

Dilemas y posibilidades de negociar con grupos criminales en América Latina

por **Angélica Durán-Martínez** | Universidad de Massachusetts, Lowell

Angelica_DuranMartinez@uml.edu

Durante la década pasada, debates sobre la pertinencia de negociar con grupos armados “criminales” que no tienen una agenda ideológica, se multiplicaron en América Latina. El reconocimiento del poder y complejidad de estos grupos ha avivado esta discusión, que se aceleró después de la tregua entre las pandillas MS-13 y facciones del Barrio 18 que el gobierno de El Salvador promovió en 2012, y que llevó a una reducción del 50% de los homicidios en un año (Cruz y Durán-Martínez 2016). Si bien esta tregua fue única en muchos sentidos, los procesos de negociación con grupos criminales son más comunes de lo que normalmente asumimos. Los ejemplos incluyen desde los procesos de sometimiento a la justicia de narcotraficantes que el gobierno colombiano implementó en los años noventa —el más famoso de ellos fue el sometimiento a la justicia de Pablo Escobar—, hasta procesos menos conocidos de treguas con pandillas en países como Belice y Ecuador, y esfuerzos comunitarios de mediación (Durán-Martínez 2022b, Felbab-Brown 2020).

Entender estos procesos es difícil en tanto toman formas diversas. Además, los límites son borrosos entre una negociación que se parece a un proceso de paz donde el objetivo principal es negociar públicamente un bien público (como reducir homicidios) a cambio de la provisión de beneficios judiciales o económicos para miembros de grupos, y formas comunes de corrupción que involucran a actores del Estado, o formas de supervivencia que obligan a comunidades a negociar los términos de su vida diaria con actores armados. Pero es necesario entender estos procesos para reflexionar sobre sus desafíos y beneficios potenciales, y sobre cómo los principios de construcción de paz

pueden reducir el impacto de la criminalidad, la violencia, y la gobernanza criminal en América Latina. En este ensayo presento algunas ideas para entender de dónde y cómo surgen estos procesos (especialmente aquellos en donde participa el Estado), qué condiciones explican su impacto, y los desafíos de aplicar principios de negociación y construcción de paz en contextos de violencia criminal.

El origen: ¿Qué lleva a los gobiernos a negociar?

La producción académica reciente sobre la violencia criminal ha mostrado cómo, si bien la debilidad estatal en proveer servicios y proteger a las comunidades es esencial para entender la violencia, no es posible reducir la misma a la ausencia estatal (Arias 2017; Durán Martínez 2022). Los Estados interactúan de diversas maneras con actores criminales, y entre esas interacciones se destacan arreglos de colusión que a veces reducen homicidios. En este contexto, los gobiernos pueden preferir arreglos de corrupción que benefician individualmente a políticos o policías, y que son menos costosos que negociaciones públicas que pueden ser impopulares, implican desafíos legales, y requieren inversiones sostenidas de capital político y recursos económicos si el objetivo real es sostener reducciones de violencia y disminuir el poder de los grupos armados. ¿Cómo puede explicarse entonces que a veces los gobiernos decidan negociar?

En primer lugar, como lo establece la literatura sobre procesos de paz tradicionales en conflictos armados, las decisiones de negociar dependen de balances de poder, especialmente cuando hay

paridad y las dos partes perciben que ninguna le puede ganar a la otra. Pero las negociaciones resultan no sólo del balance objetivo de poder, sino también de si los gobiernos pueden argumentar que negociar es mejor que otras opciones para disminuir los costos reputacionales de negociar con criminales. En algunos sentidos, negociar con criminales puede ser más fácil que negociar con insurgentes porque, aunque su influencia política es palpable, su motivación no es, en principio, controlar públicamente el Estado (Lessing 2020). Pero en otros sentidos es mucho más difícil. Por ejemplo, algunas concesiones se pueden ver como tolerar actividades ilegales, que, como el narcotráfico, han sido parte de cruzadas internacionales por décadas. Las demandas de grupos criminales se podrían implementar más fácilmente porque responden a cálculos de costo-beneficio, pero son menos legítimas. En los años noventa, por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos no vio con beneplácito las políticas de sometimiento a la justicia del gobierno colombiano, y décadas más tarde condenó los acercamientos con pandillas salvadoreñas que ha clasificado como terroristas. Por otro lado, los gobiernos pueden ver a grupos criminales como menos confiables y propensos a romper sus promesas en tanto las actividades ilegales y semi-ilegales que los sostienen no desaparecen con la negociación.

Dado lo anterior, lo que he encontrado en mi investigación es que los gobiernos han decidido negociar cuando la violencia es alta, pero en dos extremos distintos de evolución criminal. Por un lado, los gobiernos pueden negociar con pandillas que si bien violentas, tienen niveles bajos de institucionalización, operando sobre todo en espacios muy locales, y con niveles relativamente bajos de sofisticación organizacional. Esto ocurrió en países como Belice en 1995 y 2011 o durante la legalización de pandillas en Ecuador en 2007. En el otro extremo, los gobiernos pueden verse obligados a negociar cuando los actores armados han alcanzado un control territorial alto, como sucedió en Colombia en los noventa, y en El Salvador en 2012 (Cruz 2019).

Además de estas condiciones objetivas de poder, las negociaciones han surgido cuando ciertos discursos permiten introducir la idea de negociar. Esos discursos generalmente definen la criminalidad y violencia como producto de la marginalidad, o enfatizan el fracaso de la represión en eliminar la violencia. El primer discurso enmarcó los procesos de Ecuador y Belice, y el segundo estuvo presente en El Salvador, o incluso en las propuestas que como candidato presidencial hizo Andrés Manuel López Obrador durante la campaña electoral de México en 2018. En ambos niveles de evolución criminal los gobiernos que han negociado lo han hecho en momentos cuando están más seguros electoralmente.

Finalmente, en los procesos de negociación, locales o nacionales, siempre hay *intermediarios de negociación*, personas que crean puentes entre la sociedad civil, los actores armados y las burocracias estatales. Estos actores son claves para, por un lado, diseminar ideas sobre la negociación entre actores estatales, y por otro, crear puentes que permitan la comunicación. En El Salvador, por ejemplo, actores claves incluían a un sacerdote católico y a un exguerrillero. En Medellín, en los años noventa cuando se institucionalizaron “pactos de no agresión”, los intermediarios eran miembros de la sociedad civil que habían entrado a burocracias estatales y se habían educado en principios de justicia restaurativa y criminología crítica.

Estos ejemplos ilustran cómo el surgimiento de negociaciones depende de condiciones complejas, que no son fáciles de fabricar. En buena parte, la posibilidad de negociar depende de encontrar actores claves para crear puentes, y de “vender” la idea a la opinión pública. Pero estas condiciones no garantizan el éxito del proceso.

¿Qué hace a una negociación exitosa?

No es fácil definir el éxito de una negociación. Las negociaciones generalmente buscan reducir homicidios, pero la violencia letal puede reducirse sin que cambie el poder de los grupos (más aún, puede reducirse a medida que el control

territorial de los grupos armados aumenta), y sin crear condiciones sostenibles de paz y desarrollo. En El Salvador, en 2012, por ejemplo, muchos observadores criticaron la tregua porque, aunque los homicidios se redujeron, otros delitos como la extorsión que afectaba directamente a las comunidades, no lo hicieron. Por ello el verdadero potencial de una negociación depende de la habilidad de moverse más allá de una reducción de homicidios; aunque a su vez la reducción de homicidios es un indicador importante de éxito inicial y del potencial y dificultades para ir más allá.

El éxito de las negociaciones para reducir la violencia letal depende de la cohesión del Estado y de los grupos criminales. La cohesión del Estado implica que actores clave apoyen el diálogo, lo cual a su vez facilita que cumplan sus promesas (por ejemplo, no perseguir a miembros de grupos a menos que incurran en violencia). Por otro lado, los grupos con jerarquías claras son más capaces de monitorear sus promesas de reducción de violencia al ejercer control sobre sus "soldados". En El Salvador, a principios de los noventa, iniciativas de negociar de la sociedad civil (con algún apoyo del gobierno) no tuvieron un impacto claro en la reducción de la violencia, como ocurrió en 2012, porque el involucramiento del Estado era más bien limitado, y las pandillas no eran estructuras jerárquicas que desde la cárcel podían controlar el comportamiento de sus miembros. Esto cambió en 2012, cuando a pesar de los titubeos del gobierno para aceptar que negociaba, el proceso estaba sancionado desde la presidencia y liderado por el ministro de Seguridad, y las pandillas se habían convertido en organizaciones jerárquicas que controlaban desde la cárcel lo que pasaba en la calle. En Medellín, la cohesión del Estado y de los grupos armados llevó a reducciones claras de violencia en las negociaciones paramilitares de 2003, mientras que la fragmentación de grupos armados y del Estado en múltiples negociaciones y pactos más locales de no agresión tuvieron un impacto menos claro en los noventa. El balance de poder también explica porqué el intento liderado por la Organización de Estados Americanos OEA de replicar la tregua de El Salvador en Honduras en 2013 no fue exitoso: en

Honduras las pandillas eran menos poderosas y estaban inmersas en redes de corrupción y poder armado más complejas que involucraban organizaciones narcotraficantes, lo cual las hacía menos capaces de controlar la violencia.

Esta relación entre los balances de poder y la capacidad de reducción de violencia asociada a una negociación crea con frecuencia una paradoja: los procesos que pueden reducir la violencia de manera clara e inmediata no dependen de que existan estrategias para cambiar los incentivos y comportamientos de quienes están en la base de los grupos armados. En otras palabras, un gobierno puede negociar "desde arriba" con el liderazgo de un grupo, que a su vez puede imponer sus órdenes sobre la base, sin necesariamente involucrarse con esa base para crear una paz más sostenible a través de programas sociales o de justicia restaurativa. A su vez, muchos esfuerzos que empiezan desde abajo pueden ser más efectivos en motivar un cambio de incentivos individuales en el uso de violencia y el involucramiento en delitos al acercarse personalmente a los jóvenes (generalmente hombres jóvenes) y sus historias de vida, pero sin tener un impacto notable en las condiciones generales de violencia.

Una ilustración de esta paradoja se vio claramente en los pactos de no agresión en Medellín en los noventa. En 1993 el gobierno local de Medellín creó una Oficina que se dedicó a llevar adelante pactos de no agresión que consistían en dialogar con miembros de *combos* (pandillas locales) para que evitaran usar violencia letal. La base de estos pactos era el contacto personal entre los mediadores y los miembros de las pandillas, y el diálogo. En entrevistas tanto con mediadores como con miembros de grupos, encontré que para muchos de los últimos este diálogo era clave para que reflexionaran sobre sus propias motivaciones, y para algunos significó que eventualmente salieran de los grupos. Pero estos pactos, si bien reducían violencia en los barrios, no tuvieron un impacto claro en las tasas de homicidios de la ciudad pues en ese momento los grupos armados estaban muy fragmentados. Además, miembros de estos programas han reconocido que los programas

sociales que debían complementar estos pactos no llegaron o llegaron de manera desarticulada. Los pactos tenían el potencial de construir no-violencia desde abajo, pero no podían articularse claramente con otras políticas públicas. Como resultado, el análisis de estos pactos sigue siendo controversial en Medellín, y si bien muchos los ven como una herramienta esencial que mitigó la violencia en la que en ese entonces era la ciudad más violenta del mundo, para otros estos procesos fortalecieron el poder y politizaron aún más a las pandillas y grupos armados.

El potencial y los desafíos de negociar

Desde la perspectiva de construcción de paz, una negociación podría ser exitosa si transforma las condiciones que hacen que muchas personas se involucren en actividades ilícitas y usen la violencia entre ellos y contra las comunidades de las que forman parte. Esto implica, desde lo micro, cambiar las condiciones objetivas de marginación y los incentivos económicos, y motivaciones subjetivas de poder y reconocimiento, que explican la participación en grupos armados. A nivel macro, implicaría cambiar los incentivos de mercados ilícitos y las políticas de drogas”, las conexiones políticas, y las redes de poder que sostienen la criminalidad. Esos son objetivos de alto orden que pocos procesos de paz en el mundo han logrado. Reducir la violencia sin aumentar el control de los grupos armados, o su colusión con el Estado es difícil ya que, en buena parte, disminuir la violencia depende del poder de los grupos para gobernar efectivamente. Así que el objetivo más real sería que estos procesos, incluso si reconocen el poder de grupos armados, creen vías para empoderar a otros actores civiles y víctimas en el proceso. Algunos de los procesos que he estudiado han estado más cerca de este objetivo que otros. En Belice en 1995 y 2011 y en Ecuador, las treguas lograron reducir violencia y empezaron a crear alternativas legales económicas para los miembros de las pandillas. En El Salvador, a pesar de las muchas limitaciones, la tregua creó una oportunidad, si bien corta, de explorar alternativas a políticas de mano dura.

Todo proceso de negociación, incluso en conflictos tradicionales, implica riesgos, requiere voluntad política, es difícil de sostener, y se enfrenta frecuentemente a una opinión pública escéptica. En ese sentido, los desafíos de negociar con actores criminales son similares a los de procesos de paz tradicionales, aunque el riesgo de recurrencia es mayor, dado que incluso cuando una negociación reduce exitosamente el crimen o la violencia, o desmantela a un grupo, dadas las grandes ganancias que existen en mercados ilegales, nunca puede garantizar que otros grupos no surjan a llenar el vacío. No es coincidencia que el riesgo de recurrencia de conflictos tradicionales sea mayor donde las economías ilícitas son más centrales, como ha sucedido en Colombia. En este contexto podría pensarse que negociar es fútil; pero la represión y encarcelación masiva también han fallado, y han contribuido a fortalecer a las organizaciones armadas con costos altos en términos de derechos humanos. Los programas de prevención que existen con frecuencia son inefectivos o chocan con estas políticas represivas. Lo más importante es reconocer que los actores armados negocian su poder constantemente e informalmente, tanto con actores estatales como con civiles y comunidades. Hacer estas negociaciones públicas las puede hacer más transparentes y controlables. Pero el desafío principal es, precisamente, evitar que estas negociaciones se conviertan en lo que en el curso de mis entrevistas muchos han llamado pantomimas o coreografías de gobernabilidad que regulan la violencia sin eliminar o mitigar el poder armado, las actividades ilícitas, o las condiciones socioeconómicas que la subyacen.

Existen así muchos desafíos y riesgos para negociar; el acto de negociar es una pequeña parte de lo que puede hacer exitosos estos procesos. Sin pretender ser exhaustiva, creo que tres desafíos claves se deben tener en cuenta al negociar con actores criminales.

El primer desafío es diseminar hacia arriba (país) y hacia abajo (comunidad) las ganancias de seguridad más allá de la reducción de homicidios. Esto implica determinar otros delitos, comportamientos y formas de violencia

que se pueden reducir con una negociación. También requiere coordinar con otros programas de seguridad y con las comunidades para implementar proyectos que creen alternativas de vida y reduzcan los incentivos que explican porque siempre existen sucesores en las organizaciones, incluso si los líderes abandonan efectivamente sus actividades ilícitas. Esto también implica entender que los programas sociales por sí solos no garantizan el éxito; además de los recursos económicos se requieren puentes de comunicación efectivos con quienes viven en las comunidades y entienden las subjetividades de los y las jóvenes que encuentran en los grupos armados y en las actividades ilícitas una alternativa de vida.

El segundo desafío es crear arreglos que incluyan a la sociedad civil y que reconozcan y mitiguen las áreas grises que existen entre actores estatales, criminales y civiles. He discutido las negociaciones ante todo como una relación entre Estado y grupos armados, pero la sociedad civil es esencial. Muchos de los intermediarios de diálogo que mencioné antes son líderes de la sociedad civil; sin personas que puedan crear puentes de comunicación creíbles y que conozcan las complejidades de moverse entre grupos armados, es difícil iniciar una negociación. Además, muchos procesos de negociación ocurren frecuentemente a nivel local entre civiles y actores armados sin participación del Estado. Esto no es sorprendente dado que la cercanía entre quienes controlan un territorio y quienes viven en él hace que la forma más efectiva de gestionar reducciones de violencia localizadas sea “desde abajo”, como ha ocurrido en barrios de Caracas-Venezuela, donde han sido las madres quienes han iniciado pactos (Zubillaga et al. 2013). En Medellín, los pactos de no agresión empezaron en el seno de organizaciones de la iglesia católica y de ONGs para mitigar el impacto de la violencia.

En muchos casos, estos esfuerzos de mediación civil excluyen a representantes del Estado, bien porque reconocen su corrupción o porque resienten —naturalmente— la represión que constituye la forma más clara de presencia estatal en las comunidades afectadas por la violencia. Esto crea un desafío central para las

negociaciones: la sociedad civil local tiene un conocimiento de terreno profundo, necesario para construir procesos de pacificación, pero los esfuerzos locales de la sociedad civil por sí solos son difíciles de escalar más allá de comunidades pequeñas, pueden moverse en áreas grises de interacción, y requieren de coordinación con el Estado para que sean sostenibles. Muchas veces, la sociedad civil prefiere no involucrarse en procesos que pueden ver como formas de corrupción. Tal desconfianza llevó a que muchas organizaciones sociales de El Salvador que tenían experiencia con pandillas no se involucraran en la tregua de 2012. Si bien sus críticas eran legítimas, su participación podría haber añadido más controles y profundizar el proceso en comunidades.

El tercer gran desafío es controlar la politización de los actores con quienes se negocia. El diálogo reconoce el poder de los grupos armados; esto se ha visto en El Salvador y en los procesos históricos de Medellín. Pero otros procesos también politizan a estos actores —incluido su uso para fines electorales (Albarracín 2018). El desafío es crear procesos que no sólo beneficien a los líderes de grupos armados, sino también a los civiles. Incorporar principios de justicia restaurativa, justicia transicional y poner a las víctimas en el centro de los procesos puede mitigar los riesgos morales de dialogar con actores criminales. Pero es necesario reconocer que, si bien hay similitudes entre los procesos de paz tradicionales y los diálogos con actores criminales, una diferencia es que es más difícil identificar una subjetividad política en las bases de estas organizaciones. Un proceso de justicia restaurativa o de verdad con las bases requiere primero un trabajo psicosocial serio que permita a estas bases reconocerse como víctimas y victimarios. Las comunidades en sí mismas pueden no reconocerse como víctimas especialmente cuando un monopolio o la gobernanza criminal regulan efectivamente la violencia letal y otros delitos que afectan a las comunidades. Las comunidades tienen relaciones contradictorias con actores armados.

Como lo muestran los análisis de procesos de paz tradicionales, los acuerdos de paz exitosos dependen, en el corto plazo, del balance de poder entre actores armados —incluyendo al Estado—, que a su vez depende de si existen saboteadores y de que las partes en diálogo tengan la reputación y poder para cumplir sus promesas (Walter 2002). Pero esta aproximación no contempla los desafíos que surgen en contextos locales, y que la literatura sobre construcción de paz reconoce al enfatizar la necesidad de empoderar a comunidades locales en vez de privilegiar esfuerzos desde arriba o impulsados por actores internacionales (Lederach 1998). Estas dos perspectivas analíticas interactúan poco y el énfasis en lo local muchas veces ignora realidades nacionales e internacionales que son claves para construir paz en contextos de violencia. Combinar estas dos perspectivas es esencial en conflictos tradicionales, pero aún más en contextos de violencia criminal, donde los incentivos de los grupos e individuos pueden ser más persistentes que en un conflicto tradicional.

Referencias

- Albarracín, Juan. 2018. "Criminalized Electoral Politics in Brazilian Urban Peripheries". *Crime, Law and Social Change* 69 (4): 553–575.
- Arias, Enrique Desmond. 2017. *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*. New York: Cambridge University Press.
- Cruz, Jose Miguel. 2019. "The Politics of Negotiating with Gangs: The Case of El Salvador". *Bulletin of Latin American Research* 38 (5): 547–562.
- Cruz, José Miguel, y Angélica Durán-Martínez. 2016. "Hiding Violence to Deal with the State: Criminal Pacts in El Salvador and Medellín". *Journal of Peace Research* 53 (2): 197–210.
- Durán-Martínez, Angélica. 2022a. *Criminales, policías y políticos: Drogas, política y violencia en Colombia y México*. Traducido por Mariana Serrano Zalamea. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Durán-Martínez, Angélica. 2022b. "Selective Enforcement as Peace Making or as Corruption? Negotiations with Criminal Actors in Belize and Medellín, Colombia". Unpublished manuscript.
- Felbab-Brown, Vanda. 2020. *Bargaining with the Devil to Avoid Hell? A Discussion Paper on Negotiations with Criminal Groups in Latin America and the Caribbean*. Barcelona: IFIT.
- Lederach, John Paul. 1998. *Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bilbao: Bakeaz.
- Lessing, Benjamin. 2020. *Violencia y paz en la guerra contra las drogas*. Traducido por Patricia Torres Londoño. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Walter, Barbara F. 2002. *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Zubillaga, Verónica, Manuel Llorens, John Souto y Gilda Núñez. 2013. *Violencia armada y acuerdos de convivencia en una comunidad caraqueña: Una larga marcha por la paz*. Caracas: Editorial Equinoccio. //