

NEGOCIACIONES DEL GOBIERNO CON PANDILLAS Y DELINCUENCIA ORGANIZADA

Los Grupos armados criminales (GACs) en Colombia se han manifestado a través de múltiples formas.

Los herederos paramilitares (bandas criminales resultantes) se beneficiaron de las operaciones e infraestructuras dejadas por el grupo paramilitar de derecha que se desmovilizó en 2003-2006¹, sin embargo, estos no han sido la única forma ilícita, organizada y armada que opera actualmente en el país.

Además de las estrategias represivas más tradicionales, los gobiernos también han intentado complementar estas estrategias anti-GAC con alguna forma de negociar el fin de la violencia. Varias formas de participación del gobierno con los GAC son comúnmente practicados en todo el mundo: 1) dentro del marco legal, típicamente con individuos y sin la participación de las víctimas (por ejemplo, acuerdo por negociación); 2) el uso de informantes, agentes infiltrados y operaciones secretas; 3) Acuerdo implícito entre los gobiernos y los GAC para respetar el espacio de cada uno; 4) Acuerdos comerciales entre actores políticos, empresariales y criminales; Y 5) Treguas entre pandillas.

Este Spotlight analiza la última de estas formas tal como ha ocurrido en diversos países de las Américas².

Las treguas negociadas con actores gubernamentales pueden involucrarse directamente con las organizaciones líderes. Por ejemplo, durante la desmovilización de los paramilitares en 2003, Medellín registró una disminución de las tasas de homicidio inmediatamente después que esto sucedió, mientras que otras ciudades (Cali) y departamentos (Nariño, Córdoba) vieron un aumento. Estas tendencias opuestas se atribuyen a (1) al mayor control que los líderes paramilitares de Medellín tenían sobre sus grupos criminales locales versus los que se encuentran en Cali, y (2) a la mayor alineación entre los gobiernos que Medellín tenía en comparación con sus homólogos de Nariño y Córdoba. Esto no es para sugerir que Medellín tuvo una transición sin problemas, porque otras formas de violencia surgieron alrededor de la ciudad y la colaboración de Ex líderes paramilitares permitió que el control criminal siguiera creciendo a través de otros medios. Sin embargo, siguiendo el pacto, quedó claro que estos aspectos particulares de las negociaciones

entre GdC y GACs contribuyeron a las ganancias a corto plazo en Medellín³.

Las negociaciones entre el Estado y los GAC también pueden dirigirse a la prevención del involucramiento de menores de edad en actividades ilegales, pero es claro que ún no está completamente bloqueada la criminalidad como forma de vida. Por ejemplo, en la ciudad de Cali, la Policía Nacional, la Alcaldía y el Instituto Cisalva de la Universidad del Valle, trabajan con jóvenes de las comunidades marginadas dentro de las ciudades para coordinar que la juventud entre en un "proceso de paz". En agosto de este año, 40 jóvenes de 33 diferentes pandillas de Cali en ocho comunidades entregaron sus armas y se comprometieron a mantener una vida dentro de los límites de la legalidad a cambio de alimentos, ropa, subsidios educativos, apoyo psicosocial y acceso a las actividades culturales y a los mecanismos de justicia.

A continuación se presentan los debates alrededor de las negociaciones del estado-GAC y los factores que pueden contribuir a una negociación exitosa entre estos⁴.

EL DEBATE SOBRE LA NEGOCIACIÓN CON LOS GRUPOS CRIMINALES

La negociación con los GACs está lejos de ser una buena práctica, ya que muchos todavía mantienen reservas significativas acerca de involucrarse con estos grupos sociales. Los debates sobre si es o no una estrategia adecuada tienden a alinearse a lo largo de los tres ejes presentados aquí:

INCIDENCIA DE VIOLENCIA	LEGITIMIDAD DE LAS PANDILLAS	CONSECUENCIAS NO DESEADAS
<ul style="list-style-type: none"> ▶ + Las treguas en algunos lugares dieron lugar a una fuerte caída de la violencia. ▶ - Las ganancias a corto plazo pueden ser compensadas por mediano plazo en la violencia. ▶ - Las pandillas pueden aumentar la violencia. Inmediatamente antes del proceso para fortalecer su posición negociadora ▶ - La violencia posterior a la tregua puede desbordarse en nuevas geografías. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ - La negociación con los GAC legitima la autoridad de líderes de pandillas y pandillas. ▶ + Para el momento en que se consideran las negociaciones, ya han ganado legitimidad a través del control del territorio, y la aplicación de los "impuestos" para protección, corrupción de funcionarios, entre otras ocupaciones. ▶ + Las negociaciones sólo consolidan la legitimidad de las pandillas como actor social cuando los términos se implementan adecuadamente. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ - Las negociaciones gubernamentales con los GAC profundizan la cohesión entre los miembros de la base y compran tiempo para que las pandillas fortalezcan sus capacidades. ▶ + Conjunto más amplio de políticas (inter nacionales han servido para reforzar las capacidades de las pandillas (por ejemplo, corrupción, estrategias contra pandillas, etc.), de modo que los gobiernos no son necesariamente el único actor culpable para el aumento o fortalecimiento de los GACs.

FACTORES CRÍTICOS PARA LAS NEGOCIACIONES ENTRE ORGANIZACIONES CRIMINALES Y EL GOBIERNO

Varios factores influyen en las negociaciones entre los actores estatales y los GAC, incluido el actual clima sociopolítico.⁵

GAC NEGOCIADORES	NEGOCIADORES DEL ESTADO	CONDICIONES DE LAS NEGOCIACIONES
<ul style="list-style-type: none"> • Grado de organización. • Comprensión del propio poder. • Eficacia como negociadores. • Extensión del control sobre los miembros de la base. • Tregua negociada en la organización. • Intereses de facciones rivales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Favorecimiento del clima político. • Capacidad para actuar con autoridad. • Cohesión en todos los niveles de implementación de estrategias para reducir la violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos financieros suficientes. • Incentivos adecuados para la participación y seguir adelante. • Términos claros para todos los involucrados. • Los partidos clave están unidos y organizados. • Apoyo internacional (especialmente cuando los GAC tienen fuertes vínculos clandestinos con el gobierno).

¹ Human Rights Watch: "Paramilitaries' Heirs" (2010)

² Van dan Eertwegh: "Negotiating with Criminal Groups" (2016)

³ Cruz and Durán-Martínez: "Criminal Pacts in El Salvador and Medellín" (2016)

⁴ Elpais.com.co: "Este es el proceso de paz que adelantan 33 pandillas de Cali" (August 18, 2016)

⁵ Insight Crime: "The Inconvenient Truth about Gang Truces in the Americas" (2013)

NEGOCIACIONES DEL GOBIERNO CON PANDILLAS Y DELINCUENCIA ORGANIZADA

TREGUAS CLAVES DE LOS GRUPOS ARMADOS CRIMINALES EN LAS AMERICAS

LOS ANGELES:

En el caso de una tregua de pandillas que no involucraba a las agencias estatales o representantes, los notoriamente violentos

Los Bloods y Crips de los Angeles negociaron una tregua que comenzó el 28 de abril de 1992 -un día antes de que estallaran los disturbios de Los Angeles- y eso duró lo mejor Parte de los diez años. Las tasas de homicidios se elevaron a aproximadamente 1.000 por año. La tregua llegó a manos de unos cuantos líderes de pandillas de cada grupo que estaban abiertos a la perspectiva, un programa de intervención de pandillas dirigido por una estrella de fútbol americano, y un artista de hip hop, como el West Coast Rap All-Stars. Los miembros de las pandillas negaron la participación de la policía, a pesar de que el Departamento de Policía de Los Angeles afirma haber negociado el acuerdo.



EL SALVADOR:

En marzo de 2012, después de años de una política de tolerancia cero hacia las pandillas culminó con una tasa de homicidios de 13 por día, representantes del gobierno como el Ministro de seguridad y justicia y el Viceministro de seguridad pública, junto con la Policía Nacional Civil y los mediadores de la Iglesia católica organizaron una estrategia de reducción de la violencia entre las bandas del Barrio 18 y Mara Salvatrucha, que resultaron en una caída abrupta de las tasas de homicidios a 5 por día. Los términos eran que las pandillas reducirían los homicidios, la trata y el reclutamiento de niños a cambio de transferencias de varias docenas de pandilleros a cárceles de menor seguridad. Las tarifas comenzaron a subir de nuevo cuando el representante gubernamental responsable del pacto fue retirado de su cargo en mayo de 2013.⁶

HONDURAS:

En mayo de 2013, Barrio 18 y Mara Salvatrucha anunciaron que estarían dispuestos a detener la violencia en Honduras a cambio de que la policía dejara de matar a sus miembros y que el gobierno los escuchara y les proporcionara puestos de trabajo. La tregua había sido negociada por un representante de la OEA, un Obispo y otros terceros neutrales. Se le pidió al gobierno que desarrollara y desplegara una programación social a gran escala en un corto período de tiempo, que no necesariamente tenía la infraestructura para lograrlo. Los analistas han encontrado que la tregua no tuvo un impacto significativo en las tasas de homicidio y que el gobierno no cumplió con las demandas de las pandillas.

Además, las pandillas estaban menos organizadas, menos jerárquicas y responsables de menos homicidios en el país; En conjunto, estos factores contribuyeron a que este intento de tregua fuera mucho menos exitoso que el equivalente salvadoreño que intentó replicar.⁷

SAN PAULO:

En 2006, el primer Comando de la Capital (PCC) de la banda carcelera de Sao Paulo llevó a cabo una serie de ataques contra 70 prisiones en todo el país que paralizaron la ciudad de Sao Paulo y dejaron cerca de 200 muertos. Apenas cinco años antes, la misma organización coordinó rebeliones simultáneas en 29 prisiones del estado. Después de los ataques de mayo de 2006, que duraron cinco días, las autoridades gubernamentales hicieron una tregua con el PCC, que supuestamente intercambiaba mejores condiciones de detención para poner fin a la violencia y que duró casi seis años.⁸

RECOMENDACIONES PARA EL ÉXITO DE LA NEGOCIACIÓN DE TREGUAS CON LOS GRUPOS ARMADOS CRIMINALES

Si bien las negociaciones gubernamentales con los GAC son procesos intrínsecamente carentes y profundamente moldeadas por las historias locales y, a menudo, por intereses internacionales, quedan algunas valiosas lecciones aprendidas de procesos anteriores en este campo. A continuación se presentan algunas consideraciones extraídas de un análisis profundo de estos casos que los representantes de GdC pueden encontrar valiosos al considerar cómo involucrarse con los actores de los GAC, las FARC o los herederos paramilitares o algunos otros.

- Abordar las condiciones subyacentes de bienestar político y social que dan lugar a la formación de pandillas.
- Incluir a la sociedad civil como actor en las negociaciones y situar las negociaciones como parte de un programa más amplio de cambio social.
- Invitar a respaldar organizaciones regionales, alcaldes, sacerdotes y ex miembros de pandillas cuando sea relevante.
- Entender las redes de actores y poder (por ejemplo, alianzas transnacionales, vínculos con las élites políticas y redes de delincuencia).
- Analizar los roles diferenciales e interconectados de los factores locales frente a los internacionales sobre la dinámica de las pandillas.
- Aprovechar las redes internacionales positivas (por ejemplo, grupos consultivos, información intergubernamental y experiencia compartida, colaboraciones de grupos de la sociedad civil).

- Reconocer y remediar el papel del gobierno en la violencia producida por los GAC (por ejemplo, gobernabilidad deficiente, alta impunidad, corrupción).
- No iniciar negociaciones al final de un ciclo político.
- Las partes interesadas gubernamentales y no comunitarias deben ser capaces de prometer y producir inmediatamente resultados mensurables.
- Centrarse en diálogos transparentes y estructurados con una supervisión adecuada en lugar de interacciones ad hoc y más encubiertas entre el gobierno y los GAC.
- Reconocer los acuerdos como el inicio y no como el final de un proceso; Las negociaciones con los GAC deben abordarse como con cualquier actor armado.
- Ser muy claro sobre el estado final deseado de una negociación y prestar atención a la secuencia cuidadosa en el cambio de los miembros de los GAC.

⁶ Oslo Forum: "Lessons from the Gang Truce in El Salvador" (2013)

⁷ KPCC: "1992 Watts gang truce" (2012)

⁸ Adorno and Salla: "Organized Criminality in prisons and the Attacks of the PCC" (2007)