

CAPÍTULO 4

PANDILLAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE EL SALVADOR

JOSÉ MIGUEL CRUZ
MARLON CARRANZA

INTRODUCCIÓN

Las pandillas juveniles en Centroamérica, conocidas popularmente como “maras”, se han convertido en un problema grave para los países del norte de la región. De diversa forma y con distintos grados de magnitud, las maras son responsables de un buen porcentaje de los delitos de homicidios, robos, secuestros, tráfico de drogas y armas en Guatemala, El Salvador, Honduras y el sur de México. Por ejemplo, datos de la policía salvadoreña le atribuyen a las pandillas más del 30 por ciento de los asesinatos cometidos en ese país, lo cual significa más de 700 homicidios anualmente (Portillo, 2005).

Las maras centroamericanas constituyen en esencia pandillas callejeras urbanas formadas por jóvenes, por lo regular marginados socialmente, cuyas edades oscilan entre 12 y 30 años de edad que se reconocen a sí mismos como parte de una de las agrupaciones conocidas como Mara Salvatrucha y Pandilla de la calle 18 y cuyos orígenes se remontan a las calles de Los Ángeles. Estas pandillas se caracterizan por un fuerte sentido de identidad a cualquiera de esos grupos, por el uso intenso de la violencia y la comisión de delitos y por un fuerte sentido de solidaridad interna.

El fenómeno de las maras no es reciente, no aparece de la noche a la mañana y es posible rastrear su existencia desde finales de la década de los ochenta. De hecho, el primer estudio sistemático realizado sobre el tema fue hecho en Guatemala en 1986 (ver Levenson, 1989). Ya para esas fechas, las maras eran consideradas como grupos de jóvenes violentos. De la misma forma en El Salvador, las maras ya existían antes del fin de la guerra y, por ejemplo, para 1993 más del 40 por ciento de los ciudadanos urbanos señalaban que en su vecindario existían maras (IUDOP, 1993). En

tal sentido, el fenómeno de las pandillas centroamericanas tiene ya un considerable historial de existencia y sin embargo, durante varios años, los distintos gobiernos de la región norte de Centroamérica no le prestaron atención al problema, de tal manera que el fenómeno siguió creciendo de forma relativamente lenta y silenciosa. Las únicas iniciativas en los países de la región se tradujeron en esporádicas respuestas represivas y en intentos por reformar las leyes minoriles y penales para permitir que los menores de 18 años pudiesen ser juzgados como adultos, partiendo de la suposición de que buena parte de los delitos graves eran cometidos por menores de dieciocho años. Sin embargo, ningún plan o política de prevención sobre la violencia juvenil o sobre las pandillas fue elaborado de manera consistente en El Salvador, Honduras o Guatemala y la integración y la evolución de los grupos continuaron en ascenso.

Esta dinámica cambió hacia los años 2002-2003, cuando se introdujeron los planes de mano dura o de cero tolerancia en los tres países del norte de Centroamérica. Conocidos en Guatemala como el Plan Escoba, en El Salvador como Plan Mano Dura y en Honduras como Cero Tolerancia, estos programas declararon la guerra a las pandillas e introdujeron una dinámica en la que la aplicación de la fuerza por parte del Estado era el principal eje de enfrentamiento del problema. Esto dio como resultado que las pandillas se replantearan su propio funcionamiento, se reorganizaran en estructuras más verticales, más rígidas y más violentas, y que comenzaran a reconocer liderazgos que permitieran comunicaciones formales con otros grupos de pandillas y de crimen organizado.

Para mediados de la presente década, las pandillas se han convertido en una clara amenaza para la seguridad de los países de la región. Ya no sólo constituyen un riesgo circunstancial para la seguridad de personas de las comunidades en las ciudades en donde operan sino también se han convertido, o están en proceso de convertirse, en grupos de crimen organizado cuya motivación fundamental es el control ilegal de los recursos y personas que habitan en las comunidades en donde ellos se asientan; en tal sentido, el ejercicio de la violencia se ha convertido en la nota más habitual y definitiva de su actividad.

El propósito de este artículo es examinar, de manera crítica, el papel que ha jugado la implementación de las políticas en la evo-

lución reciente del fenómeno de las pandillas en un país como El Salvador. En tal sentido, la hipótesis fundamental de este trabajo es que las políticas de atención al problema de las pandillas no han logrado resolver el problema de las maras, sino que por el contrario, y a la luz de la información disponible, la habrían agravado, dado su excesivo -y a veces exclusivo- énfasis en las políticas de represión del delito. El artículo parte de un breve repaso de los factores que están detrás del fenómeno de las maras centroamericanas, luego hace una descripción de las políticas diseñadas para enfrentar el problema de las maras; en tercer lugar se hace un ejercicio revisando el comportamiento general del fenómeno de las maras y su incidencia sobre la prevalencia de criminalidad en El Salvador, vinculando el mismo con las medidas de mano dura implementadas en el país para combatir a las pandillas. El artículo cierra haciendo algunas consideraciones sobre el fenómeno de las pandillas y las políticas públicas sobre la base de la experiencia en El Salvador.

1. LAS MARAS EN CENTROAMÉRICA

Las maras, como todo evento sociológico, no son el producto de una sola causa, ni su aparición y reproducción son el resultado de la simple suma de muchos factores. Más bien, las pandillas centroamericanas aparecen y se nutren de una compleja interacción de factores que provienen de diversos ámbitos: social, comunitario e individual. En tal sentido, las pandillas tampoco constituyen un fenómeno estático e inamovible a través del tiempo, en realidad su naturaleza ha estado en constante cambio como producto de la interacción de esos factores entre sí y de los mismos con las medidas que se han llevado a cabo para enfrentarla.

En realidad, las pandillas centroamericanas de la actualidad no son precisamente el mismo fenómeno que preocupaba a los funcionarios y a la población hace una década, pero sí son el resultado de un proceso en el que es imposible comprenderlas sin aludir a los grupos de finales de los años ochenta. En tal sentido, las maras del presente son las herederas de largo plazo de los grupos juveniles urbanos que sobrevivían en las marginalidades de las grandes ciudades y que las condiciones sociales-y las decisiones políticas también- transformaron para convertirse primero en pandillas de

poca relevancia y después en grupos de crimen organizado. En tal sentido, las maras son, en parte, el producto de los eventos sociales que han marcado a las sociedades centroamericanas en las últimas dos décadas-o quizás más- y los cuales han determinado la manera en que se ha desarrollado el fenómeno. Esos eventos sociales constituyen por un lado la concurrencia de ciertas condiciones sociodemográficas: porcentaje de población joven, nivel de pobreza y desigualdad, acceso a educación, salud, vivienda y espacios de esparcimiento, entre otros; pero por otro lado, son el producto de la intervención política de las sociedades, es decir, son el resultado de las decisiones políticas, deliberadas o no, concientes o no, que los estados han hecho para lidiar con su población joven y para enfrentar el problema de las pandillas. De allí que para comprender el fenómeno de las pandillas en la actualidad, es importante examinar lo que ha hecho o ha dejado de hacer el Estado para enfrentarlas. Eso es lo que ayuda a entender, en parte, porqué la presencia de entornos y de realidades sociales muy parecidas no necesariamente ha derivado en el mismo tipo de fenómeno pandillero en todos los países de la región.

1.1 LOS FACTORES ASOCIADOS A LAS PANDILLAS

Siguiendo el modelo ecológico adoptado por la Organización Mundial de la Salud (Krug y otros, 2002) para poder comprender la complejidad de los fenómenos de la violencia y utilizando un esquema propuesto por Cruz (2005), es posible agrupar los factores que están detrás de la aparición y el desarrollo de las maras en Centroamérica en once grandes categorías de condiciones de causalidad, desde la más amplia y estructural hasta la más concreta. Ninguna explica por sí misma el hecho de que en la región norte de Centroamérica se haya desarrollado el fenómeno de las maras, pero también es imposible comprender dicho fenómeno sino considerar a todas y cada una de esas condiciones. Dichas condiciones son: a) procesos de exclusión social; b) cultura de violencia; c) crecimiento urbano rápido y desordenado; d) migración; e) desorganización comunitaria; f) presencia de drogas; g) dinámica de la violencia; h) familias problemáticas; i) amigos o compañeros miembros de pandillas y j) las dificultades de construcción de identidad personal. Todas estas categorías reúnen una serie de condiciones específicas que operan directamente sobre la

conducta de los jóvenes y facilitan la integración de los jóvenes a las pandillas, su operatividad como grupo y su evolución como fenómeno social. Siguiendo el modelo ecológico, dichas categorías se inscriben a su vez, en diversos niveles, lo cual suministra un marco útil para comprender las complejas relaciones entre todos los factores. En el cuadro 1 se muestra una relación entre los diversos niveles de relación del modelo ecológico, las categorías de causalidad y los factores específicos.

En el nivel de incidencia más amplio, el social, las categorías de causalidad son: los procesos de exclusión social, la cultura de la violencia, el crecimiento urbano rápido y desordenado y la migración. Los diversos estudios sobre las pandillas que se han efectuado hasta la fecha en Centroamérica señalan que detrás del fenómeno de las maras se encuentran complejos procesos de exclusión social que se cristalizan en condiciones de precariedad socioeconómica, en comunidades que carecen de servicios básicos de calidad, en falta de oportunidades de formación y de empleo y, sobre todo, en mecanismos de expulsión del sistema educativo (Cruz y Portillo, 1998; Santacruz y Concha-Eastman, 2001; Gaborit, 2005). La mayoría de pandilleros provienen de entornos en donde la vivencia de exclusión social va desde las mismas condiciones de vida familiar y comunitaria hasta la expulsión que sufren los jóvenes del sistema escolar.

Pero, en el nivel social se encuentra también lo que se ha dado en llamar cultura de violencia (Huezo, 2000), esto es, un sistema de normas y valores imperante en amplios grupos de la sociedad que legitima, aprueba y reproduce el uso de la violencia en las relaciones interpersonales. Este sistema se cristaliza en la misma socialización de los jóvenes en la familia, en la escuela; con modelos de crianza y enseñanza en donde el uso de la violencia es cotidiano y es normal, y se expresa en diversos comportamientos sociales, como por ejemplo, la permisividad social que existe hacia la tenencia, portación y el uso de las armas de fuego (ver PNUD, 2002).

Las pandillas aparecen y crecen, también, en los entornos urbanos que sufren de grandes transformaciones producidas por el crecimiento poblacional, territorial e infraestructural caracterizado por la rapidez y la falta de planificación. En la vida cotidiana de los jóvenes esto se traduce en procesos de hacinamiento urbanístico en donde

la aglomeración personal y la falta de espacios para los miembros de la familia constituyen la nota dominante, lo cual los expulsa a la calle y, con ello, a los grupos de amistades que se forman en la misma. El crecimiento urbano poco planificado también se traduce en la inexistencia o baja calidad de los espacios de esparcimiento para los jóvenes (Cruz, 2004); también se traduce en servicios sociales limitados, ineficiente o de poca calidad. La falta de planificación urbanística por lo general impide la mejor distribución espacial en el acceso de los bienes y servicios públicos funcionales, los cuales quedan alejados de las familias y la población más necesitadas de los mismos, que constituyen los focos de reproducción de las maras.

Cuadro 1
Los factores asociados a las maras
centroamericanas en el modelo ecológico

Nivel relacional	Categoría de causalidad	Factores
Social	Procesos de exclusión social	Precariedad socioeconómica Comunidades carecen de servicios básicos o son de mala calidad Falta de oportunidades para la formación técnica o profesional Expulsión y deserción escolar Desempleo o subempleo
	Cultura de violencia	Modelos culturales de relaciones personales Patrones de enseñanza-aprendizaje del uso de la violencia Permisividad cultural hacia el uso de armas
	Crecimiento urbano rápido	Aglomeración urbanística y estrechez de espacios personales
	desordenado	Falta de espacios de esparcimiento Servicios sociales comunitarios precarios o inexistentes
	Migración	Jóvenes que adoptan la cultura pandilleril en el exterior Retorno de jóvenes al país sin grupo de referencia Criminales deportados
Comunitario	Desorganización comunitaria	Poca confianza entre los miembros de la comunidad Falta de participación ciudadana en los asuntos comunitarios
	Presencia de drogas	Consumo de drogas Redes de tráfico de drogas
Relacional	Familias problemáticas	Familias disfuncionales Abandono y negligencia por parte de padres y/o encargados Movilidad constante del grupo familiar Historia familiar de violencia
	Amigos o compañeros miembros de pandillas	Pandilleros en la comunidad Pandilleros en la escuela
	Dinámica de la violencia	Ciclo reproductor de la violencia Violencia en función de identidades
Individual	Dificultades con la conformación de identidad	Búsqueda de identidad a través de la violencia Ausencia de modelos positivos

Fuente: Cruz (2005)

Finalmente, en lo que se refiere al nivel más social, la migración ha jugado un papel fundamental en la ampliación y difusión del fenómeno de las maras. Las pandillas centroamericanas no surgen porque sean una importación simple de jóvenes del Este de Los Ángeles, como muchas veces sugieren los reportajes de prensa. Las maras son más bien el producto de la importación del modelo cultural de ser pandilla: con él se han difundido maneras de vestir, de comunicarse y de comportarse, las cuales han sido adoptadas por los jóvenes centroamericanos en busca de identidad. Las diversas consultas que se han llevado a cabo con pandilleros en El Salvador señalan que no más del 15 por ciento de los mareros han estado en los Estados Unidos y que la gran mayoría de ellos se han integrado a la pandilla en las calles salvadoreñas (Cruz y Portillo, 1998; Santa-cruz y Concha-Eastman, 2001). Estos resultados muestran que las maras no son grupos conformados por jóvenes deportados o emigrados, pero sí son grupos que, al menos en un inicio, se vieron fuertemente influenciados por las experiencias de aquellos en la configuración del modo de ser pandilleros.

Pero aparte del nivel social, existen otros niveles de incidencia en los procesos de génesis y reproducción de las pandillas centroamericanas. En términos más comunitarios, la desorganización comunitaria y la existencia de focos de narcotráfico y de consumo de drogas juegan un papel fundamental. En el primer caso, se trata de comunidades en donde la falta de confianza entre los habitantes y la ausencia de mecanismos de participación ciudadana constructiva deterioran la capacidad de la comunidad para enfrentar sus problemas y alcanzar las metas en común (Cruz, 2004). Las comunidades que están atestadas de mareros son, por lo general, lugares profundamente desorganizados, desestructurados socialmente y desarticulados con respecto a las instituciones locales y nacionales. Las maras florecen, en parte, por la incapacidad de la población de enfrentar el problema de manera conjunta y de orientar los ánimos de los jóvenes por senderos más beneficiosos para la comunidad. Por el otro lado, la existencia de redes asociadas al tráfico y consumo de drogas se encuentran también asociadas a las maras centroamericanas. Las pandillas se instalan en aquellos espacios en donde existen posibilidades de formar parte de la economía criminal generada por el consumo de drogas, aparte de que ellos mismos se convierten

en consumidores y adictos, lo cual incrementa su comportamiento criminal y su vinculación al ámbito más violento de la vida pandillera (Save the Children UK y ACJ, 2002; Santacruz, 2005).

Pero el nivel que tiene una incidencia todavía más decisiva en los procesos que hacen que los jóvenes se integren a las pandillas es el llamado nivel relacional en las causas de la violencia. Este nivel incluye la familia del joven que juega un papel fundamental, los amigos y compañeros de la calle y, por supuesto, la misma dinámica de la violencia en las relaciones sociales de los jóvenes. En el primer caso, la familia, todos los estudios sobre las maras señalan que los jóvenes que se integran a éstas provienen de familias problemáticas, lo que significa familias disfuncionales, con problemas serios de comunicación, en ocasiones- pero no siempre- ligadas a la desintegración o a una estructura monoparental (Cruz y Portillo, 1998). Estas familias se caracterizan además por una historia muy intensa de violencia familiar en donde los niños y jóvenes que posteriormente se vuelven pandilleros constituyen las principales víctimas y los testigos cotidianos de la violencia ejercida en contra de otros miembros de la familia (Smutt y Miranda, 1998). Las familias de los jóvenes que posteriormente se integran a las pandillas suelen ser muy poco estables tanto en términos de su composición como en términos de su domicilio de residencia; esto significa, por un lado, figuras paternas que entran y salen constantemente de la vida de los jóvenes, pero por otro significa grupos familiares que están constantemente cambiando de lugar de vivienda porque las condiciones de vida y las dinámicas de supervivencia obligan a la movilidad residencial. Finalmente, las familias problemáticas de los jóvenes se cristalizan en dinámicas familiares en donde, ya sea por las condiciones de vida o por negligencia, los niños viven en la práctica abandonados por sus padres: por lo general se trata de niños y jóvenes con quienes sus padres no tienen ningún control ni comunicación y, por lo tanto, no están en la capacidad de saber qué hacen sus hijos, con quiénes se asocian y dónde pasan su tiempo (Cruz, 1998). En tal sentido, las historias personales de los mareros centroamericanos están marcadas por grupos familiares en las que los conflictos, la violencia, el abandono y la incertidumbre constituyen lo cotidiano en la dinámica familiar. Las relaciones con la familia sientan las bases para la expulsión habitual del joven del grupo familiar a la calle, a la vez

que lo preparan para establecer relaciones con los demás basadas en el conflicto y en el uso de la violencia.

Por otro lado, las relaciones que suelen tener un impacto muy grande en la decisión de los niños y adolescentes para integrar la pandilla son precisamente las que establecen con otros jóvenes con historial de pertenencia a las pandillas o de vida criminal. Son estos los que se convierten en los modelos o en los inductores de los procesos de afiliación a las pandillas en una etapa de la vida en la cual el joven está en la búsqueda de identidad (Smutt y Miranda, 1998). Son estos pares los que ofrecen una serie de recursos que no suelen estar al alcance de los jóvenes en su vida dentro del hogar: solidaridad, respeto, pero también acceso a recursos y dinero (Santacruz y Concha-Eastman, 2001). Como dicen, Smutt y Miranda son estos amigos y la posibilidad de integrar las pandillas lo que “resguarda a los jóvenes de las agresiones a las que se enfrentan, producto de la crisis social, económica, cultural y educativa” (1998, p. 120). Muchos adolescentes simplemente se integran a las maras porque todos sus amigos y pares que cuentan con las mismas edades están de hecho en las pandillas y ni la comunidad ni la escuela ofrecen otras alternativas de asociación más constructiva.

Pero un factor que claramente marca la dinámica de pertenencia a las pandillas es la violencia en sí misma. El carácter auto reproductor de la violencia, a la que se refiere Ignacio Martín-Baró en su análisis sobre los constitutivos de la violencia (1992) se ve claramente reflejado en las pandillas juveniles centroamericanas y aunque el mismo no puede considerarse como un factor que induce a los jóvenes a las pandillas por sí mismo, sí juega un papel fundamental en el proceso de fortalecimiento de los jóvenes a las pandillas. Muchos jóvenes que se integran a las maras en Centroamérica lo hacen porque ellas constituyen el único grupo de pares de referencia posible en los barrios que habitan; algunos de ellos entran a las pandillas sin tener claridad del ejercicio de la violencia del cual serán parte, pero una vez se ven tocados por la misma ya sea porque uno de sus mejores amigos se vio afectado por la agresión de un pandillero rival o porque ellos mismos tuvieron que agredir a alguien como prueba de su lealtad a la pandilla (Carranza, 2005), su vinculación con el grupo se fortalece y su compromiso con el uso de la violencia se

vuelve ineludible. Los jóvenes en tal sentido se ven atrapados rápidamente en las maras como producto, en parte, de la misma dinámica que la violencia impone. Ésta es la que dicta el carácter de las relaciones no sólo hacia fuera de las pandillas sino también hacia dentro cuando es necesario conservar la lealtad y la fidelidad a los supuestos ideales y normas pandilleras (Rodgers, 2003).

Finalmente, a nivel individual existe un aspecto que juega un papel clave para comprender por qué algunos jóvenes deciden integrarse a grupos en donde prevalece el riesgo y la violencia, como lo son las pandillas. Este aspecto se refiere a las dificultades por la que pasan los adolescentes en los procesos de conformación de identidad. Si hay algo que explica que personas que aun son niños se decidan por las pandillas, aun con lo de amenaza a su propia integridad implica, es que las pandillas constituyen el más cercano -o el único- grupo que tienen los jóvenes de referencia. En un momento en la vida en que los adolescentes se encuentran buscando respuestas a las preguntas sobre su propia identidad y su personalidad, las maras se plantean como la única respuesta plausible y éstas no solo ofrecen violencia y riesgo, sino sobre todo para los jóvenes marginados ofrecen la posibilidad de satisfacer las carencias afectivas y materiales. Como lo afirman de nuevo Smutt y Miranda: “el grupo de amigos de la esquina se constituye para los niños, niñas y adolescentes en la opción de recreación más atractiva y muchas veces también constituyen la única alternativa de socialización a su alcance” (1998, p. 125). Esto se combina con una pronunciada ausencia de modelos positivos tanto en el hogar como en la comunidad y en la sociedad. Para niños y jóvenes que han vivido en condiciones de exclusión, en hogares en donde los padres difícilmente han podido cumplir con su tarea de ser buenos padres, en comunidades en donde se privilegian los valores y normas que legitiman la violencia, y en una sociedad que propone modelos de comportamiento frecuentemente ambiguos con respecto a la convivencia y el respeto a los demás, las pandillas callejeras se vuelven en el referente más claro y menos confuso para la construcción de su propia conciencia como persona. Así, es imposible comprender el fenómeno de las pandillas sin tomar en cuenta esa característica etapa transicional en la que se encuentran los jóvenes que deciden integrarlas.

Todo lo anterior constituye sólo un vistazo al complejo sistema de factores sociales, individuales y circunstanciales que están detrás del fenómeno de las pandillas. Obviamente no todos tienen el mismo peso, pero tampoco es posible explicar la complejidad del fenómeno de las maras centroamericanas sin hacer referencia a ellos. Ello no significa, por otro lado que este recuento agota todos los factores causales y explicativos posibles. De ninguna manera. De hecho, sería muy difícil negar la presencia de otros factores a nivel tanto social como individual en la concurrencia del fenómeno de las maras, pero los que se han descrito en los párrafos anteriores constituyen aquellos de los cuales existe cierto nivel de evidencia en la literatura centroamericana sobre las maras.

Pero también es muy importante considerar el carácter dinámico del fenómeno y, por lo tanto, señalar que aún la importancia y la interacción de esos factores que están detrás de la problemática pueden variar con la misma transformación que sufre el fenómeno constantemente. Las maras de la actualidad no son las mismas de hace diez o cinco años, y su evolución supone que algunos factores se vuelven más importantes que otros. Un estudio realizado por Rodgers (2003) con las pandillas en Nicaragua encontró que entre 1996 y 2002, las pandillas de un barrio de la ciudad de Managua habían sufrido una transformación importante en su forma de operar y en su estructura como producto de la ampliación de las redes de tráfico de drogas y la dinámica de violencia generada para controlarlas. El estudio "Barrio Adentro" de Santacruz y Concha Eastman (2001) encontró algo parecido en las pandillas del área metropolitana de San Salvador en un análisis comparativo que se llevó a cabo con otro estudio similar en 1996 (Cruz y Portillo, 1998). El estudio en cuestión encontró que los comportamientos de los jóvenes pandilleros se habían vuelto más violentos y que consumían más drogas en 2001 que lo reportado en 1996.

1.2 LA RUTA DE LA VIOLENCIA JUVENIL COLECTIVA

El carácter dinámico del fenómeno lleva a considerar la ruta de evolución de las pandillas y la violencia que las caracteriza a lo largo del tiempo. Como ya se ha dicho anteriormente, el fenómeno de las pandillas ha sido extremadamente cambiante a lo largo del tiempo,

particularmente en los últimos años. Esta transformación tiene que ver directamente con el comportamiento de los mismos pandilleros en el ejercicio de la violencia, dicho en otras palabras, el aspecto en donde se expresa con más claridad la transmutación del fenómeno de las maras centroamericanas, es en el comportamiento criminal.

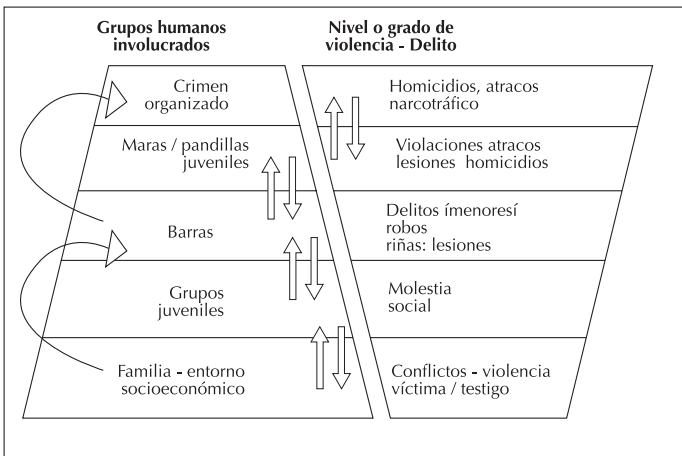
Con el paso del tiempo se ha vuelto más claro que los pandilleros están cada vez más cerca de un perfil que se acerca indiscutiblemente al perfil del crimen organizado: grupos bien estructurados con una clara motivación criminal que viven de una especie de economía ilegal a través de acciones como la extorsión, el secuestro, el robo de vehículos y mercancías y el asesinato por encargo. A pesar de que hay diferencias importantes en el nivel de criminalización organizacional que han alcanzado las maras en cada uno de los países y ciudades de Centroamérica, está claro que las maras no nacieron como bandas del crimen organizado y que su transformación en las mismas es el producto de un proceso de complejización en donde la violencia establece la ruta para la comisión cada vez más intensa y generalizada de los delitos.

En este punto resulta útil echar mano del modelo de la ruta de la violencia colectiva juvenil que fue elaborado por Concha-Eastman como parte del estudio sobre las maras en El Salvador en 2001. Según ese modelo (ver Figura 1), la violencia juvenil colectiva nace de las condiciones familiares y del contexto socioeconómico en el que se desenvuelven los niños y adolescentes; en esos entornos prevalecen la conflictividad y el uso de la violencia, los cuales son sufridos por los miembros familiares más jóvenes de forma directa (como víctimas) o indirecta (como testigos). Dichos ambientes pueden dar pie a grupos juveniles que en el peor de los casos constituyen una especie de “molestia social”, esto es, jóvenes que en situación grupal alteran el orden y la paz urbana a través de comportamientos que pueden llegar a ser incómodos para el resto de ciudadanos, pero que no llegan a constituir delitos o una agresión física hacia otras personas. Esos grupos juveniles pueden evolucionar a lo que se da en llamar “barras” dentro del modelo de ruta de la violencia y son capaces de cometer delitos menores como los robos, los hurtos, y a participar en procesos de violencia grupal como las riñas en donde son posibles las agresiones y las lesiones físicas hacia otras personas. Las barras pueden dar lugar a las pandillas juveniles, en este caso las

maras centroamericanas, las cuales son capaces de cometer delitos de mayor gravedad e impacto en la sociedad: homicidios, asaltos a mano armada, violaciones y lesiones. Finalmente, la ruta de la violencia juvenil colectiva puede llevar a los grupos de crimen organizado, los cuales son responsables del nivel más intenso de crimen y violencia. Ya no sólo son capaces de cometer delitos muy graves como los homicidios y las violaciones, sino que además tienen la capacidad de organizar toda la dinámica grupal en torno a los propósitos expresamente criminales como parte de una economía criminal. Los grupos que controlan las redes de drogas, armas y trata de personas se encuentran en este último nivel de la ruta de la violencia.

Sobre este modelo hay que hacer tres consideraciones adicionales. La primera es que, como puede verse en el mismo, la ruta de la violencia juvenil colectiva sigue un sendero en el cual la participación de los jóvenes en los grupos humanos involucrados se estrecha, pero la magnitud de sus acciones criminales se ensancha. De allí que en la medida en que se avanza en la ruta de la violencia, la intervención de los jóvenes es más reducida, es decir, hay menos jóvenes participando en el crimen organizado que los que participan en las barras o grupos juveniles; pero al mismo tiempo, la capacidad los grupos de producir perjuicios a la sociedad, por pequeños que sean, es mayor.

Figura 1
La ruta de la violencia juvenil colectiva



Fuente: Santacruz y Concha-Eastman (2001).

La segunda consideración sobre el modelo en cuestión que, a pesar de su carácter dinámico, no sugiere que una etapa en la ruta va necesariamente a desembocar en la siguiente más grave. No todas las familias con antecedentes problemáticos y con dificultades socioeconómicas van a generar grupos sociales juveniles que son un problema y no todas las pandillas necesariamente van a transformarse en crimen organizado. Lo que sí intenta demostrar el modelo es que, por lo general, antes del crimen se encuentran otras fases procesuales que han creado las condiciones para llegar a ese nivel de violencia.

Pero lo que también intenta mostrar el modelo de la ruta de la violencia juvenil colectiva es que detrás de cada paso en el recrudecimiento del fenómeno de la juventud violenta se encuentran una serie de factores que favorecen ese paso, precisamente porque facilitan la interacción de la violencia juvenil. Es la interacción con esos factores, muchos de ellos descritos en la sección anterior, la que crea los mecanismos para que la violencia juvenil colectiva se vuelva crecientemente compleja. Es por ello que no todas las barras juveniles se convierten en pandillas, de la misma manera en que no todas las pandillas necesariamente se transforman en bandas del crimen organizado.

Un rápido examen de la historia de la violencia juvenil en algunos países de Centroamericanos sirve para documentar este punto. Hace un poco más de diez años, tanto El Salvador como Nicaragua y Costa Rica, tenían problemas de violencia juvenil; las expresiones de esa violencia juvenil tenían distintos grados de intensidad: maras en El Salvador (Argueta y otras, 1992), pandillas en Nicaragua (Rodgers, 1999) y "chapulines" en Costa Rica, pero todas generaban preocupación en las diversas sociedades. Luego de una década, en El Salvador el problema se ha convertido en grupos más cercanos al crimen organizado;¹ en Nicaragua, las pandillas siguen operando con un poco más de complejidad pero el fenómeno no ha alcanzado las mismas dimensiones que en los países del norte de Centroamérica (Bellanger, 2005) y en Costa Rica, el fenómeno de los chapulines simplemente ya no existe.² Obviamente, la ruta de la violencia en los tres países ha sido distinta y es en El Salvador

¹ Ver Tenorio y Varela (2005).

² Entrevista de uno de los autores con Dina Krauskopf, profesora emérita de la Universidad de Costa Rica.

en donde, comparativamente, el desarrollo del fenómeno corresponde más con el modelo propuesto.

Pero, ¿cuáles son los factores que están detrás del desarrollo de la ruta de la violencia juvenil colectiva? Sin menospreciar el complejo espectro de aspectos que interactúan con la evolución del fenómeno, el propósito de este trabajo es subrayar la importancia de uno en particular, este es, las respuestas estatales al fenómeno de la violencia juvenil organizada. Y es que para comprender por qué unos países han sido relativamente exitosos, como Costa Rica o Nicaragua, para enfrentar el fenómeno de las pandillas y para modificar sustancialmente la ruta de la violencia juvenil es fundamental considerar la dimensión política que acompaña y enfrenta al fenómeno.

Está claro que las pandillas juveniles no nacen ni se desarrollan en un vacío social, lo que usualmente no se subraya es que esto significa que las pandillas también nacen, evolucionan y se transforman -para bien o para mal- en un entorno institucional, el cual tiene que ver con decisiones políticas, con un marco jurídico establecido y con el comportamiento de las instituciones que deben lidiar con la problemática. Son estos elementos, los cuales se concretan en las políticas públicas, los que tienen la capacidad de modificar y transformar la susodicha ruta de la violencia juvenil. Sin duda, las políticas públicas no constituyen el único factor capaz de producir cambios en la configuración de las pandillas, pero son el instrumento más crucial de intervenir de forma controlada e intencional sobre los otros factores. La posibilidad de transformar, por tanto, la ruta de la violencia juvenil colectiva, de impedir el desarrollo de los grupos juveniles en maras o, en el peor de los casos, en bandas del crimen organizado depende en buena medida de las previsiones y contenciones que crean las instituciones del Estado como parte de una política pública.

Volviendo al modelo de la ruta de la violencia juvenil colectiva, eso significa establecer mecanismos que impiden que la violencia alimente las dinámicas sociales que llevan al siguiente nivel del proceso de agrupación juvenil delictiva. En términos prácticos, ello implica políticas públicas que son capaces de articular estrategias de intervención que consisten en prevención primaria para los niveles más bajos de la ruta de la violencia (familia, grupos juveniles), pre-

vención secundaria para grupos como las barras juveniles, prevención secundaria y terciaria para las pandillas y maras, y la aplicación de la ley penal para los grupos del crimen organizado (Concha-Eastman, 2005).

A la luz de este marco, a continuación se hace un repaso sobre las políticas dirigidas hacia las pandillas juveniles que han prevalecido en El Salvador en los últimos años, para luego hacer un análisis del impacto de esas políticas sobre la situación y el desarrollo del fenómeno de las pandillas en el país.

2. POLÍTICAS SOBRE PANDILLAS EN EL SALVADOR

El Salvador ha tenido en los últimos tres años un rápido desarrollo de políticas públicas dirigidas hacia jóvenes, en parte como un esfuerzo para contener el crecimiento y el agravamiento del fenómeno de las pandillas juveniles. La más importante de todas ha sido probablemente la creación de la Secretaría de la Juventud que tiene como objetivo “promover, con la participación responsable de los jóvenes, la generación de Políticas Públicas de Juventud, y así contribuir a mejorar su calidad de vida, promover su desarrollo y ampliar las oportunidades que les permitan formarse como buenos ciudadanos” (Plan Nacional de Juventud, SNJ, 2004). Sin embargo, a pesar de los objetivos de esta institución se han desarrollado de forma simultánea una serie de programas gubernamentales de corte represivo para las maras y pandillas que ponen en tela de juicio la oferta generalizada de oportunidades para la juventud salvadoreña.

El 23 de Julio del año 2003 el presidente salvadoreño Francisco Flores lanzó el “Plan Mano Dura” y anunció a todos los medios de comunicación la decisión de presentar a la Asamblea Legislativa una ley que regulara de forma especial los delitos cometidos por las pandillas. A partir de entonces se han impulsado una serie de reformas de leyes, actividades consultivas para creación de políticas públicas, reuniones internacionales, planes policiales en relación al tema de la seguridad y pandillas en el país. Este apartado intentará hacer un resumen de dichas iniciativas.

2.1 LA LEY ANTIMARAS Y EL PLAN MANO DURA (DE JULIO 2003 A MAYO 2004)

La Ley Antimaras fue aprobada por la Asamblea Legislativa, a través del Decreto 158, el 9 de Octubre del 2003 y se puso en vigencia el 11 del mismo mes y año. La ley nació para “establecer un régimen espacial y temporal para el combate de las agrupaciones conocidas como maras o pandillas”, por esa razón, se le concedió una duración de 180 días desde su puesta en vigencia. El 16 de febrero del año 2004, a escasos 35 días de las elecciones presidenciales, fue presentada a la Asamblea Legislativa una nueva normativa para combatir a las maras de forma permanente, una vez que terminara la vigencia de la primera Ley. Esta iniciativa fue aprobada el primero de abril, con el nombre de “Ley para el combate de actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales”, y tiene una vigencia de tres meses.

Según expertos los principales problemas de dichas disposiciones legales fueron:

1. Con la Ley Antimaras se dio una repetición de penas ya contempladas en el Código Penal. Una serie de estudios jurídicos han podido comprobar que estas leyes especiales repitieron la mayoría de las faltas y delitos que ya existían en el cuerpo de leyes del país. Si lo anterior es correcto, entonces estas leyes en realidad nunca fueron necesarias.
2. Las leyes fueron confusas dentro del total del cuerpo legislativo y constitucional. La Ley Antimaras propuso medidas que contradecían disposiciones judiciales a las que El Salvador está obligada por estar suscrito a tratados internacionales. Además contradeció los procedimientos establecidos en la Ley del Menor Infractor que detallaba el proceso para los menores de edad en conflicto con la Ley.
3. La ley es inconstitucional. La Ley Antimaras afirmó que pertenecer a una pandilla es un delito, sin embargo, esta afirmación violaría el artículo 12 de la Constitución que afirma que “a toda persona que se le impute un delito, se presumirá inocente hasta que se le demuestre culpabilidad”. Del mismo modo el artículo 15 de la

Constitución afirma que “Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate”, en ese sentido únicamente podrían ser procesados los pandilleros que ingresaron a las pandillas después de su aprobación e implementación.

4. Sobresaturación del sistema judicial. En la práctica, a más de la mitad de todos los casos de pandilleros detenidos en ese período se les dió sobreseimiento definitivo. Esto obliga a pensar si el trabajo de procesar a más de 19 mil jóvenes tiene un verdadero efecto regulador del delito. Especialmente El Salvador, que tiene en general índices delincuenciales altos, no puede desequilibrar su trabajo de administración de la justicia para un solo grupo en detrimento del resto de los delitos que se comenten en el país. Por otro lado, tampoco se cuenta con una infraestructura apropiada para encarcelar a todos los pandilleros del país, de hecho El Salvador antes de la Ley Antimaras ya contaba con los índices de hacinamiento carcelario más altos de la región Centroamericana.
5. Ley punitiva, no va acompañada de una ley integral. En ese sentido se privilegian las acciones punitivas frente cualquier otra estrategia de prevención y rehabilitación.

Por una decisión de la Corte Suprema de Justicia, la Ley Antimaras fue declarada inconstitucional el 1º de abril del 2004, un día después que había terminado su vigencia. Ese mismo día la Asamblea Legislativa aprobó la denominada “Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales”, con vigencia de 90 días. Según especialistas, dicha ley contenía en su esencia, el objeto y los fines de la declarada inconstitucional Ley Antimaras.

Aunque en términos generales se calcula que durante el tiempo que estuvieron vigentes las leyes antimaras se arrestaron a casi 20,000 pandilleros como producto de una serie de operativos bastante agresivos por parte de la policía, en la práctica los jueces negaron la aplicación de dicha ley. Eso hizo que el nuevo Presidente de la República Elías Antonio Saca iniciara un nuevo proceso que le diera una nueva orientación al accionar del gobierno sobre las pandillas.

2.2 LAS MESAS DE CONCERTACIÓN (DE JUNIO A JULIO 2004)

En mayo de 2004 entró en funciones un nuevo gobierno bajo el mando del elegido presidente Antonio Saca, el mecanismo que la nueva administración propuso fue desarrollado por el Ministerio de Gobernación y consistía en la creación de mesas de concertación con la participación de la sociedad civil, instancias de gobierno central, agencias de cooperación para discutir el tema de pandillas y definir elementos de trabajo para el abordaje del problema de la violencia y delincuencia en El Salvador. Con una convocatoria bastante amplia, las reuniones empezaron en el mes de junio del 2004 y duraron seis semanas, trabajando cuatro horas diarias durante tres días a la semana. En el proceso se crearon tres mesas de trabajo denominadas: 1- Prevención, reinserción y tratamiento (esta fue dividida en cuatro sub-mesas: Prevención A y B, reinserción y tratamiento); 2- Ley del menor infractor; 3- Código Penal y Procesal Penal. Los resultados de las mesas se exponen a continuación.

LA MESA DE PREVENCIÓN, REINSERCIÓN Y TRATAMIENTO

Los resultados de estas mesas fueron sistematizados por dos consultores y fueron presentados en un documento llamado "Construyendo juntos una política de prevención, atención y control de la violencia". Algunas de sus ideas fueron incorporadas en los programas de la Secretaría de la Juventud de "Mano Amiga" y "Mano Extendida", que se describirán de forma más detallada en el siguiente apartado. En el documento los consultores hicieron recomendaciones específicas a través de cuatro grandes apartados que ellos llamaron "Propuesta de Lineamientos" para: la ejecución general, el tema de la prevención, el tema de tratamiento e inclusión y el apoyo para la ejecución de la Política. Así por ejemplo, en el tema de la prevención se hicieron tres propuestas más específicas, a la primera la nombraron "Conviviendo juntos" que pretendía crear y potenciar un conjunto de procesos y mecanismos que posibilitaran el desarrollo de condiciones mínimas de seguridad humana en la familia, la comunidad, la escuela, las instituciones del Estado y en los espacios públicos en general. La segunda propuesta se llamó "Solidaridad social" con el objetivo de establecer en el valor de la solidaridad la principal actitud y comportamiento colectivo para resolver los problemas sociales básicos, la solidaridad debería plasmarse en la

familia, entre los jóvenes, en la escuela, y de la empresa privada hacia la sociedad. La tercera propuesta se llamó “Construcción de la ciudadanía” que establece que para prevenir la violencia es necesario que la población reflexione y tome conciencia de los temas como el reconocimiento del otro, los derechos y deberes ciudadanos, el desarmamiento nacional y la cultura de la legalidad. Otro grupo de recomendaciones se dirigieron al área de “Tratamiento e inclusión”, ahí se hizo sólo una propuesta que llevó por nombre “Mano Extendida” y que fue asumida casi en su totalidad por la Secretaría de la Juventud como veremos más adelante.

LA MESA DE LA LEY DEL MENOR INFRACTOR

Fundamentalmente se propuso una serie de reformas a la “Ley del Menor Infractor” y a la Ley de Vigilancia y Control de Ejecución de Medidas al Menor Infractor”. La primera fue que se modificó la denominación de la “Ley del Menor Infractor por Ley Penal Juvenil”. Algunas más de fondo tienen que ver con los registros de los infractores en donde se afirmó que los jueces tendrán la autoridad de pedir la publicación de la identidad de un menor cuando hay peligro para testigos u otras personas. Al mismo tiempo queda abierta la posibilidad de que la Policía pueda tener un registro de los antecedentes sobre los delitos atribuidos a los menores siempre y cuando se maneje con suma discreción. Otra reforma importante ha sido en relación a establecer una orientación más clara del proceso que tienen que llevar los menores infractores y el papel que tienen que jugar el ISNA y los jueces. Una gran novedad ha sido todo un apartado en donde se garantiza que las personas que han sido víctimas de los infractores se les garanticen sus derechos. Se menciona con mucha claridad que existen delitos o faltas que no admiten conciliación. Finalmente se hace toda una serie de recomendaciones en los mecanismos para el proceso, sobre las audiencias preparatorias, sobre los interrogatorios, sobre la discusión final y clausura, entre otros aspectos.

LA MESA PENAL Y PROCESAL PENAL

En términos generales esta mesa fue donde menos reformas se hicieron. La reforma penal más importante fue sin duda mantener como delito penal la “agrupación ilícita”, haciendo la siguiente de-

finición: "Serán consideradas ilícitas las agrupaciones, asociaciones y organizaciones temporales o permanentes, de dos o más personas que posean algún grado de organización, cuyo objetivo o uno de ellos sea la comisión de delitos, así como aquellas que realicen actos o utilicen medios violentos para el ingreso de sus miembros, permanencia o salida de los mismos". Se estableció también que cualquier persona que perteneciera a este tipo de agrupaciones sería sancionada con prisión de tres a cinco años, y en el caso de los jefes, dirigentes y cabecillas la sanción sería prisión de seis a nueve años. Posteriormente se establecieron algunas orientaciones nuevas como la "Conducción temeraria de vehículo de motor", y el establecimiento de penas más severas para la utilización u ocupación ilegal de bienes inmuebles y para los desórdenes públicos. Finalmente la reforma procesal penal más importante fue el establecimiento de 14 orientaciones y recomendaciones que garantizan los derechos de las víctimas. Orientaciones adicionales se hicieron en los temas de conciliación, de la manera de proceder cuando no sea posible identificar a una persona sospechosa.

Finalmente, todas las reformas a las leyes fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial, casi inmediatamente después de terminar el proceso de consulta, a finales de julio del 2004, fue fácil establecer el seguimiento y monitoreo de su ejecución porque la aplicación dependía fundamentalmente de los jueces y fiscales. Sin embargo, los resultados de la mesa de prevención, reinserción y tratamiento tuvieron un proceso más largo antes de ver en dónde serían incorporadas sus ideas, lo más difícil era establecer con claridad qué institución debería asumir la responsabilidad para realizar la prevención, tratamiento e inclusión.

El proceso de las mesas de concertación generó muchas reacciones, una de ellas, la de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos quien expresó lo positivo y negativo del proceso. La PDDH consideró como sumamente positivas algunas de las propuestas emanadas de las mesas de discusión, tales como: la ampliación de los derechos de las víctimas tanto en el proceso penal de adultos como en la justicia penal juvenil; el establecimiento de centros intermedios para el cumplimiento de la medida de internamiento de aquellos jóvenes que hayan cumplido los dieciocho años y las múlti-

ples propuestas en materia de prevención de la delincuencia, rehabilitación e inserción de jóvenes infractores, entre otras cosas. Pero entre los aspectos negativos, la Procuraduría expresó su preocupación por: la habilitación a la Policía Nacional Civil para llevar registros de jóvenes capturados menores de dieciocho años. La Policía Nacional Civil es una institución de seguridad pública, que funge como auxiliar de la Fiscalía General de la República en la investigación de los delitos; la creación de la figura "procesal" de la retención, aplicable a personas "sospechosas", que podrían ser privadas de su libertad hasta por un plazo de hasta seis horas para ser "identificadas", lo cual abre espacios para que se configuren detenciones arbitrarias, torturas y hasta incomunicaciones de personas detenidas; y la reforma del artículo 348 del Código Penal modificando el tipo penal de Desórdenes Públicos, que incorpora expresiones como "atentar contra la paz pública" y "alterar el orden público", que por su falta de claridad atentan contra la seguridad jurídica, tal como lo estableció la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en su sentencia contra la Ley Antimaras.

2.3 PLAN SÚPER MANO DURA (A PARTIR DE SEPTIEMBRE 2004)

El 30 de agosto del año 2004, el Presidente Saca lanzó su Plan "Súper Mano Dura" que fue definido por él mismo como "un plan integral que lo incluye todo, la parte punitiva que es la parte represiva contra los delincuentes y que busca rescatar la tranquilidad de la familia salvadoreña, y por supuesto la parte de rehabilitación y de prevención, que a mi juicio es la más importante para evitar que este fenómeno siga creciendo." Saca aprovechó los resultados de las mesas de concertación para diseñar el Plan "Súper Mano Dura" que cuenta con tres modalidades: operativos policiales denominados "puño de hierro", y los programas "mano amiga" y la "mano extendida".

Los operativos "puño de hierro" consisten en la incursión de un contingente policial en comunidades con presencia de pandillas con el principal objetivo de hacer cateos y detenciones, la idea es que los aprendidos puedan ser procesados según la evidencia que se les encuentre o por la acusación de pertenecer a una agrupación ilícita. En diciembre del 2004 la Policía Nacional Civil llegó al ope-

rativo número XXI, y en el año 2005 comenzó una nueva cuenta que para el mes de agosto llegaba hasta el número XIV. Los operativos están basados en las reformas a las leyes que se hicieron en las mesas de concertación de junio y julio del 2004. Estos operativos han requerido la creación dentro de la Policía de Grupos de Tareas Antipandillas (GTA) y en algunos lugares de Secciones Antipandillas (SEAP) y además la coordinación con otras organizaciones como la Fuerza Armada de El Salvador, la Fiscalía General de la República, los Medios de Comunicación y la Secretaría de la Juventud, entre otros.

Los programas “mano amiga” (de prevención) y “mano extendida” (para reinserción y tratamiento) son responsabilidad de la Secretaría de la Juventud. En ambos programas hay una fuerte influencia del documento de sistematización de las propuestas hechas en las mesas de Prevención, reinserción y tratamiento establecidas por el Ministerio de Gobernación. Así, el programa “mano extendida”, a diferencia de “mano amiga”, integró casi en su totalidad las propuestas ahí mencionadas. Llama la atención que la propuesta del gobierno para la prevención de la violencia y delincuencia juvenil tuvo un proceso más largo de elaboración, esto probablemente se deba a que las acciones preventivas tienen un amplio radio de acción por lo que fue necesario establecer con mucho cuidado el tipo de prevención, la población meta a quién se dirigía y la localización de dichas acciones. Finalmente los programas quedaron definidos como sigue a continuación.

El programa “mano amiga” se define como “la intervención temprana de apoyo a jóvenes en riesgo, es decir, todos los programas y proyectos encaminados a prevenir que la juventud salvadoreña se involucre en actividades violentas o delictivas, ingrese a pandillas, deserte de sus centros educativos, se convierta en drogodependiente o indigente o padezca un embarazo precoz”. Según el modelo el programa “mano amiga” tiene dos grandes marcos de políticas públicas, por un lado está el “Plan Nacional de Juventud” que le da el desarrollo integral de los jóvenes y por otra parte se tiene la “Política de Seguridad Ciudadana” del Ministerio de Gobernación que aporta la prevención primaria. Es por eso que en su implementación es necesaria la participación articulada de diversas instituciones: Secretaría de la Juventud (SJ), como rectora y coordinadora del esfuerzo

a nivel nacional; Ministerio de Educación (MINED), para mejorar la nivelación académica y la prevención de la deserción escolar; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), para la salud preventiva en las áreas gastrointestinal, sexual reproductiva y otras; el Ministerio de Gobernación (MINGOB), el Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FISDL) y la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), para pequeñas y grandes obras de mejoramiento comunitario; el Ministerio de Trabajo (MINTRAB), Ministerio de Economía (MINEC), el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) y el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), para crear programas de habilitación e inserción laboral, así como de emprendedurismo; el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), para proporcionar los promotores de las acciones en cada comunidad; el Instituto Nacional de los Deportes (INDES) y el Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (CONCULTURA), para programas de masificación deportiva y estímulo a la creatividad; el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) y el Instituto Salvadoreño de la Mujer (ISEMU), para lograr apoyos específicos a adolescentes indigentes y madres solteras; la Procuraduría General de la República: para lograr intermediación y resolución pacífica de los conflictos; ONG e iglesias: como apoyo interinstitucional y guía espiritual en la aplicación del modelo; la Policía Nacional Civil (PNC): para patrullajes, aplicación de la ley y apoyo a la policía comunitaria; y las alcaldías municipales: para la iluminación, creación de zonas verdes y parques.

Es importante llamar la atención que en esta constelación de instituciones, el CNSP, el cual efectivamente ha venido realizando acciones focalizadas de prevención de la violencia, dentro de las cuales se ha desarrollado todo un marco conceptual y metodológico de trabajo previo, tenga sólo la asignación de proporcionar los promotores del modelo.

El CNSP nació el 8 de enero de 1996, para ser una oficina de consulta y asesoramiento del Presidente de la República en materia de seguridad pública. Sin embargo, el cambio de gobierno en 1999 hizo que su función se ampliara, y pasara a ejecutar proyectos en esa misma área. Finalmente el CNSP se dedicó a la formulación conceptual y la implementación de una política y un programa especial

de prevención social de la violencia y de la delincuencia, con énfasis en el componente de participación ciudadana.

El consejo trabaja en la prevención social de la violencia teniendo como eje principal la atención de los territorios. De esta manera, su población meta son más de 100 comunidades ubicadas en cerca de 20 municipios que se reparten en tres departamentos del país, concentrándose la gran mayoría en los municipios de San Salvador y Soyapango, los cuales tienen altas tasas de violencia juvenil. Las comunidades se escogen si estas tienen graves factores de riesgo a los que se intenta atacar. Para empezar, y después de ser escogida la comunidad, se hace un importante trabajo de organización comunitaria como garantía del éxito de los otros programas comunitarios.

Finalmente, es importante mencionar, que según la Secretaría de la Juventud la intervención específica para jóvenes en riesgo se complementa con el "Plan Nacional de Juventud". Su argumento es que al mejorar la calidad de vida de los jóvenes y al promover su desarrollo integral, se realiza una más amplia labor de prevención primaria. Es por eso que no hay que olvidar que, aunque la mayoría de los programas llevan muy poco tiempo, sus ejes y áreas de acción pretenden una amplia prevención primaria. El Plan Nacional de Juventud, presentado en enero 2005 pertenece al plan de gobierno actual. Para su diseño efectivo, la Secretaría Nacional de la Juventud realizó amplias y plurales consultas con jóvenes y adultos en todo el país, incluyendo a las diversas instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales para recoger todas aquellas propuestas que pudieran nutrir de contenidos programáticos y operativos a este Plan. El Plan Nacional de Juventud fue planteado buscando: 1) mejorar la calidad de vida de los jóvenes; 2) promover el desarrollo juvenil a todos los niveles; y 3) atender a los grupos juveniles vulnerables y excluidos. Para lograr el cumplimiento de tales objetivos, se plantean varias acciones concretas en torno a cinco grandes ejes de acción: i) impulso a la autonomía de los jóvenes (para objetivo 1); ii) fomento del bienestar de los jóvenes (para objetivo 1); iii) desarrollo de la ciudadanía de los jóvenes (para objetivo 2); iv) apoyo al desarrollo de la creatividad de las y los jóvenes (para objetivo 2); y v) creación de espacios (para objetivo 3).

El programa “mano extendida” en cambio “es el componente que brinda una mano extendida a los jóvenes pandilleros, en conflicto con la ley, drogodependientes o indigentes” y tiene un presupuesto inicial de cuatro millones y medio de dólares. En la planificación de este programa existen varias modalidades de aplicación, entre ellas: ambulatorio, externado, internado voluntario, menor infractor, centro penal, comunidad terapéutica y centros de paso. En la práctica la Secretaría de la Juventud no ejecuta ningún proyecto, sino que ha integrado programas públicos o privados ya existentes, así por ejemplo cuando habla de comunidades terapéuticas se refiere a los trabajos que instituciones como los hogares CREA o FUNDASALVA han venido realizando desde hace años, sólo que ahora con la aprobación y apoyo de la Secretaría de la Juventud. De todas las modalidades la Secretaría ha aceptado que la única que no han iniciado son las “casas de paso”, y que la más costosa es la granja escuela, un internado voluntario donde viven 20 jóvenes ex pandilleros que quieren rehabilitarse y reinsertarse a la sociedad. El costo de este proyecto es de 170 mil dólares al año.

A pesar de todos estos esfuerzos, justamente ha sido en estos tres años cuando las tasas de homicidios se dispararon en el país poniendo serias dudas la eficacia de todos estos programas. Es por eso que el Ministerio de Gobernación anunció en febrero la implementación de la “Estrategia Nacional de Protección a la Vida y Pronta Justicia” que incluyó un plan anti-homicidios y la instalación recientemente de un “Consejo Consultivo de Seguridad Pública” al estilo de las mesas de concertación establecidas en junio y julio del 2004.

Para concluir se puede decir que uno de los logros del Plan “Súper Mano Dura” es que a partir de ahí se hizo el reconocimiento público de la necesidad integrar estrategias de prevención y la rehabilitación para intervenir en el fenómeno de las pandillas. Y aunque en los planes y discursos todo parece estar claro, la implementación de las acciones no siempre corresponde con el espíritu de los protocolos oficiales. En primer lugar, parece bastante limitado que el programa “mano extendida” oriente un presupuesto de 170,000 dólares al año para la rehabilitación de 20 jóvenes de la granja escuela de Izalco. Esto es en realidad un grano de arena para el total de pandilleros que deberían rehabilitarse. Habría que añadir, para ser totalmente justos, que esta experiencia es piloto, y aunque sus

costos son altísimos están intentando hacerla auto sostenible con la comercialización de ciertos productos. Aún así, y siguiendo el cálculo de que en El Salvador existen alrededor de 39,000 pandilleros activos³ y que el diez por ciento quisiera rehabilitarse (Santacruz y Concha-Eastman, 2001), eso implicaría, siguiendo el modelo de los centros de rehabilitación para 20 jóvenes, la apertura de 150 centros de rehabilitación en todo el país. Lo anterior es sólo un ejemplo. El punto es que el gobierno, y específicamente la Secretaría de la Juventud, nunca han dicho cuántos de estos programas se necesitan para que tengan un verdadero impacto en el fenómeno de las pandillas. Si no se hace ese ejercicio, los programas sólo se vuelven un tranquilizador de la conciencia del gobierno, que además les ayuda a mejorar su imagen pública, pero no logran impactar el fenómeno.

Por otro lado, es evidente que todavía hay muchísimos más esfuerzos en la implementación de acciones represivas hacia las pandillas. Según la oficina de información de la Policía Nacional Civil, del 30 de agosto del año 2004, fecha en que inició el Plan "Súper Mano Dura", al 8 de julio del 2005, en el país se aprendieron a 11,659 miembros de pandillas. Al comparar esa cifra con los veinte pandilleros de la granja escuela existe una clara desproporción. Lo mismo se podría decir de los esfuerzos para la prevención de los grupos en riesgo. El programa "mano amiga" contempla la participación de toda una serie de instituciones públicas y privadas con responsabilidades bastante generales que nunca se concretan. El Consejo Nacional de Seguridad Pública aparece con una responsabilidad que sub-utiliza la experiencia y capacidad que han demostrado tener para dirigir acciones preventivas focalizadas.

En conclusión, las estrategias represivas sigue siendo la prioridad del Plan "Súper Mano Dura" en detrimento del programa "Mano Extendida" y "Mano Amiga". En el primer caso no tiene claridad sobre dimensiones que deberían tener los proyectos para que tengan un impacto importante en el fenómeno de las pandillas. Y en el caso de la "Mano Amiga" no se han utilizada de forma eficiente las experiencias de prevención que otras instituciones ya están rea-

³ Entrevista de uno de los autores con el Lic. Oscar Bonilla, director del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

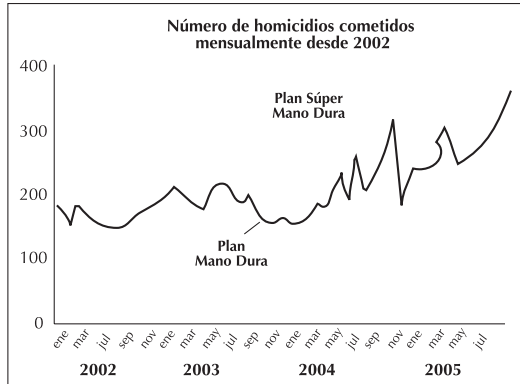
lizando. Equilibrar las tres estrategias será una tarea fundamental si es que realmente se desea ser efectivo en las intervenciones hacia las organizaciones de pandillas.

3. EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS SOBRE EL FENÓMENO DE LAS PANDILLAS

Existe prácticamente un acuerdo entre todos los conocedores sobre el fenómeno de las maras en El Salvador de que el mismo se ha vuelto aún más grave a mediados de la presente década, esto significa que están más cerca del perfil de grupos de crimen organizado, que su incidencia en las expresiones de la violencia salvadoreña es más grande y que su participación en las redes de narcotráfico es más frecuente (ver Tenorio y Varela, 2005). Ese proceso ha sucedido a la par de un incremento significativo en las tasas de homicidios que se cometen en el país. Por ejemplo, entre los años 2001 y 2003, las tasas generales de homicidios estaban alrededor de los 36 homicidios por cada 100,000 habitantes; para 2004, las mismas dieron un salto a 43 asesinatos por cada 100,000 habitantes y, sobre la base del número de homicidios que se han cometido hasta agosto de 2005, las proyecciones indican que las tasas saltarán a más de 50 homicidios por cada 100,000 habitantes en el año 2005 (Molina, 2005a y 2005b).

Ahora bien, llama la atención encontrar una especie de concurrencia entre la aplicación de los planes de Mano Dura, los cuales iniciaron en julio de 2003 y el incremento de la violencia homicida. Esto puede verse más claramente en la figura 2, la cual muestra el número de asesinatos cometidos mensualmente en el país desde enero de 2002 y los momentos en los que se han comenzado a aplicar los planes de mano dura. Como puede verse, desde la aplicación del Plan Mano Dura, el comportamiento mensual del número de homicidios en el país ha seguido una tendencia ascendente y fluctuante. Dicha tendencia ha llevado a que en los últimos meses de los cuales se tiene información en el año 2005, el número de homicidios que se cometen mensualmente haya superado los 300. Esto sugiere que para la segunda mitad de 2005 la violencia homicida está creciendo y se encuentra fuera de control.

Figura 2



Fuente: Molina (2005a y 2005b) y reportes del Instituto de Medicina Legal.

Estos datos, sin embargo, no dan pistas ni sobre los responsables de las muertes violentas ni sobre las causas del incremento de la violencia. Pero una recopilación de información institucional, permite una aproximación a la identificación de los responsables o, al menos, de los participantes de esa violencia. Un reporte de la Dirección General de Centros Penales elaborado a principios de septiembre de 2005 indica que 2,575 homicidios cometidos en el país desde enero de 2005 hasta esas fechas, 1,125 de los mismos están relacionados con pandilleros, esto significa más del 40 por ciento del total de muertes. De esas muertes, según el reporte, la mayor parte se trata de asesinatos cometidos por pandilleros en contra de personas particulares, alrededor de 548; seguido de asesinatos cometidos en el marco de las guerras entre las maras, esto es, pandillero en contra de pandillero, con 389 muertes; los casos de violencia en los cuales una persona particular ha atentado en contra de los pandilleros sumaron sólo 188 casos, esto es, alrededor del 16 por ciento de todos los casos en los cuales están involucrados los pandilleros.

Estos datos deben ser tomados con cautela porque no existe uniformidad en la información que proviene de las fuentes oficiales. Por ejemplo, en el año 2004, la PNC reportó que el 30.6 por ciento de los 2,933 homicidios cometidos ese año son atribuibles a pandillas, pero el Instituto de Medicina Legal reportó que sólo el 10 por ciento de las muertes podían ser imputadas a las maras (Aguilar y

Miranda, 2005). Pero en lo que sí parecen coincidir todas las fuentes disponibles es que el involucramiento de las pandillas en la violencia homicida habría aumentado en los últimos años. Para 2003, el Instituto de Medicina Legal reportó que solo el 8 por ciento de las muertes eran responsabilidad de las pandillas; para 2004 ese porcentaje subió al 10 por ciento (Molina, 2005b). Según la policía, el porcentaje de muertes achacables a las maras subió de alrededor del 30 por ciento en 2004 (Aguilar y Miranda, 2005) al 40 por ciento en lo que va del 2005. En tal sentido, es muy difícil no vincular el aumento en los homicidios con el incremento de las acciones de las maras y las pandillas. Esto no quiere decir que las pandillas sean las responsables de toda la violencia que ocurre en El Salvador, pero sí parece claro que ellas tienen una importante cuota de incumbencia en la misma y que la habrían aumentado en los últimos meses. También, resulta extremadamente difícil no vincular el aumento en las tasas de homicidios que ha experimentado el país desde inicios de 2004 y el agravamiento del fenómeno de las maras con las políticas de mano dura o cero tolerancia que han impulsado las dos últimas administraciones presidenciales.

En realidad, la hipótesis de este trabajo es que el proceso de aumento de la violencia homicida vinculada con las pandillas y de agravamiento general del fenómeno se encuentra relacionado con la implementación de las políticas de mano dura y de represión que se han desarrollado en los últimos años en El Salvador. El análisis sobre las políticas hacia las maras presentado en el apartado anterior de este artículo precisamente conducen a pensar de que, a pesar de los esfuerzos que se han hecho en los últimos meses por diseñar y articular un programa de prevención por parte del gobierno, el énfasis fundamental de las acciones del gobierno han estado en los planes de persecución, captura y reclusión de los jóvenes integrados a las pandillas.

De hecho, un examen de la cantidad de mareros capturados en el marco de los planes de mano dura ofrece una perspectiva de la dimensión del esfuerzo que ha hecho el gobierno, a través de la Policía Nacional Civil, de reprimir el fenómeno de las pandillas. Entre el 23 de julio de 2003, fecha en que comenzó el Plan Mano Dura original y el 8 de julio de 2005, ya bajo el marco del Plan Súper Mano Dura, la policía salvadoreña ha realizado 30,934 capturas de

jóvenes pandilleros (PNC, 2005), de los cuales la gran mayoría ha sido puesta en libertad.⁴ Por ejemplo, del total de jóvenes capturados en el marco del Plan Mano Dura (hasta agosto de 2004), el 84 por ciento de los pandilleros capturados fueron liberados y absueltos de cargos porque los investigadores no encontraron pruebas suficientes para su detención. Esto se tradujo en operativos en los cuales constantemente se capturaban y se procesaba a las mismas personas, pero sobre todo en un clima en el que cualquier joven que tenía una apariencia de pandillero o de sospechoso era llevado a la cárcel inmediatamente para salir libre después de un tiempo.

A pesar de ello, el número de jóvenes privados de libertad se elevó sustancialmente, especialmente de los pertenecientes a maras. De acuerdo al reporte de la Dirección General de Centros Penales, para principios de septiembre de 2005, había 3,310 mareros privados de libertad en el sistema penitenciario del país, sobre un total de 15,762 reos en el sistema general. Eso significa que el 21 por ciento de la población interna en los centros penales salvadoreños son personas pertenecientes a las maras. Si a eso se le añaden los 256 menores que se encuentran en los centros de internamiento para los menores de 18 años, se tiene que el 22 por ciento de la población privada de libertad en el país son pandilleros. Dicho, en otras palabras, al menos uno de cada cinco personas en prisión en El Salvador son pandilleros. Esta cifra contrasta significativamente con el dato de 20 jóvenes en el programa de rehabilitación oficial, lo cual se adelantaba en el apartado anterior.

Por ello, hay razones para afirmar que el esfuerzo fundamental del gobierno para enfrentar la problemática de las pandillas ha estado centrado en la represión a través de los planes policiales de mano dura. Esto no quiere decir que algunas instituciones estatales no hayan desarrollado estrategias de intervención de carácter preventivo o de rehabilitación. Ya en el apartado anterior se

⁴ Este número de captura no necesariamente corresponde a igual número de personas. Hay muchos casos en los cuales la policía ha capturado y detenido a la misma persona en varias ocasiones en un breve lapso de tiempo. Las razones se encuentran en que, como se explica más adelante en el texto, la mayoría de los pandilleros son puestos en libertad en muy poco tiempo.

describían todas esas iniciativas. Pero una revisión de las acciones implementadas en esa línea deja muy pocas evidencias de que dichos planes se hayan puesto en marcha con el mismo celo con el que se han puesto los planes de represión. Ha provocado que las mismas políticas sean, en parte, responsables de que las pandillas salvadoreñas se acerquen en la actualidad al grado más alto de violencia juvenil colectiva.

Ahora bien, ¿de qué manera las políticas de represión han estimulado el agravamiento del fenómeno de las maras en El Salvador? En realidad, el impacto de los planes de mano dura no ha sido simple, los mismos han generado una serie de transformaciones en la ecología del fenómeno de las maras, las cuales en conjunto han permitido el agravamiento del problema. Estas variaciones se pueden resumir en tres grandes procesos que han tomado lugar en la relación entre las pandillas y la sociedad como respuesta a los planes de mano dura. El primero tiene que ver con la organización de las pandillas; el segundo tiene que ver con el carácter y la orientación de la violencia ejercida por ellas; y el tercero se relaciona con la forma en que algunos miembros de sociedad han reaccionado en el marco de los planes de mano dura.

3.1 LA TRANSFORMACIÓN ORGANIZACIONAL DE LAS PANDILLAS

Durante la mayor parte de la década de los noventa y principios del nuevo siglo, las estructuras de las pandillas no sufrieron cambios. Por lo general, aun las pandillas más grandes como la Mara Salvatrucha o la Pandilla de la Calle 18 eran más bien una especie de confederación de pequeñas *clikas* que actuaban muy localmente en los diversos barrios de las ciudades del país. Estas *clikas* tenían contactos esporádicos entre sí y esporádicamente realizaban reuniones entre varias de ellas para resolver algunos asuntos como el control de territorios o el intercambio de información; sin embargo, en términos generales su funcionamiento era relativamente autónomo. De la misma forma, los liderazgos en dichas *clikas* no estaban claramente establecidos de manera formal, aunque era posible identificar al miembro que ejercía como tal, las mismas declaraciones de los miembros de las pandillas apuntaban a que no habían líderes ni jefes de los demás (Santacruz y Cruz, 2001).

Esta situación cambió de manera sustancial con la llegada de los planes de mano dura a través de varios mecanismos. Uno de ellos llega como efecto de la reclusión de cientos de mareros a las cárceles, mientras que el otro aparece como producto de la misma presión para organizarse ejercida por el acoso a las pandillas.

Las pandillas comenzaron a organizarse de manera más amplia y estructurada en los mismos centros de detención y penitenciarias. Fue allí en donde decenas de mareros de la misma pandilla, pero de diferentes *clikas* y por lo tanto provenientes de distintos lugares del país, comienzan a organizarse. Esto es posibilitado, en parte, por la decisión de los funcionarios de separar a los pandilleros en centros de reclusión según su pertenencia a las pandillas. Así, se crean centros de detención exclusivos para una u otra pandilla. También es posibilitado por la falta de programas de rehabilitación en los mismos centros de detención y penitenciarias, lo cual genera el llamado "ocio carcelario", en el cual los jóvenes pasan todo el tiempo de su reclusión sin actividades alternativas. Estas dos condiciones permiten que las pandillas establezcan sus redes en las mismas cárceles y centros penitenciarios, creen estructuras organizacionales que se expanden dentro y fuera de las mismas. Es allí en donde se comienzan a establecer los liderazgos⁵ que son reconocidos por sus compañeros adentro y afuera de la pandilla.

La cárcel se convierte, por tanto, en la cuna de la organización territorial ampliada de las pandillas. Ésta concentra a un buen porcentaje de pandilleros que vienen de diversos lugares del país y que, en la práctica, les permite funcionar como una especie de asamblea permanente en donde discuten, acuerdan y deciden las estructuras, las estrategias y las formas de operar que deberán ser acatadas por todos los miembros de las *clikas*. La mano dura, con su efecto en el aumento del número de pandilleros recluidos, alimentó esa especie de asambleas y facilitó las comunicaciones y conexiones nacionales entre los pandilleros.

Pero también las pandillas se estructuraron más como respuesta a la embestida que significaron los planes de mano dura. Esto

⁵ Los llamados "palabrerros", porque son "los que tienen la palabra" (Carranza, 2005).

significó que no sólo se desarrollaron estructuras en las cárceles sino que además cayeron en la cuenta de replantear su misma forma de operar. Así, por ejemplo, las maras pasaron de reunirse en las calles y lugares abandonados, a casas y lugares privados, en donde pudieran estar fuera del alcance de los operativos policiales. Pasaron de moverse como peatones en las calles a moverse en vehículos para escapar de los controles policiales. En ese proceso necesitaron recursos y los obtuvieron de dos formas: primero de vincularse más con el crimen organizado y las redes de narcotráfico en los centros penales en las calles, y segundo de desarrollar aparatos de economía criminal que desarrollaron sistemas de extorsión a los empresarios de los buses y transporte colectivo que pasaban por sus zonas de control y a los pequeños y medianos comerciantes de las zonas que controlaban. Los pandilleros pasaron así de pedir pequeñas sumas de dinero a los transeúntes de los barrios que controlaban, a extorsionar a comerciantes y empresarios instalados en dichos barrios. Ello ha ampliado su capacidad económica y les ha permitido sostener sus propias organizaciones con recursos más diversos.

3.2 LA TRANSFORMACIÓN DE LA VIOLENCIA DE PANDILLAS

Las maras en El Salvador tienen un largo historial del uso de la violencia, prácticamente desde sus inicios como grupos más desarticulados. Por ello no sería preciso decir que los planes de mano dura son los que convirtieron a las pandillas en grupos violentos. Lo que sí han generado los planes represivos es que esa violencia se expanda, se vuelva más frecuente y sea el producto de operaciones más complejas. Los programas de cero tolerancia crearon una dinámica dentro de la cual las maras respondieron haciendo uso más intensivo de la violencia en contra de sí mismas, en contra de los representantes de los programas y en contra de la población en general.

La represión en contra de las maras generó estrategias de defensa y contención entre las mismas pandillas. La primera medida de contención en una situación de crisis enfrentada por un grupo usualmente es asegurar las lealtades y las fidelidades de los mismos miembros del grupo. Frente a la agresión percibida desde el Estado, las pandillas fortalecieron sus mecanismos de lealtad y esto significó el uso más claro y directo de la violencia al interior de las mismas pandillas. Los últimos reportes de la policía den cuenta de que la vio-

lencia ejercida por los mismos pandilleros ya no sólo se dirige en contra de jóvenes integrantes de pandillas rivales, también se dirige en contra de los miembros de la misma pandilla o *clika* como resultado de mecanismos de ajustes y purgas internas. Tales ajustes y purgas son el resultado de la necesidad de hacer valer un férreo compromiso de los mareros con las normas y reglas establecidas para asegurar la supervivencia de la pandilla. En tal sentido, violaciones de esas normas son castigados con la muerte.

Pero también la violencia se incrementa porque las pandillas suelen atribuir a sus rivales la responsabilidad de los operativos y los ataques de los cuales son víctimas por parte de la policía y las autoridades. En esos procesos es común que los miembros de una mara responsabilicen a sus rivales de haber colaborado con las autoridades para atrapar o desmantelar una *clika*. Esto genera procesos de ajustes de cuentas, en los cuales las maras incrementan sus operativos de enfrentamiento para neutralizar el daño que les producen sus rivales. De allí que el primer efecto de los planes de mano dura haya sido la escalada de violencia de los pandilleros en contra de otros pandilleros. Según los datos que se exponían antes, del total de homicidios en los que se vieron involucrados pandilleros, más del 33 por ciento se trató de muertes entre mareros.

Esta misma lógica se encuentra en la violencia de las pandillas ejercida en contra de la población particular. Los operativos policiales de captura de pandilleros usualmente generan procesos de ajustes de cuentas de los mismos pandilleros en contra de los "civiles" de la comunidad que eran vistos como responsables de colaborar y filtrar información a la policía dentro de las comunidades. Estos ajustes de cuentas implican por lo general la agresión y el asesinato como manera de prevenir a otros miembros de las comunidades a que hicieran lo mismo. Estas dinámicas de amenazas y represalias son parte de las estrategias de defensa desarrolladas por los mareros para contener los operativos policiales en las zonas en donde operan. Pero también la lógica de la violencia en contra de la población particular es producto de la ampliación de los sistemas de redes criminales de los pandilleros. Ya sea actuando como sicarios, como soldados del crimen organizado o simplemente como vigilantes de sus propias empresas delictivas, las maras incrementaron sus acciones en

contra de la población particular dentro la lógica de la protección de sus propios recursos.

3.3 LA INTERVENCIÓN DE MIEMBROS DE LA SOCIEDAD

Finalmente, en el agravamiento de la espiral de la violencia asociada con las maras se encuentra también la participación directa de algunos miembros de la población civil, quienes aprovecharon el clima generado por la escalada de violencia para hacer limpieza social de los mismos pandilleros. De acuerdo con la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (2005), los planes de mano dura convirtieron a los pandilleros en los “chivos expiatorios” de la violencia y criminalidad en el país. Esa imagen contribuyó a que algunas personas formaran grupos de exterminio y operaran en el anonimato, utilizando la escalada de la violencia de pandillas como marco para encubrir las acciones de limpieza social. Aunque este proceso es el menos frecuente de todos y el que aparentemente registra menor cantidad de hechos de violencia -de hecho, según los datos de la Dirección de Centros Penales, solo el 16 por ciento de los homicidios contra pandilleros son cometidos por personas particulares-, existen indicios de que cierta parte de la violencia alrededor de las pandillas es provocada por esos hechos de limpieza social, llevada a cabo por personas particulares.

No hay evidencia, sin embargo, de que detrás de esos hechos haya una colaboración institucional de miembros de la policía como parece haber en otros países de la región;⁶ pero las deficiencias del sistema de investigaciones criminales (FESPAD, 2004) alimentan la impunidad que permite que grupos de limpieza social continúen operando fuera del alcance de las autoridades y contribuyendo a la escalada de violencia, a la que también responden los mismos pandilleros.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: PANDILLAS Y POLÍTICAS

Durante muchos años, el tratamiento del fenómeno de las maras en Centroamérica se redujo a esporádicos operativos de represión y a pequeños programas pilotos de prevención y de rehabilitación, los

⁶ Amnistía Internacional Honduras (2003).

primeros conducidos por las instituciones policiales mientras que los segundos por algunas instituciones estatales encargadas de la niñez y por organizaciones no gubernamentales. A la sombra de esos tímidos programas, las pandillas crecieron y se desarrollaron de manera lenta pero constante, pero los programas más sistemáticos de enfrentamiento de las pandillas, los de mano dura y de cero tolerancia que fueron desarrollados en los últimos dos o tres años parecen haber sido los que han estimulado un salto cualitativo del fenómeno a formas más organizadas de violencia juvenil, en ocasiones, como el caso salvadoreño, hasta las bandas de crimen organizado.

En tal sentido, en El Salvador las maras han seguido un claro proceso de complejidad y criminalización frente a la ausencia durante mucho tiempo de políticas de prevención y al excesivo énfasis en políticas de represión, las cuales fueron implementadas sin considerar la complejidad del fenómeno.

Las maras no nacieron recientemente y tampoco son el simple resultado de un solo factor o condición. Las maras son el producto de un largo proceso de constitución y de transformación y de una serie de condiciones que actúan complejamente. No es posible entender la irrupción de un fenómeno tan violento y tan generalizado, en el caso salvadoreño, si no se atienden la diversidad de factores que están detrás. Complejos procesos de desigualdad socio-económica y exclusión social, cultura de violencia, migración, urbanización desordenada, capital social positivo débil, presencia de drogas, familias problemáticas, relaciones con pares, dinámica de violencia y las dificultades propias de la adolescencia en el proceso de conformación de la identidad, constituyen algunos de esos factores que están detrás del surgimiento y del desarrollo de las pandillas. Sin embargo, cuando se examinan las políticas públicas que han sido impulsadas para atender el problema de la violencia juvenil en El Salvador, difícilmente se encuentran políticas que hayan sido diseñadas y, sobre todo, implementadas para atender esas causas. Es cierto que también en los últimos años parece haber una mayor conciencia de la necesidad de atender estos aspectos y es cierto que hay esfuerzos muy importantes como la elaboración del Plan Nacional de Juventud en El Salvador y la formulación de una miríada de programas que ofrecen oportunidades y esparcimiento, pero no es menos cierto que esos programas se encuentran al momento de escribir

este artículo en sus etapas iniciales y que aún tomará algún tiempo antes de que se puedan ver sus resultados; y también es cierto que en algunos casos esos programas no parecen potenciar las lecciones aprendidas por algunas de las instituciones que han venido trabajando sobre las causas y los aspectos preventivos de la aproximación al fenómeno.

Mientras tanto, lo que ha dominado el comportamiento estatal frente al fenómeno de las maras en El Salvador ha sido los programas policiales de mano dura, los cuales aunque lograron infundir cierto nivel de seguridad en la población, no ha dado los resultados esperados y más bien desataron una serie de procesos que, en términos generales, ha llevado a un mayor agravamiento del fenómeno. El problema es que esta manera casi exclusiva en la práctica de enfrentar a las maras, partía de una noción completamente equivocada del mismo: las pandillas fueron enfrentadas más como un desafío criminal que como un problema social; las pandillas fueron entendidas desde el inicio como una modalidad de crimen organizado que como un fenómeno de violencia juvenil colectiva.

Las estrategias de mano dura, por tanto crearon un clima de guerra hacia las maras de manera directa, pero también hacia la juventud de forma indirecta. Esto no hizo sino incrementar las condiciones que negaban el acceso de los niños y adolescentes a sus derechos fundamentales y crearon las condiciones para que los jóvenes que ya estaban enrolados en la violencia respondieran con más organización y virulencia, en contra de la sociedad pero también en contra de sí mismos. En ese sentido, los mareros convirtieron a las pandillas en grupos de crimen organizado, en un proceso paradigmático de “profecía autocumplida”, se volvieron más violentos no sólo en contra de los representantes del Estado sino también en contra de la población y sus propios compañeros, y se tornaron parte de la escalada de violencia generada por la guerra en contra de ellos.

Los programas de prevención diseñados por las instituciones no lograron compensar esa acometida y, más bien, se vieron afectados y erosionados en su capacidad para llegar a los jóvenes y en su disposición de recursos para tratar con ellos: muchos jóvenes simplemente se vincularon más a las pandillas o huyeron de los programas por temor a ser alcanzados por los operativos de mano dura.

Las lecciones de este proceso parecen claras: no es posible enfrentar el problema de las pandillas sin atender la diversidad de factores que se encuentran detrás de ellas. Hasta antes de los programas de mano amiga y mano extendida, muy poco o nada se había impulsado desde el Estado para resolver los procesos de exclusión social que sufre una gran proporción de jóvenes salvadoreños, muy poco se había hecho por devolverles las oportunidades de educación y formación, de trabajo y de vivienda digna. Programas para recibir a los deportados o a los migrantes retornados siguen siendo escasos y los jóvenes que regresan habiendo perdido el “sueño americano”, siguen encontrando un entorno hostil y falto de oportunidades. Muy poco se ha hecho por reforzar la capacidad de la familia salvadoreña para poder criar y educar a sus hijos; aunque las políticas de prevención de la violencia intrafamiliar comienzan a ser implementadas en la actualidad, y aún existe un gran número de niños que viven en condición de vulnerabilidad debido a patrones de crianza basados en modelos culturales de castigo físico y psicológico. Falta además reforzar las capacidades de las comunidades para que se vuelvan gestoras de su propio desarrollo: las pandillas surgen en comunidades desorganizadas y sumergidas en el abandono social y político, por ello cualquier estrategia de intervención social para reducir las causas de las pandillas pasa por la promoción de la participación ciudadana que es capaz de transformar sus propias condiciones en beneficio de todos los integrantes de la comunidad. Finalmente es importante plantear un modelo distinto del quehacer policial, sobre todo de cara a los jóvenes. Esto implica volver los ojos a la policía comunitaria que es capaz de trabajar con las comunidades no sólo para obtener información de ésta sobre los jóvenes problemáticos, sino también y sobre todo, para contribuir con ella en la gestión general de su seguridad y del respeto de los derechos de los habitantes.

Lo anterior no quiere decir que la aplicación de la ley, la disuasión y la represión de la violencia no sean importantes. Sí lo son, pero en un contexto en el cual es parte de una política integral, de múltiples etapas y regida por los derechos fundamentales de la población y los jóvenes. De lo que se trata es de políticas que tengan la capacidad de devolver el respeto a los derechos de los jóvenes, así como de toda la población.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, J. y Miranda, L. (2005).

"Pandillas y sociedad civil en El Salvador". Artículo preparado para el proyecto Pandillas y sociedad civil en Centroamérica, mimeo, IUDOP-UCA/CORDAID, San Salvador.

Amnistía Internacional Honduras (2003).

Cero tolerancia...a la impunidad. Ejecuciones extrajudiciales de niños y jóvenes desde 1998. en <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR370012003?open&of=ESL-326>].

Arana, A. (2005). "How the street gangs took Central America" in *Foreign Affairs* 84, 3.

Argueta, S. et al. (1992).

"Diagnóstico de los grupos llamados 'maras' en San Salvador. Factores psicosociales que prevalecen en los jóvenes que los integran" en *Revista de Psicología de El Salvador* 43.

Bellanger, W. (2005).

"La sociedad civil ante la violencia juvenil en Nicaragua". Artículo preparado para el proyecto Pandillas y sociedad civil en Centroamérica, mimeo, IUDOP-UCA/CORDAID, San Salvador.

Carranza, M. (2004).

"Políticas juveniles y rehabilitación de mareros en El Salvador" en *Maras y pandillas en Centroamérica: políticas juveniles y rehabilitación, Volumen III*, ERIC/IDIES/ IUDOP/NITLAPAN-DIRINPRO (eds.), UCA publicaciones, Managua.

Carranza, M. (2005).

"Detención o muerte: hacia dónde van los niños pandilleros en El Salvador" en *Ni guerra, ni paz: comparaciones internacionales de niños y jóvenes en violencia armada organizada*, Luke Downey (ed.), Viveiro de Castro Editora, Río de Janeiro.

Comisión de jefes y jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe (2004).

Estudio y evaluación sobre las pandillas y/o maras de la región centroamericana, mimeo.

Concha-Eastman, A. (2005).

Violencia, juventud y adolescencia. Ponencia presentada en el Taller regional TEACH-VIP, realizado en la Ciudad de Panamá. Organización Panamericana de la Salud y GTZ., Panamá

Cruz, J.M. (2005).

Los factores sociales asociados a las pandillas en Centroamérica. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "La agenda de seguridad en Centroamérica", Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo/Woodrow Wilson Center for International Scholars, San Salvador.

Cruz, J.M. (2004).

"Pandillas y capital social en Centroamérica" en *Maras y pandillas en Centroamérica*. Pandillas y capital social. Volumen II, ERIC/ IDESO/IDIES/IUDOP (eds.), UCA Editores, San Salvador.

Cruz, J.M. (1998).

"Factores de riesgo de la violencia en la escuela" en *Violencia en una sociedad en transición*, PNUD (ed.), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador.

Cruz, J.M. y Portillo, N. (1998).

Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca, UCA Editores, San Salvador.

Dirección General de la Policía Nacional Civil (2004).

Plan "Súper Mano Dura", mimeo, San Salvador.

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (2005).
Informe anual sobre justicia penal juvenil. El Salvador 2004, FESPAD Ediciones, San Salvador.

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho -FESPAD (2004).

Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador 2004, FESPAD Ediciones, San Salvador.

Gaborit, M. (2005).

Los círculos de la violencia: sociedad excluyente y pandillas. Conferencia con ocasión del Diplomado sobre violencia y convivencia social de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tegucigalpa.

Huezo, M. (2001).

"Cultura y violencia en El Salvador" en *Violencia en una sociedad en transición*, PNUD (ed.), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador.

Instituto Universitario de Opinión Pública -IUDOP (1993).

"La delincuencia urbana. Encuesta exploratoria" en *Estudios Centroamericanos* (ECA).

Krug, E. H.; Dahlberg, L.L.; Mercy, J.A.; Zwi, A.B.; and Lozano R. (eds), (2002).

World Report on Violence and Health. World Health Organization Publications, Geneva.

Levenson, D. (1989).

"Las 'maras'. Violencia juvenil de masas" en *Polémica*, 7, segunda época.

Martín-Baró, I. (1992).

Acción e ideología. Psicología social desde Centroamérica, UCA Editores, San Salvador.

Ministerio de Hacienda (2005).

Guía del presupuesto general del estado para el ciudadano: ejercicio fiscal 2005, San Salvador en: www.mh.gob.sv/mh_2003/presupuesto.htm

Molina, F. (2005a).

Defunciones por homicidios. El Salvador años 2001, 2002, Corte Suprema de Justicia, San Salvador.

Molina, F. (2005b).

Defunciones por homicidios. El Salvador años 2003 y 2004, Corte Suprema de Justicia, San Salvador.

Policía Nacional Civil (2003).

Plan Particular de la Policía Nacional Civil contra las Pandillas, mimeo, San Salvador.

Portillo, E. (2005).

Maras no son la principal causa de violencia, según la misma PNC en: www.elfaro.net/Programas/Buscar/Detalle_Nota.php?IDNota=2047%20

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD (2002).

Armas de fuego y violencia, Programa Sociedad sin Violencia, San Salvador.

Ribando, C. (2005).

Gangs in Central America, CRS Report for Congress.

Rodgers, D. (2003).

Dying for it: gangs, violence and social change in urban Nicaragua. Working paper No. 35, LSE Crisis State Program, London.

Rodgers, D. (1999).

Living in the Shadow of Death: Violence, Pandillas and Social Disintegration in Contemporary Urban Nicaragua, PhD dissertation in Social Anthropology. University of Cambridge.

Santacruz, M.L. (2005).

"La solidaridad violenta de las pandillas callejeras: el caso de El Salvador" en *Psicología social de la posguerra. Teoría y aplicaciones desde el Salvador*, Nelson Portillo, N.; Gaborit, M. y Cruz, J. M. (eds.), UCA Editores, San Salvador.

Santacruz, M.L. y Cruz, J.M. (2001).

"Las maras en El Salvador" en *maras y pandillas en Centroamérica, volumen I*, ERIC IDESO/IDIES/IUDOP (comp.), UCA Publicaciones, Managua.

Santacruz, M.L. y Concha-Eastman, A. (2001).

Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas, IUDOP-UCA/OPS, San Salvador.

Save the Children UK y Asociación Cristiana de Jóvenes (2002).

Las maras en Honduras, Save the Children UK y ACJ, Tegucigalpa.

Secretaría de la Juventud (2005).

Plan Nacional de Juventud 2005-2015, Gobierno de El Salvador, San Salvador

Smutt, M. y Miranda L. (1998).

El fenómeno de las pandillas en El Salvador, UNICEF/FLACSO, San Salvador.

Tenorio, O. y Varela, G. (2005).

"Radiografía del fenómeno de las maras" en *El Diario de Hoy*, 27 de septiembre de 2005.