantes centroamericanos en EE. UU., muchos de los cuales fueron deportados en masa en la década de 1990, tras lo cual se reorganizaron y se extendieron por El Salvador, Honduras y Guatemala²¹. Al volver a las estancadas economías de posguerra en Centroamérica, los jóvenes pandilleros no tardaron en encontrar nuevos reclutas. En El Salvador absorbieron rápidamente a las pandillas preexistentes y se enfrentaron por el territorio²². Como se señaló anteriormente, el Barrio 18 se dividió eventualmente en dos facciones, los Sureños y los Revolucionarios, que junto con la MS-13 continúan siendo las tres principales pandillas del país.

Desde principios de la década de 2000, sucesivos gobiernos han recurrido al encarcelamiento masivo para detener la expansión de las pandillas, con resultados mixtos²³. El número de pandilleros siguió aumentando, y los líderes encarcelados ejercían un estricto control de los rangos inferiores desde la cárcel; la extorsión a negocios locales se convirtió en el medio preferido para cubrir las necesidades de los mareros y sus familiares, así como los gastos legales de los miembros encarcelados²⁴. Antes de esta ola de represión, las autoridades estimaban que más de 70 000 pandilleros (alrededor del 1 por ciento de la población) estaban activos en más del 90 por ciento de los municipios del país, lo que hacía prácticamente imposible que los polí-

²¹ Mary Helen Johnson, “National Policies and the Rise of Transnational Gangs”, Migration Policy Institute, 1 de abril de 2006.

²² Steven Dudley, *MS-13: The Making of America’s Most Notorious Gang* (Nueva York, 2020).

²³ En 2003, el presidente Francisco Flores (1999-2004), del partido de derecha ARENA, lanzó la primera política contra las pandillas, denominada Plan Mano Dura, la cual su sucesor Antonio Elías Saca (2004-2009) convirtió en Super Mano Dura. Informe de Crisis Group, *Política y violencia perpetua en El Salvador*, op. cit.

²⁴ La extorsión sigue siendo fundamental para los ingresos de las pandillas, aunque estos grupos se están diversificando cada vez más en la provisión de servicios y bienes, al igual que en el menudeo de drogas. Por ejemplo, las pandillas cobran por el estacionamiento de vehículos, pero también han empezado a ofrecer transporte privado, limpieza de autos y a vender alimentos y bebidas, entre otros negocios. Entrevista de Crisis Group, académico, San Salvador, 22 de abril de 2022. “Renta o Extorsión: Victimarios y víctimas de las maras en El Salvador”, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, octubre de 2021. “Los negocios omnipresentes de la MS13 en El Salvador”, Insight Crime, 25 de enero de 2022.

ticos y funcionarios estatales pudieran, entre otras, realizar campañas electorales o prestar servicios en los barrios pobres sin interactuar con las pandillas²⁵.

Después de alcanzar su punto máximo hace siete años, la tasa de homicidios de El Salvador ha tenido una tendencia a la baja²⁶. La cifra de muertes se disparó en 2015, tras la ruptura de un diálogo poco transparente entre las principales pandillas del país y entre éstas y el gobierno, conocido como la “tregua” (2012-2014)²⁷. A medida que se acercaban las elecciones presidenciales de 2014, el presidente Mauricio Funes, del partido de izquierda Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, bajo el amparo del cual había iniciado el diálogo, comenzó a distanciarse de lo que se había convertido en un proceso muy impopular. Su sucesor, Salvador Sánchez Céren, acabó con la tregua, lo que provocó un resurgimiento de los enfrentamientos con las pandillas a medida que el ejército se involucró más en patrullajes, la policía les dio mayor libertad a las recién creadas “unidades de reacción” para usar la fuerza y las autoridades impusieron drásticas restricciones en las cárceles a los pandilleros detenidos²⁸. Los homicidios disminuyeron gradualmente desde los máximos alcanzados en 2015, pero más de 20 000 personas murieron en el fuego cruzado en los cinco años siguientes a la ruptura de la tregua²⁹.

B. *Bukele y la ira de marzo*

Bajo Bukele, quien asumió la presidencia en junio de 2019, la tasa de homicidios de El Salvador se redujo drásticamente³⁰. En 2021, las autoridades reportaron una tasa de dieciocho asesinatos por cada 100 000 habitantes, la más baja en la historia recien-

²⁵ Entrevistas de Crisis Group, alcalde y exconsejero municipal, San Salvador, marzo y mayo de 2022. Comentario de Crisis Group, “Vivir bajo el control de las pandillas”, 26 de noviembre de 2018.

²⁶ Ver Gráfica 1 en el Anexo B.

²⁷ Durante la tregua, las pandillas aceptaron reducir los homicidios, que bajaron de catorce a cinco por día, a cambio de condiciones penitenciarias más flexibles y, según informes, fondos para organizaciones afiliadas a las pandillas. La oposición al interior del gobierno, la falta de una estrategia de comunicación y, en especial, el escepticismo de la opinión pública hicieron que el proceso se desmoronara. Entrevistas de Crisis Group, facilitadores de la tregua, San Salvador y telefónicamente, enero de 2020 y marzo de 2022. Informe de Crisis Group, *¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador*, op. cit.

²⁸ Las “medidas extraordinarias” impuestas en 2016 introdujeron controles de seguridad más estrictos en las cárceles, restringieron las comunicaciones con el mundo exterior y prohibieron las visitas familiares. Jeannette Aguilar, “Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003-2018”, Heinrich Böll Stiftung, 21 de marzo de 2019. “Sánchez Cerén: ‘Nosotros no podemos volver al esquema de negociar con las pandillas’”, *El Faro*, 5 de enero de 2015.

²⁹ El quinquenio de Sánchez Cerén terminó como el más violento en casi tres décadas, con más de 23 000 homicidios registrados, incluyendo un marcado aumento de los asesinatos perpetrados por las fuerzas del Estado. Informe de Crisis Group, *¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador*, op. cit. “Experta de las Naciones Unidas insta a El Salvador a que intensifique las medidas para detener los asesinatos y el círculo vicioso de impunidad”, comunicado de prensa, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 6 de febrero de 2018.

³⁰ Informe de Crisis Group, *¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador*, op. cit.

te del país³¹. Fue incluso más baja que en 2020, cuando los vecinos Guatemala y Honduras también experimentaron caídas en los delitos violentos, quizás debido, al menos en parte, a los confinamientos generados por el COVID-19 que limitaron la movilidad durante varios meses³². Pero a diferencia de los otros dos países, en El Salvador las tasas de homicidios y otros indicadores de violencia continuaron a disminuir³³.

Cada vez surgen más pruebas que indican que el descenso estaba relacionado con negociaciones entre el gobierno y las tres principales pandillas, y no gracias al Plan Control Territorial de Bukele, que combinó un mayor despliegue de fuerzas de seguridad en todo el país con esfuerzos para prevenir el reclutamiento por parte de pandillas mediante mayores oportunidades de educación, formación y actividades deportivas en las comunidades afectadas por las pandillas³⁴. El medio de comunicación El Faro encontró evidencias de estas conversaciones en los propios informes de las autoridades penitenciarias, lo que llevó al fiscal general de ese momento a abrir una investigación, que posteriormente fue archivada por su sucesor³⁵.

Todavía no está claro si la caída en la tasa de homicidios fue el preludio o la consecuencia de estos presuntos contactos. Los líderes de la facción Sureños del Barrio 18 han dicho que el diálogo con el gobierno comenzó en diciembre de 2019, luego de la decisión unilateral de la facción de reducir el uso de violencia letal. Sin embargo, estos líderes no saben si las conversaciones con la MS-13 siguieron la misma secuencia³⁶. En diciembre de 2021, el Departamento del Tesoro de EE. UU. sancionó al jefe del sistema penitenciario, Osiris Luna, y al director de la Dirección para la Reconstrucción del Tejido Social, Carlos Marroquín, dada la evidencia de que habían participado en negociaciones secretas entre pandillas, en particular la MS-13, la cual

³¹ “Homicidios en El Salvador 2021”, Infosegura, 9 de marzo de 2022.

³² Informe de Crisis Group sobre América Latina N°83, *Violencia a prueba de virus: crimen y COVID-19 en México y el Triángulo Norte*, 13 de noviembre de 2020.

³³ Las denuncias de desapariciones también cayeron de más de 3500 en 2018 a 1828 en 2021, aunque superaron a los homicidios por tercer año consecutivo. “Balance de InSight Crime de los homicidios en 2021”, InSight Crime, 1 de febrero de 2022. “35% de denuncias sobre personas desaparecidas en El Salvador en 2021 están sin resolver”, *La Prensa Gráfica*, 3 de febrero de 2022. “Desaparición de Personas en El Salvador”, FESPAD, abril de 2021.

³⁴ Bukele anunció que el plan sería desplegado en siete fases, pero solo ha dado a conocer las primeras cuatro: el “rescate” del territorio mediante el despliegue masivo de fuerzas de seguridad en 22 municipios priorizados; la creación de oportunidades para jóvenes en riesgo; la mejora del equipo tecnológico de las fuerzas de seguridad; y duplicar el tamaño del ejército. El gobierno no ha hecho público el plan completo. Informe de Crisis Group, *¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador*, op. cit. “Criminal investigation found the Bukele administration hid evidence of negotiations with gangs”, *El Faro*, 21 de agosto de 2021. “Bukele y las maras | La pandilla Barrio 18-Sureños da nuevos detalles sobre la negociación con el gobierno de El Salvador”, BBC Mundo, 29 de abril de 2022.

³⁵ La investigación recibió el nombre de “Catedral”. El actual fiscal general, Rodolfo Delgado, disolvió la unidad especializada de la fiscalía asignada a la misma. Algunos fiscales han abandonado el país como consecuencia. “Salvadoran ex-prosecutor says government quashed probe into pact with gangs”, Reuters, 8 de diciembre de 2021.

³⁶ “Bukele y las maras | La pandilla Barrio 18-Sureños da nuevos detalles sobre la negociación con el gobierno de El Salvador”, op. cit.

había sido designada por Washington como una organización criminal transnacional en 2012³⁷.

Aunque los elementos de un *quid pro quo* entre las pandillas y el gobierno son difíciles de precisar, ambas partes podrían haber obtenido importantes beneficios con el presunto diálogo. El gobierno parece haber logrado una prolongada reducción de los homicidios, que atribuye a su política de seguridad. Según informes, también recibió apoyo para realizar proyectos comunitarios y para hacer cumplir los confinamientos en respuesta al COVID-19 en 2020³⁸. De acuerdo con investigaciones periodísticas y testimonios locales, en algunos lugares las pandillas también brindaron apoyo al partido Nuevas Ideas de Bukele durante las campañas electorales legislativas y municipales de 2021³⁹. “Vota por la N (de Nayib o Nuevas Ideas)”, les decían los pandilleros a los votantes a la entrada de algunos centros de votación, según un trabajador humanitario⁴⁰.

Las pandillas también parecen haberse beneficiado de las conversaciones. Presuntamente influyeron en las listas de quienes recibirían un subsidio estatal de \$300 destinado a aliviar la disminución de ingresos durante la pandemia⁴¹. Las detenciones de pandilleros y los enfrentamientos con la policía se volvieron menos frecuentes⁴². Según informes, también se moderaron las restricciones a los líderes de pandillas encarcelados, y muchos pudieron reunirse con personas en hospitales a través de transferencias médicas no esenciales e incluso hablar con personas fuera de la prisión por teléfono⁴³.

Otra concesión del gobierno parecer ser el trato que se les dio a catorce líderes de la MS-13 detenidos en cárceles salvadoreñas, quienes fueron solicitados en extradición por EE. UU. a principios de 2021. Ninguno ha sido extraditado y cuatro fueron

³⁷ “Treasury targets corruption networks linked to transnational organized crime”, comunicado de prensa, Departamento del Tesoro de EE. UU., 8 de diciembre de 2021.

³⁸ Según informes, las pandillas convencieron a los líderes comunitarios para que dieran luz verde a ciertos programas gubernamentales y, en algunas localidades, impusieron toques de queda para hacer cumplir los confinamientos relacionados con la pandemia. Entrevista de Crisis Group, exconsejero de la alcaldía de Mejicanos, San Salvador, marzo de 2022. Informe de Crisis Group, *Violencia a prueba de virus: crimen y COVID-19 en México y el Triángulo Norte*, op. cit.

³⁹ Entrevistas de Crisis Group, trabajadores humanitarios, exconsejero municipal y experto en seguridad, San Salvador, marzo de 2022. “US accuses El Salvador of secretly negotiating truce with gang leaders”, *The Guardian*, 8 de diciembre de 2021. “Bukele y las maras | La pandilla Barrio 18-Sureños da nuevos detalles sobre la negociación con el gobierno de El Salvador”, op. cit.

⁴⁰ Entrevista de Crisis Group, trabajador humanitario, San Salvador, 1 de diciembre de 2021.

⁴¹ “Esquema de Barrio 18 desvió fondos destinados a la pandemia en El Salvador”, *Insight Crime*, 1 de marzo de 2022.

⁴² Como se muestra en la Gráfica 2 del Anexo B, en 2021, la policía reportó 120 enfrentamientos con pandillas, la cifra más baja desde 2013, un 60 por ciento menos que en 2019, y muy lejos del pico de 649 enfrentamientos violentos registrados en 2016. En 2020, las autoridades arrestaron a dieciocho miembros de la MS-13 por día en promedio, frente a los 28 de 2018. “Las razones que hay detrás del brusco descenso en la detención de pandilleros de la MS-13 en El Salvador”, RT, 19 de agosto de 2021. “¿Ha dejado la Policía de enfrentarse a las pandillas?”, *El Salvador*, 24 de agosto de 2021.

⁴³ “Bukele y las maras | La pandilla Barrio 18-Sureños da nuevos detalles sobre la negociación con el gobierno de El Salvador”, op. cit. “Gobierno de Bukele negoció con las tres pandillas e intentó esconder la evidencia”, *El Faro*, 23 de agosto de 2021.

liberados sin razón aparente. Carlos Marroquín, quien a menudo se ha visto vinculado a las conversaciones con pandillas desde que ocupó un cargo similar en la alcaldía de San Salvador cuando Bukele fue alcalde de la capital, parece admitir haber acompañado personalmente a uno de los pandilleros a la frontera con Guatemala⁴⁴. El actual fiscal general incluso le envió una nota a la Corte Suprema solicitando la revisión del tratado de extradición con Washington⁴⁵. “La mara está complacida con la situación: hay que invertir menos en abogados, en armas, y pueden mantener sus negocios”, comentó un experto en pandillas antes de que las condiciones cambiaran abruptamente en marzo⁴⁶.

Pero no era un acuerdo estable. Incluso antes de que se rompiera el entendimiento entre el gobierno y las pandillas, sus relaciones habían comenzado a deteriorarse. A pesar de los relativamente bajos niveles de violencia, Bukele anunció en julio de 2021 que la fase cuatro del Plan Control Territorial, inicialmente destinada a abordar la rehabilitación de pandilleros, según un experto en seguridad involucrado en su elaboración, en cambio trazaría un plan para duplicar el tamaño del ejército en cinco años⁴⁷. Hacia fines de 2021, el ex comisionado de policía Ángel Manzano, quien había estado trabajando de cerca con Marroquín y a quien los Sureños del Barrio 18 identificaban como su interlocutor, fue arrestado por presuntamente filtrar información no especificada a la pandilla⁴⁸.

⁴⁴ Imágenes publicadas en redes sociales por la pareja de uno de los presuntos liberados, alias Crook, parecen confirmar su viaje desde El Salvador a Guatemala, rumbo a México. “La huida de Crook: de la Escalón a México”, *El Faro*, 11 de julio de 2022. “Audios de Carlos Marroquín revelan que masacre de marzo ocurrió por ruptura entre Gobierno y MS”, op. cit. “Nayib Bukele también pactó con pandillas”, *El Faro*, 29 de junio de 2018.

⁴⁵ Sólo hasta principios de julio la Corte Suprema aprobó la extradición de dos miembros de bajo rango de la MS-13, alias “Manicomio” y “Sospechoso”. Entrevista de Crisis Group, académico, San Salvador, 20 de abril de 2022. “El Gobierno de El Salvador solicita a la Corte Suprema revisar tratado de extradición con EE. UU.”, *Voz de América*, 3 de enero de 2022. “Extraditan a pandilleros MS ‘Manicomio’ y ‘Midnight’ a EE.UU. por homicidios”, *Diario El Mundo*, 11 de agosto de 2022.

⁴⁶ Entrevista de Crisis Group, experto en pandillas, San Salvador, 23 de marzo de 2022.

⁴⁷ Bukele progresivamente le ha dado mayor importancia al ejército, y no solo en el ámbito de la seguridad pública. En 2017, 7900 soldados se sumaron a la policía en el patrullaje de barrios y en mayo de 2022 el total llegó a 18 000. El ejército también se encargó de distribuir bolsas con comida durante la pandemia y, más recientemente, se han enviado soldados a las instalaciones del Instituto de Medicina Legal para “apoyar” su trabajo, pero también para prevenir posibles huelgas. Entrevista de Crisis Group, experto en seguridad, San Salvador, marzo de 2022. “El Salvador is trying to control MS-13 by doubling its army”, *Vice*, 30 de julio de 2021. Roberto Valencia, “La ‘nueva’ Fuerza Armada de Nayib Bukele”, *Dromómanos*, 13 de junio de 2022. “Militares en Medicina Legal ya tienen tareas asignadas”, *La Prensa Gráfica*, 7 de julio de 2022.

⁴⁸ Según informes, luego fue puesto en libertad, pero parece haber sido marginado. Entrevistas de Crisis Group, expertos en seguridad, San Salvador, marzo de 2022. “FGR ordena la captura de estructura terrorista de la pandilla 18 en el departamento de San Salvador”, Fiscalía General de El Salvador, 1 de diciembre de 2021. “Bukele y las maras | La pandilla Barrio 18-Sureños da nuevos detalles sobre la negociación con el gobierno de El Salvador”, op. cit.

C. Una represión brutal

El aumento de asesinatos a manos de las pandillas que sacudió al país a fines de marzo no fue la primera vez durante el mandato de Bukele que las pandillas, particularmente la MS-13, incrementaron repentinamente la violencia letal. Anteriormente, habían sido responsables de al menos tres oleadas de asesinatos, a las que el gobierno respondió con medidas temporales de emergencia en las cárceles o despliegues policiales y militares masivos en áreas controladas por pandillas⁴⁹.

El episodio más reciente, sin embargo, asestó varios poderosos golpes simbólicos contra el gobierno. Al asesinar a 62 personas en tan solo 24 horas, las pandillas convirtieron el 26 de marzo en el día más letal en la historia reciente del país, impidiendo que Bukele continuara argumentando que incluso los días más violentos bajo su mandato eran menos sangrientos que en años anteriores, particularmente en 2015, cuando la cifra diaria de homicidios con frecuencia excedía los 40, a veces incluso los 50⁵⁰. Un cadáver fue dejado, muy probablemente de manera intencional, cerca de un puente que conecta la capital San Salvador con Surf City, el proyecto insignia de Bukele para atraer turismo e inversión extranjera⁵¹. Por último, los asesinatos ocurrieron mientras varios influyentes inversores de Bitcoin visitaban el país para intercambiar puntos de vista sobre el lanzamiento de la criptomoneda en El Salvador, así como sobre los planes de Bukele para introducir un bono respaldado por Bitcoin y construir una Bitcoin City libre de impuestos⁵².

Aunque las razones detrás de las anteriores olas de asesinatos siguen sin esclarecerse, la evidencia sugiere que el estallido de marzo se debió a una ruptura de las conversaciones entre la MS-13 y el gobierno. Los Sureños del Barrio 18 fueron los

⁴⁹ El 20 de septiembre de 2019 las autoridades reportaron diecisiete asesinatos. El presidente Bukele amenazó con declarar el estado de emergencia en las cárceles, una medida ya impuesta en julio, pero levantada en agosto, luego de que los homicidios se redujeran a cinco diarios. Entre el 23 y el 27 de abril de 2020, más de 60 personas fueron asesinadas, un aumento frente al promedio de 3,5 asesinatos diarios de principios de año. El director de centros penales ordenó sellar las celdas para que los reclusos no vieran “ni un rayo de sol” (al parecer, la medida fue revocada rápidamente). El 11 de noviembre de 2021, Bukele ordenó un masivo despliegue militar luego de que más de 40 personas fueran asesinadas en tres días. “Bukele ordena frenar los homicidios en El Salvador tras 17 asesinatos en un día”, *France 24*, 21 de septiembre de 2019. “What’s behind the sudden spike in murders in El Salvador?”, *El Faro*, 30 de abril de 2020. “Sigue la ola de asesinatos por las pandillas; jueves registra 11 muertes violentas”, *El Salvador*, 11 de noviembre de 2021.

⁵⁰ La oleada duró tres días, durante los cuales fueron asesinadas al menos 87 personas. “El Salvador tiene en un mes la cifra de asesinatos que antes se registraban en un día”, Presidencia de El Salvador, 3 de septiembre de 2021. “Ola homicida de pandillas sacude a gobierno de El Salvador”, *Insight Crime*, 28 de marzo de 2022.

⁵¹ Bukele había inaugurado el puente apenas un año antes. “62 cadáveres en 24 horas: la ilusión de Bukele de un El Salvador más seguro se derrumba”, *El País*, 28 de marzo de 2022. “Presidente Bukele habilitó el ‘bypass’ de La Libertad, ‘el puente más largo y complejo del país’”, *Diario El Salvador*, 19 de febrero 2021.

⁵² El gobierno de Bukele había previsto obtener un crédito de \$1000 millones de dólares mediante la emisión de “bonos volcán” a mediados de marzo, deuda pública respaldada por Bitcoin, parte de la cual usaría para construir una Ciudad Bitcoin, pero se echó atrás, argumentando que la guerra en Ucrania alteraba el calendario para el lanzamiento. “Bukele y el bitcoin: el ‘bono volcán’ con el que el presidente busca endeudar a El Salvador en criptomonedas”, *BBC Mundo*, 14 de abril de 2022.

primeros en distanciarse del derramamiento de sangre, diciendo que la MS-13 estaba detrás de los asesinatos; un exmiembro de la facción los Revolucionarios confirmó esta versión en privado⁵³. Testimonios de altos mandos de la MS-13 y del Barrio 18, así como grabaciones de audio supuestamente enviadas por Carlos Marroquín a miembros de la MS-13 al inicio del régimen de excepción, recopiladas posteriormente por El Faro, indican que la MS-13 llevó a cabo los asesinatos en represalia por el arresto de miembros a quienes las autoridades habían invitado a una “reunión”⁵⁴.

En las grabaciones, Marroquín culpa al ministro de Justicia, Gustavo Villatoro, por los arrestos, insinuando una lucha de poder al interior del gobierno sobre cómo manejar el tema de las pandillas⁵⁵. También expresó sospechas de que un capítulo de la MS-13 en el departamento de Sonsonate, los San Cocos Locos Salvatruchos, estaba entregando a sus compañeros a las autoridades⁵⁶. El gobierno no se ha pronunciado al respecto.

Sea cual sea la motivación detrás de los asesinatos, el gobierno de Bukele adoptó medidas drásticas que tomaron por sorpresa a gran parte de la nación y se mantuvieron después de que la conmoción por los eventos de marzo había bajado⁵⁷. De inmediato impuso un régimen de excepción de 30 días (el cual ya ha renovado seis veces) que aumenta el período de detención sin cargos de 72 horas a quince días, y restringe la libertad de reunión y el derecho a la defensa legal en los tribunales⁵⁸. Al mismo tiempo, las fuerzas de seguridad comenzaron a detener a presuntos pandilleros, incluso estableciendo puestos de control fuera de los barrios controlados por pandillas, lo que dio lugar a una campaña en las redes sociales con el hashtag #GuerraContraPandillas⁵⁹. Al 20 de septiembre, el gobierno ha afirmado haber detenido a más de 53 000 pandilleros y colaboradores, incluidas al menos 7500 mujeres⁶⁰.

⁵³ Entrevista de Crisis Group, expandillero, San Salvador, marzo de 2022. “Bukele y las maras | La pandilla Barrio 18-Sureños da nuevos detalles sobre la negociación con el gobierno de El Salvador”, op. cit.

⁵⁴ “Audios de Carlos Marroquín revelan que masacre de marzo ocurrió por ruptura entre Gobierno y MS”, op. cit.

⁵⁵ Tensiones similares entre varios ministerios contribuyeron a perturbar la “tregua”, como eran conocidas las negociaciones llevadas a cabo por el gobierno de Funes. Entrevistas de Crisis Group, facilitadores de la tregua, San Salvador y telefónicamente, 24 de enero de 2020 y 8 de marzo de 2022.

⁵⁶ La MS-13 se divide en clicas, que operan a nivel local, y programas, conformados por múltiples y diversas clicas, generalmente agrupadas según las regiones en las que operan. Usualmente considerada la más disciplinada y jerárquica de las tres principales pandillas, la MS-13, sin embargo, está plagada de fricciones sobre el grado de representatividad de su liderazgo sobre la pandilla en conjunto. Estos desacuerdos con frecuencia fueron mencionados en conversaciones con expertos y expandilleros. Entrevistas de Crisis Group, expertos en pandillas y expandilleros, San Salvador y Ciudad de Guatemala, abril de 2022.

⁵⁷ Entrevistas de Crisis Group, periodistas, diplomáticos y expandilleros, San Salvador, marzo y mayo de 2022. “‘All Salvadorans at risk’: Inside El Salvador’s gang crackdown”, Al Jazeera, 21 de abril de 2022.

⁵⁸ “El Salvador declares ‘state of emergency’ as homicides soar. Rights groups sound alarms”, *The Washington Post*, 30 de marzo de 2022. El Salvador prorroga por sexta vez el régimen de excepción”, Deutsche Welle, 15 de septiembre de 2022.

⁵⁹ “El Salvador extends state of emergency to curb gang violence”, Al Jazeera, 25 de abril de 2022. “El Salvador boosts jail time for gang members after rash of murders”, Reuters, 31 de marzo de 2022.

⁶⁰ “Suben a más de 51,200 los pandilleros capturados durante el régimen de excepción en El Salvador”, *Diario El Salvador*, 29 de agosto de 2022. “Presidente Nayib Bukele afirma que la baja soste-

Paralelamente, la Asamblea Legislativa ha aprobado al menos diez proyectos de ley que elevan las penas de prisión por delitos relacionados con pandillas. Sancionan tan solo pertenecer a una mara con una pena de hasta 45 años; permiten juzgar a los adolescentes de tan solo doce años como adultos; crean recompensas para quienes proporcionen información que sirva para detener a pandilleros, e introducen una especie de ley “mordaza” que amenaza con diez a quince años de prisión a quienes dentro de los medios de comunicación difundan mensajes de pandillas que puedan crear “zozobra y pánico” a la población⁶¹. A finales de abril, el congreso también aprobó un proyecto de ley para construir nuevas cárceles y redujo la supervisión de la contratación pública, preparando el terreno para el anuncio del presidente, a mediados de junio, de que se iniciaría la construcción de un enorme centro penitenciario con capacidad para albergar cerca de 40 000 reclusos en Tecoluca, a unos 70km al este de San Salvador⁶².

El abuso de poder ha caracterizado estas medidas de mano dura desde el comienzo. Particularmente en las primeras semanas, los agentes de policía se vieron supuestamente obligados a cumplir cuotas diarias de detenciones y, en ocasiones, arrestar a las personas con base en acusaciones falsas: “Parece como en los años de la guerra con las orejas [informantes]: hay gente que pone el dedo por la recompensa”, se quejó una mujer de una zona pobre de San Salvador, y agregó que durante los registros los agentes de seguridad suelen acosar a las jóvenes con la excusa de buscar tatuajes de pandillas⁶³. Según informes, llamadas anónimas y su equivalente en las redes sociales (acusaciones en línea de usuarios que no son identificables) son motivos suficientes para justificar un arresto, al igual que parecer “nerviosos” o “sospechosos”; los abogados que defienden a víctimas de detenciones arbitrarias también son blanco de ataques y amenazas de simpatizantes del gobierno⁶⁴. El presidente Bukele re-

nida de los homicidios se demuestra con hechos y no solo con palabras”, comunicado de prensa, Presidencia de El Salvador, 22 de septiembre de 2022.

⁶¹ Defensores de derechos humanos sostienen que juzgar a presuntos infractores menores de edad como adultos viola la Convención sobre los Derechos del Niño que El Salvador firmó en 1989. También afecta las medidas alternativas que los jueces podrían usar para ayudar a la rehabilitación de los jóvenes. Entrevistas de Crisis Group, jueces de juzgados de menores, San Salvador, 31 de marzo de 2022. “Juzgar a menores como adultos viola la Convención sobre los Derechos del Niño”, *Gato Encerrado*, 5 de abril de 2022. “‘All Salvadorans at risk’: Inside El Salvador’s gang crackdown”, op. cit.

⁶² Bukele lo denominó Centro de Confinamiento del Terrorismo. Diseñado para albergar a 20 000 reclusos, debía estar terminado a finales de septiembre, pero aún no lo está. “Bukele promete terminar en 60 días una cárcel gigantesca para encerrar a 40,000 pandilleros”, *Univision*, 22 de julio de 2022. “Presidente Bukele anuncia construcción del Centro de Confinamiento del Terrorismo”, *Diario El Salvador*, 21 de junio de 2022. “Diputados de Bukele aprueban ley para construir más cárceles que expropia bienes privados, omite la LACAP y exonera pago de impuestos a empresas”, *El Salvador*, 19 de abril de 2022.

⁶³ Entrevistas de Crisis Group, defensor de derechos humanos, habitante, San Salvador, 3 de mayo de 2022. “Bukele contra las maras: los policías que denuncian que los obligan a cumplir cuotas de detenciones en la guerra contra las pandillas”, *BBC Mundo*, 18 de abril de 2022. Entrevista de Crisis Group, habitante, San Salvador, 3 de mayo de 2022.

⁶⁴ El propio Bukele ha afirmado en repetidas ocasiones que quienes se oponen al régimen de excepción se ponen del lado de las pandillas. Los críticos suelen ser blanco en redes sociales de trolls afiliados al gobierno. Entrevista telefónica de Crisis Group, abogado penalista, 5 de julio de 2022. “Los

conoció en Twitter que esperaba que alrededor del 1 por ciento de las detenciones fueran injustificadas⁶⁵. Pero organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales han denunciado más de 3000 abusos, incluidas detenciones arbitrarias y falta de garantías procesales⁶⁶.

La situación en las cárceles es particularmente grave. Los pandilleros activos están siendo recluidos junto con jóvenes inocentes y otros que han abandonado las pandillas, incluidos pastores evangélicos que se han propuesto sacar a las personas de la vida de las pandillas a través de la conversión religiosa⁶⁷. Algunos pastores y expandilleros detenidos habían sido beneficiarios de un proyecto piloto de rehabilitación a cargo de agencias de la ONU y USAID, con respaldo del gobierno, y que Marroquín había citado como prueba de que la reintegración es posible⁶⁸. Mientras que la población penitenciaria de hombres se ha duplicado, la de mujeres se ha cuadruplicado⁶⁹. Según informes, decenas de reclusos han muerto bajo custodia desde que comenzó el régimen de excepción⁷⁰.

expedientes ocultos del Régimen: cientos de arrestos por ‘nerviosismo’ y ‘ficha policial’”, *El Faro*, 8 de agosto de 2022. Jane Esberg, “Todos los trols del presidente: luchas reales y falsas en Twitter en El Salvador”, comentario de Crisis Group, 13 de julio de 2020.

⁶⁵ El fiscal general, solo ha confirmado la liberación de 803 personas. “El Salvador: Nayib Bukele dice margen de ‘error’ en arrestos puede ser de 1%”, *Deutsche Welle*, 10 de abril de 2022. “803 personas liberadas en Régimen de Excepción. 200 días sin homicidios”, *Contrapunto*, 21 de septiembre de 2022.

⁶⁶ La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos también ha recibido más de 3400 denuncias por abusos por parte de las autoridades. Sólo ha confirmado vulneraciones en siete de estas denuncias. “El Salvador: PDDH confirma vulneraciones a derechos humanos”, *Deutsche Welle*, 23 de agosto de 2022. “Seguirán presos más de 36.000 salvadoreños detenidos en régimen de excepción”, *Deutsche Welle*, 27 de junio de 2022.

⁶⁷ Según un funcionario de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la policía emplea tres criterios para detener a las personas: antecedentes penales, una base de datos de inteligencia sobre miembros de pandillas y sospechas de que alguien es colaborador de las pandillas. Este último criterio explica la mayoría de las detenciones arbitrarias. Entrevista de Crisis Group, San Salvador, 3 de mayo de 2022. “Ser expandillero cristiano en El Salvador, un país sin lugar para los arrepentidos”, *El País*, 23 de mayo de 2022.

⁶⁸ Un ejemplo es la iglesia Huellas de Esperanza, que fue allanada el 4 de mayo, lo que condujo a la detención de 27 exintegrantes de las tres principales pandillas que convivían pacíficamente y trabajaban en labores de panadería, tapicería y construcción para ganarse la vida. Uno de ellos, además de ser el pastor de la iglesia, había participado en un proyecto llamado Pioneros, dirigido por el Programa de la ONU para el Desarrollo, USAID, la Organización Internacional para las Migraciones y UNICEF, cuya fase piloto había terminado a finales de 2021. Entrevistas telefónicas de Crisis Group, líderes religiosos, diplomáticos, expertos en seguridad, mayo de 2022. “La gente quiere cambiar, pero se la llevan”, *Gato Encerrado*, 5 de mayo de 2022. “Referentes: pieza fundamental para el desistimiento de la violencia”, Programa de la ONU para el Desarrollo, 14 de octubre de 2021.

⁶⁹ En 2021, las autoridades registraban 2710 mujeres encarceladas, aproximadamente el 7 por ciento del total de la población penitenciaria. Cifras disponibles en la página de World Prison Brief para El Salvador. Para una descripción detallada de la vida de las mujeres sospechosas bajo la represión, ver Floor Keuleers y Natasha Mulenga Hornsby, “Mujeres en la guerra de pandillas de El Salvador”, comentario de Crisis Group, 5 de agosto de 2022.

⁷⁰ “It’s a war on the people’: El Salvador’s mass arrests send thousands into despair”, *The Guardian*, 8 de junio de 2022.

La carga de los familiares de los reclusos, en particular de las mujeres, ha aumentado drásticamente debido a las detenciones arbitrarias. Cuando comenzó la campaña de detenciones masivas, cientos de personas, en su mayoría esposas y madres de detenidos varones, que suelen tener la principal fuente de ingresos de sus hogares, comenzaron a acampar frente a las cárceles en busca de noticias de sus seres queridos, velando por su liberación. A menudo tuvieron que viajar durante horas en transporte público que muchas apenas podían pagar⁷¹. A finales de mayo, las fuerzas de seguridad las dispersaron por la fuerza⁷². “Usted dé gracias a Dios que no la metemos presa también”, le dijo un guardia de la prisión a la esposa de un hombre en condición de discapacidad que, según ella, fue acusado injustamente de asociación ilícita, y a quien le estaba tratando de llevar ropa y medicina⁷³. Los familiares de los reclusos que mueren bajo custodia a menudo se enteran de su fallecimiento a través de fuentes no oficiales, como las funerarias⁷⁴. Mientras tanto, los funcionarios del gobierno han minimizado el sufrimiento de estas familias, sugiriendo que están siendo manipuladas por los políticos de oposición⁷⁵.

Aunque la mano dura sigue siendo popular entre la mayoría de los salvadoreños, aún es demasiado pronto para saber cómo los estragos que ha causado en la vida de miles de familias y las historias de condiciones inhumanas en las prisiones afectarán la impresión que tengan del gobierno un número creciente de salvadoreños. El lenguaje y las tácticas duras contra las pandillas han sido las tarjetas de presentación de prácticamente todos los gobiernos durante las últimas dos décadas, aprovechándose del odio y el miedo que la barbarie de las pandillas han provocado en la sociedad salvadoreña, así como el fracaso de la tregua de 2012-2014 para mantener la violencia bajo control⁷⁶. En una encuesta de fines de mayo realizada por La Prensa Gráfica, el 73,9 por ciento de los entrevistados respaldaba las medidas, pero casi la misma proporción desconocía las restricciones a los derechos ciudadanos que estas medidas conllevan, y un 28,5 por ciento conocía al menos un caso de detenciones arbitrarias⁷⁷.

Los habitantes de las zonas en las que el control de las pandillas es especialmente estricto coincidieron en que el enfoque de mano dura del gobierno no es una solución para la delincuencia violenta. Algunos dijeron que ahora se sienten menos seguros: por un lado, los delitos menores, generalmente controlados por las pandillas, van en aumento, mientras que, por otro lado, las fuerzas de seguridad maltratan a los jóvenes

⁷¹ “Outside the walls of a Salvadoran prison, ‘we’re all crying mothers’”, *The New York Times*, 12 de mayo de 2022.

⁷² “Familiares continúan en mariona pese a desalojos”, *La Prensa Gráfica*, 25 de mayo de 2022.

⁷³ Entrevista telefónica de Crisis Group, familiar de detenido, 5 de julio de 2022.

⁷⁴ Entrevista telefónica de Crisis Group, defensor de derechos humanos, 7 de junio de 2022. “It’s a war on the people’: El Salvador’s mass arrests send thousands into despair”, op. cit.

⁷⁵ Por ejemplo, ver publicación en Facebook del presidente Bukele del 1 de junio de 2022; y el tweet de Christian Guevara, @ChrisGuevaraG, jefe del grupo parlamentario Nuevas Ideas, 1:54pm, 27 de junio de 2022.

⁷⁶ Informe de Crisis Group, *Política y violencia perpetua en El Salvador*, op. cit.

⁷⁷ “El 74% de salvadoreños apoya régimen de excepción”, *La Prensa Gráfica*, 31 de mayo de 2022.

“El 28.5 % de los ciudadanos conoce de alguna detención que considera injusta”, *La Prensa Gráfica*, 31 de mayo de 2022.

y se los llevan sin razón⁷⁸. “Todo el mundo está contando los días hasta que esto termine y esperando que no se inventen más”, dijo una habitante. Otra dijo que muchos hacen que los niños se queden encerrados en casa, incluso los que no tienen nada que ver con las pandillas, para evitar ser arrestados. Esta persona agregó que muchos siempre llevan facturas de la electricidad u otros documentos que acrediten su residencia, ya que las autoridades sospechan de quien no lo tenga⁷⁹. “Estamos en vísperas de que ser pobre o tener un familiar que ha cometido errores va a ser un delito”, dijo un líder religioso⁸⁰. Varios residentes afirmaron haber votado por Bukele y su partido y dijeron que ha hecho mucho más por ellos que los gobiernos anteriores, como proporcionar subsidios y computadoras portátiles para niños pobres. Sin embargo, dijeron, su regreso a las políticas coercitivas del pasado los ha dejado desilusionados⁸¹.

D. Tensiones internacionales y perspectivas económicas

Estas políticas represivas se producen en el marco de una serie de medidas adoptadas por el presidente Bukele que socavan el Estado de Derecho. Durante los primeros dos años de su mandato, Bukele estuvo en gran medida atado de manos por instituciones estatales y judiciales designadas por legislaturas anteriores. Sin embargo, desde principios de 2021, cuando su partido ganó la mayoría de los escaños parlamentarios y las alcaldías, ha concentrado el poder a un ritmo acelerado⁸². Además de reafirmar su dominio sobre el poder judicial llenando la Corte Suprema de funcionarios leales y reemplazando a los jueces obligados a jubilarse, el presidente eliminó la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador (CICIES) respaldada por la OEA que él mismo había instalado en 2019, luego de que detectara doce casos de posible corrupción gubernamental⁸³. El gobierno también ha limitado progresivamente el acceso a la información pública y, según diplomáticos, no ha sido suficientemente transparente a la hora de rendir cuentas sobre el uso de los fondos de cooperación⁸⁴.

⁷⁸ Entrevistas de Crisis Group, habitantes, San Salvador y Soyapango, mayo de 2022.

⁷⁹ Las pandillas a menudo se toman las casas de los pobladores para su uso. Entrevistas de Crisis Group, habitantes, San Salvador, 3 de mayo de 2022.

⁸⁰ Entrevista de Crisis Group, líder religioso, San Salvador, mayo de 2022.

⁸¹ Entrevistas de Crisis Group, habitantes, San Salvador y Soyapango, mayo de 2022. Según un funcionario de derechos humanos, “la poca confianza que había antes en la policía se perdió en pocos días”. Entrevista de Crisis Group, funcionario de derechos humanos, San Salvador, 3 de mayo de 2022.

⁸² “Nuevas Ideas, partido de Bukele, logra 56 diputaciones y mayoría de alcaldías”, EFE, 20 de marzo de 2021.

⁸³ Los casos no se hicieron públicos, pero la OEA acusó al gobierno de pretender bloquear avances en las investigaciones a funcionarios del gobierno de Bukele. “Bukele’s legislative assembly ousts Supreme Court magistrates and attorney general”, *El Faro*, 2 de mayo de 2022. “El Salvador top court opens door to president’s re-election, U.S. protests”, Reuters, 4 de septiembre de 2021. “Bukele sepulta su principal promesa de campaña, la Cicies”, *El Faro*, 4 de junio de 2021. “Statement from the OAS General Secretariat on CICIES”, 7 de junio de 2021.

⁸⁴ Entrevistas de Crisis Group, diplomáticos, San Salvador, abril de 2022. “¿Qué información oculta el gobierno Bukele?”, *Gato Encerrado*, 1 de julio de 2021.

Esta tendencia autoritaria del gobierno ha perjudicado las relaciones con sus socios occidentales, en particular con EE. UU. que ha redirigido al menos parte de su ayuda de las agencias estatales a la sociedad civil⁸⁵. Desde mediados de 2021, el Departamento de Estado ha agregado a doce personas que son o fueron funcionarios y asesores salvadoreños, incluida la jefa de gabinete, así como a cinco magistrados de la Corte Suprema, a su lista de actores corruptos en Centroamérica, conocida como la lista Engel⁸⁶. Según informes, la UE también ha redirigido su cooperación en seguridad con El Salvador a proyectos centrados en energía verde y asuntos de género⁸⁷.

Entre tanto, Bukele ha empezado a buscar otros socios para compensar el apoyo vacilante de Occidente, acercándose a países menos preocupados por su postura sobre el Estado de Derecho⁸⁸. Ha intentado llamar la atención de China, aunque el interés de este último parece limitarse a los proyectos de infraestructura⁸⁹. Bukele también viajó a Türkiye y tenía previsto visitar Rusia, viaje que habría sido aplazado, pero no descartado tras la invasión a Ucrania⁹⁰. Hasta el momento, hay pocos indicios de que el apoyo político de estos países se traduzca en un mayor compromiso económico⁹¹.

Una política de mano dura prolongada podría generar más tensiones con los socios extranjeros⁹². Al emprender acciones contra los beneficiarios de proyectos

⁸⁵ Esas instituciones fueron el poder judicial, la Policía Nacional Civil y el Instituto de Acceso a la Información Pública. “USAID reorienta la asistencia para las instituciones del gobierno salvadoreño a grupos de la sociedad civil”, USAID, 21 de mayo de 2021.

⁸⁶ La lista Engel es un componente de la Ley de Compromiso Mejorado del Triángulo Norte-EE. UU., aprobada por el Congreso de EE. UU. en diciembre de 2020 con el objetivo de reforzar las estrategias de EE. UU. para fomentar el desarrollo económico, hacer frente a la corrupción, las prácticas antidemocráticas y el crimen, y frenar la migración en la región. A las personas incluidas en la lista se les prohíbe la entrada a EE. UU. Bukele aseguró que la lista tiene fines netamente políticos. “Central American officials blacklisted by U.S. as part of corruption crackdown”, Reuters, 2 de julio de 2021. “U.S. adds top Guatemalan, Salvadoran officials to corruption list”, Reuters, 21 de septiembre de 2021. “Nayib Bukele a EE. UU.: ‘Gracias por la lista, pero en El Salvador tenemos la nuestra’”, Deutsche Welle, 3 de julio de 2021. “Estados Unidos decide no incluir a Alejandro Zelaya en la Lista Engel”, *El Faro*, 20 de julio de 2022.

⁸⁷ Entrevistas de Crisis Group, diplomáticos, San Salvador, marzo y abril de 2022.

⁸⁸ La administración Biden le ha dado gran importancia al respeto de las normas democráticas y a la lucha contra la corrupción en su compromiso con Centroamérica. “Bukele y Biden: 5 momentos de la creciente tensión entre EE.UU. y El Salvador y cómo afecta a dos aliados históricos”, BBC Mundo, 15 de diciembre de 2021.

⁸⁹ China está construyendo una nueva biblioteca nacional y un muelle en el puerto La Libertad, además de hacer otras inversiones en infraestructura. Entrevista telefónica de Crisis Group, economista, 27 de junio de 2022. “El cuento chino de Nayib Bukele”, Infobae, 6 de febrero de 2022.

⁹⁰ El Salvador y Türkiye firmaron acuerdos económicos con el objetivo de multiplicar por diez el volumen del comercio bilateral, que actualmente apenas llega a \$50 millones de dólares. “Bukele mantiene viaje a Rusia pese a invasión a Ucrania”, *El Salvador*, 4 de marzo de 2022. “Bukele busca inversiones turcas para diversificar su política exterior”, *El País*, 21 de enero de 2022.

⁹¹ “El club de amigos imaginarios de Bukele”, *El Faro*, 25 de enero de 2022.

⁹² El entonces encargado de negocios de EE. UU., Patrick Ventrell advirtió en junio que el régimen de excepción es “insostenible”, mientras que en septiembre la Comisión de Derechos Humanos Tom Lantos del Congreso de EE. UU. realizó una audiencia sobre los abusos cometidos bajo el régimen de excepción. “Régimen de excepción es “insostenible” en El Salvador, dice Estados Unidos”, EFE,

financiados por socios internacionales, Bukele corre el riesgo de reducir el interés de los donantes por prestar apoyo técnico y financiero a cualquier actividad que se relacione, así sea indirectamente, con cuestiones de seguridad. Además, “la reducción del espacio democrático repercute en la reducción del espacio humanitario”, afirma una trabajadora de una ONG que ofrece educación, protección y apoyo humanitario. Ella también manifestó su temor de que los esfuerzos de su organización por ayudar a los salvadoreños que pueden estar relacionados con pandillas lleguen a provocar que las autoridades hostiguen al personal de la ONG a medida que extienden sus redes cada vez más⁹³.

Mientras tanto, el panorama económico de El Salvador sigue siendo incierto. La deuda externa del país continúa creciendo, el Fondo Monetario Internacional advierte que podría alcanzar el 96 por ciento del PIB para 2026, y señala que la introducción escasamente regulada del Bitcoin como moneda de curso legal es motivo de preocupación adicional⁹⁴. Las negociaciones para obtener un préstamo de \$1300 millones de dólares del Fondo se han estancado, principalmente debido a las preocupaciones del Fondo sobre el Bitcoin, la gobernanza y la sostenibilidad fiscal, a medida que se aproximan las fechas de pago de grandes deudas por parte del gobierno⁹⁵. Preocupaciones similares han influido en la decisión de las principales agencias calificadoras de disminuir la calificación de El Salvador⁹⁶. Aunque un impago en 2023 es poco probable, los enfrentamientos de Bukele con los principales socios comerciales del país, EE. UU. y la UE, y su apuesta por el Bitcoin podrían presagiar condiciones financieras adversas en los próximos años⁹⁷.

25 de junio de 2022. “State of exception confirms divide between US Dems and GOP over Bukele”, *El Faro*, 14 de septiembre de 2022.

⁹³ Entrevista telefónica de Crisis Group, trabajadora humanitaria, 17 de mayo de 2022.

⁹⁴ En 2018, la deuda pública fue de alrededor del 70 por ciento del PIB. “El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la Consulta del Artículo IV con El Salvador correspondiente a 2021”, Fondo Monetario Internacional, 25 de enero de 2022.

⁹⁵ Entrevista telefónica de Crisis Group, economista, 27 de junio de 2022. “Ilan Goldfajn: ‘El mundo se está poniendo más adverso’”, *El País*, 27 de julio de 2022. “El Salvador – Credit Rating”, op. cit.

⁹⁶ Las tasas de interés de los bonos de referencia del país han aumentado de menos del 10 por ciento al 24 por ciento desde mayo de 2021. “Bitcoin-bond sale flop deepens debt market rout in El Salvador”, Bloomberg, 29 de abril de 2022.

⁹⁷ Entrevista telefónica de Crisis Group, economista, 27 de junio de 2022. “A poor country made Bitcoin a national currency. The bet isn’t paying off”, *The New York Times*, 5 de julio de 2022.

III. La respuesta de las pandillas y riesgos de violencia

Con su muy popular respuesta de mano dura Bukele ha logrado contener temporalmente los daños aparentemente provocados por la ruptura de las conversaciones con las pandillas. Con las pandillas en retirada, los homicidios cayeron a mínimos históricos en los últimos meses, y no se han registrado asesinatos en varios días⁹⁸. Sin embargo, las autoridades han empezado a contar por separado las muertes de presuntos pandilleros como consecuencia de lo que parecen ser tiroteos con las fuerzas de seguridad del total de homicidios (antes del régimen de excepción estas cifras estaban incluidas en el total de homicidios)⁹⁹. La continua represión está creando una crisis humanitaria en las cárceles de El Salvador, mientras alimenta dinámicas que pueden resultar devolviendo a los expandilleros a sus grupos anteriores, en parte porque el estigma y la implacable y exagerada persecución del Estado, incluso de aquellos que tuvieron una afiliación con las pandillas en el pasado, no les deja otra opción.

A. ¿Responderán las pandillas a los ataques?

Las pandillas de El Salvador están desbaratadas, con sus miembros más prominentes encarcelados, escondidos o fuera del país. Pero es posible que sus esfuerzos por pasar desapercibidos y evadir las detenciones no duren para siempre¹⁰⁰.

Uno de los factores que ha configurado el ambiente actual es que las pandillas no parecían estar preparadas para una represión tan brutal, lo que las ha llevado a suspender algunas de sus operaciones y ha dificultado su capacidad de comunicación. “Lo que está ocurriendo tomó de sorpresa a todo el mundo”, dijo un expandillero¹⁰¹. Algunos habitantes de comunidades controladas por las pandillas manifestaron que los pandilleros de más alto perfil se esconden en las colinas, junto a los ríos o incluso en las alcantarillas. Los que tienen cómo costearlo están huyendo¹⁰². Como resulta-

⁹⁸ “El Salvador llega a los 200 días con cero homicidios en la gestión de Nayib Bukele”, *Diario El Salvador*, 21 de septiembre de 2022.

⁹⁹ Además de los 102 homicidios registrados entre el 1 de abril y el 31 de agosto, 61 pandilleros fueron abatidos por la policía y el ejército; en consecuencia, alrededor de un tercio de las muertes violentas registradas en los últimos meses fueron causadas por la policía y el ejército. Las autoridades no han aclarado si también están excluyendo de la cifra de homicidios las decenas de muertes en circunstancias sospechosas en las cárceles (ver sección III.B a continuación). Antes del régimen de excepción, las autoridades seguían el “protocolo de Bogotá”, que considera como homicidio cualquier muerte provocada por la agresión de una persona a otra, incluida la de un miembro de las fuerzas de seguridad. “Policía invisibiliza muertes de supuestos pandilleros en estadísticas de homicidios”, *Gato Encerrado*, 15 de mayo de 2022. “Las autoridades de Seguridad generan subregistro para ocultar homicidios en El Salvador”, *La Prensa Gráfica*, 12 de julio de 2022. Ver también tweet de Roberto Valencia, periodista, @cguanacas, 7:39am, 21 de mayo de 2022.

¹⁰⁰ Entrevistas de Crisis Group, expandilleros, líderes religiosos y expertos en pandillas, San Salvador, abril y mayo de 2022.

¹⁰¹ Entrevista de Crisis Group, expandillero, San Salvador, mayo de 2022.

¹⁰² Por ejemplo, las autoridades guatemaltecas han detenido al menos a 43 pandilleros salvadoreños, quienes presuntamente intentaban huir del país, incluido Moisés Humberto Rivera Luna, alias “Viejo Santos”, que había sido liberado a finales de 2021 y a quien el Departamento del Tesoro de

do, algunos propietarios de tiendas y restaurantes dicen que han dejado de pagar las extorsiones, aunque en ciertos lugares las pandillas aún obligan a los comerciantes a proporcionar alimentos y recargas de teléfonos móviles de forma gratuita, e incluso les exigen dinero a través de miembros de bajo rango o colaboradores¹⁰³. En este escenario, algunos comerciantes hacen lo que se les dice, sabiendo que la represión del Estado puede ser temporal y las pandillas pueden regresar para tomar represalias contra quienes se niegan a pagar¹⁰⁴.

Por ahora, las pandillas han intentado presionar al gobierno para que reduzca su ofensiva a través de los medios de comunicación en lugar de usar la violencia, pero pueden cambiar de método si ven que Bukele no tiene intención de hacerlo. Tanto la MS-13 como los Sureños del Barrio 18 han compartido con los medios detalles de negociaciones previas con el gobierno, probablemente con la esperanza de que las revelaciones empañen la imagen pública del presidente, y esto detenga las políticas de mano dura¹⁰⁵.

Al mismo tiempo, las pandillas han amenazado públicamente con reactivar la violencia. En una grabación de audio obtenida por Crisis Group, un líder de los Sureños del Barrio 18 advirtió: “Nosotros reiteramos, como Barrio 18-Sureños, queremos ser parte de la solución... Pero no estamos dispuestos a tolerar todas estas violaciones hacia nuestros compañeros, o a personas civiles. Sigue así y conocerá el país el verdadero terrorismo”¹⁰⁶. “Lo único que les falta [a los pandilleros] es que se levante un líder que dé el grito al aire, y la mayoría de jóvenes podrían armar un desastre”, afirmó un exmiembro de la MS-13¹⁰⁷.

Si se diera un contrataque de las pandillas, al menos inicialmente, probablemente se presentaría como actos de violencia dispersos, y no como una campaña coordinada, ya que muchos pandilleros se han ido del país y otros no quieren librar otra “guerra” como la de 2015¹⁰⁸. Los enfrentamientos entre pandillas y las fuerzas de seguridad, que habían disminuido constantemente desde 2019, se han duplicado desde que se estableció el régimen de excepción¹⁰⁹. Desde finales de junio, los Sureños del

EE. UU. había identificado como uno de los líderes más prominentes de la MS-13 en 2013. Entrevistas de Crisis Group, habitantes, San Salvador y Santa Ana, abril-mayo de 2022. “Guatemala ya detuvo a 43 pandilleros que huían de El Salvador”, *La Prensa Gráfica*, 31 de mayo de 2022. “El Viejo Santos, líder histórico de la MS-13 salvadoreña, está detenido en Guatemala desde abril”, *No Ficción*, 12 de julio de 2022.

¹⁰³ Entrevistas de Crisis Group, habitantes, San Salvador, mayo de 2022. “Un mes de guerra contra las maras con más de mil arrestos diarios”, *Euro News*, 27 de abril de 2022.

¹⁰⁴ Entrevistas de Crisis Group, habitantes, San Salvador, mayo de 2022. “La extorsión no mengua pese al régimen de excepción”, *La Prensa Gráfica*, 19 de julio de 2022.

¹⁰⁵ “Bukele y las maras | La pandilla Barrio 18-Sureños da nuevos detalles sobre la negociación con el gobierno de El Salvador”, op. cit.

¹⁰⁶ Grabación de audio obtenida por Crisis Group.

¹⁰⁷ Entrevista telefónica de Crisis Group, expandillero, abril de 2022.

¹⁰⁸ Entrevistas de Crisis Group, periodista, experto en pandillas y expandillero, San Salvador y telefónicamente, abril, mayo y julio de 2022.

¹⁰⁹ La policía reportó 141 tiroteos, que registra como “intervenciones legales”, entre el 1 de enero y el 31 de agosto de 2022, 109 de estos desde abril. En el mismo periodo de 2021 hubo 88 y en 2020, 125. Datos policiales obtenidos por Crisis Group.

Barrio 18 han asesinado a tres policías en Santa Ana, mientras que otro ataque dejó un soldado muerto en una comunidad rural con fuerte presencia de la MS-13 en Chalatenango¹¹⁰.

Incluso sin una escalada violenta, es poco probable que las pandillas desaparezcan y las medidas represivas podrían terminar aumentando sus filas¹¹¹. Al encarcelar indiscriminadamente a expandilleros, el gobierno está desincentivando la reintegración social de miles de salvadoreños que, después de pagar por sus delitos en prisión, están desesperados por construir una nueva vida respetuosa de la ley¹¹². También pueden estar llevándolos de regreso a las pandillas. Según un expandillero que ha permanecido escondido desde que empezó el régimen de excepción, las pandillas están ofreciendo un “perdón” a quienes se fueron si se reincorporan a sus filas¹¹³. Otros expandilleros coincidieron en que, si no les queda otra alternativa, algunos renunciarán a su intento por salir del crimen al sentir que “es como si somos esclavos de nuestro pasado”¹¹⁴.

Al mismo tiempo, líderes religiosos y expertos en seguridad sostienen que algunos de los factores que impulsan el reclutamiento de pandillas, como la falta de núcleos familiares y la pobreza, no solo persisten, sino que pueden empeorar como consecuencia tanto de políticas coercitivas como de la inestabilidad económica¹¹⁵. A través de las redadas masivas y el acoso policial, “el ciclo de violencia y cultura de odio se está arraigando más”, manifestó un sacerdote¹¹⁶.

B. *Caos inminente en las cárceles hacinadas*

Tras años de relativa calma, un sistema penitenciario ya superpoblado se ha convertido en el escenario de una potencial crisis humanitaria y de seguridad. El gobierno de Bukele ha dado un giro de 180 grados en su política penitenciaria. El presidente inicialmente se dispuso a reducir el número total de presos de casi 40 000 a menos

¹¹⁰ No está claro si los ataques fueron orquestados por líderes de pandillas o fueron el resultado de conflictos locales, pero sin duda preocuparon al gobierno, que poco después de la muerte de los policías anunció operaciones adicionales y rápidamente capturó a los presuntos responsables. “Asesinato de policías fue planeado”, *La Prensa Gráfica*, 30 de junio de 2022. “Bukele: capturan pandilleros acusados de muerte de policías”, AP, 1 de julio de 2022. “Muere un soldado en enfrentamiento con supuestos miembros de pandillas”, *La Prensa Gráfica*, 13 de julio de 2022.

¹¹¹ Entrevistas de Crisis Group, expertos en seguridad, víctimas de la violencia de pandillas, trabajadores de ONG y líderes comunitarios, San Salvador y Soyapango, abril-mayo de 2022.

¹¹² Entrevistas de Crisis Group, expandilleros, líderes religiosos, defensores de derechos humanos y víctimas de la violencia de pandillas, San Salvador, Santa Ana y telefónicamente, abril-mayo de 2022.

¹¹³ Aunque está permitido en casos específicos, en particular a través de la conversión religiosa, renunciar a las pandillas no es bien recibido, particularmente si la pandilla sospecha que sus miembros están usando la conversión como pretexto para irse. Sin la autorización de la pandilla, los conversos pueden ser sancionados o incluso asesinados. Entrevista de Crisis Group, expandillero, San Salvador, mayo de 2022.

¹¹⁴ Entrevistas de Crisis Group, expandilleros, San Salvador y telefónicamente, mayo de 2022.

¹¹⁵ Entrevistas de Crisis Group, líderes religiosos y expertos en seguridad, mayo de 2022. “Salud mental de la niñez es afectada por capturas de madres y padres en el Régimen de Excepción”, *Gato Encerrado*, 20 de mayo de 2022.

¹¹⁶ Entrevistas de Crisis Group, líderes religiosos y expertos en seguridad, mayo de 2022.

de 37 000 entre 2018 y principios de 2021; incluso prometió con orgullo convertir algunas de las cárceles salvadoreñas en universidades¹¹⁷. Un trabajador humanitario que pudo visitar las cárceles fue testigo de significativas mejoras en las condiciones higiénicas y oportunidades para participar en talleres, así como una reducción del hacinamiento¹¹⁸. Sin embargo, según informes, el gobierno ahora ha más que duplicado la población penitenciaria en el lapso de unos pocos meses, y el número de reclusos continúa aumentando.

Las condiciones específicas de las cárceles en este momento son difíciles de determinar. No es posible confirmar el total registrado de reclusos, y el acceso a las cárceles es extremadamente limitado y las fuerzas de seguridad no comparten las listas de arrestos con los organismos de control de los derechos humanos¹¹⁹. Sin embargo, un exfuncionario penitenciario de alto rango que mantiene contacto con los guardias penitenciarios indicó que las autoridades “no hallan dónde ponerlos [a los reclusos]”¹²⁰. Un diplomático que visitó las cárceles afirmó que “la situación está tan mal como uno se pueda imaginar”, confirmando los informes de medios de comunicación sobre las miserables condiciones¹²¹.

Grupos de derechos humanos han recibido denuncias de malos tratos, torturas y muertes de reclusos, aunque éstas resultan difíciles de confirmar dada la falta de transparencia de las autoridades¹²². Según informes del Instituto de Medicina Legal a los que habría tenido acceso el diario nacional *La Prensa Gráfica*, al menos 73 personas murieron bajo custodia entre la declaración del régimen de excepción y finales de agosto, de las cuales al menos 35 presentaban signos de violencia. A efectos comparativos, entre enero de 2019 y junio de 2021, las autoridades registraron 46 muertes de personas reclusas en cárceles y comisarías, catalogando veinte de ellas como homicidios¹²³. Testimonios de personas liberadas poco después de arrestos injustificados, y también el de Ernesto Muyshondt, exalcalde de San Salvador, quien se encuentra en la prisión de La Esperanza acusado de apropiación indebida, sugirieron que a diario mueren reclusos¹²⁴. Las personas que no tienen relación con las pandi-

¹¹⁷ Según un experto en pandillas, la fuerte disminución tuvo más que ver con las medidas para evitar la propagación del COVID-19 en las cárceles. El número de reclusos había vuelto a ser de unos 39 700 a comienzos de 2022. Entrevista telefónica de Crisis Group, experto en pandillas, 27 de junio de 2022. Cifras obtenidas de la Dirección General de Centros Penales. “Gobierno de El Salvador anuncia el cierre de tres centros penales”, *La Prensa Gráfica*, 16 April 2021.

¹¹⁸ Entrevista de Crisis Group, trabajador humanitario, San Salvador, 22 de marzo de 2022.

¹¹⁹ Entrevistas de Crisis Group, representante de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, trabajador humanitario y diplomáticos, San Salvador, mayo de 2022.

¹²⁰ Entrevista telefónica de Crisis Group, exfuncionario penitenciario, 23 de mayo de 2022.

¹²¹ Entrevista telefónica de Crisis Group, diplomático, 13 de junio de 2022.

¹²² “No hay abogado que pueda llegar ... no se sabe nada ahora”. Entrevista de Crisis Group, líder religioso, San Salvador, 2 de mayo de 2022.

¹²³ “Una radiografía sobre el derecho a la libertad personal en El Salvador”, Observatorio Universitario de Derechos Humanos, diciembre de 2021 “Medicina Legal reconoce 73 reos fallecidos en régimen de excepción”, *La Prensa Gráfica*, 26 de agosto de 2022.

¹²⁴ Muyshondt tuvo un breve intercambio con la prensa al salir de una audiencia en junio. “Los reos allí mueren a diario, no a la semana’: liberado narra lo que vivió en penal de Izalco”, *La Prensa Gráfica*, 28 de junio de 2022. “Muyshondt dice que mueren de dos a tres reos cada día en el penal

llas también son maltratadas por los guardias y comparten celdas con pandilleros activos, quienes controlan todos los aspectos de la vida en prisión, desde el racionamiento de alimentos hasta la asignación de lugares para dormir¹²⁵.

Es probable que el aumento repentino de encarcelamientos masivos tenga consecuencias nefastas para las cárceles de El Salvador¹²⁶. Con una población penitenciaria que ahora triplica su capacidad, es probable que el hacinamiento empeore las ya precarias condiciones sanitarias que han convertido a las cárceles en un foco de enfermedades, particularmente de tuberculosis, revirtiendo los limitados avances que este mismo gobierno logró incluso durante la emergencia del COVID-19¹²⁷.

Al duplicar la cantidad de reclusos, las autoridades penitenciarias también están desatando una serie de problemas financieros y logísticos¹²⁸. Alimentar a una población penitenciaria tan numerosa y construir la nueva cárcel masiva planeada en Tecoluca requerirá financiamiento adicional, prácticamente duplicando las asignaciones presupuestarias actuales¹²⁹. El aumento de pandilleros encarcelados, mientras que el número de guardias penitenciarios permanece igual, también aumenta el riesgo de disturbios e intentos de fuga¹³⁰. Mezclar en las cárceles a los pandilleros actuales con quienes se han retirado de las pandillas aumenta las posibilidades de represalias contra quienes las pandillas consideran informantes o traidores o quienes rechazan ofertas de reclutamiento¹³¹.

Al mismo tiempo, es probable que la implacable persecución de los pandilleros y las malas condiciones en las cárceles generen tensiones en la estructura de mando de las pandillas, entre los líderes encarcelados y los pandilleros que aún están en

de Mariona”, *El Salvador*, 6 de junio de 2022. “Denuncian torturas a capturados durante régimen de excepción”, *La Prensa Gráfica*, 21 de mayo de 2022.

¹²⁵ Tras visitar La Esperanza, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, Apolonio Tobar, desestimó las denuncias y no mencionó las muertes en prisión. Defensores de derechos humanos respondieron que Tobar se había dejado influir por la propaganda del gobierno, presuntamente para evitar ser destituido con base en reclamaciones de Bukele por la supuesta inconstitucionalidad de su nombramiento debido a tres casos pendientes en su contra en la fiscalía. “Pandillas controlan en las celdas de los penales, según testimonios”, *El Salvador*, 27 de junio de 2022. “PDDH confirma que se están respetando los derechos humanos en centros penales durante el régimen de excepción”, *Diario El Salvador*, 29 de junio de 2022. “El procurador de DD.HH. salvadoreño busca la reelección pese a las críticas”, EFE, 16 de agosto de 2022.

¹²⁶ “Incrementa el peligro en las cárceles de El Salvador”, *La Prensa Gráfica*, 15 de mayo de 2022.

¹²⁷ Entrevistas de Crisis Group, trabajador humanitario y exfuncionario penitenciario, San Salvador y telefónicamente, abril y mayo de 2022.

¹²⁸ Entrevista telefónica de Crisis Group, periodista, 20 de abril de 2022.

¹²⁹ Según un exfuncionario penitenciario de alto rango, el Estado gasta alrededor de \$3 dólares diarios por cada recluso en comidas. Alimentar a 53 000 reclusos más costaría alrededor de \$55 millones de dólares anuales. El presupuesto actual para el sistema penitenciario es de \$53,8 millones de dólares. Entrevista telefónica de Crisis Group, 30 de junio de 2022. “Presupuesto de Dirección de Centros Penales no contenía fondos para nueva prisión”, *La Prensa Gráfica*, 24 de junio de 2022.

¹³⁰ El gobierno recientemente despidió a cerca de 500 guardias penitenciarios como parte de una “reducción de personal”. Algunos de los guardias dijeron que la verdadera razón era que habían presenciado reuniones ilegales entre el gobierno y las pandillas. Entrevista telefónica de Crisis Group, exfuncionario penitenciario, 23 de mayo de 2022. “Centros Penales despidió a custodios que conocieron sobre reuniones de funcionarios con pandillas”, *La Prensa Gráfica*, 22 de febrero de 2022.

¹³¹ Entrevistas de Crisis Group, expandilleros, mayo de 2022.

libertad, con efectos inciertos para el panorama criminal del país. “La ranfla [los cabecillas] de las letras [MS-13] es la más debilitada”, dijo un experto en pandillas, argumentando que los jefes encarcelados han perdido prestigio tras la represión provocada por los asesinatos de marzo y las decisiones tomadas en las negociaciones previas. El dominio ejercido por los líderes encarcelados durante las dos últimas décadas puede haberse visto gravemente comprometido¹³².

Es difícil predecir cómo las pandillas podrían manejar estas divisiones o rivalidades entre varios grupos, pero es posible que aprendan a adaptarse a las circunstancias actuales en lugar de desaparecer. En el pasado, las tensiones internas han generado divisiones, las más notorias al interior del Barrio 18, y violentas purgas¹³³. Sin embargo, a pesar de las disputas, las anteriores tandas de presión gubernamental sobre las pandillas, como las emprendidas por el gobierno de Sánchez Cerén, en realidad estimularon una mayor coordinación entre las pandillas, al menos en sus mensajes públicos¹³⁴. En medio de la represión actual, las pandillas parecen estar enfatizando la necesidad de sobrevivir por encima de las disputas entre maras y al interior de ellas. Incluso si no logran resistir intactas a la represión, en los lugares donde han sido más golpeadas, su control y actividades ilícitas podrían pasar a manos de otros, incluidos delincuentes de poca monta¹³⁵.

¹³² Entrevista telefónica de Crisis Group, experto en pandillas, 18 de junio de 2022.

¹³³ Según un exmiembro de los Revolucionarios, un asunto clave que provocó la división fue la sed de poder de un líder histórico del Barrio 18 conocido como “El Viejo Lin”, quien presuntamente planeó el asesinato de otras figuras poderosas de la pandilla. Entrevista de Crisis Group, expandillero, San Salvador, enero de 2020. “Todas las muertes del Cranky”, *El Faro*, 13 de octubre de 2011.

¹³⁴ En una grabación de audio obtenida por Crisis Group, los Sureños del Barrio 18 confirmaron la autenticidad de un mensaje de video de junio de 2019 en el que las pandillas, presentándose como “pandillas unidas”, le pidieron a Bukele buscar una solución a la violencia a través del diálogo, y ofrecieron detener los asesinatos y las amenazas contra pasajeros de transporte público, al igual que reducir las extorsiones. El video fue publicado en la página de Facebook de El Salvador, Dios Unión Libertad 503 el 13 de junio de 2019.

¹³⁵ Entrevistas de Crisis Group, habitantes, San Salvador, mayo de 2022.

IV. Preparar el camino para una salida

A pesar de su popularidad, la actual política de mano dura no es una solución prometedoras para la lucha de El Salvador contra la violencia de las pandillas a largo plazo. Provocar lo que podría convertirse en una crisis humanitaria y de derechos humanos permanente en las cárceles de la nación tendrá un alto costo, tanto en términos financieros como de reputación, y los esfuerzos para forzar un colapso súbito de las pandillas pueden ofrecer solo un respiro fugaz si las pandillas se reagrupan y organizan una reacción violenta, como lo han hecho en el pasado.

Así su instinto parece estarle diciendo que mantenga el rumbo, el gobierno debería reconsiderar sus tácticas. Aunque no cabe duda de que una campaña de seguridad pública seguirá ocupando un lugar destacado en la lucha contra la delincuencia y la violencia de las pandillas, el Estado debe garantizar que se apliquen normas más estrictas en materia probatoria para la judicialización de sospechosos y desarrollar otras herramientas más sostenibles. En lugar de redoblar sus métodos draconianos, la administración de Bukele debe, con el apoyo de los donantes, hacer una gran inversión en iniciativas para apoyar la rehabilitación y reintegración de quienes desean reincorporarse a la sociedad.

A. *Una alternativa a la cárcel*

Es innegable que el gobierno ha sacado gran parte de los pandilleros de las calles de El Salvador. Pero las pandillas pueden recuperarse de este revés si las autoridades no toman otras medidas menos represivas para reducir su número de miembros. Algunos observadores creen que es el momento justo para hacerlo. “Este es el momento exacto para desmembrar a las pandillas”, afirmó un expandillero. La represión de Bukele está en el punto de disminución de rendimientos o llegando a él, dijo. Aunque es posible que esté exagerando, él argumentó que un enfoque menos coercitivo podría dar frutos en este momento¹³⁶.

En cuanto a qué tipo de enfoque podría dar resultados, las negociaciones con las pandillas son una opción para considerar, aunque hay motivos para ser escépticos¹³⁷. Por una parte, durante los últimos diez años, las pandillas han demostrado que pueden reducir rápidamente las tasas de homicidios si se comprometen con el gobierno a hacerlo. Algunos líderes de la MS-13 incluso han dicho que considerarían una desmovilización total y poner fin a la extorsión, un tema que tradicionalmente no han querido abordar, en caso de que así se decida en unas negociaciones formales con el Estado¹³⁸. Por otra parte, las conversaciones entre funcionarios y las pandillas han tendido a ser opacas, se han visto debilitadas por saboteadores de ambos bandos y

¹³⁶ Entrevista de Crisis Group, expandillero, San Salvador, mayo de 2022.

¹³⁷ Informe de Crisis Group sobre América Latina N°62, *El salario del miedo: maras, violencia y extorsión en Centroamérica*, 6 de abril de 2017.

¹³⁸ “MS-13 pide diálogo al gobierno y pone sobre la mesa su propia desarticulación”, *El Faro*, 9 de enero de 2017. “Mara Salvatrucha: confiamos en Dios y en Nayib Bukele”, *Revista Factum*, 27 de mayo de 2019.

han estado mal estructuradas¹³⁹. También han tendido a ser transaccionales y de corto plazo; por ejemplo, con pandillas que ofrecen reducir los asesinatos a cambio de mejores condiciones penitenciarias para sus líderes. Mientras tanto, la violencia ha fluctuado, incluso durante los períodos de negociación, resurgiendo a veces de forma repentina y sin previo aviso¹⁴⁰.

Además, el ambiente es poco propicio para unas negociaciones. Tras la represión del gobierno, las conversaciones se han roto y la fe en una vía negociada para salir de la violencia ha disminuido notablemente entre las pandillas. La facción de los Sureños del Barrio 18 sigue insistiendo en que la “única solución” a la violencia de las pandillas es el diálogo con el gobierno, para lo cual están dispuestos a observar un cese al fuego¹⁴¹. Pero la MS-13 ahora percibe que las negociaciones con el gobierno son letra muerta, según un experto en contacto con miembros de alto rango¹⁴². Teniendo en cuenta la reciente agresividad de la retórica antipandillas de Bukele, también resulta difícil imaginar que quiera entablar un diálogo que tácitamente pondría a las pandillas en condiciones de igualdad con el Estado¹⁴³.

Pero incluso si un acuerdo totalmente negociado parece inverosímil, expertos locales que estudian a las pandillas creen que se les podría hacer ofertas más simples que pueden ser atractivas para al menos a algunos miembros. Por ejemplo, un experto le dijo a Crisis Group que Bukele podría aprovechar que la autoridad de los líderes de las pandillas se ha debilitado frente a las bases, declarar que las pandillas han sido derrotadas y ofrecerles una forma de clemencia condicional; podría ofrecer sentencias reducidas para las personas que están encarceladas por pertenecer a una pandilla pero que no han sido condenadas o acusadas de los delitos más graves¹⁴⁴. Las personas que decidan participar, después de cumplir una sentencia que ha sido ajustada tras las rejas, podrían regresar a la vida civil siempre y cuando cumplan con la ley y participen en programas de rehabilitación y reintegración. Para que esta idea funcione, las autoridades probablemente tengan que enmendar o establecer una exención a las disposiciones del código penal que consideran la simple pertenencia a una pandilla como un delito que justifica al menos veinte años de prisión¹⁴⁵.

¹³⁹ Informe de Crisis Group, *¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador*, op. cit. Ivan Briscoe y Tiziano Breda, “A Bargain Worth Making? Bukele and the Gangs of El Salvador”, *War on the Rocks*, 16 de diciembre de 2020.

¹⁴⁰ Durante la administración de Bukele, las pandillas redujeron el derramamiento de sangre a niveles sin precedentes, pero recurrieron a aumentos de violencia cuando sintieron la necesidad de presionar al gobierno para que hiciera más concesiones.

¹⁴¹ “Bukele y las maras | La pandilla Barrio 18-Sureños da nuevos detalles sobre la negociación con el gobierno de El Salvador”, op. cit.

¹⁴² Entrevista telefónica de Crisis Group, experto en pandillas, 18 de junio de 2022.

¹⁴³ Entrevista telefónica de Crisis Group, experto en seguridad, 25 de mayo de 2022.

¹⁴⁴ Bukele podría requerir una autoridad adicional para reducir las sentencias de esta manera. Teniendo en cuenta la fuerza de su partido en el parlamento, la legislatura sin duda seguiría su dirección para proporcionarla.

¹⁴⁵ De las 63 000 personas detenidas por la policía entre el 1 de enero y el 31 de agosto de 2022, más de 42 000 fueron acusadas de “asociación ilícita”, y otras 8000 por formar parte de “organizaciones terroristas”. Es decir, la gran mayoría de los arrestos tienen que ver con la sospecha de pertenencia a una pandilla y no con un delito específico. Entrevistas de Crisis Group, líder religioso,

Para que esta iniciativa sea aceptable para el público “tiene que ser presentada como una rendición de las pandillas” por parte del presidente, recalcó un experto¹⁴⁶. Las pandillas, sin duda, se resistirían a aceptar una oferta que sea presentada como una rendición, pero al menos algunos de sus miembros podrían considerar que la alternativa, una confrontación permanente y detenciones masivas, es aún menos atractiva¹⁴⁷. Aunque está lejos de ser una verdadera negociación, y no hace mucho inicialmente para reducir las condiciones que generan los ciclos de violencia en El Salvador, un enfoque en este sentido podría al menos mitigar el daño humanitario, el hacinamiento en las cárceles y los riesgos a la seguridad a los que se enfrenta el país a corto y mediano plazo. Aunque continuaría persiguiendo a quienes no dejen las actividades de las pandillas, el gobierno también debe comprometerse a aplicar normas en materia probatoria mucho más estrictas a la hora de decidir qué casos se llevan a juicio.

Por supuesto, si Bukele aprovechara su posición de fuerza para entablar conversaciones con los líderes de las pandillas dentro y fuera de las cárceles que estén dispuestos a iniciar conversaciones, podría desarrollar los términos ya descritos y al mismo tiempo ayudar a garantizar una mayor aceptación por parte de pandillas, y de esa manera reducir los riesgos de represalias contra quienes se comprometan con la rehabilitación.

B. *Elementos de una política de rehabilitación y reintegración*

Una iniciativa como la descrita anteriormente debería formar parte de un esfuerzo más sistemático para lograr la rehabilitación de los expandilleros de El Salvador.

Para empezar, este esfuerzo requeriría la creación de un marco legal y programático. Varias propuestas en este sentido ya se han ventilado en El Salvador en los últimos años y podrían ser retomadas para considerarlas más a fondo¹⁴⁸. Por ejemplo, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública presentó un proyecto de ley en 2015 que promovía programas destinados a prevenir el reclutamiento por parte de las pandillas y a rehabilitar a los pandilleros en las cárceles, e incluía una serie de condiciones para participar en estos programas, como someterse a una evaluación psicológica y no tener cargos pendientes, entre otros¹⁴⁹. Una destacada ONG nacional ha sugerido

expertos en seguridad, San Salvador y Guatemala, abril y mayo de 2022. Datos de la Policía Nacional obtenidos por Crisis Group.

¹⁴⁶ Entrevista de Crisis Group, experto en pandillas, Guatemala, 20 de abril de 2022.

¹⁴⁷ Entrevistas de Crisis Group, expandillero y experto en pandillas, San Salvador y telefónicamente, marzo y julio de 2022.

¹⁴⁸ Grupos de la sociedad civil, académicos y parlamentarios han propuesto al menos cinco proyectos de ley de rehabilitación en los últimos veinte años, ninguno de los cuales ha prosperado. Los cambios en el código penal aprobados a principios de abril tras la instauración del régimen de excepción son otro obstáculo legal adicional a cualquier nueva iniciativa. Entrevistas de Crisis Group, expertos en seguridad, San Salvador y telefónicamente, 24 de marzo y 23 de junio de 2022. Luis Enrique Amaya y Juan José Martínez, “Pesetas, Calmados y Hermanos: Iniciativas de retiro, rehabilitación y reinserción de pandilleros en El Salvador”, *Realidad y Reflexión*, enero-junio de 2019.

¹⁴⁹ “El Salvador presenta proyecto de ley para rehabilitación de pandillas”, *Insight Crime*, 30 de octubre de 2015.

formar una red de instituciones encargadas de diseñar, coordinar y supervisar dichos programas¹⁵⁰. La supervisión debería incluir un seguimiento periódico de los participantes para detectar indicios de reincidencia y la aplicación de sanciones, incluso (cuando corresponda) regresar a prisión, para aquellos que recaigan en la actividad de las pandillas¹⁵¹.

Los programas diseñados para las cárceles, el epicentro del problema de pandillas, serán cruciales para diseñar un proceso efectivo de rehabilitación y reintegración. La mayoría de los líderes de pandillas de la vieja guardia están tras las rejas, y los miembros en el exterior a menudo continúan cumpliendo con sus directivas, a pesar de lo socavada que está su autoridad¹⁵². Pero las prisiones también son los lugares en los que la lealtad a las pandillas está más debilitada. Seis de cada diez pandilleros encarcelados entrevistados para un estudio reciente expresaron su deseo de abandonar los grupos¹⁵³. Dicho esto, los programas también deben crear oportunidades para que los pandilleros que siguen en libertad, en caso de cumplir con los requisitos de elegibilidad (incluido no tener cargos pendientes en su contra) puedan participar¹⁵⁴.

Como se discutió anteriormente, la posibilidad de reducir las condenas puede ayudar a que los reclusos salgan de las pandillas e ingresen a programas de rehabilitación, y las autoridades deben tomar medidas relacionadas que puedan servir de apoyo a este esfuerzo más amplio. Éstas podrían incluir el fortalecimiento de la formación laboral y vocacional para preparar a los reclusos para la vida fuera de la prisión, así como oportunidades de empleo remunerado para que puedan mantener a sus familias mientras permanecen encarcelados. Una posibilidad sería ampliar y mejorar el programa “Plan Cero Ocio”, que actualmente emplea a reclusos “civiles” (es decir, sin afiliación a pandillas) en trabajo no remunerado, para permitir la vinculación de pandilleros y proporcionar una compensación. Un programa en este sentido

¹⁵⁰ Esta propuesta, sin embargo, excluyó a miembros de organizaciones criminales de la lista de posibles beneficiarios. “Propuesta para una ley especial de prevención de la violencia: una tarea impostergable”, FESPAD, marzo de 2018.

¹⁵¹ A mediados de 2019, las autoridades penitenciarias informaron que alrededor de uno de cada cinco reclusos había estado en prisión anteriormente. Entrevistas de Crisis Group, trabajadores de ONG, exjueces y expandilleros, San Salvador, marzo y abril de 2022. “Aumentan reincidencias en sistema penitenciario”, *La Prensa Gráfica*, 7 de Agosto de 2019.

¹⁵² Las medidas estatales que restringen la comunicación entre pandilleros encarcelados y el mundo exterior han debilitado el control de la vieja guardia. Entrevistas de Crisis Group, expandilleros, San Salvador y Santa Ana, abril de 2022. Informe de Crisis Group, *¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador*, op. cit.

¹⁵³ José Miguel Cruz y Jonathan D. Rosen, “Mara Forever? Factors Associated with Gang Disengagement in El Salvador”, *Journal of Criminal Justice*, vol. 69 (July-August 2020). David Brotherton, Adrian Bergmann y Rafael Jose Gude, “Large-scale Rehabilitation and Reentry of Incarcerated Persons in El Salvador”, Banco Mundial, enero de 2021.

¹⁵⁴ Los pandilleros que siguen en libertad pueden estar menos interesados en participar, dado el poder y los beneficios económicos (aunque sean limitados) de pertenecer a una pandilla. Entrevistas de Crisis Group, trabajadores de ONG, expandilleros y líderes religiosos, abril-mayo de 2022.

fue crucial para el éxito de un proceso similar en Ecuador, según un académico que conoce el caso de cerca¹⁵⁵.

Es probable que el éxito de estos programas de rehabilitación dependa en cierta medida del grado de participación de los líderes religiosos. Las iglesias evangélicas han encabezado esfuerzos para promover la salida pacífica de la vida de pandillas, también conocida como desistimiento. De hecho, un importante movimiento de conversión religiosa ha llevado a la “desactivación” de miles de pandilleros encarcelados en los últimos años¹⁵⁶. A pesar de cierta resistencia inicial, las propias pandillas en gran medida han llegado a aceptar la conversión religiosa como una razón para dejar que un miembro se vaya, aunque señalan que no es un pase automático¹⁵⁷. Los exmiembros siguen sujetos al escrutinio de la pandilla, a veces durante mucho tiempo, y deben llevar una “vida recta” para convencer a la pandilla de que realmente se han convertido en cristianos evangélicos practicantes¹⁵⁸.

También será esencial que cualquier política de rehabilitación y reinserción ofrezca la promesa de trabajos decentes, ya que dejar atrás la vida de pandillas significa renunciar al apoyo económico, así sea mínimo, que proporciona pertenecer a ellas¹⁵⁹. Es más probable que los expandilleros encuentren trabajo en la industria manufacturera o la construcción que en el sector de servicios, donde los clientes bien podrían expresar rechazo a las señales de que hayan sido pandilleros¹⁶⁰. Algunos también pueden administrar negocios: Crisis Group visitó una panadería administrada por expandilleros que había llegado a producir \$300 dólares en pan por día, pero tuvo que detener la producción cuando empezó el régimen de excepción¹⁶¹. Sin embargo, en un país donde, según el Banco Mundial, más de una cuarta parte de la población vive por debajo del umbral de pobreza y en el que se espera que el crecimiento del PIB en 2022 sea del 2,7 por ciento (el más bajo de Centroamérica), es probable que el público resienta que hayan programas destinados a la creación de empleos para

¹⁵⁵ Entrevistas telefónicas de Crisis Group, trabajador de ONG y académico, 27 de enero y 3 de febrero de 2022. David C. Brotherton y Rafael Gude, “Social Control and the Gang: Lessons from the Legalization of Street Gangs in Ecuador”, *Critical Criminology*, vol. 29 (2021).

¹⁵⁶ Aunque las autoridades penitenciarias tienden a reconocer a los pandilleros “calmados” y los separan de los activos para evitar posibles represalias en su contra, actualmente no existe tal cosa como un “expandillero” en las leyes o reglamentos penitenciarios salvadoreños. “Para el estado, siempre serás un pandillero”, se quejó un exmarero. Entrevistas de Crisis Group, líder religioso y expandillero, San Salvador, abril y mayo de 2022.

¹⁵⁷ Entrevistas de Crisis Group, expandilleros, San Salvador y Santa Ana, abril y mayo de 2022. “Pesetas, Calmados y Hermanos: Iniciativas de retiro, rehabilitación y reinserción de pandilleros en El Salvador”, *Realidad y Reflexión*, enero-junio de 2019.

¹⁵⁸ En un estudio académico, el 63 por ciento de los entrevistados dijo que la pandilla continuó monitoreando sus acciones después de que se unieran a organizaciones religiosas. José Miguel Cruz y Jonathan D. Rosen, “Leaving the Pervasive Barrio: Gang Disengagement under Criminal Governance”, *Social Problems* (febrero de 2022).

¹⁵⁹ “Las rampas de salida necesitan rampas de entrada a otra parte”, dijo un académico que se especializa en justicia criminal. Entrevista telefónica de Crisis Group, 9 de marzo de 2022.

¹⁶⁰ Entrevista de Crisis Group, empresario y representante gremial, San Salvador, 22 y 30 de marzo de 2022.

¹⁶¹ Entrevistas de Crisis Group, expandilleros, San Salvador, mayo de 2022.

expandilleros¹⁶². Además, las precarias perspectivas económicas plantearán problemas para lograr el pleno empleo de decenas de miles de expandilleros¹⁶³.

Por estas razones, será especialmente importante que las autoridades consideren cómo apoyar a los expandilleros que buscan trabajo. Aunque las empresas tienden a desconfiar de las personas con antecedentes penales y, con frecuencia, discriminan a los aplicantes que provienen de áreas con una fuerte presencia de pandillas, un programa bien diseñado podría ayudar a resolver estas preocupaciones¹⁶⁴. Pastores evangélicos, trabajadores sociales y psicólogos podrían monitorear y ayudar a certificar la rehabilitación de los expandilleros, y evaluar si están en condiciones para vincularse al mercado laboral o recibir un pequeño crédito para iniciar un negocio o financiar una empresa cooperativa¹⁶⁵. Según una líder gremial y una empresaria, si el gobierno “certificara” que un exconvicto se ha rehabilitado por completo, esto motivaría a las empresas a confiar en esa persona¹⁶⁶.

Más allá del empleo, los expandilleros también necesitarán aceptación social para vivir en paz con las comunidades que los reciban¹⁶⁷. Cientos de miles de personas han sido víctimas de extorsión y desplazamiento a manos de las pandillas, y muchas han visto desaparecer o morir a sus familiares. Seguramente exigirán algún tipo de justicia restaurativa si se espera que convivan con los expandilleros. Lo mismo ocurre con el público en general, si se espera que apoyen la rehabilitación y reintegración, en especial por la forma en la que el Estado ha satanizado a las pandillas. Por reacios que puedan ser a expresar arrepentimiento, los expandilleros deberían ofrecer un relato veraz de su vida y trayectoria en las pandillas, posiblemente a través de un mecanismo formal de justicia transicional. Como parte del camino hacia la reconciliación, deberían pedir perdón a las familias a las que han causado daño y, en caso de tenerla, entregar información sobre los miles de desaparecidos que muchas veces terminan en fosas comunes¹⁶⁸.

¹⁶² Entrevistas de Crisis Group, trabajadores de ONG, habitantes, líderes empresariales y diplomáticos, San Salvador, marzo y abril de 2022. Cifras de la página web de datos del Banco Mundial. “Banco Mundial rebaja de nuevo la perspectiva económica para El Salvador”, *El Salvador*, 7 de junio de 2022.

¹⁶³ “Las empresas no son fincas”, señaló una representante gremial. “Responden a las demandas del mercado”. Entrevista de Crisis Group, representante gremial, San Salvador, 30 de marzo de 2022.

¹⁶⁴ Entrevista de Crisis Group, habitante, San Salvador, 1 de diciembre de 2021.

¹⁶⁵ Las iniciativas comerciales anteriores generalmente dependían de pastores evangélicos. Una fue League Central America, una fábrica textil en Ciudad Arce que llegó a emplear a decenas de expandilleros, y muy pocos dejaron sus trabajos para volver a sus vidas delictivas. La iniciativa se detuvo porque las ganancias de la compañía disminuyeron y el propietario tuvo que vender la fábrica. Entrevistas de Crisis Group, líder religioso y empresario, San Salvador, 30 de noviembre de 2021 y 22 de marzo de 2022. “Esa utopía llamada reinserción”, *El Faro*, 10 de junio de 2012.

¹⁶⁶ Entrevistas de Crisis Group, San Salvador, marzo de 2022.

¹⁶⁷ Vanda Felbab-Brown, “Bargaining with the Devil to Avoid Hell?”, Institute for Integrated Transitions, julio de 2020.

¹⁶⁸ Cuando se le preguntó sobre la responsabilidad de las pandillas en la violencia, un expandillero fue displicente: “El gobierno debería empezar a pedir perdón por las desapariciones. Nosotros tenemos tatuajes visibles, pero hay tatuajes que se llevan en el corazón”. Entrevista de Crisis Group, expandillero, San Salvador, mayo de 2022.

Controlar el problema de las pandillas de forma duradera también requerirá esfuerzos por abordar la exclusión económica y educativa, así como la violencia doméstica, que contribuyen a que los jóvenes salvadoreños se unan a las pandillas en primer lugar¹⁶⁹. Un estudio académico reveló que el 94 por ciento de los pandilleros entrevistados había dejado la escuela antes de completar sus estudios y el 47 por ciento se había ido de casa antes de cumplir los quince años, principalmente porque se sentían abandonados o inseguros¹⁷⁰. El gobierno ha logrado algunos avances en la creación de oportunidades para los jóvenes pobres. Por poner un ejemplo puntual, ha distribuido 770 000 computadores portátiles y cerca de 300 000 tabletas a estudiantes de escasos recursos, y ha construido más centros comunitarios para ofrecer oportunidades de educación y actividades extracurriculares¹⁷¹.

Pero le queda mucho camino por recorrer. Las escuelas públicas de las zonas pobres aún están lejos de ofrecer una educación de alta calidad, y aún no se han recuperado del impacto de la pandemia del COVID-19, que causó una disminución en el número de estudiantes matriculados¹⁷². Los niveles de violencia doméstica iban en aumento incluso antes de los confinamientos relacionados con la pandemia, afectando a una de cada cinco mujeres en el área metropolitana de San Salvador, así como a una proporción similar de niños y niñas menores de edad a nivel nacional¹⁷³.

Por último, para mantener a los jóvenes alejados de las pandillas, es necesario que las autoridades sean mucho más conscientes del impacto que tienen las prácticas policiales abusivas, así como el uso excesivo de la fuerza, las detenciones arbitrarias y el maltrato de sospechosos, en los jóvenes en riesgo y como estas prácticas pueden incentivarlos a unirse a las pandillas en busca de protección¹⁷⁴. “Los policías tienen que entender que no todo pandillero es un demonio”, dijo un empresario que trabaja en programas de rehabilitación de pandillas. “Pero también la comunidad [debe entender] que no toda la policía es mala”¹⁷⁵. El gobierno podría aprovechar los retiros forzosos que le ha impuesto a la policía para contratar nuevos oficiales, centrando su

¹⁶⁹ Alberto Martínez Reyes y José Javier Navarro Pérez, “¿Atracción o Reclutamiento? Causas que motivan el ingreso en las pandillas de los/as adolescentes salvadoreños/as”, *Revista Prisma Social*, vol. 23 (diciembre de 2018).

¹⁷⁰ Al 2015, se estimó que al menos el 80 por ciento de las escuelas públicas tenían estudiantes que eran pandilleros. Augusto Rigoberto López, “Pandillas en escuelas públicas de El Salvador”, *Revista Policía y Seguridad Pública*, vol. 1 (2015). José Miguel Cruz, Jonathan D. Rosen, Luis Enrique Amaya y Yulia Vorobyeva, “La nueva cara de las pandillas callejeras: el fenómeno de las pandillas en El Salvador”, Fundación Nacional para el Desarrollo, 2017.

¹⁷¹ “Gobierno avanza en el cierre de la brecha digital con la entrega de 770,000 laptops y más de 298,000 tablets a estudiantes del sector público”, Presidencia de El Salvador, 4 de junio de 2022.

¹⁷² Entrevista de Crisis Group, maestro, San Salvador, 27 de marzo de 2022. “Matrícula escolar de 2021 es la más baja desde 1992”, *La Prensa Gráfica*, 11 de julio de 2021.

¹⁷³ “Violencia doméstica aumentó en cuarentena, según Fusades”, *El Salvador*, 3 de agosto de 2021. “Encuesta de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes El Salvador”, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador, mayo de 2019.

¹⁷⁴ Entrevistas de Crisis Group, expandilleros, trabajadores de ONG, líderes religiosos, académicos y habitantes, San Salvador, 2019, 2020 y 2022. Informe de Crisis Group, *Política y violencia perpetua en El Salvador*, op. cit. Reyes y Pérez, “¿Atracción o Reclutamiento? Causas que motivan el ingreso en las pandillas de los/as adolescentes salvadoreños/as”, op. cit.

¹⁷⁵ Entrevista de Crisis Group, empresario, San Salvador, 30 de noviembre de 2021.

formación en la vigilancia comunitaria, la prevención del delito y el apoyo a la rehabilitación, todos ellos elementos del plan bandera del gobierno de Bukele, conocido como el Plan Cuscatlán, pero que han sido dejados de lado¹⁷⁶.

C. *Respaldo externo*

Aunque las relaciones entre El Salvador y sus socios extranjeros están pasando por un mal momento, una renovada colaboración en torno a la rehabilitación de los miembros de las pandillas podría ayudar a reestablecer un mínimo de confianza. EE. UU. tradicionalmente ha suministrado un apoyo significativo, aunque controvertido, a los gobiernos salvadoreños en asuntos de seguridad¹⁷⁷. Ha capacitado a policías en táctica e investigación criminal, suministrado equipo y fomentado la reforma penitenciaria y recientemente le estaba dando mayor importancia a la prevención y rehabilitación, aunque como se señaló, ahora redirigió el apoyo de instituciones judiciales y de seguridad a la sociedad civil¹⁷⁸.

El embajador entrante de EE. UU., William Duncan, quizás podrá tener la oportunidad de renovar las relaciones bilaterales ofreciendo apoyo a la rehabilitación y reintegración en medio del régimen de excepción¹⁷⁹. Los funcionarios estadounidenses deben indicarle a Bukele su voluntad de prestar un apoyo sustancial a dicho programa si se cumplen ciertas condiciones, entre ellas la suspensión del régimen de excepción y un acuerdo para mantener el programa separado del Plan Control Territorial, que Bukele ha gestionado con poca transparencia¹⁸⁰. Para aumentar las probabilidades de éxito, Washington podría mantener fuera del debate público, por el momento, su presión con respecto al declive democrático de El Salvador y la crisis humanitaria en sus prisiones. El respaldo extranjero tendrá que ser lo más amplio posible, con EE. UU., Canadá y la UE empujando todos en la misma dirección. Ese tipo de coordinación ha tenido éxito en el pasado, por ejemplo, cuando este trío logró detener la aprobación de la ley de agentes extranjeros que representaba una gran amenaza para los grupos de la sociedad civil¹⁸¹.

¹⁷⁶ El Plan Cuscatlán, que contempla varias propuestas sociales, económicas y de seguridad, cuenta con su propia página web. Sin embargo, avanzar en esta dirección implicaría dar marcha atrás en los planes de duplicar la cantidad de oficiales militares involucrados en la vigilancia policial, que probablemente reforzarán el tratamiento de las pandillas como enemigos y como una amenaza a la seguridad nacional. Entrevista de Crisis Group, defensor de derechos humanos, San Salvador, 3 de mayo de 2022.

¹⁷⁷ La asistencia de EE. UU. se ha centrado en fortalecer la aplicación de la ley. A diferencia de la UE, EE. UU. nunca dio señales de apoyar la tregua de 2012. Entrevista telefónica de Crisis Group, facilitador de la tregua, 8 de marzo de 2022.

¹⁷⁸ La estrategia de Biden para abordar las causas profundas de la migración en Centroamérica, por ejemplo, identificó como objetivos estratégicos la prevención de la violencia, la rehabilitación y la reinserción social de expandilleros. "U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America", La Casa Blanca, julio de 2021.

¹⁷⁹ El Congreso de EE. UU. aún debe confirmar el nombramiento de Duncan. Entrevistas de Crisis Group, funcionario de USAID, representantes de ONG y diplomático, San Salvador y telefónicamente, 25 de marzo y 13 de junio de 2022.

¹⁸⁰ Entrevista telefónica de Crisis Group, diplomático, 5 de mayo de 2022.

¹⁸¹ Entrevistas de Crisis Group, diplomáticos y exasesor del gobierno, San Salvador, marzo y mayo de 2022.

EE. UU. también debe evaluar si las sanciones que ha aplicado a altos funcionarios salvadoreños están teniendo el efecto deseado o si podría ser útil revisarlas. Por ejemplo, el representante de una agencia estatal estadounidense se quejó de que las sanciones contra los jefes del sistema penitenciario salvadoreño y de la Dirección de Reconstrucción del Tejido Social obligaron a sus colegas en el terreno a no tener contacto con estos individuos para poder seguir trabajando con las instituciones que dirigían¹⁸². Pero estos individuos han desempeñado un papel constructivo como interlocutores con las pandillas en el pasado, y podrían volver a hacerlo en el futuro. Ya sea por una cuestión de ley o de política, un régimen de sanciones que limite la capacidad de los funcionarios estadounidenses para tratar con funcionarios clave en el Estado salvadoreño podría ser contraproducente, en la medida en que EE. UU. esté interesado en fomentar algún tipo de negociación para forjar una salida del *statu quo*¹⁸³.

Para finalizar, el Banco Mundial sugiere que, para tender un puente entre las iniciativas de rehabilitación en las cárceles y el regreso a un empleo productivo en las comunidades, las estrategias de reintegración deben enmarcarse en discusiones más amplias sobre el desarrollo económico del país. “El crecimiento del empleo en mercados emergentes claves, un cambio en las prácticas de contratación de los sectores público y privado y la inclusión de objetivos de reingreso... asegurarán eso”, concluye el Banco¹⁸⁴.

¹⁸² Entrevista de Crisis Group, representante de una agencia de EE. UU., San Salvador, 23 de marzo de 2022.

¹⁸³ Los diplomáticos estadounidenses parecerían haber comenzado a reconsiderar su reticencia de larga data a respaldar el diálogo y acercamientos entre el gobierno y las pandillas, además de financiar proyectos piloto para la rehabilitación de pandilleros. Las aperturas diplomáticas de Washington sugieren que podría apoyar la rehabilitación de pandillas. Incluso podría aceptar respaldar un programa de gobierno que cuente con el consentimiento y la cooperación de los líderes de pandillas. Pero para que las negociaciones con las pandillas sean “aceptables”, dijo un diplomático estadounidense, “tienen que ser transparentes, y con este gobierno nada es transparente”. Entrevistas de Crisis Group, diplomáticos estadounidenses, San Salvador y telefónicamente, febrero y mayo de 2022.

¹⁸⁴ Brotherton et al., “Large-scale Rehabilitation and Reentry of Incarcerated Persons in El Salvador”, op. cit.

V. Conclusión

Un terrible aumento en la violencia de pandillas en medio del colapso de los diálogos secretos entre el gobierno y las pandillas en El Salvador ha allanado el camino para una ofensiva policial marcada por el fervor punitivo y la suspensión de derechos básicos. En lugar de limitarse a perseguir a los responsables de la oleada de asesinatos de marzo, el gobierno se ha valido del régimen de excepción para reprimir despiadadamente no solo a los pandilleros, sino también a personas que tuvieron vínculos con las pandillas e incluso a algunos que no los han tenido. En este proceso, ha generado las condiciones para que pueda haber una crisis humanitaria en las hacinadas cárceles del país.

La campaña de mano dura del gobierno basada en redadas, retenes y arrestos masivos parece haber asestado un golpe a las pandillas, que se han retirado, y ciertamente es popular entre los salvadoreños y algunos observadores regionales, pero es poco probable que produzca un cambio a largo plazo en las condiciones que generan la violencia de las pandillas. Los riesgos también son significativos. Más allá de los costos financieros, humanitarios y de reputación que supone más que duplicar la población penitenciaria, la campaña podría generar resentimiento y tal vez una reacción violenta de los pandilleros que no ven la manera de reintegrarse a una sociedad respetuosa de la ley. En este contexto, cuesta trabajo recordar que justo después de ser elegido, las propuestas de Bukele en el ámbito de la seguridad se centraron en la necesidad de reducir el hacinamiento en las cárceles y tratar los problemas socioeconómicos que hacen que las pandillas sean atractivas para los adolescentes salvadoreños.

Aunque por el momento parece estar casado con la política de “mano dura”, el presidente Bukele todavía tiene la oportunidad de avanzar por un nuevo camino que le ofrezca una salida formal de las pandillas a las miles de personas que, habiendo pagado por sus crímenes, demuestran un interés genuino en construir una nueva vida. Un proceso estructurado y transparente que ofrezca rehabilitación a los pandilleros encarcelados y libres que reúnan los requisitos, en cooperación con las iglesias, la sociedad civil y las empresas, también podría generar una oportunidad para mejorar las precarias relaciones entre El Salvador y sus principales socios extranjeros, que pueden estar en condiciones de desempeñar un papel importante para desbloquear los fondos que el gobierno necesita desesperadamente.

El panorama político del país hace que esta perspectiva parezca extremadamente remota. El gobierno de Bukele parece empeñado en difundir los logros de su lucha contra los “terroristas” mientras traza el camino hacia lo que espera que sea otra victoria arrolladora en las elecciones presidenciales, legislativas y municipales de 2024. No parece interesado en darles a los pandilleros una segunda oportunidad, y mucho menos en reanudar las conversaciones con sus líderes. Sin embargo, las causas de la larga historia de crimen violento en El Salvador no han desaparecido y podrían profundizarse si los pandilleros se resignan a permanecer al margen de la sociedad, mientras los ciudadanos comunes se llenan de más odios y el país continúa aislándose. El cálculo electoral a corto plazo puede llevar a un aumento de la presión sobre las pandillas, pero la historia reciente de El Salvador sugiere que los beneficios de los

arrestos masivos son de corta duración. La mejor manera de debilitar a las pandillas es proporcionarles a sus miembros una salida, no meterlos a todos en la cárcel.

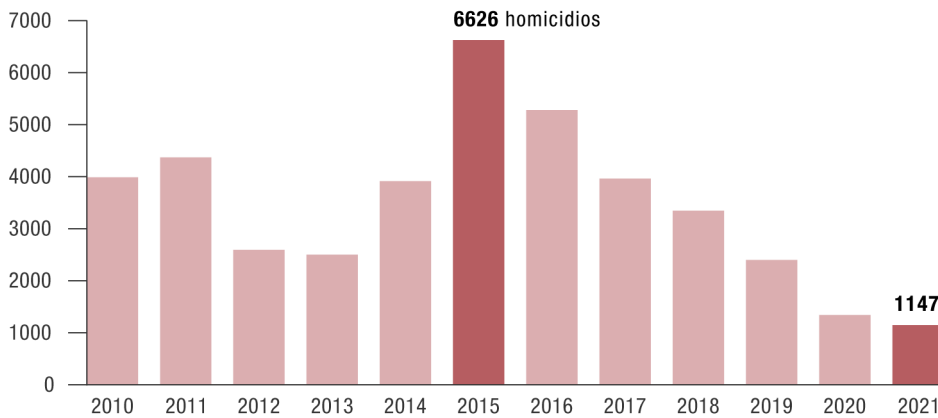
**Ciudad de Guatemala/Bogotá/Washington/Bruselas,
5 de octubre de 2022**

Anexo A: Mapa de El Salvador



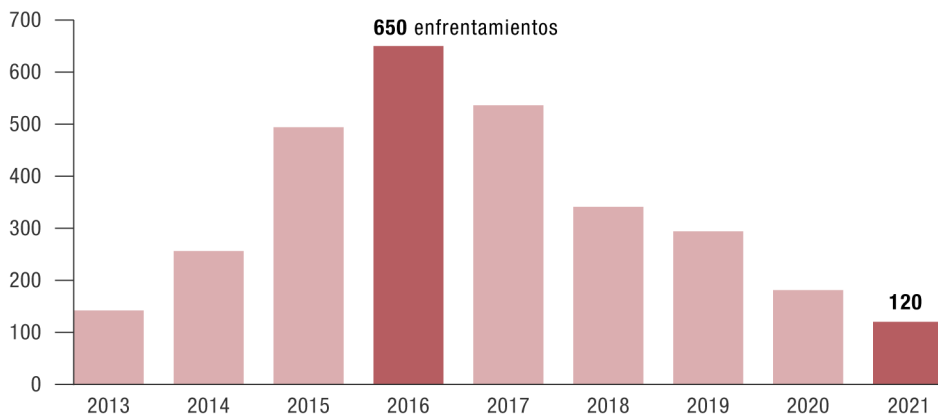
Anexo B: Indicadores de violencia en El Salvador

Gráfica 1: Homicidios en El Salvador, 2010-2021



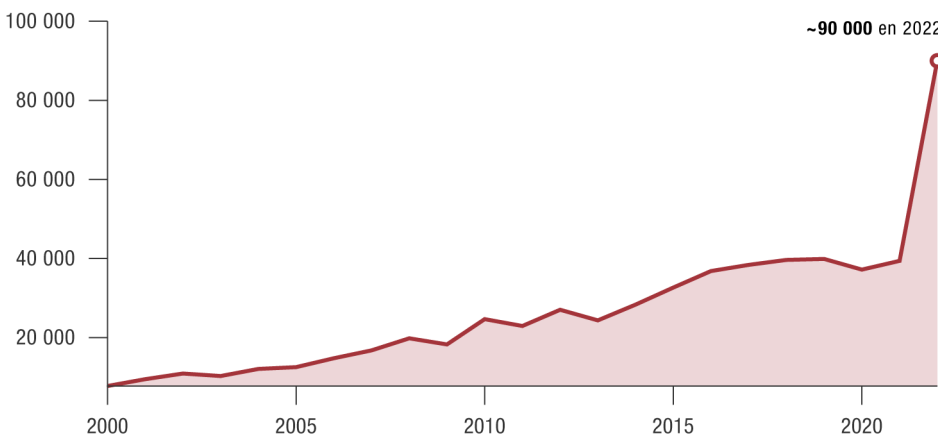
Fuente: Cifra consolidada por la Policía Nacional, el Instituto de Medicina Legal y la Fiscalía General.

Gráfica 2: Enfrentamientos entre pandillas y fuerzas de seguridad, 2013-2021



Fuente: Policía Nacional.

Gráfica 3: Población penitenciaria en El Salvador, 2000-2022



Fuente: World Prison Brief y estimación para 2022, basada en las cifras de la policía.

Nota: el total la población penitenciaria para agosto de 2022 se ha estimado sumando las 51 438 detenciones anunciadas por la policía al 31 de agosto de 2022 a la población reportada por World Prison Brief al 1 de marzo de 2022 (39 538).

Anexo C: Acerca de International Crisis Group

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 120 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos graves.

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones sobre el terreno, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman decisiones fundamentales en el ámbito internacional. Crisis Group también publica CrisisWatch, un boletín mensual de alerta temprana, que actualiza sucintamente y con regularidad la coyuntura en más de 80 situaciones de conflicto o conflicto potencial alrededor del mundo.

Los informes y los informes breves de Crisis Group son ampliamente distribuidos por correo electrónico y se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, www.crisisgroup.org. Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en materia de políticas.

El Consejo Directivo de Crisis Group –cuyos miembros incluyen figuras prominentes en las esferas de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación– participa de forma directa en la promoción de los informes y las recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Crisis Group es codirigido por Frank Giustra, presidente y director ejecutivo de Fiore Group y fundador de Radcliffe Foundation, y por Susana Malcorra, exministra de Relaciones Exteriores de Argentina y jefe de gabinete del Secretario General de las Naciones Unidas.

En diciembre de 2021, Comfort Ero fue designada como presidenta y directora ejecutiva de Crisis Group. Ero se incorporó a Crisis Group en 2001 como directora del proyecto para África occidental y posteriormente ascendió a directora del programa para África y vicepresidenta interina. Entre sus dos periodos en Crisis Group, trabajó en el Centro Internacional para la Justicia Transicional y el Representante Especial del Secretario General para la Misión de la ONU en Liberia.

La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y la organización cuenta con oficinas en siete localidades: Bogotá, Dakar, Estambul, Nairobi, Londres, Nueva York y Washington, DC. También tiene representación de personal en las siguientes ciudades: Abuja, Adís Abeba, Baréin, Bakú, Bangkok, Beirut, Caracas, Ciudad de Gaza, Ciudad de Guatemala, Ciudad de México, Jerusalén, Johannesburgo, Juba, Kabul, Kiev, Manila, Moscú, Seúl, Rangún, Tiflis, Toronto, Trípoli y Túnez.

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones y fuentes privadas. En la actualidad Crisis Group tiene relaciones con los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Agencia Austriaca para el Desarrollo, Agencia Francesa para el Desarrollo, Agencia de Cooperación Internacional del Japón, Banco Mundial, Departamento Australiano para los Asuntos Internacionales y el Comercio, Departamento de Relaciones Exteriores de Irlanda, Emiratos Árabes Unidos (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional y Academia Diplomática Anwar Gargash), Fondo de Emergencia de la Unión Europea para África, Instrumento para la Estabilidad y la Paz de la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá, Ministerio de Defensa Nacional de Canadá, Ministerio de Relaciones Exteriores de Catar, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, Ministerio para Europa y las Relaciones Exteriores de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos Europeos de Luxemburgo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores del Principado de Liechtenstein, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, Oficina de Relaciones Exteriores, Commonwealth y Desarrollo del Reino Unido, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.

Crisis Group mantiene relaciones con las siguientes fundaciones: Carnegie Corporation of New York, Ford Foundation, Global Challenges Foundation, Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Robert Bosch Stiftung, Rockefeller Brothers Fund, Stiftung Mercator y Wellspring Philanthropic Fund.

Anexo D: Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina y el Caribe desde 2019

Informes e informes breves especiales

Council of Despair? The Fragmentation of UN Diplomacy, Informe breve especial N°1, 30 de abril de 2019.

Seven Opportunities for the UN in 2019-2020, Informe breve especial N°2, 12 de septiembre de 2019.

Seven Priorities for the New EU High Representative, Informe breve especial N°3, 12 de diciembre de 2019.

COVID-19 y conflicto: siete tendencias para vigilar, Informe breve especial N°4, 24 de marzo de 2020.

A Course Correction for the Women, Peace and Security Agenda, Informe breve especial N°5, 9 de diciembre de 2020.

Ten Challenges for the UN in 2021-2022, Informe breve especial N°6, 13 de septiembre de 2021.

Ten Challenges for the UN in 2022-2023, Special, Informe breve especial N°8, 14 de septiembre de 2022.

El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela, Informe sobre América Latina N°73, 28 de febrero de 2019.

Una salida al impasse de América Latina en torno a Venezuela. Informe breve sobre América Latina N°38, mayo 15 de 2019.

Las claves para desbloquear el diálogo en Nicaragua, Informe sobre América Latina N°74, 13 de junio de 2019.

Un rayo de luz en la ensombrecida Venezuela, Informe sobre América Latina N°75, 15 de julio de 2019.

Tranquilizar el Pacífico tormentoso: violencia y gobernanza en la costa de Colombia, Informe sobre América Latina N°76, 8 de agosto de 2019.

El enigma militar de Venezuela, Informe breve sobre América Latina N°39, 16 de septiembre de 2019.

Reducir las secuelas de la nueva facción guerrillera en la frontera de Colombia, Informe breve sobre América Latina N°40, 20 de septiembre de 2019.

Lucha y huida: abordar las raíces de la emergencia de Honduras, Informe sobre América Latina N°77, 25 de octubre de 2019.

Venezuela: ¿Hay esperanza después de las negociaciones de Barbados?, Informe breve sobre América Latina N°41, 11 de diciembre de 2019.

Armas por doquier: Cómo frenar la amenaza de grupos violentos a Venezuela, Informe sobre América Latina N°78, 20 de febrero de 2020.

Imaginando una resolución a la crisis venezolana, Informe sobre América Latina N°79, 11 de marzo de 2020.

Lazos rotos, fronteras cerradas: Colombia y Venezuela se enfrentan al COVID-19, Informe breve sobre América Latina N°42, 16 de abril de 2020.

La guerra cotidiana: Guerrero y los retos a la paz en México, Informe sobre América Latina N°80, 4 de mayo de 2020.

¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador, Informe sobre América Latina N°81, 8 de julio de 2020.

Bolivia se prepara para nuevas elecciones bajo la sombra del fraude, Informe breve sobre América Latina N°43, 31 de julio de 2020.

Líderes bajo fuego: defendiendo la paz en Colombia, Informe sobre América Latina N°82, 6 de octubre de 2020.

Violencia a prueba de virus: crimen y COVID-19 en México y el Triángulo Norte, Informe sobre América Latina N°83, 13 de noviembre de 2020.

Desorden en el borde: mantener la paz entre Colombia y Venezuela, Informe sobre América Latina N°84, 14 de diciembre de 2020.

Elecciones en Venezuela: ¿Qué viene después de la barrida de Maduro?, Informe sobre América Latina N°85, 21 de diciembre de 2020.

El efecto exilio: la oposición venezolana en el extranjero y las redes sociales, Informe sobre América Latina N°86, 24 de febrero de 2021.

Raíces profundas: coca, erradicación y violencia en Colombia, Informe sobre América Latina N°87, 26 de febrero de 2021.

Los riesgos de unas elecciones amañadas en Nicaragua, Informe sobre América Latina N°88, 20 de mayo de 2021.

Violencia electoral e influencia ilícita en Tierra Caliente, Informe sobre América Latina N°89, 2 de junio de 2021.

Paro y pandemia: las respuestas a las protestas masivas en Colombia, Informe sobre América Latina N°90, 2 de julio de 2021

Haití: un camino hacia la estabilidad para una nación en shock, Informe breve sobre América Latina y el Caribe N°44, 30 de septiembre de 2021

Bosques caídos: deforestación y conflicto en Colombia, Informe sobre América Latina N°91, 4 de noviembre de 2021

Cómo mitigar los riesgos de las reñidas elecciones de Honduras, Informe sobre América Latina N°45, 23 de noviembre de 2021

Otra forma de lucha: defendiendo la paz con las FARC en Colombia, Informe sobre América Latina N°92, 30 de noviembre de 2021

Cómo superar la fractura global sobre Venezuela, Informe sobre América Latina N°93, 17 de febrero de 2022

Cómo enfrentar un problema combustible: huachicoleo y violencia en México, Informe breve sobre América Latina N°46, 25 de marzo de 2022

Fervientes devotos en Brasil: Bolsonaro y los riesgos de un año de elecciones, Informe breve sobre América Latina N°47, 16 de junio de 2022

Tiempos difíciles en el refugio: cómo proteger a los migrantes venezolanos en Colombia, Informe de sobre América Latina N°94, 9 de agosto de 2022

Atrapados por el conflicto: cómo reformar la estrategia militar para salvar vidas en Colombia, Informe sobre América Latina N°95, 27 de septiembre de 2022

Anexo E: Consejo directivo de Crisis Group

PRESIDENTE

Comfort Ero

Ex vicepresidenta interina y directora del Programa para África de Crisis Group.

CO-PRESIDENTES DEL CONSEJO

Frank Giustra

Presidente y director ejecutivo, Fiore Financial Corporation; fundador, Radcliffe Foundation.

Susana Malcorra

Exministra de Relaciones Exteriores de Argentina.

OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO

Fola Adeola

Fundador y presidente, FATE Foundation.

Hushang Ansary

Presidente, Parman Capital Group LLC; exembajador de Irán en EE. UU. y ministro de Finanzas y Asuntos Económicos.

Gérard Araud

Exembajador de Francia en EE. UU.

Carl Bildt

Ex primer ministro y ministro de Relaciones Exteriores de Suecia.

Sandra Breka

Directora ejecutiva de Robert Bosch Stiftung.

Maria Livanos Cattau

Exsecretaria General de la Cámara Internacional de Comercio.

Ahmed Charai

Presidente y director ejecutivo de Global Media Holding y editor del semanario marroquí *L'Observateur*.

Nathalie Delapalme

Directora ejecutiva y miembro de la Junta Directiva de Mo Ibrahim Foundation.

Alexander Downer

Exministro de Asuntos Exteriores y alto comisionado ante el Reino Unido de Australia.

Sigmar Gabriel

Exministro de Asuntos Exteriores y vice canciller de Alemania.

Mo Ibrahim

Fundador y presidente de Mo Ibrahim Foundation; fundador de Celtel International.

Wadah Khanfar

Cofundador, Al Sharq Forum; exdirector General, Al Jazeera Network.

Nasser al-Kidwa

Presidente de Yasser Arafat Foundation; exmediador adjunto de la ONU sobre Siria.

Bert Koenders

Exministro de Relaciones Exteriores de Holanda y subsecretario general de Naciones Unidas.

Andrey Kortunov

Director general del Consejo Ruso de Asuntos Internacionales.

Ivan Krastev

Presidente del Centro para Estrategias Liberales (Sofia); miembro fundador de la junta del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores.

Tzipi Livni

Excanciller y vice primer ministro de Israel.

Helge Lund

Exdirector ejecutivo de BG Group Limited (GB) y Statoil (Noruega).

Lord (Mark) Malloch-Brown

Exsecretario general adjunto de las Naciones Unidas y administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

William H. McRaven

Almirante retirado de la Marina de EE. UU., que sirve como 9° comandante del Comando de Operaciones Especiales de EE. UU.

Shivshankar Menon

Exsecretario de Exteriores de India; exasesor nacional de Seguridad.

Naz Modirzadeh

Director del programa de Derecho Internacional y Conflicto Armado de la Escuela de Derecho de Harvard.

Federica Mogherini

Ex alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Saad Mohseni

Presidente y director ejecutivo de MOBY Group.

Ayo Obe

Presidente de la junta de Gorée Institute (Senegal); abogada (Nigeria).

Lubna Olayan

Presidenta del Comité ejecutivo y presidenta adjunta de Olayan Financing Company (OFC).

Meghan O'Sullivan

Ex vice asesora de Seguridad Nacional de EE. UU. sobre Irak y Afganistán.

Kerry Propper

Socio director de Partner of ATW Partners; fundador y presidente del consejo de Chardan Capital.

Ahmed Rashid

Escritor y periodista de política exterior, Pakistán.

Ghassan Salamé

Ex representante especial del secretario general de la ONU y jefe de la Misión de Apoyo de la ONU en Libia; ex ministro de Cultura de Líbano; Decano fundador de la Escuela de Asuntos Internacionales de París, Universidad Sciences Po.

Juan Manuel Santos Calderón

Expresidente de Colombia, premio Nobel de Paz 2016.

Ellen Johnson Sirleaf

Expresidente de Liberia.

Alexander Soros

Fundador, Fundación Alexander Soros.

George Soros

Fundador, Open Society Foundations y presidente, Soros Fund Management.

Alexander Stubb

Director del School of Transnational Governance; ex primer ministro de Finlandia

Darian Swig

Fundadora y presidenta, Article 3 Advisors; cofundadora y presidenta del consejo; Article3.org.

Helle Thorning-Schmidt

Director ejecutivo de Save the Children International; ex primer ministro de Dinamarca.

CONSEJOS CORPORATIVOS Es un distinguido grupo de empresas que comparten la visión y valores de Crisis Group, ofrecen apoyo y comparten su experticia para fortalecer nuestros esfuerzos de prevención de conflictos graves

Consejo del presidente

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
BP	(2) Anónimos	Stephen Robert
Shearman & Sterling LLP	David Brown & Erika Franke	Alexander Soros
White & Case LLP	The Edelman Family Foundation	Ian R. Taylor

Consejo asesor internacional

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	David Jannetti
(1) Anónimo	(3) Anónimos	Faisel Khan
APCO Worldwide Inc.	Mark Bergman	Cleopatra Kitt
Chevron	Stanley Bergman & Edward Bergman	Samantha Lasry
Edelman UK & Ireland	Peder Bratt	Jean Manas & Rebecca Haile
Eni	Lara Dauphinee	Dror Moreh
Equinor	Herman De Bode	Lise Strickler & Mark Gallogly
Ninety One	Ryan Dunfield	Charitable Fund
Tullow Oil plc	Tanaz Eshaghian	The Nommontu Foundation
Warburg Pincus	Seth & Jane Ginns	Brian Paes-Braga
	Ronald Glickman	Kerry Propper
	Geoffrey R. Hogue & Ana Luisa Ponti	Duco Sickinghe
	Geoffrey Hsu	Nina K. Solarz
		Raffi Vartanian

Consejo embajador

Jóvenes talentos de diversos campos que contribuyen con sus habilidades y experticia para apoyar la misión de Crisis Group

Christina Bache	Reid Jacoby	Betsy (Colleen) Popken
Alieu Bah	Tina Kaiser	Sofie Roehrig
Amy Benziger	Jennifer Kanyamibwa	Perfecto Sanchez
James Blake	Gillian Lawie	Rahul Sen Sharma
Thomas Cunningham	David Litwak	Chloe Squires
Matthew Devlin	Madison Malloch-Brown	Leeanne Su
Sabrina Edelman	Megan McGill	AJ Twombly
Sabina Frizell	Hamesh Mehta	Theodore Waddelow
Sarah Covill	Clara Morain Nabity	Zachary Watling
Lynda Hammes	Gillian Morris	Grant Webster
Joe Hill	Duncan Pickard	Sherman Williams
Lauren Hurst	Lorenzo Piras	Yasin Yaqubie

ASESORES SENIOR Antiguos miembros del Consejo directivo que mantienen una relación con Crisis Group y a quienes se recurre ocasionalmente en busca de apoyo y asesoría (en la medida en que sea coherente con cualquier otro cargo que puedan estar desempeñando en ese momento).

Martti Ahtisaari Chairman Emeritus	Kim Beazley	Swanee Hunt
George Mitchell Chairman Emeritus	Shlomo Ben-Ami	Wolfgang Ischinger
Thomas R. Pickering Chairman Emeritus	Christoph Bertram	Aleksander Kwasniewski
Gareth Evans President Emeritus	Lakhdar Brahimi	Ricardo Lagos
Kenneth Adelman	Kim Campbell	Joanne Leedom-Ackerman
Adnan Abu-Odeh	Jorge Castañeda	Todung Mulya Lubis
HRH Prince Turki al-Faisal	Joaquim Alberto Chissano	Graça Machel
Celso Amorim	Victor Chu	Jessica T. Mathews
Óscar Arias	Mong Joon Chung	Miklós Németh
Richard Armitage	Sheila Coronel	Christine Ockrent
Diego Arria	Pat Cox	Timothy Ong
Zainab Bangura	Gianfranco Dell'Alba	Roza Otunbayeva
Nahum Barnea	Jacques Delors	Olara Otunnu
	Alain Destexhe	Lord (Christopher) Patten
	Mou-Shih Ding	Fidel V. Ramos
	Uffe Ellemann-Jensen	Olympia Snowe
	Stanley Fischer	Javier Solana
	Carla Hills	Pär Stenbäck