



INSTITUTE FOR INTEGRATED TRANSITIONS

# Negociando con grupos criminales violentos



Lecciones y recomendaciones de la práctica global

## **Sobre el proyecto**

[El Instituto para las Transiciones Integrales](#) (IFIT) es una organización internacional sin ánimo de lucro que reúne lo mejor de la teoría y la práctica en relación a negociaciones y transiciones exitosas para salir de conflictos violentos, crisis o Gobiernos autoritarios. Esta publicación hace parte de un proyecto desarrollado por el [Grupo de Práctica de Derecho y Paz de IFIT](#) que busca llenar un importante vacío en la formulación de políticas públicas: si y de qué manera hay que negociar cuestiones relacionadas con amnistías y rendición de cuentas con dos tipos de actores armados no convencionales: 1) grupos ‘extremistas violentos’, como los

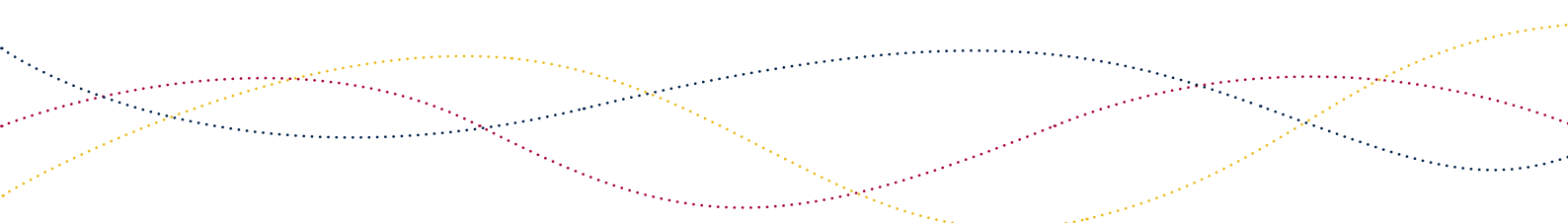
yihadistas; y 2) grupos ‘criminales violentos’, como mafias, pandillas, piratas y cárteles. El trabajo sobre el primer tipo de actores está completo. Por su parte, el trabajo sobre el segundo tipo de actores inició en 2017 y comprende tres años de investigación académica y de campo; ocho talleres con expertos; decenas de entrevistas con personas directamente involucradas en negociaciones con este tipo de actores; y la publicación de un [documento de discusión inicial](#) sobre casos de negociaciones con grupos criminales en América Latina y el Caribe, cuyos principales elementos se incorporan la presente publicación.

## **Reconocimientos**

[Mark Freeman](#) y la Dra. Vanda Felbab-Brown son los autores principales de este artículo. [Mariana Casij Peña](#) y Paula G. Salinas de IFIT lideraron el proceso de investigación, editaron los borradores de la publicación, organizaron y participaron en las entrevistas, supervisaron el equipo de investigación que elaboró los estudios de caso y dirigieron el proceso de revisión por pares. El Dr. Japhet Biegon, la Dra. Diorella Islas, Nathan Paul Southern y Catalina Lobo-Guerrero aportaron valiosas investigaciones sobre África, Europa, Asia y América Latina y el Caribe, respectivamente. IFIT y los autores están agradecidos con ellos; con los expertos que participaron en los talleres del proyecto; y con Jon Greenwald, Falko Ernst, Julián Arévalo, Leigh Payne y Louise Mallinder por sus comentarios constructivos sobre la versión preliminar de este documento. IFIT reconoce y agradece a Suiza (Departamento Federal de Asuntos Exteriores) y a los Países Bajos (Ministerio de Asuntos Exteriores) por su apoyo financiero a este proyecto. Mark Freeman agradece a Annamie Paul por la motivación inicial para que IFIT hiciera un trabajo exhaustivo sobre este tema.

# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	6
<b>Metodología y casos</b> .....	8
<b>Tipos y características de grupos criminales violentos</b> .....	15
<b>Tipos de contextos en los que prosperan los grupos criminales</b> .....	19
<b>Formas en las que comienzan las negociaciones con grupos criminales violentos</b>	20
<b>Motivaciones y expectativas de grupos criminales en una negociación</b> .....	21
<b>Motivaciones y expectativas de los gobiernos y otros actores</b> .....	23
<b>Formato y gestión de las negociaciones</b> .....	24
<b>Equilibrio entre los intereses y las demandas de las víctimas y los responsables</b>	28
<b>Posibles resultados de las negociaciones</b> .....	30
<b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	36



## *Resumen ejecutivo*

La idea de negociar con grupos criminales violentos no es meramente teórica. Los Gobiernos lo hacen; la policía lo hace; los líderes religiosos y comunitarios lo hacen; e incluso los grupos criminales también lo hacen entre sí. Algunas de estas negociaciones tienen objetivos o intenciones razonables. Sin embargo, la mayoría de los intentos de negociación son desconocidos, ya sea porque se llevaron a cabo en secreto, se negaron públicamente, o ambos.

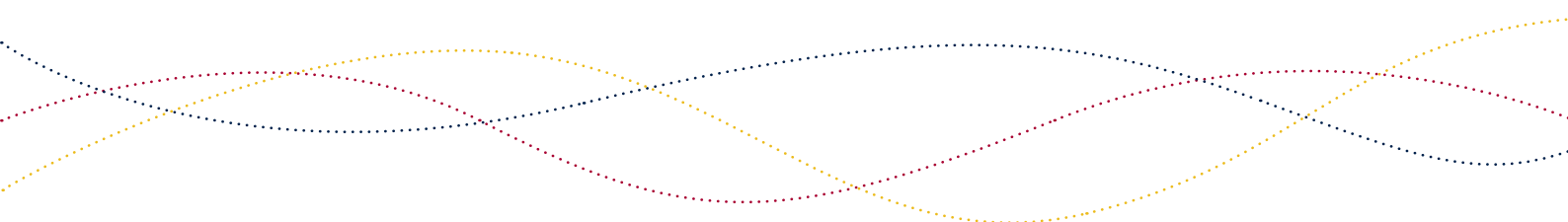
Este documento saca a la luz este tipo de negociaciones –después de analizar más de dos docenas de casos reales a nivel global– con el fin de comprender qué se ha intentado, así como por qué, cómo y con qué tipo de resultados. El objetivo es identificar lecciones prácticas sobre cómo reducir los riesgos y aumentar los beneficios de las negociaciones con grupos criminales violentos que puedan darse, ya sea de forma pública o secreta, ahora o en el futuro. La importancia de esta investigación radica en la necesidad de contar con opciones de política pública más diversas para hacerle frente a los graves (y en algunos casos extremos) daños sociales, políticos y económicos asociados a los grupos criminales violentos.

Uno de los hallazgos más destacados de esta investigación, que se centra en casos de negociación encaminados a reducir o poner fin a la violencia generalizada por parte de o entre grupos criminales violentos, es que lo mejor de la teoría y práctica sobre negociaciones de paz con grupos guerrilleros casi no se aplica ni se tiene en consideración para las negociaciones con grupos criminales violentos. La brecha es sorprendente y contraproducente, pero también supone una oportunidad para lograr resultados potencialmente mayores en el futuro.

Un hallazgo vinculado a lo anterior es que las respuestas a las preguntas sobre los orígenes, la naturaleza, la identidad y el tipo de operaciones de los grupos criminales violentos; los contextos en los que prosperan; qué los lleva a éstos y a su contraparte estatal o no estatal a la mesa de negociación; y los alcances, formatos y métodos de las negociaciones, abarcan un espectro muy amplio, tal y como ocurre en las negociaciones con grupos guerrilleros.

Parece que lo más complicado de las negociaciones con grupos criminales violentos es cómo definir el objetivo final de las mismas. Con grupos guerrilleros o rebeldes, el objetivo de las negociaciones suele ser poner fin al uso de la violencia política organizada, intercambiando el desarme (y/o la incorporación al ejército) por alguna forma de empoderamiento político y rehabilitación. Sin embargo, con los grupos criminales violentos, el objetivo final es más difícil de precisar, porque se entiende que sus motivaciones son principalmente económicas, por lo que no queda claro en qué podrían transformarse después de las negociaciones. Un grupo guerrillero o rebelde puede ‘seguir siendo político’ al final de las negociaciones (p. ej., convirtiéndose exclusivamente en un partido político), pero los grupos criminales no pueden ‘continuar siendo criminales’.

No obstante, los casos estudiados sugieren que este dilema es superable, y bajo una sorprendente variedad de condiciones. En este sentido, este documento ofrece una síntesis pragmática de ideas derivadas de los casos estudiados y de la aplicación imaginaria, pero realista, de las lecciones más relevantes del campo de la mediación para la paz y de otras áreas relacionadas, como la justicia transicional.



## Introducción

Las negociaciones con mafias, cárteles, pandillas, piratas y otros grupos criminales violentos (en adelante ‘grupos criminales’) son inusuales, pero ocurren con más frecuencia de lo que se imagina. Este documento presenta las lecciones de un conjunto global de casos reales de negociación con grupos criminales violentos, con el valor agregado de las perspectivas de primera mano de docenas de personas directamente involucradas en ellas.

Los grupos criminales son una preocupación en cualquier sociedad, más por sus niveles de violencia que por su criminalidad. En algunos casos, la violencia que ejercen es tan generalizada y brutal que un país entero, o partes de él, pueden experimentar el equivalente a condiciones de guerra (p. ej., en México); en otros, la violencia es problemática, pero manejable (p. ej., en Francia). Son múltiples los factores que influyen en el alcance de este problema, entre ellos el grado de capacidad e integridad institucional de los estados. Sin embargo, a pesar de la gran variedad de condiciones que se dan en cada país, lo cierto es que el problema de los grupos criminales se presenta, de una u otra forma, en todas partes.

No ocurre lo mismo con la violencia política. Hay lugares donde no existen grupos guerrilleros o rebeldes violentos (ya sean políticos, yihadistas, revolucionarios u otros), y la violencia política organizada ha sido efectivamente superada. El objetivo de muchas negociaciones de paz ha sido intencionalmente ese: poner fin a la violencia política de manera permanente. Surge entonces la pregunta de si podría o debería existir el mismo objetivo para las negociaciones con grupos criminales.

La forma en la que se organiza cualquier negociación depende, por supuesto, de muchas variables, incluida la identidad, la unidad, la estructura y los intereses del grupo con el que se está negociando. Sin embargo, mientras los grupos guerrilleros o rebeldes pueden ‘seguir siendo políticos’ al final de las negociaciones (p. ej., convirtiéndose en un partido político), los grupos criminales no pueden ‘continuar siendo criminales’.

No obstante, esta investigación constata que negociar con grupos criminales y en contextos muy diversos puede estar justificado. En particular, esta investigación se centra en: 1) el grado de reducción y transformación de la violencia que se puede alcanzar, lo cual depende en gran medida del grado de cohesión del grupo y del deseo de seguir existiendo de otra forma; y 2) la proporcionalidad -desde una perspectiva de interés público- del alcance de los acuerdos contemplados y de los riesgos previsibles durante la negociación. Por lo tanto, la lógica de negociación en estos casos tiende más bien a buscar acuerdos parciales que tienen el potencial de generar un cambio gradual, en lugar de acuerdos ambiciosos que marcan el comienzo de una gran transición.

Los casos de negociación examinados varían en cuanto al diseño del proceso, el alcance de los objetivos y el tipo de grupos criminales involucrados. Los objetivos de la negociación van desde grandes acuerdos a nivel nacional hasta treguas limitadas, la reducción de la criminalidad y acceso físico a o entre áreas controladas por grupos criminales. Los grupos criminales varían desde mafias hasta piratas, y desde pandillas juveniles hasta cárteles del narcotráfico (en algunos casos se cruzan con grupos guerrilleros o paramilitares). Las motivaciones de las partes para negociar pueden ir desde la desesperación -de modo que las conversaciones se entienden como un mal necesario- hasta un sentimiento de oportunidad o ventaja.

Sin embargo, pocos casos evidencian las medidas preparatorias sofisticadas, la disciplina metodológica, el apoyo técnico de expertos o la atención a los intereses de las víctimas, que son comunes en las negociaciones modernas de paz con grupos guerrilleros o rebeldes.

Esto es así a pesar del conjunto de cálculos estratégicos y tácticos que se traslapan en dichas negociaciones, incluida la maximización de las fuentes de apalancamiento antes y durante el proceso; el manejo de los saboteadores; el establecimiento de una agenda con objetivos claros y reglas básicas; la identificación de líneas rojas; el desarrollo de un mensaje público común; la combinación de incentivos y amenazas; la atención que debe prestarse a las cuestiones de identidad, dignidad y honor del grupo, y no meramente a los elementos sustantivos; y el tener en cuenta los intereses de las víctimas.

El análisis y las recomendaciones de este documento se basan principalmente en el análisis de un conjunto global de casos reales de negociación con grupos criminales, pero también en décadas de estudio y práctica sobre cuestiones comúnmente asociadas a las negociaciones de paz más clásicas.

Las principales secciones del documento abarcan: la metodología y los casos; los tipos y las características de los grupos criminales; los tipos de contextos en los que prosperan los grupos criminales violentos; las formas en las que inician las negociaciones con grupos criminales; los motivos por los cuales negocian los grupos criminales; los motivos por los cuales los gobiernos u otros actores negocian con grupos criminales; los formatos y los métodos de negociación; los intereses de las víctimas y de los responsables; y los tipos de resultados de la negociación. El documento concluye con observaciones y recomendaciones.

El objetivo final es ofrecer a los distintos tomadores de decisión un panorama más claro de los posibles retos y oportunidades que presentan las negociaciones con grupos criminales, así como ideas creativas basadas en la práctica para mejorar sus resultados.

## **DEFINICIONES**

El término '*grupo criminal*' se utiliza aquí como abreviatura de los grupos violentos de crimen organizado, que incluye mafias, pandillas, piratas, cárteles y grupos similares (todos definidos de manera diferente en la literatura académica). El artículo 2a de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada

Transnacional de 2004 define un ‘grupo criminal organizado’ como “... un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. De manera excepcional, algunos de estos grupos también pueden estar sujetos al derecho internacional humanitario (p. ej., en virtud del artículo 1 del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra).

El término ‘*negociación*’ no está definido en el derecho internacional. Se utiliza aquí para referirse a un proceso mediante el cual dos o más partes intentan llegar a un arreglo amistoso o a una reducción de la intensidad de su disputa o conflicto, ya sea mediante diálogos directos o facilitados. Por tanto, se excluye de esta definición cualquier proceso en el que una de las partes sea un vencedor de facto capaz de imponer condiciones a la otra parte.

## Metodología y casos

Este documento examina un conjunto global de casos de negociación con grupos criminales, en los que se estableció explícitamente el objetivo de reducir o poner fin a la violencia generalizada mediante treguas, ceses del fuego, desmovilización, desarme, legalización u otros resultados. Se excluyeron las ‘negociaciones colusorias’ orientadas a producir pactos de interés propio o alianzas malintencionadas encaminadas a permitir la continuación (o el aumento) de la violencia, la extorsión, la actividad ilegal y la corrupción. Esto se debe a que este tipo de negociaciones no responden a las preguntas centrales de esta investigación, que busca comprender la potencial utilidad de la negociación con grupos criminales como una opción intencional de construcción de paz para los legisladores y las sociedades.

La identificación de casos de este tipo de negociaciones requiere las habilidades de un investigador profesional, pues los estudios de estos son escasos, y los que existen giran principalmente en torno a un pequeño subconjunto (El Salvador es uno de los favoritos), lo que produce un sesgo de disponibilidad poco útil.

Además, el sector de la mediación para la paz presta escasa atención al estudio de las negociaciones con grupos criminales. Por lo tanto, para su investigación, IFIT tuvo que contratar a cuatro investigadores profesionales a nivel regional para complementar lo que se pudo identificar a través del estudio documental. Este esfuerzo reveló nuevos casos, lo que permitió tener un conjunto global exhaustivo de casos que incluye ejemplos relevantes de América Latina (Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México), el Caribe (Belice, Haití, Jamaica, Trinidad y Tobago), África (Sudáfrica), Asia (Bangladesh, Pakistán, Timor-Leste) y Europa (Dinamarca, Italia, Noruega, España).



El esfuerzo reveló muchos casos adicionales, lo que dio lugar a un conjunto global exhaustivo que comprende ejemplos relevantes de América Latina (Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México), el Caribe (Belice, Haití, Jamaica, Trinidad y Tobago), África (Sudáfrica), Asia (Bangladesh, Pakistán, Timor-Leste) y Europa (Dinamarca, Italia, Noruega, España).

El equipo de investigación del proyecto elaboró extensos informes de cada caso. A continuación, se presentan los resúmenes de los mismos en orden alfabético. En general, este documento presenta el conjunto más diverso de casos de negociaciones con grupos criminales jamás examinado en un solo lugar.

**Bangladesh – Piratas de los Sundarbans:** A raíz de las demandas de las comunidades locales de reducir la violencia y el acoso por parte de los piratas, un periodista local dirigió un proceso de mediación en los Sundarbans en 2016. Para ello, el periodista tuvo que concretar reuniones tanto con los líderes de las bandas piratas como con el Gobierno de Bangladesh. A través de él, el Gobierno ofreció a los piratas incentivos judiciales y económicos a cambio de la entrega de armas y el cese de actividades violentas e ilícitas. Tras la negociación, varias bandas de piratas se desmovilizaron y entregaron públicamente sus armas, lo cual produjo una disminución de la violencia, los secuestros y la piratería, mejorando así las condiciones de vida de las comunidades locales. Sin embargo, el Gobierno ha cumplido sus compromisos parcialmente, y los procedimientos judiciales contra los piratas aún están en curso. Otras bandas de piratas siguieron operando y ejerciendo actos de violencia.

**Belice – Tregua de diversas pandillas:** A principios de septiembre de 2011, los representantes del Gobierno y trece pandillas de la ciudad de Belice acordaron una tregua, luego de varios días de negociaciones. A cambio de apaciguar la violencia, los miembros de las pandillas recibieron incentivos sociales y económicos, incluidas oportunidades de empleo. La violencia se redujo considerablemente a corto plazo, pero el acuerdo colapsó al cabo de varios meses cuando creció la controversia pública por la negociación, disminuyó el apoyo de los donantes y se agotaron los recursos del Gobierno para financiar el acuerdo.

**Brasil – Violencia de pandillas en las cárceles:** Las pandillas en Brasil han organizado continuamente la violencia desde las cárceles y, algunas se han convertido en grandes operaciones internacionales de tráfico de drogas. En 2014 en el estado de Paraná y en 2017 en el estado de Amazonas, hubo negociaciones entre el Estado y los líderes de las pandillas, después de varios disturbios violentos en las cárceles. Gracias a éstas, las condiciones de las cárceles mejoraron y la violencia interna se redujo temporalmente.

**Colombia – Pablo Escobar y los ‘Extraditables’:** En 1990–1991, Colombia negoció, en términos de concesiones legales, con el capo mundial de la droga, Pablo Escobar, y otros narcotraficantes. Con el fin de reducir la brutal y debilitante violencia que infligieron Escobar y sus compañeros, los Extraditables, el Gobierno aceptó

modificar ciertas leyes para impedir la extradición de narcotraficantes a los Estados Unidos y permitir que Escobar cumpliera su condena en una prisión que pudiera acondicionar a su gusto. A cambio, el Gobierno exigió el fin de su violenta campaña contra el Estado. La sensación de desesperación generalizada en todo el espectro político frente a los Extraditables permitió que el acuerdo sobreviviera, incluso al escándalo de la fuga de Escobar de su prisión personalizada.

**Colombia – Negociaciones con el Clan del Golfo:** En 2017–2018, Colombia negoció con el Clan del Golfo (también conocido como Los Urabeños), una organización de narcotráfico que agrupa a ex paramilitares y guerrilleros. El proceso se centró en un acuerdo judicial y, actuando desde una posición de fuerza institucional comparativa, el Gobierno se negó a considerar la suspensión de la extradición que solicitaba el Clan, pero entabló largas negociaciones sobre otra posible concesión legal. El controvertido proceso provocó una amplia oposición y poderosos saboteadores, lo que causó que al final no se llegara a un acuerdo.

**Dinamarca – Tregua entre pandillas de motociclistas:** Una ola de violencia sin precedente entre pandillas de motociclistas, que provocó la muerte de doce pandilleros y más de 70 heridos entre 1994 y 1997, hizo que un periodista solicitara a un abogado defensor que mediara una tregua entre dos pandillas de motociclistas, los *Hells Angels* y los *Bandidos*. Dicha mediación no sólo fue aprobada por las autoridades danesas, sino que además fue considerada como un importante esfuerzo para poner fin a lo que se conoció como la ‘guerra nórdica de motociclistas’. La tregua, que estableció mecanismos no violentos de resolución de disputas, se anunció en televisión nacional y tras su implementación, los ataques entre estas pandillas se detuvieron a largo plazo.

**Ecuador – Legalización de pandillas:** El caso involucró negociaciones en dos niveles: uno local y otro nacional. La primera tuvo lugar en Guayaquil en 2006, cuando la policía local negoció un acuerdo de paz con las pandillas de los ‘*Latin Kings*’ y los ‘*Ñetas*’ para reducir la violencia. Poco después, el Gobierno nacional inició un proceso de diálogo que, como parte de una agenda estatal de transformación más amplia de reforma policial y seguridad ciudadana, culminó luego de dos años con la legalización de ambos grupos como asociaciones culturales juveniles.

**El Salvador – Tregua entre maras:** En 2012, el Gobierno negoció en secreto una tregua entre maras (pandillas) violentas, y la disminución y el cese de otras conductas delictivas por parte de estas. La percepción general era que la aplicación de la ley con mano dura había fracasado, y la mayoría de las muertes en el país se atribuían al enfrentamiento con las bandas. Finalmente, el Gobierno accedió a mejorar las condiciones carcelarias, a trasladar a algunos maras encarcelados y a brindar paquetes de incentivos socioeconómicos para su reintegración y para el desarrollo comunitario. Aunque gracias a esto los homicidios se redujeron en 52% en un año, como se incumplieron partes del acuerdo, cuando este salió a la luz pública se produjo una fuerte oposición política que, junto a otros factores, generó un colapso en la implementación y un aumento en la violencia.

**Honduras – Tregua entre maras:** Con el apoyo inicial del Gobierno, las ramas de las pandillas *Mara Salvatrucha (MS-13)* y *Barrio 18* convocaron negociaciones y declararon públicamente una tregua en mayo de 2013 a cambio de una futura vía de negociación para su reintegración a la sociedad. Sin embargo, como los homicidios aumentaron inmediatamente después de la declaración, el Gobierno reconsideró su decisión y las negociaciones fracasaron.

**Haití – Negociación con pandillas:** Dos ONG negociaron en repetidas ocasiones con pandillas entre 2000-2010. Una de ellas se limitó a acceder a barrios controlados por pandillas para brindar asistencia humanitaria y atención médica de manera segura. Para ello, la ONG se enfocó en construir su propia legitimidad con las comunidades locales y amenazó con retirar los servicios médicos que prestaba si era atacada. El éxito de los diálogos contribuyó indirectamente a reducir la violencia en la zona. Por su parte, la otra ONG recurrió a incentivos materiales para negociar una reducción deliberada de la violencia, pero, una vez agotados los incentivos materiales, fue incapaz de generar un cambio de comportamiento a largo plazo.

**Italia – Trattativa Stato-Mafia:** A fines de la década de los ochenta, como parte de su estrategia para combatir a las mafias, el Estado efectuó reformas legales relacionadas con el enjuiciamiento de los miembros de las mafias y sus condiciones carcelarias, lo que permitió condenar a 338 personas en el ‘Maxiproceso’ de 475 presuntos miembros de la *Cosa Nostra*. Esto desató una ola de terror sin precedentes, pues la mafia tomó represalias contra miembros del Estado y la sociedad civil. Para reducirla, los miembros de las Fuerzas Operativas Especiales de los Carabinieri (es decir, la gendarmería nacional) presuntamente negociaron con los líderes de la Cosa Nostra. El Gobierno denunció esta situación y, muchos años después, los jueces condenaron a prisión a algunos de los principales negociadores, calificando sus esfuerzos como corrupción.

**Jamaica – Tregua de August Town:** Los líderes de seis pandillas diferentes del vecindario de August Town de Kingston firmaron una tregua en 2008, después de un proceso de negociación de 24 días mediado por la *Peace Management Initiative* (Iniciativa de Gestión de Paz, PMI), una organización nacional sin ánimo de lucro que promueve la resolución no violenta de disputas. Los encargados de mantener el orden público a nivel local y nacional estaban al tanto de las conversaciones y apoyaron públicamente el acuerdo final. A pesar de los esporádicos incidentes entre pandillas, la tregua se mantuvo durante tres años. Cuando se acabó, la violencia regresó.

**México – Acceso territorial:** Los representantes de la iglesia católica mexicana han negociado frecuentemente con grupos criminales involucrados en el tráfico de drogas y la extorsión. Desde 2018, en el estado de Guerrero, un clérigo ha negociado la disminución temporal de ataques contra ciertos sectores de la sociedad local, así como la mejora del acceso de los políticos a los territorios controlados por los grupos criminales y la prestación de servicios tales como la atención médica y la escolarización, en áreas con altos niveles de delincuencia. Estas negociaciones de

pequeño alcance han sido objeto de controversia entre los funcionarios de Guerrero, quienes en repetidas ocasiones han manifestado su desacuerdo frente a ellas.

**Noruega – Modelo de diálogo policial de Oslo:** Inspirándose en la tregua entre pandillas de motociclistas de Dinamarca, el distrito de la policía de Oslo inició en 1997 una estrategia basada en el diálogo con los representantes de los motociclistas de la ciudad con el fin de mantener la paz acordada entre estas y evitar futuros estallidos de violencia. El diálogo, polémico al interior de la policía, impidió el resurgimiento de violencia entre las pandillas participantes y entre éstas y la policía.

**Pakistán – Tregua entre los jefes de pandillas:** Debido a la presión ejercida por las comunidades locales que buscaban reducir la violencia, los representantes de los dos principales jefes de pandillas del barrio de Lyari en Karachi acordaron un alto al fuego en mayo de 2014, mediado por líderes políticos y religiosos locales. El acuerdo incluyó la creación de un organismo de mantenimiento de la paz y produjo una disminución temporal de la violencia. La autenticidad de la tregua fue cuestionada debido a la íntima relación que había entre los jefes de las pandillas con ciertos partidos políticos y líderes de Pakistán.

**Sudáfrica – Proceso de paz de Westbury:** El vecindario de *Westbury* en Johannesburgo ha sufrido la violencia de las pandillas por décadas. Muchas de las pandillas surgieron como resultado de las leyes de segregación racial que datan de la época del apartheid. En la década de 1990, miembros de la comunidad local, algunos de los cuales eran expandilleros liberados de prisión, iniciaron procesos de mediación para reducir y prevenir la violencia. Estos se encargaron de que los nuevos líderes de las pandillas discutieran una posible tregua que, eventualmente condujo a una negociación formal mediada por el grupo *Together Action Group* (TAG), una ONG comunitaria que trabaja con jóvenes en Westbury. En febrero de 1999, los líderes de las pandillas anunciaron que habían llegado a un acuerdo de paz. Aunque el tráfico de drogas y algunas actividades de pandillas persistieron, la violencia disminuyó como resultado inmediato.

**Sudáfrica – Tregua de pandillas durante la pandemia de COVID-19:** Al inicio de la pandemia de coronavirus en 2020, un líder religioso convenció a las pandillas del vecindario de Manenberg en Ciudad del Cabo a cooperar en la distribución de alimentos y suministros sanitarios para los residentes confinados. Luego trató de aprovechar este logro para negociar un alto al fuego más amplio entre pandillas. Estos esfuerzos fueron denunciados por algunos analistas que consideraban que esto permitía a los líderes de las pandillas limpiar su imagen y potenciar sus actividades de contrabando de armas y drogas. La tregua transaccional produjo un descenso inicial de la violencia, pero el *statu quo* anterior se reanudó con el levantamiento de las restricciones por el COVID-19.

**España – Legalización de las pandillas:** En 2003, debido a la creciente guerra territorial entre los Latin Kings y los Ñetas, el Gobierno municipal de Barcelona encargó a unos académicos analizar estas pandillas. Su investigación reveló que

estas estaban compuestas en su mayoría jóvenes inmigrantes con un fuerte sentido de la identidad cultural, y que no se trataba de grupos de delincuencia organizada involucrados en actividades ilícitas graves y grandes actos de violencia. Como resultado, el Gobierno catalán autorizó a los académicos poner en marcha un proceso de mediación transformador que condujera al reconocimiento legal de las pandillas como asociaciones culturales. En la actualidad, ambas pandillas son entidades legales debidamente registradas, lo que le permite a sus miembros recibir beneficios educativos y socioeconómicos, y evitar enfrentamientos hostiles con la policía.

**Timor-Leste – Grupos de artes marciales:** Después de que Indonesia ocupara Timor Oriental en la década de 1970, algunos grupos locales de artes marciales imitaron las estructuras de los grupos criminales violentos y se involucraron cada vez más en actividades ilegales. En septiembre de 2006, la ONG regional de consolidación de la paz, *Action Asia*, las ONG internacionales, *Concern* y *Oxfam*, y una organización local, *Yayasan Hak*, pusieron en marcha una iniciativa de consolidación de la paz para reducir la violencia de esos grupos. Como parte del esfuerzo, *Action Asia* y las organizaciones asociadas involucraron a miembros de los grupos de artes marciales en un curso de construcción de la paz de un año. Dos de los grupos principales firmaron un acuerdo de paz entre sí, poniendo fin a su largo conflicto. Esto ayudó a reducir la violencia, aunque las tensiones y los enfrentamientos entre ellos permanecieron.

**Trinidad y Tobago – Gonzalez y las negociaciones de pandillas nacionales:** En la década del 2000, diversos actores, incluidos líderes religiosos, académicos y partidos políticos, trataron de mediar el alto al fuego entre las pandillas locales en Puerto España. En 2006, dichos esfuerzos resultaron en dos treguas entre pandillas. La primera, mediada por un líder religioso con el apoyo de un académico internacional en el barrio de Gonzalez que produjo una reducción temporal de la violencia y mayores libertades para las comunidades locales. Posteriormente, el primer ministro instó a un grupo más amplio de pandillas a negociar con el Gobierno. Sin embargo, la tregua nacional resultante duró poco, ya que estaba condenada por los académicos y los partidos de la oposición, cargada de rivalidades personales entre pandilleros y debilitada por pagos insostenibles de contratos a las pandillas.

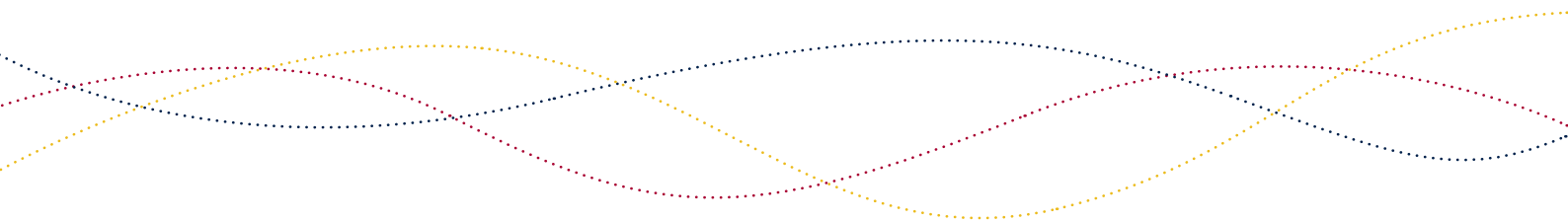
For all of these cases, the aim was to conduct first-person interviews with those who actually negotiated. Although finding interlocutors willing to acknowledge and discuss their direct role in negotiations with or on behalf of a criminal group was challenging, ultimately 36 such interviews were conducted. To protect interviewees – some of whom required strict confidentiality – all are reported here without names. These interviews were supplemented by twelve with experts and government officials who witnessed negotiations with criminal groups but did not conduct them.

Para todos estos casos, el objetivo fue realizar entrevistas con personas directamente involucradas en las negociaciones. Aunque fue difícil encontrar personas dispuestas a reconocer y hablar de su papel en las negociaciones con grupos criminales o en nombre de estos, finalmente se llevaron a cabo 36 entrevistas de ese tipo. Para proteger a los entrevistados –algunos de los cuales exigieron estricta confidencialidad–, se hace referencia a todos ellos aquí sin dar sus nombres. Estas entrevistas se complementaron con doce expertos y funcionarios de gobiernos que fueron testigos de las negociaciones con los grupos criminales, pero que no las llevaron a cabo.

Además de las entrevistas, la investigación tuvo en cuenta, entre otras cosas, el trabajo previo de Freeman y de IFIT sobre negociaciones de paz, y el de Felbab-Brown sobre violencia criminal. La investigación también se basó en la literatura conceptual y comparativa sobre la avaricia frente al agravio, los objetivos económicos de los actores guerrilleros o rebeldes, el nexo entre el delito y la militancia, y las negociaciones con grupos extremistas violentos.

Además, la investigación incorporó los comentarios de expertos de ocho talleres a puerta cerrada realizados durante los últimos cuatro años, incluidos dos organizados para discutir la publicación de IFIT: [¿Negociando con el diablo para evitar el infierno? Un documento de discusión sobre negociaciones con grupos criminales en América Latina y el Caribe](#). Entre los hallazgos de ese documento se observó que las negociaciones con grupos criminales: 1) tienden a tener metas pragmáticas y limitadas, no transformadoras; 2) replican la mayoría de los modelos de diseño de procesos, las dinámicas internas y los dilemas políticos asociados a las conversaciones de paz más clásicas que involucran a grupos guerrilleros o rebeldes con motivaciones políticas; 3) surgen con mayor frecuencia por necesidad y falta de capacidad de disuasión que por preferencias políticas o morales, y 4) tienden a operar de manera secreta e informal debido a un previsible rechazo público.

El objetivo central de este proyecto de IFIT ha sido: 1) ir más allá de las interesantes pero insuficientemente comparativas o excesivamente teóricas investigaciones que prevalecen sobre la negociación con grupos criminales; y 2) extraer de la práctica las variables, lecciones y recomendaciones clave relevantes para los formuladores de políticas públicas y los profesionales que consideren o lleven a cabo tales negociaciones.



## Tipos y características de grupos criminales violentos

El término ‘grupo criminales’ que aquí se utiliza, no pretende ser exhaustivo, sino que se limita a los casos de grupos que han entablado negociaciones formales con el fin de incrementar la paz y reducir la violencia. El término también es un arquetipo y, por tanto, una aproximación a una realidad inevitablemente más compleja. Lo mismo ocurre con el término ‘grupo guerrillero o rebelde’. Sin embargo, la distinción se centra en el hecho de que la negociación con un grupo es poco frecuente y contraintuitiva y, con el otro, es común e intuitiva.

La comunidad internacional generalmente comprende por qué en momentos críticos un Gobierno puede optar por negociar no solo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) o el Ejército Republicano Irlandés (IRA), sino también con grupos de tinte religioso, como los talibanes, el Ejército de Resistencia del Señor (ERS) o Boko Haram. La elección siempre será muy controvertida, pero también será retóricamente defendible por los gobiernos, que suelen enmarcarla como una necesidad colectiva para poner fin a la violencia y la guerra.

Sin embargo, si se sustituyen las organizaciones anteriormente mencionadas por el Cártel de Sinaloa o Cosa Nostra, es probable que haya ciertas resistencias. La razón tiene poco que ver con las diferencias en las tácticas violentas de los grupos guerrilleros o rebeldes frente a los criminales, o en sus respectivas estructuras, normas internas o entorno externo; todo lo cual puede coincidir fácilmente. Se trata más bien de la concepción que prevalece sobre sus principales objetivos organizacionales. A diferencia de los grupos guerrilleros o rebeldes que buscan la revolución, se entiende que los grupos criminales buscan principalmente el lucro y que usan la violencia como herramienta para influir y/o debilitar al Estado, controlar las instituciones o los territorios, y luchar contra los competidores para maximizar sus ganancias y protegerse. Cualquier distorsión de los límites (p. ej., un grupo criminal que apoya activamente a un partido político, o a un grupo guerrillero o rebelde que roba más de lo que predica) solo refuerza la prominencia de cada arquetipo.

No obstante, es fácil pasar por alto una variable fundamental para una posible negociación significativa con cualquier tipo de grupo violento: el grado de interiorización de la cultura y la identidad de la organización. De hecho, muchos grupos criminales fomentan activamente entre sus miembros un profundo sentido de apego emocional y de autoidentificación a través de historias de origen, códigos internos, símbolos, rituales, emblemas, lemas, tradiciones, marcas, ropa, tatuajes, graffitis, jergas, señas, entre otros. Factores compartidos, como la raza, la etnia, los lazos de sangre, las historias personales, la ubicación geográfica y pasatiempos (como el motociclismo o las artes marciales), a veces también forman parte de la identidad grupal y, por tanto, se

promueven como puntos de unión. Lo mismo ocurre con el género, ya que en el mundo de los grupos criminales, a pesar de su aparente diversidad, la mayoría de las personas vinculadas son hombres adultos y adolescentes.

La cuestión es que, a la hora de negociar con grupos criminales, la cultura y la identidad de la organización son factores de gran relevancia frente a cualquier esfuerzo de negociación serio. En este sentido, el enfoque estratégico que se exige a los actores que buscan de buena fe crear confianza y llegar a acuerdos viables y significativos con un grupo criminal no tiene que ver tanto con la elección de las etiquetas (p. ej., si el grupo 'x' se describe mejor como un grupo criminal, guerrillero o rebelde), sino con cómo aprovechar la combinación de variables destacadas del grupo particular (el afán de lucro y el uso de la violencia son criterios centrales pero insuficientes). Así como las empresas de la lista Fortune 500 promueven de manera rutinaria una cultura y narrativa corporativa específica entre sus empleados, en las que se minimizan las ganancias y se enfatiza la misión y los valores, los grupos criminales suelen querer que sus seguidores, así como las comunidades, se sientan identificados con algo más grande. Reconocer esta realidad, especialmente evidente cuando los grupos criminales controlan territorios, economías y poblaciones, es fundamental para cualquier negociación seria.

Al profundizar en el arquetipo de grupo criminal, destaca la variedad más que la semejanza, tanto dentro como fuera de los casos de este estudio.

- En cuanto al *tamaño*, los grupos criminales van desde pandillas de barrio con cientos de miembros hasta cárteles transnacionales con miles de miembros.
- Con respecto a la *estructura*, abarcan desde operaciones altamente centralizadas, como los Extraditables en Colombia; operaciones deliberadamente fragmentadas o descentralizadas que se asemejan más a las franquicias; hasta confederaciones de grupos, como los Latin Kings en Ecuador y España, o las maras en el Triángulo Norte de Centroamérica y EE. UU. También destaca cómo algunos grupos criminales, a pesar de estar fuertemente jerarquizados, muestran altos niveles de desorganización y fungibilidad en su liderazgo (p. ej., las maras en El Salvador); y cómo algunos tienen altos niveles de democracia interna y procesos de toma de decisión por consenso (p. ej., las pandillas de motociclistas en los países nórdicos), mientras que otros no tienen ninguno (p. ej., los piratas en Bangladesh).
- En cuanto a la *sofisticación*, los grupos criminales pueden variar desde organizaciones de delincuencia brutal pero eficiente, capaces de mantener capturado al Estado de manera significativa y duradera, como la Cosa Nostra; a organizaciones brutales pero menos competentes como las que operan en Guerrero, México; hasta empresas unidimensionales parcialmente dependientes y fácilmente cooptable por terceros para su continua existencia.
- En el rango de *control territorial y poblacional*, los grupos examinados incluyen algunos que operan en áreas muy pequeñas; otros que controlan territorios extensos, llenan el vacío de gobernabilidad y logran una ventaja competitiva frente al Estado (p. ej., el Clan del Golfo en Colombia o las maras en El Salvador); y otros que no controlan ni el territorio ni la población (p. ej., los grupos de artes marciales en Timor-Leste).



- Con respecto a las cuestiones de *identidad*, algunos grupos criminales tienen una fuerte naturaleza colectiva debido sus orígenes, códigos de conducta y sentido de pertenencia: desde los lazos familiares en la mafia de la Cosa Nostra en Italia, las historia migración de los Latin Kings en España y Ecuador, hasta el orgullo motociclista de los Hells Angels y los Bandidos en Dinamarca y Noruega. Otros carecen por completo de estos elementos, ya que basan su asociación meramente en intereses económicos o en la coacción, como es el caso de los cárteles colombianos y mexicanos.
- En cuanto a las *modalidades de delincuencia y violencia* empleadas por los grupos criminales en los casos examinados, el rango abarca desde la extorsión hasta el secuestro, el asesinato, la minería ilegal, la producción de drogas y el tráfico de personas, estupefacientes y minerales preciosos. Sin embargo, no todos los grupos diversifican su portafolio de actividades ilícitas (p. ej., los piratas en Bangladesh se centran principalmente en el robo marítimo, el secuestro y el control de las zonas de pesca en nombre de sus patronos). De la misma manera, la intensidad de la participación en una actividad ilícita particular también varía (p. ej., mientras los cárteles mexicanos controlan la producción y el tráfico de drogas desde Colombia hasta los EE. UU., las pandillas urbanas en Jamaica, Belice, Trinidad y Tobago o Sudáfrica son, en su mayoría, operan localmente).
- Con respecto a los *objetivos del delito y la violencia*, algunos grupos afectan ampliamente a la sociedad, mientras que otros se centran en los miembros de grupos rivales, en los agentes del Estado (incluso por venganza o autoprotección) o en alguna combinación de estos.

La combinación particular de estas y otras características influye en la opinión pública, que es un factor determinante al decidir si se debe o no negociar con grupos criminales y, en caso de hacerlo, cómo debería hacerse. Entre más profunda y sádica sea la violencia del grupo, la opinión pública estará más en contra de cualquier negociación y, por tanto, el gobierno interesado se mostrará más reacio al riesgo de iniciar una negociación.

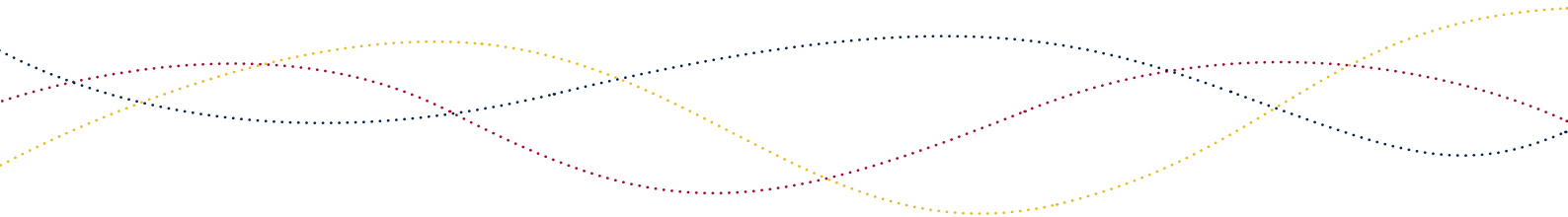
Naturalmente, lo mismo podría decirse de los grupos guerrilleros o rebeldes sádicos; pero hay una Si bien el público en Colombia, por ejemplo, puede haber demostrado ampliamente su desprecio a las FARC por sus acciones violentas, un gran segmento de la población aceptó la lógica de la negociación porque el resultado de la misma, que incluía, entre otras cosas, el desarme de los rebeldes a cambio de empoderamiento político, era inteligible. Por el contrario, ¿qué tipo de intercambio aceptable podía contemplarse y defenderse intuitivamente para la Cosa Nostra?

En este sentido, la motivación económica propia del arquetipo de los grupos criminales es, en sí misma, un obstáculo para el apoyo de la opinión pública. Es un problema que existe incluso en el contexto de un estancamiento mutuo entre ambas partes que, de otro modo, ayudaría a dar forma a la justificación pública para una negociación, y que se ve agravado en algunos momentos por la percepción o realidad de la captura del Estado.

Esta mentalidad pública doblemente antagónica es muy difícil de superar. Sin embargo, un esfuerzo de educación pública y una narrativa deliberadamente humanizadora sobre los miembros de los grupos criminales podrían cambiarla. Por ejemplo, una parte importante de los miembros que ingresan a grupos criminales suelen provenir de un entorno familiar abusivo y de condiciones de pobreza extrema y desesperanza. Otra parte de estos se involucran de forma coercitiva y se ven obligados a robar, mutilar y matar, reduciendo así sus opciones de salida del grupo. En teoría, el público podría sensibilizarse ante estas y otras realidades. Si se considera necesario y útil para explicar la decisión de negociar la reducción de la violencia con grupos criminales, se podría sensibilizar al público sobre estas y otras realidades. Sin embargo, incluso si la opinión pública cambia y ve a gran parte de los miembros de un grupo criminal con compasión - reduciendo así el primer obstáculo -, el segundo obstáculo permanecería: imaginar qué forma organizativa socialmente aceptable podría adoptar el grupo criminal.

Esto evidencia que el desafío de la negociación con grupos criminales combina problemas de realidad con brechas en el imaginario público, lo que supone una especie de tercer obstáculo. En las negociaciones con grupos guerrilleros o rebeldes, la expectativa general del público es que una vez que las negociaciones hayan concluido con éxito, el problema principal (p. ej., la violencia política) se resolverá. En cambio, en las negociaciones con grupos criminales, hay un vacío en el imaginario público, y en lugares donde los gobiernos y los políticos han negociado repetidamente acuerdos con grupos criminales para su beneficio personal (p. ej., para obtener votos en áreas marginadas), lo que domina es una presunción de negociación por interés propio más que público. Esto produce cinismo en lugar de posibilidades de paz o de reducción prolongada de la violencia.

Todos estos obstáculos, tanto los reales como los imaginarios, fomentan la desconfianza y el temor del público al riesgo moral. Sin embargo, la expectativa de soluciones definitivas en las negociaciones con grupos guerrilleros o rebeldes también puede ser errónea. Incluso los acuerdos comparativamente exitosos con tales grupos pueden estar acompañados o seguidos de más violencia, en lugar de una disminución de esta. Esto en la medida en que luego de las negociaciones pueden surgir grupos disidentes y ex militantes de grupos guerrilleros o rebeldes que se unen a grupos criminales o paramilitares, y pueden permanecer los vacíos en la presencia del Estado.



## Tipos de contextos en los que prosperan los grupos criminales

Los grupos criminales existen en todo el mundo, incluso en los lugares más pacíficos, democráticos y prósperos. Por ejemplo, este estudio incluye casos de negociación con grupos en Dinamarca, Noruega y España. En estos países, los grupos criminales rara vez recurren a la violencia (p. ej., Noruega tuvo un total de 35 homicidios en 2019). En contraste, en México se han registrado más de 30,000 homicidios anuales durante los últimos años, la mayoría atribuidos a grupos criminales y a la respuesta estatal relacionada.

La expectativa de negociación es más relevante, aunque poco propicia, en los lugares donde *prosperan* los grupos criminales, en contraposición de los lugares donde simplemente operan. Por lo general, estos son lugares en los que las instituciones son débiles, están ausentes o son abusivas. La legitimidad del Estado y su capacidad disuasiva o coercitiva es baja, lo que crea un ambiente especialmente atractivo para la corrupción, la impunidad, la actividad de grupos criminales y, en casos extremos, el reemplazo de funciones estatales clave. En consecuencia, a veces los grupos criminales controlan partes considerables del territorio y grandes segmentos de la población. Por ejemplo, México, El Salvador, Honduras, Brasil, Colombia, Trinidad y Tobago, Jamaica y Sudáfrica son lugares donde los grupos criminales gobiernan grandes áreas rurales o barrios urbanos pobres. Eso no significa que el Estado esté completamente ausente, sino que tiene puntos débiles o deficiencias, lo que genera mayores oportunidades y alcance para la actividad de grupos criminales.

Estas realidades son muy relevantes para afrontar el reto de negociar con grupos criminales. La capacidad no sólo de ofrecer incentivos, sino también de formular amenazas creíbles, es necesaria tanto para impulsar diálogos como para llevarlos a cabo. A no ser que se cuente con habilidades de negociación muy sofisticadas, sin incentivos acompañados presiones, hay pocas posibilidades de obtener resultados mínimamente defendibles. Incluso la aplicación de la ‘disuasión focalizada’, efectiva en muchas ciudades de EE. UU. para reducir la violencia de las pandillas, depende siempre de la confianza que se tenga en la capacidad de la institución a cargo de mantener el orden público.

Sin embargo, en los lugares donde los grupos criminales prosperan más, incluso niveles básicos de disuasión no son una opción. Contrario a ello, existe un margen discrecional de paz o violencia que permiten los grupos, en función de sus tácticas elegidas (y de sus capacidades para establecer equilibrios estables de poder frente a sus rivales). Por lo tanto, la capacidad de disuasión y coacción, una condición *sine qua non* para una negociación eficaz, a veces debe provenir de una parte externa, a través de aliados extranjeros u organismos intergubernamentales con la autoridad para sancionar, imputar y demás. Como alternativa a ello, el Estado puede posponer las negociaciones hasta renovar sus capacidades de disuasión o llegar a un acuerdo que cree un margen de maniobra para

un futuro fortalecimiento institucional, como lo hizo Colombia mediante sus conversaciones de 1990 con los Extraditables. Lo que sí es seguro, y se destaca en varios de los casos examinados, es que la negociación nunca debe concebirse como un reemplazo de la capacidad de disuasión del Estado.

## Formas en las que comienzan las negociaciones con grupos criminales violentos

Las negociaciones entre grupos criminales, o entre éstos y el Gobierno, pueden ser iniciadas por los propios grupos o por el Estado, sin embargo, suele iniciarlas un actor externo. De hecho, en los casos examinados, es sorprendente ver lo frecuente que es que la iniciativa provenga de un tercero bien intencionado, como un activista, un líder religioso, un equipo académico, una ONG o incluso un oficial de policía, a veces sin que participe ningún Gobierno directamente. En las negociaciones con los piratas de Bangladesh, fue un periodista con conocimiento de la región quien sugirió el proceso y se convirtió en su artífice y facilitador. En los casos de las pandillas en el estado de Guerrero (México) y el barrio de Gonzalez en Puerto España (Trinidad y Tobago), las autoridades religiosas tuvieron la iniciativa. En la mediación de Dinamarca con las pandillas de motociclistas, un abogado fue el primero en emerger como el actor clave, mientras que, en ambos casos en Haití, las ONG iniciaron el diálogo con las pandillas locales. Las mujeres, que a menudo actuaban entre bambalinas, también solían influir en impulsar las negociaciones.

La nobleza de la intención tendió a exceder la profundidad de la preparación en los casos examinados. Salvo algunas excepciones, hubo poca evidencia de un mapeo riguroso de actores, de búsqueda de datos, de análisis de intereses, de planificación de contingencias o de infraestructura de negociación que son comunes en el desarrollo y diseño de una negociación de paz moderna. En cambio, lo que destacó fue la capacidad idiosincrásica, a veces bastante notable, de mediadores o facilitadores neutrales para generar confianza y mostrar comprensión y empatía por las circunstancias del grupo criminal, a menudo aprovechando su reputación individual, habilidades y conocimiento de primera mano del contexto.

Ecuador fue el caso más atípico en términos de la dinámica de quién inició la negociación y el proceso de planificación de la misma. La negociación con grupos criminales fue un aspecto más de un proceso de transformación nacional mucho más amplio que, posiblemente, es una variable explicativa central de la percepción de éxito de dicho proceso. De 2007 a 2017, el país emprendió una amplia agenda de reformas a la ciudadanía y a las instituciones estatales, en la que el enfoque de seguridad pública pasó de un concepto centrado en la coerción a uno centrado en los ciudadanos. Se aprobaron nuevas leyes de porte de armas, y la policía se sometió a importantes reformas. El diálogo y los acuerdos alcanzados con grupos criminales (es decir, pandillas como los Latin Kings,

los Ñetas y los *Masters of the Street*) fueron parte de esta agenda más amplia, ya que el Gobierno de Rafael Correa (2007–2017) buscó activamente expandir la inclusividad de las instituciones estatales y reducir su carácter represivo, incluso frente a aquellas personas marginadas por la sociedad. Al observar esta transformación institucional más amplia, las pandillas llegaron a comprender que el Gobierno estaba dispuesto a trabajar seriamente para permitir su propia transformación de actores marginados a miembros legítimos de la sociedad.

No obstante, condiciones iniciales de negociación con este alcance y promesa son poco frecuentes y las negociaciones con grupos criminales reflejan con mayor frecuencia una mezcla esotérica de puntos de partida, lo que subraya la máxima de Hamlet que indica que “la preparación es todo”. A veces habrá un evento desencadenante (p. ej., un asesinato especialmente controvertido o dramático). Otras veces, el estímulo puede provenir de negociaciones en otros lugares. Por ejemplo, las negociaciones de El Salvador con las maras en 2012 llevaron a Honduras a considerar conversaciones similares con sus propios grupos. Asimismo, las negociaciones exitosas con los Latin Kings y los Ñetas en Barcelona tuvieron un efecto positivo de demostración frente a Ecuador. En otros casos, las negociaciones pueden ser iniciadas por un nuevo líder institucional comprometido con una visión diferente. En términos más prosaicos, una negociación puede comenzar simplemente debido a una oferta inesperada para conversar por parte del adversario, o una propuesta de un mediador interno. El simple poder de la sugerencia suele ser suficiente.

## Motivaciones y expectativas de grupos criminales en una negociación

El punto de partida de una negociación puede ser secreto o imprevisto, pero ¿qué circunstancias motivarían en última instancia a un grupo criminal a negociar y qué expectativas podría tener? Naturalmente, las respuestas varían de un caso a otro, pero una vez más se destacan más las similitudes que las diferencias con las negociaciones de paz. Esto puede explicarse en parte por el enfoque de este estudio en casos de negociación con grupos criminales en los que había un enfoque explícito o subyacente de consolidación de la paz o reducción de la violencia.

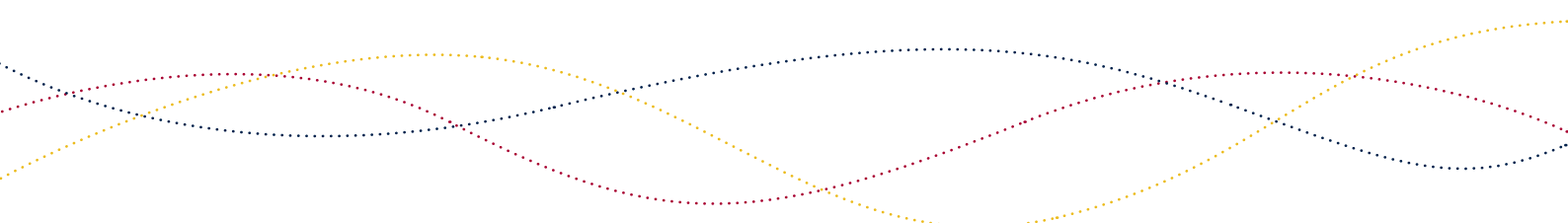
Las motivaciones que pueden identificarse en los casos examinados incluyen las condiciones miserables y el agotamiento de vivir en fuga, como con los piratas de Bangladesh; el miedo a las instituciones de seguridad del Estado, como en Jamaica; una oportunidad única, como el Clan del Golfo en 2017–2018 a raíz de las negociaciones de Colombia con las FARC; el desencanto con ese estilo de vida, como en muchas pandillas de ciudad; la presión familiar o comunitaria, como las maras en El Salvador o las pandillas de motociclistas daneses, en donde las esposas de algunos miembros habrían amenazado con no tener relaciones sexuales mientras permanecieran en la criminalidad; las malas condiciones carcelarias, como en Brasil; o cualquier combinación de estas u otras

motivaciones comunes, como un estancamiento perjudicial para ambas partes, el miedo a otros grupos violentos o la amenaza de ser prohibidos.

Una pregunta diferente pero relacionada tiene que ver con lo que los grupos criminales esperan obtener o alcanzar en la negociación. Esto por un lado tiene que ver con los motivos para negociar y por otro, con lo que perciben que pueden lograr obtener de su contraparte en la negociación (dado que algunos grupos llegan a las conversaciones relativamente débiles y otros fuertes). La diversidad de demandas o peticiones en los casos examinados fue multifacética, y a menudo incluía uno o más de los siguientes aspectos:

- Legalización (p. ej., las maras en El Salvador),
- Paso seguro a través de territorios rivales para los miembros del grupo o para los miembros de la comunidad que viven bajo el control del grupo (p. ej., las conversaciones de Lyari en Pakistán),
- Cese el fuego temporal (p. ej., la tregua de las pandillas en Jamaica),
- Trabajos o pasantías (p. ej., negociaciones en Belice),
- Concesiones legal (p. ej., negociaciones entre el Gobierno colombiano y los el Clan del Golfo),
- Derecho de asociación (p. ej., las pandillas en España),
- Mejores servicios públicos para comunidades marginadas (p. ej., las negociaciones con pandillas en Brasil),
- Reconocimiento cultural y de identidad (p. ej., pandillas de artes marciales en Timor-Leste),
- Fin de las formas humillantes de arresto (p. ej., las pandillas de motociclistas en Noruega),
- Oportunidades de educación y capacitación (p. ej., los Latin Kings y los Ñetas en Ecuador),
- Fin de la extradición (p. ej., la negociación de Colombia con los Extraditables),
- Suspensión de arrestos o reformas de las leyes e instituciones contra el delito (p. ej., la *Trattativa Stato-Mafia*).

Comprender las motivaciones y expectativas de un grupo criminal de antemano y con la máxima precisión es sin dudas fundamental en una negociación. Sin embargo, los objetivos tenderán a cambiar a medida que avancen las negociaciones, ya sea por presiones internas, nuevas expectativas o ajustes tácticos.



## Motivaciones y expectativas de los gobiernos y otros actores

Los casos examinados cubren una amplia gama de contrapartes en una negociación. Hay negociaciones en las que el gobierno, las instituciones estatales o alguna combinación de estos son las principales contrapartes. Pero también hay casos en los que un Gobierno 1) nombra o designa a un agente para que actúe en su nombre, 2) acepta un negociador o mediador autodesignado, o 3) se abstiene de entablar relaciones directas pero le consulta regularmente o recibe reuniones informativas de cortesía de quienes median o negocian directamente. En otros casos, simplemente se pasa por alto al Gobierno.

Cuando el Gobierno, las instituciones estatales o ambos estuvieron directamente involucrados en la negociación o actuaron en un formato de consulta con quienes estaban involucrados, las motivaciones observadas, en ocasiones, coincidieron con las del grupo criminal y más allá del afán general por reducir la violencia, incluyeron oportunidades inesperadas. Tal fue el caso de la tregua de pandillas durante la pandemia de COVID-19 en Ciudad del Cabo; el agotamiento de opciones políticas alternativas, después de años de políticas de mano dura insatisfactorias como en El Salvador y Honduras; el interés en una mayor aplicación de la ley, como en Dinamarca; una agenda de transformación social más amplia, como en Ecuador; y la insistencia del público o de la comunidad para que existiera una negociación, como el caso de Lyari en Pakistán.

En los casos en los que el Gobierno o las instituciones y funcionarios estatales solo fueron consultados e informados sobre el proceso, las motivaciones tendieron a ser más personalizadas. Abarcaban un sentido de deber moral o religioso, compasión por los miembros del grupo criminal, simpatía por una comunidad afectada o una combinación de estos. Dichos casos correspondían principalmente a aquellos en los que la negociación fue iniciada o facilitada por un solo mediador ejemplar, como en Bangladesh (periodista), Dinamarca (abogado), Haití (ONG) y el caso González en Trinidad y Tobago (clérigo).

En cuanto a las expectativas, se observa un amplio espectro de objetivos en los casos en que el Gobierno, las instituciones y funcionarios estatales participaron como negociadores o como directores. Estos incluyeron desde el alto el fuego temporal hasta la desmovilización, el desarme, la cooperación de las fuerzas del orden público, el fin de la naturaleza clandestina del grupo, el restablecimiento de los servicios públicos, la divulgación de cementerios ocultos y la terminación de delitos específicos como la extorsión o el reclutamiento forzado.

Lo sorprendente en todos los casos es que el Gobierno y los actores estatales estuvieron involucrados directa o indirectamente en las negociaciones con los grupos criminales 1) no solo cuando el Estado era comparativamente más fuerte, como en Noruega y Dinamarca, sino también cuando era comparativamente más débil, como en Colombia

(con los Extraditables) o El Salvador y Honduras (con las maras); y 2) no solo cuando sus expectativas y agenda eran ambiciosas y de amplio alcance, como las negociaciones de Ecuador para transformar y legalizar las pandillas, sino también cuando eran modestas y estrechas, como en Jamaica. Naturalmente, estas variables de fuerza/debilidad y ambición/moderación influyen fuertemente en los resultados. Sin embargo, también influyen otras variables, entre ellas el conocimiento metodológico y los recursos desplegados en la negociación misma.

## Formato y gestión de las negociaciones

El éxito o el fracaso de cualquier negociación compleja puede depender significativamente de su planificación. El [diseño de procesos](#) suele percibirse como un asunto meramente técnico y, por lo tanto, comparativamente de menor importancia, pero es indispensable para una negociación viable y la posibilidad de un eventual acuerdo e implementación. De hecho, *cómo* se diseña y gestiona una negociación merece tanto tiempo y atención de las partes como la esencia de *qué* se está negociando. Las variables clave de un buen diseño incluyen, entre otras, las siguientes:

- Establecer claramente el objetivo final de la negociación;
- Acordar una agenda delimitada y precisa y un conjunto de reglas de procedimiento.;
- Definir la composición de las delegaciones y la ubicación y frecuencia de las sesiones de negociación;
- Prever equipos de soporte técnico y operativo sólidos y soporte de expertos;
- Fomentar las medidas unilaterales y bilaterales de construcción de confianza;
- Aclarar el alcance y la función de los facilitadores, mediadores y garantes; y
- Crear procedimientos de confidencialidad interna y cualquier comunicación externa o participación pública.

En la mayoría de los casos examinados, la ausencia de respaldo público en la negociación conllevó fallas en el diseño del proceso. El pequeño margen de maniobra de las partes a menudo frenaba cualquier posible expansión o evolución del proceso. Otro factor fue la falta de apoyo en el área de mediación por parte de ONG globales especializadas, instituciones multilaterales y gobiernos extranjeros que habitualmente están presentes en las mesas y los pasillos de las negociaciones de paz comunes (tanto secretas como públicas). Esta falta de apoyo y participación produce una serie de errores evitables y hace que sea mucho menos probable que surjan y sobrevivan negociaciones de paz con grupos criminales, avancen hacia acuerdos viables y bien estructurados, o tengan éxito en la implementación. Esta investigación revela que, de hecho, la ausencia de apoyo también podría informar prácticas de negociación con todo grupos violentos.

Cuando el Gobierno o las instituciones estatales participan formalmente en conversaciones con grupos criminales (o incluso guerrilleros o rebeldes), el reconocimiento legal suele surgir como una cuestión fundamental. Pueden haber sido formalmente



designados como grupos terroristas y estar sujetos a prohibiciones nacionales o internacionales que limitan la posibilidad de entablar negociaciones o incluso reuniones como consecuencia del gran repudio de la opinión pública existente. Por lo tanto, tiende a prevalecer uno de dos enfoques: las conversaciones directas pero secretas o la delegación en uno o más terceros confiables para la negociación. La elección depende de la autoevaluación que haga el Gobierno o la institución de sus intereses políticos, legales o estratégicos, incluido el reconocimiento del nivel de popularidad pública que éste tenga.

Siempre que no sean expuestas, las **conversaciones secretas**, hasta cierto punto, eluden el desafío del reconocimiento legal y permiten un espacio más seguro para el desarrollo de la confianza entre las partes, al tiempo que ayudan a prevenir el sabotaje anticipado por partes externas y eventos desestabilizadoras por parte de la opinión pública. Sin embargo, la confidencialidad tiene sus costos, como se destaca en los casos examinados. Por ejemplo, su preparación tiende a ser operativamente compleja, ya que requiere medidas logísticas especiales que las negociaciones públicas pueden no incluir, como el transporte encubierto de las partes, la disposición de lugares secretos para reunirse y la suspensión formal de las órdenes de arresto y captura (aunque esto último fue sorprendentemente poco común en los casos examinados). Además, debido a que las conversaciones secretas necesariamente involucran a un pequeño número de personas y, por lo tanto, excluyen a actores importantes de la participación directa, la legitimidad y la sostenibilidad política de los resultados pueden ser más vulnerables a las críticas si los resultados finales salen a la luz del público, ya sea intencionalmente, como en Dinamarca, o por la divulgación accidental o por terceros, como en El Salvador. No obstante, la confidencialidad es a veces una necesidad si se quiere llevar a cabo algún tipo de conversación.

Cuando la delegación a terceros de confianza es la opción preferida, es posible que el proceso también deba ser secreto. Sin embargo, la forma en que comienza una negociación y su aspecto cuando finaliza rara vez es el mismo: ya sea en términos del cambio entre la confidencialidad y la publicidad, como en Belice, donde la negociación y su acuerdo se hicieron públicos solo en la etapa final; la cantidad de actores involucrados, como en Trinidad y Tobago (González), donde la cantidad de pandillas que querían ser parte de la tregua creció con el tiempo; la secuencia y diversidad de actores involucrados, como en Ecuador y España, donde los procesos involucraron desde académicos hasta policías, abogados, periodistas y políticos; la mezcla de formatos de negociación directa e indirecta, como en Bangladesh; y los resultados de otras variables del proceso.

Dada la naturaleza y características de los grupos criminales, los dilemas de seguridad son especialmente relevantes, no solo para los negociadores gubernamentales, mediadores y observadores externos que pueden ser objeto de amenazas o violencia durante o después de las conversaciones, sino también para los grupos criminales participantes. En todos los entornos donde más de un grupo criminal estaba activo en el área relevante, el grupo involucrado en las conversaciones temía acordar una reducción de la violencia con el Gobierno o la comunidad y quedar vulnerable frente a otros grupos que buscan aprovechar el cese al fuego y realizar ataques. Estos temores y riesgos de seguridad afectaron las negociaciones en El Salvador, Honduras, Jamaica y Sudáfrica (tregua

durante la pandemia de COVID-19). Pero independientemente de los detalles del caso, ciertas acciones como delimitar un perímetro de protección, garantizar un transporte seguro, usar lugares de reunión reservados y medidas similares, suelen ser requisitos para generar una sensación general de seguridad en conversaciones secretas o de alto riesgo, como se refleja en varios de los casos estudiados.

Sin embargo, los tipos de sabotadores y riesgos son más amplios de lo que muchos imaginan. Por ejemplo, los sabotadores de una negociación pueden provenir fácilmente de los grupos criminales involucrados y sus facciones disidentes como de otros grupos criminales, guerrilleros o rebeldes que operan en el área. También pueden surgir sabotadores considerables dentro de la comunidad empresarial, como los magnates de la industria pesquera en Bangladesh que utilizan bandas piratas para proteger sus territorios marítimos, obligando a los pescadores a aceptar salarios bajos y condiciones de vasallaje. Los sabotadores también pueden aparecer dentro del sistema político, como partidos políticos rivales o facciones institucionales, como en las negociaciones de las maras en Honduras y la tregua nacional entre pandillas en Trinidad y Tobago. Estos pueden incluso provenir de instituciones rivales de la fuerza pública: en Noruega, aunque el diálogo con las pandillas de motociclistas fue exitoso, algunas unidades de la policía buscaron activamente socavar este mecanismo. De manera similar, los actores internacionales que se oponen a las negociaciones pueden convertirse en sabotadores o al menos en obstáculos importantes en las negociaciones (p. ej., las objeciones de la Administración de Control de Drogas de EE. UU. respecto de la negociación de El Salvador con las maras).

La capacidad de prevenir o gestionar los riesgos de fragmentación interna de los grupos criminales es limitada para cualquier Gobierno o tercero en la negociación, sin embargo, la existencia de tales riesgos debería ser una consideración crucial para decidir si entablar negociaciones y cómo hacerlo. En algunos de los casos examinados, el Gobierno o un tercero tomó medidas para reducir el riesgo de fragmentación. Por ejemplo, para prevenir la subversión del proceso y preservar las posibilidades de implementación en el futuro, el Gobierno de Colombia exigió un video de Otoniel, el máximo líder del Clan del Golfo, en el que afirmara su compromiso con las negociaciones. Al mismo tiempo, algunos tipos de fragmentación (p. ej., entre moderados y radicales) ocurrirán de forma natural y sin necesariamente obviar el esfuerzo de negociación. En Ecuador, casi el 30 % de los miembros de la pandilla no aceptaron los términos del trato y continuaron en la violencia y la criminalidad, mientras que algunos incluso se unieron a grupos criminales transnacionales que luego se extendieron por el país, sin embargo, eso no excluyó los importantes resultados en la reducción y transformación de la violencia que se lograron y mantuvieron con la mayoría de sus integrantes.

En cuanto al formato, algunos de los casos examinados se parecían más a un diálogo abierto o un proceso de negociación permanente que a una negociación tradicional. Los ejemplos incluyen el esquema de diálogo especial de la policía de Oslo con las pandillas de motociclistas y el proceso de participación de varias pandillas de la ONG humanitaria internacional en Haití. Estos modelos contrastan con la mayoría de los casos examinados, en los que, como las conversaciones por la paz clásicas, la negociación

era un medio para lograr un fin, no un fin en sí mismo, y se esperaba que culminara en un acuerdo formal que marcara el paso a la implementación (independientemente de si el acuerdo contempla mecanismos de diálogo y solución de controversias para la fase de implementación). La diferencia es significativa. El primer enfoque se basa en la lógica de ‘gestión del problema’, que puede ser apropiada como parte de una estrategia más amplia frente a la violencia de los grupos criminales; por el contrario, el segundo apunta a algún tipo de conclusión de modo tal que, independientemente de cualquier cambio beneficioso en la mentalidad o los hábitos que puedan ocurrir en el camino, la imposibilidad de llegar a un acuerdo pone fin a la negociación.

En cualquier escenario, cuando el proceso de negociación o el mecanismo de diálogo debe hacerse público, es indispensable una estrategia de comunicación y divulgación eficaz. Las negociaciones con cualquier grupo criminal, si se dan a conocer a la opinión pública, están destinadas a producir una controversia sustancial. Esto se debe en gran medida a que tales grupos normalmente han causado mucho sufrimiento y han sido denigrados durante mucho tiempo (p. ej., las maras en El Salvador y Honduras). Asimismo, como se observa en muchos de los casos, la corrupción generalizada que socava la confianza pública en la política y las instituciones estatales también pueden perjudicar el apoyo a las negociaciones con grupos criminales, manchar las iniciativas y alimentar teorías de conspiración sobre éstas. Por ejemplo, los involucrados en las negociaciones de Jamaica advirtieron contra el involucramiento visible de los políticos con los grupos criminales participantes ante la ausencia de nada menos que la promesa de la desmovilización total o el desarme.

Siempre que se haga a través de los portavoces adecuados, una narrativa pública simple pero persuasiva sobre el qué, cómo y por qué de las negociaciones o su resultado es vital. Sin embargo, también lo es el acercamiento privado a actores influyentes pero excluidos de las negociaciones que, por razones prudenciales, pueden necesitar conocer de las conversaciones desde su inicio. La participación de la comunidad en una etapa inicial también puede ser previsiva, como en las negociaciones de las pandillas en Sudáfrica (Westbury) y en ambas treguas en Trinidad y Tobago. Por otro lado, hacer explícito que ciertas concesiones legales no son una opción (como se refleja en varios casos) puede ayudar de manera similar a mitigar la opinión adversa, especialmente si el público está más acostumbrado a ver a los políticos entregar dádivas a grupos criminales a cambio de su cooperación en contiendas electorales.

Ante la necesidad, surgieron muchas innovaciones procedimentales en los casos examinados. Se destacan tres ejemplos especialmente interesantes. Primero, en Ecuador y España, miembros respetados de la comunidad académica tuvieron una función directa e importante en el diseño y ejecución de las negociaciones con las pandillas y, entre otras cosas, mediaron las expectativas entre el Gobierno y las pandillas, y asesoraron a estas últimas sobre caminos realistas hacia la reintegración social. En general, su participación ayudó a reducir los riesgos políticos del proceso, aportó rigor analítico, aumentó la neutralidad y la confianza, y garantizó un sofisticado seguimiento y uso de datos y evidencias. Una segunda novedad en los casos examinados fue el uso deliberado de actos simbólicamente poderosos durante el proceso de negociación. Los ejemplos incluyen la

quema de banderas de pandillas en Sudáfrica (Westbury), declaraciones televisadas y compromisos públicos en Dinamarca y Jamaica, y un almuerzo publicitado con el Presidente de Ecuador tras la legalización de las pandillas. Una tercera innovación interesante fue el uso de la música, el arte, la danza, la cultura y el deporte (p. ej., partidos de fútbol organizados y jugados entre antiguos rivales) para generar confianza, aumentar el compromiso y facilitar el proceso general de negociación en momentos críticos. Estas y otras tácticas ingeniosas compensaron en parte la notable falta de apoyo en el campo de la mediación por la paz.

## Equilibrio entre los intereses y las demandas de las víctimas y los responsables

Los intereses de las víctimas ocuparon un segundo plano en algunos casos, aunque rara vez estuvieron en primer plano. Aún menos prominentes fueron las señales de consideración activa de la teoría, la práctica y las lecciones aprendidas de la justicia transicional, a pesar de ser una expectativa creciente en los acuerdos de paz modernos. Al igual que la ausencia del sector de mediación de paz, la ausencia de expertos en justicia transicional en las negociaciones con grupos criminales puso al descubierto riesgos adicionales y posibilidades inexploradas en los casos examinados, sobre todo para las víctimas.

Como término técnico, la justicia transicional se refiere a cómo las sociedades se enfrentan a un legado de violencia y atrocidades masivas y de qué manera, en particular cuando salen de una guerra civil o de un régimen autoritario. Al mismo tiempo, sus ideas clave (p. ej., la necesidad de equilibrar el castigo y la prevención, la atribución de responsabilidades y la reconciliación) y sus mecanismos clave (p. ej., amnistías condicionales, investigación, órganos para la búsqueda de la verdad, compensaciones a las víctimas, procesos de prohibición, sanciones penales, condenas suspendidas y reducidas, justicia restaurativa, monumentos y memoriales de la paz, programas de sanación y rehabilitación) también se pueden aplicar a los entornos de negociación, aunque con limitaciones obvias y mayores, ya que las opciones no pueden decidirse unilateralmente, sino que deben acordarse entre las partes hostiles.

Aunque la atención a los intereses y derechos de las víctimas fue mínima en los casos examinados, no estuvo ausente. En negociaciones muy localizadas con grupos criminales, los negociadores desarrollaron formas de responder, al menos parcialmente, a las necesidades y demandas de las víctimas, a veces de forma preventiva, otras veces en respuesta a las crisis causada por la violencia. Por ejemplo, en Jamaica, el líder de una pandilla le devolvió su propiedad a una mujer víctima de robo como resultado de la intervención del mediador, y el responsable fue castigado en el contexto de las negociaciones de cese al fuego para demostrar a la comunidad el alcance de los beneficios que podían esperar de una tregua. En algunos barrios ecuatorianos, se llevó a los expandileros a disculparse con sus víctimas. Asimismo, en Westbury (Sudáfrica), las disculpas y los mecanismos de justicia restaurativa figuraron en el proceso y el resultado negociado.

No obstante, la mayoría de las víctimas no participaron directamente en las negociaciones con y entre grupos criminales, y tampoco se les brindó compensación material o de otro tipo, individual o colectivamente, como parte de la negociación. Sin embargo, es importante señalar que los afectados por la delincuencia violenta, tanto directa como indirectamente, no son solo víctimas pues estos también pueden ser agentes importantes en el proceso, actuando como activistas por la paz, intermediadores entre bastidores, aliados de negociación, mensajeros y más, como se destacó en muchos de los casos. Alternativamente, las comunidades victimizadas también pueden acabar con una negociación, como en las negociaciones de El Salvador y Honduras con las maras, donde las víctimas del delito y sus defensores criticaron ferozmente las negociaciones y cualquier perspectiva de concesiones legales.

En cuanto a los grupos criminales, se ha observado cómo en los casos sus demandas legales iban desde lo más limitado (como mejoras a las condiciones carcelarias en Brasil) hasta lo más amplio (como la iniciativa de la Cosa Nostra para lograr cambios en las leyes criminales en Italia o las demandas de amnistía del Clan del Golfo en Colombia). Una explicación estructural de la variación es que cuanto más está dispuesto o se espera que un grupo ceda en la negociación, mayores son sus demandas de concesiones legales, y viceversa. Por ejemplo, en igualdad de condiciones, las demandas de concesiones de un grupo criminal serán mayores cuando se espera que se desmovilicen y desarmen al finalizar una negociación, en lugar de permanecer armados como parte de una tregua temporal. Sin embargo, el alcance posible de concesiones legales también es una función de 1) el grado de libertad de los líderes del grupo (el hecho de ya estar en la cárcel o bajo arresto tiende a ser inconveniente), 2) su capacidad para perpetrar o amenazar de manera creíble con violencia constante (solo disuadida en parte por el encarcelamiento y el arresto de grupos criminales especialmente poderosos) y 3) la fuerza relativa del Estado y sus instituciones para hacer cumplir la ley.

Estos factores ayudan a explicar por qué los gobiernos y las instituciones públicas en varios casos no sintieron la necesidad de ofrecer concesiones legales (p. ej., Jamaica y Dinamarca), ya que insistieron en que continuarían investigando, arrestando y procesando a los miembros del grupo criminal cuando fuera necesario, a pesar de los compromisos asumidos por los grupos criminales para reducir la violencia o acatar el cese al fuego. Esta falta de indulgencia por delitos graves, como los homicidios, podría haber resultado en el repudio de los grupos criminales a las negociaciones, pero sorprendentemente eso no sucedió en ningún caso. En cambio, la negación de la indulgencia permitió al Estado apoyar las negociaciones al prevenir o neutralizar las quejas públicas o los temores de que las capacidades disuasorias clave de las fuerzas del orden público se vean socavadas, vaciadas o corrompidas debido a la negociación. La postura rigurosa también sirvió como un contraataque eficaz a los ataques morales sobre la amnistía para asesinos.

Sin embargo, para la gran cantidad de casos en los que es necesario un mínimo de concesiones legales en una negociación con grupos criminales, la justicia transicional nos enseña que las condicionalidades (con sistemas de monitoreo que las acompañan) pueden servir como mecanismos de compromiso efectivos. Específicamente, los

acuerdos sobre concesiones legales son más efectivos cuando se establecen claramente 1) condiciones de elegibilidad, como decir la verdad, peticiones de perdón, contribuir a la reparación a las víctimas o desmovilizarse, y 2) condiciones de retención, de manera que el incumplimiento resulte en la revocación del beneficio legal. Este enfoque reduce el riesgo de que el grupo criminal le reste importancia a la implementación del acuerdo, ya que los beneficios negociados pueden eliminarse.

Idealmente, las condicionalidades deberían complementarse con planes adecuados de rehabilitación y reintegración. Los programas de reintegración que ofrecen empleo legal y apoyo psicosocial a ex delincuentes pueden ser especialmente clave para determinar el éxito de la reducción de la violencia y la criminalidad (tanto con grupos criminales como guerrilleros o rebeldes). Sin embargo, en varios de los casos examinados hubo una marcada incapacidad para generar suficientes puestos de trabajo y apoyo para los miembros del grupo criminal, debido no solamente a los recursos limitados, sino también aparentemente al temor a la reprimenda de la opinión pública.

En general, una mayor atención a los intereses de las víctimas, uno de los énfasis centrales de la justicia transicional, podría haber producido mejores resultados en muchos casos. De hecho, a menos que la implementación de un acuerdo con los grupos criminales se complemente con la atención, el apoyo o la compensación potenciales para las víctimas individuales y colectivas, lo que implica un diálogo significativo con ellos, el apoyo de las víctimas y del público a la indulgencia y la negociación con el grupo criminales, como es de esperar, se verá muy afectado. En este sentido, las negociaciones de paz representan una oportunidad importante para fomentar las capacidades organizativas más sólidas de la comunidad, como en Trinidad y Tobago (González), y por lo tanto podrían ser un objetivo paralelo significativo de las negociaciones, especialmente cuando la comunidad ha sido severamente afectada e intimidada por la violencia, los activistas sociales han sido asesinados y la atmósfera de temor ha destrozado el tejido social.

## Posibles resultados de las negociaciones

Al igual que con las otras dimensiones analizadas de la negociación con grupos criminales, los resultados fueron amplios y reflejan variables como el equilibrio de poder de los actores involucrados, sus habilidades de negociación y capacidad para neutralizar a los saboteadores, y otros elementos antes mencionados. Sin embargo, la variedad de resultados también refleja la variación en el alcance de las metas y los objetivos en todas las negociaciones y, a veces, dentro de cada una de ellas. Algunos procesos involucraron grandes metas, como el fin de formas particulares de criminalidad o la transformación de grupos criminales, mientras que otros se enfocaron en objetivos más limitados, como la reducción temporal de la violencia. Sin embargo, respecto del diseño, *todas* las negociaciones examinadas buscaron reducir la violencia de alguna manera, ya sea en todo el país, como en El Salvador con las maras, o incluso en unos pocos kilómetros de un vecindario, como en los casos haitianos.

Al evaluar los resultados, es importante comprender que los objetivos tanto para los grupos criminales como para cualquier Gobierno o tercero evolucionan con frecuencia durante el proceso de negociación. Los mediadores y las partes en conflicto no pueden predecir de manera integral y desde el principio lo que es factible o está destinado a suceder y, por lo tanto, no pueden establecer completamente qué objetivos vale la pena perseguir o no. En este sentido, existe una dimensión repetitiva irreductible en cualquier negociación; todas están sujetas a innumerables contingencias y posibilidades, tanto dentro como fuera de la mesa de negociación. Por tanto, el fracaso en la consecución de resultados satisfactorios no puede explicarse de forma casual, posteriormente, como un resultado inevitable y predecible.

En los casos examinados, los resultados de mayor alcance fueron los de España y Ecuador, donde los grupos se transformaron en asociaciones legales, y muchos de sus miembros no volvieron a participar en actividades violentas y delictivas como resultado de los acuerdos alcanzados. En Ecuador, el proceso de negociación y transformación de las pandillas callejeras en asociaciones legales fue notablemente más integral, multisectorial y metodológicamente riguroso. Su plan de transformación e integración de diez años incluyó la prestación de educación y oportunidades de empleo legal a los miembros del grupo, la creación de centros de rehabilitación y el uso del significativo acercamiento al público para generar una amplia confianza. El proceso también fue facilitado por el crecimiento del PIB, impulsado por el auge de las materias primas, que le dio al Estado los recursos para financiar este esfuerzo durante muchos años y mitigar las presiones de otros sectores para dedicar dichos recursos a otro sector.

Otros casos de resultados predominantemente positivos incluyen los de las pandillas de motociclistas en Dinamarca y Noruega, que produjeron una reducción duradera de la violencia, así como mecanismos innovadores de resolución de disputas que afianzaron este logro de manera crítica. En muchos otros casos, los acuerdos negociados, incluso cuando se concretaron, fueron importantes, pero más limitados en sus resultados, independientemente de la meta original. En su mayoría consistieron en un cese al fuego temporal y una reducción de la violencia que duró algunos meses o años, como en Belice y Guerrero, México. También hubo casos, como el de Bangladesh, en los que las bandas piratas que negociaban con el Gobierno se desvincularon de la piratería en un porcentaje muy alto, aun cuando el estado cumplió solo algunos de sus compromisos y surgieron nuevos grupos en la zona.

En la gran mayoría de los casos examinados en esta investigación, los grupos criminales no estaban dispuestos a aceptar un desarme total o significativo. En la medida en que se entregaban las armas, tendían a ser pocas y obsoletas. Una explicación para lo anterior fue el temor predominante de ser atacados por disidentes, traidores o grupos criminales que no participaron en las negociaciones. El desarme significativo solo podría convertirse en realidad si el grupo aseguraba condenas de prisión menos severas (p. ej., los Extraditables en Colombia), si el grupo se transformaba completamente en una entidad legal (p. ej., los Latin Kings y Ñetas en España y Ecuador) o si las condiciones para seguir siendo un grupo criminal eran tan hostiles que cualquier alternativa parecía más beneficiosa (p. ej., los piratas de Bangladesh).

Sin embargo, incluso las negociaciones con objetivos más limitados como las treguas provisionales entre grupos criminales pueden resultar ventajosas ya que, además de brindar cierto alivio de la violencia y una mayor libertad de movimiento y mecanismos de adaptación para las comunidades locales, estas treguas pueden cambiar positivamente las expectativas de las partes afectadas y demostrar que pueden llevarse a cabo diferentes modos de resolución de disputas y coexistencia. También pueden crear un sentido positivo de unión entre los ciudadanos comunes, funcionarios gubernamentales o miembros de grupos criminales, inculcándoles la visión y los métodos necesarios para lograr una realidad menos violenta. Algunos de estos beneficios pueden perdurar incluso cuando una tregua llega a su fin, como sucedió en Trinidad y Tobago (Gonzalez).

Algunas negociaciones, como en Bangladesh y Noruega, arrojaron otros resultados interesantes, como una mayor cooperación de ex miembros de grupos criminales con las fuerzas del orden público para capturar a desertores o miembros disidentes que infringieron los términos del acuerdo o miembros de grupos rivales. En Sudáfrica (Westbury), esto se extendió para facilitar la colaboración de las comunidades locales con la fuerza pública de una manera que redujo el estigma y el riesgo de ser considerado como informante y de enfrentar represalias por parte de los grupos criminales. Este tipo de enfoques se refuerzan aún más cuando se combinan con el diálogo comunitario, las políticas de intervención temprana y los programas de interrupción de la violencia.

Por supuesto, no todas las treguas y alto el fuego temporales incluyen tales medidas ni producen resultados positivos. Por ejemplo, la paz puede ser simplemente una pausa temporal en la violencia que se logra a discreción de los grupos criminales, lo que permite que las comunidades locales tengan un momento para escapar de los estragos de la violencia, pero dejándolas dependientes y a merced de los grupos criminales (y alejadas del Estado). De otra parte, la naturaleza efímera del apoyo socioeconómico del Gobierno puede frustrar a los miembros del grupo criminales, como en Belice; mientras que, al mismo tiempo, el acuerdo de adoptar respuestas policiales menos duras puede enfurecer a las comunidades afectadas, como en El Salvador. Es tan probable que esto cree una desconfianza duradera como que motive el deseo de intentar negociar un mejor acuerdo. Esto puede resultar muy costoso para los políticos y otros agentes que a veces patrocinan las conversaciones, en términos de capital político, perspectivas de reelección, avance en la carrera y autoridad.

La negociación de mecanismos de monitoreo y cumplimiento podría haber ayudado a mejorar los resultados en algunos casos, pero rara vez se incluyeron en los acuerdos. En ocasiones, como en las treguas entre pandillas en Sudáfrica (Westbury) y Jamaica, se podrían establecer mecanismos de resolución de disputas y sistemas de monitoreo. En Dinamarca y Noruega, donde la delincuencia es la excepción, la aplicación de la ley ya es muy eficaz, por lo que las nuevas medidas especiales de cumplimiento eran elementos innecesarios del proceso de diálogo. Sin embargo, en otros lugares, la ausencia de mecanismos de monitoreo y cumplimiento efectivos fue una gran vulnerabilidad.



Ante la falta de mecanismos de monitoreo y cumplimiento complementarios a lo acordado, las comunidades, los mediadores y, a veces, los propios grupos criminales pueden buscar otras formas de comprometerse para mejorar la credibilidad y la aplicabilidad de los acuerdos. En la tregua de pandillas en Jamaica, esto incluyó una ceremonia de firmas celebrada en un estadio que fue cubierta por los medios; en Sudáfrica (Westbury) hubo promesas y declaraciones hechas por y para las comunidades locales; y en Haití, la ONG internacional para la paz y la inclusión social llevó a cabo celebraciones comunitarias semanales y ceremonias de recompensa que ayudaron a reducir la violencia. Cuando se combina con otras medidas, como peticiones de perdón, la justicia restaurativa, los programas de reintegración, los servicios de educación, la capacitación laboral y las oportunidades laborales legales para los miembros de grupos criminales y comunidades marginadas, la credibilidad del esfuerzo puede aumentar aún más, incluso sin la transformación del grupo ni la reducción duradera de la violencia.

Sin embargo, cabe señalar que, en varios de los casos examinados, los grupos criminales que aceptaron el cese al fuego no acordaron explícitamente renunciar a todas las actividades delictivas y muchos continuaron con la extorsión local, los robos y la venta de drogas al por menor (aunque las condiciones preexistentes en el terreno y su participación establecida en tales actividades a menudo determinaron cuánto intensificaron o redujeron las actividades a raíz del cese el fuego). Por ejemplo, en los meses posteriores al acuerdo de las maras en El Salvador, cuando la violencia disminuyó radicalmente, aumentaron la extorsión de las pandillas y el control de las poblaciones locales. En contraste, durante el alto el fuego temporal en Jamaica, ambos casos en Sudáfrica y ambos casos en Trinidad y Tobago, los robos violentos, las violaciones y la extorsión a veces también disminuyeron temporalmente.

En general, la capacidad de concluir con éxito las negociaciones y al menos cambiar temporalmente el comportamiento del grupo criminal tendía a ser más fácil en el caso de los grupos criminales cuyas rivalidades, antagonismos e intercambios violentos estaban motivados principalmente por cuestiones de honor. En los casos de las pandillas de motociclistas nórdicos, pero también en lugares como Sudáfrica (Westbury), la negociación fomentó cambios duraderos en el comportamiento de los grupos.

Por el contrario, cuando el tráfico de drogas era fundamental para las operaciones de un grupo, la modificación del comportamiento era mucho más difícil y los patrones diferenciales se desarrollaban en microescala, incluso dentro de los casos. Por ejemplo, en varios de los casos de América Latina y el Caribe, aquellos más involucrados en el tráfico de drogas fueron los más resistentes a los tratos, quienes en muchos casos se negaron a participar o desertaron. La explicación más plausible es que los riesgos que genera el narcotráfico u otras grandes economías ilícitas pueden ser mucho mayores que los relacionados con los microterritorios, el honor y las peleas por mujeres. Sin embargo, la aplicación de la ley con una sólida capacidad de disuasión puede superar las tendencias violentas y la falta de susceptibilidad respecto de los resultados negociados incluso en el tráfico de drogas. Por ejemplo, en EE. UU., los mismos grupos narcotraficantes mexicanos que crean condiciones de guerra en México se comportan de manera sorprendentemente pacífica, y rara vez recurren a los homicidios. En los países nórdicos,

los miembros de pandillas de motociclistas estaban involucrados en el tráfico de drogas, pero las acciones institucionales estimularon su interés en las negociaciones, ya que buscaban reducir el peso de la administración de la justicia sobre ellos, aun cuando no renunciaran a involucrarse en el tráfico de drogas.

Más allá de los resultados a nivel de grupo o sistema, los resultados positivos también pueden materializarse a nivel individual. Incluso si los grupos criminales se retiran de una tregua negociada o de un programa de reducción de la violencia, los pandilleros pueden adquirir valiosas técnicas de manejo de la ira y de conflictos. De hecho, incluso si el grupo no está desarmado, una mente puede desarmarse y reentrenarse lejos de la violencia como primera o única respuesta. Como la violencia puede producir efectos de contagio (muy parecido a un virus, según el trabajo influyente del Dr. Gary Slutkin), al desarrollar disruptores y permitir que los miembros individuales adopten patrones de comportamiento menos violentos, se pueden generar beneficios acumulativos y ciclos virtuosos. En los casos examinados, el enfoque de la enseñanza a los miembros, a menudo acostumbrados desde una edad temprana a la violencia y a la desobediencia de las reglas, a adoptar patrones de responsabilidad y no violentos fue un elemento intencional, entre otros, de los acuerdos de alto el fuego y reducción de la violencia en Timor-Leste y Jamaica.

Las respuestas de salud pública a la violencia crónica y de pandillas también pueden operar ante la ausencia de las negociaciones a nivel grupal examinadas en este documento. Existe una larga práctica de este tipo de enfoques desde Chicago hasta Los Ángeles, e incluso ciudades del Reino Unido y América Central y cuando estos se presentan en el contexto de acuerdos grupales más amplios, es probable que el liderazgo y la membresía de los grupos criminales sean menos propensos a actuar como sabotadores, y las dinámicas a nivel individual y grupal se pueden sincronizar y amplificar.

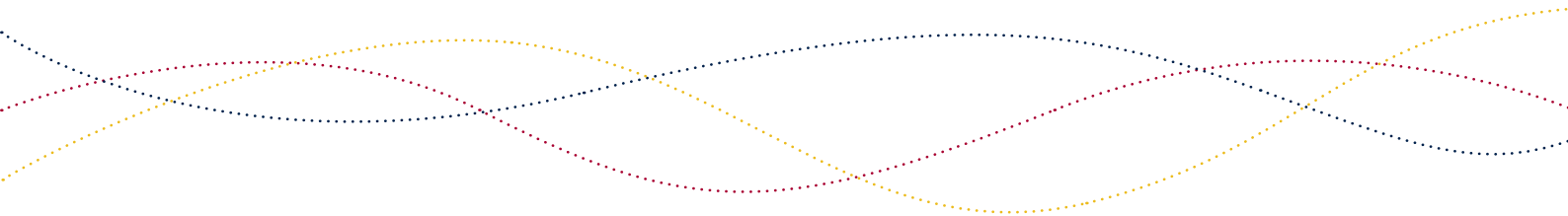
Los efectos secundarios negativos también son dignos de mención en algunos de los casos examinados. Por ejemplo, en Trinidad y Tobago (Gonzalez), un efecto colateral inadvertido de la mediación entre pandillas fue la formación de una alianza entre dos de las pandillas, quienes atacaron violentamente a un grupo rival y asesinaron a varios de sus miembros. Las negociaciones también pueden generar la fragmentación de grupos criminales con la ruptura de facciones enteras y, si bien esto puede permitir que algunos miembros salgan de las disputas y la violencia (al menos si hacen un trato con el Gobierno, como en Ecuador), también puede provocar más luchas y una mayor fragmentación entre los miembros que quedan, como en Guerrero, México.

La mayor preocupación de cualquier negociación con un grupo criminal es que el proceso pueda aumentar su poder a menos que se disuelva o transforme por completo. Ya sea que la contraparte de la negociación sea el Gobierno, la comunidad internacional, una ONG o algún otro tercero, las conversaciones otorgarán implícitamente al grupo criminal un nivel de reconocimiento y estatus, a menos que sean completamente secretas. Esto puede fortalecerlo frente a otros grupos criminales y poblaciones locales, y quizás incluso a políticos y agentes de la fuerza pública. Este fortalecimiento indeseable no implica que las negociaciones no deban llevarse a cabo, ya que la nueva dinámica o los

objetivos logrados pueden superar correctamente este efecto secundario problemático. Sin embargo, los negociadores deben ser conscientes de este efecto y actuar para mitigarlo (p. ej., al fortalecer las comunidades locales y la sociedad civil de manera intencional y continua, para que puedan contrarrestar mejor el mayor poder del grupo criminal).

Una preocupación similar es el riesgo moral de que los grupos criminales aprendan a incrementar la violencia para obtener recompensas repetidas de actores gubernamentales, políticos y empresarios, en la forma de contratos o donaciones del sector público o privado. Este es un resultado común de la complicidad con cualquier grupo armado; uno que pueda causar nuevos reclutamientos y acostumbrar a los actores políticos e instituciones enteras a depender de grupos criminales para obtener votos, pacificar temporalmente los vecindarios u obtener ingresos. Por lo tanto, los políticos pierden interés en pacificar genuinamente a las comunidades, reducir la criminalidad violenta, eliminar el dominio territorial de los grupos criminales y llevar a la zona un estado responsable, inclusivo y receptivo. En cambio, su interés pasa a perpetuar el control de un grupo criminal de las poblaciones y los territorios marginados. Estas alianzas tan problemáticas, aunque no son el foco de este estudio, pueden manchar los esfuerzos honestos de negociación.

En este sentido, cuanto más fragmentados y limitados sean el proceso y el resultado de la negociación, parecerá que hay más dádiva corporativista en cualquier acuerdo logrado y mayor será el riesgo moral. Sin embargo, el desafío radica en que es posible que los Gobiernos y terceros de buena fe - incluidos varios de los casos examinados- no cuenten con los recursos económicos y la capacidad para cumplir adecuadamente los acuerdos de buena fe con los grupos criminales que podrían ayudar a las áreas afectadas por la violencia. Una alternativa podría ser incorporar herramientas sistémicas para sancionar a los políticos y otras personas que podrían verse tentadas a utilizar las negociaciones para cooptar a los grupos criminales con fines electorales y de patrocinio. Cualquier alianza revelada de este tipo no solo debería llevar a las personas a la justicia, sino que también debería aplicar sanciones al partido político al que pertenecen, como ocurrió con la ley de “sillas vacías” de Colombia que surgió a raíz del escándalo de Parapolítica.



## Conclusiones y recomendaciones

El hecho de que las negociaciones con grupos criminales puedan colapsar, producir resultados negativos en su implementación o generar riesgos morales en el camino no implica que deban descartarse a priori como herramienta para mitigar el delito y la violencia. Problemas similares o peores pueden surgir de la perpetuación de políticas públicas de aplicación de la ley agotadas e improductivas que no logran frenar la violencia, consignan a las comunidades a sistemas de violencia y gobernanza criminal, y no responden de manera innovadora a las circunstancias cambiantes.

Lo que muestra esta investigación es que, si está bien diseñada y administrada, la negociación puede ser una herramienta importante para reducir la violencia asociada con los grupos criminales. Esto es especialmente así cuando forma parte de una estrategia integral local o nacional que involucra intervenciones múltiples y sincronizadas que equilibran las metas de prevención y castigo, como instruye la justicia transicional. La negociación con grupos criminales también puede producir resultados importantes incluso cuando no forma parte de una estrategia más amplia, aunque tenderán a conllevar mayores riesgos.

Si bien las negociaciones de acuerdos transformadores que buscan poner fin por completo a la participación en la ilegalidad y la violencia son posibles y deseables con los grupos criminales, las condiciones rara vez son lo suficientemente favorables para ello. Incluso cuando existen tales condiciones y se llega a un acuerdo, la posibilidad de que se mantenga y se ejecute de manera efectiva depende de una infraestructura sólida para la implementación y su monitoreo constante. Sin embargo, hasta las negociaciones con objetivos más limitados pueden valer la pena, como la reducción temporal o sostenida de la violencia, ya que generan importantes beneficios para las comunidades locales y el Estado, y sirven como medidas de fomento de la confianza o puntos de partida para transiciones más amplias hacia el orden legal.

En ambos escenarios, transformador o limitado, la probabilidad de resultados exitosos aumenta cuando las prácticas vanguardistas de las negociaciones de paz modernas informan el proceso y se adoptan como principios rectores. De hecho, gran parte de la teoría y la práctica de las negociaciones de paz con grupos guerrilleros o rebeldes pueden y, por tanto, deben aplicarse directa y productivamente a las negociaciones con grupos criminales. También son relevantes las reglas axiomáticas: cuanto menor es el riesgo, menor es la recompensa potencial y menor el costo del fracaso; y cuanto mayor sea el riesgo, mayor será la recompensa potencial y mayor el costo del fracaso.

De cualquier manera, la preparación y planificación de la negociación debe distinguir entre los casos en los que el objetivo es lograr que el grupo criminal se desarme o se transforme y aquellos que tienen el objetivo de detener temporalmente la violencia y las prácticas perniciosas relacionadas (p. ej., el reclutamiento de niños). Los diferentes

objetivos planteados implican diversas opciones de negociación y darán forma a la intensidad de las demandas que harán los grupos criminales. El equilibrio resultante también determinará la medida en que los Gobiernos deban hacer concesiones más importantes, como mayores concesiones legales o la provisión de beneficios socioeconómicos significativos a los miembros del grupo criminal tras la disolución o legalización.

En el caso de acuerdos más limitados, se debe tener aún más cuidado para minimizar el riesgo moral y los efectos secundarios perversos, pues no llegar a un acuerdo u otorgar beneficios posteriores puede resultar costoso, ya que el conocimiento del fracaso se extiende no solo dentro del lugar de las negociaciones, sino también más allá de estos. Además, los acuerdos que no producen la transformación o el desmantelamiento de un grupo tienden a aumentar el capital social y político del grupo frente a rivales, poblaciones locales, políticos y Gobiernos. Cada vez que los negociadores se sientan con grupos criminales, deben retirarse con algún beneficio, especialmente en términos de fortalecimiento institucional, apoyo a las víctimas o empoderamiento de la comunidad. Incluir mecanismos y reglas de resolución de disputas no violentas para abordar las infracciones de un acuerdo negociado es otra manera de reducir los peligros morales y gestionar los riesgos previsibles.

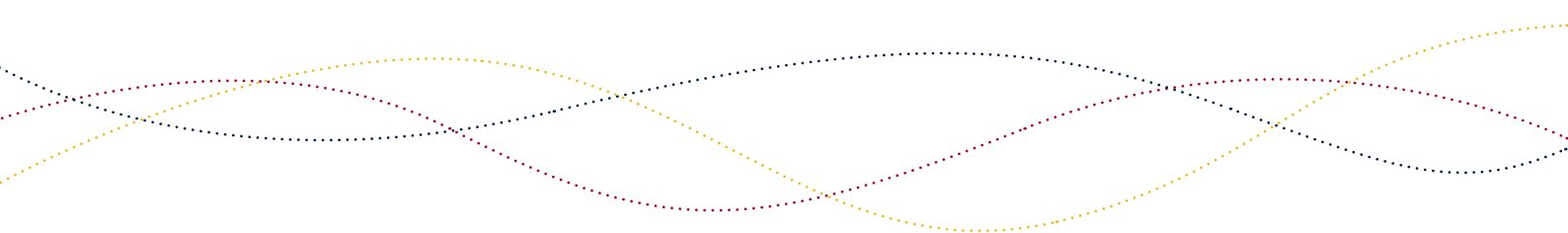
Los desafíos y desventajas de negociar con grupos criminales, no implican que todas las negociaciones deban rechazarse. Al contrario, los casos examinados resaltan principalmente la necesidad de analizar y elaborar estrategias con un cuidado excepcional. En algunos casos, esto podría implicar la espera de un momento más adecuado, como cuando se llega a un estancamiento perjudicial para ambas partes; cuando el estado ha podido fortalecer sus instituciones, incluido el poder local de aplicación de la ley; cuando el grupo se ha unificado más de modo que sus líderes puedan imponer el acuerdo pactado; o cuando los dilemas de seguridad o los sabotadores se pueden abordar con éxito. La paradoja es que, si bien recibir un “sí” puede ser difícil con grupos criminales unidos precisamente por su cohesión, los acuerdos con ellos tienen más posibilidades de una implementación duradera que con grupos propensos a la fragmentación y la disidencia.

Los casos también demuestran que la fortaleza de las instituciones de seguridad y el aumento de su capacidad para imponer costos significativos en términos de arrestos e incapacidad pueden jugar un papel clave para llevar a los grupos criminales a la mesa de negociación. Los sistemas efectivos de presencia estatal, aplicación de la ley y estado de derecho también reducen las concesiones que los Gobiernos deben hacer para llegar a un acuerdo. En este sentido, las negociaciones deben complementarse y encajar dentro de una estrategia institucional más amplia en lugar de buscar reemplazarla o desplazarla. De hecho, si las negociaciones con los grupos criminales se llevan a cabo sin realizar esfuerzos paralelos para fortalecer el Estado y hacer que las instituciones sean más efectivas, responsables e inclusivas, corren un mayor riesgo de empoderar a los grupos criminales o aumentar la corrupción. Ahora bien, como se destaca en el caso de los Extraditables en Colombia, las negociaciones también pueden dar un respiro necesario, lo que permite un proceso de fortalecimiento institucional con el tiempo.

El honor, la identidad y la dignidad también deben tenerse en cuenta activamente al negociar con grupos criminales. Hasta un grado sorprendente, pueden servir como bloques de construcción para llegar a acuerdos orientados a la transformación cuando el grupo en cuestión está fuertemente cohesionado, lo que permite evitar la imposibilidad de dar fin a la actividad delictiva del grupo. Asimismo, cualquier uso estratégico de castigos (aplicación de la ley y enjuiciamiento efectivo) y premios (acuerdos negociados) debe complementarse con estrategias de prevención y desviación del delito. Estos pueden incluir 1) dificultar la comisión de delitos; p. ej., al endurecer los objetivos, reducir las oportunidades para el delito o establecer la vigilancia comunitaria y mejores protecciones para las víctimas, y 2) adoptar estrategias de persuasión e interrupción no coercitivas que busquen desviar a los posibles reclutas de las interacciones con los grupos criminales, interrumpiendo así el contagio de la violencia delictiva.

En última instancia, a diferencia de las conversaciones de paz (que literalmente tienen como objetivo poner fin a las guerras, no simplemente reducir su ocurrencia), es poco probable que las negociaciones con los grupos criminales terminen con todos los delitos importantes en un área. Pueden reducir la violencia y tipos particulares de comportamiento delictivo, o incluso dar lugar al desarme o la conversión de grupos en asociaciones legales, pero es probable que algunos tipos de delitos persistan o vuelvan a aparecer. Como tal, el objetivo mínimo de reducción de la violencia siempre debe ir acompañado de las metas reforzadas de fortalecimiento institucional y empoderamiento cívico. De hecho, como en todas las intervenciones contra el delito, un propósito clave de las negociaciones con grupos criminales debería ser ayudar a los ciudadanos y a las comunidades a ser menos dependientes de los grupos criminales, mientras se crea una dinámica que fomenta una mayor confianza pública en el Estado y un mayor diálogo entre los grupos de partes interesadas.

Con este fin, el vasto campo de la mediación de paz, así como la teoría y la práctica de la justicia transicional, pueden servir como importantes repositorios de conocimientos y lecciones aprendidas para mejorar las negociaciones con los grupos criminales en el futuro. Estas mejoras serán fundamentales para superar los problemas sociales, políticos y económicos generalizados asociados a los grupos criminales y aprovechar el margen sustancial para obtener mejores resultados en futuras negociaciones con dichos grupos. Las conclusiones clave reveladas en este proyecto de IFIT tienen como objetivo simplemente proporcionar un punto de partida sólido y basado en pruebas para el arduo trabajo que tenemos por delante.



## Sobre IFIT

Con sede en Barcelona, IFIT es una organización no gubernamental internacional dedicada a ayudar a los estados frágiles y afectados por conflictos a lograr transiciones más sostenibles para salir de la guerra, la crisis o el autoritarismo. El trabajo principal de IFIT es servir como asesor experto en soluciones de políticas integradas para los esfuerzos dirigidos localmente a fin de romper los ciclos de conflicto o represión. IFIT agradece el apoyo financiero de Canadá (Asuntos Globales), Irlanda (Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio), los Países Bajos (Ministerio de Asuntos Exteriores), Noruega (Ministerio de Asuntos Exteriores), Suecia (SIDA y el Ministerio de Asuntos Exteriores), Suiza (Departamento Federal de Asuntos Exteriores), la Unión Europea (Comisión Europea, FPI), Humanity United, Ford Foundation, Robert Bosch Foundation, Compton Foundation, Jubitz Family Foundation, Karl Popper Foundation y el Sr. Jon Greenwald.

## Junta Directiva

**David Gardner**, editor de asuntos internacionales y editor asociado del *Financial Times*, se desempeña como presidente de la Junta Directiva del IFIT; **Helen Brewer**, como vicepresidenta; **Jon Greenwald**, como secretario; y **Leslie Vinjamuri**, como miembro.

## Consejo Asesor Internacional

**Hakan Altinay**: presidente de Global Civics Academy; John Carlin: periodista y autor; **María Livanos Cattau**: exsecretaria general de la Cámara de Comercio Internacional; **Sujit Choudhry**: director fundador del Center for Constitutional Transitions; **Gareth Evans**: exministro de Relaciones Exteriores de Australia; presidente emérito del International Crisis Group; **Melanie Greenberg**: directora general, Humanity United; **E. Gyimah Boadi**: director ejecutivo, Afrobarome-

ter; **Latifa Jbabdi**: exmiembro de la comisión de la verdad marroquí, el Parlamento Nacional y el Consejo Nacional de Derechos Humanos; **Bassma Kodmani**: cofundadora y ex directora ejecutiva de la Iniciativa de Reforma Árabe; **Frannie Léautier**: directora ejecutiva de Inversiones en SouthBridge; ex vicepresidenta sénior del Banco Africano de Desarrollo; **Philip McDonagh**: director del Centro de Religión, Valores Humanos y Relaciones Internacionales de la Dublin City University; **Ahmed Rashid**: periodista y autor; **Carne Ross**: director ejecutivo de Independent Diplomat; **Nasser H. Saidi**: presidente, Nasser Saidi & Associates; exministro de Economía y Comercio y ministro de Industria del Líbano; **Chaiwat Satha Anand**: profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Thammasat, Tailandia; **Nathalie Tocci**: directora del Istituto Affari Internazionali; **Rafael Vilasanjuan**: director de Políticas y Desarrollo Global de ISGlobal; ex secretario general de Médecins Sans Frontières (MSF) International; **Elisabeth Ungar Bleier**: profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes; **Oscar Vilhena Vieira**: decano de la Facultad de Derecho de la Fundación Getulio Vargas (São Paulo); **Jennifer Widner**: profesora de Política y Asuntos Internacionales, Escuela Woodrow Wilson, Universidad de Princeton; directora del programa Innovations for Successful Societies.

## Instituto para las Transiciones Integrales

Sant Pau-Recinte Modernista  
C/Sant Antoni Maria Claret, num.167  
08025 Barcelona  
España

Tel: +34 93 524 1011  
Correo electrónico: [info@ifit-transitions.org](mailto:info@ifit-transitions.org)

Para obtener más información sobre IFIT, visite el sitio web del instituto: [www.ifit-transitions.org](http://www.ifit-transitions.org)

**Institute for Integrated Transitions**

[www.ifit-transitions.org](http://www.ifit-transitions.org)



INSTITUTE FOR INTEGRATED TRANSITIONS