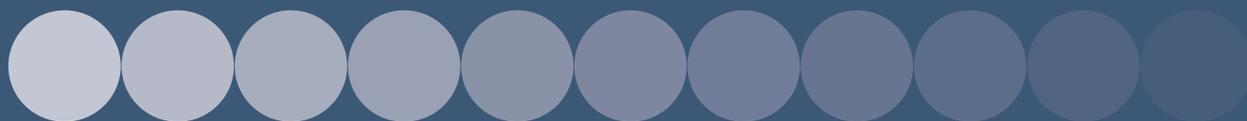


LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS A LA MEJORA DE LAS PERSPECTIVAS DE PAZ EN EL SALVADOR

CAROLINE DELGADO



DOCUMENTO DE TRABAJO

Noviembre de 2019

LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS A LA MEJORA DE LAS PERSPECTIVAS DE PAZ EN EL SALVADOR

Documento de trabajo

CAROLINE DELGADO

Noviembre de 2019



**STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE**



World Food Programme

Metodología y descargo de responsabilidad

Este documento de trabajo sobre El Salvador es uno de los cuatro casos de estudio de la primera fase de la Alianza para el Conocimiento entre el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). En cada caso de estudio, un equipo conjunto formado por personal del SIPRI y el PMA realizó una investigación en el país durante aproximadamente dos semanas con el fin de identificar las posibles contribuciones a la mejora de las perspectivas de paz que se derivan de los programas del PMA. La metodología de este análisis incluyó la revisión bibliográfica para el contexto del país, así como del PMA y otros programas; entrevistas con informadores clave realizadas con el personal de la oficina nacional del PMA, beneficiarios y expertos locales; debates en un grupo de reflexión con beneficiarios, y consultas con socios y expertos en el país. Cada visita al país finalizó con una presentación de las conclusiones y un debate con los directores de la oficina nacional. La presentación dio pie a un debate sobre los desafíos políticos, sociales y técnicos contemporáneos que plantea la incorporación de la perspectiva del conflicto, la sensibilidad hacia el conflicto y los trabajos para la consolidación de la paz en los programas del PMA. Más adelante, se redactó el informe nacional incorporando aclaraciones y pruebas adicionales conforme se fue disponiendo de ellas. Como consecuencia, este análisis no es independiente del contexto. Las conclusiones de los cuatro documentos de trabajo nacionales sirvieron como base para el informe preliminar de la fase 1 de la alianza, publicado en junio de 2019.

Algunas de las recomendaciones incluidas en este documento de trabajo requerirán ajustes a largo plazo de las políticas corporativas a nivel de la oficina central del PMA, más allá de la capacidad de decisión y acción de la oficina nacional como entidad independiente.

Las conclusiones y recomendaciones, y cualesquiera errores u omisiones, son responsabilidad de la autora y no representan la postura del SIPRI o el PMA, ni de los gerentes, directores ejecutivos o consejos de estas instituciones.

Índice

<i>Metodología y descargo de responsabilidad</i>	ii
<i>Agradecimientos</i>	v
<i>Abreviaturas</i>	vi
<i>Resumen</i>	vii
1. Introducción	1
2. Análisis contextual	2
La guerra civil y la violencia pandillera	2
Violencia pandillera e inseguridad alimentaria	4
Cuadro 2.1. Pandillas	3
3. Presencia del PMA en El Salvador	5
4. La contribución del PMA a la mejora de las perspectivas de paz en El Salvador	6
Intervenciones tecnocráticas nacionales para la consolidación de la paz y consolidación de la paz diaria y localizada	6
Objetivos del caso de estudio nacional	6
Conclusiones	7
Cuadro 4.1. Factores de expulsión y atracción en la afiliación a las pandillas en El Salvador	12
Cuadro 4.2. Migración	16
5. Desafíos y oportunidades	29
Sensibilidad hacia el conflicto en la dinámica de las pandillas	29
Género	30
6. Medición	32
7. Caminos para avanzar	35

Agradecimientos

La visita a El Salvador tuvo lugar en marzo de 2019. El equipo de investigación estuvo formado por: Caroline Delgado (investigadora, SIPRI), Francesca de Ceglie (oficial de programas y políticas, PMA), Enrico Cristiani (oficial de supervisión, Oficina Regional de Panamá del PMA) y Elia Martínez (Oficina Nacional del PMA en El Salvador).

Al equipo de investigación le gustaría agradecer en primer lugar la colaboración del personal, la administración y la dirección de la oficina nacional del PMA en El Salvador, en especial de Juan Ramón Pacheco, Jaime Hernández y Carlos Martínez.

El equipo también quiere extender su agradecimiento a todos los informadores de otras organizaciones de Naciones Unidas, organismos donantes, ONG internacionales/locales, sociedad civil y socios locales, así como a los representantes gubernamentales de El Salvador. Mostramos nuestro más sincero agradecimiento a los beneficiarios del PMA que amablemente compartieron con sus opiniones con el equipo de investigación de SIPRI-PMA.

El equipo agradece a los revisores del SIPRI y el PMA, así como al Departamento Editorial del SIPRI, su importante colaboración en la preparación del informe para su publicación.

Abreviaturas

ACA	Alimentos para la Creación de Activos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADESCO	Asociación de Desarrollo Comunal
CC	Conocer a su Cliente
DUI	Documento Único de Identidad
FCP	Fondo para la Consolidación de la Paz
PCP	Planificación Comunitaria Participativa
PEP	Plan Estratégico para el País
PDI	Persona Desplazada Internamente
PMA	Programa Mundial de Alimentos
RE	Resultado Estratégico
TdC	Teoría del Cambio
TPS	Temporary Protected Status (estatus de protección temporal)

Resumen

Este caso de estudio forma parte de una alianza de conocimiento más amplia entre el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), que busca comprender mejor y reforzar la contribución del PMA a la mejora de las perspectivas de paz. La fase 1 comenzó con el perfilado de tres cuestiones clave, cuyas respuestas generarían la base empírica necesaria para evaluar los programas del PMA desde la perspectiva de la consolidación de la paz, con el objetivo de afinar las prácticas y desarrollar las políticas. Estas cuestiones fueron:

1. ¿Cuál es la contribución del PMA a la mejora de las perspectivas de paz?
2. ¿Cómo podría el PMA aumentar su contribución a la mejora de las perspectivas de paz?
3. ¿Cómo puede el PMA medir sus contribuciones a la mejora de las perspectivas de paz?

Para probar la validez de estas cuestiones se seleccionaron cuatro casos de estudio: El Salvador, Kirguistán, Mali e Irak. Los cuatro países representan programas del PMA en distintas situaciones, que van desde condiciones de conflicto violento total hasta casos en los que la transición hacia la paz ya está en marcha.

Este documento de trabajo sobre el caso de estudio contiene conclusiones detalladas que parten de la investigación sobre el terreno en El Salvador. Esta investigación incluyó la revisión de la documentación de la oficina nacional y del programa, así como de la bibliografía relevante. El núcleo de la investigación del caso de estudio nacional, no obstante, es la evaluación cualitativa a través de entrevistas en profundidad, debates en grupos de reflexión y visitas a los centros del proyecto. Las entrevistas se realizaron con personal de la oficina nacional, beneficiarios del proyecto y otras partes interesadas clave.

El caso de estudio se centró en tres intervenciones específicas del catálogo del PMA en El Salvador: el apoyo al sistema de protección social del Gobierno de El Salvador, la creación de resiliencia y la respuesta ante crisis. Para facilitar la articulación y la puesta a prueba del impacto de las intervenciones del PMA en conflictos complejos y entornos para la consolidación de la paz, en el caso de estudio se ha empleado el concepto de las teorías del cambio. Una teoría del cambio (TdC) detalla cómo una actividad específica dará lugar a la consecución de los cambios deseados en un contexto determinado, y se expresa como una fórmula sencilla de causa y efecto. Proporciona una hipótesis contrastable, que explicita las suposiciones que subyacen a las actividades planificadas y establece expectativas sobre lo que lograrán. En el informe preliminar sobre la Alianza de Conocimiento PMA-SIPRI, publicado en junio de 2019,¹ se incluye una metodología detallada para el uso de teorías del cambio en la investigación.

Análisis del contexto del conflicto en El Salvador

El Salvador es uno de los países más violentos del mundo, según se desprende de la medición del número de homicidios. La violencia está vinculada en gran parte con las pandillas callejeras rivales (maras) que luchan entre sí y contra el Estado. El origen de las maras puede rastrearse hasta la guerra civil que asoló el país en los años 80 y entre comunidades salvadoreñas de emigrantes que huyeron a los Estados Unidos durante la guerra civil. Ante la falta de oportunidades en Estados Unidos y su consiguiente

¹ Delgado, C. y otros, *The World Food Programme's Contribution to Improving the Prospects for Peace* (SIPRI: Estocolmo, 2019).

exclusión de la sociedad, los jóvenes, en particular, empezaron a asociarse con las pandillas, que ya formaban parte de una subcultura establecida en los Estados Unidos. A su vuelta a El Salvador, tras haber sido deportados o con el fin de la guerra civil, el contexto tras el conflicto resultó favorable para que se replicase la cultura de las pandillas, que rápidamente se extendió por todo el país.

Para abordar el creciente problema de las pandillas, los sucesivos gobiernos han respondido con una mezcla de políticas de seguridad férrea y esfuerzos concertados para fomentar las actividades comunitarias para la prevención de la violencia, con énfasis en el refuerzo de la cohesión social.² Las políticas destinadas a prevenir que los jóvenes marginalizados se unan a las pandillas y a facilitar su reintegración en la sociedad han tenido solo un éxito limitado y los programas no han dado lugar a reducciones significativas de la criminalidad. La incapacidad de abordar las causas subyacentes de la guerra civil, vinculadas a la vez a desigualdades socioeconómicas, la distribución no equitativa de la tierra y la falta de oportunidades de empleo, supone que, en muchos casos, las pandillas terminan representando la única oportunidad que tienen los jóvenes desfavorecidos de satisfacer sus necesidades económicas y sociales.

Aunque las pandillas pueden dar respuesta a determinadas necesidades socioeconómicas en poblaciones marginalizadas dentro de un contexto de debilidad estatal, por encima de todo son responsables de intensos y persistentes niveles de violencia, desde homicidios y amenaza o extorsión hasta control social. Además, la fragilidad y debilidad de las instituciones del estado de derecho y la corrupción oficial han dado como resultado elevados grados de impunidad, dado que el Estado no tiene capacidad para proteger de las represalias a las personas dispuestas a testificar ante un tribunal. La situación ha dado lugar a bajos niveles de confianza en la aplicación de la ley, la policía y las fuerzas de seguridad.

Todos estos factores tienen importantes repercusiones regionales. El país es una importante ruta para el tráfico de drogas, armas y personas. El establecimiento de pandillas transnacionales ha tenido una seria repercusión sobre la dinámica local, pero solo puede abordarse a través de una respuesta regional. Análogamente, la migración desde El Salvador y de vuelta a través de las deportaciones es un fenómeno con devastadoras consecuencias para los derechos humanos y la seguridad que no puede ser gestionado ni regulado por estados particulares.

Existe un ciclo negativo de inseguridad alimentaria, violencia y migración, dado que la desigualdad estructural, la pobreza y la violencia pandillera afectan a la seguridad alimentaria de los más vulnerables. La dinámica de las pandillas, además de la violencia directa y la amenaza de violencia, implica elevados niveles de extorsión y limitaciones para las comunidades, lo que lleva a la destrucción de los medios de vida y la migración forzada. Además, el país está periódicamente expuesto a importantes efectos climáticos, como El Niño, que provocan tanto graves sequías como inundaciones extremas.

La contribución del PMA a la mejora de las perspectivas de paz en El Salvador

TdC 1: Si los jóvenes urbanos en riesgo de estigmatización, violencia y desplazamientos tienen acceso a oportunidades para la inclusión socioeconómica y espacios de seguridad, entonces pueden conectarse y desarrollarse, convertirse en agentes del cambio en sus propias comunidades y sustentarse ellos mismos y sus familias sin quedar atrapados en dinámicas de conflicto.

Esta TdC se centra exclusivamente en los jóvenes urbanos en riesgo de violencia, desplazamiento y estigmatización porque viven en áreas marginalizadas y controladas

² Un nuevo gobierno tomó posesión poco después de que se realizara el caso de estudio. En esta sección no se abordan ninguna de las políticas o intervenciones emprendidas por el gobierno en el poder desde junio de 2019.

por las pandillas de la capital, San Salvador. Dos proyectos específicos del PMA, Gastromotiva y ConectArte, están destinados a este grupo y buscan mejorar la seguridad alimentaria y contribuir a la inclusión mediante la mejora de las perspectivas de empleo y el aumento de los ingresos, reduciendo al mismo tiempo la estigmatización. El proyecto Gastromotiva está financiado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz (FCP). Estos proyectos realizan una contribución reconocible para mejorar las perspectivas de paz por dos vías principales: mediante la consolidación de la paz diaria a nivel local y mediante la mejora de la resiliencia a las dinámicas relacionadas con las pandillas gracias al empoderamiento de las personas vulnerables. Los proyectos crearon importantes espacios para la consolidación de la paz que permitieron a los jóvenes encontrar un sentido colectivo y organizarse frente a la violencia, la marginalización y la exclusión, gracias al impulso de las relaciones, la cohesión comunitaria y la confianza, y a la ruptura con el pasado. Ambos proyectos ayudaron también de distintas formas a reducir los factores de expulsión y atracción en la captación de las pandillas. En particular, los jóvenes pudieron encontrar un sentido de pertenencia en el proyecto, lo que facilitó su resistencia a buscar en las pandillas la satisfacción de esta necesidad.

*TdC 2: **Si** los retornados y personas desplazadas internamente (PDI) tienen acceso a ayuda humanitaria transitoria vinculada con un exhaustivo paquete de asistencia, **entonces** se mejoran las oportunidades de lograr una reintegración económica, social y psicológica sostenible.*

Esta TdC está relacionada con la respuesta humanitaria del PMA a la crisis de movilidad humana, dirigida a comunidades extremadamente vulnerables, afectadas por la violencia y la migración forzada. Los beneficiarios pueden ser tanto retornados como PDI. Ambos grupos se enfrentan a retos similares, aunque presentan también importantes diferencias. La asistencia conjunta proporcionada por el PMA, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Plan International se basa en la suposición de que el camino para la reintegración está vinculado a la asistencia psicológica, social y económica. Realiza una contribución clara y tangible al proceso de re/integración de estas poblaciones vulnerables y desatendidas, sobre el trasfondo de una respuesta estatal y no estatal limitada y fragmentada. En particular, la asistencia psicológica y psicosocial resultó ser de extrema importancia en el proceso de re/integración. El PMA está también en condiciones óptimas de contribuir de manera importante a la mejora de la respuesta nacional estratégica, que la expiración del programa de estado de protección temporal (TPS, por sus siglas en inglés) en los Estados Unidos ha convertido en un tema acuciante (véase cuadro 4.2).

*TdC 3: **Si** las comunidades rurales vulnerables al cambio climático y a la violencia tienen acceso a (a) vías para la participación comunitaria; (b) fuentes de ingresos diversificadas; (c) un mejor conocimiento, y (d) mecanismos optimizados para mejorar la gestión de los recursos naturales, **entonces** habrá una mayor cohesión social y una mayor resiliencia ante las dinámicas de conflicto contextuales.*

Esta TdC se centra en la mejora de la cohesión social entre las comunidades rurales del Corredor Seco y en el aumento de la resiliencia a las dinámicas de conflicto y a los efectos del cambio climático. El cambio climático actúa como un multiplicador de riesgos, en especial en contextos de conflicto y tensión social. La región está sufriendo una de las peores sequías de los últimos 30 años.³ Las consecuencias han

³ Vaqué, J., “Cronología del Corredor Seco: El acelerador de la resiliencia en Centroamérica”, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1 de junio de 2017.

sido desastrosas para la producción de cereales básicos y han afectado especialmente a los pequeños agricultores, que han perdido la mayor parte de su cosecha de maíz. Al mismo tiempo, la cohesión social es escasa, en gran parte como resultado de las dinámicas de conflicto vinculadas a las pandillas que han provocado niveles elevados de individualismo y falta de solidaridad como mecanismo de autoprotección. Esta TdC se basa en la suposición de que la restauración de las relaciones sociales es un aspecto importante de la consolidación de la paz. En este sentido, las intervenciones en resiliencia del PMA han supuesto contribuciones apreciables a la mejora de la cohesión social, gracias a la creación de espacios en los que las comunidades pueden reunirse y de vías para la comunicación y la asistencia. Eso ha supuesto la creación de canales para la comunicación y la colaboración horizontales gracias a la implicación de jornaleros sin tierra, pequeños propietarios y terratenientes, y la creación de canales de comunicación verticales entre comunidades y gobiernos locales. Las intervenciones tuvieron también importantes efectos sobre el empoderamiento de las mujeres.

*TdC 4: **Si** se refuerzan los mecanismos para conectar a los ciudadanos con las autoridades locales y nacionales y se ponen en marcha mecanismos de derivación para mejorar el acceso a los servicios y la calidad en la entrega de los servicios, **entonces** se contribuirá mediante estas acciones a impulsar la confianza entre el estado y sus ciudadanos.*

Esta TdC se aplica a la programación del PMA como un todo, más que a una intervención específica. Se centra en la integración vertical para restaurar el contrato social quebrado entre el Estado y la sociedad, poniendo el énfasis en la necesidad de un enfoque holístico y de alianzas. La integración vertical se refiere a la necesidad de una mayor coherencia y coordinación hacia arriba y hacia abajo en la cadena de relaciones que conecta a los actores a nivel internacional, nacional y local en contextos de consolidación de la paz. La TdC se basa en el reconocimiento de que la fortaleza y el comportamiento de las instituciones estatales forman parte de los determinantes clave en cuanto a la inseguridad y la marginalización de los grupos vulnerables. Es a través de las instituciones como el Estado genera un entorno vital seguro e inclusivo, y garantiza que las políticas y marcos legales se desarrollen y se apliquen de forma justa. El trabajo del PMA apoya la restauración del contrato Estado-sociedad, cuya fragilidad se encuentra en el corazón de los problemas del desarrollo en El Salvador. El PMA es capaz de trabajar tanto con comunidades marginalizadas como con el Estado. A lo largo de los más de 40 años de trabajo en El Salvador, el PMA se ha ganado la confianza y el respeto del gobierno, de otras agencias y de las comunidades locales, que buscan el liderazgo del PMA en los ámbitos humanitario y de desarrollo, y solicitan cada vez más su apoyo a actividades más amplias orientadas hacia la consolidación de la paz.

Aumento de la contribución del PMA a la mejora de las perspectivas de paz en El Salvador: retos y oportunidades

Sensibilidad hacia el conflicto en la dinámica de las pandillas

Es bien sabido que la introducción de ayudas en entornos en conflicto y hacia la consolidación de la paz puede tener un efecto sobre los patrones de violencia y exponer a los beneficiarios objetivo a nuevos riesgos. Los problemas en torno a la sensibilidad hacia el conflicto detectados en el caso de estudio de este país están vinculados fundamentalmente con la dinámica de las pandillas. Los proyectos tienen que moverse por los límites, cambiantes en función del contexto, que separan la marginalización, la afiliación a las pandillas y la criminalidad. Aunque se pone mucho esfuerzo en garantizar que los beneficiarios no sean miembros de una pandilla, las afiliaciones no

siempre son inequívocas. Además, en todos los proyectos visitados por el equipo de investigación, la dinámica de las pandillas se tradujo en la necesidad de que el PMA negociara el acceso con las pandillas, al tiempo que muchos beneficiarios del proyecto tuvieron que negociar su permiso para participar. Más aún, las intervenciones se enfrentan en general al riesgo de exponer a los beneficiarios a las pandillas. Esta circunstancia puede ser especialmente problemática si los beneficiarios desean permanecer ocultos.

Género

La importancia de un enfoque sensible al género está bien establecida en todo tipo de trabajos hacia la consolidación de la paz, humanitarios y de desarrollo. En El Salvador, las agudas distinciones y desigualdades de género se inscriben en la dinámica de las pandillas y en una cultura machista más amplia. Las consecuencias son un espacio mucho más limitado para que las mujeres puedan actuar y mayor presión hacia los hombres para que adopten el comportamiento dominante. Las intervenciones que buscan contribuir a mejorar las perspectivas de paz deben tener en cuenta los distintos impactos que tienen la violencia y la inseguridad sobre mujeres y hombres.

Medición

El PMA realiza contribuciones detectables a la mejora de las perspectivas de paz en El Salvador. No obstante, pocas de estas contribuciones quedan registradas en los procedimientos de supervisión y evaluación actuales. Registrar estos aspectos con el fin de medir la contribución del PMA requerirá una mayor atención a los métodos cualitativos e innovadores. Este documento de trabajo recomienda un enfoque específico sobre el desarrollo de indicadores identificados por la comunidad como método para registrar resultados hasta ahora muy poco documentados, observados por el equipo de trabajo y, de hecho, por el personal de la oficina nacional.

Caminos para avanzar

Las evidencias recogidas para redactar este documento de trabajo indican que la programación del PMA de hecho contribuye positiva a mejorar las perspectivas de paz en El Salvador. Existen, sin embargo, problemas, deficiencias y oportunidades perdidas que deben abordarse. Con este fin, este documento de trabajo propone 24 recomendaciones específicas para el contexto y el programa. No obstante, la recomendación más importante es llevar a cabo un análisis sólido del conflicto. Se precisa mayor investigación; la fase 2 ampliará el objeto de estudio (por la incorporación de nuevos países), además de profundizarlo (por un enfoque riguroso en áreas de intervención específicas). La programación del PMA en El Salvador contribuirá y, al mismo tiempo, se beneficiará de las conclusiones futuras conforme evolucione la Alianza de Conocimiento.

1. Introducción

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI) han creado una Alianza de Conocimiento destinada a crear una evidencia empírica que permita evaluar si (y en su caso, cómo) la programación del PMA contribuye a mejorar las perspectivas de paz, y a identificar dónde se producen efectos negativos no intencionados (si los hay). La alianza fomentará el futuro perfeccionamiento operativo a partir de las conclusiones de la investigación y se espera que este trabajo documente una evaluación de la política sobre el papel del PMA en la consolidación de la paz, prevista para 2021. Dado el complejo contexto de El Salvador, donde la violencia pandillera tras el conflicto sobrepasa ya los niveles de violencia vistos en la guerra civil de los años 80, el PMA en El Salvador fue seleccionado para participar en la investigación como uno de los cuatro casos de estudio en la fase I. El objetivo de los casos de estudio fue comprender en cada contexto: (a) La contribución del PMA a la mejora de las perspectivas de paz; (b) cómo puede el PMA optimizar su contribución a la mejora de las perspectivas de paz; y (c) cómo puede el PMA medir sus contribuciones a la mejora de las perspectivas de paz.

La investigación del caso de estudio incluyó una revisión de los documentos del programa y de la bibliografía sobre El Salvador, una revisión de los datos recopilados por el PMA, debates con el personal y entrevistas en profundidad con un amplio espectro de partes interesadas. Se realizaron también visitas sobre el terreno a las municipalidades de Uluazapa en el departamento de San Miguel; Jiquilisco, Ozatlán y Usulután en el departamento de Usulután; Suchitoto en el de Cuscatlán; y Agua Caliente en el departamento de Chalatenango, así como a centros del proyecto en San Salvador.

El caso de estudio se centró en parte del catálogo del Plan Estratégico para el País (PEP) e identificó cuatro teorías del cambio (TdC) sobre cómo puede estar contribuyendo la programación a mejorar las perspectivas de paz en El Salvador. Debido a restricciones de fondos y otros factores, en la actualidad parte del PEP está en suspenso. Como consecuencia, no todos los resultados estratégicos (RE) se están implementando actualmente. Las TdC cubren por tanto tres de los cinco RE. Este caso de estudio proporciona información valiosa para la próxima evaluación del PEP a medio plazo. Es también un paso importante en el proceso más largo de aprendizaje organizativo reflexivo para la oficina nacional.

2. Análisis contextual

La guerra civil y la violencia pandillera

La guerra civil de El Salvador concluyó formalmente en 1992. Los Acuerdos de Paz de Chapultepec han sido celebrados como un éxito por la comunidad internacional, pero la violencia no acabó con el fin de la guerra. El Salvador tuvo las tasas de homicidio más altas del mundo en 2015, con 105 por 100 000 habitantes.⁴ La media global ese mismo año se quedó justo por encima de 5 por 100 000.⁵ Si lo traducimos a datos reales, se calcula que 20 000 salvadoreños fueron asesinados entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2017.⁶ Alrededor de 75 000 personas fueron asesinadas durante los 12 años de guerra civil. La mayoría de los asesinatos recientes se atribuye a pandillas callejeras conocidas como maras (véase el cuadro 2.1).

En respuesta a la escalada de violencia, el gobierno salvadoreño auspició una tregua entre las dos principales pandillas callejeras en 2012. Como parte de esta tregua, se hicieron concesiones a las pandillas, como la liberación de líderes pandilleros en prisión. Se crearon las denominadas zonas de paz en las que las pandillas se comprometieron a cesar la violencia y otras actividades criminales a cambio de que el gobierno aceptara retirar a los militares. Con todo, la tregua no condujo a una reducción de la violencia. Aunque cayó la tasa de homicidios, se cree que los asesinatos simplemente se reemplazaron por desapariciones.⁷ La tregua se rompió en 2014, tras lo cual aumentaron notablemente los niveles de violencia. Tras el fin de la tregua, el gobierno concedió a las autoridades el derecho al uso sin restricciones de la fuerza, sin temor a las consecuencias. Como resultado, fueron asesinados por la policía ocho veces más miembros de pandillas en 2015 que en 2013.⁸ Se han producido también extendidas violaciones de los derechos humanos por parte del Estado, incluidas ejecuciones extrajudiciales y arbitrarias.⁹

La violencia y la seguridad en El Salvador se han visto exacerbadas por un débil sistema judicial, la corrupción y elevados niveles de impunidad. La falta de confianza en las autoridades estatales y la intensa presión por parte de las pandillas provoca que la mayoría de los crímenes no se denuncie. Además de los crímenes que sí son denunciados, se estima que el 90 por ciento se quedan sin resolver.¹⁰ De acuerdo con Transparency International, el 31 por ciento de los salvadoreños afirmó haber pagado un soborno para acceder a servicios públicos básicos en 2017.¹¹ También los jueces han aceptado sobornos de las pandillas. En 2012 se anunció que el 80 por ciento de los jueces del país estaban siendo investigados por denuncias relacionadas con la corrupción presentadas contra ellos.¹² El sistema de prisiones del país se encuentra entre los más superpoblados del mundo. Hay aproximadamente 39 000 personas encarceladas en 14 prisiones. Algunas de ellas se han puesto en estado de emergencia por el elevado número de muertes de prisioneros.¹³ Con el objetivo de frenar los asesinatos entre miembros de pandillas rivales dentro de las prisiones, las distintas pandillas se alojan

⁴ Banco Mundial, "Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes): El Salvador, 1994-2017", [s. f.].

⁵ McEvoy, C. y Hideg, G., *Global Violent Deaths, 2017* (Small Arms Survey: Ginebra, 2017).

⁶ International Crisis Group, "Life under gang rule in El Salvador", 26 de noviembre de 2018.

⁷ InSight Crime, "Perfil de El Salvador", actualizado el 15 de septiembre de 2017.

⁸ Cheatham, A., "Central America's turbulent northern triangle", Council on Foreign Relations, actualizado el 1 de octubre de 2019.

⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, "Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de su misión a El Salvador", A/HRC/38/44/Add.2, 7 de diciembre de 2018.

¹⁰ InSight Crime (nota 7).

¹¹ Pring, C., *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe* (Transparency International: octubre de 2017).

¹² InSight Crime (nota 7).

¹³ International Crisis Group, "El Salvador's politics of perpetual violence", *Latin America Report* n.º 64 (diciembre de 2017).

Cuadro 2.1. Pandillas

Las pandillas han sido un fenómeno continuo en El Salvador, pero no fue hasta el período tras el conflicto que las pandillas callejeras o maras emergieron como la principal amenaza para la seguridad nacional. Las estructuras de las pandillas pueden rastrearse hasta las comunidades de salvadoreños emigrantes que escaparon Estados Unidos durante la guerra civil salvadoreña. La mayoría de los jóvenes, en particular, encontraron limitadas oportunidades en los Estados Unidos. Incapaces de integrarse en la sociedad estadounidense, muchos comenzaron a asociarse con las pandillas locales que formaban parte de una subcultura allí presente. Los acuerdos de paz entre las partes contendientes de El Salvador, no obstante, impulsaron varias rondas de deportaciones masivas desde los Estados Unidos que incluyeron el retorno de cientos de miles de jóvenes afiliados a pandillas con antecedentes penales. De vuelta a El Salvador, los jóvenes deportados sufrieron a menudo la estigmatización tanto por parte de sus comunidades como de las autoridades, y tuvieron un acceso solo limitado a la educación, los servicios sociales y el empleo. La falta de oportunidades de desarrollo empujó a muchos a replicar en El Salvador las estructuras de las pandillas estadounidenses. Mejor organizadas, más violentas y equipadas con armas más pesadas, rápidamente desplazaron a las pandillas callejeras locales, implicadas principalmente en disputas por territorios localizados.

El gobierno respondió con políticas de seguridad represivas. Con ellas se ampliaron los poderes policial y militar, pero se incluyeron pocas políticas destinadas a prevenir que los jóvenes marginalizados se unieran a las pandillas o a facilitar su reintegración en la sociedad. Este enfoque fracasó en gran medida a la hora de reducir el crimen o abordar las causas subyacentes de la guerra civil, relacionadas con la desigualdad socioeconómica, la distribución desigual de la tierra y la falta de oportunidades de empleo. En muchos sentidos, las pandillas terminaron representando la única oportunidad que tenían los jóvenes desfavorecidos de satisfacer sus necesidades económicas y sociales. Los jóvenes con edades comprendidas entre los 14 y 19 años son los más afectados. La edad promedio de captación es 16 años, pero a veces se captan a niños de solo 7 años. La captación suele ocurrir en las escuelas, en las que las pandillas tienen una fuerte presencia. En general, a los niños se les recluta para matar y a las niñas para su explotación sexual, para captar a otras niñas y para cobrar dinero de las extorsiones. Formar parte de una pandilla es un camino hacia el reconocimiento social para los jóvenes, lo que refleja a su vez serias tensiones estructurales subyacentes, como desintegraciones y rupturas familiares, estreses sociales y debilidades institucionales.

Actualmente, se estima que las maras tienen unos 70 000 miembros y una base de apoyo adicional de miembros familiares y comunidades de alrededor de 400 000 personas que dependen de los ingresos que generan, en un país de apenas 6,3 millones de habitantes. La mayoría pertenecen a Barrio 18 o a Mara Salvatrucha 13. Aunque las pandillas pueden dar respuesta a determinadas necesidades socioeconómicas en poblaciones marginalizadas dentro de un contexto de debilidad estatal, por encima de todo son responsables de intensos y persistentes niveles de violencia. La extorsión es la fuente principal de ingresos y la actividad más extendida. De acuerdo con el Banco Central de Reserva de El Salvador, se estima que la extorsión cuesta a las empresas 756 millones de USD al año.

Fuente: International Crisis Group, *Mafia of the Poor: Gang Violence and Extortion in Central America* (International Crisis Group: Bruselas, 2017).

ahora en prisiones diferentes. Esta práctica, no obstante, ha proporcionado a las pandillas un lugar seguro para organizarse y consolidar sus estructuras, al tiempo que confirman su identidad como marginados sociales.¹⁴

Todos estos factores tienen importantes repercusiones regionales. El país es una importante ruta para el tráfico de drogas, armas y personas, lo que ha dado lugar al establecimiento de pandillas transnacionales con vínculos con los cárteles colombianos y mexicanos. Estas pandillas transnacionales reciben ayuda de las pandillas salvadoreñas locales y de oficiales de policía y militares fronterizos corruptos.¹⁵ Existe un círculo vicioso de marginalización, pertenencia a una pandilla, crimen organizado internacional, tráfico ilegal y migración. Esta dinámica trasciende las fronteras nacionales. Las políticas de países como Estados Unidos y México, especialmente las políticas migratorias, han tenido un fuerte impacto sobre las dinámicas de El Salvador y otros países del Triángulo Norte.¹⁶

¹⁴ International Crisis Group, *Mafia of the Poor: Gang Violence and Extortion in Central America* (International Crisis Group: Bruselas, 2017).

¹⁵ InSight Crime (nota 7).

¹⁶ Menjívar, C. y Gómez Cervantes, A., "El Salvador: civil war, natural disasters, and gang violence drive migration policy", Migration Policy Institute, 29 de agosto de 2018; y entrevista con la autora, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLASCO), San Salvador, 13 de marzo de 2019.

Violencia pandillera e inseguridad alimentaria

La situación tiene también importantes implicaciones para la inseguridad alimentaria. Las pandillas han destruido muchos medios de vida, lo que afecta en particular a las poblaciones más vulnerables a la inseguridad alimentaria, como las comunidades urbanas y rurales marginalizadas. Las pandillas restringen los movimientos y operan gracias a la extorsión, lo que reduce aún más los recursos de las poblaciones marginalizadas por la limitación de sus capacidades para generar ingresos. El retraso o la negativa a pagar disparan violentas represalias. La extorsión conduce también a aumentos notables en el precio de los alimentos, en especial en áreas con pocas tiendas más fácilmente controladas por las pandillas.¹⁷ Todo lo anterior, unido a la muerte o discapacidad del sostén de la familia como consecuencia de actos de violencia, aumenta el nivel de deuda de los hogares, en ocasiones hasta niveles insostenibles.¹⁸ Quienes deciden migrar contraen deudas con los traficantes de personas y a menudo son forzados a dejar su propiedad en prenda como garantía.¹⁹ Si la migración no tiene éxito o se pierde la vida en el intento de emigrar, toda la familia puede quedarse sin tierra y/o sin hogar. En general, la emigración de miembros de la familia puede provocar un aumento de la precariedad y la potencial explotación de los miembros de la familia que quedan atrás, en especial las mujeres y los niños. Además, las familias que reciben remesas desde el extranjero a menudo se convierten en víctimas de amenazas y extorsión por parte de las pandillas.

¹⁷ PMA y otros, *Seguridad alimentaria y emigración: Por qué la gente huye y el impacto que esto tiene en las familias que permanecen en El Salvador, Guatemala y Honduras* (PMA: Panama City, agosto de 2017).

¹⁸ PMA y otros (nota 17).

¹⁹ PMA y otros (nota 17).

3. Presencia del PMA en El Salvador

El PMA está presente en El Salvador desde 1971, apoyando los esfuerzos del gobierno nacional para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición de la población. Aunque se ha logrado un progreso significativo a lo largo de las décadas, la inseguridad alimentaria y la malnutrición siguen siendo retos persistentes, exacerbados por los desastres naturales o provocados por la mano del hombre, la desigualdad de género, el lento crecimiento económico, los elevados niveles de deuda pública y la alta tasa de homicidios.

El Gobierno de El Salvador está implementando un Plan Quinquenal de Desarrollo (2014 – 2019) y el Plan El Salvador Seguro en respuesta a estos retos.²⁰ Estos planes se centran en medidas de protección social tratando, entre otras cosas, de aumentar el acceso a los servicios básicos y a la producción de alimentos. El Gobierno busca el apoyo y la colaboración del PMA para mejorar la seguridad alimentaria nacional, el marco nutricional, el sistema de seguridad social, los programas de nutrición, la asistencia a los pequeños propietarios y la generación de resiliencia. El Plan Estratégico para el país del PMA fija la asistencia para la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición en El Salvador entre 2017 y 2021. Además, en respuesta al contexto y a las necesidades del país tal y como quedan detalladas en el Plan El Salvador Seguro y la estrategia de reintegración para retornados,²¹ el PMA en El Salvador está adaptando y diversificando sus trabajos para incluir programas que aborden los retos de protección de la juventud a través de proyectos de formación que incluyen la formación para cocineros y un proyecto de arte urbano.

El PMA ha afrontado problemas de fondos que han impedido la implementación del proyecto, en especial en las áreas de nutrición y las actividades destinadas a ofrecer a los agricultores acceso a los mercados. Estas dificultades pueden atribuirse principalmente a una reorientación de las donaciones tradicionales a los programas relacionados con la migración y la prevención de la violencia. La disponibilidad de recursos ha sido más consistente en el caso de las actividades a más largo plazo pensadas para la adaptación al cambio climático y a la mejora de la resiliencia.

En 2018, la oficina nacional del PMA adoptó una decisión estratégica para ampliar sus actividades en torno a la prevención de la violencia, la asistencia a las víctimas de violencia y actividades relacionadas con la migración, en especial en las áreas de migrantes retornados y poblaciones desplazadas. Como consecuencia directa, el PMA ha establecido alianzas sólidas con la Organización Internacional para las Migraciones y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y ha sido capaz de garantizar nuevos fondos de lo que se consideran donantes no tradicionales del PMA en El Salvador, como el Fondo para la Consolidación de la Paz (FCP) de Naciones Unidas.

²⁰ Secretaría Técnica y de Planificación Gobierno de El Salvador, “Plan Quinquenal de Desarrollo, 2014–2019”; y “Plan El Salvador Seguro”, Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia.

²¹ Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia.

4. La contribución del PMA a la mejora de las perspectivas de paz en El Salvador

Intervenciones tecnocráticas nacionales para la consolidación de la paz y consolidación de la paz diaria y localizada

La paz y el conflicto son fenómenos complejos y cada uno adopta distintas formas y cualidades muy diferentes. Las intervenciones para la consolidación de la paz se han centrado tradicionalmente en la construcción de un estado tecnocrático y en una buena gobernanza para inducir cambios y garantizar que el Estado y la sociedad dejen de excluir a grupos específicos de la participación política o de los beneficios económicos.²² Los actores internacionales que buscan contribuir a aumentar la paz en el mundo, no obstante, deben preguntarse qué entienden por paz y reconocer al mismo tiempo que la paz se percibe de diferentes formas por diferentes poblaciones en diferentes momentos y en las distintas culturas y sistemas políticos. Sucede a menudo que la paz y el conflicto se describen de formas que resultan ajenas a las sociedades que están experimentando el conflicto o la transición hacia la paz, y que se subestiman las lecturas alternativas del conflicto y la paz.²³ Si la programación del PMA quiere contribuir a mejorar las perspectivas de paz, debe implicarse de una manera coherente tanto con las intervenciones tecnocráticas hacia la consolidación de la paz a un nivel macro, en torno a la construcción del Estado y la buena gobernanza, como con los esfuerzos diarios y localizados para la consolidación de la paz. El PMA, que disfruta de un sólido apoyo y de la confianza del Estado y de actores a nivel comunitario, está bien posicionado para lograr este equilibrio y realizar una contribución tangible que mejore las perspectivas de una paz sostenible en El Salvador.

La consolidación de la paz es, fundamentalmente, un experimento. Es imposible predecir con certeza antes de su implementación si una actividad para la consolidación de la paz logrará el resultado deseado, o si ese resultado tendrá el efecto planteado en la hipótesis sobre el conflicto violento o sobre la colaboración para la consolidación de la paz en el país receptor.²⁴

Objetivos del caso de estudio nacional

El caso de estudio de El Salvador forma parte de una alianza de conocimiento entre el PMA y el SIPRI que busca comprender mejor y reforzar la contribución del PMA a la mejora de las perspectivas de paz. El objetivo general del caso de estudio era contribuir a la base empírica que está generando la Alianza para el Conocimiento del PMA-SIPRI en torno a la comprensión de la contribución del PMA a la mejora de las perspectivas de paz, cómo puede el PMA optimizar su contribución a la mejora de las perspectivas de paz, y cómo puede el PMA medir sus contribuciones a la mejora de las perspectivas de paz. Para responder a estas cuestiones, la investigación en El Salvador consistió principalmente en entrevistas para la investigación cualitativa con partes interesadas clave a nivel nacional y subnacional. La investigación cualitativa se complementó con evaluaciones de los datos cuantitativos disponibles.

En el caso de estudio del país se revisó todo el catálogo de programas del PMA tal y como está establecido en el PEP a cinco años, y se identificaron cuatro TdC en

²² Campbell, S. P., *Global Governance and Local Peace: Accountability and Performance in International Peacebuilding* (Cambridge University Press: Cambridge, 2018).

²³ MacGinty, R., "Indicators+: A Proposal for Everyday Peace Indicators", *Evaluation and Program Planning*, vol. 36, n.º 1 (2013).

²⁴ Campbell (nota 22).

torno a la programación que podrían contribuir a mejorar las perspectivas de paz en El Salvador. Las TdC se debatieron y precisaron en colaboración con el personal de la oficina nacional, y se revisaron las herramientas de recopilación de datos existentes para determinar la disponibilidad de datos relevantes sobre las TdC propuestas. El caso de estudio debería proporcionar información valiosa para la próxima revisión del PEP a medio plazo. Es también un paso importante en el proceso más largo de aprendizaje organizativo reflexivo para la oficina nacional.

El Salvador y las perspectivas de paz

El Salvador representa una situación particular para la consolidación de la paz. Aunque la guerra civil acabó hace casi 30 años, las perturbaciones en la vida diaria provocadas por la extendida violencia pandillera se parecen cada vez más a experiencias de guerra. El derecho internacional califica la violencia pandillera como un problema de criminalidad doméstica en la mayoría de las circunstancias. La naturaleza, las estructuras organizativas y las capacidades de las pandillas no suelen ajustarse a la definición de grupos armados. En El Salvador, sin embargo, las pandillas se enfrentan cada vez más a las fuerzas estatales en una lucha política por conseguir el control tanto de territorios como de poblaciones.²⁵ Cada vez se usa más la fuerza militar para combatir a las pandillas, mientras que estas muestran cada vez más un nivel de organización política que tensa y desafía la legitimidad del Estado.²⁶ Las pandillas disfrutaban de niveles significativos de control territorial, aunque muy localizado, y ejercen un fuerte control sobre las comunidades. No obstante, dado que la violencia pandillera no se considera un conflicto armado, las agencias humanitarias que responden a las consecuencias de la violencia pandillera no disfrutaban de la protección especial del derecho internacional humanitario. De hecho, cualquier agencia humanitaria que interactúe con miembros de las pandillas corre el riesgo de ser considerada un socio de una entidad criminal.²⁷ Sobre este trasfondo, explorar el potencial de contribución a la mejora de las perspectivas de paz de las intervenciones para la seguridad alimentaria del PMA resulta muy pertinente.

Conclusiones

TdC 1: Si los jóvenes urbanos en riesgo de estigmatización, violencia y desplazamientos tienen acceso a oportunidades para la inclusión socioeconómica y espacios de seguridad, entonces pueden conectarse y desarrollarse, convertirse en agentes del cambio en sus propias comunidades y sustentarse ellos mismos y sus familias sin quedar atrapados en dinámicas de conflicto.

Esta TdC se vincula con el REI, que se centra en apoyar al Gobierno de El Salvador para reforzar su capacidad a la hora de proporcionar un sistema de protección social nacional integrado y sensible al género y a la nutrición. Con este fin, el PMA implementa los proyectos Gastromotiva y ConectArte, entre otros, de los que se deriva esta TdC.

Gastromotiva y ConectArte están en sintonía con la respuesta del Gobierno para ayudar a los migrantes retornados a romper el círculo vicioso entre inseguridad alimentaria, violencia y migración. Ambos proyectos buscan mejorar la seguridad alimentaria y la protección de los jóvenes en situación de vulnerabilidad social en El Salvador, mediante la mejora de sus perspectivas de empleo e ingresos gracias al desarrollo profesional. Los proyectos se implementan en colaboración con entidades

²⁵ Applebaum, A. y Mawby, B., *Gang Violence as Armed Conflict: A New Perspective on El Salvador*, Policy Brief (Georgetown Institute for Women, Peace and Security: Washington D. C. 2018).

²⁶ Applebaum y Mawby (nota 25).

²⁷ Applebaum y Mawby (nota 25).

del sector público y privado, como la Universidad Francisco Gavidia, cadenas de supermercados, cafés y restaurantes. El PMA pretende ampliar la escala de los proyectos aumentando el número de participantes y socios del sector privado en 2019. Gastromotiva recibe fondos del FCP de la ONU y tiene todo el respaldo del Gobierno, que pretende replicar el modelo en su sistema de protección social nacional.²⁸

Gastromotiva y ConectArte se implementan en un periodo de entre seis y nueve meses. Los beneficiarios del proyecto y los centros de implementación de ConectArte se seleccionan en colaboración con las autoridades locales. La oficina del alcalde local propone una lista de beneficiarios y el PMA evalúa su idoneidad. Gastromotiva, orientada específicamente a los retornados y jóvenes desplazados, también implica a los oficiales de migración en el proceso de selección. No obstante, los mecanismos para identificar y llegar hasta los participantes potenciales en Gastromotiva no fueron claros. No había muchos retornados o PDI en el grupo entrevistado por el equipo de investigación. En lugar de eso, los beneficiarios podían caracterizarse como «jóvenes en riesgo». El primer mes, los jóvenes interesados participan en un proceso de selección que combina entrevistas individuales y en grupo, además de un campamento de cuatro días. Tras el proceso de selección, los participantes en Gastromotiva adquieren habilidades de cocina profesional y realizan prácticas en un puesto de trabajo en un restaurante, además de recibir un diploma universitario en cocina, con el objetivo de conseguir un empleo formal. Los participantes en el proyecto reciben un incentivo en efectivo mensual de 75 USD mientras dura el programa.

ConectArte tiene un enfoque más fuertemente orientado hacia la comunidad y objetivos interrelacionados para transformar espacios, mejorar la cohesión comunitaria y reducir la estigmatización. Los participantes reciben formación en técnicas de arte callejero y completan un proyecto comunitario diseñado para revitalizar los espacios públicos de sus comunidades. También se implican en trabajos voluntarios en los que comparten sus habilidades enseñando a niños de sus comunidades.

Ambos proyectos tienen como objetivo a jóvenes vulnerables de áreas marginales de San Salvador. Estas áreas urbanas se caracterizan por una fuerte presencia de las pandillas y la dinámica de las pandillas relacionada, como restricciones de acceso y movimiento, niveles elevados de control social, afiliación forzada, extorsión, amenazas y asesinatos. La dinámica de las pandillas tiene un impacto negativo sobre la educación, lo que, unido a la estigmatización, contribuye a los altos niveles de desempleo y a las elevadas tasas de abandono escolar de estas áreas. De acuerdo con la Oficina Nacional del PMA, el 62 por ciento de los jóvenes entre 15 y 24 años ha abandonado la educación debido a las dificultades económicas y a la violencia, mientras que el 26 por ciento ni estudian y trabajan.²⁹ Como consecuencia de vivir en áreas violentas y marginalizadas, los jóvenes son muchas veces estigmatizados como peligrosos.

Análisis

A través de su enfoque en la juventud urbana en riesgo de estigmatización, violencia y desplazamiento, los proyectos Gastromotiva y ConectArte contribuyen a mejorar las perspectivas de paz en El Salvador gracias a los avances en la consolidación de la paz diaria a nivel local y la mejora de la resiliencia ante las dinámicas relacionadas con las pandillas, mediante el empoderamiento.

Mejora de la consolidación de la paz diaria a nivel local. La importancia de los aspectos del día a día local en la consolidación de la paz es cada vez más reconocida, al igual que las debilidades de la comprensión predominante de la consolidación de la paz como un

²⁸ Los otros socios del FCP son la Organización Internacional para las Migraciones y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

²⁹ Datos basados en encuestas del gobierno citadas en la nota conceptual de Gastromotiva.

ejercicio técnico de la construcción estatal.³⁰ La noción de la consolidación de la paz diaria reconoce el impacto y la importancia de los actores a nivel subestatal. Partiendo de conceptos de la seguridad convencionales y humanos, la paz diaria es específica del contexto y recoge las observaciones y decisiones realizadas por individuos y comunidades en la interacción con su entorno diario.³¹ Lo «local» y lo «diario» son espacios importantes para la política, la producción de conocimiento y la emancipación potencial; por tanto, son ubicaciones relevantes para la consolidación de la paz.³² En este sentido, las prácticas diarias significan la respuesta a los intentos estructurales por organizar la vida, negociar la violencia estructural y manifiesta, y reapropiarse de los espacios que se han perdido en el conflicto.³³ Eso se consigue gracias a la implicación con la comunidad y sus experiencias diarias y mediante la creación de relaciones en estos espacios. El espacio del día a día es, por tanto, un espacio político en el que quienes están más marginalizados y excluidos de los discursos políticos formales encuentran significados colectivos y se organizan en respuesta al conflicto, la violencia y la exclusión.³⁴ Las políticas de la ONU centradas en los entornos en conflicto, como la Agenda para la Paz y la Promesa de Paz, descansan también implícitamente sobre la suposición de que el día a día es importante.³⁵ Los jóvenes en entornos afectados por el conflicto crean paz diaria a través de los esfuerzos por fomentar las relaciones humanas, tender puentes entre las diferencias y contrarrestar la violencia estructural. Estas prácticas a nivel diario ilustran las complejidades de la paz y refuerzan la idea de tener en cuenta los roles de la juventud específicos en cada contexto para los esfuerzos orientados a la consolidación de la paz.³⁶

Es importante subrayar que la paz diaria no es un término general que pueda abarcar en potencia cualquier actividad que implique a las comunidades locales y sus vidas diarias. Debe usarse, por el contrario, como una lente analítica que permita identificar las actividades enmarcadas en el conflicto, de minimización y de evitación que ocurren más allá del ámbito de los programas y proyectos de las ONG. Se trata de un factor muy específico del contexto, la ubicación y el momento, por lo que resulta difícil de modelar o replicar. No obstante, si se detecta dónde ocurre, las iniciativas pueden facilitar los esfuerzos para la paz del día a día.³⁷

Los proyectos *Gastromotiva* y *ConectArte* son importantes contribuciones a la consolidación de la paz diaria, en general, y como fomento del papel de los jóvenes como agentes de la consolidación de la paz, en particular. Además de los resultados específicos e intencionados de los proyectos, estos crean importantes espacios para la consolidación de la paz que permiten a los jóvenes encontrar sentidos colectivos y organizarse frente a la violencia, la marginalización y la exclusión gracias al impulso de las relaciones, la cohesión comunitaria y la confianza, así como a la ruptura con el pasado. Estos procesos resultaron ligeramente diferentes en los dos proyectos. *Gastromotiva* tiene un enfoque predominantemente individualista, con el objetivo de mejorar las perspectivas de que los jóvenes consigan un empleo, una fuente de ingresos y

³⁰ MacGinty, R. y Richmond, O. P., "The local turn in peace building: a critical agenda for peace", *Third World Quarterly*, vol. 34, n.º 5 (2013); MacGinty, R. y Firchow, P., "Top-down and Bottom-up narratives of peace and conflict", *Politics*, vol. 36, n.º 3 (2016); y Björkdahl, A. y Höglund, K., *Precarious Peacebuilding: Friction in Global- local Encounters* (Taylor & Francis: Londres, 2013).

³¹ MacGinty y Firchow (nota 30).

³² Berents, H. y McEvoy-Levy, S., 'Theorising youth and everyday peace(building)', *Peacebuilding*, vol. 3, n.º 2 (2015).

³³ Berents y McEvoy-Levy (nota 32); y Richmond, O. P., "Becoming liberal, unbecoming liberalism: Liberal- local hybridity via the everyday as a response to the paradoxes of liberal peacebuilding", *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 3, n.º 3 (2009).

³⁴ Berents y McEvoy-Levy (nota 32).

³⁵ Richmond (nota 33).

³⁶ Berents y McEvoy-Levy (nota 32).

³⁷ MacGinty, R., "Everyday peace: Bottom-up and local agency in conflict-affected societies", *Security Dialogue*, vol. 45, n.º 6 (2014).

empoderamiento mediante el aprendizaje de habilidades culinarias. No obstante, por la forma en que el proyecto ha reunido a distintos jóvenes, ha dado lugar a la creación de nuevas relaciones que, a su vez, impulsan la colaboración, el trabajo en equipo y la empatía. Para muchos, el campamento supuso una experiencia emocional profunda y una oportunidad única para estar con sus semejantes en un entorno seguro que les permitía compartir su realidad personal y sus experiencias. Durante este tiempo, un terapeuta profesional pudo ayudar a los jóvenes a gestionar sus traumas y ver las perspectivas de futuro a través de una lente distinta. En esta fase inicial, se construyeron importantes relaciones en las que la sospecha previa fue reemplazada por una visión del otro como un futuro compañero en el viaje vital. Es este un aspecto particularmente importante sobre el trasfondo de un contexto diario en el que los jóvenes se encuentran entre la desconfianza y el control, de modo que en muchas ocasiones son reticentes a abrirse a otras personas.

El proyecto *Gastromotiva* ha realizado también importantes contribuciones respecto a la alteridad a través de esfuerzos de sensibilización para reducir la estigmatización, especialmente en el sector privado, a menudo reticente a dar empleo a jóvenes de áreas marginalizadas. *Gastromotiva* crea redes en el sector privado y puentes entre empleadores y aprendices que facilitan la reintegración de los sectores más marginados de la sociedad en la más amplia esfera económica y social. En parte, esta circunstancia se hace patente por el hecho de que el 38 por ciento de los que se han graduado en el programa han encontrado trabajos fijos. Se cree que el restante 62 % ha montado su propio negocio o ha vuelto a los estudios.³⁸ Será crítico, no obstante, realizar un seguimiento exhaustivo para evaluar con mayor precisión qué les ocurre a los beneficiarios después de abandonar los proyectos. Si se puede demostrar que la mayoría de los antiguos participantes se implican en actividades legales para la generación de ingresos o estudios durante un período de tiempo prolongado, y son capaces así de resistir a la dinámica de las pandillas, sería un notable logro que debe seguir explotándose.

La mejora de los procesos de paz en el día a día a través de la creación de espacios y la cohesión social fue aún más intensa en *ConectArte*, un proyecto con un fuerte enfoque hacia la comunidad. La limpieza y la pintura de murales en áreas dominadas por las pandillas crearon un lugar físico y permitieron la reapropiación del espacio perdido por la dinámica de las pandillas. Mediante la inclusión de la comunidad más amplia en acciones que promueven un comportamiento pacífico, como los distintos días temáticos en los que se implica a la comunidad, se facilita la creación de una cultura de paz en áreas permeadas por la violencia. Esos días suponen preparar conjuntamente y compartir comidas, y en ocasiones actividades específicas destinadas a los niños. También ayudan a contrarrestar la estigmatización haciendo patente a la gente de fuera de la comunidad que existen jóvenes dentro de la comunidad con sueños y talento artístico, y con el deseo de una coexistencia pacífica. Los beneficiarios expresaron cómo les había ayudado el proyecto a romper con el pasado, a acabar con la estigmatización vinculada a las áreas dominadas por las pandillas y con el simbolismo que tiene asociado, y cómo les había ayudado a romper el círculo que lleva a los jóvenes a caer en la pobreza, la delincuencia y la violencia. Un beneficiario señaló cómo el proyecto generó una «acción positiva para romper el círculo de violencia, la estigmatización alrededor de una comunidad, en nuestras propias mentes y a los ojos de otras personas».³⁹ Aunque *ConectArte* no tenía como objetivo mejorar las perspectivas de empleo de los beneficiarios, se constató que todos los participantes

³⁸ A raíz de las conversaciones con beneficiarios de los proyectos anteriores, el PMA estima que el restante 62 por ciento ha vuelto a los estudios o ha establecido su propio negocio.

³⁹ Entrevista con participante en *ConectArte*, San Salvador, 12 de marzo de 2019.

fueron capaces de encontrar trabajo o de volver a la educación después del proyecto. Este es un indicativo de progreso hacia la finalización de la estigmatización y una acción local diaria para contrarrestar la violencia estructural.⁴⁰

Resiliencia a la dinámica de las pandillas a través del empoderamiento. En la última década, la agenda para la consolidación de la paz internacional ha desarrollado un creciente interés por los jóvenes como «fuerza de paz», además de un fuerte énfasis en el empleo juvenil.⁴¹ En «Guiding principles on young people's participation in peacebuilding» [Principios rectores para la participación de los jóvenes en la consolidación de la paz], la ONU señala a los jóvenes como claves para el desarrollo económico de su país y promueve su acceso a oportunidades económicas como un aspecto fundamental para el desarrollo propio y el nacional.⁴² En la otra cara de la moneda, no obstante, encontramos la suposición de que los jóvenes vulnerables, con pocas perspectivas de vida, son propensos a verse involucrados en violencias de distintos tipos.⁴³ En consecuencia, mejorar la empleabilidad de los jóvenes y aumentar sus oportunidades de trabajo suelen considerarse prioridades fundamentales en países tras un conflicto como puentes entre la seguridad, la consolidación de la paz y el desarrollo. Aunque existe un común acuerdo en que la falta de oportunidades económicas a disposición de los jóvenes adultos puede dar lugar a sentimientos de desempoderamiento y desilusión, poco se sabe sobre el impacto que proporcionar trabajos a los jóvenes tiene en el refuerzo de la paz en sociedades tras un conflicto.⁴⁴ Se han realizado pocas evaluaciones rigurosas de la sostenibilidad de estos trabajos, su impacto general sobre el mercado de trabajo y sus vínculos con la cohesión social. Existe, por tanto, la necesidad de reforzar y ampliar la evidencia empírica sobre los vínculos entre los programas de empleo y la consolidación de la paz.⁴⁵

No obstante, incluso aunque los programas de empleo juvenil no alcancen sus objetivos en cuanto a la creación de trabajo, pueden seguir teniendo éxito a la hora de contribuir a mejorar las perspectivas de paz. Los participantes en *Gastromotiva* sostuvieron que el proyecto supuso un importante escape de los muchos factores de expulsión y atracción para la afiliación a las pandillas, entre los que se incluye valerse de la criminalidad como mecanismo de adaptación (véase el cuadro 4.1). A raíz de entrevistas en profundidad con los participantes, el equipo de investigación halló indicios de que los proyectos *Gastromotiva* y *ConectArte* ayudan de distintas formas a reducir los factores de expulsión y atracción en la afiliación a las pandillas.⁴⁶ Como se indicaba con anterioridad, un aspecto importante de ambos proyectos fue la generación de un espacio que, a su vez, genera una sensación de inclusión. Esto resulta particularmente importante en tanto que los jóvenes suelen unirse a las pandillas en busca de una sensación de pertenencia. Reunirse, compartir experiencias y recibir apoyo tanto

⁴⁰ Al igual que las conclusiones sobre qué ocurrió con los beneficiarios del proyecto *Gastromotiva* tras acabar el curso, esta se basan en diálogos con las comunidades. No se han realizado encuestas rigurosas para evaluar los niveles de empleo o regreso a los estudios.

⁴¹ Izzi, V., «Just keeping them busy? Youth employment projects as a peacebuilding tool», *International Development Planning Review*, vol. 35, n.º 2 (2013).

⁴² Cardozo, M. L. y otros, *Literature Review: Youth Agency, Peacebuilding and Education* (Universidad de Ámsterdam, Research Consortium on Education and Peacebuilding: Ámsterdam, 2015); e Interorganismos sobre la Juventud de las Naciones Unidas, «Guiding principles on young people's participation in peacebuilding», 1 de abril de 2016.

⁴³ Izzi (nota 41). Esta idea se ve reflejada en documentos de políticas fundamentales de, entre otros las Naciones Unidas y el Banco Mundial. Véase p. ej., Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Review of National Action Plans on Youth Employment: Putting Commitment into Action* (ONU: Nueva York, 2007); y Africa Development Indicators, 2008–2009 en Banco Mundial, *Youth Employment in Africa: The Potential, The Problem, The Promise* (Banco Mundial: Washington D. C., 2009).

⁴⁴ Cardozo y otros (nota 42); e Izzi (nota 41).

⁴⁵ Organización Internacional del Trabajo y otros, *Employment Programmes and Peace: A Joint Statement on an Analytical Framework, Emerging Principles for Action and Next Steps* (OIT: Ginebra, septiembre de 2016).

⁴⁶ Es este un aspecto distinto del reclutamiento forzado y el equipo de investigación no encontró pruebas de que el proyecto tuviese algún impacto sobre tales prácticas.

Cuadro 4.1. Factores de expulsión y atracción en la afiliación a las pandillas en El Salvador

Los factores de expulsión y atracción se usan para describir las circunstancias que empujan una persona a perseguir una acción en particular, o que la atraen o la desvían de un lugar o curso de acción actual. Los motivos por los que los jóvenes se unen a las pandillas en El Salvador suelen ser una mezcla de factores de expulsión y atracción (además de la afiliación forzada o de la amenaza de violencia). Los jóvenes que viven en áreas marginalizadas controladas por las pandillas de San Salvador entrevistados para esta investigación identificaron seis factores principales relacionados con la pertenencia a una pandilla.

Desintegración familiar y dinámica familiar disfuncional (factor de expulsión): la guerra civil y la crisis migratoria interrelacionada han provocado la ruptura de muchas familias salvadoreñas. Los niños se separan de sus padres, que migran durante largos periodos dejando a sus hijos al cuidado de familiares. Estas circunstancias dan a menudo como resultado el abandono o la desatención infantil, así como elevadas tasas de abandono escolar. Por otra parte, en hogares en los que la familia vive junta, existe una tendencia de los padres a desatender las necesidades de sus hijos adolescentes, quienes buscan la aceptación social que pueden ofrecer las pandillas.

Situación económica desfavorecida (factor de expulsión): las familias con frecuencia no son capaces de mantener económicamente a los niños que desean seguir estudiando o labrarse carreras específicas. Interrelacionada con el desempleo y la falta de oportunidades de desarrollo, esta situación puede llevar a los jóvenes a involucrarse en actividades vinculadas con pandillas criminales, como estrategia de adaptación o como autoprotección.

Educación (factores de expulsión y atracción): las escuelas suelen no ser capaces de transmitir valores o modelos positivos que ayuden a los jóvenes a resistirse y no acudir a las pandillas como solución a sus problemas socioeconómicos.

Entornos de violencia doméstica y cultura machista (factores de expulsión y atracción): niveles elevados de violencia doméstica en el hogar pueden empujar a los niños a buscar un escape de la violencia. Al mismo tiempo, la percepción negativa de lo que significa ser un hombre puede alentar un comportamiento violento, que facilita aún más la entrada en las pandillas. Esas percepciones se ven exacerbadas por ejemplos negativos de los progenitores masculinos, a lo que se une la limitación del diálogo o la comprensión entre los progenitores.

Abuso de poder estatal (factor de expulsión): el comportamiento abusivo de instituciones como la policía nacional contribuye a la creación de un clima de inseguridad y violencia. A menudo se entiende que la policía usa la violencia y la persecución para afianzar su autoridad en vecindarios difíciles, y que muestra poco respeto por los ciudadanos. El comportamiento policial violento y aleatorio socava la confianza en el estado y aumenta al mismo tiempo el poder y la autoridad de las pandillas.

Presión social (factor de expulsión): los jóvenes pueden sentirse presionados por sus semejantes para que se unan a una pandilla, mientras que se enfrentan a auténtico riesgo para sus vidas si se niegan a afiliarse.

Fuente: estas conclusiones coinciden con otras investigaciones sobre la afiliación a las pandillas en El Salvador. Véase, p. ej., Fogelbach, J. J., "Gangs, violence, and victims in El Salvador, Guatemala, and Honduras", *San Diego International Law Journal*, vol. 12, n.º 2 (Spring, 2010).

psicológico profesional como de los semejantes reduce los sentimientos de «estar solo contra el mundo», según un entrevistado. *Gastromotiva* y *ConectArte* también impulsaron el liderazgo, el trabajo en equipo y las habilidades colaborativas, que según los jóvenes les ayudaron a contrarrestar la práctica común de recurrir a las pandillas para solucionar sus problemas. Estos proyectos han transmitido también valores positivos y han ayudado a afrontar problemas como la desigualdad de género y el machismo, que permean la sociedad. Los participantes en el proyecto fueron capaces de transmitir estos valores en sus vecindarios mediante eventos comunales organizados con sus comunidades más amplias. Por ejemplo, un participante en *ConectArte* habló de niños y jóvenes adolescentes que apreciaban y se implicaban en el trabajo artístico y otras actividades en la comunidad relacionadas con el proyecto. Transmitir esos ejemplos positivos de compromiso de la juventud en sus comunidades a niños y adolescentes es extremadamente importante, ya que esta es la edad en la que muchos comienzan a afiliarse a las pandillas.

Tanto *Gastromotiva* como *ConectArte* son vistos como proyectos a pequeña escala y con alto mantenimiento, que requieren niveles mínimos de inversión crítica por beneficiario y niveles de mantenimiento por parte del personal del PMA superiores a los típicos para un programa del PMA. Los dos proyectos son implementados directamente por el PMA en colaboración con autoridades locales, y no a través de

socios de ONG. No obstante, las contribuciones a la mejora de las perspectivas de paz en estos proyectos no deben subestimarse. La consolidación de la paz se da en todos los niveles, desde el macro hasta el micro. Los dos proyectos realizan contribuciones identificables que aumentan las perspectivas de paz a nivel micro, dando voz y ofreciendo vías a los jóvenes marginalizados que quedan con frecuencia excluidos del discurso político formal, para que actúen como agentes para la paz. Además, Gastromotiva y ConectArte han creado modelos de éxito que podrían ampliarse o replicarse a nivel nacional e integrarse en la protección social y las redes de seguridad de los retornados y jóvenes vulnerables.⁴⁷

Problemas en torno a la sensibilidad hacia el conflicto

La implementación de proyectos en comunidades dominadas y controladas por pandillas presenta inevitablemente distintos problemas en torno a la sensibilidad hacia el conflicto. Aunque los informantes argumentaron que las pandillas no habían impuesto ninguna limitación de importancia, ambos proyectos, y en particular ConectArte, dependen de la aprobación de las pandillas. Las pandillas deben ser informadas de las actividades del proyecto y dichas actividades no pueden involucrar abiertamente temas sensibles o dar voz a opiniones sobre la dinámica de las pandillas en sus comunidades. La dinámica de las pandillas afectó en particular al primer proyecto ConectArte, en gran medida restringiendo la movilidad e impidiendo el acceso. La negociación con una pandilla, incluso de forma indirecta a través de líderes comunitarios, refuerza efectivamente las estructuras pandilleras.

Mejorar la empleabilidad podría haber tenido la consecuencia no deseada de servir como factor de expulsión para la migración irregular al extranjero. Un cocinero en El Salvador gana 300 USD al mes de media, mientras que en un puesto similar en EE. UU. la paga es de 500 USD a la semana.⁴⁸ Además, como se reconoce en el plan de desarrollo nacional, más de 360 000 jóvenes entran en el mercado de trabajo cada año, mientras que solo se crean 127 000 trabajos anualmente.⁴⁹ La migración irregular supone el riesgo de exponer a las personas a violaciones graves de sus derechos humanos y civiles en los países de tránsito y destino. Aunque la investigación no concluyó que Gastromotiva animara los jóvenes a migrar al extranjero, salvo en casos aislados, entre los beneficiarios se hablaba del tema y podría formar parte de la narrativa y de la motivación para unirse al proyecto.

Recomendación 1.

Integrar un componente más sólido de atención a la comunidad en Gastromotiva, aprendiendo de las buenas prácticas de ConectArte, para maximizar las contribuciones a la mejora de las perspectivas de paz. En él se podrían incluir, entre otras cosas, días temáticos implementados en la comunidad, acompañados de actividades basadas en la comida en las que se demuestren las habilidades de los beneficiarios a la comunidad en sentido más amplio.

Recomendación 2.

Garantizar que Gastromotiva disponga de un enfoque a largo plazo, se conecte con las políticas a nivel macro en torno a la protección social y el empleo, y se base en una comprensión exhaustiva de la economía y el mercado de trabajo locales, a fin de generar una base empírica y maximizar el potencial de oportunidades de empleo mejoradas que contribuyan a aumentar las perspectivas de paz.

⁴⁷ La forma en la que esa potencial ampliación o replicación puede mejorar la consolidación de la paz en el día a día es, por supuesto, impredecible y variará en función del tiempo y el lugar.

⁴⁸ Cifras indicadas en un taller organizado por USAID en San Salvador, 5 de marzo de 2019.

⁴⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), *Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México* (CEPAL: Ciudad de México, 2019).

Recomendación 3.

Realizar un seguimiento exhaustivo de los beneficiarios durante un periodo mínimo de dos años desde que abandonan los proyectos para evaluar hasta qué punto se implican de forma sostenible en actividades de generación de ingresos legales y/o estudios, así como el impacto a la hora de resistir al reclutamiento por parte de las pandillas.

Recomendación 4.

Reforzar los objetivos para que se centren más en los retornados y PDI como beneficiarios directos, asegurando al mismo tiempo que otros jóvenes igualmente vulnerables no se queden excluidos de actividades de divulgación más amplias orientadas a la comunidad, como las que se incluyen en ConectArte.

Recomendación 5.

Invertir en todas las vías que mejoren la sostenibilidad y la institucionalización del proyecto a mayor escala mediante sistemas de protección social, reconociendo al mismo tiempo qué proyectos a pequeña escala como estos aportan importantes contribuciones para extender la consolidación de la paz, en particular, como prueba de modelos conceptuales.

TdC 2: Si los retornados y PDI tienen acceso a ayuda humanitaria transitoria vinculada con un exhaustivo paquete de asistencia, entonces se mejoran las oportunidades de una reintegración económica, social y psicológica sostenible.

Esta TdC está relacionada con el RE4, que se centra en la preparación y la respuesta ante emergencias. De acuerdo con este RE, el PMA proporciona transferencias humanitarias a los hogares afectados por crisis para facilitar el socorro inmediato y la recuperación temprana. También ayuda al gobierno a reforzar su capacidad de respuesta ante emergencias. Para el desarrollo de esta TdC, la investigación se centró en un proyecto de transferencias humanitarias cuyo objetivo son comunidades vulnerables afectadas por la violencia y la migración forzada.

El PMA se alió con Plan Internacional y ACNUR en el proyecto “Humanitarian Assistance to Families Affected by Unconventional Violence” [Asistencia humanitaria para familias afectadas por violencia no convencional]. El proyecto se dirige a 960 personas y sus familias en 58 municipalidades de todo El Salvador. En particular, se dirige a aquellos que se han visto afectados por la violencia y la dinámica de las pandillas. Los beneficiarios del proyecto son retornados, o bien voluntarios o repatriados forzosamente, PDI que han sido desplazadas por la violencia y personas que han visto su vida limitada por la dinámica de las pandillas. Aunque los beneficiarios tienen distintos niveles de vulnerabilidad y motivaciones complejas para participar en el proyecto, hay dos grupos que destacan. Alrededor del 9 por ciento de los beneficiarios del proyecto son lesbianas, gais, bisexuales o transgénero. Otro gran grupo se compone de personas que han sido realojadas en casas seguras y anónimas por amenazas de muerte graves vinculadas a las pandillas.

El proyecto se ha implementado tanto en áreas urbanas como rurales. Esto plantea problemas de seguridad específicos del contexto. De acuerdo con las conversaciones con informadores clave, las áreas urbanas parecen verse más afectadas por las restricciones impuestas por las pandillas a través de amenazas y extorsiones. Las áreas rurales, por otra parte, se ven más afectadas por el desplazamiento y por la captación directa de niños para las pandillas. Trabajar en las comunidades rurales es especialmente difícil no solo por la inseguridad y la presencia de las pandillas, sino también porque muchas personas desplazadas desean permanecer ocultas.

El proyecto se basa en la suposición de que la reintegración requiere asistencia psicológica, social y económica. Por lo tanto, hay tres áreas principales de intervención. En primer lugar, se ofrece ayuda alimentaria mediante transferencias de efectivo vinculadas con la asistencia psicosocial. Cada familia recibe 75 USD al mes durante seis meses para cubrir sus necesidades inmediatas y esenciales, como las necesidades alimentarias básicas. En segundo lugar, se establecen proyectos productivos, como huertas y cría de animales a pequeña escala para la subsistencia alimentaria, y se suministra la formación relevante. En tercer lugar, se han ensayado enfoques empresariales para la seguridad alimentaria. El PMA proporciona las transferencias y asistencia técnica con la creación de activos, mientras que Plan y ACNUR identifican las necesidades de las comunidades y seleccionan a los beneficiarios del proyecto. Además, ACNUR proporciona recursos para el desarrollo de negocios entre sectores de la población juvenil. Un estudio de base realizado por el PMA concluyó que el 96 por ciento de los hogares en las áreas del proyecto presentaban inseguridad alimentaria, cerca de la mitad se habían visto afectados por eventos relacionados con el clima, como sequías, inundaciones y terremotos, y el 24 por ciento de los niños no asistían a la escuela.

Análisis

Las necesidades humanitarias de las comunidades asistidas por este proyecto son claras. Los beneficiarios están expuestos a elevados niveles de violencia e inseguridad alimentaria. Su capacidad para satisfacer sus necesidades básicas se ve seriamente obstaculizada por la presencia de pandillas. Los beneficiarios principales son retornados y PDI: estos grupos se enfrentan a retos similares, aunque presentan también importantes diferencias. Los retornados se enfrentan a acuciantes desafíos para la reintegración en su regreso a El Salvador. En función del tiempo que hayan vivido fuera del país, pueden afrontar retos complicados relacionados con la reintegración idiomática y cultural. Algunos regresan a sus comunidades originales, pero la mayoría se establecen en otra parte. Tanto los retornados incapaces de regresar a sus comunidades de origen como las PDI se enfrentan al reto de integrarse en nuevas comunidades mientras mantienen el nivel de anonimato necesario para evitar ser detectados por las pandillas que provocaron su desplazamiento. Los retornados y los desplazados pueden tener importantes necesidades de asistencia psicosocial como resultado de su exposición a la violencia, la pérdida o la separación de sus familiares y amigos, el deterioro de sus condiciones de vida, la incapacidad de encontrar sustento para ellos y sus familias, y la falta de acceso a los servicios. Todo lo anterior puede contribuir al desarrollo de trastornos psicológicos.

Aunque el objetivo del proyecto es atender las necesidades humanitarias (en especial la inseguridad alimentaria) a través de su implicación en los procesos de reintegración, también realiza contribuciones importantes a la mejora de las perspectivas de paz. La integración de retornados y PDI es crucial para la consolidación de la paz y la reconciliación nacional, para la promoción de la estabilidad y la legitimidad estatales, y para impulsar el desarrollo económico tras el conflicto.⁵⁰ El retorno y la reintegración están relacionados con los derechos humanos y las obligaciones del estado a la hora de proteger y garantizar la seguridad de sus ciudadanos.⁵¹ No puede haber esperanza de normalidad hasta que la mayoría de las personas desplazadas o expulsadas sean capaces de reintegrarse en la sociedad.

⁵⁰ Vlassenroot, K. y Tegenbos, J., "Going home? A systematic review of the literature on displacement, return and cycles of violence", *Politics of Return Working Paper*, n.º 1 (2018), Universidad de Gante, Departamento de Estudios de Conflicto y Desarrollo.

⁵¹ Fischer, M., "Recovering from violent conflict: Regeneration and (re-)integration as elements of peacebuilding", eds A. Austin, M. Fischer y N. Ropers, *Transforming Ethnopolitical Conflict* (Springer: 2004).

Cuadro 4.2. Migración

Los patrones de migración desde El Salvador y de desplazamiento dentro del país vienen determinados por la historia de la guerra civil, profundamente enraizada en las desigualdades sociales, el cambio climático y patrones de violencia. La naturaleza clandestina de gran parte de la migración en El Salvador, tanto interna como transfronteriza, dificulta poder contar con cifras precisas. En una encuesta pública de 2017, algo más del 5 por ciento de los encuestados afirmó que habían sido forzados a desplazarse el año anterior por amenazas. La cifra se extrapoló para reflejar a toda la población de El Salvador, arrojando una cifra de 296 000 nuevos desplazados en 2017. Con una metodología diferente, las autoridades salvadoreñas calculan que al menos un miembro del 1,1 por ciento de las familias de El Salvador se desplazó internamente debido a la violencia entre 2000 y 2016. Esta cifra, no obstante, es ampliamente rechazada por las organizaciones que trabajan con la población de PDI, por ser demasiado conservadora.

Los factores que afectan a la decisión de migrar están interrelacionados y son difíciles de aislar entre sí. Entre las principales causas indicadas por las fuentes gubernamentales y no gubernamentales se incluyen factores económicos, reunificación familiar, desastres ambientales y la dinámica de las pandillas. Además, el equipo de investigación concluyó que las remesas en áreas rurales con elevados niveles de pobreza actúan como un factor de atracción significativo en relación con la migración al extranjero. El impacto de las remesas es muy visible en estas comunidades, en especial la inversión en casas que destacan entre los asentamientos fundamentalmente pobres y subdesarrollados. Estas demostraciones de riqueza aumentan el deseo de emigrar al extranjero, con independencia de que esas personas tengan oportunidades de ingresos en las comunidades en las que viven. La dinámica de las pandillas, incluida la extorsión, la afiliación forzada y las amenazas se tienen por la principal causa del desplazamiento forzado. La mayoría de PDI se establece en lugares nuevos con pocos recursos y se ven arrastrados a viviendas precarias, incluidos asentamientos ilegales. Quienes se van a vivir con sus familiares se enfrentan al hacinamiento. Las personas desplazadas tienen dificultades a la hora de acceder a préstamos bancarios y a menudo se ven forzadas a aceptar trabajos con un salario bajo, con frecuencia informales, lo que dificulta aún más su recuperación y su desarrollo económicos. La mayoría de estos desplazados por la violencia desea permanecer oculta, dado que las pandillas tienen redes que llegan a los extremos más recónditos de El Salvador y son capaces de localizar a personas que han huido. Se sabe que las pandillas comprueban antecedentes en los asentamientos de PDI en sus comunidades para asegurarse de que no provengan de un área controlada por sus rivales.

El Estado tiene una capacidad de respuesta solo limitada ante la población desplazada. Solo recientemente se ha reconocido el desplazamiento forzado interno por parte del Gobierno y no existen programas destinados a esta población. La cuestión se considera sensible desde el punto de vista político y, por eso, raramente se discute en debates públicos o durante las campañas electorales. En el momento de la investigación, el gobierno entrante no tenía ninguna postura al respecto. Tampoco había una estrategia para la intervención gubernamental ni ningún plan de respuesta.

En ausencia de una protección estatal efectiva y de opciones internas viables, muchas personas huyen del país. En 2017, los salvadoreños realizaron aproximadamente 60 000 nuevas peticiones de asilo a nivel internacional, aunque es probable que muchos más hayan abandonado el país de forma irregular. La mayoría de los que emigran de El Salvador buscan entrar en EE. UU. La ruta de migración a EE. UU., que atraviesa México, es muy peligrosa y muchos son asesinados, asaltados o capturados en redes de tráfico de personas por el camino. EE. UU. y México están adoptando posiciones más severas con respecto a la inmigración. En 2017, retornaron cerca de 27 000 salvadoreños. Se espera que esta cifra aumente drásticamente una vez que expire el programa de estado de protección temporal (TPS) en los Estados Unidos en 2020, que ha llevado a la anulación del permiso de residencia de alrededor de 200 000 inmigrantes salvadoreños en EE. UU. Un desafío específico en relación con el retorno forzado de los salvadoreños desde EE. UU. es el hecho de que muchos han vivido la mayor parte de su vida allí, de modo que tienen pocas o ninguna conexión con El Salvador. Muchos ni siquiera hablan español. La capacidad institucional del Estado para responder a esta población es muy débil.

Fuentes: Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) y la Refugee Law Initiative de la Universidad de Londres, *An Atomised Crisis: Reframing Displacement Caused by Crime and Violence in El Salvador* (IDMC: Ginebra, septiembre de 2018); IDMC El Salvador, “Global Report on Internal Displacement (GRID), 2018: Conflict displacement figures analysis, El Salvador, contextual update”, [s. f.]; Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, “Caracterización de la movilidad interna a causa de la violencia en El Salvador”, marzo de 2018; y Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), El Salvador: Overview”, [s. f.].

En tanto que representa una forma tangible de progreso, el retorno voluntario de PDI puede tener un importante impacto sobre la confianza pública en los procesos de consolidación de la paz.⁵² La mayoría de retornados de El Salvador, no obstante, no han regresado voluntariamente, sino que han sido deportados por no poseer la documentación legal necesaria para permanecer en otro país, normalmente en EE. UU., o por haber cometido un delito. La ausencia de retornos voluntarios es un indicio de una

⁵² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *State of the World's Refugees* (ONU: Ginebra, 1997).

situación en la que el Estado no es capaz de proteger a sus ciudadanos y en la que diferentes grupos de ciudadanos son incapaces de vivir en paz entre sí.

La reintegración de retornados y la integración de PDI en la sociedad también están relacionadas con las dimensiones económicas de la consolidación de la paz.⁵³ El retorno de poblaciones desplazadas puede tener un importante impacto, tanto positivo como negativo, en la recuperación económica de los estados afectados por conflictos. Unos elevados niveles de desplazamiento y retorno pueden aumentar la presión sobre los servicios sociales, los sistemas agrícolas y otros programas básicos. Sin embargo, aunque en muchos casos los retornados no traigan consigo un significativo capital financiero, poseen un considerable capital humano y social.⁵⁴

Tanto desde la perspectiva de los derechos humanos como económica, proporcionar asistencia psicosocial es particularmente importante para la reintegración de refugiados y PDI, debido a los graves efectos adversos del desplazamiento sobre el bienestar físico, social, emocional y espiritual de una persona.

La reintegración en el contexto de las dinámicas relacionadas con las pandillas presenta una dificultad extrema que se ha visto agravada por la falta de reconocimiento por parte de los sucesivos gobiernos del desplazamiento provocado por la violencia (véase el cuadro 4.2). La forma en que las pandillas han permeado la sociedad, valiéndose de sus redes para llegar a la mayor parte del país, indica que son capaces de encontrar con facilidad a aquellas personas que han huido de sus garras. Por eso, la mayoría de los desplazados pretende permanecer oculta y no aprovecha los proyectos diseñados para atender sus necesidades. Eso hace que identificar y dirigirse a los beneficiarios sea un proceso difícil y delicado. Aunque el empleo de monitores locales que viven en las comunidades y son bien conocidos por los habitantes ha facilitado la selección de objetivos, solicitar la información necesaria para incluir a los beneficiarios en el proyecto sigue siendo difícil. Un estudio llevado a cabo por PLAN y ACNUR encontró un nivel elevado de temor a que la información personal se filtrara a las pandillas. Por lo tanto, un enfoque integrado que implique alianzas con los actores locales con una prolongada presencia en la comunidad y que cuenten con su confianza es fundamental para llegar hasta la población objetivo. El equipo de investigación visitó uno de los centros del proyecto y habló con participantes en el mismo y miembros no participantes de la comunidad. Todos se habían visto afectados personalmente por la violencia, pero no todos eran desplazados. La mayoría expresó sensaciones de miedo e inseguridad fundamentados en sus traumas. Los traumas, en particular, provocan que muchos experimenten reacciones difíciles a sucesos comunes del día a día, como ser abordados por alguien de fuera de la comunidad. Muchos hablaron de tener miedo por la noche, dado que es cuando se suelen producir los ataques. A menudo esos miedos están conectados con haber sobrevivido a un ataque o haber presenciado el asesinato de familiares.

Por eso, la asistencia psicosocial o psicológica resulta extremadamente importante en el proceso de reintegración, con el objetivo de ayudar a que la persona supere su trauma y logre reconciliarse a nivel individual e intergrupala. El proyecto realiza una importante contribución a través de sesiones dirigidas por psicólogos. Estas sesiones son muy valoradas por los beneficiarios, ya que les proporcionan un espacio para reunirse y compartir experiencias, hablar sobre los eventos traumáticos que les han afectado y recibir apoyo de sus semejantes. Compartir esas experiencias fue difícil al principio, por el dolor de revivir recuerdos y por la falta de confianza. Sin embargo, las sesiones se han convertido en uno de los componentes más valorados del proyecto. Personas que no participaban en el proyecto también asistieron a las sesiones, con las

⁵³ Vlassenroot y Tegenbos (nota 50).

⁵⁴ Fischer (nota 51).

consiguientes mejoras de las relaciones y de la confianza entre los desplazados o retornados y las comunidades de recepción. Incluso el componente de explotación avícola a pequeña escala del proyecto reportó un beneficio psicológico adicional, dado que los participantes entrevistados reconocieron su efecto calmante a la hora de aliviar los traumas.

Por lo tanto, el proyecto realiza una contribución clara y tangible al proceso de re/integración de esta población vulnerable y desatendida, con el trasfondo de una respuesta estatal y no estatal limitada y fragmentada. Hasta ahora, la respuesta del estado ha estado muy centralizada y ha sido más reactiva que preventiva. La integración a nivel local, coordinando los esfuerzos del Estado, el sector privado y la sociedad civil, es uno de los mayores retos del proyecto. La integración sostenible es un proceso a largo plazo que requiere un enfoque holístico y alianzas. El PMA está en una buena posición para realizar una contribución importante a la mejora de la respuesta estratégica nacional, fomentando un enfoque más coordinado a través de sus alianzas con el Gobierno y las agencias que trabajan directamente con esta población, además de mediante su implicación en un espacio humanitario a través de los programas de transferencias de efectivo humanitarias. Mejorar la respuesta del Estado resulta particularmente urgente, dado el pico de retornados que se espera tras la expiración del programa de TPS en enero de 2020.

En consecuencia, un enfoque holístico y alianzas son esenciales para responder a los retos de integración que plantean las poblaciones desplazadas y retornadas. Estos aspectos se debaten en mayor profundidad en la TdC 4.

Problemas en torno a la sensibilidad hacia el conflicto

Trabajar con personas escondidas plantea problemas particulares en torno a la sensibilidad hacia el conflicto. Los beneficiarios en potencia son identificados por Plan International, pero la selección de los beneficiarios del proyecto se realiza de forma conjunta por los monitores del proyecto del PMA, ACNUR y Plan International. Los monitores del proyecto son oriundos del área y tienen un conocimiento y una comprensión detallados del contexto local. Para identificar a los beneficiarios, los monitores realizan entrevistas y estudios en profundidad sobre el tipo de violencia que han experimentado, la desintegración familiar y el nivel de limitaciones a los que se enfrentan. Se trata de cuestiones muy sensibles, pero necesarias para identificar a los hogares más afectados. No obstante, al proporcionar este tipo de información, las personas desplazadas por la violencia quedan particularmente expuestas a las filtraciones. Aunque existen estrictos protocolos en torno a la protección de datos y se pone el máximo empeño en salvaguardar la información, el personal del proyecto del PMA, Plan International y ACNUR confirmó que se había filtrado información en unos pocos casos. Además, el proceso de selección también pone en riesgo a los monitores del proyecto, por la presencia de las pandillas. Los monitores tienen que hablar con los líderes de la comunidad que, en algunas ocasiones, son miembros de una pandilla o tienen estrechos lazos con ella.

Otro problema en torno a la sensibilidad hacia el conflicto relacionado con el tipo de información recopilada por el proyecto tiene que ver con el registro de beneficiarios del PMA y la plataforma de gestión de transferencias, Scope, que se utiliza para registrar a los beneficiarios y para planificar las transferencias y los desembolsos de efectivo. Aunque se recopila solo la mínima información necesaria para realizar transferencias de efectivo individuales, muchos beneficiarios potenciales pueden no desear proporcionar ningún tipo de información que pueda identificarles por el miedo a que se filtre. Además, algunos de los proveedores de servicios financieros de los que se vale el PMA para entregar las transferencias de efectivo requieren los datos de un documento

de identificación nacional (Documento Único de Identidad, DUI) para cumplir con las normativas «conocer a su cliente» internacionales. El DUI contiene datos sobre el domicilio y el estado profesional y civil, lo que supone información muy sensible para los individuos amenazados por pandillas. La oficina nacional implementa una serie de medidas de mitigación que hasta ahora han sido aceptadas tanto por los beneficiarios como por los socios, desde la creación y el uso de un código de beneficiario exclusivo independiente de la tarjeta de identidad nacional, hasta la diversificación de los proveedores de servicio y las opciones de entrega de efectivo para los beneficiarios. El derecho a la privacidad no solo es un importante derecho en y por sí mismo, sino un elemento clave para la autonomía y la dignidad personal. El PMA dispone de una política de protección de datos personales y directrices por escrito para la evaluación del impacto sobre la privacidad que permiten al personal comprender mejor y mitigar estos riesgos.

Uno de los principales desafíos de este proyecto es ampliar su escala e institucionalizarlo. En el contexto de la dinámica de las pandillas, se realizan únicamente pequeñas inversiones para evitar atraer a las pandillas y exponer a los beneficiarios a las amenazas y la violencia. Responder a una población desplazada internamente a causa de la violencia es un proceso muy delicado que requiere elevados niveles de confianza y confidencialidad. Ampliar la escala plantea el riesgo de perder la confianza y la confidencialidad, dado que no todas las instituciones son capaces de mantener el mismo nivel de fiabilidad.

Recomendación 6.

Apoyar a las comunidades para reforzar y ampliar el modelo de reuniones en las que se compartan experiencias y se facilite la ayuda mutua más allá de lo que duren las sesiones con un psicólogo. Eso puede lograrse, por ejemplo, formando a los líderes en los que confía la comunidad para que organicen y lideren encuentros similares en la comunidad.

Recomendación 7.

Aprovechar las alianzas, la posición y el reconocimiento del PMA tanto a nivel macro como micro para fomentar una respuesta coordinada, con un enfoque particular en el pico de retornados que se espera con la expiración del TPS. Puede incluirse aquí la catalogación de las distintas organizaciones que trabajan con retornados y poblaciones desplazadas.

Recomendación 8.

Adoptar un enfoque más integral en la programación del PMA, trabajando con los socios en la elaboración de un paquete integrado de servicios y asistencia en las comunidades de recepción. Romper la compartimentación entre las diferentes intervenciones del PMA e intervenciones externas para ver si algunos beneficiarios del programa de transferencias de efectivo humanitarias pueden vincularse con el programa de resiliencia del PMA y/o proyectos implementados por otros socios.

Recomendación 9.

Convertir la asistencia transitoria a los retornados y personas desplazadas en un servicio insignia que el PMA pueda proporcionar a través de transferencias de efectivo con fines múltiples, en casos remitidos por los socios, integrando medidas de preparación para garantizar que la asistencia pueda ampliarse si el número de retornados asciende súbitamente.

TdC 3: Si las comunidades rurales vulnerables al cambio climático y a la violencia tienen acceso a: (a) vías para la participación comunitaria; (b) fuentes de ingresos diversificadas; (c) recursos de conocimiento, y (d) mecanismos optimizados para mejorar la gestión de los recursos naturales, entonces habrá una mayor cohesión social y una mayor resiliencia ante las dinámicas de conflicto contextuales.

Esta TdC está vinculada con el RE3, que se centra en mejorar la resiliencia y la adaptación al cambio climático de aquellas personas que viven en áreas rurales del Corredor Seco, y en trabajar con las autoridades nacionales a distintos niveles para reforzar las capacidades del Gobierno a la hora de abordar los impactos climáticos.

El Salvador está expuesto a severas condiciones climáticas, como los cada vez más graves efectos de El Niño. La mayor parte de El Salvador pertenece al Corredor Seco, que se extiende por Guatemala, Honduras y Nicaragua. En la actualidad, la región experimenta una de sus peores sequías de los últimos 30 años. Esta ha tenido consecuencias desastrosas para la producción de cereales y ha afectado particularmente a los pequeños agricultores, que han perdido la mayor parte de su cosecha de maíz. El agotamiento de las reservas de maíz ha provocado un aumento del número de hogares con inseguridad alimentaria y la adopción de estrategias de adaptación ante la emergencia. La escasez de agua es un problema fundamental en El Salvador rural, también en los centros del proyecto visitados. En 2016, incluso antes de la grave sequía de 2018, más de 600 000 personas en El Salvador carecían de acceso a agua potable o servicios de abastecimiento, y más de 1 millón solo tenían acceso a un suministro de agua inadecuado. En las áreas rurales, menos del 60 por ciento de los hogares están conectados a la red de aguas.⁵⁵ La mayoría de la población rural económicamente activa son pequeños agricultores o jornaleros, y hay altos niveles de desempleo y pobreza rural. Muchos no tienen tierras. La sequía ha reducido notablemente la demanda de fuerza de trabajo agrícola, con lo que han aumentado el desempleo y la pobreza. Las áreas rurales se ven también cada vez más expuestas a la dinámica de las pandillas (véase el cuadro 2.1). Los líderes de las pandillas han migrado a estas áreas y están reclutando localmente. El personal del proyecto del PMA notificó un aumento de la violencia, además de elevados niveles de extorsión y homicidios. Esta combinación de sequía, inseguridad alimentaria, pobreza y violencia ha provocado elevados niveles de emigración desde las áreas rurales. Esta migración es en parte a corto plazo y estacional a otras partes del país menos afectadas por la sequía. La mayor parte de los migrantes, no obstante, busca emigrar al extranjero. Un número desconocido son desplazados internos (véase la TdC 2 y el cuadro 4.2).

En este contexto, el PMA se está asociando con los gobiernos nacional y municipal para reforzar las capacidades gubernamentales a la hora de afrontar el impacto del clima y aumentar la resiliencia de los pequeños propietarios. En 2018, el PMA facilitó que 18 250 beneficiarios recibieran formación y asistencia técnica para la creación de activos en combinación con transferencias de efectivo.⁵⁶ Los beneficiarios se encontraban en 17 municipalidades de cuatro departamentos del Corredor Seco de El Salvador: Ahuachapán, Usulután, San Miguel y Morazán. Las actividades del proyecto centradas en la adaptación al cambio climático y el aumento de la resiliencia incluyeron la reforestación, la conservación del agua y la gestión del suelo, la diversificación de medios de vida a través de la introducción de cultivos hortícolas, la instalación de macrotúneles e invernaderos con paneles solares y la formación en la producción y el uso de biofertilizantes orgánicos. También se han organizado comités de apoyo a la

⁵⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a El Salvador”, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/33/49/Add. 1, 3 de agosto de 2016.

⁵⁶ Se distribuyeron tres transferencias de 75 USD por hogar cada una.

comunidad. El equipo de investigación visitó centros del proyecto en Usulután y San Miguel.

Análisis

De acuerdo con las evaluaciones del PMA, las intervenciones orientadas al RE3 han logrado un progreso sólido en la mejora de la seguridad alimentaria y el aumento de la resiliencia de los pequeños propietarios ante los impactos climáticos.⁵⁷ No obstante, las intervenciones han supuesto también importantes contribuciones a la mejora de las perspectivas de consolidación de la paz, gracias al aumento de la cohesión social y de la resiliencia de las comunidades a las dinámicas de conflicto locales. La red de relaciones sociales que conecta a individuos, grupos y comunidades puede verse en ocasiones muy dañada por el conflicto armado. Restablecer las relaciones sociales, lo que incluye reducir las desigualdades horizontales entendidas como causas fundamentales del conflicto, es un aspecto importante de la consolidación de la paz.⁵⁸ Existen pruebas sólidas de que aumentar la cohesión social puede ayudar a reconstruir la confianza, tendiendo puentes dentro y entre comunidades divididas y conectando al Estado con la sociedad.⁵⁹ La promoción de la cohesión social proporciona, por tanto, un modelo para la transformación del conflicto que genera sociedades más resilientes.⁶⁰

La cohesión social se ha definido y delimitado de muchas formas.⁶¹ En las definiciones se suelen debatir dos dimensiones: la reducción de la desigualdad y las divisiones dentro de una sociedad con el objetivo de promover la inclusión y la igualdad de oportunidades y de reducir los desequilibrios, y el aumento del capital social con el objetivo de reforzar las relaciones, interacciones y vínculos sociales.⁶² El capital social puede entenderse como una forma intangible de capital que abarca reglas, normas y obligaciones, y el nivel de reciprocidad y confianza dentro de las relaciones sociales.⁶³ El capital social forma parte del concepto más amplio de cohesión social. Centrarse en la cohesión social, incluido el capital social, desde la perspectiva de la consolidación de la paz, exige interrogarse sobre los procesos y sobre quiénes participan en qué tipo de actividades y cómo, reconociendo al mismo tiempo la multiplicidad de las relaciones de poder en una sociedad.

La guerra civil de El Salvador afectó gravemente a la cohesión social y a la red de relaciones horizontales y verticales. Los acuerdos de paz prestaron poca atención a la importancia de restaurar la cohesión social, aún más deteriorada sobre el trasfondo de una actividad pandillera cada vez más violenta. El Salvador no es un país dividido por fronteras étnicas o religiosas ni un país profundamente desigual.⁶⁴ La dimensión del capital social es la más crítica dentro de la cohesión social. Por este motivo, en esta sección se emplea el término «cohesión/capital social», que reconoce la conexión

⁵⁷ PMA Panamá, “Evaluación final del Proyecto «Respuesta al fenómeno de El Niño en el Corredor Seco», El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, 2016–2018”, agosto de 2018.

⁵⁸ Stewart, F., “Horizontal inequalities as a cause of conflict: A review of CRISE findings”, documento de antecedentes del Informe sobre el desarrollo mundial, Banco Mundial, 20 de agosto de 2010.

⁵⁹ Brown, M. J. y Zahar, M.-J., “Social cohesion as peacebuilding in the Central African Republic and beyond”, *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 10, n.º 1 (2015).

⁶⁰ Brown y Zahar (nota 59); y Lederach, J. P., *Sustainable Reconciliation in Divided Societies* (USIP: Washington D. C., 1997).

⁶¹ Como ocurre con muchos conceptos de las ciencias sociales, resulta difícil definir con precisión la cohesión social. Puede consultarse un debate en profundidad sobre las distintas definiciones de cohesión social y capital social en Klein, C., “Social capital or social cohesion: What matters for subjective well-being?”, *Social Indicators Research*, vol. 110, n.º 3 (2013); y Fonseca, X., Lukosch, S. y Brazier, F., “Social cohesion revisited: A new definition and how to characterize it”, *Innovation: European Journal of Social Science Research*, vol. 32, n.º 2 (2019).

⁶² Brown y Zahar (nota 59); y Berger-Schmitt, R., “Considering social cohesion in quality of life assessments: Concept and measurement”, *Social Indicators Research*, vol. 58, n.º 1–3 (2002).

⁶³ McIlwaine, C. y Moser, C., “Violence and social capital in urban poor communities: Perspectives from Colombia and Guatemala”, *Journal of International Development*, vol. 13, n.º 7 (2001).

⁶⁴ En la medición según el coeficiente de GINI de 2016, El Salvador era el segundo país más igualitario de América Latina tras Uruguay, Banco Mundial, “El Banco Mundial en El Salvador”, actualizado el 4 de abril de 2019.

entre ambos aspectos y enfatiza el componente del capital en la cohesión social. La investigación halló amplias pruebas de la erosión de la cohesión/capital social en las comunidades visitadas, aunque con distintos niveles.

De acuerdo tanto con los beneficiarios del proyecto, como con el personal y los técnicos sobre el terreno, los niveles de cohesión/capital social y organización comunitaria son bajos, con pocas excepciones. En cada comunidad de El Salvador hay una Asociación de Desarrollo Comunal (Adesco) que promueve e implementa proyectos sobre salud, educación, agua o infraestructuras destinados a la comunidad. No obstante, muchas de estas asociaciones están controladas, o se percibe que están controladas, por un pequeño número de individuos con vínculos con los alcaldes locales, y muchas hacen poco por promover la integración comunitaria o construir cohesión/capital social. Son infrecuentes otras formas de organización o colaboración comunitaria.⁶⁵ La violencia de las pandillas y la migración se identificaron como los principales motivos de la erosión de la cohesión/capital social. La presencia de la pandilla restringe la movilidad (aunque las comunidades rurales no se vean restringidas en la misma medida que algunas comunidades urbanas) y limita las actividades que pueden emprender las comunidades.

La violencia, la extorsión y las amenazas provocan desplazamientos internos que, a su vez, tienen como consecuencia la desintegración de muchas familias, la desconfianza y el miedo al otro. Todo ello ha contribuido a los altos niveles de individualismo y falta de solidaridad. Un indicio elocuente de lo anterior, contado por informadores clave, es que muchas personas pueden vivir toda su vida en una pequeña comunidad rural sin conocerse entre sí. La falta de confianza también se ha visto muy reflejada en algunos debates en un grupo de reflexión con beneficiarios en los que los participantes se mostraron a menudo reticentes a participar o comunicar sus opiniones. Es difícil decir si se trataba de desconfianza hacia el equipo de investigación externo, desconfianza dentro del grupo comunitario o ambas. No obstante, en este contexto, ha resultado difícil para el personal del proyecto del PMA, incluidos los técnicos locales sobre el terreno, organizar a las comunidades, concertar encuentros comunitarios para informar a las personas acerca del proyecto o seleccionar a los beneficiarios. Debe indicarse, no obstante, que los beneficiarios de una comunidad informaron sobre fuertes relaciones comunitarias, confianza y apoyo antes del proyecto, y que el nivel de cohesión/capital social depende del contexto.

Aunque se necesitaría investigar más para comprender por qué el grado de cohesión/capital social puede variar en comunidades cercanas desde el punto de vista geográfico y que muestran características socioeconómicas similares, parece que puede realizarse una importante distinción relacionada con la guerra civil. La cohesión/capital social es fuerte en comunidades en las que las guerrillas eran fuertes y a las que regresaron las guerrillas desmovilizadas.⁶⁶ Esto enlaza con la capacidad de las antiguas guerrillas a la hora de defender sus territorios frente al control de las pandillas. No obstante, los entrevistados afirmaron que trabajar en tales comunidades es complicado, ya que por lo general sospechan y se enfrentan a quienes vienen de fuera.⁶⁷ A pesar de lo anterior, las intervenciones del PMA conforme al RE3 han realizado importantes contribuciones para la mejora de la cohesión/capital social. Un aspecto clave mencionado por la mayoría de informadores fue la creación de espacios de reunión para las comunidades y vías para la comunicación y el apoyo. Mantener reuniones comunitarias es una práctica nueva en muchas de estas municipalidades. Aunque al principio resultó un

⁶⁵ El bajo nivel de asociacionismo en las comunidades contrasta fuertemente con el alto nivel de asociacionismo en las pandillas.

⁶⁶ El PMA implementa proyectos en estas comunidades, pero el equipo de investigación no los visitó.

⁶⁷ Entrevistas con el personal del proyecto del PMA, 4-13 de marzo de 2019.

desafío convencer a los miembros de la comunidad para que asistieran a las reuniones, se señaló que se ha vuelto una tarea mucho más sencilla y que muchos beneficiarios expresaron su deseo de mantener estas estructuras tras la finalización del proyecto. Además, tras ver las ventajas, aquellos que en un principio rechazaban las invitaciones a participar en el proyecto desean ahora unirse. Estas estructuras facilitan un objetivo más amplio que el previsto en el proyecto. En particular, generan concienciación, facilitan la colaboración en distintas temáticas, promueven la solidaridad y reducen las tensiones particulares vinculadas a la dinámica de las pandillas. El ejemplo más notorio recogido fue el de un grupo de mujeres que empleó las estructuras creadas por el proyecto de forma espontánea para establecer un fondo de autoayuda rotatorio destinado a ayudar a las personas necesitadas. Este fondo ayudó a cubrir los gastos de funerales y transporte hasta el hospital o sirvió para proporcionar cestas de comida a familias que han perdido al proveedor de ingresos principal. Entre otras formas en las que ha mejorado la cohesión/capital social se incluye el traslado de buenas prácticas al ámbito más amplio de la comunidad. En un caso, se establecieron vínculos entre los participantes del proyecto y las escuelas locales, gracias a los cuales los alumnos pudieron visitar los proyectos de reforestación/viveros de árboles. Ello facilitó la concienciación de los niños ante los problemas relacionados con el clima que afectan a la zona y generó un sentimiento de pertenencia. En general, los informadores hablaron de un mayor sentido de empoderamiento en la realización de las actividades comunales, una coexistencia y una solidaridad mejoradas, y una mayor habilidad para gestionar los activos y recursos de la comunidad.

Muchos de estos logros y beneficios fueron reconocidos por los gobiernos locales y varios informadores de distintas oficinas de alcaldes locales señalaron la mejora de la unidad comunitaria y la colaboración en las áreas en las que opera el PMA. Aunque hay que ser precavidos sobre esas declaraciones, por la composición del equipo de investigación y el interés en las oportunidades de colaboración y financiación, es evidente que el proyecto ha proporcionado canales de comunicación verticales entre las comunidades y los gobiernos locales que son apreciados por ambas partes.

El proyecto ha establecido también canales de colaboración y comunicación horizontales a través de la implicación de jornaleros agrícolas sin tierra y pequeños propietarios y terratenientes. La comunicación y la colaboración mejoradas entre estos grupos aumentan la confianza y reducen la «otredad». El proyecto específico incluyó intervenciones en torno a la construcción de macrotúneles e invernaderos, así como proyectos silvícolas. Los hogares necesitaban acceso a la tierra y al agua para poder participar. Resultó un desafío importante, no obstante, dado que solo el 20 por ciento de los hogares participantes poseía tierras. Para superar esta limitación, el PMA ayudó a los beneficiarios del proyecto a negociar el uso de la tierra con los terratenientes locales. Hubo una extendida resistencia inicial por parte de los terratenientes, ya que nunca antes se había intentado este tipo de proyectos y había poca confianza en su éxito. Además, los terratenientes temían perder sus tierras. El PMA contrató a un abogado para formalizar los acuerdos que garantizaban que los beneficiarios del proyecto podrían hacer uso de la tierra durante toda la duración del proyecto y transcurridos entre tres y cinco años desde su finalización. Los participantes en el proyecto que no tenían tierras se beneficiaron así de la mejora y la diversificación de sus medios de vida y capacidad técnica, mientras que los terratenientes se beneficiaron de una gestión mejorada del suelo y el agua como resultado del trabajo de los participantes en el terreno. Muchos informadores señalaron un mayor apoyo de los terratenientes al proyecto tras ver los beneficios para la comunidad.

Finalmente, se detectaron importantes dimensiones de género durante la investigación. En concreto, el proyecto ayudó a destacar el papel de las mujeres en las actividades

de creación de activos colectivos y a posicionar a las mujeres como agentes económicos. Los proyectos de horticultura, en particular, demostraron tener un impacto positivo en las vidas de las beneficiarias, señalado por los miembros de la comunidad de uno y otro género. A menudo, existen pocas alternativas de ocupación para las mujeres fuera del hogar. Los ingresos conseguidos con la horticultura hicieron que las mujeres se sintiesen más seguras de la contribución que podían hacer al bienestar comunitario.

Resultados relacionados con la cohesión/capital social como estos pueden tener una escala pequeña y en principio involuntaria, pero son de vital importancia para la consolidación de la paz local. En la consolidación de la paz se busca, entre otras cosas, lograr cambios en los individuos, en las relaciones entre personas y en las relaciones entre individuos y el Estado. Aunque los niveles existentes de cohesión/capital social variaban según la comunidad, al igual que el impacto del proyecto sobre la cohesión/capital social, el PMA ha desempeñado un papel en la reconstrucción de las relaciones, la confianza y la colaboración. La mejora de la cohesión/capital social permite que las comunidades sean más resistentes a los efectos de las dinámicas de conflicto locales. Aunque la mejora de la cohesión/capital social no tenga efectos sobre las dinámicas relacionadas con las pandillas, salvo quizá evitar la afiliación hasta cierto punto, puede ayudar a mitigar otros efectos a través de las estructuras de apoyo comunitario, una mayor solidaridad y una mayor confianza. Sobre el trasfondo de los vínculos más amplios entre inseguridad alimentaria, cambio climático y conflicto, la mejora de la cohesión/capital social, combinada con oportunidades diversificadas en cuanto a los medios de vida y una mayor resiliencia al cambio climático, puede afectar a las decisiones sobre la migración, aunque se necesitaría investigar más para confirmar esta hipótesis.⁶⁸

Tras la visita del equipo de investigación a El Salvador, la oficina nacional fue seleccionada para la realización de un estudio específico sobre el programa de alimentos para la creación de activos (ACA), centrado en la rentabilidad económica de las inversiones en las actividades de diversificación de los medios de vida y en la exploración de la contribución del empoderamiento económico y la planificación comunitaria participativa al aumento de la cohesión social y la resiliencia a las dinámicas de conflicto contextuales.

Problemas en torno a la sensibilidad hacia el conflicto

Hubo problemas específicos en la selección de objetivos relacionados con esta intervención. La reticencia inicial a implicarse en el proyecto, que incluía también dudas sobre la posibilidad de cultivar hortalizas en esta región de El Salvador, hizo difícil alcanzar el número de beneficiarios deseado. Se emplearon listas generadas por el gobierno para identificar a potenciales beneficiarios y se detectó que la corrupción había afectado algunas de estas listas, con el resultado de que terratenientes en una mejor situación relativa se habían beneficiado de los proyectos.

La cesión de la tierra para permitir a los participantes sin tierras beneficiarse del proyecto aumentó también el riesgo de captura de activos por parte de las élites. Activos como macrotúneles e invernaderos permanecen en el terreno una vez concluido el proyecto, con lo que se convierten efectivamente en propiedad del terrateniente en lugar de pasar a los beneficiarios del proyecto. Además, si se paga un alquiler, los participantes son potencialmente vulnerables durante todo el proyecto a los aumentos del alquiler o a la rescisión del acuerdo por parte del terrateniente. El PMA ha tomado medidas innovadoras para reducir estos riesgos, incluida la contratación de abogados para formalizar legalmente los acuerdos de alquiler. Estipula además que la propiedad de los activos pertenece a los individuos que forman parte del grupo de trabajo y no a

⁶⁸ Puede encontrarse un debate ampliado sobre estas conexiones en Delgado y otros (nota 1).

los terratenientes. Otro instrumento, una carta de compromiso de beneficios compartidos, se firma por los terratenientes y los participantes en el proyecto para garantizar que los beneficios de las actividades de creación de activos se compartan durante al menos 3–5 años tras la finalización del programa.

Recomendación 10.

Garantizar la sostenibilidad de los mecanismos de participación comunitaria más allá de la duración del proyecto y documentar los beneficios y efectos multiplicadores.

Recomendación 11.

Adaptar las herramientas de planificación y programación existentes para garantizar contribuciones más sistemáticas a la mejora de la cohesión/capital social. Ello puede implicar incorporar un análisis del conflicto y la perspectiva sobre la consolidación de la paz en los procesos de planificación comunitaria participativa (PCP), apoyando las iniciativas locales relacionadas con el proyecto, como un fondo de autoayuda, o promoviendo las complementariedades con las instituciones locales existentes.

Recomendación 12.

Continuar supervisando el acuerdo sobre la propiedad de las tierras para evaluar si se trata de una herramienta adecuada para tender puentes en horizontal y proporcionar soluciones a corto plazo y practicables para las causas originarias sin resolver del conflicto armado en torno a la propiedad desigual de la tierra.

TdC 4: Si se refuerzan los mecanismos para conectar a los ciudadanos con las autoridades locales y nacionales y se ponen en marcha mecanismos de remisión para mejorar el acceso a los servicios y la calidad en la entrega de los servicios, entonces se contribuirá mediante estas acciones a impulsar la confianza entre el Estado y sus ciudadanos.

La TdC 4 es ligeramente diferente de las tres primeras, en el sentido de que no está relacionada con ningún RE en particular, sino que constituye una TdC transversal.⁶⁹ La TdC 4 se centra en la integración vertical para restaurar el contrato roto entre el Estado y la sociedad, poniendo de relieve la necesidad de un enfoque y de alianzas holísticas. La TdC 4 trata de la cohesión social, tal y como se ha debatido en la TdC 3, pero a una escala mucho mayor. Es transversal porque un enfoque y alianzas holísticas son imprescindibles para las TdC 1–3 y para la consolidación de la paz en general. El motivo de establecer una TdC por separado se basa en la extrema importancia de reforzar el contrato entre el Estado y la sociedad frente a las deficiencias en la capacidad institucional y el alcance del Estado, y porque la violenta dinámica de las pandillas limita el acceso a aquellos servicios que sí existen.

Las instituciones estatales de El Salvador son deficientes en cuanto a su desarrollo, sus recursos y su alcance. Estas deficiencias pueden rastrearse hasta los acuerdos de paz, que no abordaron las causas estructurales del conflicto, como la desigualdad y la falta de oportunidades. El periodo tras el conflicto ofreció un terreno fértil para la expansión de las pandillas, tanto en número como en poder (véase el cuadro 2.1). Las férreas políticas de seguridad represivas en respuesta a la amenaza de seguridad planteada por las pandillas no solo no neutralizaron la amenaza, sino que perturbaron también el desarrollo institucional, socavando las políticas de inclusión y las estructuras necesarias para generar cohesión social y confianza.⁷⁰ Aunque los niveles

⁶⁹ Se trata de un aspecto diferente a los problemas transversales que se detallan en la siguiente sección, donde se abordan los problemas vinculados al diseño de programas, incluida la necesidad de un enfoque sensible al conflicto y la inclusión de aspectos relacionados con el género.

⁷⁰ Budd, M., “Behind the numbers: Insecurity and marginalization in Central America”, *Americas Quarterly*, vol. 8, n.º 3 (2014).

de fortaleza (o debilidad) institucional y de alcance varían, la limitación de la capacidad institucional del Estado resulta obvia en las tres TdC. Como se ha argumentado a propósito de la TdC 1, la juventud urbana marginalizada sufre una estigmatización y una exclusión sistemáticas. De manera análoga, como se ha indicado en la TdC 2, la capacidad institucional necesaria para responder a la crisis de migración (externa e interna) se ve gravemente limitada y fragmentada, en especial a nivel local. La TdC 3 subraya la marginalización de las áreas rurales, en las que la población tiene un acceso limitado a los servicios y la protección social básicos, y donde los niveles de cohesión/capital social son bajos.

La TdC 4 se basa en el reconocimiento de que la fortaleza y el comportamiento de las instituciones estatales son determinantes en cuanto a la inseguridad y la marginalización entre los grupos vulnerables. Es a través de las instituciones que el Estado genera un entorno vital seguro e inclusivo, y como se desarrollan y aplican de forma justa políticas y marcos legales.⁷¹ Las interacciones de los ciudadanos con estas instituciones a lo largo de sus vidas tienen importantes consecuencias para su desarrollo personal, sobre cómo entienden la sociedad, su sentido de pertenencia y las elecciones y decisiones que toman.⁷² Sobre el trasfondo de una guerra civil, la violencia del período tras el conflicto y la debilidad institucional ha emergido una cultura de violencia. La violencia se ha convertido en un medio de movilización y posicionamiento social, y se ha normalizado en la vida cotidiana.⁷³ En algunos lugares, las pandillas se han convertido en instituciones de facto que responden a determinadas necesidades económicas o inmediatas de las poblaciones vulnerables, pero que actúan fundamentalmente a través de la violencia, la coerción y el miedo. En ocasiones, los funcionarios del Gobierno no tienen más remedio que negociar con las pandillas, que son a menudo la fuerza local dominante.⁷⁴ Como consecuencia, la confianza en las instituciones estatales es baja, como se ve reflejada en el bajo nivel de condena de los delitos violentos, entre otras cosas. Los altos niveles de migración (interna y externa) son un sólido indicador de la incapacidad del Estado para proteger a sus ciudadanos y de una situación en la que estos son incapaces de vivir unos junto a otros en paz (véase la TdC 2). Todo esto lleva un desequilibrio entre las expectativas de la sociedad y la capacidad del Estado de dar respuesta a esas expectativas, o a la ruptura del contrato Estado-sociedad.

El trabajo del PMA apoya la restauración del contrato Estado-sociedad, cuya fragilidad se encuentra en el corazón de los problemas de desarrollo de El Salvador. El PMA es capaz de trabajar tanto con comunidades marginalizadas como con el Estado. Los esfuerzos por restaurar el contrato Estado-sociedad conectan con las dinámicas verticales y están relacionados con un concepto emergente en el campo de la integración vertical en la consolidación de la paz. La integración vertical se refiere a la necesidad de una mayor coherencia y coordinación hacia arriba y hacia abajo en la cadena de relaciones que conecta a los actores internacionales, nacionales y locales en contextos de consolidación de la paz.⁷⁵ Se basa en una apreciación doble. En primer lugar, que los procesos de consolidación de la paz que se centran en pactos a nivel de las élites son en la mayoría de los casos demasiado estrechos para mover decisivamente a las socieda-

⁷¹ Budd (nota 70).

⁷² Budd (nota 70).

⁷³ Estas son afirmaciones más bien de carácter general sobre la violencia en El Salvador. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la violencia, como conflicto armado, es compleja y multidimensional. Puede consultarse una problematización exhaustiva de la violencia en El Salvador en Hume, M., "The myths of violence: Gender, conflict, and community in El Salvador", *Latin American Perspectives*, vol. 35, n.º 5 (2008).

⁷⁴ Van der Borgh, C. y Abello Colak, A., *Everyday (In)Security in Contexts of Hybrid Governance: Lessons from Medellín and San Salvador* (London School of Economics y Universidad de Utrecht: Londres, octubre de 2018).

⁷⁵ Donais, T., *Towards Vertically Integrated Peace Building: Bridging Top-down and Bottom-up Approaches* (Centre for International Governance Innovation: 2013).

des desde la guerra a la paz.⁷⁶ Al mismo tiempo, los esfuerzos para la consolidación de la paz centrados en lo local y desconectados de la dinámica política más amplia tienden a ser más paliativos que transformadores. Por el contrario, la consolidación de la paz consiste en construir instituciones estatales efectivas y responsables, y en restaurar las relaciones sociales, vinculando al mismo tiempo ambos conjuntos de procesos.⁷⁷ La efectividad y la responsabilidad, no obstante, no pueden lograrse ni diseñarse por personas de fuera. Deben emerger de forma iterativa a través de los compromisos e interacciones entre instituciones y la sociedad en sentido más amplio.

Con todo, las organizaciones pueden actuar como conectores y facilitadores entre los distintos niveles, y actuar para la facilitación, más que para la ingeniería social, de la paz sostenible. El PMA goza de una sólida credibilidad que puede aprovechar para desempeñar un papel importante como conector y facilitador, como demuestran sus más de 40 años de trabajo como actor humanitario y de desarrollo fundamental en El Salvador. Durante este tiempo, se ha ganado la confianza y el respeto del Gobierno, de otras agencias y de las comunidades locales, que buscan el liderazgo del PMA en el ámbito humanitario, y cada vez más por su apoyo a actividades más amplias orientadas a la consolidación de la paz. Por ejemplo, el Gobierno y donantes internacionales como USAID han solicitado al PMA que lidere el conocimiento de los vínculos entre violencia y seguridad alimentaria, mientras que el Gobierno, el Comité Internacional de la Cruz Roja y ACNUR han pedido al PMA que ayude a las familias desplazadas internamente tanto durante el periodo de crisis inicial como durante su reasentamiento.

Este papel como facilitador y conector genera un enfoque holístico entre los actores a diferentes niveles que trabajan sobre los distintos componentes que, juntos, contribuyen a la integración vertical y a la consolidación de la paz. Un enfoque holístico requiere que cada actor comprenda su lugar en un proceso mucho mayor que sus propias actividades.⁷⁸ La paz es compleja, contextual y multidimensional, y construir una paz sostenible implica influir sobre el comportamiento de los sistemas sociales que se han visto afectados por el conflicto armado. Al mismo tiempo, la consolidación de la paz busca lograr un cambio en un contexto continuamente cambiante, en el que las evaluaciones y planes iniciales pronto quedan obsoletos.⁷⁹ Afrontar retos tan complejos requiere organizaciones que piensen y actúen de formas más integradas y que atraviesen los límites tradicionales; que vean también la consolidación de la paz no solo a través de la estrecha lente de sus propias competencias fundamentales, sino de una forma holística que tenga en cuenta las necesidades en cuanto a la consolidación de la paz en una situación a nivel sistémico.⁸⁰

La complejidad de la consolidación de la paz sobre el trasfondo de las deficiencias institucionales del Estado pone en primer plano la importancia de las alianzas. Al nivel más básico, se requieren alianzas para establecer una red de referencia que permita personalizar un paquete de servicios exhaustivo según los beneficiarios y sus necesidades. Incluir a las autoridades locales y reforzar su capacidad de respuesta será crucial para restaurar la confianza entre Estado y sociedad, mejorando así la densidad institucional. Sin embargo, las alianzas que se extienden más allá de esas estructuras tradicionales pueden resultar útiles para comprender y abordar mejor estos desafíos.

En primer lugar, los socios, por la diversidad de sus mandatos y experiencias, disponen de conocimiento técnico adicional que puede resultar útil. La dinámica de las

⁷⁶ Mccandless, E., Abitbol, E. y Donais, T., *Vertical Integration: A Dynamic Practice Promoting Transformative Peacebuilding* (Taylor & Francis: Londres, 2015).

⁷⁷ Mccandless, Abitbol y Donais (nota 76).

⁷⁸ Para consultar un debate más amplio sobre la necesidad de un enfoque holístico en la programación del PMA dentro del contexto de las contribuciones a la consolidación de la paz, ver Delgado y otros (nota 1).

⁷⁹ Campbell (nota 22).

⁸⁰ Ricigliano, R., "Networks of effective action: Implementing an integrated approach to peacebuilding", *Security Dialogue*, vol. 34, n.º 4 (2003).

pandillas que afecta a la mayor parte del país significa que normalmente se dispone solo de información limitada o incompleta, dado que la gente tiene miedo a hablar sobre cualquier asunto que pueda estar relacionado con las pandillas. Los socios que trabajan directamente con poblaciones vulnerables tienen un conocimiento más profundo de las dinámicas locales, su impacto sobre la población y las consiguientes necesidades. Esto último se hizo evidente a partir de la investigación en torno a la TdC 2 y la falta de acceso directo para el PMA a la población beneficiaria. Además, se estima que unas 40 organizaciones trabajan con retornados y PDI. Su conocimiento y experiencia podría servir de base para el diseño y la planificación de programas. La dificultad a la hora de seleccionar y alcanzar los objetivos de cifras de participantes, que afectó a Gastromotiva y ConectArte en la TdC 1 y al proyecto de resiliencia en la TdC 3, podría abordarse a través de sólidas alianzas que permitan identificar y remitir a las personas elegibles. Por último, las alianzas locales pueden proporcionar una realimentación crucial para identificar acciones que permitan salvar la distancia entre los objetivos de la consolidación de la paz del PMA a nivel de organización y los resultados de la consolidación de la paz locales.⁸¹ Potencialmente, esto podría ayudar a contextualizar los objetivos del PMA en los entornos nacionales y subnacionales salvadoreños. A su vez, contribuiría a lograr un enfoque holístico en el que los actores trabajen de forma colaborativa, coherente y con apoyo mutuo, a fin de maximizar la contribución colectiva a la consolidación de la paz.

Recomendación 13.

Cartografiar en detalle quién está haciendo qué y cómo pueden conectarse mejor con otras las intervenciones del PMA, teniendo en cuenta que la huella directa del PMA seguirá siendo relativamente pequeña.

Recomendación 14.

Maximizar las oportunidades de implicar a las autoridades nacionales y locales en la planificación e implementación de proyectos del PMA.

Recomendación 15.

Capitalizar las alianzas, la comunicación mejorada y el uso compartido de información con los socios, incluidos los sistemas claros de referencia.

Recomendación 16.

Desarrollar mecanismos de quejas y comentarios para los proyectos del PMA que puedan emplearse como modelo y ser replicados por otros socios y autoridades locales en sus programas sociales.⁸²

⁸¹ Para consultar un debate en profundidad sobre las interrelaciones entre los objetivos para la consolidación de la paz a nivel organizativo de la ONU y los resultados de la consolidación de la paz a nivel local, véase Campbell (nota 22).

⁸² En el momento de la investigación, PMA en El Salvador estaba en proceso de establecer estos mecanismos. Por tanto, esta recomendación es a largo plazo, una vez que los mecanismos estén listos y en marcha.

5. Desafíos y oportunidades

Este caso de estudio identifica áreas en las que la programación del PMA puede estar creando tensiones o agravios involuntariamente, o perdiendo oportunidades de contribución a la mejora de las perspectivas de paz. Muchas de estas problemáticas se han debatido con anterioridad. No obstante, hay dos aspectos que destacan en tanto que son transversales a todas las TdC. El primero es el problema de la sensibilidad hacia el conflicto y la necesidad de un análisis del conflicto dinámico que guíe el diseño y la implementación del programa. La sensibilidad hacia el conflicto y el análisis del conflicto se abordan más en detalle en el informe preliminar y se aplican también al PMA en El Salvador. Sin embargo, el contexto salvadoreño exige un enfoque particular: la sensibilidad hacia el conflicto en el marco de la dinámica de las pandillas.

Sensibilidad hacia el conflicto en la dinámica de las pandillas

Las pandillas se adentran en prácticamente todos los aspectos de la vida de El Salvador, aunque varía su fortaleza y su nivel de control y violencia (véase el cuadro 2.1). Aunque la dinámica de las pandillas afecta a todas las intervenciones del PMA, el grado variará en función de si las pandillas son externas o internas al área, y de si hay dos pandillas rivales operando en la misma comunidad. Por ejemplo, se ha observado que hay una mayor aceptación de las intervenciones del PMA en áreas en las que las pandillas han surgido desde dentro de la comunidad, dado que, en última instancia, muchos de los beneficiarios serán familiares de los propios miembros de la pandilla. Donde las pandillas externas han penetrado en una comunidad, estas tienden a mostrar un comportamiento más abusivo. En todos los proyectos visitados por el equipo de investigación, la dinámica de las pandillas se tradujo en la necesidad de que el PMA negociara el acceso con las pandillas, al tiempo que muchos beneficiarios del proyecto tuvieron que negociar su permiso para participar.

La selección de objetivos es otro problema fundamental de la sensibilidad hacia el conflicto a la hora de implementar programas y proyectos en áreas dominadas por las pandillas. Los proyectos tienen que moverse por los límites cambiantes en función del contexto que separan la marginalización, la afiliación a las pandillas y la criminalidad. Aunque se pone mucho esfuerzo en garantizar que los beneficiarios no sean miembros de una pandilla, las afiliaciones no siempre son inequívocas. Esto ocurre especialmente cuando un pariente cercano, como un padre, hermano o pareja es miembro de una pandilla. La dinámica de las pandillas penetra en estas comunidades y controla muchos aspectos de la vida diaria. Como ocurre en muchas otras comunidades marginalizadas en las que han arraigado las estructuras ilegales y delictivas, estas estructuras proporcionan también protección y medios de supervivencia en ausencia del Estado. Por esta razón, excluir a una persona que tiene lazos estrechos con una pandilla resultaría contraproducente, dado que la mayoría de las personas tienen algún tipo de relación con las pandillas. Además, es precisamente a causa de su cercanía física con las pandillas que los jóvenes de estas comunidades son tan vulnerables. Por el contrario, debe prestarse atención caso por caso al impacto que los estrechos lazos de un beneficiario en particular con una pandilla pueden tener sobre el grupo en su conjunto. Las pandillas pueden también exigir que un miembro de una familia que cumple o no los criterios del proyecto sea incluido como beneficiario del proyecto. El conocimiento de la comunidad y de la información pública sobre la afiliación a las pandillas permite al PMA minimizar tales riesgos. Al mismo tiempo, no permitir que un miembro de la familia participe probablemente exacerbaría las tensiones y los riesgos para la protección.

Las intervenciones del PMA que implican transferencias de efectivo corren el riesgo de exponer a los beneficiarios a la extorsión. Este riesgo aumenta cuando la inversión se realiza en maquinaria y herramientas, como los proyectos de apoyo a las organizaciones de agricultores, o cuando los recursos proporcionados por las intervenciones son mucho más visibles. El equipo de investigación visitó un antiguo centro del proyecto en el que el PMA había facilitado la construcción de un almacén y una instalación de procesamiento, además de ayudar a los beneficiarios a poner en marcha negocios. Estas intervenciones y las inversiones relacionadas fueron muy visibles y corrieron un mayor riesgo de sufrir extorsiones que en el caso de las transferencias de efectivo individuales. En un caso diferente, hubo de cerrarse un proyecto debido a la extorsión y el robo por parte de las pandillas. Aunque el PMA no ha tenido constancia de la extorsión en el caso de las transferencias de efectivo, ha emprendido medidas de mitigación para reducir el riesgo de extorsión, entre otras cosas, mediante el suministro de las transferencias a través de distintos sistemas de entrega (como cupones específicos para supermercados) entre los que puede escoger el beneficiario, así como el desembolso de transferencias a lo largo de un periodo de tiempo en lugar de en un día específico. Estas medidas ayudan a romper con un patrón de periodicidad que puede ser detectado y explotado por una pandilla.

Por último, las intervenciones se enfrentan en general al riesgo de exponer a los beneficiarios a las pandillas. Se trata de un aspecto especialmente crítico cuando los beneficiarios desean permanecer ocultos (como se ha argumentado en la TdC 2) o cuando los beneficiarios tienen familiares en las fuerzas policiales. Situaciones como estas son inevitables en el contexto salvadoreño y, hasta ahora, el PMA las ha abordado caso por caso. El PMA ha tomado medidas para reducir el riesgo de extorsión y filtración. No obstante, la adaptación a la dinámica de las pandillas que, como ilustran los argumentos de las distintas TdC, es esencial para llegar hasta las poblaciones necesitadas, en muchos aspectos refuerza esta dinámica.

Los distintos problemas en torno a la sensibilidad hacia el conflicto en las programaciones del PMA en contextos con dinámicas de pandillas pueden clasificarse con fines prácticos en cuatro tipos de riesgos: (a) riesgos para la cohesión de la comunidad, en el sentido de mayores tensiones en la comunidad o refuerzo de la dinámica de las pandillas; (b) riesgos para la protección, en el sentido de un daño potencial a beneficiarios directos de la programación del PMA; (c) riesgos de seguridad para el personal sobre el terreno del PMA que negocia el acceso o supervisa los programas; y (d) y riesgos de desviación, cuando los recursos son capturados por beneficiarios no deseados. Aunque interconectados, estos distintos riesgos exigen diferentes estrategias de respuesta.

Género

El segundo aspecto transversal es el género. La importancia de un enfoque sensible al género ha sido bien establecida en todo tipo de trabajos hacia la consolidación de la paz, humanitarios y de desarrollo. En El Salvador, las agudas distinciones y desigualdades de género se inscriben en la dinámica de las pandillas y en una cultura machista más amplia. La consecuencia es un espacio mucho más limitado para que las mujeres puedan actuar y mayor presión hacia los hombres para que asuman el comportamiento dominante. La violencia doméstica contra las mujeres está en gran medida silenciada y tácitamente aceptada.⁸³ La violencia sexual se emplea para forzar a las mujeres a la sumisión, para crear una cultura del miedo y para castigar a los miembros de la comunidad que desobedecen a la pandilla.⁸⁴ Las mujeres que son miembros de una pandilla

⁸³ Hume (nota 73).

⁸⁴ Applebaum y Mawby (nota 25).

corren serio riesgo de violencia física de las pandillas rivales, la policía y sus propias pandillas; por ejemplo, el lema no oficial de la MS-13 es «matar, violar y controlar».⁸⁵ El feminicidio (el asesinato de mujeres por motivos de género) se ha convertido en una preocupación fundamental, dado que su tasa aumenta con rapidez. Entre 2007 y 2012, El Salvador registró la tasa más alta de feminicidios del mundo.⁸⁶

Eso significa que las intervenciones que buscan contribuir a mejorar las perspectivas de paz deben tener en cuenta cómo la violencia y la inseguridad afectan de manera distinta a mujeres y hombres. La investigación no exploró la cuestión del género con mayor profundidad, aunque surgieron varios hallazgos iniciales sobre cómo las distintas intervenciones han tenido un impacto diferente sobre mujeres y hombres.⁸⁷

Recomendación 17.

Incorporar el análisis del conflicto en los ciclos de planificación e implementación de los programas del PMA para comprender mejor la dinámica de las pandillas en las áreas de intervención específicas y evaluar si las pandillas son internas o externas a la comunidad.

Recomendación 18.

Junto con un asesor externo, elaborar un análisis de riesgos en relación con el análisis del conflicto para desglosar exhaustivamente los distintos tipos de riesgo y cómo se interrelacionan con la programación de la sensibilidad hacia el conflicto.

Recomendación 19.

Incorporar el análisis del conflicto y la perspectiva reforzada de la contribución del PMA a la mejora de las perspectivas de paz, tal y como se detalla en este documento de trabajo, en la próxima revisión del PEP a medio plazo.

Recomendación 20.

Garantizar que todos los esfuerzos, incluidas tanto las actividades de investigación locales como el estudio recientemente realizado de las transferencias de efectivo con fines múltiples, se integren en una perspectiva de consolidación de la paz para comprender mejor cómo las intervenciones y modalidades del PMA interactúan con la dinámica de violencia y pueden exacerbar o reducir tensiones.

Recomendación 21.

Establecer protocolos/parámetros sobre cómo abordar la interferencia de las pandillas en los proyectos.

Recomendación 22.

Incorporar una perspectiva de género en el análisis del conflicto para comprender cómo la dinámica de conflicto/violencia afecta de distinta manera a mujeres y hombres.

⁸⁵ Applebaum y Mawby (nota 25).

⁸⁶ Musalo, K., “El Salvador—a peace worse than war: Violence, gender and a failed legal response”, *Yale Journal of Law and Feminism*, vol. 30, n.º 1 (2018).

⁸⁷ Véase también Programa Mundial de Alimentos, *The Potential of Cash-based Interventions to Promote Gender Equality and Women’s Empowerment: A Multi-country Case Study* (PMA: Roma, septiembre de 2018).

6. Medición

Medir las contribuciones a la mejora de las perspectivas de paz presenta distintos desafíos. Es la confluencia de muchos factores sociales, económicos, políticos y de seguridad la que crea una paz sostenible, lo que significa que no puede atribuirse poder explicativo a las contribuciones individuales. Además, la consolidación de la paz debe producirse en todos los niveles, desde la comunidad local hasta los niveles nacional, regional e internacional. El Informe Preliminar aborda con detalle los principales desafíos a la hora de medir las contribuciones al establecimiento o el mantenimiento de la paz. Todas ellas pueden aplicarse al contexto salvadoreño. Teniendo esto en mente, esta sección detalla los desafíos y problemas específicos para el PMA en El Salvador.

El PMA realiza contribuciones importantes a la mejora de las perspectivas de paz en El Salvador. No obstante, pocas de estas contribuciones quedan registradas en los procesos de supervisión y evaluación actuales. En la actualidad, la supervisión es fundamentalmente cuantitativa y orientada a resultados. Entre los datos que recopila el PMA se incluyen datos sobre la seguridad alimentaria, las necesidades de protección y el género, así como sobre la asistencia, la realización y la inserción laboral en Gastronomía. Aunque este tipo de medición es adecuado para evaluar los índices de nutrición, la seguridad alimentaria, las condiciones de los medios de vida y cómo los proyectos facilitan el cumplimiento de los objetivos de mejora cuantitativos, resulta insuficiente para capturar las complejidades de la consolidación de la paz. Por ejemplo, la supervisión y la evaluación en torno a Gastronomía dice poco sobre el empoderamiento de la juventud como agentes de cambio/consolidación de la paz, sobre la generación de espacios que permiten establecer relaciones y generar confianza, sobre cómo se contrarresta la estigmatización y la otredad, o sobre la mejora de la resiliencia a la presión de las pandillas. De manera análoga, la supervisión cuantitativa del RE3 centrada en los resultados en cuanto a medios de vida sostenibles aporta pocos indicios de cambios en la cohesión/capital social, como la mejora en las relaciones comunitarias.

Capturar esos aspectos para medir las contribuciones del PMA a la mejora de las expectativas de paz requerirá una mayor atención a métodos cualitativos e innovadores. Junto con los aspectos debatidos en el Informe Preliminar, este documento de trabajo recomienda una atención específica al desarrollo de indicadores identificados en la comunidad como método para registrar resultados hasta ahora muy poco documentados, observados por el equipo de trabajo y, de hecho, por el personal de la oficina nacional.

Los indicadores identificados en la comunidad, unidos a los sistemas indicadores descendentes existentes, incluidas las narrativas y los indicadores que se encuentran en los principales documentos sobre políticas internacionales para la consolidación de la paz, resultan muy pertinentes para capturar las contribuciones a la mejora de las perspectivas de paz.⁸⁸ Las definiciones de la paz son multidimensionales, culturalmente dependientes y controvertidas. Incluyen elementos como sensaciones y relaciones que no son fáciles de cuantificar. Como consecuencia, la paz se define en gran medida de forma subjetiva. Existe, por tanto, la necesidad de desarrollar indicadores que capturen las dimensiones local y subjetiva de la paz, en colaboración con la comunidad afectada por las intervenciones. Todos los indicadores proporcionan una narrativa, y la narrativa de los indicadores identificados en la comunidad es una que los miembros

⁸⁸ Véase p. ej., Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 2011: conflicto, seguridad y desarrollo* (Banco Mundial: Washington D. C., 2011); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Governance for Peace: Securing the Social Contract* (PNUD: Nueva York, 2012); y Banco Mundial y Naciones Unidas, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial: Washington D. C., 2017), así como los propios indicadores del PMA existentes.

de la comunidad sienten como importante.⁸⁹ Los debates en grupos de reflexión realizados por el equipo de investigación proporcionaron indicios sobre los problemas que son importantes para las comunidades, como la creación de espacios. En este contexto es importante, más que imponer indicadores predeterminados, pedir a los participantes que reflexionen sobre las condiciones de la paz en sus propias comunidades e identifiquen aquellos indicadores que podrían ayudar a realizar un seguimiento de los cambios.⁹⁰ Esto implicaría un fuerte contraste con los indicadores descendentes, en los que la narrativa puede ser establecida por una organización específicamente para indicar a los legisladores las tendencias clave y las categorías sociales que consideran importantes.⁹¹ La intención no es rechazar los indicadores descendentes con orientación tecnocrática, sino resaltar que un énfasis excesivo en tales indicadores puede descuidar otros elementos de la consolidación de la paz, en particular aquellos vinculados con los agravios, la percepción de agravios y las relaciones. Empleados junto con los sistemas indicadores existentes, los indicadores identificados en la comunidad presentan la ventaja de generar una representación más compleja y con más matices de las sociedades afectadas por el conflicto. Tales indicadores pueden proporcionar detalles, texturas y significados locales que los indicadores descendentes son incapaces de capturar.

El PMA se encuentra en una buena posición para desarrollar indicadores identificados en la comunidad que puedan emplearse junto con los indicadores existentes como método para capturar las contribuciones a la mejora de las perspectivas de paz. Muchas narrativas locales ya están siendo captadas por el personal del proyecto a través de la supervisión del proceso en los debates en grupos de reflexión, entrevistas directas con los beneficiarios, visitas sobre el terreno y observaciones. No obstante, estas narrativas no se están capturando en la supervisión existente, en parte porque el marco corporativo de resultados del PMA no lo permite. Como consecuencia, no se documentan. Aunque la oficina nacional puede desarrollar sus propios indicadores además de los corporativos, esta tarea requiere tiempo y recursos financieros considerables.

Un segundo aspecto importante que debe tenerse en cuenta para medir la contribución a la consolidación de la paz es el reconocimiento de que esta es un proceso a largo plazo y que los cambios en ocasiones se producen a lo largo de generaciones. Por contra, los proyectos visitados por el equipo de investigación tienen un marco temporal relativamente corto. Por lo tanto, la programación del PMA debe prepararse para medir esta contribución a la mejora de las perspectivas de paz a largo plazo, y no fiarlo a los marcos temporales mucho más breves de la supervisión y evaluación de los proyectos específicos.

Finalmente, el documento de trabajo ya hecho algunas recomendaciones sobre la medición a propósito de las TdC específicas. En particular, merece la pena repetir aquí dos recomendaciones previas: la recomendación 3 (sobre la realización de un seguimiento exhaustivo de los beneficiarios tras abandonar el proyecto para evaluar hasta qué punto están involucrados de manera sostenible en actividades con generación de ingresos legales y/o estudios, así como el impacto sobre la resistencia a ser captados por las pandillas), y la recomendación 4 (seguir supervisando los acuerdos sobre la propiedad de la tierra como una herramienta adecuada para tender puentes horizontales y ofrecer soluciones prácticas a corto plazo a las causas fundamentales y sin resolver del conflicto armado, en torno a la desigualdad en la distribución de

⁸⁹ Firchow, P. y MacGinty, R., "Measuring peace: Comparability, commensurability, and complementarity using bottom-up indicators", *International Studies Review*, vol. 19, n.º 1 (2017).

⁹⁰ Firchow y MacGinty (nota 89).

⁹¹ Firchow y MacGinty (nota 89).

la tierra). Además, puede profundizarse en el trabajo a nivel local para garantizar la microvalidez de los indicadores de medición.

Recomendación 23.

Facilitar el desarrollo de indicadores identificados en la comunidad que permitan capturar las dinámicas de paz diarias locales.⁹²

Recomendación 24.

Documentar las narrativas locales para informar tanto el análisis del conflicto como el diseño del programa.

⁹² Ello puede implicar la posibilidad de solicitar la ayuda del SIPRI.

7. Caminos para avanzar

Las evidencias recogidas para este documento de trabajo indican que, de hecho, la programación del PMA contribuye positivamente a mejorar las perspectivas de paz en El Salvador. Existen, sin embargo, problemas, deficiencias y oportunidades perdidas que deben abordarse. El informe propone 24 recomendaciones con este fin. La recomendación más importante, no obstante, es llevar a cabo un análisis sólido del conflicto. Sin un análisis de este tipo, es imposible evaluar la interacción potencial del programa con el conflicto o promover un cambio en un contexto sometido a cambios continuos. Con la finalización de la fase I de la Alianza para el Conocimiento del PMA-SIPRI se han realizado un buen número de recomendaciones globales aplicables a todas las intervenciones del PMA en entornos de conflicto y hacia la consolidación de la paz. Se necesita investigar más. La fase II ampliará el objeto de estudio —por la incorporación de nuevos países—, además de profundizarlo —mediante un enfoque riguroso en áreas de intervención específicas—. La programación del PMA en El Salvador contribuirá y, al mismo tiempo, se beneficiará de las conclusiones futuras conforme evolucione la Alianza de Conocimiento.

sipri

**STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE**