



Al servicio  
de las personas  
y las naciones

# DIÁLOGO Y CONSENSOS EN DEMOCRACIA UNA EXPERIENCIA SALVADOREÑA POSCONFLICTO

EL CONSEJO NACIONAL DE  
SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA



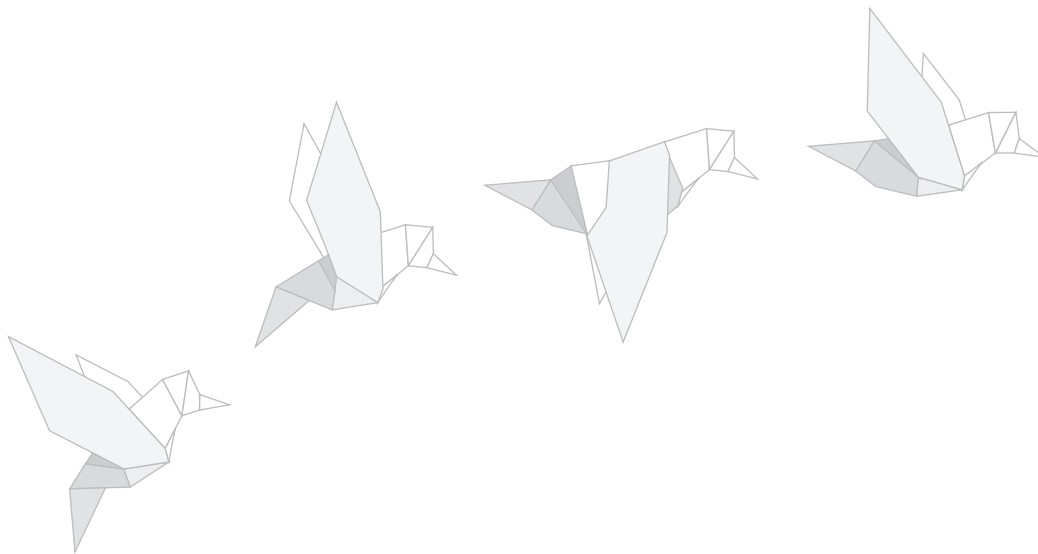




---

# DIÁLOGO Y CONSENSOS EN DEMOCRACIA UNA EXPERIENCIA SALVADOREÑA POSCONFLICTO

EL CONSEJO NACIONAL DE  
SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA



Mayo de 2015  
Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo

Publicación para América Latina y el Caribe  
Centro Regional para América Latina y el Caribe  
RBLAC/ PNUD

**Jessica Faieta** – Sub-Secretaria General Adjunta de la ONU y Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD

**Susan McDade** – Directora Regional Adjunta para América Latina y el Caribe del PNUD

**Rebeca Arias** – Directora, Centro Regional para América Latina y el Caribe RBLAC/ PNUD, Panamá

**Pablo Ruiz** – Líder de Clúster de Gobernabilidad y Consolidación de la Paz, Centro Regional para América Latina y el Caribe RBLAC / PNUD, Panamá

**Gastón Ain** – Asesor Regional en Prevención de Conflictos y Diálogo, Centro Regional para América Latina y el Caribe RBLAC / PNUD, Panamá

**Autor:** *Nicolás Pablo González* – Equipo de Prevención de Conflictos y Diálogo, Clúster de Gobernabilidad y Consolidación de la Paz, Centro Regional para América Latina y el Caribe RBLAC/ PNUD, Panamá

**Por PNUD/SNU El Salvador:**

**Roberto Valent** – Coordinador Residente de las Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD en El Salvador

**Stefano Pettinato** – Representante Residente Adjunto del PNUD en El Salvador

**Sergio Aguiñada** – Oficial de Coordinación, Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas en El Salvador

**Marcela Smutt** – Coordinadora del Área de Gobernabilidad Democrática del PNUD El Salvador

**Equipo del PNUD El Salvador:** Jenny Espinoza, Daniel Carsana, Silvia Reyes, Liliana Rincón, Laura Rivera, Claudia Dueñas, Carolina Quinteros, Ixchel Pérez, Jenny Flores, Daniela Olivares, Silvia Guzmán, Claudia Monzón, Rodrigo Barraza

**Edición:** Samara Pellecer

**Fotografías:** Mauricio Martínez/ PNUD El Salvador

**Diseño:** Contracorriente Editores

Copyright PNUD (2015)

Este documento ha sido elaborado por el Equipo de Prevención de Conflictos y Diálogo, Clúster de Gobernabilidad y Consolidación de la Paz, del Centro Regional para América Latina y el Caribe RBLAC/ PNUD.

Las ideas y opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de su autor y no reflejan necesariamente las opiniones o puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o de los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas.



**Prólogo**  
Pág.7



**Presentación**  
Pág.9



# CONTENIDO

1

**Introducción**  
Pág.12

Antecedentes:  
una transición  
modélica  
Pág.12

Línea de tiempo  
primera fase  
CNSCC  
Pág.14

2

**La agenda  
de seguridad  
ciudadana y  
convivencia en  
El Salvador**  
Pág.16

La concertación  
de la política  
de seguridad  
ciudadana  
Pág.16

Los factores  
habilitantes  
Pág.18

3

**El Consejo  
Nacional de  
Seguridad  
Ciudadana y  
Convivencia**  
Pág.20

La dimensión  
sustantiva  
Pág.20

La dimensión  
procesal  
Pág.21

La dimensión  
subjéctiva  
Pág.27

La dimensión  
política  
Pág.28

La implementación  
de los acuerdos  
Pág.30

4

**La contribución  
de la oficina de  
las Naciones  
Unidas en  
El Salvador**  
Pág.32

5

**Lecciones  
aprendidas**  
Pág.34


Sobre el diseño  
de procesos de  
diálogo multi-  
actor  
Pág.34

Sobre el papel  
de la comunidad  
internacional  
en apoyo al  
diálogo y la  
concertación  
Pág.36





# PRÓLOGO



**DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA**, América Latina mostró avances notables en la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad, así como en la consolidación de sus sistemas democráticos. Todo este progreso, sin embargo, contrasta con el aumento en la violencia, el crimen y la inseguridad en muchos países de la región. Como es sabido, América Latina sufre una epidemia de violencia criminal que ha convertido la inseguridad en la principal preocupación de sus ciudadanos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha ubicado la seguridad ciudadana en el centro de sus actividades programáticas en América Latina y el Caribe. Por más de 20 años, el PNUD ha impulsado en la región iniciativas dirigidas al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas encargadas de la seguridad y la administración de justicia, la reducción de los factores de riesgo, la inserción social y la atención a grupos vulnerables.

El PNUD también ha apostado fuertemente a promover acciones que incluyan a la sociedad civil en los esfuerzos para reducir la violencia. En ese marco, el PNUD acompañó al Gobierno de El Salvador en su decisión de convocar a la sociedad a dialogar de manera abierta, transparente e incluyente para acordar los grandes trazos de la política de seguridad. Esa iniciativa se materializó en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, una de las experiencias de diálogo más relevantes que se han implementado en la región en los últimos años.

La gestación del diálogo, la amplia representatividad social que convocó, el diseño de los mecanismos de consultas territoriales y sectoriales, y la elaboración del Plan El Salvador Seguro que se presentó en enero de 2015, constituyen los temas de esta sistematización. Aunque el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia es un espacio vivo, cuya historia continúa escribiéndose al momento de hacerse esta publicación, el PNUD consideró relevante ofrecer un análisis profundo sobre las claves del éxito del diálogo en su primera etapa.

Nos parece que este proceso tiene el potencial de convertirse en un modelo de buenas prácticas para otros países asolados por la inseguridad. Aunque el PNUD reconoce que los procesos de diálogo deben adaptarse al contexto de cada país, esperamos que esta publicación represente un aporte relevante para los promotores del diálogo democrático como herramienta para resolver los grandes problemas que enfrentan los países de América Latina y el Caribe.




**Jessica Faieta**

Sub-Secretaria General Adjunta de la ONU y  
Directora Regional para América Latina y el Caribe  
del PNUD



# PRESENTACIÓN





---

**LA CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA,** y la elaboración e implementación del Plan El Salvador Seguro, constituyen experiencias únicas que estoy convencido aunarán al acervo que institucionalmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, ha acumulado a lo largo de los años en las áreas de gobernabilidad, diálogo democrático y seguridad ciudadana.

El proceso en su primera etapa ha durado alrededor de 10 meses, tiempo durante el cual los diferentes sectores de la sociedad salvadoreña han puesto en común su voluntad y empeño para enfrentar y resolver en conjunto, desde una perspectiva integral y con el liderazgo del Gobierno de la República, las problemáticas de la violencia e inseguridad ciudadana.

El PNUD ha tenido el privilegio de contribuir con su experiencia acumulada tanto en el diseño como en la puesta en marcha del espacio de diálogo. Conjuntamente con la Organización de los Estados Americanos, OEA, y la delegación de la Unión Europea, UE, conformamos la Secretaría Técnica, procurando brindar además la asistencia y asesoría técnica especializados en la materia, el levantamiento y seguimiento de los acuerdos del Consejo y la interlocución entre los diferentes sectores, así como la gestión de recursos financieros.

Volviendo la vista atrás, cabe destacar de la experiencia al día de hoy, el compromiso de todos los

sectores involucrados, la efectividad de su trabajo, el acompañamiento de la comunidad internacional, la transparencia y amplitud de su deliberación y el consenso como base de la acción conjunta.

Cada una y uno de sus integrantes ha jugado un rol de primer orden, en representación propia así como de sectores de la sociedad, contribuyendo de manera decidida a partir de su experiencia y, sobre todo, en su quehacer diario. Las iglesias, la empresa privada, la academia, los tanques de pensamiento, las organizaciones sociales y los medios de comunicación, han hecho y siguen haciendo realidad el Consejo. A todas ellas y ellos mis respetos, admiración y agradecimientos.

Dentro de los aspectos que hicieron posible la constitución y desarrollo del Consejo, ha sido sin duda alguna el rol desempeñado por el Secretario de Gobernabilidad y Comisionado Presidencial para la Seguridad, señor Franzi “Hato” Hasbún. Los contactos iniciales, el diseño definitivo y la lógica de funcionamiento establecida, son de su autoría final. Aporte que se extiende a los pilares fundamentales que sostienen el Consejo, y en los que la presencia y acción del Secretario es esencial: la apertura y transparencia del espacio de diálogo, la generación de confianza entre y con los sectores, y la concreción fiel en cada paso del camino de la voluntad de diálogo del señor Presidente de la República.

Los grandes avances se producen cuando se aprovechan las ventanas de oportunidad. En El Salvador se



ha abierto una ventana, y por tanto es el momento de aprovechar las oportunidades que la misma brinda.

Queda aún mucho por hacer. Se está apenas en el inicio de este esfuerzo. Recién se ha iniciado la etapa de implementación del Plan El Salvador Seguro, en el marco de la implementación de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014-2019, habiendo puesto el énfasis en la mejora de la coordinación interinstitucional y la implementación de acciones concretas de control y persecución del delito, así como acciones de prevención en los 10 municipios con mayores problemas de violencia e inseguridad, focalizando en aquellos aspectos catalizadores de la seguridad y convivencia pacífica de las y los habitantes de dichas comunidades.

Estoy convencido que las y los salvadoreños seguirán aprovechando esta ventana de oportunidad que se ha abierto, focalizando sus esfuerzos y recursos de forma conjunta y sinérgica, y con base en un plan, centrados en aquello que les une y no en lo que les separa, que por experiencia propia es mucho más.

Como hace 23 años, El Salvador nos ha permitido el honor de acompañarle en otro momento difícil de su historia, y como en aquel momento ahora también nos brinda valiosísimas lecciones y experiencias, enriqueciendo nuestro acervo e incentivándonos a innovar y trascender, ayudándonos con ello a seguir siendo relevantes como organización en el mundo actual.

Espero que la presente sistematización sea de ayuda para otras y otros colegas de otras oficinas, que enfrentan el reto de contribuir a procesos de diálogo democrático multiactor en las sociedades en las que apoyan con su labor.

Quiero cerrar agradeciendo sobre manera al equipo del Proyecto de Diálogo Democrático del Centro Regional de PNUD por su invaluable acompañamiento y guía, bajo el liderazgo de Pablo Ruíz y la asistencia técnica de Gastón Aín y Nicolás Pablo González, y especialmente a su directora Rebeca Arias, por su visión estratégica y apoyo decidido sin el cual esta sistematización no hubiese sido posible.

Finalmente, agradezco igualmente al equipo nacional de la Oficina del Coordinador Residente y al PNUD por su dedicación y entrega, que ha hecho posible la contribución día a día de la organización al diseño, puesta en marcha y funcionamiento diario del esfuerzo que ahora se sistematiza. Muchas gracias.

A handwritten signature in black ink, reading "Roberto Valent". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

**Roberto Valent**

Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD en El Salvador



1

# INTRODUCCIÓN

**EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA** (en adelante “El Consejo”) entregó el Plan *El Salvador Seguro* al Presidente Salvador Sánchez Cerén el 15 de enero de 2015. La ocasión fue solemne. A la ceremonia en Casa Presidencial acudieron representantes de los tres poderes del Estado, de la sociedad civil y de la comunidad internacional.

El acto de entrega del resumen ejecutivo del Plan marcó el final de la primera fase de trabajo del Consejo, una de las experiencias más singulares de diálogo democrático que se han ensayado en la región en los últimos años.

En poco más de tres meses, el Consejo celebró 15 reuniones plenarios, integrando una mesa con 85 personas; validó un diagnóstico nacional sobre la inseguridad; conformó siete mesas técnicas, incorporando unas 200 personas; y realizó consultas a vecinos de 68 municipios y a representantes de 13 sectores sociales. Con esos insumos, el Consejo identificó 124 acciones prioritarias para enfrentar la violencia y la criminalidad, garantizar el acceso a la justicia y proteger a las víctimas.

El Plan acordado por el Consejo es único en su tipo por su gran calidad técnica. Diseñado como un marco de resultados, el Plan define metas y plazos e incluye estimaciones de la inversión necesaria para cada una de las 124 acciones identificadas.<sup>1</sup> También asigna responsabilidades a las entidades del Estado y establece ámbitos de coordinación con las iglesias, organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada y la comunidad internacional.

La experiencia del Consejo se enmarca dentro de la iniciativa del Presidente de la República de definir el diálogo y la participación como pilares de su administración. La apertura al diálogo con los diferentes sectores políticos, económicos y sociales forma parte de la estrategia del gobierno para alcanzar acuerdos que viabilicen la implementación de políticas públicas encaminadas a la superación de los principales problemas y retos que enfrenta país.

Este documento reconstruye la experiencia del Consejo y reflexiona, desde la voz de los protagonistas,

sobre las claves que le permitieron avanzar con tanta contundencia durante la primera fase del diálogo.<sup>2</sup> El objetivo de esta sistematización es obtener aprendizajes que sirvan como referencia para los promotores de esfuerzos similares en otros países afectados por la inseguridad.

## ANTECEDENTES: UNA TRANSICIÓN MODÉLICA

El proceso de paz salvadoreño es una referencia global en el estudio de las transiciones pactadas desde un régimen autoritario.<sup>3</sup> La firma de los Acuerdos de Paz constituye el momento fundacional más reciente en la construcción de la nación y es una referencia constante para los participantes del Consejo.

El Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) acordaron el cese definitivo de la violencia armada el 16 de enero de 1992, con la mediación de las Naciones Unidas. La suscripción de los Acuerdos de Paz en el Palacio de Chapultepec, México, marcó el fin a la guerra civil que desangró al país por más de 12 años.

Para ese momento, el conflicto armado interno había entrado en una fase en la que era evidente que ninguna de las partes tenía la capacidad de obtener una victoria militar definitiva. Los equilibrios geopolíticos que habían sostenido el conflicto estaban rompiéndose y la población salvadoreña, cansada de la guerra civil, demandaba el establecimiento de la paz.<sup>4</sup>

El proceso de implementación de los Acuerdos de Paz de 1992, verificado por una misión específica de Naciones Unidas (ONUSAL), sentó las bases para un cambio de régimen. En pocos años, el país mostró avances notables en la desmovilización de la oposición armada y su incorporación a la vida civil y política; la reforma del ejército y las fuerzas policiales; el respeto a los derechos humanos y la apertura de espacios de participación inéditos en la historia del país—acuerdos habilitantes que ofrecían garantías mínimas para abordar democráticamente las causas profundas de la guerra.<sup>5</sup>

La experiencia del Consejo muestra al menos tres paralelismos importantes con el proceso de paz.



En representación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), miembros del sector privado, iglesias y organizaciones de mujeres entregaron el *Plan El Salvador Seguro* al Presidente de la República, Salvador Sánchez Cerén, el 15 de enero de 2015.

En primer lugar, según algunos miembros del Consejo, el mecanismo recupera la esencia de los Acuerdos porque tiene como fin último acabar con la violencia que afecta a la sociedad salvadoreña. Aunque todos los entrevistados advierten que las dinámicas de la guerra civil no son comparables con la violencia criminal de hoy en día, la búsqueda de la paz es el fundamento del diálogo por la seguridad. Como mencionó un miembro del Consejo, el ente busca “construir la paz en esta nueva guerra que tenemos”.

En segundo lugar, el Consejo se percibe como una oportunidad para la construcción de consensos de gran calado social. En el discurso de presentación del Consejo, el Presidente Sánchez Cerén—uno de los firmantes de los Acuerdos de 1992 por parte del FMLN—emplazó a los participantes a “demostrarle al mundo que podemos trabajar juntos como salvadoreños, como lo hicimos para poner fin a un conflicto de más de 12 años”.<sup>6</sup>

Para los consejeros entrevistados, la magnitud del problema de la inseguridad y la violencia permiten a la sociedad “hacer causa común” como ningún otro tema de la agenda pública. La sensación es que el país está en una encrucijada y la búsqueda de consensos alrededor de la política nacional de seguridad tiene el potencial de “propiciar un gran acuerdo nacional”.

Finalmente, los participantes del Consejo destacan el gran nivel de compromiso que las Naciones Unidas y la comunidad internacional mostraron con el proceso, comparable con el que permitió poner fin a la guerra civil. Como se verá más adelante, el aporte procesal de la Organización de los Estados Americanos (OEA); de la delegación de la Unión Europea (UE); del Sistema de las Naciones Unidas; del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de un grupo de “Países Amigos del proceso”, resultaron fundamentales para el éxito del Consejo.



## LÍNEA DE TIEMPO PRIMERA FASE CNSCC

### MAYO 2014

- o Presidente electo designa a quien será su futuro Secretario de Gobernabilidad, definiendo como su principal función la de procurar el diálogo y la búsqueda de consensos entre los diferentes sectores de la sociedad para buscar soluciones a los principales problemas que aquejan a El Salvador.

### JUNIO - AGOSTO 2014

- o Diseño de opciones de mecanismos para el diálogo (plenaria, mesas técnicas, consultas, etc.)
- o Reuniones de acercamiento con sectores y personalidades respecto del tema de seguridad

### AGOSTO-SEPTIEMBRE 2014

- o Diseño y puesta en marcha del mecanismo final de diálogo para temas sectoriales: los Consejos Nacionales
- o Lanzamiento oficial del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, CNSCC (29 de septiembre de 2014)

### NOVIEMBRE - DICIEMBRE 2014

- o Realización de consultas sectoriales y mesas técnicas para identificación de acciones prioritarias y urgentes
- o Elaboración del Plan El Salvador Seguro

### MAYO - JUNIO 2014

- o Establecimiento de la futura Secretaría de Gobernabilidad y diseño de la política nacional de diálogo, priorización de áreas de diálogo y reuniones de acercamiento con sectores y personas relacionadas con esos temas

### OCTUBRE 2014

- o Elaboración de diagnóstico compartido
- o Diseño de consultas sectoriales y mesas técnicas para identificación de acciones prioritarias y urgentes

### ENERO 2015

- o Presentación oficial del Plan *El Salvador Seguro*



1 Introducción

La agenda de seguridad ciudadana y convivencia

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia

La contribución de la ONU en El Salvador

Lecciones aprendidas

②

LA AGENDA  
DE SEGURIDAD  
CIUDADANA Y  
CONVIVENCIA EN  
EL SALVADOR

**LA INSEGURIDAD ES EL PROBLEMA MÁS IMPORTANTE PARA LOS SALVADOREÑOS.** Según datos del Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana (IUDOP), la inseguridad ha sobrepasado a los problemas económicos como la principal preocupación de los ciudadanos.<sup>7</sup> En 2014, el 50.7% de los encuestados consideraban que la inseguridad era el principal problema del país, muy por encima de las dificultades económicas.<sup>8</sup>

La inseguridad se ha convertido en un factor que limita las oportunidades de los salvadoreños y vulnera sus derechos fundamentales. Los datos de IUDOP muestran que un 62% de los salvadoreños consideran “probable” o “muy probable” convertirse en víctimas de la violencia, que un 90% se siente desprotegido en lugares públicos y que un 14% ha considerado cambiar su residencia por temor a ser víctimas del delito.

Como es sabido, El Salvador muestra niveles de violencia homicida que lo sitúan entre los países más peligrosos del mundo. En la última década, la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes se ubicó en 56.6%—más del doble del promedio para América Latina y casi diez veces el promedio global. Según datos de la Policía Nacional Civil (PNC), unas 37,482 personas habían sido asesinadas en el país como consecuencia de la violencia criminal entre 2004 y 2014.

La violencia letal no es la única manifestación criminal que ha aumentado en El Salvador en los últimos años. Los hurtos, robos con arma de fuego, lesiones y extorsiones también se han incrementado, contribuyendo a aumentar la percepción de inseguridad de los ciudadanos salvadoreños. El fenómeno de las extorsiones introduce importantes distorsiones en el funcionamiento de la economía salvadoreña. Según datos de la empresa privada, las extorsiones afectarían hasta al 79% por ciento de los pequeños y medianos negocios en el país.

A esta criminalidad de marcado carácter local se agrega un conjunto de amenazas que se han recrudecido en los últimos años. Estas incluyen la delincuencia organizada para delitos como la extorsión individual, que afectan la integridad de las personas, así como la penetración de redes criminales transnacionales dedicadas al tráfico de drogas y seres humanos.

El perfil demográfico de la violencia da pocas razones para el optimismo. La mayoría de delitos y actos de violencia letal son ejercidos por y en contra de los jóvenes salvadoreños. Los jóvenes entre 18 y 30 años concentran el 45% de las víctimas de homicidio. Más del 90% de las víctimas y victimarios son hombres. Además, el número de homicidios también se estaría incrementando en las áreas rurales.

Desde la perspectiva de los miembros del Consejo entrevistados para esta sistematización, el Estado salvadoreño no ha sido capaz históricamente de contrarrestar de forma definitiva y sostenible el deterioro de la seguridad ciudadana. Las políticas de “mano dura” implementadas por gobiernos anteriores no lograron contener la violencia ni revertir el crecimiento de los homicidios y las extorsiones.

Para algunos entrevistados, el Consejo sería la expresión definitiva del fracaso de las fórmulas ensayadas a la fecha para atender la crisis de seguridad del país. El gobierno habría aceptado que “no puede resolver el problema solo” y que es necesario atender las causas estructurales de la violencia y la inseguridad.

## LA CONCERTACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Antes de poner en marcha el consejo, los promotores del diálogo tuvieron que enfrentar el escepticismo de parte de la sociedad salvadoreña y algunos líderes sociales. Contrarrestar la “fatiga de diálogo” que existe en El Salvador ha sido una de las tareas más difíciles para el grupo gestor del Consejo. Al igual que en otros países de la región, el proceso de apertura política que siguió a la firma de los Acuerdos de Paz estuvo marcado por la convocatoria de innumerables mesas de diálogo y concertación para la búsqueda de consensos.

El antecedente directo del Consejo en la construcción de acuerdos sobre la política de seguridad fue la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social. Convocada el 1 de noviembre de 2006 por el entonces Presidente, Elías Antonio Saca (2004-2009), la Comisión fue conformada por representantes de

Introducción

2 La agenda de seguridad ciudadana y convivencia

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia

La contribución de la ONU en El Salvador

Lecciones aprendidas





El Consejo de Seguridad Ciudadana y Convivencia se ha instalado ya en tres de los 10 municipios prioritarios, Colón, Zacatecoluca y Ciudad Delgado, con la participación de distintos actores locales.

cinco partidos políticos, los rectores de cinco universidades, un representante de la iglesia católica, uno de las iglesias evangélicas, y tres personas afines al empresariado. Tras ocho meses de trabajo, la Comisión presentó un informe que contenía un diagnóstico de la seguridad y 75 recomendaciones individuales.<sup>9</sup>

A pesar de la calidad técnica del informe, algunos entrevistados lamentaron que los acuerdos de esa Comisión no fueran asumidos por el gobierno en su integralidad. Si bien el gobierno creó un fideicomiso específico para financiar la política de seguridad, esta priorizó el fortalecimiento de capacidades para la persecución del delito, en línea con el enfoque de “mano dura” impulsado por el gobierno del Presidente Saca. Las iniciativas dirigidas a la prevención fueron relegadas a un segundo plano.<sup>10</sup>

Por otra parte, el gobierno de la época abandonó tempranamente la concertación de la política de seguridad. Como resultado de esto, la propuesta de la Comisión no obtuvo un respaldo social mínimo.

Como expresó un antiguo miembro de la Comisión, “el diálogo terminó cuando acabó el documento”.

Otro antecedente indirecto, pero de gran relevancia, fue el Consejo Económico y Social (CES), convocado en octubre de 2009 por el ex Presidente Mauricio Funes (2009-2014) e integrado por representantes de los sectores social, laboral y empresarial. A pesar de la entidad institucional que se le dio, el CES fue ampliamente criticado por las rigideces en su diseño metodológico, la configuración fija de participantes, la limitada representatividad de algunos de ellos, su desvinculación con los procesos formales de toma de decisión y ejecución de políticas, y su funcionamiento interno para la deliberación y la toma de decisiones.

El incumplimiento de los acuerdos alcanzados en este tipo de espacios de diálogo y construcción de consensos, que por definición no pueden ser vinculantes, ha abonado a la desconfianza y a una creciente frustración entre los líderes sociales.

Al comentar experiencias anteriores de diálogo multisectorial en El Salvador, los entrevistados citaron varios antecedentes de fracasos en la implementación de acuerdos. Estos fracasos fueron atribuidos a la “falta de voluntad política”; la limitada representatividad de los dialogantes; las dificultades para dar trámite parlamentario a las medidas consensuadas; la poca concreción de los acuerdos o la escasez de recursos para financiarlos.

A pesar de la frustración acumulada, estas experiencias también han ofrecido aprendizajes valiosos para los promotores del diálogo democrático en El Salvador.

Como se verá más adelante, el Consejo buscó mecanismos para incorporar a los actores centrales para la implementación de la política de seguridad, así como a individuos influyentes capaces de tender puentes con importantes sectores sociales. La incorporación de los partidos políticos con representación parlamentaria y el nivel de concreción con el que se elaboraron las acciones del Plan El Salvador Seguro también pueden interpretarse como aprendizajes de experiencias anteriores.

## LOS FACTORES HABILITANTES

Las personas entrevistadas apuntaron a tres factores de contexto que hicieron posible la conformación del Consejo: un sentido de urgencia por la crisis de seguridad que atraviesa el país, el reciente cambio de gobierno conjuntamente con su política de diálogo y búsqueda de consensos, y la dinámica del ciclo electoral.

En primer lugar, varios miembros del Consejo compartieron su convicción de que el país se encuentra en una encrucijada. En los últimos años la inseguridad habría alcanzado un punto crítico. Como expresó un consejero afín al sector privado, hay pocos salvadoreños que no tengan “gente cercana” que haya sido víctima de la violencia. Además, muchos entrevistados expresaron su preocupación por el “control territorial” que ejercen algunos grupos criminales, y que hasta los “políticos y

los pastores tienen que pedir permiso a las maras para entrar”.

En breve, la inseguridad y la violencia habrían sobrepasado las capacidades del Estado y en el país se habría generado un “consenso social implícito en que el gobierno no puede enfrentar el problema por sí solo”.

En segundo lugar, para algunos entrevistados, el hecho de que el Consejo fuera convocado por una administración recién electa, sin el desgaste asociado al ejercicio de gobierno y en el marco de una política explícita de búsqueda de diálogo y construcción de consensos, explicaría la disposición y apertura de los sectores convocados.

Durante la gestión del Presidente Mauricio Funes (2009-2014) la “tregua” pactada entre las principales pandillas de El Salvador cobró una alta relevancia y motivó un debate profundo en la sociedad.<sup>11</sup> Aunque la tregua contribuyó a una reducción muy significativa en el número de homicidios, la duda planteada respecto a una posible negociación del Gobierno con “las maras” generó un gran rechazo social. Además, en su última etapa, y en el marco de la competencia electoral por la Presidencia de la República, se estableció una dinámica de confrontación entre el gobierno y la oposición política, así como con otros grupos sociales con capacidad de influir en la opinión pública.

El lanzamiento del Consejo permitió al Presidente Sánchez Cerén marcar distancia con respecto al enfoque de su antecesor y le devolvió al gobierno la iniciativa política en el ámbito de la seguridad pública.

En tercer lugar, el ciclo electoral también habría sido determinante para el éxito del diálogo. Contrario a lo que se hubiera esperado, la cercanía de las elecciones legislativas y municipales (marzo de 2015) jugó a favor del Consejo. Las elecciones generaron un sentido de urgencia entre los participantes y se convirtieron en una suerte de fecha límite. De hecho, los hitos de la primera fase del proceso de diálogo fueron diseñados con la intención explícita de presentar el Plan El Salvador seguro antes de las elecciones.

Introducción

2 La agenda de seguridad ciudadana y convivencia

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia

La contribución de la ONU en El Salvador

Lecciones aprendidas

3

EL CONSEJO  
NACIONAL DE  
SEGURIDAD  
CIUDADANA Y  
CONVIVENCIA

## LA DIMENSIÓN SUSTANTIVA

El Plan que el Consejo entregó al Presidente el 14 de enero de 2015 es único en su tipo por su calidad técnica y por el amplio nivel de consenso que refleja.

Diseñado como un marco de resultados, metas y recursos, el documento identifica cinco ejes y 124 acciones prioritarias para enfrentar la violencia y la criminalidad, garantizar el acceso a la justicia y proteger a las víctimas. Además, el Plan incorpora el enfoque de gestión basada en resultados e introduce mecanismos de monitoreo y evaluación para ajustar las estrategias, acciones y recursos durante la implementación de las acciones.

A pesar de su sofisticación técnica, es interesante notar que ninguno de los entrevistados considera novedosas las estrategias identificadas en el Plan. Varios miembros del Consejo expresaron su convicción de que lo que está escrito en el documento “ya se ha dicho antes”, que el tema de la inseguridad está “sobre-diagnosticado” en El Salvador, o que ya “se ha ensayado de todo sin obtener resultados”. Como resumió un miembro del Consejo, “no se pecó de *buenismo*” ni se trató de “inventar la rueda”.

Para los representantes del gobierno consultados en el marco de esta sistematización, el Plan es coherente con el enfoque de seguridad pública propuesto en la política nacional que lanzó el Presidente en julio de 2015. De hecho, el consejo arrancó con la discusión de un diagnóstico sobre la seguridad ciudadana que fue estructurado explícitamente alrededor de los cinco ejes de la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia 2014-2019:

- ① Prevención de la violencia
- ② Control y persecución penal
- ③ Rehabilitación y reinserción
- ④ Atención y protección a las víctimas
- ⑤ Fortalecimiento institucional

Si bien las medidas propuestas no son novedosas en sentido estricto, los consejeros en cambio destacaron tres fortalezas del Plan.

Por una parte, el Plan El Salvador Seguro cuenta con un respaldo con el que no contó ningún documento en el pasado. Varios miembros del Consejo expresaron que esta es la primera vez que la política de seguridad se discute de manera tan amplia, incorporando —y comprometiendo en su implementación— a actores sociales clave por sus recursos organizativos y despliegue territorial, como las iglesias, o por su acceso a recursos económicos y redes de productores, como el sector empresarial.

En segundo lugar, el Plan es novedoso porque ofrece una visión integral de la política de seguridad. Para algunos miembros del Consejo, el Plan ha permitido consolidar un cambio de paradigma en materia de seguridad pública, cuyo origen puede rastrearse hasta la política de seguridad propuesta por el gobierno del FMLN bajo la administración del Presidente Mauricio Funes.<sup>12</sup>

Esto es, la política de seguridad ha transitado desde los enfoques centrados en la persecución y represión del delito hacia una visión más respetuosa de los derechos humanos, que apuesta por las políticas de prevención e incorpora medidas dirigidas a la atención de las víctimas de la violencia. Como explicó un participante en las discusiones del Consejo, “la gente ahora asume una visión integral, ya no te crucifican si hablás de rehabilitación y prevención”.

Desde esta perspectiva, el Consejo le estaría brindando respaldo social a ese cambio de paradigma y el Plan lo estaría “aterrizando”. Aunque se reconoce que este cambio ha operado sobre todo a nivel de las élites políticas y sociales del país, la expectativa es que la implementación del Plan contribuya a generar apoyos entre la población para un enfoque integral en materia de seguridad.

Finalmente, los entrevistados destacaron como un mérito del Plan que éste ordene la discusión pública en materia de seguridad y ofrezca una estrate-

gia escalonada y progresiva para aplicar la política, identificando acciones prioritarias y metas a corto (2 años), mediano (5 años) y largo plazo (10 años).

## LA DIMENSIÓN PROCESAL

### ⑤ LA GESTACIÓN DEL CONSEJO

La construcción del Consejo requirió una cuidadosa preparación como parte de la estrategia de gobernabilidad diseñada por el Gobierno de la República. El Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia fue lanzado oficialmente el lunes 29 de septiembre de 2014, pero los preparativos comenzaron pocas semanas después de la toma de posesión del Presidente Sánchez Cerén (1 de junio de 2014).

Las fases iniciales del proceso transcurrieron de manera informal, como encuentros bilaterales entre representantes del gobierno y miembros de los sectores sociales que tienen interés en la política de seguridad.

Para algunos miembros del Consejo, este “cabildeo” previo para convocar al diálogo fue clave para generar expectativas sobre el proceso y establecer lazos de confianza. Al éxito de esta etapa contribuyó el hecho de que los operadores designados por el Presidente para organizar el espacio tuvieran peso político y gozaran de credibilidad, bien por su trayectoria pública o bien por la existencia de relaciones previas de amistad.

Estas conversaciones informales desembocaron en la creación de un Grupo Gestor que convocó a dos reuniones preparatorias del Consejo con carácter oficial, donde la OEA, la UE y el SNU/PNUD ofrecieron asesoría técnica y metodológica.

Los miembros del Grupo Gestor elaboraron una propuesta para la consideración del Presidente de la República que incluía la composición de la mesa, las reglas del juego para la deliberación, una hoja de ruta y la estructura interna del mecanismo de concertación.

Las instancias previstas incluían la plenaria, una Secretaría Ejecutiva, una Secretaría Técnica, cinco Mesas Técnicas, un Mecanismo de Articulación Territorial y Sectorial, y un grupo de Países Amigos del proceso. La firma del Decreto Ejecutivo 62-2014 por parte del Presidente de la República marcó el inicio oficial del proceso de diálogo.<sup>13</sup>

### ⑤ LA PLENARIA DEL CONSEJO

La plenaria fue la instancia central del Consejo y el lugar donde se tomaron las decisiones durante la primera fase. Fue por excelencia el espacio donde se concentró la representación de los diferentes sectores sociales convocados por el gobierno y donde se emitieron los acuerdos construidos colectivamente.

Existe consenso casi unánime entre los entrevistados en que una de las fortalezas de la metodología del Consejo fue su flexibilidad en la conformación de la plenaria. Dos factores fueron señalados como claves para lograr que se sentaran a la mesa los actores “indispensables” en la discusión de la agenda de seguridad.

En primer lugar, y en contraste con la práctica usual en la región, el Consejo previó un mecanismo mixto de representación. Esto es, mientras algunos consejeros acudían a la mesa como representantes o delegados de organizaciones o instituciones específicas, otros lo hacían a título personal, como personas “representativas” de sectores sociales clave. Otros más, como los representantes de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) y la Corte Suprema de Justicia (CSJ), acudieron al Consejo como “observadores activos” (i.e., con capacidad de propuesta).

Este abordaje heterodoxo permitió al Consejo incorporar individuos cuya participación resultó clave para los objetivos del diálogo, bien por su capacidad de ejercer influencia sobre determinados sectores sociales o instituciones, bien por su capacidad de generar opinión a través de medios masivos de comunicación social, o bien por su capacidad de asumir compromisos sectoriales en la aplicación de las medidas contenidas en el plan.





Introducción  
La agenda de seguridad ciudadana y convivencia

3 El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia

La contribución de la ONU en El Salvador

Lecciones aprendidas

En segundo lugar, una vez lanzado el espacio, las decisiones sobre la composición del Consejo fueron tomadas colectivamente. Así, a solicitud de los miembros, la plenaria incorporó gradualmente a representantes de entidades que no habían sido convocadas inicialmente. Estos incluyeron al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE), el Consejo Nacional de la Persona Joven (CONPEJ), medios de comunicación y entidades académicas.<sup>14</sup>

La plenaria del Consejo se reunió en la Casa Presidencial durante una mañana a la semana. El número total de personas con membresía en la mesa llegó a alcanzar las 85—aunque no todas participaban en todas las sesiones. Como expresó uno de los entrevistados al reflexionar sobre la composición del Consejo, “nunca antes hubo tanta representatividad para discutir la seguridad”.

La contracara es que, con tantas personas sentadas a la mesa discutiendo la política de seguridad, existe

el riesgo de que la calidad del diálogo pueda verse afectada. Por ello, la metodología del Consejo delimitó claramente la naturaleza del pleno, el alcance y nivel de sus deliberaciones y los mecanismos para la construcción de acuerdos.

### Ⓢ LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CONSEJO

La Secretaría Ejecutiva del Consejo fue la instancia delegada por el Presidente para conducir el proceso de diálogo y construcción de consensos.<sup>15</sup> Liderada por el Secretario para la Gobernabilidad de la Presidencia de la República, conjuntamente con los Ministros de Justicia y Seguridad Pública y de Gobernación y Desarrollo Territorial, la Secretaría Ejecutiva convocó a los participantes, estableció la agenda de las reuniones, facilitó las sesiones y actuó como enlace con las altas autoridades del gobierno y con los representantes de otros poderes del Estado. La Secretaría Ejecutiva también fue la



encargada de llevar adelante las gestiones administrativas necesarias para el funcionamiento cotidiano del consejo.

Delimitar claramente los roles de la Secretaría Técnica y la Secretaría Ejecutiva fue otra de las claves del éxito del Consejo. En el diseño de la metodología del diálogo, el Secretario Ejecutivo conduce las sesiones y hace cumplir las reglas acordadas colectivamente por los miembros de la mesa. Sin embargo, a diferencia de otros espacios de diálogo, el Secretario de Gobernabilidad no decide los ritmos del proceso, no elabora las minutas ni tiene la atribución de interpretar y devolver los acuerdos a la plenaria—rol que es reservado a la Secretaría Técnica.<sup>16</sup>

Como lo resumió un miembro del Consejo, las secretarías Ejecutiva y Técnica trabajaban de manera articulada, pero al mismo tiempo se limitaban mutuamente.

Los entrevistados destacaron especialmente la personalidad del Secretario de Gobernabilidad como

otra de las fortalezas del proceso. En este caso, los factores subjetivos volvieron a demostrar su relevancia para el éxito de los diálogos multisectoriales, pues el “peso político”, la “capacidad de juntar” y el talante conciliador del Secretario propiciaron una deliberación respetuosa y abierta.

El papel del Secretario de Gobernabilidad fue clave, por ejemplo, para garantizar que todos los participantes expresaran sus puntos de vista, para que no se impusiera ninguna visión y para “destrabar” las discusiones atendiendo al acuerdo de la plenaria de adoptar todas las decisiones por consenso y nunca someter nada a votación. La capacidad del Secretario para hacer cumplir las reglas del juego permitió generar confianza “y la sensación de estar en un espacio seguro”.

Para algunos de los consultados, durante la primera fase del Consejo también fue importante que el Presidente de la República delegara la Secretaría Ejecutiva en un miembro de alto nivel del gobierno que no fuera parte directamente interesada en el diseño e implementación de la política de seguridad. Aunque el Secretario de Gobernabilidad no era considerado una figura imparcial por ser miembro del gobierno, esta posición le permitió tomar distancia en las discusiones de una manera que no podían hacerlo otros miembros de la delegación gubernamental, como el Ministro de Justicia y Seguridad o el Ministro de Gobernación y Desarrollo Territorial.

## ⑤ LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO

A diferencia de la práctica usual en otros espacios de diálogo, la Secretaría Técnica del Consejo no se limitó a elaborar un registro detallado de las intervenciones de los participantes en cada reunión. En su lugar, la Secretaría redactó y devolvió a la plenaria los acuerdos surgidos de la deliberación de los consejeros. Esos acuerdos, validados por los participantes al final de cada sesión, recogían los puntos en común y los consensos adoptados durante las sesiones de trabajo—sin hacer atribuciones personales.

Este mecanismo fue valorado positivamente por todos los entrevistados porque, aun cuando reconocía las opiniones divergentes, permitió procesar los temas polémicos y centrar el trabajo de la mesa en puntos concretos coincidentes. Como expresó uno de los miembros del Consejo, “la Secretaría Técnica se convirtió en un mecanismo para la construcción de acuerdos”.

La validación de los acuerdos al final de cada sesión plenaria, y su lectura al comienzo de cada nueva reunión, permitieron al espacio de diálogo ganar *momentum*. La lectura de los acuerdos transmitió la sensación de que el Consejo estaba “caminando” y ratificar el compromiso de los participantes con el avance del proceso. Los consejeros se hicieron partícipes de la voluntad de sacar adelante acuerdos de cada sesión y evitaron convertir la plenaria en un foro de debate o de declaraciones públicas.

Para los consejeros consultados, el hecho de que este mecanismo para la “armonización de acuerdos” fuera asumido por un “tercero imparcial” fue clave para el éxito del Consejo. La Secretaría Técnica gozaba de la credibilidad necesaria para articular una narrativa única ofreciendo garantías de neutralidad, transparencia y rigor. Liderada por Roberto Valent, Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD e integrada también por Ronalith Ochaeta, Representante de la Secretaría General de la OEA en El Salvador, y Jaume Segura Socias, Embajador - Jefe de Delegación de la Unión Europea en El Salvador.

Los participantes también valoran como un gesto importante que la devolución de los acuerdos fuera hecha personalmente en todas las sesiones por uno de los jefes de misión de los tres organismos que conforman la Secretaría Técnica (para el caso el Coordinador Residente del SNU y Representante Residente del PNUD). Dicha práctica comunicó el gran nivel de compromiso de la comunidad internacional con el Consejo y transmitió una sensación de continuidad.

## ➤ LAS CONSULTAS SECTORIALES Y TERRITORIALES

Las consultas fueron el mecanismo ideado por los promotores del Consejo para incorporar al Plan El Salvador Seguro la visión desde los territorios y las organizaciones sociales de base. Como explicó un miembro del equipo gestor del Consejo, la intención era evitar que la política de seguridad “fuera una discusión de elites”.

Las consultas territoriales involucraron a 298 personas en los 100 municipios del país que contaban con Planes Locales de Seguridad Ciudadana a finales del 2014. Los participantes de los grupos focales y foros territoriales incluyeron Alcaldes Municipales, representantes de los Consejos Municipales y miembros de los Comités Locales de Prevención de la Violencia.

El liderazgo del proceso de consultas territoriales fue asumido por el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Las consultas sectoriales, por su parte, consistieron en 14 entrevistas colectivas a representantes de organizaciones de personas afectados por la inseguridad—organizaciones de víctimas, organizaciones de mujeres y jóvenes, transportistas, agricultores, empresarios, sindicatos, escuelas y familiares de personas privadas de libertad.<sup>17</sup>

Las consultas territoriales y sectoriales tuvieron lugar entre septiembre y noviembre de 2014 y ocurrieron de manera paralela a las plenarios del Consejo.

Además de la consulta, el mecanismo de “articulación territorial y sectorial” también previó la recopilación de planes locales, diagnósticos y buenas prácticas en materia de seguridad. La sistematización de esa información y el resultado de las consultas sectoriales y territoriales estuvieron a cargo del equipo de la Secretaría de Gobernabilidad y Comunicaciones.

Introducción

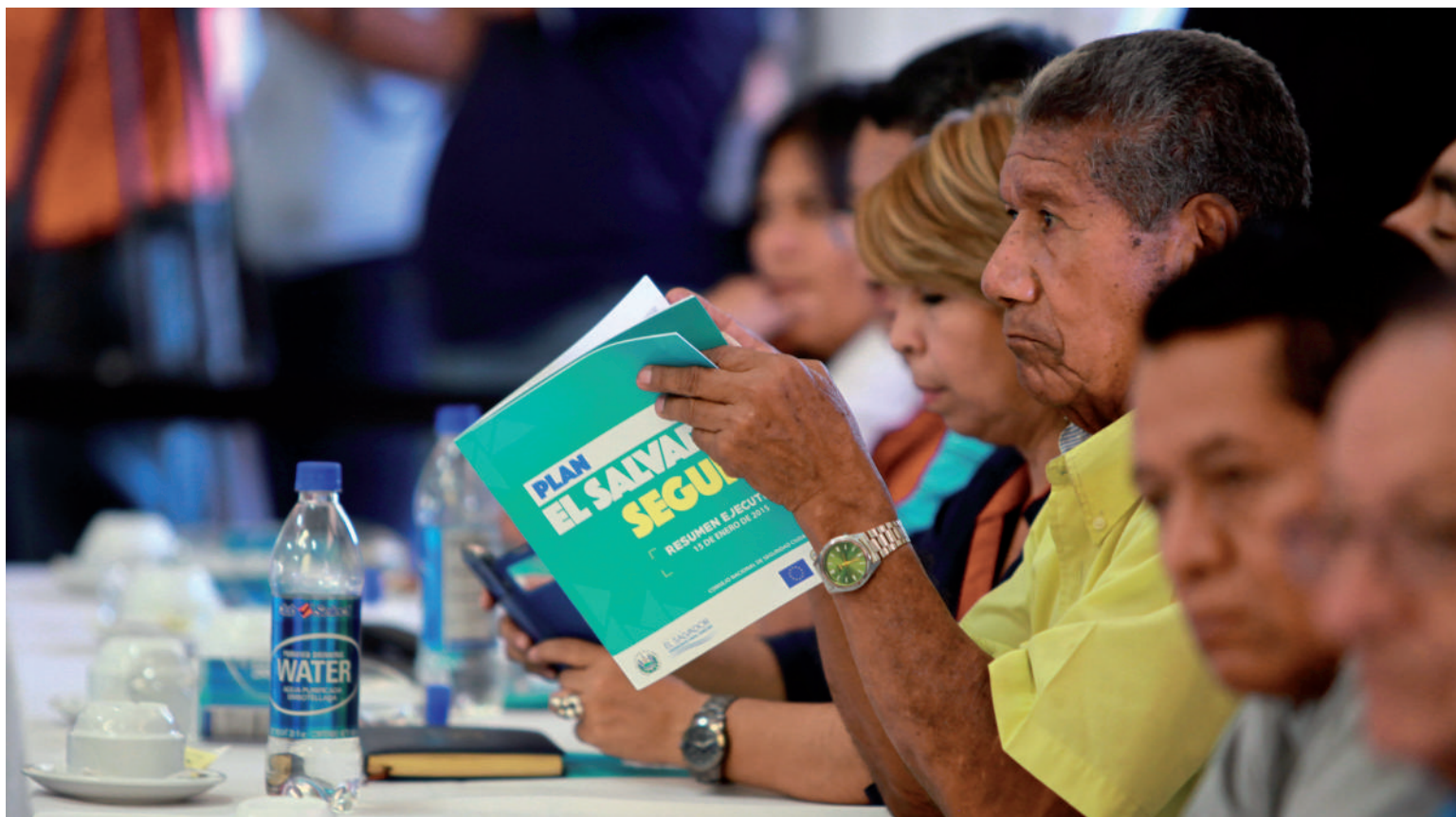
La agenda de seguridad ciudadana y convivencia

3 El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia

La contribución de la ONU en El Salvador

Lecciones aprendidas





El Consejo ha presentado el *Plan El Salvador Seguro* a diversos sectores sociales a nivel nacional.

## ④ LAS MESAS TÉCNICAS

Las Mesas Técnicas fueron el espacio definido por el pleno del Consejo para darle cuerpo al diálogo desde el punto de vista técnico. Mientras la plenaria discutía los “grandes trazos y la orientación de la política”, la función de las Mesas Técnicas fue “aterrizar” las deliberaciones, profundizando en sus detalles técnicos.

Las Mesas Técnicas fueron estructuradas alrededor de los cinco ejes de la política de seguridad del gobierno. A estos ejes el Consejo añadió una mesa para discutir los aspectos financieros de la política de seguridad y una para la relación con los medios de comunicación. Las mesas convocadas en octubre de 2014 fueron:

- Control y Persecución Penal del Delito
- Prevención de la Violencia y Delincuencia
- Protección y Atención a Víctimas
- Rehabilitación y reinserción
- Fortalecimiento de la institucionalidad de la seguridad ciudadana
- Mecanismo de articulación financiera
- Mesa técnica de Medios de Comunicación

Integradas por unas 200 personas, las mesas técnicas dividieron a los miembros del Consejo de acuerdo con los temas de su experticia e interés. Los participantes de las mesas incluyeron a miembros de la plenaria y sus equipos técnicos; representantes de la academia; centros de investigación; Organizaciones

No Gubernamentales (ONG) y los equipos de especialistas de los organismos internacionales y de cooperación (PNUD, OEA, UE, AECID, GIZ, USAID y el Comité Internacional de la Cruz Roja). Dependiendo de la temática, las mesas técnicas también convocaron a delegados de otras entidades gubernamentales (e.g., técnicos del Ministerio de Hacienda para la mesa de articulación financiera).

La facilitación de las Mesas Técnicas estuvo a cargo de equipos de las Secretarías Ejecutiva y Técnica. La metodología de las mesas reprodujo las reglas establecidas en la plenaria. Por ejemplo, los participantes se comprometieron a contribuir a una discusión ordenada y respetuosa de todos los puntos de vista, así como tomar las decisiones por consenso—nunca por votación.

Aunque cada mesa definió los temas específicos a tratar, todas trabajaron con el mismo horizonte temporal (7 reuniones en un plazo de cinco semanas). El punto de partida para la discusión en las mesas fue una consulta a los miembros del Consejo sobre las principales causas del problema de la inseguridad.

Las Mesas Técnicas priorizaron problemas, identificaron resultados esperados, y diseñaron acciones de corto, mediano y largo plazo.

Además de los acuerdos alcanzados en las mesas técnicas, la materia prima del Plan El Salvador Seguro fue el aporte de los miembros del Consejo (iglesias, empresa privada, centros de investigación y la academia); los documentos públicos clave (el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019; la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia; los planes de la Policía Nacional Civil y de la Fiscalía General de la República) y el conocimiento acumulado por los organismos internacionales y agencias de cooperación en materia de seguridad ciudadana. Las Mesas Técnicas también incorporaron los insumos del diagnóstico y los resultados de las consultas territoriales y sectoriales (llevados a cabo por la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, SPCTA, el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, MIGOBDT, y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, MJSP, y la revisión de buenas prácticas.

Introducción  
La agenda de seguridad ciudadana y convivencia

3 El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia

La contribución de la ONU en El Salvador

Lecciones aprendidas



Visita del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia a Ciudad Delgado, 20 de febrero de 2015.



Para destilar toda esa información y elaborar el Plan, el Consejo designó a un comité técnico compuesto por delegados de las Mesas Técnicas y expertos de las Secretarías Ejecutiva y Técnica. Estos organizaron las propuestas en una matriz única a la que se le añadieron indicadores y medios de verificación. El borrador del Plan que se construyó a partir ese proceso de síntesis fue presentado al Consejo en diciembre de 2014. La versión definitiva del Plan El Salvador Seguro, incorporando las observaciones de los miembros del Consejo, se entregó al Presidente de la República un mes después.

## LA DIMENSIÓN SUBJETIVA

Pese a la corta existencia del Consejo, para el momento en que se hicieron las entrevistas resultaba evidente que los consejeros habían desarrollado una identidad compartida. La combinación entre la gravedad de los temas tratados, la efectividad del diseño procesal del Consejo y la progresiva generación de confianza entre los Consejeros, permitieron desarrollar en poco tiempo un marcado “espíritu de cuerpo”. Como resumió un participante, “la gente siente que es su espacio”.

Para algunos consejeros, a los miembros de la plenaria “los une el tema, no el Consejo”. Desde esta perspectiva, el “pegamento” del diálogo sería el “cansancio grande de la gente con la inseguridad”. Además, la percepción de que el Consejo es una “oportunidad de oro” para construir consensos sobre un problema nacional explicaría por qué un grupo tan numeroso de notables salvadoreños accedió a dedicar tanto tiempo y esfuerzo al proceso sin recibir ningún beneficio personal—todos los miembros del Consejo lo son ad-honorem.

Para otros, la amplitud del proceso que hubo detrás de la formulación del Plan ha contribuido a que los participantes se apropien del Consejo. La convivencia de los consejeros en la plenaria y en las Mesas Técnicas contribuyó a construir relaciones de confianza y a generar sinergias en la construcción de un proyecto común, marcado por unos plazos muy cortos.

La mayoría de participantes entrevistados para esta sistematización dijeron sentirse miembros plenos del Consejo y expresaron un fuerte sentimiento de apropiación del Plan de 124 medidas que se presentó al Presidente. También fue notorio el compromiso de los miembros de la mesa de diálogo en contribuir a la implementación del Plan “si el gobierno cumple con su parte”.

A esa identificación con el Consejo también contribuye que los participantes vieran sus visiones reflejadas en el Plan. La metodología del diálogo incentivó a los participantes a matizar sus argumentos en un debate que usualmente polariza a la sociedad. El mecanismo de construcción de acuerdos contribuyó a acercar posiciones de grupos tradicionalmente antagónicos. Como resumió un miembro de la plenaria, “en el imaginario de la gente el consejo ha sentado a gente que públicamente se odia a muerte”.

Hacia el final de la primera fase del Consejo éste había adquirido entidad propia y se había posicionado en el centro del debate público sobre la política de seguridad.

Esto se hizo evidente, por ejemplo, cuando el Consejo publicó un mensaje a los salvadoreños “en ocasión de las fiestas de Navidad y Año Nuevo”.<sup>18</sup> Otros ejemplos prominentes fueron la audiencia que los representantes de la mesa de diálogo sostuvieron con el pleno de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, o la reunión que el Consejo celebró con el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, durante su visita oficial al país del 15 al 17 de enero de 2015.

Curiosamente, esta “entidad propia” del espacio de diálogo no se materializó en un ente que representara las posturas oficiales del Consejo de manera permanente. Una de las debilidades del diseño del diálogo que fue señalada por la mayoría de los participantes fue la falta de una estrategia de información y comunicación externa. El tema fue abordado en varias ocasiones, pero no se concretó el nombramiento de una vocería para representar al Consejo ni se estableció un mecanismo de relacionamiento con la prensa.

Además, el Consejo no logró convocar a la mesa a los representantes de los medios de comunicación social de mayor circulación y con importante capacidad de incidencia en la opinión pública. Esto se debe en parte a que algunos de dichos medios no desean participar como un sector más de la sociedad para discutir la seguridad, argumentando que ello podría afectar su independencia y función pública. Con todo, los éxitos del diálogo en su primera fase contribuyeron a una cobertura generalmente benévola por parte de los medios de comunicación.

## LA DIMENSIÓN POLÍTICA

La conformación del Consejo fue el primer hito en la estrategia de gobernabilidad diseñada por el Gobierno de la República para promover el diálogo y la búsqueda de consensos. Durante el lanzamiento oficial del diálogo de seguridad, el Presidente anunció que este sería el primero en una serie de consejos nacionales sectoriales para abordar los grandes problemas nacionales, incluyendo las políticas de educación, salud, empleo, inversión y productividad y medio ambiente.<sup>19</sup>

El Presidente de la República también anunció la conformación de un diálogo inter-partidario donde se convocaría a los partidos políticos con representación legislativa para tratar temas relacionados con la reforma política—evitando explícitamente aquellos temas que ya hubieran sido tratados en los consejos sectoriales. Dicho espacio fue constituido formalmente el 09 de enero de 2015, bajo los auspicios y facilitación conjunta entre la OEA y la ONU/PNUD, con presencia del Secretario General José Miguel Insulza como depositario del Acuerdo Interpartidario de Diálogo y el Presidente de la República como testigo de honor.

En el caso del Consejo de Seguridad, los participantes consultados resaltaron, casi con unanimidad, la voluntad de diálogo mostrado por el gobierno al convocar a la sociedad para “definir una visión compartida”.

Fue interesante notar que aún los participantes más críticos del gobierno, que veían la estrategia de los Consejos como un mecanismo para generar una “co-

rrelación de fuerzas” positiva luego de su ajustada victoria electoral en las elecciones presidenciales de 2014,<sup>20</sup> o como evidencia de que “ya no saben qué hacer”, asignaran un valor intrínseco al Consejo como mecanismo para abordar las problemáticas de la inseguridad y la violencia. Para algunos entrevistados, el proceso que se abrió ha permitido trascender al gobierno y elaborar “una política de Estado”.

La relevancia que el gobierno dio al Consejo puede inferirse del hecho de que se constituyera mediante un Decreto Ejecutivo;<sup>21</sup> que el Presidente de la República se sentara a la mesa personalmente durante algunas reuniones plenarias; que el gobierno asumiera los contenidos del Plan El Salvador Seguro como parte central de su política de seguridad y que el Presidente de la República decidiera nombrar un Comisionado Presidencial para coordinar la implementación del plan por parte de las instituciones del Estado involucradas y servir de enlace con el Consejo.

Para algunos miembros del Consejo también fue importante que los representantes del Ejecutivo se incorporaran a la mesa “como un actor más; no son ellos los protagonistas y de hecho hablan poco”. A diferencia de otros espacios de diálogo ensayados en la región, el Ministro del ramo no intentó monopolizar los debates y se mostró receptivo a las críticas y recomendaciones que surgieron en la mesa. Además, como se señaló antes, para los consultados fue clave que el espacio fuera coordinado por un funcionario independiente de la agenda de seguridad (el Secretario de Gobernabilidad). Esto hizo patente la naturaleza del Consejo como entidad de diálogo y búsqueda de acuerdos sociales, y no como una entidad técnica para la ejecución de políticas, planes y acciones en materia de seguridad.

Otro tanto puede destacarse del papel que jugaron los representantes del partido de gobierno en la plenaria, de quienes se valoró que no “instrumentalizaran” el espacio con fines electorales durante la campaña previa a las elecciones Legislativas y Municipales de marzo de 2015.

Algo similar se reconoció con respecto a los partidos de oposición, que evitaron utilizar al Consejo como

Introducción  
La agenda de seguridad ciudadana y convivencia

3 El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia

La contribución de la ONU en El Salvador

Lecciones aprendidas





Las autoridades locales y nacionales están acompañando el trabajo del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia.

parte de sus estrategias políticas. Como resumió un miembro de la sociedad civil, “para lo que yo me esperaba se portaron muy bien”.

La contracara de este argumento es una crítica generalizada al poco compromiso que los participantes notaron en la mayoría de partidos políticos que asistieron al Consejo. Para algunos consultados, estos no se comprometieron verdaderamente con el espacio. El acercamiento de los partidos no habría sido coherente con la importancia que asignan al combate de la inseguridad en sus plataformas programáticas. Algunos partidos mostraron recelos desde el principio, asistiendo a la mesa sólo como “observadores”. Además, la participación de los delegados de la mayoría de partidos fue poco constante y no siempre del más alto nivel.

Reflexionando sobre experiencias anteriores, uno de los participantes concluyó que “la participación de los partidos ha sido el talón de Aquiles de este tipo de espacios”. No incluir a los partidos con representación

parlamentaria en la discusión de los grandes temas nacionales supone el riesgo de que los acuerdos alcanzados no obtengan el respaldo necesario para avanzar las reformas en el Legislativo—incluyendo la asignación de recursos financieros. Este riesgo se agudiza cuando las reformas que surgen de los acuerdos son promovidas por el gobierno de turno.

Sin embargo, incluir a los partidos políticos en los diálogos multisectoriales también implica riesgos. Los partidos pueden intentar aprovechar el espacio para avanzar su propia agenda política. Mientras el partido de gobierno puede intentar capitalizar a su favor los éxitos del proceso, la oposición puede instrumentalizar el diálogo en clave electoral o intentar convertirlo en un mecanismo de presión.

En el caso del Consejo, algunos entrevistados resaltaron que, al final de la primera fase, el principal partido de oposición en El Salvador (Alianza Republicana Nacionalista, ARENA) anunciara que enviaría

a cinco delegados para acompañar la fase de implementación. Para ellos, este gesto demostraría la entidad que ha adquirido el Consejo como un espacio representativo de la sociedad salvadoreña.

## LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS

En el momento que se realizaron las entrevistas para esta sistematización el Consejo había entrado en un punto de inflexión. El grupo había culminado con éxito la etapa de diagnóstico y elaboración de una propuesta, dando inicio a la definición del papel que jugaría el Consejo durante la fase de implementación. En breve, la segunda fase no había sido planificada en detalle y entre los consejeros no había consenso sobre el mecanismo que sería utilizado para “operativizar” el Plan. Como resumió un participante, “se definió el qué pero no el cómo”.

El Plan El Salvador Seguro establece responsabilidades para los representantes del Estado y sus contrapartes de la sociedad civil, pero no así cuál es la instancia encargada de asumir el liderazgo en la fase de implementación. Esta no sería la función del Consejo, a quien se asignaba un rol de seguimiento y contraloría, pero no estaba claro qué entidad actuaría como “centro de gravedad” del proceso.

Los dilemas asociados a la implementación no eran fáciles de resolver. Por una parte, el proceso planteaba formidables retos de coordinación. Las acciones contenidas en el Plan implicaban a más de un Ministerio y requerían la colaboración del Organismo Judicial, la Fiscalía General de la República y la Asamblea de Diputados, pero no era atribución del Consejo garantizar la coherencia institucional ni asignar responsabilidades a las entidades del Estado. La implementación del Plan también hacía necesaria una estrecha coordinación con las iglesias, empresarios y organizaciones de la sociedad civil, tanto entre sus liderazgos nacionales como con las expresiones locales de sus organizaciones.<sup>22</sup>

Por otra parte, el proceso preveía un ambicioso mecanismo para la movilización de recursos. El Plan buscaba “galvanizar la cooperación internacional” en la implementación de los acuerdos, pero preveía que 9 de cada 10 dólares fueran aportados por el gobierno de El Salvador. La discusión del origen de los recursos necesarios para el Plan dependía de factores alejados del control de los miembros del Consejo.

También estaba la cuestión de los tiempos. Los consejeros entrevistados comunicaron su convicción de que era indispensable mostrar resultados tangibles en el corto plazo para granjearle apoyo popular al Plan El Salvador Seguro y para evitar la frustración entre los participantes. Además, los consejeros veían comprometida su propia reputación si el Plan caía en la inoperancia. El fracaso en la implementación de los acuerdos sólo podía generar frustración y profundizar las divisiones.

Esta sensación de urgencia, sin embargo, contrastaba con el diseño gradualista del Plan, que no buscaba resultados espectaculares en el corto plazo. La estrategia propuesta por el gobierno implicaba focalizar las acciones durante el primer año en 10 de los 50 municipios con mayores índices de inseguridad y violencia, estableciendo mecanismos de coordinación con los gobiernos locales, los Comités Locales de Prevención de la Violencia y la sociedad civil e incorporando a los miembros del Consejo y sus asociados en el territorio.

Finalmente, los consejeros entrevistados destacaron el enorme reto que implicaba articular el Plan El Salvador Seguro con otras iniciativas en materia de seguridad. Estas incluían desde el nivel local—con los planes municipales de seguridad y convivencia en los territorios priorizados—hasta iniciativas regionales que involucraban a otros países, como la Estrategia de Seguridad en Centroamérica de la Secretaría de Integración Centroamericana, el FONMILENIO II y la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica.

Introducción  
La agenda de seguridad ciudadana y convivencia

3 El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia

La contribución de la ONU en El Salvador

Lecciones aprendidas

④

LA CONTRIBUCIÓN  
DE LA OFICINA DE  
NACIONES UNIDAS  
EL SALVADOR

**PARA LA OFICINA DEL COORDINADOR RESIDENTE (OCR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador (PNUD) el proceso del Consejo fue una oportunidad de contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y a la búsqueda de soluciones a las problemáticas de la inseguridad y la violencia.**

La contribución del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) se enmarca en la política de diálogo y búsqueda de consensos implementada por la administración del Presidente Salvador Sánchez Cerén. Dicha política busca atender los principales problemas del país mediante mecanismos que permitan superar la polarización política y los posicionamientos extremos en favor de objetivos comunes y específicos.

La contribución del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) se puso de manifiesto en el apoyo al diseño, puesta en marcha y funcionamiento de espacios de diálogo multi-actor. El diálogo democrático es una de las herramientas centrales en el portafolio de PNUD para contribuir a la prevención y transformación de conflictos y promover la gobernabilidad democrática. Se considera diálogo democrático a aquel que fortalece la institucionalidad democrática y busca transformar las relaciones entre los actores sociales. Desde esta perspectiva, el diálogo no es un mero intercambio entre las partes sino una herramienta de cambio y construcción de consensos que contribuye a transformar estructuras sociales, económicas y políticas.<sup>23</sup>

La experiencia de PNUD en la región ha enseñado que el diseño de los espacios de diálogo depende del propósito de quienes lo convocan. El diálogo democrático puede ser utilizado como una herramienta para el manejo de crisis, como un espacio de reflexión para promover visiones conjuntas o como en

el caso del Consejo, como una discusión estratégica para alcanzar objetivos concretos.

El diseño del Consejo presentó varios desafíos importantes para la OCR y PNUD El Salvador. Primero, el equipo del PNUD fue el encargado de dar sustento técnico al diagnóstico de la seguridad que fue sometido a consideración de la plenaria y a las propuestas que sirvieron de base a mesas técnicas. Este reto implicó la recolección de información estadística de fuentes primarias y la sistematización de los insumos técnicos propuestos por otros actores del diálogo, incluyendo al gobierno, las universidades, la Asociación Nacional de la Empresa Privada y algunos centros de investigación.

En segundo lugar, la OCR y PNUD aportaron considerables recursos humanos en el desarrollo del proceso. Hasta 10 miembros del personal de la OCR y PNUD contribuyeron al proceso de diálogo durante la primera fase del Consejo. Las tareas en las que se involucró el equipo de la OCR y PNUD incluyeron la asesoría metodológica para el diseño del espacio de diálogo; la provisión de especialistas en seguridad ciudadana, estadísticas y temas jurídicos; la respuesta a demandas de información surgidas en la mesa; la facilitación de las mesas técnicas; el análisis y la sistematización de los insumos de las Consultas Territoriales y Sectoriales; la elaboración de la matriz de acciones y su traducción en un marco de resultados; y el registro y la devolución de acuerdos desde la Secretaría Técnica del Consejo.

La estructura de apoyo de la OCR y PNUD fue reconocida de manera unánime como una de las claves del éxito del Consejo en su primera fase. El apoyo técnico del PNUD contribuyó a transmitir una visión de integralidad y ofreció a los participantes garantías de seguimiento a las necesidades del proceso.

Introducción

La agenda de seguridad ciudadana y convivencia

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia

4 La contribución de la ONU en El Salvador

Lecciones aprendidas



5

# LECCIONES APRENDIDAS

## SOBRE EL DISEÑO DE PROCESOS DE DIÁLOGO MULTI-ACTOR

**1.** Las variables del ciclo político juegan un papel determinante en el éxito de la convocatoria de un espacio de diálogo democrático. Los gobiernos recién electos generalmente gozan de un capital de confianza que facilita las condiciones para el diálogo. Por otra parte, la experiencia del Consejo muestra que la cercanía de un proceso electoral puede convertirse en un factor positivo para el desarrollo del diálogo si se convierte en una suerte de “fecha límite” para construir acuerdos.

**2.** La convocatoria de un diálogo multisectorial para atender temas prioritarios de la agenda pública es una apuesta mayor que requiere el compromiso de las máximas autoridades del gobierno. El liderazgo del Presidente de la República en la convocatoria del Consejo y su respaldo total al proceso enviaron señales poderosas a los participantes del espacio y a la sociedad en general. Los diálogos mal concebidos o convocados sólo para ganar tiempo contribuyen a desacreditar el mecanismo y generar “fatiga de diálogo” en la sociedad.

**3.** La participación de la comunidad internacional y las agencias de cooperación presentes en el país, resulta clave para la consolidación y mantenimiento del espacio de diálogo, así como para su sostenibilidad y trascendencia política. En especial, cabe resaltar el rol clave y complementario de la Unión Europea y de la Organización de los Estados Americanos en la labor de la Secretaría Técnica de los Consejos y del diálogo inter partidario. La OEA y la UE, en particular, resultaron determinantes para la generación de consensos alrededor de la política de diálogo nacional, desplegando sus capacidades de interlocución política y diplomática con los diferentes sectores sociales, económicos, políticos y otros actores de la comunidad internacional.

**4.** La experiencia del Consejo demuestra la importancia de contar con insumos técnicos de calidad durante todas las fases del proceso. La disponibilidad de información rigurosa y suficiente durante las

distintas fases del proceso permitió sustentar técnicamente los debates y la construcción de acuerdos. La información técnica también permitió centrar las discusiones en los aspectos técnicos de la política de seguridad, evitando debates excesivamente ideologizados en un tema que frecuentemente polariza a la sociedad salvadoreña.

**5.** No debería subestimarse la importancia de la dimensión formal del diálogo. Los diálogos exitosos como el Consejo resultan de una combinación de un diseño metodológico para cada una de las etapas (convocatoria, preparación, diseño de reglas, celebración de sesiones, facilitación, espacios informales, monitoreo, y comunicación externa) que tome en cuenta los factores idiosincráticos del contexto, incluyendo reglas de protocolo, jerarquías, jurisdicciones y cultura política. La personalidad de los operadores del diálogo también juega un papel fundamental para generar confianza y darle credibilidad a las iniciativas.

**6.** La experiencia del Consejo muestra que es importante incluir a los participantes en las grandes decisiones metodológicas sobre el espacio de diálogo democrático (e.g., ¿Cuál será la agenda de discusión?; ¿Quién no debería faltar en la mesa?; ¿Quién debería ejercer roles de tercería?, etcétera). Hacerlos partícipes del diseño genera apropiación entre los participantes y funciona como un mecanismo de presión para que se hagan cumplir las reglas del juego establecidas colectivamente.

**7.** Es recomendable establecer una ruta crítica desde el principio del diálogo. En el caso del Consejo, resultó clave identificar dos hitos (el diagnóstico, las consultas y las mesas técnicas) y un objetivo final (la entrega del Plan El Salvador Seguro al Presidente) para la primera fase, estableciendo fechas límite. Centrar el trabajo del Consejo en esos objetivos permitió mantener activo el espacio y evitó la dispersión. Cumplir con los objetivos fijados colectivamente generó momentum para el diálogo y reforzó el compromiso de los participantes con el proceso.

**8.** El rigor en el proceso de diseño de un diálogo multi-actor no debe traducirse en poca flexibilidad en la implementación de la metodología. En el caso

Introducción

La agenda de seguridad ciudadana y convivencia

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia

La contribución de la ONU en El Salvador

5 Lecciones aprendidas

del Consejo, la apertura para incorporar a la mesa actores con capacidad de tender puentes con otros sectores o generar opinión sobre el proceso (i.e. “levadura crítica”) demostró ser una estrategia acertada. Como resumió un participante de la plenaria, el espacio se va creando en el camino. Sin embargo, es importante notar que esta flexibilidad en la composición de la plenaria del Consejo fue una decisión de los participantes. Las reglas del juego fueron establecidas por los consejeros y también fueron ellos quienes aceptaron introducir enmiendas.

9. Es un lugar común en la disciplina del diálogo y la mediación afirmar que la etapa de implementación (posacuerdo) es tan importante como el diá-

go mismo, y debe ser planificada con el mismo nivel de detalle. La experiencia del Consejo demuestra la validez de esta máxima. Al momento en que se hicieron las entrevistas para esta sistematización, el mecanismo para la implementación de los acuerdos incluidos en el Plan El Salvador Seguro y el rol que jugarían en la nueva etapa era la principal fuente de incertidumbre para los participantes del espacio de diálogo. La continuidad de un espacio de diálogo que aspira a institucionalizarse, como el Consejo, depende de la capacidad de mostrar resultados concretos en el corto plazo. Mostrar avances en la implementación del Plan El Salvador Seguro también es fundamental para darle viabilidad a los otros Consejos convocados por el Gobierno.



Más de 500,000 personas de todo el país se unieron a la Marcha por la Vida, la Paz y la Justicia, organizada por el CNSCC el 26 de marzo de 2015. También hubo actividades organizadas por salvadoreños y salvadoreñas en el exterior.





Introducción

La agenda de seguridad ciudadana y convivencia

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia

La contribución de la ONU en El Salvador



El Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, se reunió con el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia durante su visita a El Salvador en enero de 2015.

5

Lecciones aprendidas

## SOBRE EL PAPEL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN APOYO AL DIÁLOGO Y LA CONCERTACIÓN

**1.** La Organización de las Naciones Unidas (ONU) goza de un gran capital de confianza en El Salvador desde los años del proceso de paz. Este prestigio jugó un papel importante en la experiencia del Consejo, pues ofreció garantías de rigor y neutralidad a los participantes. Sin embargo, el peso simbólico de la ONU también representa una gran responsabilidad. Para los participantes consultados, la dedicación del Coordinador Residente del SNU y Representante Residente del PNUD, el Representante Residente adjunto del PNUD y la estructura de apoyo de los equipos técnicos de la OCR y el PNUD permitió a la

organización estar a la altura de las expectativas. La flexibilidad de la organización para reorientar el trabajo de los equipos de diálogo y seguridad ciudadana y concentrarlos en el acompañamiento al Consejo ha sido crucial para el desarrollo del diálogo.

**2.** La ONU asumió la carga de recopilar, producir y distribuir información básica para el funcionamiento de las distintas instancias del Consejo. Como reconocieron muchos participantes, fue crucial para el proceso que el SNU y el PNUD en El Salvador contaran con una experiencia de más de una década de análisis y producción de conocimientos en materia de seguridad ciudadana. Aunque otros actores de gobierno y sociedad civil ofrecieron insumos técnicos de gran calidad, el SNU/PNUD jugó un papel clave como sustento del diálogo. Ninguna de las personas

entrevistadas cuestionó la solidez técnica de los insumos propuestos por la ONU.

**3.** La estrecha coordinación entre los representantes de la OEA, la UE y el SNU/PNUD ha sido fundamental para generar confianza en el proceso de diálogo. La presencia de la comunidad internacional y su rol como parte de la Secretaría Técnica ha sido interpretada como una evidencia de la seriedad y transparencia del proceso y como una garantía de que el gobierno cumpliría con las reglas del juego. A esta sensación contribuyó que la comunidad internacional actuara de manera unificada, sin disonancias notorias de cara al Consejo. El gobierno ha expresado su decisión de adoptar este modelo de Secretaría Técnica en los otros Consejos que convocará en 2015 para (educación, salud, empleo inversión y productividad, y medio ambiente).

**4.** El mecanismo de consolidación de acuerdos implementado desde la Secretaría Técnica fue exitoso en parte porque este fue desarrollado por los funcionarios de mayor rango de la OEA, la UE y el SNU/PNUD en el país. Los “Acuerdos tipo Valent” —como fueron bautizados por algunos participan-

tes—gozaron de una gran credibilidad y fueron asumidos como compromisos de observancia estricta por las partes al haber sido enumerados por la máxima autoridad de la ONU en el país. El compromiso del Coordinador Residente del SNU también permitió involucrar a otras agencias de la ONU en la provisión de insumos técnicos para el Consejo de Seguridad y en el acompañamiento de los otros diálogos sectoriales (e.g., UNICEF para el Consejo de Educación; La OPS/OMS para el Consejo de Salud, la OIT para el Consejo de Empleo, Inversión y Productividad, etc.).

**5.** La presencia de altos representantes de la OEA, la UE, el SNU/PNUD y el grupo de Países Amigos también fue interpretada como una señal del compromiso de la comunidad internacional con la implementación de los acuerdos. Los miembros del Consejo reconocieron el esfuerzo de los representantes de moderar las expectativas de los participantes sobre la capacidad de la comunidad internacional para apoyar financieramente el proceso. Sin embargo, la mayoría espera de la comunidad internacional un nivel de compromiso parecido al que mostró durante la primera etapa del proceso.



# ANEXOS

## LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS

1. Sr. Benito Lara, Ministro de Seguridad y Justicia
2. Sr. Hato Hasbún, Secretario de Gobernabilidad y Comunicaciones, Gobierno de la República de El Salvador.
3. Sr. Antonio Morales, Sub-secretario de Gobernabilidad y Comunicaciones, Gobierno de la República de El Salvador.
4. Sr. Mauricio Ramírez Landaverde, Director Policía Nacional Civil de El Salvador.
5. Sr. David Morales, Procurador de los Derechos Humanos de El Salvador.
6. Sra. Maria Soledad de Avendaño, Secretaria General de la Corte Suprema de Justicia.
7. Sra. Nidia Díaz, diputada del partido FMLN en la Asamblea Legislativa.
8. Sr. Juan José Martell, Representante Partido Cambio Democrático.
9. Mons. Gregorio Rosa Chavez, Obispo Auxiliar de San Salvador.
10. Sr. José María Tojeira, Sj., Director de la Pastoral Social, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
11. Sra. Sandra de Barraza, Directora de Proyección Social, Universidad José Matías Delgado.
12. Sr. José Ángel Quirós, Secretario Ejecutivo de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES.
13. Sr. Rafael Castellanos, columnista del diario La Prensa Gráfica.
14. Sr. Rafael Pleitez, Industrias La Constancia.
15. Sr. Juan José Dalton, Director del diario digital Contrapunto.
16. Lic. Edgar Abrego, Ministerio de Educación de El Salvador.
17. Sr. Roberto Valent, Representante Residente de PNUD, Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en El Salvador.
18. Sr. Stefano Pettinato, Representante Residente Adjunto de PNUD en El Salvador.
19. Sr. Sergio Aguiñada, Oficial de Coordinación, Oficina del Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en El Salvador.
20. Sra. Marcela Smutt, Coordinadora Área Gobernabilidad Democrática de PNUD en El Salvador.
21. Sr. Tomás Pallás, Jefe de Cooperación de la Delegación de la Unión Europea en El Salvador.

## NOTAS

1. El resumen ejecutivo del Plan está disponible en <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/El-Salvador-Seguro.pdf> (Página consultada el 3 de marzo de 2015).
2. El documento sistematiza los resultados de las entrevistas a profundidad que se hicieron a 20 participantes del Consejo entre el 2 y el 6 de febrero de 2015. El autor ofreció garantías de confidencialidad a los entrevistados y por ello no se atribuyen las citas recogidas en el texto.
3. Ver por ejemplo Arnson, Cynthia, Ed. 1999. Comparative peace processes in Latin America. Stanford University Press/Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, DC.
4. Ibid., p. 15-20.
5. Ver Cañas, Antonio y Héctor Dada, 1999. "Political Transition and Institutionalization in El Salvador". En Arnson, Cynthia, Ed. 1999. Comparative peace processes in Latin America. Stanford University Press/Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, DC.
6. El discurso íntegro está disponible en <http://prensa.presidencia.gob.sv/?p=2548>. (Página Consultada el 5 de marzo de 2015).
7. Las cifras incluidas en esta sección se basan en el Diagnóstico sobre la Situación de Seguridad que PNUD presentó al Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia en octubre de 2014. La presentación está disponible en <http://www.dialogoelsalvador.com/documentos/category/2-consejo-de-seguridad?download=30:diagnostico-situacion-de-seguridad-en-el-salvador-septiembre-2014> (Página consultada el 4 de marzo de 2015).
8. Según la misma fuente, en 2013 el 68% de los encuestados consideraban la inseguridad el principal problema del país.
9. El informe "Seguridad y Paz, un reto de país", está disponible en [http://www.sv.undp.org/content/el\\_salvador/es/home/library/democratic\\_governance/seguridad-y-paz-reto-de-pais-.html](http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/library/democratic_governance/seguridad-y-paz-reto-de-pais-.html) (Página consultada el 4 de marzo de 2015).
10. Ver Jimenez, Armando, 2010. "La seguridad ciudadana en la transición gubernamental de El Salvador 2009". Universidad Francisco Gavidia, San Salvador. Pp 28-37.
11. Ver el capítulo 9, "Intervenciones: las lecciones aprendidas", en PNUD, 2013. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina. Pp. 191-193
12. Disponible en <http://www.aecid.org.sv/wp-content/uploads/2014/01/Poli%C2%B4tica-Nacional-de-Justicia21.pdf?acc6f0> (Página consultada el 4 de marzo de 2015).
13. El Decreto Ejecutivo 62-2014 está disponible en <http://www.dialogoelsalvador.com/documentos/category/2-consejo-de-seguridad?download=2:decreto-ejecutivo-no-62-consejo-nacional-de-seguridad-ciudadana-y-convivencia> (Página consultada el 4 de marzo de 2015).
14. La gradualidad en la incorporación de nuevos actores en la mesa puede rastrearse en las memorias de reuniones plenarias. Ver "Memorias de Reuniones 2014". Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia. Gobierno de la República de El Salvador.
15. El presidente delegó la responsabilidad de conducir la Secretaría Técnica en Hato Hasbún, Secretario de Gobernabilidad y Diálogo de la Presidencia de la República.

16. Ver “Memorias de Reuniones 2014”. Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia. Gobierno de la República de El Salvador.
17. Ver documento “Actualización del estado de avance de mesas técnicas, consultas sectoriales y territoriales”. Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, 12 de noviembre de 2014. Disponible en <http://www.dialogoelsalvador.com/documentos/category/2-consejo-de-seguridad?download=26:avances-consultas-y-mesas-tecnicas-cnscc> (Página consultada el 8 de marzo de 2015).
18. El mensaje navideño del Consejo está disponible en <http://www.dialogoelsalvador.com/documentos/category/2-consejo-de-seguridad?download=32:mensaje-navideno-del-cnscc-22122014> (Página consultada el 8 de marzo de 2015).
19. El discurso que el Presidente Salvador Sánchez Cerén hizo durante el lanzamiento del Consejo está disponible en <http://prensa.presidencia.gob.sv/?p=2548> (Página consultada el 4 de marzo de 2015).
20. Según cifras del Tribunal Supremo Electoral, el partido de gobierno (FMLN), ganó las elecciones presidenciales de segundo grado el 9 de marzo de 2014 por un margen de 0.11% (6364 votos).
21. Decreto Ejecutivo No. 62. El decreto de Creación del Consejo de Seguridad Ciudadana y Convivencia fue firmado por el Presidente durante la ceremonia de lanzamiento del Consejo, el 29 de septiembre de 2014.
22. Durante el lanzamiento del Plan El Salvador Seguro el Presidente Sánchez Cerén anunció que nombraría a un Comisionado Presidencial para coordinar la implementación de los acuerdos. El nombramiento tuvo lugar a finales de marzo, recayendo en Hato Hasbún, el Secretario de Gobernabilidad y Comunicaciones y delegado del Presidente en la Secretaría Ejecutiva del Consejo.
23. Ver la “Guía Práctica de Diálogo Democrático”, disponible en <http://www.democraticdialoguenetwork.org> (Página consultada el 4 de marzo de 2015).





# DIÁLOGO Y CONSENSOS EN DEMOCRACIA UNA EXPERIENCIA SALVADOREÑA POSCONFLICTO

EL CONSEJO NACIONAL DE  
SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha ubicado la seguridad ciudadana en el centro de sus actividades programáticas en América Latina y el Caribe. Por más de 20 años, el PNUD ha impulsado en la región iniciativas dirigidas al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas encargadas de la seguridad y la administración de justicia, la reducción de los factores de riesgo, la inserción social y la atención a grupos vulnerables.

El PNUD también ha apostado fuertemente a promover acciones que incluyan a la sociedad civil en los esfuerzos para reducir la violencia. En ese marco, el PNUD acompañó al Gobierno de El Salvador en su decisión de convocar a la sociedad a dialogar de manera abierta, transparente e incluyente para acordar los grandes trazos de la política de seguridad. Esa iniciativa se materializó en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, una de las experiencias de diálogo más relevantes que se han implementado en la región en los últimos años.

