

# ¿HEMOS PERDIDO EL COMBATE CONTRA LAS MARAS?

---

UN ANÁLISIS MULTIDISCIPLINARIO  
DEL FENÓMENO DE LAS PANDILLAS  
EN EL SALVADOR

Sabine Kurtenbach, Prólogo

Colaboradores:

Verónica Reyna / Noemy Molina /

Willian Carballo / José Salguero /

Carlos Iván Orellana /

Marlon Hernández-Anzora

**Marlon Hernández-Anzora, Editor**

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

# ¿HEMOS PERDIDO EL COMBATE CONTRA LAS MARAS?

---

UN ANÁLISIS MULTIDISCIPLINARIO  
DEL FENÓMENO DE LAS PANDILLAS  
EN EL SALVADOR

Sabine Kurtenbach, Prólogo

Colaboradores:

Verónica Reyna / Noemy Molina /

William Carballo / José Salguero /

Carlos Iván Orellana /

Marlon Hernández-Anzora

Marlon Hernández-Anzora, Editor

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

Primera edición: diciembre 2017/Fundación Friedrich Ebert,  
San Salvador, El Salvador

© Marlon Hernández-Anzora

¿Hemos perdido el combate contra las maras?  
Un análisis multidisciplinario del fenómeno de las pandillas  
en El Salvador  
354p.; 22.7 cm.

ISBN: 978-99961-313-0-1

Corrección de estilo: Carolina Bodewig  
Apoyo en revisión de contenidos: Francisco Ortiz Gómez  
Diseño de portada y diagramación: Grecia Espinoza

Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

Impreso en El Salvador

# Índice

## **Prólogo**

### **Paz, violencia, crimen – 25 años de paz en El Salvador**

Sabine Kurtenbach ..... 7

**Introducción ..... 11**

**Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas (1994-2016) ..... 31**

Verónica Reyna

**La respuesta jurídica al fenómeno de las pandillas: derecho penal del enemigo versus enfoque de derechos humanos (1992-2016)..... 104**

Noemy Molina

**Análisis de las narrativas periodísticas sobre las pandillas ..... 144**

Marlon Hernández-Anzora

**Perspectivas culturales de las pandillas: su influencia en la cultura popular-masiva ..... 199**

Willian Carballo

**¿Extorsión o apalancamiento operativo? Aproximación a la economía pandilleril ..... 226**

José Salguero

**Discusión sobre la incidencia política de las pandillas ..... 279**

Marlon Hernández-Anzora

**La mara y la fe: análisis sobre la desistencia pandilleril A través de la religión ..... 323**

Carlos Iván Orellana

**Autores ..... 350**



## Prólogo

### Paz, violencia, crimen – 25 años de paz en El Salvador

Sabine Kurtenbach

A principios del año 2017 El Salvador celebró el vigésimo quinto aniversario de los acuerdos de Chapultepec, los cuales pusieron fin a 12 años de guerra civil. 75,000 mil personas – entre ellos muchos civiles, mujeres, niños y ancianos – murieron, alrededor de un cuarto de la población salió del país. La finalización de la guerra y los acuerdos de paz produjeron muchas expectativas dentro y fuera del país. Se habló de una “revolución negociada” y, para Naciones Unidas, El Salvador sirvió como caso piloto para la Agenda para la Paz del entonces secretario General Boutros-Boutros Ghali.

Hoy en día el balance es por lo menos mixto. Lo positivo es que no hubo una vuelta a la guerra civil y que los acuerdos sobre la desmovilización y el desarme de la guerrilla del FMLN se cumplieron. Actualmente el FMLN no solo es un partido político importante a nivel de los municipios y en la Asamblea Legislativa, sino que sus candidatos para la Presidencia de la República también fueron electos en 2009 y 2014. Esta transformación política es importante no sólo para el país sino también como punto de referencia internacional de que sí vale la pena cambiar las botas por los votos.

Al mismo tiempo también hay que aceptar que existen otras áreas en las cuales los acuerdos y el proceso de paz fracasaron. El primero y más importante es que fuera de aquellos países declarados formalmente en guerra, El Salvador continúa siendo el país más violento del mundo. Las tasas de homicidios variaron desde 1992 pero nunca bajaron más allá de 35.9 homicidios por 100.000 habitantes (2002). Al tiempo de escribir este prólogo (octubre de 2017) cada día son asesinadas 15 personas en el país. Si sumamos las cifras oficiales – aquí presentados en el artículo de Verónica Reyna – han muerto más de 60.000 personas entre el año 2000 y 2016. Llamar esto “paz” es una ofensa para estas víctimas y un error tanto académico como político.

Los distintos gobiernos salvadoreños –tanto de ARENA como del FMLN – como muchos académicos y representantes de la comunidad internacional han enfatizado que esta violencia es muy distinta de la violencia de la guerra. El argumento se centra en cierta legitimidad y un fin político de la violencia que se dio en medio de la guerra, mientras que la violencia actual se considera ‘criminal’. Pero es imposible trazar una línea clara entre distintas manifestaciones de violencia, pues hay una zona gris muy importante, la cual se relaciona con tres preguntas claves:

- ¿Quién define los fines de la violencia? ¿Los actores violentos, las víctimas, el gobierno y su aparato de seguridad, los medios de comunicación?
- ¿Cómo se define el límite entre violencia política y criminal? ¿Enriquecimiento individual, legislación penal, formulación de una agenda de cambio?
- ¿Cuáles son las estrategias adecuadas para frenar, combatir, reducir esta violencia compleja y amorfa?

Las respuestas serán muy diferentes bajo perspectivas específicas. Los gobiernos de El Salvador optan y han optado en las últimas décadas para una definición de violencia muy específica. Según ellos, la violencia de las pandillas y maras es criminal y el Estado necesita ‘mano dura’ y estrategias represivas. Sin embargo, usando un concepto de paz que va más allá de la terminación de la guerra, esta violencia se puede analizar como resultado de la marginalización social y económica, y de la falta de perspectivas de los jóvenes en el país. Si bien es cierto que no hay un mecanismo causal ineludible entre desigualdad y violencia, pues la violencia es un fenómeno multicausal y complejo, si sabemos que la marginalización es una tierra fértil para la violencia en sus distintas manifestaciones. Por lo tanto, la responsabilidad política sobre la situación actual compete a las élites políticas y empresariales del país, pues si éstas hubiesen aprovechado los acuerdos de paz no solo para terminar la guerra sino para encontrar formas de convivencia económica y social más inclusivas y participativas, el país no estaría al borde de una guerra todavía no declarada. Y tampoco miles y miles de niñas y niños se pondrían en camino (inseguro e incierto) hacia el norte.

Las contribuciones de este libro analizan con rigor académico y con mucha sustancia distintas dimensiones de la violencia contemporánea y de las pandillas/maras.

La primera parte se centra en la relación estrecha entre políticas públicas, legislación, cultura popular y medios de comunicación con el fenómeno de las pandillas y su nivel creciente de poder e institucionalización. Verónica Reyna nos presenta un análisis comparado de las políticas públicas frente a las pandillas (1994-2016), identificando una serie de características compartidas como el enfoque represivo, la utilización del tema para fines electorales y la falta de políticas preventivas e inclusivas. Esto al fin y al cabo impactó en la institucionalización de las organizaciones pandilleras: un proceso que no es único sino que también puede estudiarse en otros países del mundo. Noemy Molina analiza los cuerpos legales que acompañaron y definieron las políticas estatales. El rasgo central es la creación de un “derecho penal del enemigo”. Bajo esta concepción ya no es posible dialogar o rehabilitar o reinsertar a los pandilleros sino que debe ser “combatido y aniquilado”. Esto fue otro de los factores, que terminó fortaleciendo el poder de las pandillas, que para muchos jóvenes se convirtió en la única posibilidad de sobrevivencia y apoyo mutuo. En una línea similar, Willian Carballo nos abre la perspectiva para ver cómo la cultura popular estigmatiza a los jóvenes con el fomento de estereotipos de jóvenes marginalizados. Y Marlon Hernández-Azora demuestra el papel importante de las narrativas periodísticas en este proceso con su tendencia de reproducir – en vez de analizar o cuestionar – el discurso oficial y de las élites económicas.

Los artículos de la segunda parte del libro tratan de tres temas claves para el futuro: las posibilidades de salida, las bases económicas y la agenda política de las pandillas. Carlos Iván Orellana investiga la posibilidad de abandono de la pandilla a través de la religión. Salidas individuales son posibles, pero frente al control territorial y social de las pandillas la religión evangélica sirve más bien como un “un puente –un medio– que como una puerta de salida o un punto de llegada”. José Salguero investiga el “ciclo vicioso de las extorsiones” por la falta de provisión de seguridad pública por el Estado, lo cual es una fuente de ingreso esencial de estas agrupaciones. Finalmente, Marlon Hernández-

Anzora pregunta si las pandillas se pueden considerar como actores políticos. Frente a sus múltiples interacciones con los diferentes partidos políticos (en el contexto de campañas electorales) y con el Estado “se puede afirmar con certeza que las maras salvadoreñas, en el contexto político actual, ya reúnen varios de los elementos necesarios para ser considerados como potenciales actores políticos, cuya naturaleza, en un primer momento, sería la de los grupos de presión”. A pesar de esto la violencia de ellos todavía sigue un patrón mixto.

Las contribuciones de este libro deben ser un fundamento esencial para el desarrollo de políticas públicas en diferentes sectores y niveles para confrontar la crisis actual. El Salvador no está condenado a la violencia perpetua. Lo que falta es voluntad política y creatividad para imaginarse y desarrollar una sociedad inclusiva. Valdría la pena trasladar las experiencias positivas de la terminación de la guerra para desarrollar políticas para una paz más compleja e inclusiva.

## **Introducción**

### 1. El proyecto

La presente recopilación de artículos académicos es fruto del esfuerzo de un grupo de investigadores sociales salvadoreños que desde sus distintas disciplinas académicas han aportado a una comprensión más amplia y más profunda sobre el fenómeno de las maras o pandillas en El Salvador, con el apoyo de la Fundación Friedirch Ebert (FES), en el marco del proyecto «Pandillas en Centroamérica: una respuesta progresista», para realizarse en el trienio 2016-2018 en los países del denominado triángulo norte de Centroamérica. El objetivo general del proyecto de la FES es aportar desde la producción académica para que actores claves en la toma de decisiones propongan y apoyen políticas integrales y alternativas para enfrentar el fenómeno de las pandillas en la región, que superen los saldos negativos que han dejado las políticas aplicadas hasta ahora.

Los resultados principales pretendidos con este proyecto son la construcción de un estado del arte sobre el problema de las pandillas en el triángulo norte; la sistematización y análisis comparativo de las políticas para enfrentar a las pandillas implementadas en los países de la región; y la elaboración de una propuesta de políticas progresistas para enfrentar este fenómeno. Este libro responde precisamente a los dos primeros resultados del proyecto, siendo a su vez un gran estado del arte sobre el fenómeno de las pandillas en El Salvador, el primero de su naturaleza y envergadura, pero también es un producto que permitirá la comparación de los resultados de las políticas implementadas en El Salvador con las de Honduras y Guatemala.

En El Salvador, el proyecto inició con la elaboración de un documento de hoja de ruta que ha guiado y guiará el trabajo de los tres años. Como segundo paso se consultó y posteriormente se conformó un grupo multidisciplinario de discusión e investigación sobre el fenómeno de las pandillas, el cual estuvo conformado por doce especialistas en distintas formaciones técnicas y profesionales, con experiencia en investigación

sobre el fenómeno pandilleril en el país. De este grupo de consulta salen además quienes escriben en este libro, los cuales son conocedores de la problemática y comparten la búsqueda de nuevas perspectivas para la comprensión de ésta.

Las reuniones del grupo de discusión e investigación se llevaron a cabo principalmente en el año 2016, en un formato libre, el cual varió según la necesidad respectiva, contando incluso con presentaciones y discusiones con actores clave de la academia, pero también del cuerpo diplomático, políticos, iglesias, incluso contando en algunas ocasiones con la participación de investigadores extranjeros. El principal objetivo de estas reuniones fue compartir los hallazgos de los artículos por publicarse y compartir perspectivas críticas que aportaran insumos para una política progresista para el abordaje del fenómeno pandilleril.

A nivel regional, en el año 2016, se realizó una reunión regional (Guatemala, Honduras y El Salvador), con el objetivo de compartir los avances y perspectivas surgidas en estos países, y con ello, construir un diagnóstico en clave regional de la problemática. En el año 2017 se realizó una segunda reunión para compartir los principales resultados y hallazgos de los artículos publicados en los tres países, así como para establecer unas primeras líneas de acción y recomendación para la academia y los gobiernos, a partir de los hallazgos obtenidos.

En el plano nacional, entre los años 2016 y 2017 en El Salvador se publicaron nueve artículos en los formatos de *perspectivas* y *análisis* de la Fundación Friedrich Ebert. El objetivo de las investigaciones que dieron pie a estos artículos fue profundizar sobre la problemática de las pandillas desde perspectivas novedosas y complejas, que permitieron conocer el fenómeno más allá de la perspectiva *securitista*, sino de una manera más amplia, posibilitando la obtención de insumos para un abordaje más certero y progresista desde las políticas públicas. Las personas seleccionadas para publicar tenían previamente desarrolladas líneas de investigación sobre el fenómeno desde sus áreas de formación.

## 2. El punto de partida de la investigación: las maras desde la academia

De sobra es conocido que al investigar problemáticas y contextos sociales violentos nunca se cuenta con mucha de la información necesaria para comprender mejor el fenómeno, sobre todo cuando éste no sólo tiene una expresión criminal, sino también profundas raíces sociales, por lo que realizamos un gran esfuerzo por acercarnos con las herramientas, las metodologías y la información que fuese viable y se encontrase disponible. Pero los obstáculos epistemológicos no sólo devienen de la dificultad de la situación, sino también por encontrarnos inmersos dentro de la misma sociedad que estudiamos y, por lo tanto, teníamos como reto fundamental intentar ser conscientes de nuestros propios miedos y prejuicios para abordar una problemática tan delicada, haciendo nuestro mayor esfuerzo para no reducir nuestros planteamientos a las simplificaciones que suelen darse en los discursos políticos, mediáticos ni de la opinión pública, e incluso, a veces, desde la academia.

Teniendo esa claridad, el punto de partida para la producción de los artículos publicados durante 2016 y 2017 fue un documento denominado como Estado del Arte sobre el fenómeno de las maras o pandillas en El Salvador 2005-2016 (Hernández-Anzora, 2016 y 2017)<sup>1</sup>, el cual contenía una síntesis descriptiva de las principales investigaciones académicas y periodísticas existentes sobre las maras salvadoreñas en la última década, así como de la situación y las condiciones actuales del fenómeno. También contenía una valoración crítica de las principales respuestas estatales al problema desde principios del siglo XXI, para luego plantear líneas o rutas de investigación que pudiesen abonar nuevos insumos para los tomadores de decisión.

Según el documento del estado del arte elaborado para El Salvador, la mayoría de estudios existentes sobre las maras salvadoreñas tratan acerca del surgimiento de las pandillas en California y su llegada a El Salvador y el triángulo norte, así como sobre las causas de su violencia y las respuestas del Estado salvadoreño a este fenómeno. La mayoría coinciden en que las pandillas en El Salvador surgieron y se multiplicaron debido a los siguientes factores: migración y deportación; el reflujo

1 Un documento similar fue elaborado también en Guatemala y Honduras.

del continuum de violencia política y del conflicto armado del siglo XX; políticas de achicamiento del Estado y falta de inversión pública durante las administraciones del partido ARENA, principalmente en la década de los noventas y principios de los años dos mil; un rápido y no planificado crecimiento urbano y demográfico; un sistema judicial débil y con propensión a la corrupción; y, las políticas de combate a las maras aplicadas por diferentes gobiernos de turno (Smuth y Miranda, 1998; Concha, 2001; Santacruz y Concha-Eastman, 2001; Arana, 2005; Cruz, 2005 y 2014; Franco, 2008; Aguilar y Carranza, 2008; Clark, 2009; Martínez y Sanz, 2013; Ribando y Manwaring, 2013; Valencia, 2014).

En dicha exploración se identificó a aquellas entidades e investigadores que han aportado a la comprensión del fenómeno de las pandillas en El Salvador. Entre las instituciones salvadoreñas que más consistentemente en el tiempo han investigado sobre este tema –desde la década de los noventas- contando ya con un amplio repertorio de estudios y seguimiento a la problemática, se encuentra el Instituto de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (IUDOP). El IUDOP ha aportado a la comprensión del problema, con un fuerte elemento cuantitativo, pero también con análisis cualitativos significativos, en los que puede perfectamente distinguirse las variaciones en sus interpretaciones del fenómeno en el tiempo, considerándolo en principio –los noventas- como un fenómeno de violencia juvenil organizada, producto de la exclusión social, hasta lecturas más actuales en donde puede verse cómo ha evolucionado el fenómeno según las respuestas estatales y el paso del tiempo, hasta convertirse en un complejo asunto de crimen organizado, con fuertes raíces sociales y en relación con otro de tipo de organizaciones criminales. El pionero en estos estudios durante mediados de los años noventa, desde el IUDOP, fue el investigador José Miguel Cruz (2005, 2014 y 2017), quien hasta la actualidad sigue investigando el fenómeno desde el extranjero; en su investigación más reciente aplicó encuestas a pandilleros para profundizar en su perfil psicosocial. Otros autores ligados al IUDOP que han investigado sobre el fenómeno son María Santacruz Giralt (2001), Jeannette Aguilar y Marlon Carranza (2008).

Desde el periodismo investigativo, con un fuerte elemento etnográfico

en varias ocasiones, los periodistas de la Sala Negra de El Faro: Carlos Martínez (2013), José Luis Sanz (2013), Roberto Valencia (2014, 2015), entre otros del mismo periódico, han investigado con mucha profundidad el fenómeno. El Faro ha realizado su aporte desde una óptica de periodismo investigativo, con un estilo de crónica, generando lecturas más amplias al acercarse a sus actores principales, así como a sus vivencias diarias en las calles y las cárceles. Otro aporte importante ya no desde el periodismo, pero sí desde la antropología, a través de la etnografía, es el de Juan José Martínez (2013), cuyos estudios permiten un acercamiento a las relaciones del día a día en una comunidad dominada por las pandillas.

Por otra parte, dentro de las instituciones internacionales que también han dado seguimiento al fenómeno se identifica a la Fundación InSight Crime, dedicada al estudio del crimen organizado en Latinoamérica y el Caribe. Dicha entidad ha realizado importantes aportes a la lectura del fenómeno desde una perspectiva menos local, intentando llegar a las conexiones regionales de las pandillas. Los aportes académicos de InSight Crime tienen un cariz más sintético en sus documentos, y – en algunas ocasiones- refuerzan macro relatos pre-establecidos del fenómeno, que no necesariamente aportan nuevos elementos para entender lo imbricado de esta problemática en el país. Sin embargo, es un medio importante para personas con una mirada inicial en el fenómeno, que tengan poco conocimiento de la problemática y del país. Otra institución que ha dado algunos aportes académicos importantes, como el estudio del rol de las mujeres en la pandilla, es Interpeace (2009, 2013).

El programa de El Salvador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) también ha realizado importantes aportes sobre las maras, entre los cuales se pueden mencionar los estudios sobre barras y maras en el país, donde Wim Savenije (2005 y 2009) hace una importante separación histórica de ambos fenómenos, así como un recorrido importante para entender esas organizaciones, expresiones y movimientos de jóvenes en el área de San Salvador existentes previo a la llegada de los primeros líderes de la MS y el Barrio 18. Otro investigador nacional que ha dado seguimiento al fenómeno, visto desde la seguridad pública y con énfasis en una de las importantes

vértebras del fenómeno de las maras, como es el sistema penitenciario, es Luis Enrique Amaya, teniendo varias de sus publicaciones en las revistas académicas de la Universidad Francisco Gavidia (2014, 2015).

Por otra parte, también hay aportes importantes al fenómeno de la Fundación para el Estudio y la Aplicación del Derecho (FESPAD), principalmente en la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI. Su aporte viene desde la perspectiva de la seguridad pública y el derecho penal, con una posición muy crítica sobre las políticas de seguridad y las reformas y legislaciones penales aplicadas a la problemática por los gobiernos de ARENA. Los análisis y estudios de FESPAD mostraban un fuerte sustento en los instrumentos internacionales de derechos humanos y su jurisprudencia, siendo uno de sus principales investigadores el abogado Jaime Martínez (2005, 2010), quien desde 2009 funge como director de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). En los últimos tiempos –a diferencia del período antes señalado–, FESPAD ha publicado poco y de manera no sistemática sobre la problemática de las maras y pandillas. En los últimos años, el Servicio Social Pasionista (SSPAS), desde el ámbito local, ha retomado la investigación sobre las consecuencias de las políticas de seguridad pública y las prácticas de los cuerpos de seguridad en los derechos humanos de la juventud y adolescencia, a través del Observatorio de Derechos Humanos “Rufina Amaya”, siendo su principal investigadora Verónica Reyna (2016, 2017).

Más recientemente, un grupo de investigadores ligados inicialmente al proyecto de investigación sobre violencia y desarrollo del Instituto de Investigación Interdisciplinaria sobre Conflictos y Violencia de la Universidad de Bielefeld, Alemania (IKG), y posteriormente bajo iniciativa de la Fundación Friedrich Ebert, han realizado una profundización sobre la violencia pandilleril desde sus aspectos políticos, culturales y económicos. Willian Carballo (2014, 2016) ha estudiado la influencia del fenómeno pandilleril en lo cultural y lo mediático, José Salguero (2014, 2016) sobre los aspectos económicos relacionados con el funcionamiento y reproducción de las pandillas salvadoreñas, y Marlon Hernández-Anzora (2014, 2015 y 2016) sobre la incursión de las maras en la arena política. Por otra parte, con estudios sobre la violencia hacia la mujer en el marco de la tregua,

pero también sobre los impactos y las implicaciones del marco jurídico utilizado como respuestas al fenómeno de las pandillas, se encuentran los trabajos de Noemy Molina (2014, 2017), y finalmente los de Carlos Iván Orellana (2017) quien hace un análisis sobre la religión como forma de desistencia o salida a la vida criminal pandilleril.

Otros estudios de autores nacionales ligados a la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCAw) que abordan específicamente el abordaje de las pandillas en los medios de comunicación nacionales, principalmente en los medios escritos, sobresalen los de Roxana Martell (2006) y Amparo Marroquín Parducci (2007 y 2014), sosteniendo como uno de sus principales aportes, que el periodismo nacional tiende a reproducir el discurso oficialista sobre las pandillas, en el cual éstas se plantean como el principal enemigo de la seguridad pública, discurso que se ha mantenido en todas las administraciones desde la de Francisco Flores.

Se identifican también importantes aportes de investigadores de universidades extranjeras, principalmente estadounidenses y, en menor cantidad, europeos, principalmente alemanes, que hacen sus tesis de posgrado sobre este problema. Muchos de sus resultados son publicados en revistas y periódicos internacionales, de los cuales lastimosamente se tiene poco conocimiento en el país (buena parte nunca es traducida al español). Entre algunos de esos estudios se encuentra el de la estadounidense Cheryl Clark (2009), publicado en español por la Revista Ciencia Política de la Universidad de El Salvador, que aborda la transformación de la violencia luego de los Acuerdos de Paz, así como la participación y surgimiento de las maras en este contexto; sobresalen también los estudios de Sonja Wolf (2012, 2016) sobre violencia y pandillas en el triángulo norte, especialmente en El Salvador, durante más de una década.

También importantes estudios provenientes de consultores internacionales para gobiernos y otras entidades, como los de Clare Ribando Seelke y Max G. Manwaring (2013). Entre algunos de los estudios realizados por europeos es importante mencionar el desarrollado por Sebastian Huhn (2007) sobre discursos sobre la violencia en países centroamericanos, y el de Huhn con Warnecke-Berger (2017), en el que

abordan comparativamente la historia de violencia en Centroamérica, así como los de las profesoras Heidrun Zinnecker (2007) y Sabine Kurtenbach (2014), quienes han estudiado el desarrollo de la violencia, inseguridad y la juventud en países centroamericanos desde diferentes perspectivas.

Seguramente hay muchos más aportes relevantes que se nos quedaron por fuera. Sin embargo, este fue el mapa que nos sirvió para plantear la necesidad de nuevas líneas o dimensiones de investigación, las que nos permitieron iniciar el trabajo de producción académica. Esas dimensiones o líneas de investigación detectadas en el año 2016 fueron las siguientes:

## 2.1 Dimensión política

Las maras salvadoreñas son cada vez más determinantes en la política real del sistema, además de ser un actor cada vez con mayor relevancia en la administración de poder –ilegal, pero efectivo- en buena parte de las comunidades más pobladas del país. Los actores formales del sistema político, que compiten por el poder a través de elecciones y las reglas del Estado de derecho, han tenido que entablar relaciones a nivel de los territorios y comunidades, pero también en el más alto nivel con los liderazgos de las maras, bien sea para poder ingresar a un determinado territorio durante las campañas electorales, para reducir los homicidios durante algún período o para llevar ciertos programas a las comunidades que éstos controlan.

La capacidad de incidencia política de las maras, cada vez más consciente y deliberada, es un aspecto de este fenómeno que no debe dejarse del lado al momento de analizarse, y que debe ir más allá de si esta capacidad de incidencia es ilegal o antiética, sino más bien, plantear esta incidencia dentro del plano de la realidad política, de su capacidad real de incidir, para luego hacer las valoraciones legales y/o éticas que sean necesarias. Negar las nuevas características del fenómeno desde una visión o sentimiento moral o legal, no cambiará la realidad sobre el poder e interés de incidir en el sistema político que las maras ya tienen. Es por ello que debe seguir profundizándose en esta dimensión, tomando en cuenta las acciones y reacciones provenientes desde las maras, pero

también del Estado, que irán configurando la discusión y dando mayor o menor claridad a las características políticas del fenómeno.

## 2.2 Dimensión económica

La vertiente económica del problema, desde sus causas hasta sus consecuencias, es algo que debe ser mayormente profundizado. El impacto del ejercicio criminal de las maras en la economía local y nacional, principalmente a través de las extorsiones y los homicidios, es algo que debe ser abordado con mayor precisión y profundidad. Las hipótesis que explican su rápido fortalecimiento en el país deben ser analizadas nuevamente de manera crítica: las remesas, la migración, la deportación, la desigualdad en el ingreso, entre otros elementos, deben ser retomadas y relacionadas con factores históricos y culturales.

Por otra parte, se debe analizar las correlaciones entre la asignación de recursos públicos y la efectividad de las políticas de seguridad y rehabilitación aplicadas en los últimos años. Esto con el fin de analizar con mayor profundidad lo atinente a los recursos para el abordaje del problema. Para esto se sugiere utilizar estudios de caso (aplicación de modelos y/o planes nacionales o locales) que nos permitan ver de mejor manera las correlaciones entre la inversión de recursos y los impactos en la problemática. Los casos de los municipios cuyos índices de violencia en algunos delitos han tendido aparentemente a la baja, pueden servir de modelo comparativo con respecto a otros cuyo comportamiento ha sido el del recrudecimiento de la violencia y el aumento de las tasas delictuales.

## 2.3 Dimensión cultural

Los aspectos culturales del fenómeno deben ser tomados muy en cuenta para no caer en un reduccionismo criminalista del problema, que no abona a comprender mejor el fenómeno y ni a tomar mejores decisiones de política pública. El encarcelamiento masivo, el endurecimiento de leyes, los grupos para-estatales de limpieza, entre otras respuestas, que vienen dándose desde finales de los noventas han comprobado que si no se toman en cuenta otros aspectos, como el cultural, las decisiones desde la esfera de lo público pueden terminar agravando la violencia

asociada al fenómeno, lejos de reducirla o evitarla.

La vertiente de los estudios culturales en Latinoamérica abre una posibilidad importante para profundizar sobre el fenómeno, brindándonos otras perspectivas para su explicación, como puede ser la exploración de lo que algunos autores llaman las «prácticas de sentido» (Cairo & Franzé en Iglesias Turrión, 2013:17), que muchas veces pueden ser más determinantes para entender los comportamientos políticos y la opinión pública que las técnicas o marcos teóricos del neoinstitucionalismo que rige alguna parte de la ciencia política (Iglesias Turrión, 2013).

#### 2.4 Dimensión jurídica

La capacidad evolutiva del fenómeno de las maras ha puesto en muchas ocasiones a los juristas y los legisladores en el filo de la navaja con respecto a los marcos jurídicos que deben aplicarse y/o crearse para abordar dicho problema. Durante casi dos décadas, las élites políticas y jurídicas tanto de derecha como de izquierda han intentado solucionar el problema desde los jurídico, lo cual no sólo ha sido ineficiente, sino que también ha llevado a la creación de cuerpos normativos y una serie de reformas que han puesto en crisis los valores sobre los que se cimienta un Estado constitucional de derecho.

El fenómeno de las maras ha enfrentado a políticos y abogados acerca de las respuestas jurídicas que deben darse: más restricción, supresión y/o relativización de principios y derechos versus más garantismo; enfoque de derechos humanos o enfoque de peligrosidad; aumento de penas y más años de prisión o resocialización y derecho penal de última *ratio*, son sólo algunos de los enfrentamientos surgidos. Las reformas anti garantistas y el endurecimiento de penas parecen haber ganado la discusión, sin embargo, éstas no se han traducido en mayor seguridad, y hoy más que nunca la sociedad salvadoreña está perdiendo aceleradamente su libertad y su seguridad. Continuar cediendo sus libertades y garantías difícilmente llevará a las personas a sentirse más seguros, sin embargo la población salvadoreña parece entregarse irreflexivamente a esas opciones (Hernández-Anzora, 2015).

Para 2015, el Estado salvadoreño ya había creado una importante

cantidad de respuestas jurídicas que deben ser estudiadas y analizadas con respecto a la evolución del fenómeno. Respecto a ellas es importante preguntarse ¿han sido útiles? ¿Han sido bien aplicadas? ¿Han modificado el problema y en qué sentidos? ¿Contrarían o están en consonancia con un Estado democrático y constitucional? ¿Representan retrocesos para los avances planteados por los Acuerdos de Paz en materia judicial?, entre otras preguntas que deben investigarse.

### 3. El contenido de este libro

Como lo mencionamos anteriormente, este libro recopila nueve artículos académicos previamente publicados por la FES en los formatos de Análisis y Perspectivas. Sus autores fueron seleccionados por tener un trabajo previo de investigación, desde sus respectivas disciplinas, sobre el fenómeno de las pandillas, todos caracterizados además por intentar ir más allá de los enfoques *securitistas*. De estos nueve artículos originales publicados en línea en la librería de la FES y también en tiraje físico, han resultado finalmente los siete artículos contenidos en dicho libro, ya que dos artículos de Hernández-Anzora (2015 y 2016) sobre la dimensión política de las pandillas salvadoreñas han sido re-elaborados y fusionados como un solo artículo, por ser complementarios. A continuación los artículos originales que dan vida a este libro:

1. Carballo, W. (2016). *Perspectivas culturales de las pandillas: su influencia en la cultura popular-masiva*. Perspectivas No. 14/2016, ISSN: 2413-6603.
2. Hernández-Anzora, M. (2015). *Maras salvadoreñas ¿actores políticos en construcción?* Análisis No. 3/2015, ISSN: 2413-611.
3. Hernández-Anzora, M. (2016). *Las maras después de la tregua: discusión sobre su impacto político*. Perspectivas No. 15/2016, ISSN: 2413-6603.
4. Hernández-Anzora, M. (2017). *Análisis de las narrativas periodísticas sobre las maras en El Salvador*. Análisis No. 15/2017, ISSN: 2413-611.
5. Hernández-Anzora, M. (2016). *Maras salvadoreñas 2005-2016: Estado del arte*. Análisis No. 12/2016, ISSN: 2413-611.
6. Molina, N. (2017). *La respuesta jurídica ante el fenómeno de las*

*pandillas en El Salvador: derecho penal del enemigo versus enfoque de derechos humanos (1992-2016)*. Análisis No. 09/2017, ISSN: 2413-6611.

7. Orellana, C.I. (2017). *La Mara y la Fe: La desistencia pandilleril a través de la religión*. Análisis No. 11/2017, ISSN: 2413-6611.
8. Reyna, V. (2017). *Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016)*. Análisis No. 07/2017, ISSN: 2413-6611
9. Salguero, J. (2016). *¿Extorsión o apalancamiento operativo? Aproximación a la economía pandilleril en El Salvador*. Perspectivas No. 13/2016, ISSN: 2413-6603.

El libro abre con un prólogo de la Doctora Sabine Kurtenbach, dando una importante mirada externa sobre el fenómeno de las pandillas en el país, además de una lectura experta de los contenidos de este libro. A continuación, dos artículos que plasman de manera crítica el contexto histórico del fenómeno, a través de la revisión de las políticas públicas y las legislaciones aplicadas al fenómeno durante más de dos décadas, a cargo de Verónica Reyna y Noemy Molina, respectivamente. En tal sentido, se hace una revisión histórica de lo realizado desde las élites políticas para abordar el fenómeno.

En seguida se incluyen dos escritos que implican a los medios, siendo estos actores sumamente relevantes para la comprensión del fenómeno; primero un artículo que revisa las narrativas sobre las pandillas desde los medios escritos salvadoreños, y luego otro de carácter más amplio, sobre las perspectivas culturales de las pandillas y su influencia en la cultura popular-masiva, a cargo de Marlon Hernández-Anzora y Willian Carballo respectivamente. Ambos artículos tienen como orientador la necesidad de profundizar en los aspectos culturales del fenómeno.

El siguiente artículo se centra en la dimensión económica de las pandillas, al profundizar y racionalizar su viabilidad como organismos económicos, pero también la relación de su quehacer criminal con la economía de las comunidades y del país, a cargo de José Salguero. Después se presenta un escrito sobre las dimensiones y la trascendencia política que ha tomado el fenómeno pandilleril en el país, a cargo de Marlon Hernández-Anzora; para cerrar con un artículo que enfila la

discusión sobre las propuestas de abordaje al fenómeno, al analizar una de las formas más reconocida y aparentemente efectiva de salida o desistencia de los jóvenes pandilleros o mareros, como es la religión, a cargo de Carlos Iván Orellana.

¿Hemos perdido el combate contra las maras? es el nombre de este libro y la pregunta que dejamos a los lectores de este trabajo académico que complejiza la mirada sobre el fenómeno de las pandillas en El Salvador, sin apresurarnos a recetar soluciones, pero urgiendo a conocer mejor el fenómeno para posteriormente brindar mejores insumos para elaborar políticas públicas alternativas que trasciendan las medidas cortoplacistas, violentas, contraproducentes e incluso, en algunos casos, contrarias a la legalidad y los Derechos Humanos, que desde el año 2003 han predominado.

Marlon Hernández-Anzora  
Coordinador académico para El Salvador

## Bibliografía

Aguilar, J. (2007). *Los resultados contraproducentes de las políticas antipandillas*. Revista ECA Núm. 798, Vol. 62, pp. 877-890. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), San Salvador.

Aguilar, J. & Carranza, M. (2008). *Las maras y pandillas como actores ilegales de la región*. Ponencia presentada en el marco del Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, San Salvador.

Amaya, L.E. & Otros (2015). *Reporte de Cárceles en El Salvador*. UFG Editores, Universidad Francisco Gavidia, San Salvador.

Amaya, L.E. & Martínez, J.J. (2014). *Sureños en El Salvador: un acercamiento antropológico a las pandillas de deportados*. Revista Realidad Año 14, Núm. 39, pp. 7-52. Universidad Francisco Gavidia (UFG), San Salvador.

Arana, A. (2005). *How the Street Gangs Took Central America*. Foreign Affairs Newsletter, May-June. Recuperado de: <http://www.foreignaffairs.com/articles/60803/ana-arana/how-the-street-gangs-took-central-america>

Carballo, W. (2014). *The truce and everyday life in a violence free municipality: The case of Santa Tecla*. Violence Research and Development Project Paper, No. 11. Universität Bielefeld, Germany. Recuperado de: <http://www.uni-bielefeld.de/icvr/docs/carballo.pdf>

Carballo, W. (2016). *Perspectivas culturales de las pandillas: su influencia en la cultura popular-masiva*. Perspectivas No. 14/2016, ISSN: 2413-6603. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12976.pdf>

Cawley, M. (2013). *Las mujeres mara: Roles de género en pandillas de Centroamérica*. Insight Crime. Accesible en: <http://es.insightcrime.org/analisis/las-mujeres-mara-roles-de-genero-en-pandillas-de-centroamerica>

Clark, C. (2009). *De la guerra civil a la paz: la historia del permanente conflicto en El Salvador*. Revista Ciencia Política, Año 2 Número 1. Universidad de El Salvador. Recuperado de: <https://www.ues.edu.sv/descargas/numero%20uno/RCP5.pdf>

Cruz, J. M. (2005). *El barrio transnacional: las maras centroamericanas como red*. San Salvador: IUDOP-UCA.

Cruz, J. M. (ed.) (2007). *Factors associated with juvenile gangs in Central America*. En *Street gangs in Central America*. UCA Editores, San Salvador.

Cruz, J. M. (2013). *Dimensión política de la tregua*. Periódico digital El Faro, San Salvador. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201306/opinion/12436/?p=3&ls-art0=10>

Cruz, J. M. (2013). *La incidencia de las pandillas juveniles en la inseguridad de El Salvador*. Revista ECA, Volumen 68 Número 735. El Salvador.

Cruz, J. M. (2014). *La transformación de las maras centroamericanas*. Cuestiones de Sociología, nº 10, 2014. Recuperado de: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a1>

Cruz, J.M. y otros (2017). *La nueva cara de las pandillas callejeras: El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. Centro Kimberly Green para América Latina y el Caribe y el Instituto Jack D. Gordon para Políticas Públicas. Universidad Internacional de la Florida.

Farah, D. (2012). *The Transformation of El Salvador's Gangs into Political Actors*. Center for Strategic and International Studies, Washington, DC.

Franco, C. (2008). *The MS-13 and 18th Street Gangs: Emerging Transnational Gang Threats?* Congressional Research Service, USA. Order Code RL34233. Recuperado de: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34233.pdf>

Hernández-Anzora, M. (2014). *Salvadoran Gangs: political actors in the making*. Violence Research and Development Project Paper, No. 6. Universität Bielefeld, Germany. Recuperado de: <http://www.uni-bielefeld.de/icvr/docs/hernandez.pdf>

Hernández-Anzora, M. (2015). *Maras salvadoreñas ¿actores políticos del siglo XXI?* (pp. 249 – 271). Revista ECA, Volumen 70 Número 741. El Salvador.

Hernández-Anzora, M. (2015). *Un país sin razor*. En Echegoyén, D. (Ed.). El País que viene. San Salvador, El Salvador.

Hernández-Anzora, M. (2015). *Maras salvadoreñas ¿actores políticos en construcción?* Análisis No. 3/2015, ISSN: 2413-611. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12920.pdf>

Hernández-Anzora, M. (2016). *Las maras después de la tregua: discusión sobre su impacto político*. Perspectivas No. 15/2016, ISSN: 2413-6603. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12977.pdf>

Huhn, S. (2008). *Discourses on Violence in Costa Rica, El Salvador, and Nicaragua: Social Perceptions in Everyday Life*. Giga Working Papers: Violence, Power and Security, (81).

Huhn, S., y Warnecke-Berger, H. (2016). *Politics and History of Violence and Crime in Central America*. Palgrave Macmillan US.

Iglesias Turrión, P. (2013). *Maquiavelo frente a la gran pantalla: cine y política*. Editorial Aka, S.A. Madrid, España.

INTERPEACE (2013). *Violentas y violentadas: relaciones de género en las maras Salvatrucha y Barrio 18 del triángulo norte de Centroamérica*. Interpeace Regional Office for Latin America, Ciudad de Guatemala.

INTERPEACE (2009). *Violencia juvenil, maras y pandillas en El Salvador: documento de país*. Alianza Internacional para la Consolidación de la Paz – INTERPEACE, El Salvador.

Kurtenbach, S. (2013). *The 'Happy Outcomes' May Not Come at All – Postwar Violence in Central America*. *Civil War Journal*, 15:sup1, 105-122, DOI: 10.1080/13698249.2013.850884

Manwaring, M.G. (2007). *A contemporary challenge to states sovereignty: gangs and other illicit transnational criminal organizations in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil*. U.S. Army War College, Strategic Studies Institute. Accesible en: <http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA475687>

Martel, R. (2006). *Las maras salvadoreñas: nuevas formas de espanto y control social*. *ECA: Estudios centroamericanos*, (696), 957-979.

Martínez, C. (2014). *Las dos versiones de Nelson Rauda sobre la tregua*. Periódico El Faro, sección Sala Negra. [En línea] 17 de febrero. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201402/noticias/14767/>

Martínez, C. & Sanz, J.L. (2013). *Crónicas negras: el barrio roto*. Sala Negra, El Faro. Editorial Santillana, El Salvador.

Martínez, C. & Sanz, J.L. (2012). *El trabajo de monseñor Colindres y Raúl Mijango era una pieza de mi estrategia*. Periódico El Faro, sección Sala Negra. [En línea] 14 de mayo. Recuperado de: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201205/entrevistas/8541/>

Martínez, C. & Sanz, J.L. (2012). *El origen del odio*. Periódico El Faro, sección Sala Negra. [En línea] 6 de agosto. Recuperado de: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201208/cronicas/9301/>

Martínez, O. (2013). *Making a deal with murderers*. Periódico The New York Times. [En línea] 5 de octubre. Recuperado de: [http://www.nytimes.com/2013/10/06/opinion/sunday/making-a-deal-with-murderers.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2013/10/06/opinion/sunday/making-a-deal-with-murderers.html?_r=1)

Martínez, O. & Others (2012). *Government Negotiates Reduction in Homicides with Gangs (English Version)*. Periódico El Faro. [En línea] 14 de marzo. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/8061/>

Martínez, J.J. (2013). *Ver Oír Callar: en las profundidades de una pandilla salvadoreña*. Editorial AURA. San Salvador, El Salvador.

Martínez Ventura, J. (2005). *Límites democráticos al poder penal: reformas de la seguridad pública y de la justicia penal*. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho-FESPAD. San Salvador, El Salvador.

Martínez Ventura, J. (2010). *Maras en El Salvador y su relación con el crimen organizado transnacional*. Policy Paper No. 31. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert. Bogotá DC, Colombia.

Marroquín Parducci, A. (2007). *Pandillas y prensa en El Salvador: Violencia y medios: Propuesta iberoamericana de periodismo policial*. Mexico City: Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), 75-92.

Marroquín Parducci, A. (2007). *Relatos de jóvenes y pandillas en la prensa escrita de Guatemala, El Salvador y Honduras*. En Rey, G. M. (com). Los relatos periodísticos del crimen: cómo se cuenta el delito en la prensa escrita latinoamericana. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina Friedrich Eber Stiftung, 55-91.

Marroquín Parducci, A. & Monzón, A. V. (2014). *Entre gritos y silencios. La narrativa de la prensa salvadoreña sobre la tregua entre pandillas*. Nueva sociedad. No. 249.

Molina, N. (2014). *No truce no peace for women in El Salvador*. Violence Research and Development Project. Paper No. 7. Universität Bielefeld, Germany. Recuperado de: <http://www.uni-bielefeld.de/icvr/docs/molina.pdf>

Molina, N. (2017). *La respuesta jurídica ante el fenómeno de las pandillas en El Salvador: derecho penal del enemigo versus enfoque de derechos humanos (1992-2016)*. Análisis No. 09/2017, ISSN: 2413-6611. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador.

Orellana, C.I. (2017). *La Mara y la Fe: La desistencia pandilleril a través de la religión*. Análisis No. 11/2017, ISSN: 2413-6611. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador.

Reyna, V. (2016). *Inseguridad y Violencia en El Salvador, El impacto en los derechos de adolescentes y jóvenes del municipio de Mejicanos*. Observatorio de Derechos Humanos Rufina Amaya, Servicio Social Pasionista (SPASS). Mejicanos, El Salvador. Recuperado de: <http://sspas.org.sv/wp-content/uploads/2017/01/SSPAS-2017-Inseguridad-y-violencia-en-El-Salvador.pdf>

Reyna, V. (2017). *Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016)*. Análisis No. 07/2017, ISSN: 2413-6611. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador.

Ribando, C. (2013). *Gangs in Central America*. Congressional Research Service. Washington, DC.

Santacruz, M. L. y Concha-Eastman, A. (2001). *Barrio adentro. La solidaridad violenta de la las pandillas*. San Salvador: IUDOP-UCA/OPS.

Salguero, J (2014). *A Tale of Two Cities: Violent and Non Violent Neighborhoods within the Metropolitan Area of San Salvador*. Violence Research and Development Project Paper, No. 5. Universität Bielefeld, Germany. Recuperado de: <http://www.uni-bielefeld.de/icvr/docs/salguero.pdf>

Salguero, J. (2016). *¿Extorsión o apalancamiento operativo? Aproximación a la economía pandilleril en El Salvador*. Perspectivas No. 13/2016, ISSN: 2413-6603. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12975.pdf>

Savenije, W. (2009). *Maras y barras: pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica*. FLACSO-Programa El Salvador.

Savenije, W. & Beltrán, M.A. (2005). *Maras y barras: violencia estudiantil en el área metropolitana de San Salvador*. FLACSO – Programa El Salvador.

Smutt, M. & Miranda, J. (1998). *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. UNICEF– FLACSO Programa El Salvador.

Wolf, S. (2009). *El control de pandillas en la relación El Salvador-Estados Unidos*. Foreign Affairs Latinoamérica, 9(4), 85-96.

Valencia, R. (2014). *Mara*. El Faro, sección Sala Negra. [En línea] 10 de agosto. Recuperado de: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201408/bitacora/15803>

Valencia, R. (2015). *Entrevista a profundidad con Roberto Valencia*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador. 19 de octubre de 2015. No publicada.

Verdú, P.L. (1971). *Principios de Ciencia Política*. Editoriales Tecnos, Madrid.

Ward, T. W. (2012). *Gangsters without Borders: an ethnography of a Salvadoran Street Gang*. New York, NY: Oxford University Press.

Zinecker, H. (2007). *From exodus to exitus: causes of post-war violence in El Salvador*. Peace Research Institute Frankfurt (PRIF) N° 80. Frankfurt am Main, Germany.

## **Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas (1994-2016)**

**Verónica Reyna**

- *La evolución de las pandillas no solo es resultado de la tregua de 2012, como comúnmente se ha planteado, sino de cada decisión política que se ha ejecutado, o dejado de ejecutar, para su abordaje. La manera en que las pandillas son entendidas desde la administración pública, es decir, el diagnóstico que los gobiernos han hecho de sus orígenes, sus dinámicas y la transformación de estas durante este periodo, ha incidido en las decisiones políticas y, por tanto, en las políticas públicas de seguridad que se han diseñado e implementado en torno a estas estructuras.*
- *La forma en que los gobiernos de El Salvador han abordado el fenómeno de las pandillas, al menos durante el periodo de estudio, se ha caracterizado por el énfasis represivo y penal, así como por la desatención de una apuesta que priorice la prevención como estrategia integral y de largo plazo, la promoción del estigma que ha repercutido en la limitación de acciones de rehabilitación y reinserción, la utilización populista del tema para obtener réditos electorales y la poca previsión en relación al impacto de las acciones desarrolladas en la evolución y la transformación de las pandillas.*
- *La incapacidad institucional para dar respuesta efectiva a los diversos problemas de seguridad del país, así como la utilización del tema desde los intereses políticos-partidarios, representa el elemento de mayor gravedad al examinar las políticas de seguridad diseñadas e implementadas por los gobiernos de este período. Tras la revisión de las decisiones políticas de los gobiernos de estos últimos 22 años, se logra evidenciar la ausencia de políticas de seguridad que buscaran resolver los problemas estructurales que generan la conformación de las pandillas y su participación social desde la criminalidad y la violencia en el país, siendo las administraciones públicas las principales voces que han contribuido a imposibilitar un abordaje distinto al represivo.*

- *El presente artículo intenta hacer un recorrido de las decisiones políticas de los gobiernos entre el periodo de 1994 a 2016 en relación a las pandillas, es decir, desde Armando Calderón Sol (1994-1999) hasta Salvador Sánchez Cerén (2014-2016), tratando de identificar los elementos que han caracterizado sus políticas de seguridad para el abordaje de las pandillas y la respuesta de estas ante ellas.*

## **Introducción**

Para la sociedad salvadoreña las pandillas se han convertido en uno de los principales actores de la criminalidad y la violencia en el país, su participación en el crimen resulta innegable ante las diversas modalidades en que la población se ve afectada por ellas en los territorios donde estas tienen presencia y dominio. Sin embargo, las pandillas no siempre representaron las estructuras criminales en las que ahora el gobierno invierte la mayor parte de sus esfuerzos en seguridad. La existencia de las pandillas puede mapearse en El Salvador incluso desde los años cincuenta, cuando eran conformadas por estudiantes de colegios privados del país (Smutt & Miranda, 1998). Aunque el supuesto surgimiento de estas se identifica con mayor claridad en la década de los años noventa, los pequeños grupos de barrios y comunidades de esa época se encuentran ahora muy lejos de las estructuras que dominan en la actualidad los territorios, sobre todo en relación a la violencia y la complejidad que representan, aunque paradójicamente estas sigan siendo conformadas por adolescentes y jóvenes por las mismas razones que les motivan desde hace más de veinte años (Cruz & Fonseca, 2016).

Los gobiernos de El Salvador han ensayado diversas estrategias de abordaje, delineadas en sus políticas de seguridad, con las que han intentado dar algún tipo de respuesta a un fenómeno complejo y de causas diversas. Aunque los Planes de Mano Dura han representado una de las políticas más discutidas y estudiadas en el país, los enfoques represivos se han desarrollado también bajo otros nombres menos controversiales, pero que basan su apuesta política en el combate directo a las pandillas, creando y consolidando en el imaginario social un enemigo común que

debe ser eliminado. Frente al enfoque represivo común en todos los gobiernos, la tregua implicó una forma quizá novedosa de abordar a las pandillas, pero que en el fondo seguía padeciendo los mismos errores que las políticas *manoduristas*: el desinterés por afrontar las causas estructurales de la violencia y la criminalidad.

Es en este marco que se plantea la necesidad de realizar una revisión de las apuestas políticas gubernamentales en torno a las pandillas durante los últimos 22 años en el país. Esto implica no solo una revisión documental de los planes de gobierno, las políticas públicas de seguridad y los planes y estrategias que durante este periodo se han desarrollado para atender los problemas asociados a las pandillas, sino también lograr hacer una lectura de lo que los gobiernos decidieron no hacer ante ellas. El presente artículo intenta hacer un recorrido de las decisiones políticas de los gobiernos entre el período de 1994 a 2016 en relación a las pandillas, es decir, desde Armando Calderón Sol (1994-1999) hasta Salvador Sánchez Cerén (2014-2016), tratando de identificar los elementos que han caracterizado sus políticas de seguridad para el abordaje de las pandillas y la respuesta de estas ante ellas.

## **1. Precisiones conceptuales sobre políticas públicas y políticas de seguridad**

La forma de hacer política desde las administraciones públicas es traducida, y medida, generalmente por las políticas desarrolladas ante las problemáticas más urgentes o las priorizadas por los gobiernos de turno. Al examinar la forma de hacer política de los gobiernos salvadoreños durante los últimos 22 años en el tema de seguridad es imprescindible identificar el enfoque en que basaron la priorización de la agenda gubernamental, así como la forma en que desarrollaron su intervención para reducir los efectos de una problemática específica, en este caso los que se vinculan a la seguridad interna del país. En este sentido, la explicación o el diagnóstico del problema priorizado, las decisiones políticas desarrolladas por estas administraciones y la forma en que se llevaron a cabo las acciones propuestas determinan los posibles resultados y las metas que fueron trazadas en ese camino.

Para guiar el análisis se retomarán algunas propuestas teóricas referentes a las políticas públicas que permitan profundizar sobre las características de una determinada acción vinculada a un poder público. Al respecto, James E. Anderson (1990) identifica las políticas públicas como *“una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta (...) y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios”*. Claramente las políticas públicas responden a un contexto, a una afectación social, por lo tanto, se infiere que una de sus principales características es que favorece y presta un bien social, dirigida a solventar problemáticas generalizadas.

Sin embargo, interesa señalar que una política pública responde a una postura gubernamental frente a un situación social, sea que esta respuesta se convierta en una acción concreta o que el cuerpo político revestido de poder público se defina por no ejercer una acción, como se establece por Thomas R. Dye, en el Manual de Ciencias Políticas, una política pública también puede definirse como *“todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (...) “debido a que el no actuar también se considera paradójicamente en determinadas ocasiones como actuar del poder público”*.

Algunos autores plantean que, aunque las políticas públicas son decisiones de actores gubernamentales, no se debe perder de vista el carácter social y la búsqueda de fortalecimiento de capacidades, resolución de problemáticas sociales y de bien común y que, por tanto, son procesos que responden a una interconexión entre sociedad civil y actores públicos. González Tachiquín (2009), afirma:

“Implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos así como a la obtención de mayores niveles de bienestar social resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados” (Tachiquín, 2009, pág. 15).

Hasta aquí se reconoce que las políticas públicas son caracterizadas por una serie de elementos que se encuentran en el medio entre la acción (u omisión) y el actor público, buscan la resolución a una problemática social y, por ende, un bien común, además son una postura gubernamental que puede traducirse o no en una acción, e implica una articulación entre sociedad civil y poder público, reconociendo con esto que las decisiones no solo implicarán la participación exclusiva de los actores públicos.

En este marco conviene hacer un análisis sobre los enfoques respecto a la implementación de las políticas públicas, siendo uno de los principales retos en el ejercicio de las políticas públicas los intereses que, como ya identificamos, deberían corresponder a las problemáticas sociales; sin embargo, en la práctica las acciones gubernamentales están marcadas por tintes, paradigmas y enfoques tan diversos, según sea la condición social y política. Sobre ello, González Tachiquín organiza estos enfoques en tres líneas:

Uno de estos enfoques es (...) el Policy Analysis, el cual se centra en hallar la solución óptima a cada problema público, mediante esquemas analíticos. Un segundo enfoque lo constituye el incrementalismo, cuyo argumento central es que las decisiones se adoptan bajo esquemas pragmáticos que buscan “salir del paso” (Lindblom, 1959), más que obtener una solución global, es un enfoque que renuncia a la racionalidad en la toma de decisiones. Una tercera opción de estudio es la escuela del Public Choice, la cual sostiene que el mundo de la política no tiene reglas diferentes al de la economía, por lo que en el terreno de la actividad pública los actores se atienen al principio de utilidad (cada lado busca sacar su propia ventaja) y actúan como lo hacen en el mercado los empresarios y consumidores (Tachiquín, 2009, pág. 16).

De acuerdo a este autor, el primero de estos enfoques establece que las políticas son el resultado de la acción de las élites y de la estructura del sistema político. En ese sentido, es la definición de estas élites políticas las que definen los procesos decisionales del accionar político. Así, se infiere que los enfoques más apegados a la participación y la articulación de los diferentes actores sociales, y que tengan a su base

un diagnóstico agudo de la realidad, proyectará la obtención de mejores resultados en todo el ciclo de las políticas públicas.

De esta manera, el diseño y, sobre todo, la implementación de la política pública representarán la materialización de los enfoques en la toma de decisiones políticas respecto al abordaje de una problemática. El entendimiento del problema a abordar y la posición que ante esto se establezca desde la administración pública determinarán, en este caso, las respuestas gubernamentales ante la situación de inseguridad y violencia del país, específicamente en relación al accionar de las pandillas como parte de criminalidad vigente en El Salvador.

### **1.1 Políticas públicas de seguridad: prevención y control**

Al hablar de políticas públicas de seguridad algunos autores establecen dos perspectivas fundamentales para su abordaje, generalmente orientados al control de la violencia y a la prevención de la misma. Estos dos enfoques no son necesariamente antagónicos, donde el primero dirige sus acciones a controlar la violencia, apoyado por la criminología y la perspectiva judicial y, el segundo, hace referencia a las acciones dirigidas a prevenir la violencia, y tiene sus raíces en la epidemiología y la salud pública (Romero, 2004).

Las prácticas preventivas están dirigidas al abordaje de las causas sociales, por lo que su carácter temporal se dilata en resultado de mediano y largo plazo e implica un análisis de las múltiples causas de la violencia. Por ende, las acciones desde esta perspectiva implicarán una integralidad y un abordaje que promueva la incorporación del tejido social de forma amplia. El enfoque preventivo focaliza según la complejidad de cada situación, lo cual impregna de flexibilidad al enfoque. Además, su intervención se estratifica en prevención primaria, secundaria y terciaria. La prevención primaria se dirige al abordaje de la población en general, la secundaria a los grupos que reúnen las condiciones multicausales propicias, considerados como grupos en situación de vulnerabilidad, y la prevención terciaria es dirigida a quienes están implicados en el fenómeno, ya sea cómo víctimas o victimarios.

Las acciones de control, por otro lado, están cimentadas en la lógica del castigo, con lo cual se busca amedrentar la comisión del delito, “estas políticas se orientan casi exclusivamente a anular la posible comisión de delitos, recurriendo a medidas estrictas técnicas, como sistemas de vigilancia y mecanismos de seguridad. Las políticas de control pueden dividirse a su vez en aquellas que utilizan las acciones policíaca, legislativa y penitenciaria” (Romero, 2004).

Los conceptos desarrollados referentes a la seguridad pública, es decir, desde el enfoque de control, están vinculados a señalar un estado de orden, paz, tranquilidad, de carácter individual y colectivo, esta concepción de seguridad implica la generación de condiciones que permitan disminuir los riesgos y las amenazas. El concepto de seguridad pública ha evolucionado en función de lo que se entiende por amenaza, es decir, de acuerdo a los contextos y las problemáticas a las que los gobiernos debían enfrentarse.

Por otra parte, la seguridad es percibida distinta según edad, sexo, posición social, ubicación geográfica, entre otros factores. La complejidad de las condiciones sociales, el entramado de relaciones, la diversidad de fenómenos y situaciones, pueden ser avasallante al momento de abordar desde las políticas públicas el tema de seguridad. Algunas autoras plantean que “el sistema democrático representa una herramienta útil para oponernos al abuso de poder contra personas o grupos. Este enfoque, que sitúa las diferentes violencias (...) como *abuso de poder*, abre una mirada diferente acerca de los protagonistas de la inseguridad (...) y, por ende, de las políticas de seguridad” (Laub, 2007).

El reconocimiento de una propuesta de seguridad basada en los derechos humanos y la democracia implica el reconocimiento de la “existencia del conflicto social como parte de la dinámica de los grupos humanos. En función de ese proceso, la cuestión de la seguridad parece relacionada con las teorías de abuso de poder y, en ese sentido, las demandas de seguridad implican el cese de alguna forma de abuso de poder” (Laub, 2007). Desde este enfoque la criminalidad deja de ser el centro del tema de seguridad y se integran otras demandas sociales como parte de la seguridad. Para Claudia Laub la seguridad debe

reconocerse como un bien común y un derecho humano, lo que implica que debe ser garantizada por una autoridad pública, pero debe asumirse como una responsabilidad colectiva.

De acuerdo a Dennis Rodgers, el concepto de seguridad ciudadana tomó fuerza en Latinoamérica a finales de la década de los años noventa al observarse un cambio en la naturaleza de las problemáticas de seguridad, ya no vinculadas a las amenazas al Estado o los gobiernos, sino más bien en relación al aumento de la criminalidad y la inseguridad (Rodgers, 2013).

En ese sentido, el término seguridad ciudadana puso énfasis en la protección de los ciudadanos y orientó a que los Estados dirigieran sus esfuerzos en proteger la integridad física, el patrimonio y otros derechos individuales de la ciudadanía. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por ejemplo, define la seguridad ciudadana como “la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros” (Peetz & Huhn, 2008). Sin embargo, para Peetz y Huhn (2008) la crítica más fuerte a las llamadas políticas de seguridad ciudadana recae justamente en la forma en que se separa a la ciudadanía de las personas que cometen delitos e, incluso, de poblaciones estigmatizadas.

Dependiendo de cada país, los grupos definidos como peligrosos para ‘los ciudadanos’ pueden ser, por ejemplo, jóvenes de barrios populares, drogadictos, grupos étnicos o inmigrantes. Las personas pertenecientes a esos grupos se convierten, por lo tanto, en una especie de ‘no-ciudadanos’, porque implícitamente las políticas de ‘seguridad ciudadana’ las excluyen. A esas personas el Estado no les brinda protección. Es más, en el contexto de las políticas de seguridad ciudadana muchas veces se irrespetan los derechos humanos o civiles de los que, al parecer, el Estado no considera ciudadanos; y eso se justifica con la supuesta protección de ‘los ciudadanos’.

Aunque la seguridad ciudadana se ha planteado como la orientada a la protección de las personas y sus bienes frente a las acciones violentas, agresiones o situaciones de peligro, el establecimiento meramente

teórico en el marco de este enfoque no garantizará que el ejercicio político no se desarrolle al margen de esta concepción, por el contrario, la aplicación de políticas de seguridad ciudadana puede incluso motivar la segregación y la discriminación de acuerdo a factores como la pobreza o la estigmatización, generando condiciones desiguales a la población en términos de seguridad ante el Estado.

## **2. Políticas y estrategias de seguridad: 1994-2016**

### **2.1 Administración de Armando Calderón Sol (1994-1999)**

#### **2.1.1 La delincuencia como nuevo problema en El Salvador**

En 1994 Armando Calderón Sol asumió la presidencia de El Salvador, un país que vivía todavía la reciente firma de la paz política, y que asumía lentamente una nueva etapa de desarrollo democrático, económico y político. Los retos no eran mínimos y los avances ocurridos durante el período de Alfredo Cristiani (1989-1994) no eran profundos, pero sí significativos. Sin embargo, luego de finalizado el período de guerra, según el IUDOP en la Encuesta sobre el primer año de gobierno de Armando Calderón Sol, la población salvadoreña reorientó sus preocupaciones hacia la delincuencia y la economía del país, como los principales problemas del país. La violencia, enraizada en la sociedad salvadoreña, luego de 12 años de conflicto armado, la incipiente institucionalidad y la impunidad ante el crimen hizo que el país exigiera mayor atención hacia el problema de la delincuencia y a la violencia que la población parecía seguir sufriendo ahora en una etapa de paz.

Aunque los registros sobre criminalidad durante el período de la administración de Calderón Sol no cuentan con la confiabilidad suficiente, durante los años de 1994 a 1996 el país presentó una alta tasa de homicidios, llegando a 138.9 por cada 100 mil habitantes en 1995, según datos de la Fiscalía General de la República.

**Cuadro 1. Número y tasa de homicidios de 1994-1996**

Año	1994	1995	1996
Homicidios	7,673	7,877	6,792
Tasas x 100 mil habitantes	138.2	138.9	117.4

Fuente: La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores. IUDOP, 1998.

A través de un monitoreo de prensa realizado en 1996, se registraba que la causa más frecuente de homicidios era la delincuencia común, con 26.1%; a este le seguía un 12.4% de muertes intencionales por problemas de convivencia social y un 8% de homicidios por riñas callejeras entre pandillas. La mayor parte de los homicidios, un 42.3 por ciento, no logró determinarse (IUDOP, 1998). Por otro lado, durante este período la población adolescente y joven constituía un buen porcentaje de las víctimas de homicidio, principalmente los hombres entre 16 y 30 años de edad, según un estudio sobre la violencia en el Área Metropolitana de San Salvador.

De acuerdo a datos de victimización registrados por el IUDOP, entre un 29 y 39 por ciento de familias salvadoreñas manifestaron haber sufrido un asalto a mano armada entre los años de 1993 y 1996 (IUDOP, 1998). En estos casos, al no contar con un registro confiable desde las instituciones, como la Policía Nacional Civil y la Fiscalía General de la República, y debido a la baja confianza que la población manifestaba para realizar una denuncia, los delitos contra la propiedad solo puede ser estimada con mayor precisión a través de encuestas de victimización que realizó el IUDOP durante esos años.

El sistema de valores y normas heredados del conflicto armado interno, que legitimaron el uso de la violencia para lograr un propósito, así como el lento proceso de conformación de la Policía Nacional Civil, su limitado alcance y presencia nacional y su insuficiente preparación técnica y escaso equipamiento, fueron algunas de las razones por las que la delincuencia se transformó en uno de los principales problemas de la población salvadoreña. La violencia homicida pareciera vincularse más a los graves problemas de convivencia y a la práctica de la violencia como herramienta ante los conflictos. Los delitos contra la propiedad se observan relacionados a la alta cantidad de armas en circulación, legal o ilegalmente, en el territorio nacional, vinculada a la debilidad

institucional tanto de la PNC como del Órgano Judicial (IUDOP, 1998). Los Acuerdos de Paz permitieron generar avances significativos en el desarrollo político del país a través de la inclusión de los sectores en conflicto a un sistema democrático, además de la creación de instituciones claves para el abordaje del problema de la inseguridad y la criminalidad; pero los cambios socio-económicos no lograron el mismo nivel de avance, sino al contrario, se mantuvo un sistema excluyente que no permitió integrar a toda la población en el desarrollo económico, persistiendo las causas estructurales que llevaron al conflicto.

### 2.1.2 La política de seguridad

De acuerdo a su Plan de Gobierno Republicano Nacionalista (1994-1999), la política de seguridad planteada por Calderón Sol al inicio de su mandato se delineó en su Plan de Fortalecimiento del Estado de Derecho y de Seguridad Pública, el cual enmarcaba dos áreas de acción: la administración de la justicia y la seguridad ciudadana. Dentro de sus grandes objetivos, este Plan buscaba asegurar el orden social y garantizar el goce de los derechos fundamentales de las personas, fortalecer el orden jurídico, mejorar la administración de la justicia y resguardar la paz.

Dentro de las acciones más representativas del área de administración de justicia, integrado a su plan de gobierno, se encontraba impulsar la reforma al Código Penal y Procesal Penal, así como la Ley Penitenciaria, recomendaciones presentadas en el Informe de la Comisión de la Verdad en 1993. Sin embargo, aunque el proceso de reforma se inició durante el periodo de Calderón, fue hasta el final de este, en 1998, que entraron en vigencia las reformas realizadas. Por otro lado, la propuesta gubernamental pretendía fortalecer a la Fiscalía General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República, así como apoyar la formación judicial y al Consejo Nacional de la Judicatura.

Por Decreto Ejecutivo de Alfredo Cristiani se crea en 1994 el Viceministerio de Seguridad Pública, adscrito al Ministerio del Interior y de Seguridad Pública. Sin embargo, en mayo de 1995, ya en la administración de Calderón Sol, este Viceministerio de Seguridad

Pública se convierte en el Ministerio de Seguridad Pública ante el auge delincencial que vive el país. A continuación se resumen las líneas principales desarrolladas por la administración de Calderón Sol en torno a la represión del delito, la prevención y la rehabilitación y la reinserción.

### 2.1.3 Represión del delito

En el marco del área de seguridad pública, Calderón Sol buscó fortalecer una de las principales instituciones de seguridad surgidas a partir de la firma de los Acuerdos de Paz: la Policía Nacional Civil (PNC). En 1995 el gobierno de Calderón Sol avanzó en la creación de normativa legal que regiría a la nueva Policía Nacional Civil, entre ella el Reglamento Disciplinario de la PNC y el Reglamento de la Inspectoría General de la PNC. Además, en 1996, se aprueba en la Asamblea Legislativa la Ley de la Carrera Policial. Su gobierno también buscó fortalecer la Academia Nacional de Seguridad Pública, logrando incrementar el número de policías durante su período.

Sin embargo, el despliegue apresurado de la PNC a finales de 1994 no le permitió a ésta lograr un efectivo control territorial, gracias al bajo número de sus integrantes a esa fecha. Además, las injerencias y el manejo político del nuevo Ministerio de Seguridad Pública sobre la institución policial, no permitió la coordinación y la articulación necesarias entre las instituciones a cargo de la seguridad pública, debido a la desconfianza por parte de sectores gubernamentales hacia los elementos que no provenían de los antiguos cuerpos de seguridad pública. Los controles internos de la PNC también fueron afectados por la desconfianza de quienes pudieran componerlos, evitando fortalecer estos mecanismos de vigilancia que buscaban regular la actuación policial (Cóbar, 2007), y generándose en el mismo año fuertes señalamientos sobre la posible participación de la PNC en graves violaciones a derechos humanos (Macías, 1996).

En enero de 1996 se crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) como una entidad a cargo de la generación de estudios y análisis de la situación de seguridad pública, con el fin de elaborar políticas, estrategias y proponer reformas legales en materia de

seguridad pública. Sin embargo, las propuestas generadas por el CNSP tuvieron un reducido impacto en las instituciones y en las estrategias desarrolladas para enfrentar la situación de violencia y delincuencia (Cóbar, 2007).

En marzo de 1996, por iniciativa de ley del presidente Calderón Sol, se aprueba en la Asamblea Legislativa la Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado. Esta ley busca frenar la ola de violencia y criminalidad que vive el país a través de la creación de algunas medidas extraordinarias que impactaran en la comisión de delitos, y se establece también como el precedente más concreto de regulación penal ante el problema de las pandillas. La Ley de Emergencia buscaba hacer más eficiente la investigación y la judicialización de los delitos más graves, así como determinar sanciones más severas ante estos. Además, entre los elementos más controvertidos, facultaba juzgar a adolescentes como personas adultas y establecer el internamiento como medida preferente ante la comisión de delitos (Fuentes, 2015).

Ante esta ley se propusieron varias demandas de inconstitucionalidad, entre ellas una presentada por la que en ese entonces era la Procuradora de Derechos Humanos, Victoria de Avilés, donde se criticaba el incremento de penas en delitos ya normados por el Código Penal, el establecimiento del delito de agrupaciones delictivas -entendido como la penalización de la sola pertenencia a agrupaciones u organizaciones que tuvieran por objeto cometer delitos-, la imposibilidad de excarcelación y de la suspensión de penas, así como la suspensión provisional y parcial de la Ley del Menor Infractor, entre otras medidas; provocando en 1997 la declaración de inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley a partir de la sentencia 15-96 de la Sala de lo Constitucional. La Ley tuvo vigencia de dos años y, de acuerdo al IUDOP (Fuentes, 2015), tuvo cierta aceptación de la población al verla como una normativa necesaria para el combate de la delincuencia.

Aunque se dijo que la Ley de Emergencia respondía a la delincuencia y el crimen organizado, el delito de agrupaciones ilícitas, así como las disposiciones sobre el tratamiento de adolescentes vinculados a la comisión de delitos, eran acciones dirigidas a la población adolescente y joven que integraba a las pandillas.

#### 2.1.4 Prevención de la violencia

En su línea de Programas de Apoyo Social para la Superación Humana, de su Plan de Desarrollo Social, Calderón Sol integra algunas acciones dirigidas a la población joven con el fin de potenciar su desarrollo personal y como medida preventiva a la participación de la juventud en la delincuencia. Dentro de este, el Área de Juventud y Deportes recoge las iniciativas planteadas por su plan de gobierno y establece, entre algunas de sus líneas de trabajo prioritarias, la creación de polígonos industriales para brindar guía espiritual, formación moral y capacitación a jóvenes de escasos recursos y en situación de alto riesgo; además, plantea establecer mecanismos de coordinación con el sector privado para financiar la construcción de complejos deportivos y establecer escuelas infanto-juveniles de fútbol y baloncesto en cada departamento del país. Finalmente, propone fortalecer el sistema de becas hacia la población estudiantil de nivel medio técnico y superior y desarrollar un programa de estímulo y aprendizaje no formal para la niñez y la juventud a través de las instituciones no gubernamentales.

Las acciones delineadas por el Plan de Gobierno de Calderón Sol que pretenden brindar atención a la población joven, se orientan fundamentalmente en el desarrollo del deporte y no en la construcción de condiciones reales de desarrollo personal y humano. Este énfasis en el deporte al abordar a la población juvenil es un elemento marcado de la política de Calderón, pero que se ha mantenido en los gobiernos posteriores. La ausencia de políticas integrales de atención a la juventud y el desinterés en la misma ha implicado profundos procesos de exclusión social y marginalización, donde la juventud es vista excepcionalmente como deportistas o futura mano de obra para la empresa privada. A ello se suma la concepción fundamentalista de que la ausencia de valores y la desprotección de la familia, entendida como el eje central de la formación en estos, representan las principales causas de los problemas que puede presentar este sector de la sociedad.

#### 2.1.5 Rehabilitación y reinserción

De acuerdo al Plan de Gobierno de Calderón Sol, éste prometió impulsar una ley especial para el tratamiento de *la conducta antisocial*

*de los menores* y desarrollar programas de readaptación social, a través de la creación de un Centro de Reeducción Integral. Así, en mayo de 1995, se inauguró el Centro de Inserción Social Sendero de Libertad como una iniciativa de rehabilitación y reinserción de menores de 18 años en conflicto con la ley. Esta iniciativa fue adjudicada al Instituto Salvadoreño de Protección al Menor y pretendió conformarse como un modelo de rehabilitación y reinserción en el país.

Aunque en el Centro Sendero de Libertad no se pretendía brindar atención a adolescentes integrantes de pandillas, en su implementación su área de trabajo fue modificada y tuvo que hacer frente a la atención de adolescentes que respondían a distintos tipos de vinculación con el delito y con estas estructuras pandilleriles. La capacidad del Centro fue rápidamente sobrepasada y, al no respetar los criterios de ingreso, el personal del Centro fue perdiendo capacidad de atención pero también de control del mismo.

Durante la administración de Calderón Sol las pandillas se convierten en nuevos actores dentro del amplio problema de delincuencia y violencia social que sufre el país. Aunque la población empieza a llamar la atención sobre el accionar de estos grupos en sus comunidades, vinculándoles de manera puntual a los hechos delictivos que ocurren en estos espacios, su protagonismo se mantiene en un ámbito local y de bajo impacto. La violencia y la participación en el delito que estos grupos empiezan a mostrar no generan acciones específicas de atención a las pandillas por parte del gobierno de Calderón Sol. Sin embargo, su respuesta gubernamental ante el gran problema social de delincuencia inició una tendencia que se ha mantenido en el tiempo: abordar un problema social desde el combate penal.

Las pandillas que integraron la dinámica de delincuencia que vivía El Salvador en los noventas respondían a problemas sociales que no habían sido atendidos, y que incluso se profundizaron, como la exclusión social y económica, así como la marginalización de grupos poblacionales, en este caso, la juventud. La política de Calderón Sol buscó enfocarse en el desarrollo económico del país, principalmente a través de la privatización de los servicios y la generación de beneficios para la inversión de la gran empresa; este énfasis no incluyó la mejora

en las condiciones de las poblaciones empobrecidas y desatendió una juventud que intentaba construir su identidad en un marco de postguerra.

#### 2.1.6 Las pandillas como nuevos actores de la criminalidad

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador la delincuencia se colocó dentro de las problemáticas centrales para un país de postguerra. Uno de los primeros indicios sobre las pandillas fue registrado en 1993 donde, de acuerdo a datos de la Fiscalía General de la República (FGR), se contabilizaban al menos 236 pandillas, con presencia principalmente en zonas urbanas de la capital. En ese mismo año, el IUDOP también indicó que un 46.9% de la población adulta urbana, a nivel nacional, señalaban que habían maras o pandillas en su comunidad (IUDOP, 1993); sin embargo, la naturaleza de estas era distinta a la ahora conocida.

Marcela Smutt y Lisette Miranda (1998) realizaron uno de los primeros estudios sobre las pandillas en El Salvador, con el fin de entender su naturaleza y proponer líneas de acción ante el fenómeno. Las autoras indican que para la década de los noventa las pandillas podían entenderse como agrupaciones intermedias entre grupos de amigos y bandas, entendidas estas últimas como agrupaciones estructuradas alrededor del ejercicio de la violencia criminal. Las pandillas ejercían violencia pero no como un fin último, centrando mayormente sus actividades y roles en afianzar el sentido territorial. Sin embargo, en el transcurso de los años noventa, las pandillas en El Salvador recibieron una fuerte influencia de las pandillas originadas en Los Ángeles, Estados Unidos, principalmente de la Mara Salvatrucha (MS 13) y el Barrio 18. Esta influencia fue provocada por la deportación de inmigrantes salvadoreños que pertenecían a estas estructuras que generaron una transculturación con las existentes en el país. Este proceso, sin embargo, se realizó en un contexto que facilitó su desarrollo y transformación. El país se encontraba viviendo un momento de transición política y reconstrucción social y económica luego de 12 años de conflicto armado interno, sin embargo, el impacto de la violencia y la utilización de esta como herramienta para lograr un objetivo se mantenía inmersa en la población. Los problemas económicos y la delincuencia, que la gente adjudicaba a la falta de empleo, eran los principales problemas del país.

Estas condiciones en las que surgieron y se desarrollaron las pandillas de los noventas provocaron rápidamente que a nivel comunitario estas empezaran a participar de la delincuencia común, y que eso llevara a la población a integrarlas como parte del problema de delincuencia que le aquejaba. No obstante, de acuerdo a datos consolidados del IUDOP (Ovallos, 2015), durante la década de los noventas las pandillas no fueron percibidas por la población como uno de los principales problemas del país, si no, más bien, era el problema de la delincuencia, que no necesariamente era vinculada a estas agrupaciones, el que se centraba como su mayor preocupación.

No obstante, durante 1995 se registra una fuerte actividad policial dirigida a la contención de las pandillas, muchas veces desde la intimidación y una actuación policial irregular, lo cual generó aversión hacia los jóvenes involucrados en ellas. Al mismo tiempo reaparecieron estructuras paramilitares y grupos de exterminio que, entre otras acciones, provocaron el asesinato de algunos pandilleros (Smutt & Miranda, 1998). La Sombra Negra, que operó principalmente en San Miguel, fue uno de los grupos de exterminio con mayor impacto mediático en el país. Esta estructura fue desmontada en 1995, a través de la Operación Ogro, e involucró la captura e investigación de agentes de la Policía Nacional Civil, entre ellos a César Valdemar Flores Murillo, que actuaba como subcomisionado de la PNC, y que durante el gobierno de Sánchez Cerén (2014-2019) se desempeña como Subdirector de la PNC.

## **2.2 Administración de Francisco Flores (1999-2004)**

### **2.2.1. La disminución de la delincuencia y los intereses partidarios**

En 1999 Francisco Flores asume la presidencia de un país con una alta criminalidad y violencia homicida, pero que había sufrido una disminución significativa a comparación de los registros que se tienen entre 1994-1995. En estos dos años El Salvador reportó homicidios de más de siete mil personas, constituyendo tasas entre 138.2 y 138.9 por cada 100 mil habitantes. Aunque estos datos no son completamente confiables, a partir de este repunte se observó una disminución en el registro de homicidios en el país. Para 1999 la tasa de homicidios por

100 mil habitantes era de 41.3, según datos del Instituto de Medicina Legal, llegando hasta 35.9 en el año 2002, como lo muestra la siguiente tabla.

**Tabla 2.** Número y tasa de homicidios de 1999 – 2004

Años	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Homicidiosw	2,544	2,692	2,374	2,346	2,388	2,933
Tasas x 100 mil habitantes	41.3	42.9	37.1	35.9	36.5	43.4

Fuente: La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004. Cruz y Santacruz Giral, 2005

El registro de delitos violentos y contra la propiedad también sufrió una disminución significativa durante este período. Los delitos violentos registrados por la FGR durante este período marcan también una tendencia a la baja: en 1999 se registra una tasa de 50.8 por cada 100 mil habitantes, descendiendo hasta 42.7 en 2002. De igual forma, las encuestas de victimización realizadas por el IUDOP muestran una disminución en la victimización a nivel nacional durante ese período, mostrando que en 1998 un 25.7% de los hogares encuestados manifestaban haber sido víctimas de algún hecho delictivo, evidenciando una disminución de ello en 2004 al registrarse un 12.8% en ese año (IUDOP, 2005). Sin embargo, el registro de los homicidios empieza a incrementar a partir de 2003 y se observa un repunte en 2004. Es durante estos años que se ejecuta el ya conocido Plan Mano Dura, lo cual se interpreta como un intento de posicionar al partido ARENA ante la contienda electoral por la presidencia que se aproxima.

### 2.2.2 Plan Alianza por la Seguridad

En 1999, al asumir la presidencia de El Salvador Francisco Flores (1999-2004) se consideró que las atribuciones del Ministerio de Justicia podían ser desarrolladas por el Ministerio de Seguridad Pública, al ser vinculadas la seguridad jurídica y la seguridad pública, provocando la fusión de ambas Carteras de Estado y creando el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, en diciembre de 1999.

En su Plan Alianza por la Seguridad, el gobierno de Francisco Flores buscaba integrar las acciones de seguridad pública entendida ésta como la seguridad ciudadana, jurídica y territorial. En ese sentido, Francisco Flores propone cuatro ámbitos de desarrollo de su política de seguridad

orientados a la seguridad pública, la seguridad jurídica, la seguridad y la defensa nacional y la seguridad en casos de desastre. A continuación se indican las acciones más representativas de la política de seguridad orientadas al combate del delito, la prevención de la violencia y la rehabilitación y reinserción.

### 2.2.3 Represión del delito

El Plan Alianza por la Seguridad establece estrategias y acciones orientadas a fortalecer la coordinación entre la Policía Nacional Civil, la Fiscalía General de la República y la administración de la justicia. Por un lado, el fortalecimiento de las capacidades de la FGR ante la investigación del delito y el desarrollo de espacios de comunicación entre la Fiscalía y la sociedad civil son también acciones prioritarias que se acompañan de la revisión de la legislación penal y su armonización con la normativa vigente, así como la creación de leyes especiales que permitan fortalecer la efectividad en la investigación del delito y la judicialización de estos, buscando agilizar las resoluciones de las personas privadas de libertad sin condena.

Por otra parte, el Plan Alianza por la Seguridad buscaba mejorar y fortalecer la estructura organizativa de la Policía Nacional Civil, fortalecer su operatividad a través de la mejora de las condiciones del personal policial y la utilización eficiente de los recursos. La estrategia orientada a la eficacia policial también contemplaba fortalecer la Inspectoría General de la PNC, como mecanismo efectivo de control, depuración y supervisión del desempeño de los efectivos policiales, a través de la creación de la Unidad Disciplinaria, la Unidad de Control y la Unidad de Asuntos Internos.

El gobierno de Francisco Flores propuso en su Plan de gobierno reestructurar el Consejo Nacional de Seguridad Pública y fortalecerle en el desarrollo de políticas integrales de seguridad. Además, estableció estrategias de trabajo orientadas al fortalecimiento de la defensa nacional y de la Fuerza Armada de El Salvador, integrando al Ministerio de Defensa en procesos de fortalecimiento de sus capacidades, pero también en la participación de acciones de seguridad pública.

De acuerdo a los lineamientos del Plan Nueva Alianza por la Seguridad se orientó a la PNC a desarrollar programas de atención para jóvenes inadaptados, entre los que se mencionaban a *maras*, *huelepegas* y *drogadictos*. Sin embargo, no es hasta julio de 2003 que Francisco Flores lanza el Plan Mano Dura, la primera política de gobierno orientada exclusivamente al combate de las pandillas en el país.

#### 2.2.4 Plan Mano Dura

El Plan Mano Dura fue lanzado por Francisco Flores el 23 de julio de 2003 como una estrategia directa de combate a las pandillas. Esta se considera la primera política de gobierno orientada a las pandillas, sin embargo, la misma no contó con mayor planificación y, en general, se limitó a la ejecución de algunas acciones aisladas orientadas a la persecución penal de las pandillas.

De acuerdo a las declaraciones hechas por Francisco Flores el Plan Mano Dura tenía como objetivo la desarticulación y el encarcelamiento de los miembros de pandillas, para ello buscaba hacer uso de todos los medios legítimos en sus manos, incluso de medidas excepcionales contempladas por la Constitución. En ese sentido, Flores anuncia la incorporación de grupos conjuntos de la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada y advierte sobre su intención de defender a los ciudadanos y terminar con las leyes que han protegido a los delincuentes, fortaleciendo un discurso de polarización entre las pandillas y el resto de la población, y ubicando a las pandillas como responsables de la situación de violencia y criminalidad. Al mismo tiempo, anunció que presentaría algunas propuestas de reforma a la legislación penal, entre ellas la polémica Ley Antimaras.

En la práctica, el Plan Mano Dura consistió en un memorándum girado a la PNC. En este documento se indicaban protocolos de coordinación y actuación entre la PNC, la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) y la FGR para la investigación conjunta de los delitos. El Plan también incluía la participación de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública, por lo que el presidente creó el Acuerdo Ejecutivo No. 226 donde habilitaba a la Fuerza Armada para ejecutar extraordinariamente labores de seguridad pública. Para ello, se crearon los grupos denominados

Fuerzas de Tareas Conjuntas, estas Fuerzas contaban con dos áreas de trabajo: la primera, orientada a la realización de patrullajes permanentes en zonas con presencia de pandillas, requisas e identificación de personas, localización de menores de 18 años en situación de riesgo, captura de pandilleros en flagrancia, eliminación de grafitis, búsqueda y decomiso de armas y drogas, entre otros. La segunda se dirigía a la investigación de la estructura de las clicas pandilleras, la captura de estas agrupaciones, allanamientos de viviendas de pandilleros, recuperación de casas *destroyer* y la captura de pandilleros que habían participado en delitos.

Todas estas acciones no tenían un tiempo definido ni establecían indicadores o metas concretas a lograr. En ese sentido, aunque el presidente habló de capturar a un total de 1,000 pandilleros en un mes, el Plan Mano Dura no delineó resultados claros de su intervención. No obstante, los resultados obtenidos a partir de la ejecución del Plan Mano Dura mostraron que la actuación de la Policía y la Fuerza Armada se basaba en la intimidación, la discriminación y la arbitrariedad. De acuerdo a datos sistematizados por FESPAD, en 13 meses de aplicación del Plan Mano Dura se realizaron 19,275 capturas por pertenecer a pandillas, de estas 17,540 personas (91%) fueron liberadas casi inmediatamente, en un 84% por sobreseimiento definitivo, es decir, absueltas por no haber motivo para su detención, y el resto, 7.7%, fueron sobreseídas provisionalmente, por ausencia de pruebas suficientes para iniciar un proceso judicial (FESPAD, 2005).

El Plan Mano Dura fue duramente criticado al develarse un documento interno del Consejo Ejecutivo Nacional (COENA) del partido ARENA donde se indicaba que el Plan era una estrategia político-partidaria para ganar votos para las elecciones presidenciales de 2004. En dicho documento incluso se buscaba la recolección de firmas de la ciudadanía apoyando la iniciativa presidencial y solicitando la permanencia de la Fuerza Armada y la Policía en sus comunidades, así como la solicitud a la Asamblea Legislativa de la aprobación de las reformas legales presentadas por Francisco Flores.

La Ley Antimaras fue presentada a la Asamblea Legislativa en julio de 2003, pero no fue aprobada sino hasta octubre del mismo año. Durante

dos meses, la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo y las organizaciones de sociedad civil discutieron sobre la propuesta de Ley, y tanto los partidos de oposición como la sociedad civil organizada, entre otros actores, coincidían en que la propuesta era inconstitucional y que no contaba con la firmeza que pretendía mostrar. Sin embargo, tanto Francisco Flores como el partido ARENA insistieron en su aprobación hasta que finalmente el Partido de Concertación Nacional (PCN) brindó sus votos para su aprobación.

Aunque la Ley Antimaras fue presentada como la mayor carta de combate contra las pandillas, ésta buscaba afianzar y dar marco legal a parte de las acciones que ya se encontraba desarrollando la policía en la ejecución del Plan Mano Dura. Aunque la Ley Antimaras no se aplicaba en sedes judiciales, la ley servía para la aplicación operativa del Plan Mano Dura, generando detenciones arbitrarias e ilegales de forma masiva contra pandilleros y supuestos pandilleros. Estas detenciones, así como los abusos de poder por parte de la Policía y la Fuerza Armada, se incrementaron desde el inicio del Plan Mano Dura y se mantuvieron durante la corta aplicación de la Ley Antimaras. La Ley Antimaras fue declarada inconstitucional en abril de 2004, solo después de las elecciones presidenciales y al finalizar la vigencia de la misma.

#### 2.2.5 Prevención de la violencia

La prevención social de la delincuencia es delineada como estrategia de seguridad pública dentro de la Alianza por la Seguridad, planteada por el gobierno de Francisco Flores. En dicho marco se establecen acciones orientadas a la creación e implementación de una estrategia nacional de comunicación para la prevención de la violencia y el delito, al abordaje de los conflictos desde la educación y los valores de una convivencia pacífica y se establece como estrategia la participación ciudadana en los procesos de denuncia, pero también en el desarrollo de programas de prevención del delito a nivel local.

En cuanto a la atención de la niñez y la juventud, en un ámbito de prevención de la violencia, al igual que en las políticas desarrolladas por Calderón Sol, Francisco Flores diseñó su estrategia en torno a la familia y el deporte, a pesar de que en su plan de gobierno se orientaran

sus promesas a la creación de una Política Nacional de Desarrollo Integral de la Juventud y una Política Nacional de Atención a la Niñez y la Adolescencia. Aunque durante el gobierno de Francisco Flores El Salvador contó con una participación activa dentro de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), su representación se hizo a través del Ministerio de Educación, con la Dirección de Juventud, que se orientó principalmente a actividades culturales, deportivas y educativas. Por otro lado, además, se planteó reestructurar la capacidad institucional y las condiciones del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, intentando fortalecer los programas preventivos y la atención integral a la niñez y la adolescencia en situación de riesgo.

Dentro de la estrategia de prevención en el marco de su política de seguridad, Francisco Flores realizó el despliegue de las Patrullas de Intervención Policial Comunitarias, conocidas como PIP-COM, que fueron apoyadas a través de un proyecto del Departamento de Justicia de Estados Unidos. Sin embargo, ante la ausencia de respaldo institucional a un planteamiento de cercanía a la comunidad, las PIP-COM terminaron convirtiéndose en grupos represivos que se dedicaban a los registros de posibles sospechosos en las comunidades.

En el año 2000 se presentó el Programa Paz Social que centraba su trabajo en prevención y reducción de la violencia, diferenciando la violencia social y la violencia delincuencial y reconociendo la necesidad de abordar ambas. El programa buscaba desarrollar una etapa de sensibilización y otra de prevención del delito, la violencia juvenil y la violencia intrafamiliar. Además, planteaba la realización de acciones de rehabilitación y reinserción de adolescentes y la empleabilidad juvenil.

#### 2.2.6 Rehabilitación y reinserción

De igual forma, respecto a las acciones de rehabilitación y reinserción, el gobierno de Flores planteó fortalecer el sistema penitenciario, buscando facilitar los procesos de rehabilitación y reinserción de personas privadas de libertad, capacitando y formando en valores y creando espacios laborales con el apoyo de la empresa privada.

Sin embargo, durante la administración de Francisco Flores inicia la segregación de los centros penales en función de la pertenencia a pandillas, especialmente con la población adolescente recluida en el Centro de Internamiento de Menores de Tonacatepeque y en El Espino. Esta medida va tomando fuerza durante este período y se implementa de manera oficial en 2004, ya en el gobierno de Antonio Saca. La segregación de pandillas en los centros penales fue una medida que pretendió reducir los amotinamientos y disturbios entre pandillas rivales en centros donde el Estado ya no tenía control de los mismos y donde habían ocurrido altercados entre las pandillas por el dominio de los centros.

### 2.2.7 La respuesta de las pandillas

Al contar con una fuerte aprobación por parte de la población votante, el Plan Mano Dura se llevó a cabo con la intención de mostrar efectividad y firmeza en la lucha contra un nuevo enemigo común: las pandillas. Francisco Flores, como su antecesor, desatendió la problemática de violencia y criminalidad en el país y, luego, la utilizó como una estrategia política-partidaria que buscaba recuperar su imagen y la de su partido a finales de su gobierno, luego de fuertes fracasos en los sectores de salud y de la economía del país. Como parte de una estrategia meramente populista lanzó el Plan Mano Dura y la Ley Antimaras como estrategias represivas ante un problema social que se encontraba en crecimiento y que la población, especialmente la menos favorecida, empezaba a sufrir de manera cada vez más sentida. A pesar de las críticas de distintos sectores sociales y judiciales su estrategia *manodurista* tuvo resultados positivos ante las elecciones presidenciales, logrando colocar nuevamente a un gobierno de ARENA en el Ejecutivo.

Las pandillas reaccionaron ante esta primera política dirigida hacia ellas, hacia su estructura, hacia su organización interna, así como hacia su sistema de valores y normas; las pandillas sufrieron una transformación significativa para enfrentar una política destinada a su eliminación. Estos cambios se orientaron a reducir el riesgo de identificación de sus miembros a partir de su apariencia física y el uso de símbolos de identidad de las mismas, como tatuajes y señales para rifar el barrio, e impulsaron otros encaminados a la ampliación de su

presencia territorial, debido a la persecución policial y la necesidad de esconderse ante esta, provocando la necesidad de reorganizarse en otros espacios territoriales y en desarraigo con sus familias. Esta movilidad provocada por la persecución policial, unida al abandono de símbolos característicos de las pandillas, permitió una mayor fluidez en otros territorios y generó la posibilidad de dominar y operar en diversos sectores que antes no ocupaban.

Además, en respuesta a la operatividad policial en su contra, las pandillas buscaron fortalecer y cohesionarse internamente para hacer frente a la persecución del gobierno. Los cambios en la estructura de funcionamiento interno y en su capacidad de coordinación y comunicación establecieron nuevos roles y funciones, asegurando mayor efectividad en sus acciones colectivas. A esto se sumó una mayor rigidez en el cumplimiento de las normas internas y mayor dureza en sancionar las faltas a estas.

La organización interna de las pandillas también tiene su impacto en el aumento de estas en actividades delictivas, tanto en número como en sus formas. La mejora en su capacidad de movilidad y comunicación generó una mayor participación en delitos como homicidios, extorsiones, venta de droga, robo y hurto de carros, entre otros. Por ejemplo, los homicidios reportados vinculados a pandillas incrementaron de un 8% a un 13.4%, entre 2003 y 2005 (Aguilar, 2006).

## **2.3 Administración de Elías Antonio Saca (2004-2009)**

### **2.3.1 Las pandillas como estructura criminal**

La estrategia manodurista de Francisco Flores y la propuesta de implementar un Plan Súper Mano Dura por parte de Antonio Saca tuvo eco en la población votante y este último fue electo presidente de El Salvador en las elecciones de marzo de 2004. Antonio Saca debía hacer frente a una situación de violencia que parecía incrementar rápidamente y, al mismo tiempo, cumplir con las promesas realizadas durante la campaña, la que se había orientado fuertemente en el tema de seguridad.

El año 2004 finaliza con un alza significativa de homicidios en el país, la cual no logra frenarse hasta el año 2007, cuando empieza a registrarse una disminución en el registro de asesinatos. Sin embargo, en 2009, año en que asume la presidencia Mauricio Funes por el FMLN, los homicidios se disparan nuevamente, terminando en un total de 4,382.

**Tabla 3.** Número y tasa de homicidios de 2004-2009

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total de homicidios	2,933	3,812	3,928	3,497	3,179	4,382
Tasas de homicidios x 100 mil habitantes	43.4	63.0	64.7	57.3	51.9	71.2

Fuente: Atlas de la violencia en El Salvador (datos de 2005-2009) y La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004 (datos de 2004). José Miguel Cruz y María Santacruz Giralt, 2005.

Este incremento en los homicidios se vio acompañado, especialmente a partir de 2006, de un aumento en el registro del delito de extorsión, nueva modalidad de criminalidad que se atribuyó principalmente a las pandillas, y que era utilizado por éstas como medio para obtener fondos para su funcionamiento operativo, como la compra de armas y el pago de abogados para los liderazgos detenidos. De 611 casos registrados por la en 2005 se pasa a 2,716 casos de extorsión registrados en 2006. De los casos registrados en 2005 (611), la PNC vinculaba a las pandillas en, al menos, 97 casos (Aguilar, 2006).

Por otro lado, los delitos de robo y hurto disminuyeron durante este período. De 11,252 registros en FGR por robo en 2005 se bajó a 8,627 robos ingresados a los datos de Fiscalía en 2008. Lo mismo ocurre con los hurtos registrados, que bajan de 16,531 a 11,707 durante el mismo período, según datos de la FGR. Sin embargo, en 2009 incrementó nuevamente el registro de estos dos delitos, al igual que los homicidios, llegando a 10,737 robos y 13,720 hurtos en ese año.

### 2.3.2 Plan País Seguro

La apuesta política de Antonio Saca en el tema de seguridad enmarcaba acciones orientadas a la prevención del delito, la generación de

espacios recreativos, el fortalecimiento de la PNC, la coordinación entre las instituciones que combaten la criminalidad y la rehabilitación y reinserción. Sin embargo, estas acciones se materializaron en buena parte en el desarrollo del Plan Súper Mano Dura, el cual fue acompañado por los planes Mano Amiga y Mano Extendida, además de algunas acciones concretas en torno a la prevención de la violencia.

### 2.3.3 Represión: Plan Súper Mano Dura

El Plan Súper Mano Dura, a diferencia del Plan Mano Dura de Francisco Flores, se presentó como un plan orientado por cuatro ejes: la disuasión del delito, la prevención de las condiciones que generan la criminalidad, el combate frontal al crimen y la corrección del comportamiento de quienes cometen los delitos. Este Plan fue acompañado, además, del Foro Nacional Antipandillas que permitió la conformación de tres mesas temáticas donde se elaboraron algunas recomendaciones en torno a reformas legales, prevención y reinserción. Sin embargo, de estas mesas solo fueron retomadas algunas de las reformas legales propuestas, con lo cual el Plan Súper Mano Dura arrancó en agosto de 2004.

En el marco del Plan Súper Mano Dura se crearon dos equipos especializados de combate a las pandillas, el Grupo de Tarea Antipandillas (GTA), conformado por policías y militares, y las Secciones Especializadas Antipandillas (SEAP), integrado por policías y fiscales. Estos equipos concentraron sus esfuerzos en la captura de miembros de pandillas y, especialmente, la identificación y captura de las cabecillas de estas estructuras. El Plan tenía también como objetivo combatir el narcotráfico, el cual era asociado a las pandillas respecto a un 80% de la distribución en el país y como forma principal de sustento de estas estructuras.

El Plan buscaba disminuir los errores por los cuales había sido duramente criticado el Plan Mano Dura de Flores, en ese sentido buscó sustentar el proceso de captura de la PNC y la FGR, y reducir así que los pandilleros capturados fueran liberados de manera inmediata por el sistema de justicia al no contar con elementos suficientes para justificar la detención provisional, logrando incrementar el porcentaje de capturas

que pasó en fase de instrucción a un 30%. No obstante, a pesar de las debilidades en la investigación, durante el período de 2002 a 2006 la cantidad de pandilleros encarcelados aumentó 147%, pasando de un 16.2% en 2002 a un 31.2% de la población penitenciaria en 2006. De acuerdo a datos de la Dirección General de Centros Penales, del año 2000 al 2008 entre un 50% y 35% de la población penitenciaria no tenía condena.

El Plan Súper Mano Dura también buscó integrar dos elementos que no fueron tomados en cuenta en el Plan de Francisco Flores, la prevención y la rehabilitación. Estos, sin embargo, no tuvieron mayor impacto en el desarrollo del Plan Súper Mano Dura y, aunque se crearon planes específicos en estos temas, los mayores esfuerzos y recursos fueron orientados al eje represivo del Plan.

Luego de la aplicación durante dos años del Plan Súper Mano Dura, la estrategia gubernamental dio un viraje y se realizaron cambios al interior del Ministerio de Gobernación, responsable del tema de seguridad en esa época, y en la Policía Nacional Civil. Aunque no se reconoció el fracaso del Plan Súper Mano Dura en el combate a la criminalidad y, principalmente, a los asesinatos, la política gubernamental intentó dirigirse hacia la investigación de los homicidios más que a las pandillas, a las cuales se les atribuía tan solo un 30% de los mismos, de acuerdo a datos oficiales. En el marco del Plan Antihomicidios, lanzado por el nuevo director de la PNC, Rodrigo Ávila, se crea la División de Investigación de Homicidios (DIHO), que intenta priorizar la investigación de homicidios con mayor impacto social, y el Grupo de Operaciones Especiales Policiales (GOPES), que busca la captura de personas y grupos vinculados a la criminalidad, principalmente a la extorsión. A estas unidades, se suma el incremento de los Grupos de Tareas Antipandillas (GTA), que pasaron de 335 equipos a 625, manteniendo su operatividad en los municipios priorizados. Estos grupos buscaban el combate de la extorsión e incentivar la denuncia ciudadana, además de apoyar en el borrado de grafitis de pandillas. En 2007 fue lanzado el Plan Sarissa, al cual se le atribuyó una leve disminución de los homicidios durante 2008, sin embargo del Plan solo se conoció que tenía como objetivo disminuir todos los índices de criminalidad, con énfasis en los homicidios, y que, en el marco de

éste, se realizaban inspecciones vehiculares, patrullajes preventivos y operativos de investigación en comunidades consideradas de alta peligrosidad.

Estas estrategias gubernamentales fueron acompañadas por las convenciones antipandillas celebradas durante cinco años en El Salvador. Estas convenciones lograron impulsar algunas iniciativas, tanto regionales como nacionales, entre las que se destacaron la creación del Centro Antipandillas Transnacional (CAT), con el apoyo del Buró Federal de Investigaciones (FBI) de los Estados Unidos, que buscaba el intercambio de información a nivel regional y con el país estadounidense, y el programa de Educación y Entrenamiento en Resistencia a las Pandillas, conocido como GREAT por sus siglas en inglés, el cual tiene como objetivo alejar a estudiantes de centros escolares públicos de la comisión de delitos.

#### 2.3.4 Prevención de la violencia

Saca lanza el Plan Súper Mano Dura con un componente de prevención que es llamado Plan Mano Amiga. Este Plan busca realizar una intervención temprana a jóvenes en situación de riesgo, orientando programas y proyectos a prevenir la participación de la juventud en actividades violentas o delictivas, el ingreso a pandillas, la deserción escolar o la drogodependencia. Este Plan de prevención es retomado en buena parte por el Plan Nacional de Juventud, que integra acciones de prevención de la violencia y de otros factores de riesgo asociados a la juventud.

En ese sentido, una de las principales iniciativas en este ámbito corresponde a la creación de la Secretaría Nacional de la Juventud y la elaboración del Plan Nacional de Juventud. Esta Secretaría se rigió por el Plan Nacional de Juventud (2005-2015) que tenía como objetivos mejorar la calidad de vida de la juventud, promover su desarrollo integral y atender grupos juveniles vulnerables o excluidos. Sus acciones se enmarcaron en cinco componentes que pretendía generar autonomía, especialmente con la empleabilidad; fomentar el bienestar desde una visión integral; potenciar la ciudadanía por medio del voluntariado; apoyar la creatividad desde lo artístico y la tecnología; y, generar

oportunidades a grupos en situación de vulnerabilidad, incluyendo a jóvenes en pandillas que desearan reinserirse socialmente.

Por otra parte, el proyecto Pro Jóvenes, ejecutado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, con el apoyo financiero de la Unión Europea, que fue desarrollado durante cuatro años y orientó sus esfuerzos a diez municipios con altos niveles de criminalidad, fue otra de las iniciativas en prevención que se desarrollaron durante el periodo de Antonio Saca. Su objetivo era incrementar las oportunidades para adolescentes y jóvenes en situación de riesgo a través de la integración en el desarrollo social y económico del país. Aunque sus acciones principales se dirigieron a la rehabilitación o construcción de espacios públicos, centros deportivos y de recreación, la formación ocupacional de jóvenes y la organización comunitaria, el CNSP se había convertido en una institución que contaba con cierta experiencia en el tema de prevención. Sin embargo, esa ambigüedad en las funciones del CNSP con la Secretaría Nacional de Juventud no permitió orientar mejor los esfuerzos de prevención y de atención a la juventud.

En 2006 el gobierno de Saca también lanzó un Plan Nacional de Prevención y Paz Social que se implementó por parte del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, la Secretaría Nacional de la Juventud y el CNSP. Al igual que las acciones previas, esta pretendía prevenir la violencia y la delincuencia mediante la construcción de mecanismos que garantizaran el establecimiento de una cultura de paz, priorizando municipios de mayor incidencia criminal.

Además de estas iniciativas se desarrollaron proyectos puntuales de prevención como el Deporte Vía, Municipios Libres de Armas, el Programa Poder -del Ministerio de Educación- y los Comités Locales de Seguridad, impulsados por la Dirección de Seguridad Ciudadana. Estos proyectos fueron apoyados principalmente por cooperantes internacionales y contaron con un alcance limitado y focalizado a territorios concretos; algunos, incluso, recurrieron a prácticas de intimidación para evitar la vinculación de jóvenes a pandillas, como la entrega de bolsas negras a estudiantes de educación media para indicarles sobre el destino que tendrían si se integraban a estas.

A pesar de que las acciones realizadas en el marco de las iniciativas citadas fueron puntuales y de poco alcance, la novedad era que por primera vez se establecen proyectos con un enfoque de prevención de la violencia y que, de alguna forma, buscaban impedir la integración de adolescentes y jóvenes a las estructuras pandilleras. La creación de la Secretaría Nacional de la Juventud implicó la primera entidad gubernamental dirigida de manera exclusiva hacia la población joven. Aunque los enfoques de prevención que tuvieron el proyecto Pro Jóvenes y el Plan Nacional de Juventud no lograron superar la visión ocupacional y de entretenimiento hacia la juventud, constituyeron primeros pasos para reconocer la necesidad de invertir en la población joven y de integrar nuevas formas de atención al problema de violencia y criminalidad.

### 2.3.5 Rehabilitación y reinserción

La administración de Antonio Saca presentó dos propuestas que pretendieron contrarrestar las críticas al Plan Mano Dura de Francisco Flores, la Mano Amiga y la Mano Extendida. Esta última fue su carta de presentación en el tema de rehabilitación y reinserción de personas vinculadas a pandillas, cerrando el ciclo de prevención, represión y rehabilitación que el primer Plan Mano Dura de Flores no había contemplado.

Este plan pretendía la creación de internados voluntarios para pandilleros donde pudieran atender problemas de adicción a drogas o alcohol, contaba con una iniciativa en torno a la creación de empleos para pandilleros rehabilitados, como una estrategia de reinserción, y buscaba la apertura de una Granja Escuela donde pudieran rehabilitarse pandilleros a través del trabajo con hortalizas, aves y conejos, además de recibir talleres vocacionales. Sin embargo, este Plan se tradujo en la implementación de una Granja Penitenciaria que atendió únicamente a 20 ex pandilleros, la cual fue realizado con el apoyo de organizaciones de sociedad civil que ya contaban con un trabajo de rehabilitación y reinserción con pandillas.

A finales de 2006, Antonio Saca convoca a la creación de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social. Esta Comisión

logra crear un conjunto de recomendaciones orientadas a la creación de una política integral de seguridad y convivencia ciudadana, que son contenidas en recomendaciones en torno a la prevención de la violencia y el fortalecimiento de la convivencia pacífica, la mejora de las instituciones, la transparencia y rendición de cuentas, la eficiencia en los recursos humanos y la coordinación entre las instituciones, así como la modernización de la legislación penal para una aplicación efectiva. Sin embargo, estas recomendaciones no fueron traducidas en lo que se esperaba, una política de seguridad integral y se convirtieron en un documento más que recogía buenas intenciones pero que no se llevó a la práctica por el gobierno que lo solicitó.

La política de seguridad de Antonio Saca intentó corregir los errores del Plan Mano Dura de la administración de Francisco Flores, integrando elementos de prevención, rehabilitación y reinserción de jóvenes vinculados a pandillas; sin embargo, los esfuerzos realizados en estos ámbitos fueron limitados y puntuales, con poco apoyo económico y político y sin mayor capacidad de brindar un abordaje integral y profundo a las causas de la violencia y la criminalidad, sino más bien buscando abordar los efectos de estas. La mirada de entretenimiento y ocupacional dirigida a la población joven limitó el impacto que estas iniciativas pudieron tener, a pesar de ser las primeras acciones que buscaban abordar el problema de pandillas desde un enfoque no represivo. No obstante, la represión y persecución de las pandillas siguió siendo el elemento central del Plan Súper Mano Dura. Un ejemplo de ello fue la baja inversión gubernamental en los programas y proyectos de prevención y rehabilitación frente a la alta operatividad e inversión en la persecución del delito y, principalmente, de las pandillas. Durante este periodo el presupuesto asignado al Ministerio de Gobernación (Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, después) pasó de 183 millones en 2004 a más de 307 millones en 2008, indicando la mayor apuesta política hacia la represión.

Aunque durante el gobierno de Antonio Saca se contó con iniciativas novedosas en cuanto a la prevención de violencia y el abordaje del problema de pandillas, estas fueron limitadas y poco profundas. El énfasis se mantuvo en la línea represiva y los esfuerzos por contar con una política integral que respondiera a las causas del problema no fueron

priorizados. Además, el enfoque de atención a “jóvenes en riesgo” no abordó la necesidad de garantizar derechos humanos de este sector ni, mucho menos, reconocer su capacidad de aportar al desarrollo social y político del país. Estas acciones, de nuevo, tuvieron impacto en la dinámica de las pandillas y generaron nuevas formas de funcionamiento y transformación.

### 2.3.6 Las pandillas como enemigo público

El discurso oficial logró construir un discurso unificado en torno a las pandillas a partir de la implementación del Plan Mano Dura y Plan Súper Mano Dura. El uso mediático de la imagen pandilleril permitió señalar a las pandillas como las principales estructuras causantes de la criminalidad y la violencia, al mismo tiempo que las convertía en estructuras unificadas caracterizadas por su salvajismo y el daño que provocaban a la sociedad salvadoreña. El uso de un discurso que les criminalizaba de manera unificada, pero utilizando personajes emblemáticos, permitió que las acciones de corte *manodurista* tuvieran una gran aceptación social y convirtieran a las pandillas en protagonistas de la criminalidad. A esto se suma la transformación que las pandillas experimentan en función de las políticas represivas que son dirigidas hacia ellas. Ya Jeannette Aguilar (2006) indica que los principales cambios en ellas se evidenciaron en la organización interna, el carácter y la orientación de la violencia que ejercían y la reacción de algunos miembros de la sociedad.

En primer lugar, las pandillas logran un espacio de organización e intercambio facilitado por el mismo gobierno: las cárceles. Al ser asignados los centros penales en función de la pertenencia a alguna pandilla generó el acercamiento de las distintas clicas y la creación de espacios organizativos más amplios en el territorio. Además, se empieza a reconocer a liderazgos de las pandillas y a definir una estructura que les permite funcionar como una especie de asamblea donde se discute y acuerdan las estrategias de operación fuera de la cárcel. Los planes mano dura, con el incremento de las detenciones de pandilleros, facilitó esa cercanía al brindar un espacio de intercambio dentro de los centros penales que se les asignó. Esta reorganización se observó también en las calles, generando nuevos mecanismos para enfrentar la persecución

policial. En ese sentido, uno de los elementos más significativos fue la conformación de un nuevo sistema de subsistencia y de economía criminal, vinculada principalmente al alza del delito de extorsión. Las pandillas pasan de pedir pequeñas sumas de dinero en su comunidad a extorsionar a comerciantes y pequeñas empresas de los territorios que dominan.

Las pandillas también reforzaron su violencia en función de tres dinámicas: el ajuste interno de cuentas, la sospecha de que la pandilla contraria contribuía a la persecución policial que sufrían y la agresión hacia la población que pudiera colaborar con la policía para su persecución. El combate frontal del Estado hacia las pandillas les llevó a consolidar normas y reglas internas cada vez más rígidas, así como a endurecer el castigo al faltar a estas normas. Además, la violencia entre pandillas contrarias se incrementa durante este periodo, en parte a la habitual disputa entre ellas, pero también por atribuir que los operativos policiales dirigidos hacia ellas eran responsabilidad de sus rivales. En ese sentido, más del 33% de las muertes donde se vieron involucradas las pandillas correspondía a la rivalidad entre estas. Por último, la sospecha de que la población particular colaboraba en la captura o la desarticulación de los sistemas de redes criminales les llevó a un incremento en las agresiones, amenazas y asesinatos hacia la población que no estaba vinculada a las pandillas, pero que amenazaba su subsistencia y funcionamiento.

El resurgimiento de grupos de exterminio que aprovecharon el discurso oficial y el desprecio social generado hacia las pandillas fue otro elemento que también impactó en su naturaleza, generando una respuesta ante los ataques recibidos por la población vinculada a estos grupos.

#### **2.4 Administración de Mauricio Funes (2009-2014)**

En marzo de 2009 es elegido por primera vez un candidato presidencial del partido FMLN. Mauricio Funes se convierte, en junio del mismo año, en el primer presidente del partido de izquierda en El Salvador. Sin embargo, al tomar el poder el país también vuelve a sufrir un alza significativa de los homicidios y cierra el año con un total de 4,382 asesinatos (FGR), más de 1,200 muertes más en comparación con 2008.

Durante el período presidencial de Mauricio Funes los homicidios subieron, bajaron y subieron de forma significativa. Al igual que los gobiernos anteriores, la manera en que se enfrentó la problemática de violencia generada por las pandillas fue fundamental en la forma en que el delito de homicidio fluctuó durante su administración.

**Tabla 4.** Número y tasa de homicidios de 2009-2014

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total de homicidios	4,382	4,004	4,371	2,594	2,499	3,912
Tasa de homicidios por 100 mil habitantes	71.2	64.8	70.3	41.5	39.4	61.8

Fuente: Atlas de la violencia en El Salvador. FUNDAUNGO, 2014

Durante los primeros tres años de su gobierno los homicidios llegaron a más de 4,300 por año. Sin embargo, durante 2012 y 2013 los homicidios disminuyeron en casi un 60%, registrando un total de 2,594 y 2,513, respectivamente. Cifras semejantes no se observaban en el país desde 2003, año en que Francisco Flores lanza el Plan Mano Dura y la Ley Antimaras. Sin embargo, a diferencia de Flores, durante este periodo Funes ensaya una estrategia poco utilizada anteriormente, la llamada tregua entre pandillas, la cual implicó la negociación de su gobierno con los principales liderazgos de las tres pandillas más poderosas en el país. No obstante, esta tregua va perdiendo fuerza a principios de 2014 hasta finalizar formalmente al asumir el poder Salvador Sánchez Cerén, segundo presidente por el partido FMLN.

Por otro lado, la participación de las pandillas en la comisión de homicidios mostró un incremento significativo durante este periodo, principal y paradójicamente durante la tregua entre pandillas. De acuerdo a datos de la Unidad de Análisis y Tratamiento de la Información (UCATI) de la PNC, de 2010 a 2012 el porcentaje de pandilleros vinculados a homicidios pasa de 11.3% a 26.4%. Sin embargo, el mayor incremento se observa durante 2012, año en que se desarrolló la tregua entre pandillas, registrando un porcentaje de participación de un 30.9%.

Por otro lado, la sorprendente disminución de los homicidios durante el periodo de vigencia de la tregua entre pandillas, no tuvo mayor impacto en la comisión de otros delitos como robo, hurto y extorsiones. Durante este periodo no se observa una variación significativa en el registro de la comisión de estos delitos por parte de la FGR; aunque el registro de robo subió en unos 500 casos, el hurto bajó en poco más de 700 casos; la extorsión también subió y bajo durante este periodo, registrando un leve descenso en 2012, un alza de 180 casos en 2013 y, nuevamente, una baja de más de 400 casos en 2014. La tregua disminuyó los homicidios pero no paró el crimen.

La tregua entre pandillas ha sido la estrategia del gobierno de Mauricio Funes que más controversia ha generado en el país, sin embargo la política de seguridad del mandatario, durante los cinco años de su administración, también tuvo fuertes giros de timón que incluyeron un débil intento por desarrollar una política de seguridad más integral, por un lado, y, por otro, la militarización de la seguridad pública.

#### 2.4.1 Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia

Mauricio Funes define su marco de políticas en el tema de seguridad en la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia. El documento integra cinco ejes de trabajo orientados a la prevención social de la violencia y el delito; control y represión del delito; ejecución de las medidas y penas, rehabilitación y reinserción social; la atención a las víctimas; y, la reforma institucional y legal. La política parte de una profunda recopilación de datos en torno a la criminalidad en el país, la situación de violencia y el estado de las instituciones gubernamentales, contando con un diagnóstico amplio que permite delinear los ejes de trabajo que se establecen luego. Además, este documento también recogió buena parte de las recomendaciones dadas por la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, impulsada por el gobierno de Antonio Saca.

Este primer gobierno del FMLN cambió nuevamente el nombre del Ministerio de Seguridad por Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, y generó el Gabinete de Seguridad conformado por las instituciones de seguridad, defensa y asuntos estratégicos de la presidencia. Además,

realizó un diagnóstico sobre la situación de la PNC y formuló un Plan Estratégico Institucional (2009-2014): Seguridad y tranquilidad, con participación social. Este Plan permitió recoger los lineamientos teóricos y operativos para reorientar la labor policial en función de los principios democráticos con los que había surgido, a partir de una orientación fuertemente preventiva desde la articulación con actores locales en los territorios de actuación.

Durante el período de Mauricio Funes hubo un avance significativo en los enfoques teóricos y en la creación de herramientas prácticas para la lucha contra la criminalidad y la violencia desde una mirada apartada del discurso unificado en torno a la actuación de pandillas. Sin embargo, aún contando con una política con enfoque integral y que reconocía, no solo los efectos de la violencia y la criminalidad, sino también las causas que los generaban, y que incluía una visión fundamentada en los derechos de la población, así como en la necesidad de garantizar estos como parte de una estrategia de prevención, a finales de 2009 el entonces presidente Mauricio Funes va cambiando su discurso ante el tema de seguridad y empieza a predominar uno más orientado a la necesidad de combatir el crimen con mayor potencia e, incluso, desde el apoyo militar de la Fuerza Armada.

#### 2.4.2 Represión: el gobierno del cambio y la vuelta de los militares

El Plan Estratégico Institucional de la PNC permitió la creación de un plan operativo, Plan Batalla por la Paz, que tenía como objetivo establecer una política de trabajo coordinada a nivel local para reducir la violencia y la criminalidad, con la participación de las instituciones públicas y privadas y la población. Este Plan operativo buscaba cambiar el enfoque de trabajo de la PNC y transformarlo hacia una visión de policía comunitaria, dejando atrás su legado de policía de enfoque represivo. Sobre esta base, se desarrolló la Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria, que incluyó lineamientos de monitoreo, seguimiento y evaluación, y se avanzó en la capacitación sobre el tema a más de 16 mil policías, un 73% de la plantilla policial. Además, el Consejo Técnico de la PNC, entidad asesora del Director, elaboró diversas herramientas que permitieran la implementación de la visión de policía comunitaria en la práctica (IUDOP, 2014).

De acuerdo al IUDOP, este proceso fue acompañado del primer intento formal de depuración interna de la PNC y del combate de la participación de agentes de esta institución con el crimen organizado, elementos detectados al inicio de la gestión de Mauricio Funes. Para ello, se fortaleció la labor de control de la Inspectoría General de la PNC, activando la labor de las unidades disciplinarias y de asuntos internos, además de la apertura de investigaciones a agentes policiales e, incluso, de altos mandos dentro de la corporación. La Inspectoría General había iniciado 1,456 investigaciones disciplinarias a finales de 2009, donde 216 eran dirigidas a oficiales por posible participación en delitos. Sin embargo, y aún contando con el respaldo político del Presidente, del Ministro de Justicia y Seguridad y del Director de la Policía, la inspectora Zaira Navas fue altamente cuestionada en su labor, incluso desde la conformación de una comisión especial en la Asamblea Legislativa para investigar su conducta. La investigación fiscal de los casos presentados por la Inspectoría tampoco avanzó significativamente y, finalmente, Zaira Navas renuncia a su cargo luego del nombramiento del general Munguía Payés como Ministro de Justicia y Seguridad.

No obstante, durante este período la Policía avanzó en la investigación de la criminalidad. Se crearon la Unidad de Análisis y Tratamiento de la Información (UCATI) y se reestructuró el Centro de Inteligencia Policial (CIP), como una unidad de apoyo a la investigación criminal. Durante los dos primeros años de la administración Funes, la PNC realizó importantes incautaciones de droga y avanzó en la investigación de algunas estructuras del crimen organizado. Sin embargo, esto también representó una clara amenaza a estructuras criminales que no habían sido perseguidas penalmente en años anteriores.

En noviembre de 2009, Mauricio Funes incrementa la presencia militar en tareas de seguridad pública a 6,500 efectivos. Esta acción se convierte en la primera de un grupo de decisiones que llevaron a establecer una visión militarista ante el problema de violencia e inseguridad, donde las pandillas volvieron a convertirse en los actores principales. Aunque la presencia militar en seguridad pública había sido permanente desde 1993, la participación de la Fuerza Armada se había dado generalmente en el marco de los llamados Grupos de Tarea Conjunta, integrados por militares y policías, y no había superado los 2 mil efectivos. Con la

incorporación de más militares, sumando 6,500 en tareas de seguridad pública, la política de seguridad de Funes empieza un nuevo viraje hacia la militarización, rompiendo con el mandato constitucional de mantener separadas estas funciones entre el Ministerio a cargo de la seguridad pública y el Ministerio de Defensa Nacional, y generando un hecho sin precedentes de la firma de los Acuerdos de Paz.

En mayo de 2010, Funes anuncia nuevas facultades a las fuerzas militares en seguridad pública, ampliando sus funciones e integrándolas a la seguridad perimetral e interna de los centros penales, la seguridad en puntos ciegos en fronteras y la presencia perimetral en centros escolares públicos. A finales de ese año, la cantidad de militares en seguridad pública ya sumaban los 8,200.

En septiembre de 2010, como respuesta ante un atentado de la pandilla 18 donde fueron asesinadas 17 personas por medio de la quema de un autobús público y el toque de queda impuesto por las pandillas durante tres días consecutivos, se aprueba la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal. Esta es la primera iniciativa que Mauricio Funes lanza para el combate directo a las pandillas, que intenta ser una muestra de mayor fuerza ante las pandillas que habían logrado paralizar al país durante tres días. Sin embargo, la aplicación de la Ley de Proscripción fue difusa y reducida, debido a que ya se contaba con herramientas penales para la persecución de las pandillas, a través del delito de asociaciones ilícitas del Código Penal.

Mauricio Funes mantuvo la presencia militar a través del uso excepcional de la Fuerza Armada que le confiere la Constitución de la República, prorrogando este uso hasta el final de su mandato. Esto implicó una mayor apuesta presupuestaria orientada al Ministerio de Defensa Nacional (MDN), en detrimento de las necesidades de fortalecimiento de la Policía Nacional Civil. De acuerdo a datos del mismo MDN, el presupuesto asignado a este ministerio entre 2009 y 2013 creció en 20.4 millones, constituyendo un crecimiento del 15.4%. Del mismo modo, los fondos asignados al MDN para actividades de apoyo a la seguridad pública pasaron de 10 millones a más de 23 millones en dos años.

Solo durante el año 2012 la participación de la Fuerza Armada se redujo a un aproximado de 6 mil efectivos militares en seguridad. Esto se ha interpretado como efecto de una de las peticiones de las pandillas en el marco de la llamada tregua, retirando a los militares que habían sido asignados a la seguridad interna de los centros penales. Sin embargo, la presencia militar volvió a incrementar al final de la administración de Funes, cuando en marzo de 2014 se sumaron 5 mil efectivos militares más hasta junio de ese mismo año.

Esta alta presencia militar fue acompañada en noviembre de 2011 con el nombramiento del general David Munguía Payés como Ministro de Justicia y Seguridad Pública. En enero de 2012, Funes nombra al general Francisco Salinas como director de la PNC. Esta presencia operativa en el terreno y política a través de dos cargos con esencia civilista constituyó un fuerte paso hacia la militarización del país. Sin embargo, con la llegada de Munguía Payés a la cartera de seguridad, el discurso sobre la violencia y la criminalidad vuelve a enfocarse de manera casi exclusiva en el combate a las pandillas. Durante los primeros meses de Payés como Ministro de Justicia y Seguridad Pública su discurso se dirigió hacia la construcción de una estrategia represiva en contra de las pandillas, combinando la represión policial con la militar y anunciando posibles reformas legales para endurecer las penas hacia estas estructuras. En este marco es creada la Unidad Antipandillas en abril de 2012, conformada por 302 agentes de la policía, que orientó sus esfuerzos principalmente al combate de las extorsiones en los territorios de mayor presencia de pandillas.

En mayo de 2013 se declaró inconstitucional el nombramiento de David Munguía Payés y Francisco Salinas por parte de la Sala de lo Constitucional, la cual había admitido una demanda ante sus nombramientos como Ministro de Justicia y Seguridad y Director de la PNC, respectivamente.

#### 2.4.3 Prevención

En el tema de prevención, Mauricio Funes creó el Gabinete Nacional de Prevención de la Violencia, que pretendía articular los esfuerzos institucionales en la materia. Este gabinete, integrado por el Ministerio

de Justicia y Seguridad Pública, la Secretaría de Inclusión Social, la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, la Dirección Nacional de Juventud, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la PNC y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), tuvo un perfil menor en comparación al Gabinete de Seguridad, pero logró establecer una Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia que contenía un fuerte enfoque territorial y multisectorial para el desarrollo de las acciones de prevención (IUDOP, 2014).

En el marco de las acciones desarrolladas por el Gabinete de Prevención, se conformaron más de 200 Comités Municipales de Prevención de la Violencia, con la participación de los Gobiernos Locales, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil. Sin embargo, estos comités no mantuvieron su funcionamiento debido a la insuficiente asignación de fondos para el desarrollo de sus planes de trabajo y el poco seguimiento de la Estrategia Nacional de Prevención impulsada por el Ejecutivo. Esto, aunado a las dificultades de coordinación y articulación entre las mismas instituciones del Estado, no permitió el desarrollo de la Estrategia ni de los resultados esperados de la misma.

A mediados de 2011, Funes disolvió el Consejo Nacional de Seguridad Pública y creó el Consejo Nacional de Juventud, sustituyendo a la Dirección Nacional de Juventud. Este Consejo fue transformado en el Instituto Nacional de Juventud (INJUVE) luego de la entrada en vigencia de la Ley General de Juventud en 2012. Es a este Instituto al que se le asigna el desarrollo de los proyectos de prevención que anteriormente ejecutaba el CNSP. Sin embargo, la ausencia del CNSP, la dispersión de las acciones de prevención y la creación de otras agencias que compartían funciones similares implicó que el tema de prevención quedara difuso dentro de la política de seguridad.

Las acciones orientadas a desarrollar estrategias de prevención, parte fundamental de la propuesta política del gobierno de Funes, fueron disminuyendo paulatinamente y perdiendo el énfasis prioritario que se les había dado al inicio y desde la misma Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia. Un estudio citado por el IUDOP (2014) muestra que el presupuesto asignado a prevención en 2011 correspondía a tan solo un 3% del gasto en seguridad, uno de los más bajos en los últimos años.

#### 2.4.4 Rehabilitación y reinserción

La Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia integraba un eje de trabajo orientado a la ejecución de las medidas y penas, la rehabilitación y la reinserción social de personas en conflicto con la ley. Este eje tenía como objetivo implementar un nuevo modelo de ejecución de penas y medidas que garantizara el orden, la seguridad y el control de los centros penitenciarios, intermedios y de menores, favoreciendo la efectividad del proceso de rehabilitación y reinserción social. Para ello, se establecieron seis estrategias orientadas a fortalecer la seguridad dentro de los centros, garantizar mecanismos y medidas para impedir la dirección de la criminalidad desde ellos, ofrecer un tratamiento apegado a la ley, prestar atención integral a la población privada de libertad, implementar un modelo que permitiera la rehabilitación y reinserción y crear una política de reinserción social para las personas privadas de libertad.

Para el año 2013, la presencia de pandillas en los centros penales respondía a 10,799 personas, representando más del 40% de la población penitenciaria. Para finales de 2013, 17 de los 19 centros penales albergaban pandilleros activos y retirados, seis de los cuales se han destinado especialmente para las pandillas. En el penal de Zacatecoluca, considerado de máxima seguridad, se observa que su población es integrada en un 39% por miembros de pandillas, de acuerdo a datos de la Dirección General de Centros Penales.

Dentro de los delitos por los que la mayoría de pandilleros eran detenidos se encuentran los homicidios y las extorsiones, a diferencia de años anteriores donde era más frecuente que se les procesara por delitos menos graves, como robos o riñas. Precisamente por la mayor participación de las pandillas en el delito de extorsión y el control que de éstas se da dentro de los centros penales donde se albergan, retomar el control estatal de los centros implicaba una apuesta importante por parte del gobierno de Funes. Eso implicaba fortalecer las capacidades de los centros, pero también desarrollar una estrategia de lucha contra la corrupción y depuración del sistema penitenciario. La implementación del Plan Cero Corrupción provocó que 433 agentes de seguridad y 154 empleados administrativos fueran desvinculados de sus funciones

entre 2009 y enero de 2014, por estar involucrados en diversos actos de corrupción o tráfico de ilícitos dentro de los centros.

La Carrera de Oportunidades con Justicia y Seguridad significó la apuesta política para la construcción de un nuevo modelo de gestión de los centros penales. Esta política contaba con cinco componentes: justicia, atención a las necesidades de internos, orden para garantizar la convivencia segura, reducción del hacinamiento y seguridad.

Aunque durante este período se llevaron a cabo algunos programas orientados a la rehabilitación y reinserción de personas privadas de libertad, estos no estaban necesariamente dirigidos a miembros de pandillas, con lo cual no tuvo un impacto en el abordaje hacia esta problemática. En septiembre de 2010, al aprobarse la Ley de Proscripción, se integra dentro del cuerpo de la misma el mandato de diseñar una ley de rehabilitación y reinserción de pandillas, pero su borrador se ha mantenido en discusión en la Asamblea Legislativa hasta la fecha.

#### 2.4.5 La llamada tregua entre pandillas

A la entrada del general David Munguía Payés como Ministro de Justicia y Seguridad, el discurso antipandillas, que parecía haberse abandonado con la entrada del gobierno de Mauricio Funes, resurge con la misma fuerza con la que Francisco Flores y Antonio Saca lanzaron sus planes manoduristas. El discurso de Munguía Payés respecto a la implicación de las pandillas en el 90% de los homicidios del país recordaba viejas formas de entender y abordar las pandillas durante los gobiernos de ARENA. Sin embargo, su discurso se contrapuso a sus acciones al hacerse pública la llamada tregua entre pandillas.

La tregua es quizá la experiencia más innovadora y de difícil clasificación respecto a las iniciativas en seguridad ante las pandillas en los últimos años en el país. La tregua entre pandillas se hizo pública en marzo de 2012, gracias a la investigación del periódico digital El Faro, quien mostró elementos de una posible negociación entre funcionarios de la cartera de seguridad, con el respaldo del presidente Mauricio Funes, y las dos principales pandillas, el Barrio 18 y la Mara Salvatrucha, con el

objetivo central de reducir los homicidios a cambio de, principalmente, algunos beneficios penitenciarios a sus líderes.

Sin embargo, la respuesta del ejecutivo, tanto del presidente Mauricio Funes como de su Ministro de Justicia y Seguridad, David Munguía Payés, se caracterizó por la diversidad de explicaciones y la duda permanente en si asumir esta estrategia representaba un desgaste político inmanejable. Al final, el discurso más o menos consolidado fue negar la autoría de la misma y ubicarse desde el papel de facilitadores del proceso para que quienes mediaran con las pandillas llevaran a cabo una labor de pacificación en el país. La tregua fue un proceso altamente cuestionado por los actores políticos y sociales que observaban una posible actuación irregular de algunos funcionarios del gobierno, que se sumaba a la fuerte condena social que el discurso punitivo y *manodurista* había consolidado en la sociedad salvadoreña ante el posible acercamiento a las pandillas.

Aunque durante 2012, la tregua se manejó más como un proceso de pacificación liderado por los mediadores de ésta y con el respaldo, incluso, de organismos internacionales, a finales de ese año las bases que conformaban las pandillas hicieron cada vez más fuerte la necesidad de entrar en la negociación. La presión por plantear una estrategia a largo plazo que no implicara únicamente la negociación entre los liderazgos de pandillas, sino la disminución de otros delitos de gran impacto social, como las extorsiones, hicieron que en el marco de la tregua se presentara una nueva iniciativa, más orientada a la rehabilitación y reinserción de las pandillas. Los municipios santuarios, luego municipios libres de violencia, se convirtieron en la forma de territorializar la estrategia de la tregua, que hasta el momento había sido manejada exclusivamente por los tomadores de decisión. Uno de los mediadores de la tregua, Fabio Colindres, obispo castrense, explicó los municipios santuarios como territorios donde se aúnan esfuerzos para lograr la paz y en las que se trata de reducir la violencia pandilleril creando oportunidades. La idea de base de la propuesta integraba la posibilidad de diseñar la estrategia local de acuerdo a las necesidades y prioridades definidas desde la municipalidad, con el acompañamiento de otros actores como la policía y la sociedad civil.

Luego de esta propuesta algunos gobiernos locales vinculados a la iniciativa mostraron su descontento por el poco apoyo del gobierno central, principalmente a nivel económico, para el desarrollo de esta estrategia local. Fue hasta abril de 2013 que Mauricio Funes hizo público su apoyo a la sostenibilidad de la tregua y dio orden directa de reorientar fondos gubernamentales a ésta. El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, conocido como PATI, el apoyo del Ministerio de Agricultura para el desarrollo de granjas, criaderos y sembradillos diversos, la contratación de pandilleros en obras impulsadas por el Ministerio de Obras Públicas y la ampliación de la cobertura educativa para hijos e hijas de pandilleros por parte del Ministerio de Educación, fueron algunas de las propuestas presentadas como parte del respaldo del gobierno de Funes.

En mayo de 2013, la Sala de lo Constitucional hizo pública su sentencia sobre el nombramiento de David Munguía Payés, como Ministro de Justicia y Seguridad, y de Francisco Salinas, como Director General de la Policía Nacional Civil, declarándolas inconstitucionales, por lo que son retirados de sus cargos. Este hecho marcó, quizá, el momento de declive de la tregua, a pesar de los intentos por parte de los mediadores en mantener la iniciativa.

La tregua implicó un nuevo abordaje del fenómeno de las pandillas sin precedente y con el resultado inmediato de una reducción significativa de los homicidios a escala nacional, lo cual no había podido generar ninguna de las políticas propuestas anteriormente por los gobiernos de la derecha, a pesar de conocerse intentos de negociación por parte de los gobiernos de Francisco Flores y Antonio Saca. La tregua fue la primera iniciativa sostenida que buscaba reducir la participación de las pandillas en la comisión de homicidios, utilizando el diálogo y la negociación, en contraposición con las ensayadas propuestas de persecución y captura policial. Sin embargo, esta no solo fue acompañada de la indecisión política de asumirla como propia, sino que se vio inmersa en oscuras negociaciones altamente cuestionadas por la posible actuación ilegal en el marco de algunos de los acuerdos logrados. La base de estos errores se encuentra, nuevamente, en las motivaciones que originaron la tregua: la consecución de popularidad y de votos para las próximas elecciones, dejando de lado la oportunidad de construir una estrategia política

efectiva de pacificación, y manteniendo los beneficios personales y partidarios como el centro de la estrategia, lo que impidió transformar la tregua en una política amplia y transparente que pudo haber permitido, a largo plazo, la reducción de la criminalidad pandilleril en El Salvador.

#### 2.4.6 Las pandillas como actor político

Con la tregua, las pandillas también volvieron a transformarse, esta vez en función de su presencia territorial y su carácter político. La tregua fue un espacio de negociación que permitió a las pandillas reafirmar su poder político ante los gobiernos de turno. Aunque con Saca hubo intentos de negociación, estos no lograron consolidarse como lo hicieron durante la tregua fraguada durante el período de Funes. Los gobiernos ya habían reconocido, en lo privado, la capacidad de negociación que podían ofrecer las pandillas, pero al llevarlo a lo público y verificar su alto funcionamiento y manejo de las bases al reducir de un día a otro los homicidios, lograron demostrar no solo su capacidad política sino también su poder territorial. La efectividad en la reducción de homicidios indicó dos cosas, primero, que eran responsables de al menos un 60% de los homicidios y, segundo, que tenían en sus manos el poder de desestabilizar el país a través de la violencia. Este poder demostrado, representó uno de los temores a los que tuvo que enfrentarse el nuevo gobierno al romper con el proceso de la tregua, y el desencanto que implicó para las pandillas enfrentarse al incumplimiento de las promesas hechas y a un nuevo combate en su contra.

Durante este período las pandillas ampliaron su presencia en las zonas rurales, lo cual también tuvo un impacto en la comisión de homicidios y su distribución geográfica. A partir del año 2012, inicio de la tregua, los homicidios tuvieron mayor ocurrencia en zonas rurales, cambiando la tendencia de años anteriores, con lo cual en 2012 el 53% de los homicidios fueron registrados en zonas rurales, tendencia que se mantiene hasta la fecha. Este incremento de los homicidios en las zonas rurales se ha atribuido a la participación de las pandillas en estos territorios, debido a la movilidad de estas durante la tregua como una forma de obtener dominio de nuevos territorios, pero también como una estrategia de protección luego de que la tregua se rompiera y el

gobierno adoptara, nuevamente, una política de mano dura, que esta vez es acompañada por nuevas características.

## 2.5 Administración de Salvador Sánchez Cerén (2014-2016)

Con Salvador Sánchez Cerén el partido FMLN logra obtener su segundo período presidencial y la oportunidad de profundizar en su política gubernamental. Aunque la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia retoma en su mayor parte la política propuesta por el gobierno de Mauricio Funes, el desarrollo de las estrategias de seguridad durante dos años y medio han establecido distancia respecto a algunas decisiones fundamentales que se dieron durante la administración Funes, como la tregua entre las pandillas. Sin embargo, Cerén retoma viejas estrategias, ensayadas tanto por los gobiernos de derecha como por el de Mauricio Funes, como el énfasis represivo hacia las pandillas y el desarrollo de acciones preventivas desde una visión de recuperación de espacios públicos, deporte y cultura.

Cerén recibe el Órgano Ejecutivo de Mauricio Funes con un incremento en los homicidios que se observa luego del periodo de mayor impacto de la tregua entre pandillas. Sin embargo, en el año 2015 la administración de Sánchez Cerén debe enfrentar una fuerte alza en la violencia homicida, colocando a El Salvador como el país más violento del mundo a pesar de no encontrarse en guerra.

**Tabla 5.** Número y tasa de homicidios de 2014-2016

Año	2014	2015	2016
Total de homicidios	3,912	6,656	5,280
Tasa de homicidios por 100 mil habitantes	61.8	102.9	81.2

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la FGR

En el año 2015 El Salvador tuvo una tasa de 102.9 homicidios por cada 100 mil habitantes, la más alta en los últimos diez años no solo en el país, sino también en la región centroamericana (Villalobos, 2017). Este incremento en los homicidios pudo haber sido provocado por el cierre definitivo de la posibilidad de continuar con la tregua entre las pandillas y la declaración de un combate directo a estas. En este año también aumentaron significativamente los asesinatos de policías y militares en tareas de seguridad, siendo estos adjudicados generalmente a las pandillas. En 2016 los homicidios registran un descenso en comparación del año 2015, pero la tasa de homicidios sigue colocando al país como el más violento de la región, representando la segunda tasa más alta en diez años en El Salvador.

En este período también incrementó el número de homicidios donde la víctima era pandillero, de acuerdo a datos de la FGR. En 2014 la Fiscalía registró que del total de homicidios de ese año tan solo en un 8.3% las víctimas eran pandilleros, mientras que en 2016 el porcentaje subió hasta 32.7% del total de homicidios. Del mismo modo, luego de la tregua entre pandillas, el porcentaje de pandilleros al que se les imputó el delito de homicidio se mantuvo en 30%-32% del total de imputados por ese delito.

En relación a los delitos registrados durante este período, se observa una reducción de las denuncias ingresadas por la Fiscalía General de la República en el año 2015, a comparación de las registradas en 2014, con lo cual, a pesar de que la comisión de homicidios aumentó durante el 2015, los delitos más comunes registraron un descenso en las denuncias interpuestas en la FGR. De igual forma, en 2016 se vuelve a registrar una disminución en las denuncias de los delitos más frecuentes, los cuales incluyeron incluso los delitos que se cometen en ámbitos más privados, como la violencia intrafamiliar y los relativos a la libertad sexual. En ese sentido, se pudiera estar observando una pérdida de la confianza y credibilidad en las instituciones que persiguen la comisión de delitos, más que un descenso real en la ocurrencia de estos en el país.

Las políticas propuestas durante este período buscaron abordar la problemática de violencia y criminalidad centrandose en buena parte sus esfuerzos a frenar la actuación de las pandillas. Al igual que con el

gobierno de Funes, la administración actual ha vuelto a colocar a las pandillas como el principal problema de seguridad y ha abandonado atender con mayor prioridad las causas que generan éstas y otras estructuras de la criminalidad.

### 2.5.1 Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia

La política de justicia y seguridad del gobierno de Sánchez Cerén se definió con base en la política propuesta por la administración Funes y en seguimiento al Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. Los planteamientos de esta política, como en la de Funes, buscaban incorporar una mirada integral a las formas de abordaje de los problemas de violencia e inseguridad en el país, retomando los ejes de prevención de la violencia y la delincuencia, control y represión del delito y la violencia, rehabilitación y reinserción social, atención a las víctimas y testigos y fortalecimiento de la institucionalidad de la seguridad pública.

La Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia reconoce los fracasos que representaron los anteriores planes de enfoque *manodurista* y establece que el énfasis represivo provocó, en su momento, el incremento de los homicidios en el país y la violencia institucional. Basando su política en los avances logrados en el primer gobierno del FMLN, establece claramente su enfoque de acción dentro del tema de seguridad: “abordar las causas socio-estructurales de la violencia, con una fuerte inversión en los sectores más deprimidos y marginados de la población y fortaleciendo la institucionalidad del Estado en la justicia, la seguridad pública y el desarrollo social” (MJSP, 2014).

La Política Nacional, sin embargo, ha sido relegada a un segundo plano al establecerse el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia en el primer semestre del gobierno de Cerén, a quien se le solicitó la creación de un plan de país en el tema de seguridad, que permitiera convocar a los distintos sectores sociales, políticos y económicos del país, surgiendo así el Plan El Salvador Seguro.

### 2.5.2 Plan El Salvador Seguro

En septiembre de 2014 se crea el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), a través de decreto ejecutivo de Sánchez Cerén. El Consejo tiene como objetivo promover el diálogo entre los diversos sectores, públicos y privados, con el fin de lograr acuerdos en torno a políticas de justicia, seguridad ciudadana y convivencia. Es en este marco que el Consejo desarrolla un proceso de diagnóstico que permite la elaboración del Plan El Salvador Seguro, el cual se presenta en enero de 2015.

El Plan El Salvador Seguro (PESS) responde a los mismos ejes de trabajo definidos en la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, pero establece algunos elementos centrales para su desarrollo, entre ellos, que la inversión más significativa debía ser orientada al eje de prevención de la violencia, con lo cual se definía que un 73% de los fondos del Plan debían dirigirse a las acciones de prevención de la violencia. Ese énfasis en la prevención daba muestra de la apuesta que estaba presentando el CNSCC, que con el apoyo del PNUD había elaborado el PESS como una forma de hacer operativa la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia. Aunque el PESS planteaba una propuesta de asignación de los fondos que se necesitaban para su desarrollo, hacía falta gestionar la mayor parte de estos. No obstante, el presidente Sánchez Cerén comprometió a su gobierno para la ejecución del Plan, en coherencia con su planteamiento dentro de la Política Nacional de Justicia y Seguridad.

En papel, el PESS cuenta con elementos novedosos para una política pública en seguridad, por ejemplo, su intento de medir los resultados obtenidos. La creación de indicadores y de un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación, son elementos nuevos en la forma de hacer políticas públicas de seguridad en el país. Además, la figura del Consejo permitía generar un espacio de rendición de cuentas para diversos sectores sociales y hacia la población.

Para su implementación el PESS realizó una priorización de la intervención territorial a través de tres etapas, la primera dirigida a

10 municipios, la segunda a 16 y la última a 24 municipios, logrando abordar los 50 municipios con mayores índices de criminalidad y violencia. A partir de julio de 2015 se inició la implementación del PESS en los municipios de la primera fase, para los que se definieron también líneas de acción prioritarias que respondían a los cinco ejes de trabajo, pero que respondían a solo 10 resultados, de los 21 resultados que contiene el Plan, y 27 acciones, de las 133 del PESS. Las estrategias priorizadas en el ámbito local fueron: control y recuperación del territorio, oportunidades educativas, rehabilitación de espacios públicos, oportunidades para la inserción productiva y servicios públicos a las familias y a las personas; las acciones que se desarrollaron también fueron focalizadas en sectores priorizados dentro de los municipios. En diciembre de 2016 se lanza la segunda fase del PESS donde se intenta integrar 16 municipios más al desarrollo de las acciones priorizadas para el trabajo territorial del Plan.

Aunque el diseño del Plan representa e integra la mayoría de las recomendaciones que la academia, las organizaciones sociales y otras entidades especialistas en el tema han venido realizando desde hace varios años, el reto principal estaba en la manera en que este Plan sería desarrollado en el terreno. El PESS ha tenido su carácter más visible en los municipios donde se ha buscado iniciar su implementación, sin embargo, una de las primeras dificultades de su ejecución es precisamente el “efecto embudo” del desarrollo de las acciones, ya que se parte de una serie de priorizaciones, primero de municipios, luego de sectores del municipio, y, posteriormente, de la población específica que participa en las acciones ejecutadas, con lo cual el impacto de este Plan, a nivel territorial y en lo concreto, puede llegar a ser reducido y limitado. El otro elemento es que se ha intentado orientar planes y programas que el gobierno ya venía ejecutando, con lo cual más que una nueva estrategia lo que se hace es desarrollar las acciones ya comprometidas en esos ámbitos y presentarlas como parte de la ejecución del PESS en los municipios.

El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) es una de las iniciativas que se han promovido en el marco del desarrollo del PESS; sin embargo, este programa se ejecuta desde 2010 por el FISDL. Por último, la figura del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y

Convivencia, al ser un espacio meramente asesor, no representa un verdadero espacio de construcción conjunta a partir del consenso, y no genera mayor contrapeso a las decisiones del gobierno en materia de seguridad e, incluso, ha sido utilizado para validar decisiones de gobierno que no fueron validadas por el Consejo.

A esto, se suma que la inversión de fondos en su implementación no pareciera corresponder a lo planificado en un inicio. Ejemplo de ello es la siguiente tabla, que resume el porcentaje de fondos asignados a tres de los ejes del PESS, los cuales fueron obtenidos a través de la Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia y la Ley de Contribución Especial de los Grandes Contribuyentes para el Plan de Seguridad.

**Tabla 6. Cantidad y porcentaje de fondos asignados por instituciones y ejes del PESS en 2016**

<b>Eje de trabajo</b>	<b>Instituciones</b>	<b>Fondos asignados</b>	<b>Total de fondos</b>	<b>Porcentaje</b>
	Fiscalía General de la República - FGR	\$2,550,000.00	\$34,591,070.00	<b>68.44%</b>
	Policía Nacional Civil - PNC	\$19,650,000.00		
	Dirección General de Centros Penales - DGCP	\$2,323,070.00		
<b>Persecución del delito</b>	Ministerio de Defensa Nacional MDN-FAES	\$9,400,000.00	\$1,900,000.00	<b>3.8%</b>
	Unidad Técnica del Sector Justicia - UTE	\$168,000.00		
	Academia Nacional de Seguridad Pública – ANSP	\$500,000.00		
<b>Atención a víctimas</b>	Ministerio de Salud - MINSAL	\$1,400,000.00	\$1,900,000.00	<b>3.8%</b>
	Dirección de Atención a Víctimas – DAV	\$500,000.00		

	Ministerio de Educación – MINED	\$5,600,000.00		
	Dirección de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz - PREPAZ	\$900,000.00		
	Instituto Nacional de Juventud – INJUVE	\$4,450,000.00		
	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local – FISDL	\$800,000.00		
<b>Prevención</b>	Instituto Nacional de los Deportes – INDES	\$400,000.00	\$14,050,000.00	<b>27.8%</b>
	Secretaría de Cultura – SECULTURA	\$400,000.00		
	Secretaría de Gobernabilidad de la Presidencia – SEGOB	\$1,500,000.00		

Fuente: Recuperado de Informe de violaciones a derechos humanos 2016. SSPAS, 2017.

De los fondos invertidos en los ejes de persecución del delito, prevención de la violencia y atención a víctimas, un 68% de los fondos se gastaron dentro de las acciones de persecución del delito, es decir, el ámbito represivo. De estos fondos asignados a la represión del delito, el 81% fueron destinados al pago de bonos que se entregaron trimestralmente a policías, militares, custodios de centros penales y personal de seguridad de la UTE; es decir, durante un año se gastó más de 28 millones de dólares en bonos, lo cuales, aunque buscaron motivar al personal operativo de combate a la criminalidad, principalmente policías y militares, no permitieron fortalecer sus capacidades ni mejorar sus condiciones laborales a largo plazo. Esto contrasta, además, con que durante el mismo período solo un 27% fue invertido en acciones de prevención de la violencia, principalmente en torno a actividades deportivas, culturales y de reparación de espacios públicos, y tan solo un 3.8% a la atención a víctimas, población sistemáticamente olvidada dentro del tema de violencia y criminalidad.

El eje de persecución del delito del PESS tiene un enfoque que busca, principalmente, mejorar la efectividad de las instituciones encargadas de investigar y judicializar los delitos. En ese sentido, los indicadores de alcance de resultados de este eje se encuentra orientado a incrementar los casos judicializados, reducir la mora de los casos en fase de investigación inicial y reducir los niveles de corrupción e infiltración del crimen organizado en las instituciones del sector justicia y la seguridad. No obstante, en la práctica pareciera que este eje de trabajo ha sido definido más por el accionar de los grupos de tarea conjunta conformados por la PNC y la FAES, que se han integrado a las Medidas Extraordinarias, y no tanto desde la visión que el PESS establecía, por lo que la rendición de cuentas por parte de las voces oficiales se enfocan más en la cantidad de capturas, la reducción del número de denuncia de delitos registradas y la reducción de homicidios.

### 2.5.3 Las Medidas Extraordinarias de Seguridad

En abril de 2016, a poco más de un año de comprometerse con el desarrollo del Plan El Salvador Seguro, el gobierno de Sánchez Cerén lanzó una nueva estrategia: las Medidas Extraordinarias de Seguridad. En principio, estas medidas se orientaron a dos vertientes a) reformas legales que pretendían incrementar la efectividad en la persecución penal de las pandillas y b) la toma de control de los centros penitenciarios, ampliamente dominados por las pandillas. Así, la Asamblea Legislativa aprobó una serie de reformas en torno al incremento de penas y la conformación de nuevas figuras delictivas y dio mayores facultades al Ejecutivo para retomar el control de los centros penales y disminuir la operatividad de las pandillas dentro y fuera de estos. Al discurso de las Medidas Extraordinarias se sumó la actuación de los grupos de tarea conjunta conformados por policías y militares, que operaban desde un año antes en el país, así como planes complementarios que buscaban brindar mayor protección a policías y militares que estaban siendo víctimas de ataques armados.

**Tabla 7. Resumen de las Medidas Extraordinarias de Seguridad**

Centros Penales	Reformas legales	Seguridad y militarización
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El traslado de privados de libertad entre los distintos centros penitenciarios</li> <li>• Restricción o limitación del desplazamiento de los privados de libertad, a través del encierro o el cumplimiento de la pena en celdas especiales</li> <li>• Restricción de las visitas de toda clase o suspensión de las mismas</li> <li>• Corte de tráfico de telecomunicaciones desde y hacia los centros penitenciarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas en 11 delitos (ampliación de penas y modificación de tipos)</li> <li>• Creación de 13 nuevos delitos</li> <li>• Reformas en el Código Procesal Penal en acción penal, procedimientos y restricciones</li> <li>• Reformas a Ley Penal Juvenil para la ampliación de atribuciones de la Fiscalía General de la República (FGR): la FGR puede dictar órdenes de captura administrativas contra menores de edad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de las Fuerzas Especiales de Reacción de El Salvador (FES), 600 FAES y 400 PNC</li> <li>• Creación de las Fuerzas de Intervención y Recuperación de Territorios (FIRT), 600 FAES y 200 PNC</li> <li>• Creación de la Fuerza de Tarea “Centro Histórico”, 400 reservistas FAES y 400 PNC</li> <li>• Creación de los Grupos Conjuntos de Apoyo a la Comunidad (GCAC), 600 reservistas de la FAES y 200 PNC</li> </ul>

*Fuente:* elaboración propia a partir de datos de Escalante (2016).

En los centros penitenciarios, las Medidas Extraordinarias de Seguridad se han orientado a reducir el desplazamiento de los privados de libertad, al traslado de los principales cabecillas de las pandillas al centro de mayor seguridad y el mantenimiento de estos en celdas de alta seguridad. Además, se buscó restringir las visitas a personas privadas de libertad, con el fin de reducir la infiltración de objetos ilícitos dentro de los centros penales, así como el corte de las telecomunicaciones desde y hacia los centros penales como una forma de evitar la comunicación de las pandillas con las estructuras de estas en los territorios donde tienen presencia y, por tanto, reducir delitos, como la extorsión y el homicidio.

En este marco, el gobierno ha intentado también descongestionar el sistema penitenciario buscando establecer medidas alternas a la detención a personas privadas de libertad con enfermedades terminales y, en algunos casos, que no representen mayor peligrosidad y con penas menores, así como a través de la creación de nuevos espacios para la

detención. Sin embargo, la población penitenciaria ha incrementado en más de 10 mil personas en poco menos de tres años, pasando de 27,551 personas privadas de libertad en junio de 2014 (78.2% con condena y 21.7% en proceso) a un total de 38,159 personas detenidas en centros penales a mayo de 2017, disminuyendo el porcentaje de población con condena a un 66.3%, de acuerdo a datos de la Dirección General de Centros Penales.

En cuanto a las reformas legales, en esencia estas respondieron a la creación de delitos, homologar la normativa penal en función de la sentencia de la Sala de lo Constitucional respecto a nombrar a las pandillas como grupos terroristas, así como el incremento de penas respecto de algunos delitos ya establecidos. Las reformas también permitieron a la Fiscalía General de la República ampliar sus atribuciones en cuanto a dictar órdenes de captura administrativas hacia menores de 18 años.

Aunque formalmente los grupos de tarea conjunta conformados por policías y militares no fueron incluidos dentro de las Medidas, ya que algunos de estos estaban operando desde 2015, en el discurso oficial se rinde cuenta de la actuación de estos grupos como parte de las estrategias lanzadas en el marco de las Medidas Extraordinarias.

Todas estas medidas se enfocaron principalmente en el combate a las pandillas y, con estas, marcaron la forma de abordar a estas estructuras. Además, de acuerdo a las principales voces gubernamentales en el ámbito de seguridad, estas acciones buscaban complementar algunas estrategias diseñadas en el Plan El Salvador Seguro. De esa forma, y a partir de abril de 2016, la administración de Sánchez Cerén contaba con dos líneas de trabajo. El PESS por un lado y las Medidas Extraordinarias por otro. Aunque de acuerdo a la posición oficial estas dos estrategias se complementan y buscan potenciar a la otra, en la práctica las Medidas Extraordinarias se han convertido en el nuevo rostro de las políticas *manoduristas*. La expresión más preocupante de estas Medidas se ha evidenciado en el incremento de enfrentamientos armados entre policías y militares y supuestos pandilleros, y en el número de víctimas que estos enfrentamientos han dejado, principalmente por parte de las pandillas.

**Tabla 8. Número y porcentaje de víctimas en enfrentamientos armados con la PNC y la FAES y supuestos grupos criminales de 2014-2016**

<b>Año</b>	<b>2014</b>		<b>2015</b>		<b>2016</b>	
Número de enfrentamientos armados	256		676		407	
Supuestos pandilleros muertos	103	92%	406	88%	591	96%
Policías muertos	6	5%	29	6%	8	1%
Militares muertos	1	1%	4	1%	2	0.3%
Civiles muertos	2	2%	20	4%	17	3%
Total de muertos	112		459		618	

Fuente: Recuperado de Informe de violaciones a derechos humanos 2016. (2017). Servicio Social Pasionista

Los enfrentamientos, y los pandilleros muertos en estos, han sido presentados como parte de los logros obtenidos con la implementación de las Medidas Extraordinarias por parte de las voces oficiales en seguridad, convirtiéndose en parte de la rendición de cuentas que el director de la PNC hace a los medios de comunicación. Este fenómeno ha sido acompañado de un discurso gubernamental de respaldo pleno a la actuación policial y militar en los enfrentamientos armados, es decir, indicando desde las declaraciones oficiales que estos enfrentamientos se dan en un contexto de legítima defensa ante ataques armados por parte de pandilleros. Sin embargo, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) ha documentado la denuncia de al menos 34 casos de posible ejecución extralegal por parte de policías y militares, solo en el año 2016, la mayor parte de estos presentados inicialmente como enfrentamientos armados por la PNC y la FAES. Además, la FGR ha registrado un incremento en el número de policías y militares imputados por el delito de homicidio, principalmente en 2016, subiendo de 70 policías imputados en 2015 a un total de 357 policías imputados por homicidio en 2016. En igual proporción se registra un incremento de militares procesados por Fiscalía por el delito de homicidio, subiendo de 17 imputados en 2015 a 72 militares imputados en 2016.

Estos enfrentamientos armados se incrementaron a partir del aumento de ataques armados dirigidos hacia policías y militares, registrado a partir de 2015, donde las víctimas de homicidio subieron significativamente en los últimos dos años, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 9. Número de policías y militares víctimas de homicidio de 2014-2016**

Año	2014	2015	2016
Policías asesinados	39	63	46
Militares asesinados	16	24	22
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>87</b>	<b>68</b>

Fuente: Recuperado de, Informe de violaciones a derechos humanos, SSPAS, 2016

Ante los ataques dirigidos a policías y militares también se dieron una serie de reformas que pretendían brindar mayor protección a las fuerzas de seguridad. En ese sentido, se autorizó a policías a portar sus armas incluso en sus días de descanso, ya que estos ataques ocurrían en mayor medida durante estos períodos. Además, se creó una unidad especializada para investigar los homicidios dirigidos a policías y militares en servicio de seguridad pública. En noviembre de 2016 el gobierno lanzó el Plan Némesis con el cual buscaba dar respuesta a estos ataques, donde se plantearon como acciones el endurecimiento del régimen penitenciario de los cabecillas de pandillas vinculados a estos ataques, mejorar la operatividad de la PNC y la FAES en los territorios, mejorar la coordinación con Fiscalía para la investigación de estos hechos y desarrollar un protocolo de autoprotección para policías, militares y familiares de estos. Sin embargo, el Plan Némesis fue abiertamente criticado por los medios de comunicación y otros analistas al considerarlo un llamado a la venganza por parte del Ejecutivo, así como por no brindar medidas novedosas de protección a policías y militares. Efectivamente, los enfrentamientos armados entre policía y militares y supuestos pandilleros registran un alza en las víctimas mortales durante el mes de noviembre de 2016, por lo que el discurso combativo del Ejecutivo pudiera estar motivando a una mayor agresión armada entre estos grupos.

Los ataques dirigidos a policías y militares y los enfrentamientos armados han significado nuevas modalidades de violencia y representan para algunos analistas la muestra de un nuevo conflicto armado entre el Estado y las estructuras de pandillas. En ese sentido, aunque la política de seguridad puede estar delineada por la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia y el Plan El Salvador Seguro, las Medidas Extraordinarias representan la política de seguridad orientada al combate a las pandillas.

### 3. Análisis comparativo (1994-2016)

Durante 22 años, las formas de abordar los problemas vinculados a la violencia y la criminalidad de las pandillas en El Salvador fueron bastante similares por parte de los gobiernos de turno. Dentro del periodo de 1994 a 2016 se pueden observar al menos cinco características compartidas por los gobiernos de esa época: el énfasis del enfoque represivo y penal, la desatención a la prevención, el estigma que impide la reinserción, la utilización populista del tema para ganar réditos electorales y la poca previsión de la evolución de las pandillas ante estas acciones.

Una de las principales características ha sido el enfoque fuertemente represivo en la forma de abordar a las pandillas, generando planes, estrategias y reformas legales que permitieran endurecer los mecanismos de persecución penal. Esta característica se muestra principalmente desde dos vertientes: una, es el carácter represivo del abordaje, traducido en la creación de unidades en la policía especializadas en pandillas y en la conformación de grupos de tarea conjunta con la Fuerza Armada, a veces, a partir de la creación de planes específicos de combate a las pandillas; la segunda, por medio de la búsqueda de reformas legales que permitiera castigar con mayor peso a las pandillas. En la primer vertiente, son ejemplos claros los Grupos de tarea Antipandillas y las Secciones Especializadas Antipandillas (Antonio Saca), la Unidad Antipandillas (Mauricio Funes), así como las Fuerzas de Tarea Conjunta (Francisco Flores), los Grupos de Tarea Conjunta (Mauricio Funes) y las Fuerzas de Tarea Conjunta (Cerén). Algunas de estas estrategias se basaron en planes a desarrollar por parte de la policía, como los planes Mano Dura (Flores) y Súper Mano Dura (Saca). La Ley Antimaras (Flores), la Ley de Proscripción de Maras y Pandillas (Funes) y las reformas penales impulsadas por Saca y Sánchez Cerén, son ejemplos de la segunda vertiente represiva, orientada a la creación de nuevos delitos y el incremento de penas en función de la participación de las pandillas en la criminalidad.

Este énfasis represivo parte de entender a las pandillas exclusivamente como grupos criminales, ignorando la multicausalidad que las origina y pretendiendo que su combate debe orientarse a desaparecer el problema que constituyen, traducido en la detención y el abandono del

problema en las cárceles. Por ello, estos planes no buscaron diseñar medidas de amplio alcance en la rehabilitación y la reinserción de personas vinculadas a estas estructuras, mucho menos en prevenir que más personas se integraran a ellas. Entender a las pandillas como estructuras criminales también abonó a que su abordaje se hiciera desde la operatividad policial y, muchas veces militar, y desde la búsqueda de estrategias legalistas para combatir el crimen.

La desatención a la prevención del incremento en número y capacidad de las pandillas fue otra de las características de estas administraciones. Al orientar sus políticas de seguridad a un énfasis represivo, basados en el populismo mediático y la demostración de fuerza contra el enemigo común, las políticas de prevención se percibían como muestras de debilidad ante la criminalidad. Además, los limitados esfuerzos en la prevención se entendieron básicamente desde dos ópticas: el entretenimiento de adolescentes y jóvenes con riesgo de incorporarse a las pandillas, generalmente a través del deporte y actividades culturales, y la recuperación de espacios públicos, que también reforzaban las acciones deportivas o de convivencia comunitaria. Estas dos modalidades de prevención rara vez se basaron en un enfoque de derechos humanos, con lo cual el acceso a una educación de calidad, al trabajo digno y la participación activa en sus comunidades o municipios no representaron el sustento de las acciones de prevención. La idea, en la base, era mantener ocupada a la juventud, no brindarles condiciones de desarrollo personal y profesional, ni mucho menos integrarles activamente a la toma de decisiones en estos espacios de desarrollo.

La prevención requería una planeación a largo plazo, una inversión social amplia y sistemática, así como perder el miedo a la participación social y a la transparencia gubernamental, lo cual no era coherente con las acciones populistas de represión ni con la necesidad de mantener el poder a través del voto, ya que los resultados de estas acciones son menos visibles y democratizan el poder en la población. Al hacer el balance de la popularidad que brindan los planes represivos ante las pandillas y los resultados a largo plazo que implican las acciones de prevención, la utilización de las pandillas como estrategia electoral surgió como un mecanismo efectivo de manipulación. El gobierno de Francisco Flores

es quien materializa esta estrategia electorera fundamentada en la lucha contra las pandillas, convertida en Plan Mano Dura y Ley Antimaras.

Sin embargo, después de Flores, también Antonio Saca, Mauricio Funes y Sánchez Cerén utilizan esta medida con el fin de garantizar la popularidad necesaria para mantener el poder. Saca utiliza el Plan Súper Mano Dura como la carta ganadora para convertirse en presidente y para hacer frente a la criminalidad al lograr ganar las elecciones presidenciales. Funes utiliza este mecanismo luego de abandonar una política de seguridad más integral y coherente con la multicausalidad de la violencia; la tregua se convierte, por tanto, en una estrategia más para la reducción de los homicidios, índice de criminalidad que se ha convertido en la principal forma de medición de éxito en el combate a la violencia. El error de la tregua fue que, principalmente, no tuvo la intención de abordar los problemas de criminalidad que generaban la actuación pandilleril, sino solo la mera reducción de homicidios para ganar el respaldo popular ante las elecciones que se aproximaban. Muestra de ello es que, al ser develada, el gobierno negó la autoría de la tregua y, a mayor cercanía con las elecciones, se fue convirtiendo en el principal crítico y detractor de ésta. Por su parte, Sánchez Cerén ha buscado en las Medidas Extraordinarias cambiar de nombre a la estrategia manodurista, manteniendo la esencia populista y represiva que caracterizó a los Planes Mano Dura.

Quizás este ha sido uno de los errores históricos más graves ante el fenómeno de las pandillas en el país, el de su utilización para fines electorales, con lo cual cada gobierno, desde Francisco Flores, ha recurrido a ello sin medir el impacto que esta decisión pudiera tener en la población y en la transformación de las mismas pandillas. El uso de las pandillas implicó, primero, crear un discurso que les hiciera responsables de toda la problemática de violencia y criminalidad en el país; las declaraciones que señalaban la participación de las pandillas en el 90% de los crímenes son solo un ejemplo de cómo se intentó sustentar este discurso, pero luego esto fue alimentado por la crueldad y deshumanización de quienes formaban parte de las pandillas, con lo cual los planes o las leyes que vulneraban los derechos de esta población fueron cada vez más aceptados y aplaudidos. La estrategia se basa en crear un enemigo común y orientar los recursos estatales a combatirlo.

En ese sentido, el estigma y la criminalización de las pandillas impidieron que se generaran acciones de rehabilitación y reinserción. La tregua fue altamente criticada porque representaba un diálogo con ese enemigo construido durante años y, por tanto, una traición a la gente que sufría su violencia, por ello la administración de Funes valoró en la balanza la necesidad de rechazar su autoría y abandonar el proyecto, a pesar de que apostar por un proceso de diálogo era la única estrategia que había logrado una reducción en los homicidios.

Otra característica, en la que seguramente debe seguirse profundizando, es el impacto que estas decisiones políticas de las administraciones pasadas han tenido en la transformación de las pandillas. Las clicas de los años noventa no son ya las que dominan amplios territorios del país, ni tampoco su participación en la criminalidad es ya mínima, aunque tampoco se cuentan con datos oficiales confiables que permitan contar con un panorama objetivo de su nivel de participación real. Las pandillas, desde su presencia y el enraizado en las comunidades y, luego, desde su estructuración en las cárceles, fueron mutando y adaptándose a las embestidas de los gobiernos, mejorando su operatividad interna e integrándose a nuevas formas de criminalidad que les permitiera sobrevivir y perdurar. La tregua es quizá la muestra más clara de hacia dónde les ha llevado esta transformación, las pandillas se convirtieron por primera vez en interlocutores públicos ante un gobierno nacional. No ha habido hasta ahora un momento de mayor capacidad política por parte de las pandillas, y de demostración de fuerza territorial.

En síntesis, el gobierno de Calderón Sol marcó el inicio de un patrón común en las administraciones posteriores: ignorar las problemáticas que afectan a la población marginalizada y excluida. Flores convirtió esos problemas en una oportunidad para mantener al partido ARENA en el gobierno, favoreciendo la elección de Saca y la continuidad de un discurso represivo, sin que realmente se buscara resolver un problema que afectaba a las grandes mayorías sociales, pero no a las más privilegiadas. Mauricio Funes mantuvo esa estrategia, integrando la negociación directa para mantener el respaldo popular, pero, de nuevo, sin buscar abordar a profundidad las causas de éste y otros problemas de violencia. Sánchez Cerén ha recurrido a declarar la guerra contra las pandillas y romper con toda vinculación sobre un posible diálogo

con ellas, sumando a esto una fuerte militarización de la seguridad y, al menos, una tolerancia de ejecuciones extrajudiciales por parte de la PNC y la FAES. En todo ese recorrido los gobiernos no dieron mayor importancia a la evolución de las pandillas y solo alimentaron el abordaje inmediateista y superficial en sus políticas.

#### **4. Conclusiones**

Las políticas de seguridad de los gobiernos de los últimos 22 años se han caracterizado por un abordaje populista y represivo en torno a las pandillas. Estas políticas no han tenido la intención de desarrollar un proceso que implique su abordaje integral, que busque la prevención de la conformación de estas estructuras y la atención de quienes ya forman parte de éstas para incorporarles nuevamente a la dinámica social, cultural y política del país e, incluso, algunas se han orientado a la eliminación de quienes forman parte de las pandillas.

A la fecha, no se observa evidencia de que alguna política de seguridad desarrollada por los gobiernos de este periodo haya intentado de manera sostenida, legal y con base en un sistema democrático desarrollar acciones que busquen abordar a las pandillas reconociendo y dirigiendo sus esfuerzos a reducir el impacto de las causas que generan dicho fenómeno. Al contrario, la mayor parte de la acción política en el tema se orienta a la búsqueda de beneficios inmediatos, generalmente de carácter político partidario, pero no pretenden buscar soluciones profundas y a largo plazo a las problemáticas de violencia y criminalidad a las que las pandillas están vinculadas.

El abordaje superficial, populista e inmediateista respecto a las pandillas pudiera responder, en primer lugar, a la mirada exclusiva desde un enfoque de seguridad pública. Además, esta mirada ha estado acompañada de la incapacidad institucional para afrontar los grandes problemas sociales que aquejan al país, evitando reconocer esta debilidad y apuntando a estrategias que permitieran disimular estas deficiencias. Esto explicaría, en parte, las similitudes en el abordaje a pesar de reconocer, incluso por los mismos gobernantes que las impulsan, las ineficiencias de la actuación meramente represiva ante las pandillas.

El énfasis represivo, la limitada inversión en estrategias preventivas, así como la corta visión en que estas fueron desarrolladas, el desinterés por implementar acciones de rehabilitación y reinserción, la utilización del tema de pandillas con fines electorales y la incapacidad para vislumbrar los efectos que estas acciones pudieran tener en la población y en las pandillas mismas, son solo algunas formas en que se evidencia esta despreocupación por resolver los problemas que afectan a las poblaciones menos favorecidas y que, por tanto, solo son abordados desde las posibilidades en que su manejo pudiera generar beneficios políticos a los gobiernos de turno.

Sin embargo, las políticas impulsadas por los gobiernos pasados sí han provocado la transformación de las pandillas a estructuras de mayor y mejor operatividad en amplios territorios del país. Si entendemos las políticas públicas de seguridad como las decisiones gubernamentales que se toman sobre la situación de violencia y criminalidad en el país, resulta claro que el accionar de los gobiernos salvadoreños ha contribuido a la forma en que este fenómeno ha evolucionado, no solo desde la tregua o los planes mano dura, sino también por lo que estos gobiernos no hicieron dentro de sus administraciones, lo que priorizaron o dejaron de priorizar, y la poca previsión sobre el impacto que esto pudiera tener en el futuro del país. La asignación de cárceles a las pandillas es solo un ejemplo de esta falta de previsión e interés en los efectos de sus acciones, al convertir a las cárceles en espacios donde podían dejar en el olvido el problema que les han representado las pandillas.

A la actual administración, que recoge los mismos vicios de las anteriores, se le suma el riesgo evidente de la descomposición de una de las principales instituciones de seguridad, la Policía Nacional Civil. La irresponsabilidad en el manejo político y discursivo de esta institución claramente marcará un nuevo panorama que pareciera no estar siendo contemplado por el gobierno de Sánchez Cerén. De nuevo, los costos a largo plazo vuelven a ser ignorados ante los resultados visibles e inmediatos con los que pueda sustentarse la propaganda política partidaria.

## Bibliografía

Acevedo, C. (2008). Los costos económicos de la violencia en El Salvador. *América Latina Hoy*, 50, 71-88.

Aguilar, J. (Enero de 2007). *Las maras o pandillas juveniles en el triángulo norte de Centroamérica. Mitos y realidades sobre las pandillas y sus vínculos con el crimen*. Obtenido de Central America Security. Data, Legislation, News, Research and Analysis : <http://centralamericasecurity.thedialogue.org/articles/las-maras-o-pandillas-juveniles-en-el-triangulo-norte-de-centroamerica-mitos-y-realidades-sobre-las-pandillas-y-sus-vinculos-con-el-crimen>

Aguilar, J. (2006). Los efectos contraproducentes de los Planes de Mano Dura. *Quórum*, 81-94.

Amaya, L. E., & Martínez, J. J. (2013). Los sistemas de poder, violencia e identidad al interior de la Mara Salvatrucha 13: Una aproximación desde el sistema penitenciario. En T. e. Instituto de Ciencia, *Anuario de investigaciones 2011*. San Salvador: Universidad Francisco Gavidia.

Andreas, P., & Nadelmann, E. (2008). *Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations* (1st ed.). New York: Oxford University Press.

Arias, G. (8 de Agosto de 2015). Así funcionan las pandillas en El Salvador. *La Nación*.

Becker, G. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76 (2), 169-217.

Bruneau, T. (2014). Pandillas and Security in Central America. *Latin American Research Review*, 49 (2), 152-172.

Carcach, C., Rivera, J., & Morera, L. (2011). *Violencia y Crecimiento Económico*. Documentos de Trabajo. Santa Tecla: Centro de Políticas Públicas, CPP-ESEN.

Cóbar, E. A. (2007). Quince años de reforma policial en El Salvador:

Avances y desafíos. . *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* , 127-144.

Córdova, R., Cruz, J. M., & Seligson, M. (2013). *Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. LAPOP, Vanderbilt University, USAID. La Libertad, El Salvador: FUNDAUNGO.

Córdova, R., Cruz, J. M., & Zechmeister, E. (2015). *Cultura Política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2014. Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. LAPOP, Vanderbilt University, USAID. La Libertad, El Salvador: FUNDAUNGO.

Córdova, R., Tablas, V., & Salguero, J. (2013). *Factores asociados a la violencia y el crimen en El Salvador: Una aproximación a la hipótesis de los factores de actividad económica. Documento de Trabajo 3*. San Salvador: FUNDAUNGO.

Cruz, J. M. (2004). Pandilas y capital social en Centroamérica. En ERIC, IDESO, IDIES, & IUDOP-UCA, *Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social. Volumen II* (págs. 277-326). San Salvador: UCA Editores.

Cruz, J. M., & Santacruz, M. (2005). *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador 2004*. San Salvador: IUDOP.

Cruz, M. (1998). *La Violencia en El Salvador en los años Noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores*. San Salvador: Red de Centros de Investigación.

Cruz, M., & Fonseca, B. (2016). *La nueva cara de las pandillas callejeras: El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. San Salvador: Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Departamento de Economía UCA. (2016). *Análisis Socioeconómico de El Salvador, segundo semestre de 2015*. San Salvador: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.

El Faro - Sala Negra. (20 de Mayo de 2015). *Yo extorsionado*. Obtenido de Sala Negra - extorsión: <http://www.especiales.elfaro.net/es/extorsion/investigaciones/16966/Yo-extorsionado.htm>

Escalante, M. (Diciembre de 2016). Medidas extraordinarias legislativas en materia de seguridad, El Salvador 2016. *Documento interno de trabajo* . San Salvador.

Fajnzylber, P., Lederman, D., & Loayza, N. (2002). Inequality and Violent Crime. *Journal of Law and Economics* , XLV, 1-40.

Farah, D. (2012). *The Transformation of El Salvador's Gangs into Political Actors*. Washington, DC.: Center for Strategic & International Studies.

FESPAD. (2005). Respuesta a la violencia de las pandillas en El Salvador. En J. Martínez, *Límites democráticos al poder penal. Reformas de la seguridad pública y la justicia penal* (págs. 399-413). San Salvador: Talleres Gráficos UCA.

Fuentes, E. E. (2015). Legislación antipandillas y planes mano dura: ¿espectáculo punitivo de un derecho penal para enemigos? En Ó. Meléndez, & A. Bergmann, *Violencia en tiempos de paz: conflictividad y criminalización en El Salvador* (págs. 116-146). San Salvador: Secretaría de Cultura de la Presidencia.

FUNDAUNGO. (2012). *Atlas de la Violencia en El Salvador (2005 - 2011)*. San Salvador : Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.

FUNDAUNGO. (Agosto de 2015). Evolución de los homicidios en El Salvador (2009 - 2015). *Aportes al debate sobre la Seguridad Ciudadana* .

FUSADES. (2016). *Extorsiones a la micro y pequeña empresa de El Salvador*. San Salvador: Proyecto SolucionES: FUNDE, FUSAL, Fundación Crisálida, FUSADES, FEPADE, USAID/El Salvador.

FUSADES. (2016b). *Informe de coyuntura legal e institucional - 2do Semestre de 2015*. San Salvador: Departamento Estudios Legales (DEL) - FUSADES.

Hernández-Anzora, M. (Julio de 2015). Maras salvadoreñas ¿actores políticos en construcción? *Análisis* , 1-26. Friederich-Ebert-Stiftung (FES).

Hernández-Anzora, M. (2015). Maras Salvadoreñas 2005-2015. *Sin Publicar, documento de investigación interno*. San Salvador: Friedrich-Ebert-Stiftung El Salvador.

InSight Crime. Centro de Investigación de Crimen Organizado. (20 de Julio de 2016). *El Salvador: Perfiles*. Obtenido de InSight Crime: <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-el-salvador/el-salvador>

IUDOP. (1993). *Encuesta exploratoria sobre delincuencia urbana*. San Salvador: UCA.

IUDOP. (1993). *Encuesta exploratoria sobre delincuencia urbana*. San Salvador: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.

IUDOP. (1993). *Encuesta exploratoria sobre delincuencia urbana*. San Salvador: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.

IUDOP. (Junio de 1995). *Encuesta sobre el primer año de gobierno de Armando Calderón Sol*. Recuperado el 30 de Mayo de 2017, de UCA: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/informes1a100/informe48.pdf>

IUDOP. (Junio de 1995). *Encuesta sobre el primer año de gobierno de Armando Calderón Sol*. Recuperado el 30 de Mayo de 2017, de UCA: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/informes1a100/informe48.pdf>

IUDOP. (2014). *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras*. San Salvador: Impreso en los Talleres Gráficos UCA.

IUDOP. (2005). *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004*. San Salvador: Impreso en Talleres Gráficos UCA. .

IUDOP. (1998). *La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Laub, C. (2007). Violencia urbana, violencia de género y políticas de seguridad ciudadana. En A. Falú, & O. Segovia, *Ciudades para convivir: sin violencia hacia las mujeres* (págs. 67-81). Santiago de Chile: Ediciones SUR.

Lazear, E., & Rosen, S. (1981). Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts. *Chicago Journals* , 89 (5), 841-864.

Lemus, E. (24 de Mayo de 2015). *Inversiones Barrio 18 S.A. DE C.V.* Obtenido de El Faro - Sala Negra: <http://www.especiales.elfaro.net/es/extorsion/investigaciones/17007/Inversiones-Barrio-18-SA-DE-CV.htm>

Levitt, S., & Ventakesh, S. (August de 2000). An Economic Analysis of a Drug-selling Gang's Finances. *The Quarterly Journal of Economics* , 755 - 789.

Macías, R. C. (1996). El Salvador. La nueva agenda de posguerra. *Nueva sociedad* , 9 - 15.

Martínez, Ó. (9 de Mayo de 2016). *El Salvador es un buen lugar para matar*. Obtenido de El Faro - Sala Negra: <http://www.elfaro.net/es/206005/salanegra/18399/El-Salvador-es-un-buen-lugar-para-matar.htm>

Martínez, Ó. (15 de Mayo de 2015). *Los bichos gobiernan el Centro*. Obtenido de El Faro - Sala Negra: <http://www.especiales.elfaro.net/es/extorsion/investigaciones/16960/Los-bichos-gobiernan-el-Centro.htm>

MJSP. (2014). *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.

Observatorio de Seguridad Ciudadana. (2013). *Percepción de Inseguridad y Victimización por Crimen en El Salvador, 2012*. San Salvador: FUNDAUNGO, FLACSO Programa El Salvador y UTEC.

OMS. (2002). *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*. Washington D.C.: Organización Mundial de la Salud.

Ovallos, M. E. (2015). Las políticas de seguridad y la Policía Nacional Civil de El Salvador. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 63-84.

Peetz, P., & Huhn, S. (2008). Violencia, seguridad y el Estado: los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica. En FLACSO, *Seguridad multidimensional en América Latina* (págs. 351 - 368). Quito: Rivera, Fredy.

PNC. (2016). *Estadísticas*. Obtenido de Portal de Transparencia Policía Nacional Civil: [http://www.transparencia.pnc.gob.sv/portal/page/portal/transparencia/gestion\\_estragica/estadisticas](http://www.transparencia.pnc.gob.sv/portal/page/portal/transparencia/gestion_estragica/estadisticas)

PNUD. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano. 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD. (2013b). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013: Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD. (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010: Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ray, D. (1998). *Development Economics*. Princeton University Press.

REDIBACEN. (2016). *Estimación del Costo Económico de la Violencia en El Salvador 2014*. Obtenido de Banco Central de Reserva de El Salvador : [http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=778:redibacen-%E2%80%9Cestimaci%C3%B3n-del-costo-econ%C3%B3mico-de-la-violencia-en-el-salvador-a%C3%B1o-2014%E2%80%9D&Itemid=168](http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=778:redibacen-%E2%80%9Cestimaci%C3%B3n-del-costo-econ%C3%B3mico-de-la-violencia-en-el-salvador-a%C3%B1o-2014%E2%80%9D&Itemid=168)

Ribando, C. (2014). *Gangs in Central America*. Washington, DC.: Congressional Research Service.

Rodgers, D. (2013). Nuevas perspectivas sobre la seguridad ciudadana en Latinoamérica. *Estudios socio-jurídicos* , 5-10.

Romero, D. F. (2004). Políticas públicas y seguridad ciudadana: la violencia como problema público. *Estudios Froterizos* , versión On-line ISSN 2395-9134.

Salguero, J. (2015). A Tale of Two Cities: Violent and Non-Violent Neighborhoods within the Metropolitan Area of San Salvador. *Violence Research and Development Project - Papers (5)* . Institute for Interdisciplinary Research on Conflict and Violence (IKG).

Sánchez-Pagés, S. (2009). Conflict as a Part of the Bargaining Process. *The Economic Journal* , 119 (539), 1189-1207.

Santacruz, M., & Concha-Eastman, A. (2001). *Barrio Adentro. La Solidaridad Violenta de las Pandillas*. San Salvador: IUDOP-UCA / OPS-OMS.

Santos, J. (29 de Junio de 2015). Víctimas de extorsión han pagado \$1.2 millones. *La Prensa Gráfica* .

Savenije, W. (2009). *Maras y barras: pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica* (1era ed.). San Salvador: FLACSO Programa El Salvador.

Savenije, W., & Andrade-Eekhoff, K. (2003). *Conviviendo en la orilla: violencia y exclusión social en el Área Metropolitana de San Salvador*. San Salvador: FLACSO-Programa El Salvador.

Smith, A., & Varese, F. (2001). Payment, protection and punishment. The role of information and reputation in the Mafia. *Rationality and Society*, 13 (3), 349 - 393.

Smutt, M., & Miranda, L. (1998). *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. San Salvador: Impresos Litográficos de CA.

Smutt, M., & Miranda, L. (1998). *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. San Salvador: FLACSO / UNICEF.

SSPAS. (2017). *Informe de violaciones a derechos humanos 2016*. San Salvador: Servicio Social Pasionista.

SSPAS. (2017). *Inseguridad y violencia en El Salvador: Impacto en los derechos de adolescentes y jóvenes del municipio de Mejicanos*. Mejicanos, San Salvador: Servicio Social Pasionista.

Sunde, U. (2003). *Potential, Prizes and Performance: Testint Tournament Theory with Professional Tennis Data. Disussion Paper N°947*. Bonn: Institute for the Study of Labor IZA.

Tachiquín, M. G. (2009). Las políticas públicas: disciplina sustentada en el derecho, la administración pública y la ciencia política. *IURETEC*, 1-24.

UNDOC. (2013). *Global Study on Homicide*. New York: United Nations Office on Drugs and Crime.

UNODC. (2007). *Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire*. New York: United Nations Publications.

Valencia, R. (2 de Abril de 2016). *Dos mil cadáveres en tres meses*. Obtenido de El Faro: [http://www.elfaro.net/es/201604/el\\_salvador/18317/Dos-mil-cad%C3%A1veres-en-tres-meses.htm](http://www.elfaro.net/es/201604/el_salvador/18317/Dos-mil-cad%C3%A1veres-en-tres-meses.htm)

Villalobos, H. (19 de Enero de 2017). *Pensando desde Centroamérica*. Recuperado el 28 de Mayo de 2017, de <https://pensandodesdecentroamerica.wordpress.com/2017/01/19/tasas-de-homicidios-en-centroamerica-del-2006-al-2016-balance-de-una-decada/>

World Bank Group. (2016). World Databank. Obtenido de <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>

## **La respuesta jurídica al fenómeno de las pandillas: derecho penal del enemigo versus enfoque de derechos humanos (1992-2016)**

**Noemy Molina**

- *Para analizar las transformaciones del derecho penal salvadoreño en las últimas décadas es preciso incluir en el análisis de los acontecimientos los principales problemas en los que se ha enfocado la política criminal y de seguridad, que hacen volver inexorablemente la mirada al fenómeno de las pandillas juveniles y su accionar criminal.*
- *Este documento analiza los cuerpos legales que han devenido de la evolución del fenómeno pandilleril en El Salvador, visibilizando la configuración de un “derecho penal del enemigo”, que ha mitificando la figura del pandillero como el “otro”, el ciudadano de segunda categoría que debe ser combatido y aniquilado.*
- *Este artículo no pretende ser una apología al accionar y la miserias del fenómeno pandillero, sino más bien una revisión histórica contundente de que hemos errado (el político, el legislador, el ciudadano que legitima la represión) en el abordaje de las pandillas, constituyéndolos en el enemigo, el otro, el problema a combatir.*
- *De cómo abordemos este fenómeno en adelante dependerá lo que tengamos que enfrentar en el futuro. Es necesario repensar la represión como la salida de siempre, y conviene ensayar nuevas alternativas que, para variar, superen la visión instrumental del derecho y las políticas e inviertan en medidas de largo plazo, que atiendan los problemas que hacen regresar a la sociedad salvadoreña siempre a la violencia.*

## Introducción

Es un principio aceptado en las ciencias jurídicas que la costumbre es fuente de derecho. Por tanto, para entender las transformaciones en los ordenamientos jurídicos de un país o región, es necesario entender su historia y el devenir de los acontecimientos que han configurado la respuesta del Estado ante determinadas circunstancias, ya sea a través de políticas o a través de leyes –en la materia que sea–. En este caso, al analizar las transformaciones del derecho penal salvadoreño en las últimas décadas, es preciso incluir el análisis de los acontecimientos, los principales problemas en los que se ha enfocado la política criminal y de seguridad, que hacen volver inexorablemente la mirada al fenómeno de las pandillas juveniles y su accionar criminal.

En este sentido, un análisis histórico de los últimos 25 años –por centrar el abordaje en el desarrollo legislativo de El Salvador posconflicto, a partir de la firma de los Acuerdos de Paz de 1992– permite entrever tres etapas o momentos importantes en el desarrollo legislativo en respuesta al fenómeno de las pandillas o maras. La primera etapa se fecha entre 1992 y 2001, casi una década en la cual el fenómeno de las pandillas empezó a crecer sin que se le prestara atención, y frente a la mirada apática de las instituciones. En esta etapa, la respuesta del Estado fue más bien tímida y limitada en cuanto al abordaje integral de las maras y/o pandillas, y solo se registra un decreto normativo especial relativo a este fenómeno (aunque se reconoce que este fue el germen de las políticas y leyes posteriores).

Una segunda etapa, fue la era del *manodurismo*, que incluye el gobierno de Flores y el gobierno de Saca, donde las políticas de “mano dura” y “súper mano dura” implicaron el abordaje del fenómeno pandilleril desde un enfoque altamente represivo, que se legitimó en leyes antipandillas (2003 y 2004), que atentaban ampliamente contra numerosos principios constitucionales en pos de la seguridad. Y, una tercera etapa, de la que emanan la mayoría de decretos legislativos vigentes, que se puede fechar con el inicio del gobierno de Mauricio Funes e incluiría los dos gobiernos de izquierda, etapa que incluye desde el período de la tregua (2012), hasta la Ley de Proscripción de Pandillas (2010), el Plan El Salvador Seguro (2015), la declaratoria de las pandillas como grupos

terroristas (2015) y las Medidas Extraordinarias (2016). Esta última etapa ha ido desde la apertura del Estado para dialogar con las pandillas hasta el regreso a la represión y las prácticas arbitrarias de los agentes de autoridad en nombre de la seguridad –que han redundado en amplios señalamientos de violaciones de derechos humanos para el Estado salvadoreño–.

Al analizar los cuerpos normativos que se han generado para lidiar con el fenómeno de las pandillas –a lo largo de todas estas etapas– se puede entrever, como un continuum –salvo pequeños momentos excepcionales– una adscripción a la figura que los alemanes llamaron “derecho penal del enemigo” o “derecho penal de autor”. Tradición que privilegia ampliamente la represión, el estado de “emergencia” para algunas garantías fundamentales y, sobre todo, la utilización de la ley como un placebo que puede mandar un mensaje y tranquilizar a las grandes mayorías que viven directamente el impacto de la violencia social en la vida cotidiana. Además, desde esta concepción del derecho se genera o se construye ese “otro”, que es el enemigo del “buen ciudadano” y, para combatirlo, se legitima –en muchos casos– el uso de prácticas autoritarias que pasan por encima de los principios más fundamentales de la Constitución.

En nombre de la contención de este “otro” que se construye desde las políticas, las leyes y la jurisprudencia –el marero, el deportado, el tatuado, el pandillero, el terrorista–, se ha justificado que el Estado exceda su cuota de uso de la fuerza, lo que ha llevado a violaciones de derechos humanos y señalamientos por la recurrencia de casos de ejecuciones extralegales; además, de la saturación del sistema penitenciario y judicial en la que se encuentra El Salvador.

Tan solo al hacer un balance numérico de los resultados de esta respuesta estatal basada en la represión de los últimos 25 años deberíamos darnos cuenta que, salvo en pequeños momentos que parecen más bien una ilusión, la tradición del derecho penal del enemigo ha sido un rotundo fracaso en El Salvador. Esto ha empezado a regresarnos a prácticas autoritarias del pasado, y colocar la mirada internacional sobre este país por reiteradas violaciones de derechos humanos no solo de los “enemigos”, sino de otros ciudadanos que se encuentran al

paso de la implementación de estas políticas y prácticas estatales. Sin ser apologistas ni ingenuos –y sin ignorar la dimensión de violencia criminal que ejercen las pandillas y la envergadura del fenómeno en el que se que han transformado– deberíamos juzgar el estado de las cosas al que nos han llevado estas prácticas, y empezar a pensar respuestas, que si bien no olviden la contención de delito, sí empiecen a balancearla con más leyes y políticas de prevención y reinserción.

A continuación entonces, se analizan los cuerpos legales que han devenido de la evolución del fenómeno pandilleril en El Salvador, visibilizando la configuración de un “derecho penal del enemigo” que ha mitificando la figura del pandillero como el “otro”, el ciudadano de segunda categoría que debe ser combatido y aniquilado.

## **1. La respuesta estatal al fenómeno de las pandillas: hechos, políticas, leyes**

No se puede entender plenamente el giro de la legislación penal salvadoreña de los últimos años, a lo que hemos señalado como una adscripción al derecho penal del enemigo, sin hacer referencia a los hechos que pautaron la respuesta estatal y a las políticas mismas que derivaron en iniciativas de ley que buscaban legitimar la actuación del gobierno. Por tanto, el presente apartado presenta una línea de tiempo y describe los principales hechos y políticas que se relacionan con los principales cuerpos legislativos que se analizarán con más detenimiento en la sección posterior.

### **1.1 Los noventa: primeros síntomas ignorados por el Estado**

Por muchos años, las pandillas juveniles no fueron un problema ni en Estados Unidos, ni en El Salvador, puesto que se mantenían circunscritas a territorios específicos y tenían poca influencia fuera de los mismos. Sin embargo, durante los primeros años de la década de los noventa, estos grupos -al paso que aumentaban en tamaño- empezaron a ser visibles por su accionar criminal en los barrios fuera de los territorios donde habían nacido. Ante esto, Estados Unidos tomó rápidas medidas destinadas a combatir su accionar, dando lugar, en 1996 a la sanción de dos piezas: la “Antiterrorism and Effective Death Penalty Act” y la

“Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act”, que abrieron la puerta a las deportaciones masivas de jóvenes pandilleros, y no pandilleros, hacia países de origen (Rua, 2012). Mientras tanto en El Salvador, los gobiernos de Alfredo Cristiani (1989-1994) y Armando Calderón Sol (1994-1999) hicieron escasos esfuerzos en responder de manera integral a un fenómeno que empezaba a crecer en las colonias y barrios populares de las zonas urbanas del país. Durante la década, no se registran políticas enfocadas en atender el, ya para entonces, creciente fenómeno de las pandillas juveniles o maras (Cruz y Carranza, 2006):

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 (p. 144).

No obstante, ya se empezaban a sentir las tensiones de la conflictividad social que desbordaba a los territorios tomados por pandillas. Y, durante el mismo año 1996, surge en El Salvador el primer cuerpo normativo que hace una referencia cercana a las pandillas: Ley Transitoria Especial contra la Delincuencia y el Crimen Organizado (D.L. N° 668, del 19 de marzo de 1996), que ya sancionaba la pertenencia a grupos que por su descripción podían ser las maras.

Es en ese momento en que las deportaciones de Centroamericanos a sus países de origen empiezan a cobrar importancia. Si bien, la mayoría de los deportados eran personas sin historial criminal o, si al caso, con faltas menores, un buen número de los deportados en los primeros años estaba adscrito a las pandillas de Los Ángeles. A su llegada a El Salvador, como se ha dicho, estos jóvenes pandilleros hallaron el escenario perfecto para reproducirse a una velocidad vertiginosa, y supieron filtrarse en los vacíos de poder de las pandillas locales para hacer mudar sus prácticas hacia el proceso que los llevaría a la situación actual (Rua, 2012).

## 1.2 La década 2000-2010: el *manodurismo* legitimado por ministerio de ley

La primera década del nuevo ciclo vería una respuesta estatal diametralmente distinta a la actuación gubernamental salvadoreña de los años noventa respecto al fenómeno de las pandillas. Los primeros diez años del nuevo ciclo serían recordados como la década del *manodurismo*. Bajo los gobiernos de Francisco Flores (1999-2004) y Elías Antonio Saca (2004-2009), que impulsaron una serie de políticas de represión contra el crimen, que vendrían aparejadas con la creación de leyes especiales tendientes a sancionar, entre otras cosas, la pertenencia a las maras mayormente diseminadas en territorio nacional: la MS-trece y la Mara 18.

Hay que recordar que a inicios de los años 2000 se dio un cambio radical en la política de inmigración de los Estados Unidos a raíz de los atentados de septiembre de 2001 (Cruz y Carranza, 2006; Rua, 2012). Esa serie de eventos cambiarían la estrategia de seguridad de ese país y justificarían el recrudecimiento de su política antinmigrante, que incluía el crecimiento exponencial de las deportaciones de centroamericanos a los países de origen, que se normó en el “USA Patriot Act” (26 de octubre de 2001).

Mientras tanto en El Salvador, el uso de la violencia por parte de las pandillas iba en incremento en esos años. Según las estadísticas oficiales los homicidios atribuidos a las pandillas iban en aumento para 2003. En ese contexto, justo en el año preelectoral, el gobierno de Francisco Flores lanza el “Plan Mano Dura” en julio de 2003, que iba acompañado de operativos especiales como la “Operación Puño de Hierro”, los cuales buscaban la persecución y privación de libertad (aunque fuera por cortos períodos de tiempos) de pandilleros. En octubre de ese mismo año, en relación con las referidas políticas del último año de Flores, es aprobado el primer cuerpo normativo explícitamente destinado al combate de las pandillas en El Salvador: la Ley Antimaras, con una vigencia prevista de 180 días a partir de su publicación (D.L. 158 del 9 de octubre de 2003).

Las políticas de mano dura, ampliamente legitimadas por la Ley Antimaras, dieron la pauta para el encarcelamiento masivo de pandilleros, contribuyendo al ya existente hacinamiento de privados de libertad en las cárceles salvadoreñas. Aunque muchos de los encarcelados nunca fueron enjuiciados ni declarados culpables en el marco de esta ley, sí se sabe que la reunión de pandilleros en las principales cárceles del país tuvo un doble efecto: por un lado, el incremento de la violencia al interior de los centros penitenciarios (violencia provocada en su mayoría por la rivalidad entre las dos principales pandillas); y, por otro lado y posterior a la primera, la segregación de los pandilleros por afiliación a la pandilla. Esto último reunió en prisión a jefes de estructuras pandilleras de distintos lugares del país, que hasta ese momento operaban de manera local bajo la estructura de las clicas, y pautó la organización de las pandillas como estructuras de carácter nacional, donde los líderes en prisión se organizaron para reconfigurar el funcionamiento de las pandillas fuera de las cárceles (Cruz y Carranza, 2005).

Mientras los pandilleros eran capturados en los barrios marginados de San Salvador y otras ciudades del país, los líderes que se mantenían bajo arresto fueron reunidos al interior de las cárceles, propiciando sin buscarlo el refinamiento de las estructuras verticales de las pandillas fuera de prisión. Ya durante 2004, los esfuerzos del Plan Mano Dura continuaron a paso firme durante el primer trimestre del año con operaciones como la denominada “Puño de hierro” a principios de marzo de ese año, volviéndose la bandera política del partido de gobierno para mantener el poder durante las elecciones que se realizaban a finales de ese mismo mes.

En términos legislativos, la Ley Antimaras (cuya vigencia era de seis meses) había recibido amplias críticas por violación a principios constitucionales, a garantías del debido proceso y a los principios de la legislación dirigida a niños y niñas en conflicto con la ley. En razón de estos señalamientos, a finales de 2003 fueron presentados recursos de inconstitucionalidad que buscaban su impugnación, pero entrado el año 2004 dichos recursos aún no habían sido resueltos, y ya el 1 de febrero se había presentado una iniciativa de ley que daba continuidad al enfoque de la Ley Antimaras, y que se esperaba entrara en vigencia posterior al vencimiento de la primera ley.

Fue hasta el 1 de abril del año 2004 que la Sala de Constitucional resolvió los recursos presentados en 2003 declarando inconstitucional en su totalidad la referida Ley Antimaras (52-2003/56-2003/57-2003). No obstante, un día después, el 2 de abril de ese mismo año fue aprobada la Ley para el combate de las actividades delincuenciales de los grupos o asociaciones ilícitas especiales (D.L. 305 del 2 de abril del año 2004), con una vigencia de 90 días; una ley con un espíritu similar a la anterior, con pequeñas variaciones de forma.

En este escenario, Elías Antonio Saca ganó las elecciones presidenciales manteniendo en el poder a la derecha conservadora salvadoreña por cuarto período consecutivo. A su llegada al poder, Saca emprendió la construcción de sus políticas de seguridad con las denominadas Mesas de Concertación, donde se hizo un amplio proceso de consulta para escuchar las demandas de los distintos sectores respecto al tema. Para ese momento, la políticas de represión (y prácticas autoritarias por parte de fuerzas de seguridad) habían desencadenado aún más la violencia fuera y, ahora también, dentro de la cárceles. Estadísticamente, “llama la atención encontrar una especie de concurrencia entre la aplicación de los planes de Mano Dura (...) y el incremento de la violencia homicida” (Cruz y Carranza, 2006, p. 159)<sup>2</sup>.

Para agosto de 2004, en las calles se desplegaba el ejército para ejercer labores de seguridad y dentro del Centro Penal La Esperanza se daba un motín de pandilleros que dejó 31 muertos y 30 heridos. El mes siguiente a esta escalada de violencia, el 30 de septiembre, Saca anuncia su Plan Super Mano Dura, que –a diferencia del Plan Mano Dura de Flores– daba alguna cabida a políticas de prevención (Programa Plan Mano Amiga) y a la reinserción y tratamiento (Programa Plan Mano Extendida), además de las medidas de combate frontal de la violencia pandilleril (21 operativos Puño de Hierro, creación de Grupos de Tareas Antipandillas –GTA– y Secciones Antipandillas –SEAP–). Sin embargo, en la práctica, los componentes de prevención, reinserción y tratamiento fueron pobremente implementados<sup>3</sup>. No obstante, estas

2 Entre 2003 y 2005 se reportó que la violencia homicida atribuida a pandillas paso de alrededor del 8% a alrededor del 40% (Cruz y Carranza, 2006)

3 En 2005, se calculaba que existían 39 mil pandilleros en El Salvador, de los cuales, 10 mil querían rehabilitarse, por lo que cualquier esfuerzo resultaba insuficiente (Cruz y Carranza, 2006)

políticas dejaron como precedente la necesidad de atender el fenómeno de la violencia juvenil también desde estrategias de prevención y rehabilitación (Cruz y Carranza, 2006). Al tiempo que se ejecutaba la Súper Mano Dura, se daban reformas a la legislación penal para coincidir con algunos de los preceptos de la legislación antipandillas. El año 2004 cerró con una tasa promedio 46.8 homicidios por cada 100 mil habitantes, muy por encima de la tasa promedio de 37 que se había mantenido durante los años previos a la entrada en vigor del *manodurismo*. Dando, desde el principio, altas evidencias del fracaso de dichas políticas para el manejo de la violencia en el país (Cruz y Carranza, 2006). Durante el año siguiente, mientras aumentaba la tasa de homicidios (que pasó de 46.8 a 65.8 homicidios por cada 100 habitantes entre ambos años) se mantenían las medidas de combate frontal de las pandillas, sumando 15 operativos puño de hierro durante esos años.

El 5 de julio de 2006, dos policías murieron en una marcha popular en protesta por el alza de la tarifa de transporte público que se había anunciado a finales de junio de ese año. Estos hechos, que no estuvieron lejos de dimes y diretes entre los principales partidos políticos, dieron pauta a la aprobación, el 21 de septiembre de ese año, a la Ley Especial contra Actos de Terrorismo, LECAT, que pasaría engavetada por casi una década después de su aprobación. Ese mismo año, en diciembre, se aprueba la Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Complejos.

El 2007 inició con una revuelta en el penal de Apanteos, donde murieron 21 privados de libertad. Esta noticia levantaría el polvo y la alerta internacional respecto a los centros de internamiento en el país, que habían sido saturados en los últimos años como consecuencia de las políticas de mano dura de Flores y Saca. Dos días después de la revuelta, el 9 de enero, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronunciaba sobre las condiciones de las cárceles en El Salvador, demandando al Estado salvadoreño tomar medidas al respecto. Los años consecutivos no variaron significativamente, ni las políticas, ni las leyes destinadas a combatir las pandillas en el país.

En junio de 2009 llegó al poder el primer presidente de izquierda en la historia del país, Mauricio Funes, que gobernaría bajo la bandera del

FMLN hasta junio de 2014. Aunque con un enfoque más moderado, durante los primeros años de su mandato, Funes mantuvo la presencia de las fuerzas armadas en labores de seguridad. En noviembre de su primer año en el poder, mandó desplegar 2,500 efectivos de la Fuerza Armada para tareas de seguridad. No obstante, las medidas de sus predecesores y su arranque en las políticas de seguridad habían sido infructuosas en reducir la escalada de violencia. El año 2009, y el primer semestre de la izquierda en el poder, fue uno de los años más violentos de las últimas dos décadas, cerrando con una tasa de homicidios de 72.8 por cada 100 mil habitantes.

El año 2010, aún cuando los índices de violencia fueron menores que el año anterior, tuvo momentos de tensión para la población salvadoreña. Particularmente, se recuerda el 21 de junio de ese año por la quema de un microbús del transporte público en el municipio de Mejicanos, donde 15 pasajeros murieron calcinados. El hecho, junto con otros eventos cercanos, fue ampliamente cubierto por los medios y atribuido a las pandillas de la zona, provocando gran indignación entre la población. Tres días después de los hechos, el 24 de junio, se darían reformas a la Ley Especial contra Actos de Terrorismo-LECAT que tenían amplia relación con esos eventos y que agravaron las penas para hechos de esta naturaleza, particularmente en lugares públicos. También en relación con esta nueva escalada de violencia asociada a las pandillas, en septiembre de ese mismo año, sería aprobada la Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones ilícitas y organizaciones de naturaleza criminal (D.L. 458).

Así, la primera década del siglo XXI, no solo fue testigo del recrudecimiento de la violencia pandilleril y la sofisticación de las estructuras internas de estos grupos, sino también de una lucha frontal contra las pandillas, y no de la manera más eficaz que se diga. Entre el año 2000 y el año 2010, se aprobaron al menos 4 cuerpos normativos de naturaleza penal destinados, directa o indirectamente, al combate de las maras; sin embargo, estas leyes (que se acompañaron de políticas) estuvieron lejos de detener la escalada de violencia que se propinó a lo largo de esos años, y que afectó, como suele suceder, a las clases populares e históricamente excluidas en el país.

Además de su efecto, estos cuerpos normativos se encontraban claramente afiliados a la estructura del derecho penal del enemigo enfocado mayoritariamente en la represión, que ha tenido un efecto contraproducente en el desarrollo de las pandillas en el país, obligándoles a repensar sus formas de funcionamiento y expresión y propiciando su sofisticación en un fenómeno con características de crimen organizado (Cruz y Carranza, 2006; Rua, 2012).

### **1.3 De 2011 al presente: entre la tregua y el *manodurismo* velado**

La segunda década del siglo XXI inició con una tasa promedio de 72 homicidios por cada 100 mil habitantes. Como se ha dicho, la década del *manodurismo* (con sus leyes y políticas) estuvo lejos de hacer descender los indicadores de violencia social en El Salvador, entre ellos la tasa global de homicidios, que es la que mayormente se analiza. No obstante, para inicios del año 2012 se dieron una serie de acontecimientos que reconfiguraron el escenario del abordaje de la violencia pandilleril en el país en relación con el Estado.

En marzo de 2012, el periódico digital El Faro hizo pública una investigación relacionada con el proceso denominado “La tregua”, que implicaba un acuerdo de pacificación entre las principales pandillas del país. Proceso que se señalaba estaba siendo facilitado por importantes actores en el país, entre ellos funcionarios del gobierno de Mauricio Funes. Como lo publicó El Faro en una serie de crónicas y en reportajes que documentaron todo el proceso, muy cerca de las elecciones de alcaldes y diputados de marzo de 2012, se empezó a registrar una reducción significativa de homicidios, que en su momento el gobierno atribuyó al despliegue de seguridad en ocasión de las elecciones, pero que muy pronto en el camino se supo respondían a las órdenes que habrían salido de las cárceles por parte de líderes de las principales pandillas –que mandaron a sus estructuras “calmarse”–. Todo a cambio de privilegios facilitados por el gobierno, que incluían el traslado de sus integrantes del penal de máxima seguridad en Zacatecoluca a otros penales.

Así, entre 2012 y 2013, a la par de la baja de homicidios, el gobierno –sin aceptarlo abiertamente– habría cambiado la forma de relacionarse

desde las políticas y la ley con las pandillas, logrando bajar de 14 homicidios diarios a la histórica cifra de 2 homicidios el 12 de marzo de 2012.

Estos “números” allanarían el paso para un nuevo período presidencial del partido de izquierda, que en junio de 2014 empezó su segundo mandato consecutivo en el gobierno a la cabeza de Salvador Sánchez Cerén. En el primer semestre en el Ejecutivo, Sánchez Cerén no plantearía una posición tan tajante respecto al tema. No obstante, el 5 de enero de 2015 el presidente Sánchez Cerén ponía punto final al proceso llamado “tregua” (que parecía ya estar sin fuerza) mediante declaraciones a la prensa donde se aseveraba “Nosotros no podemos volver al esquema de entendernos y de negociar con las pandillas”<sup>4</sup>. Con estas declaraciones, que el referido periódico digital denominó “El obituario de la tregua” dio inicio de nuevo el proceso de lucha frontal contra las pandillas, que incluyó el retorno de los máximos líderes de las pandillas a la cárcel de máxima seguridad de Zacatecoluca, y diversas políticas y cambios legislativos.

El 2014 cerró con un alza significativa de los homicidios respecto a los dos años de la tregua y el 2015 sería recordado como uno de los años más violentos de la historia reciente de El Salvador, cerrando con un promedio de 103 homicidios por cada 100 mil habitantes. Las pandillas, por su lado, habían tomado también una posición de lucha frontal contra el gobierno. El 17 de julio de ese año las pandillas promovieron bajo amenazas un paro de autobuses a nivel nacional, afectando a la población por varios días y dejando un saldo de nueve choferes de autobuses asesinados. El 24 de julio de ese año, en respuesta a estas y otras acciones de las pandillas, la Sala de lo Constitucional resolvería una serie de recursos de inconstitucionalidad que habían sido interpuestos años atrás contra artículos de la Ley Especial contra Actos de Terrorismo-LECAT (2006) y, además de resolver los recursos interpuestos en función del petitorio de los solicitantes, aprovecharía la coyuntura para declarar a las pandillas salvadoreñas como “grupos terroristas”.

---

4 Declaraciones tomadas del periódico El Faro: <https://elfaro.net/es/201504/opinion/16835/Obituario-de-la-Tregua.htm>

Ese mismo 2015, arranca la implementación del “Plan El Salvador Seguro” (que estipuló cinco ejes de acción: prevención de la violencia, control y persecución penal, rehabilitación y reinserción, protección y atención a víctimas y fortalecimiento institucional, y 124 acciones prioritarias a corto, mediano y largo plazo) que era una apuesta con distintos pilares para el abordaje de la violencia en los municipios con mayores índices de criminalidad en el país, que parecía ser más integral en el abordaje de la violencia.

No obstante, las tasas de hechos de violencia se mantenían en números alarmantes y empujaron a nuevas repuestas del gobierno. Siendo así que el 1º de abril de 2016 –justificándose como respuesta a la Masacre de Opico, donde murieron 11 personas y que fue atribuida a pandilleros ahora condenados por el hecho– se da la aprobación de las “Disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión” (D.L. 521/2016), que buscan reducir la influencia de los líderes pandilleros privados de libertad, sobre sus estructuras, para ser aplicadas al interior de las 7 cárceles más peligrosas del país con una vigencia de 1 año, el cual sería ampliado por dos años más el 9 de febrero de 2017. Medidas que, se ha mencionado, buscan hacerse permanentes; puesto que, a pesar de las críticas que han generado en algunos sectores (en pronunciamiento público de agosto de 2016 el entonces Procurador para Defensa de los Derechos Humanos David Morales establecía que el accionar delictivo de las pandillas justificaba las medidas siempre y cuando se respetaran los límites constitucionales) se considera que –junto con el Plan El Salvador Seguro– son la causa de la reducción de las tasas de homicidios en 2016 y 2017.

En la actualidad, además de las cifras que no dejan de ser preocupantes, hay una serie de señalamientos –nacionales e internacionales– en torno a la situación de los derechos humanos en El Salvador, en relación al incremento de desapariciones forzadas y a la recurrencia de muertes que responden a patrones de ejecuciones extrajudiciales, atribuidas en buena medida a miembros de las fuerzas públicas de seguridad –tanto policías como militares–. Ya en 2014 la PDDH se había pronunciado sobre muertes que respondían a este patrón y, en actualidad, se han documentado casos probados de ejecuciones extrajudiciales (V. Gr. Caso

San Blas y Caso Panchimalco). Lo que se señala con preocupación por expertos en derechos humanos, en el sentido del retorno de prácticas del pasado, donde algunos derechos entran en estado de excepción en razón de la seguridad pública, y donde se podría estar provocando una aceleración de la escala de violencia que ya vive el país.

Como se dijo al principio, el análisis de los hechos nos permite entrever los factores que han empujado la respuesta del Estado, que se ve reflejada en políticas expresas o tácitas, que traen aparejada una afectación al ordenamiento jurídico. Como se verá a continuación, la respuesta legislativa al fenómeno de las pandillas ha tenido una fuerte carga simbólica, que ha justificado la actuación de diferentes gobiernos en la búsqueda del manejo de los principales indicadores de violencia social –o más bien en razón de la reducción de los homicidios-, pero que parecen estar lejos de tener los efectos esperados.

## 2. Las leyes de cara a la Constitución

Como se vio en el apartado precedente, existen al menos seis cuerpos legales especiales, casi todos de carácter transitorio –4 de 6–, que se han aprobado –o reformado en el caso de la LECAT– para lidiar con el fenómeno de las pandillas en El Salvador (Ver Cuadro 1). A continuación se describen estos cuerpos normativos, resumiendo su objeto y su contenido, haciendo un análisis de su enfoque de cara a los principios de la Constitución.

**Cuadro 2. Cuerpos normativos relacionados con el fenómeno pandilleril**

<b>Decreto Legislativo</b>	<b>Objeto</b>	<b>Vigencia</b>
Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado D.L. 668 del 19 de marzo de 1996	Lograr mayor eficacia en la aplicación de las sanciones penales, y regular el procedimiento especial aplicable en la investigación y juzgamiento de los hechos punibles previstos en la misma, con la finalidad de combatir eficientemente el incremento de la delincuencia y el crimen organizado.	2 años Hasta el 21 de marzo de 1998 Declarada inconstitucional en 1997
Ley Antimaras D.L. 158 del 9 de octubre de 2003	Establecer un régimen especial y temporal para el combate legal de las agrupaciones conocidas como maras o pandillas.	180 días Declarada Inconstitucional el 1 de abril de 2004

118 La respuesta jurídica al fenómeno de las pandillas: derecho penal del enemigo versus enfoque de derechos humanos

<p>Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales D.L. 305 del 2 de abril del año 2004</p>	<p>Establecer un régimen especial para el combate de las actividades delincuenciales de los grupos o asociaciones ilícitas especiales, conocidos como Maras o Pandillas.</p>	<p>90 días Hasta el 1 de julio de 2004</p>
<p>Ley Especial contra Actos de Terrorismo D.L. 108 del 21 de septiembre de 2006</p>	<p>Prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos que se describen en ésta, así como todas sus manifestaciones, incluido su financiamiento y actividades conexas, y que por la forma de ejecución, medios y métodos empleados, evidencien la intención de provocar estados de alarma, temor o terror en la población, al poner en peligro inminente o afectar la vida o la integridad física o mental de las personas, bienes materiales de significativa consideración o importancia, el sistema democrático o la seguridad del Estado o la paz internacional; todo lo anterior, con estricto apego al respeto a los Derechos Humanos.</p>	<p>Vigente Reformada en 2010, 2014 y 2015</p>
<p>Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal D.L. 458 del 1 de septiembre de 2010</p>	<p>Son ilegales y quedan proscritas las llamadas pandillas o maras tales como las autodenominadas Mara Salvatrucha, MS-trece, Pandilla Dieciocho, Mara Máquina, Mara Mao Mao y las agrupaciones, asociaciones u organizaciones criminales tales como la autodenominada Sombra Negra; por lo que se prohíbe la existencia, legalización, financiamiento y apoyo de las mismas.</p>	<p>Vigente</p>
<p>Disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión D.L. 521 del 1 de abril de 2016</p>	<p>Asegurar la eficacia del régimen penitenciario y proteger a la población de las acciones delictivas que se originan desde dichos lugares, debiendo para el efecto realizar las adecuaciones a la infraestructura penitenciaria, adoptar las medidas del personal y tecnológicas que fueren necesarias, para asegurar la eficacia del régimen penitenciario.</p>	<p>Vigentes 1 año que fue prorrogado hasta 1 de abril de 2018.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los decretos legislativos.

## **2.1 El primer antecedente: Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado (1996)**

En los análisis relativos a la legislación antipandillas, la Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado de 1996 pasa un poco desapercibida, quizás porque en ese momento el fenómeno de las pandillas aún no tenía la importancia que tiene hoy para las políticas de seguridad.

Como su nombre lo dice, esta ley fue aprobada con carácter de transitoria y de emergencia, con una vigencia prevista de dos años. En los considerandos este cuerpo normativo fue justificado por el legislador diciendo que por “el alarmante incremento de la criminalidad la mayoría de la población está demandando que se dicten medidas urgentes y especiales” (Considerandos de la Ley); y estuvo pensada, por su naturaleza, para normar un procedimiento especial, para investigar y juzgar, y establecer penas más graves a los responsables de los “grupos criminales” definidos en ella. Casi un año después de su entrada en vigencia, buena parte del articulado de la Ley fue declarado inconstitucional (art. 22 inc. 2 y 4, 4, 6, 12, 14, 15, 22).

Después de precisar su objeto, la Ley contenía una serie de disposiciones relativas a los delitos que buscaba regular (homicidios, lesiones, violación, rapto, secuestro, amenazas, hurto, robo, extorsión, tenencia ilegal de armas de fuego, peculado, negociaciones ilícitas, cohecho y organizaciones internacionales ilícitas, agrupaciones delictivas, riña tumultuaria, fraude procesal especial, proposición y conspiración) y una referencia a las disposiciones penales ordinarias que se modificaban en virtud de ella (por ejemplo agravar todas las penas hasta una tercera parte del máximo de las establecidas en la legislación ordinaria, agravantes en caso de que los imputados sean funcionarios públicos, entre otros). Además, la Ley estipulaba una serie de disposiciones relativas al juzgamiento de menores de 18 años de edad, permitiendo la “habilitación” de menores para ser juzgados como adultos a criterio de juez y, por tanto, convirtiéndolos en sujetos de dicha Ley.

Como se ha dicho, el 14 de febrero de 1997 la Sala de los Constitucional resolvió una serie de demandas de inconstitucionalidad acumuladas,

cinco que habían sido interpuestas por ciudadanos y una por la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, resolviendo declarar inconstitucionales varias de las normas contenidas en esta Ley (15-96 y Ac. Decreto Legislativo N° 668). En la sentencia, la Sala estimó que artículos de la referida Ley violaban los siguientes preceptos de la Constitución de 1983: lo relativo a la finalidad de la pena de privación de libertad, que debe tender a la readaptación social del delincuente (Art. 27 de la Constitución), puesto que la ley no establecía límites temporales máximos para los delitos contenidos en la misma; el derecho a la libertad como derecho fundamental (Art. 2 de la Constitución), puesto que no se respetaba el precepto de la privación de libertad como último recurso, aparte de que contenía disposiciones que prohibían la excarcelación; el principio de legalidad (Arts. 8 y 15 de la Constitución) mediante la creación de tipos penales abiertos que dejaban al arbitrio del juez la tipificación del delito; el principio de presunción de inocencia (Art. 12 de la Constitución); la potestad constitucional de la Fiscalía General de la República en lo relativo a la dirección de la investigación del delito (Art. 193. Ord. 3ro Cn.), en tanto que autorizaba a la Policía Nacional Civil para ejercer esta función; y, finalmente, se consideraba que se violentaba el principio de igualdad (Art. 3 Cn.) y el mandato de conservar un régimen especial para los menores en conflicto con la Ley, puesto que el artículo 22 del cuerpo normativo en cuestión estipulaba una habilitación de los menores que cometieran los delitos mandados por ella.

Como se ha dicho, esta Ley pasa poco advertida en los análisis al respecto de la legislación antipandillas, sin embargo, en este cuerpo legal se encontraban ya algunos de los principios y vicios que serían reproducidos en los cuerpos legales antipandillas de la década posterior. En su momento, organismos multilaterales enfocados en la protección de los derechos de la niñez y adolescencia señalaron esta ley como un gran retroceso en la Legislación penal juvenil y como una franca violación al artículo 35 de la Convención de los Derechos del Niño, vigente en El Salvador desde 1990.

## **2.2 Las leyes del *manodurismo*: Ley Antimaras y Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales**

Un año antes de terminar su período de gobierno y ocho meses antes de las nuevas elecciones presidenciales de 2004, el gobierno de Francisco Flores lanza su “Plan Mano Dura”. Esta política de Estado en materia de seguridad, enfocada en la represión del fenómeno de las pandillas, abrió la puerta para una visión reductiva del fenómeno de las pandillas juveniles. Y, paralela a la visión del Ejecutivo, el Legislativo optó por normas en correspondencia a la visión represiva en la legislación penal y a la creación de cuerpos legales “transitorios y de emergencia” para juzgar a las personas pertenecientes a estos grupos.

La “Ley Antimaras” (2003) tenía por objeto “establecer un régimen especial y temporal para el combate legal de las agrupaciones conocidas como maras o pandillas” (Art. 1 D.L. 158/2003) y, a lo largo de su articulado: daba una definición de “maras o pandillas”; establecía que el ámbito de aplicación de la Ley era de carácter nacional, a adultos y a menores entre 12 y 18 años de edad (cuando a criterio de juez los menores estuviesen “habilitados” para discernir); establecía la cuantía de las sanciones por falta (multa, trabajo de utilidad pública, libertad condicional, arresto hasta 6 meses, y medidas reeducativas o de reinserción); establecía los principales delitos, que tenían pena de prisión entre los 2 y 6 años (pertenencia a mara o pandilla, riña tumultuosa, solicitar dinero de forma intimidatoria, exigir dinero como impuesto) y faltas (intimidación grupal, agrupación con escándalo, irrespeto en grupo, exhibiciones deshonestas en grupo, tocamiento en grupo, desfiguración de paredes, portación de arma blanca, portación de objetos contundentes, identificación con maras o pandillas, permanencia en lugares abandonados, presencia de menores en lugares para adultos, consumo público y tenencia de drogas para consumo, permanencia ilícita en cementerios, permanencia de escolares en centros de juego, venta de elementos actos para la violencia, elementos lesivos en espectáculos, perturbación de espectáculos, obstrucción de salida, no portación de documentos de identidad); estipulando además un serie de disposiciones relativas al juzgamiento y normas procesales penales

aplicables a las personas juzgadas por delitos contenidos en esta ley. Además de lo anterior, llamó especialmente la atención las disposiciones que contenía la Ley Antimaras relativas a los menores de edad y a las personas deportadas, que por esas épocas llegaban por miles al país, fruto del cambio de dirección en la política de inmigración de los Estados Unidos a partir de septiembre de 2001.

Respecto a los menores, la norma establecía: “Los infractores de doce a dieciocho años de edad miembros de maras o pandillas gozarán de trato y procedimiento especial determinados en esta ley. Cuando un menor comprendido entre las edades de doce a dieciocho años de edad, cometa delitos o faltas contempladas en esta ley o en el Código Penal y la Fiscalía General de la República advierta que posee discernimiento de adulto, solicitará al Juez de Menores que evalúe esta situación; si el Juez de menores considera que está en capacidad de discernir la ilicitud de las conductas e infracciones cometidas como un adulto lo declarará como adulto habilitado y se le aplicará la legislación pertinente.” (Art. 2), que violaba los principios constitucionales y de derecho internacional respecto al tratamiento especial de menores en conflicto con la Ley.

Por lo que respecta a las personas deportadas, la referida ley estipulaba la potestad para detener deportados cuando por “sus antecedentes o apariencia se dedujera su pertenencia a una mara o pandilla” (Art. 29 inc. 2do), lo que estigmatizó a las personas deportadas y propició prácticas lesivas a la dignidad de estas personas en los centros de atención a migrantes retornados durante los años posteriores.

Como se ha dicho, esta ley tenía una duración prevista de seis meses. Y, aunque se interpusieron recursos de inconstitucionalidad por la violación de varios principios de la carta magna, que fueron admitidos y resueltos a favor en buena medida, la ley estuvo vigente prácticamente todo el período previsto en un inicio, porque la declaratoria de la Sala de Constitucionalidad llegó cuando casi se vencía el plazo de vigencia; apenas un día antes de la aprobación de una nueva Ley –que tenía el mismo espíritu que la primera.

No obstante llegar de manera tardía, la resolución de la Sala de lo Constitucional (52-2003/56-2003/57-2003) resolvió los tres recursos

interpuestos en 2003 en contra de gran parte del articulado de la Ley Antimaras (1 inc. 1ro, 2do y 3ro; 2 inc. 3ro y 5to; 4 inc. 8; 6 inc. 1ro y 2do; 8 inc. 2do; 9, 16, 18, 19, 22, 23, 25, 29 inc. 1ro y 2do, 30) y, en consecuencia, resolvió declarar inconstitucional todo el cuerpo legal por conexión. Sentando, de esta manera, importantes precedentes para el abordaje desde la Ley de los temas de seguridad asociados a grupos específicos.

Sobre los argumentos vertidos por la Sala en la sentencia, el tribunal estimó que se había violentado los siguientes preceptos constitucionales: 1) El principio de lesividad (Art. 2, inc. 1ro Cn.) puesto que la LAM penalizaba conductas que no constituían un daño o peligro para bienes jurídicos fundamentales o instrumentales (como pertenecer a una pandilla, tener tatuajes o señas que identifiquen con una pandilla, encontrarse en lugares abandonados o deshabitados, encontrarse en cementerios en horas nocturnas, permitir que menores estén en lugares de juego en horas de estudio, deambular sin documentos de identidad); 2) El principio de culpabilidad (Art. 12 Cn.) puesto que se violentaba la presunción de inocencia en varios artículos de la LAM, por ejemplo: considerar delito la pertenencia a un grupo particular (y no las conductas devenidas del accionar del individuo) y cualesquiera señas particulares que lo hicieran presumiblemente marero o pandillero, el presumir que una persona deportada por su apariencia o conducta fuera pandillero a criterio de “agente de autoridad”, el portar arma blanca “injustificadamente”; 3) El mandato constitucional de que los menores en conflicto con la Ley sean juzgados a partir de un régimen especial (Art. 35 de la Cn.) a través de las disposiciones de la LAM que permitían considerar a las menores como “adultos habilitados”, aún por debajo de los estándares internacionales; 4) En relación con la anterior, se consideró que la “habilitación” de menores violaba los compromisos de derechos internacional relativos al régimen especial para menores en la justicia penal (Art. 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño), considerándose en consecuencia vulnerado 144 inc. 2º de la Constitución, cuando establece la prevalencia de los instrumentos internacionales sobre las leyes especiales; 5) Violación del principio de legalidad y de seguridad jurídica (Arts. 15 y 1 Cn.) en virtud del cual nadie puede ser juzgado por normas posteriores a los hechos que se le imputan, como lo hacía la LAM al considerar delito

la pertenencia a pandillas, aunque fuera anterior a la promulgación de la Ley; 6) Violación de los arts. 86 y 193 de la Constitución relativos a las competencias de la Fiscalía General de la República relativa a la titularidad de la acción penal, puesto que la LAM la atribuía a la Policía Nacional Civil y otros agentes de autoridad; y 7) Violación del principio de igualdad (Art. 3 Cn.) puesto que la diferenciación que hacía la LAM entre personas en conflicto con la ley pandilleros (a los que aplicaba la Ley) o no pandilleros no obedecía a fines constitucionales.

Como se ha dicho, tanto las políticas como las leyes antimaras de esa época fueron utilizadas como bandera de campaña entre 2003 y 2004. La inconstitucionalidad descrita salió a la luz cuando la Ley ya había tenido sus efectos, saturando las cárceles y dando inicio a un proceso de profunda transformación de las pandillas que devendría en las características que tienen en la actualidad. Y, como si no hubieran abundado razones para pensar que un enfoque en extremo represivo no era lo mejor para abordar el fenómeno, un día después de declarada inconstitucional la LAM, fue aprobada la Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales. Una ley que, con pequeñas modificaciones conservaba en gran medida el espíritu y los preceptos de su predecesora.

La Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales definió como objeto “establecer un régimen especial para el combate de las actividades delincuenciales de los grupos o asociaciones ilícitas especiales, conocidos como Maras o Pandillas” introduciendo desde acá una modificación a la LAM, en tanto que se dirigía no al combate de las pandillas, sino a las actividades delictivas de sus miembros. No obstante, se considera que esta ley “contenía en su esencia, el objeto y los fines de la declarada inconstitucional Ley Antimaras” (Cruz y Carranza, 2005, p. w150).

No obstante lo declarado en su objeto, el articulado de esta ley seguía sancionando prácticamente los mismos delitos (pertenencia a una mara o pandilla, cuyo límite máximo de pena de prisión fue elevado un año y se agregó la agravante para los líderes; la inducción a la pertenencia a una mara o pandilla; riña grupal; coacción en la vía pública, donde se mantuvo el tipo pero se quitó la referencia expresa a los tatuajes y las

señas de manos; coacción al libre tránsito; coacción especial por residir en determinado lugar; daños especiales; la alteración del orden público) y en varios tipos penales se aumentó la pena de prisión. Además de que contenía en mismo espíritu en cuanto a la habilitación de menores en conflicto con la Ley, que había sido declarado inconstitucional por la Sala de lo Constitucional con sobrados argumentos en el caso de la LAM.

En específico, el legislador hizo un intento de que la “Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales” se cargara más hacia las conductas desde el objeto y no en las personas por su apariencia. No obstante, al interior de la Ley se siguió sancionando la pertenencia a las maras o pandillas, elevando un año el límite superior de la pena de prisión, violentando (como lo hacía la LAM) los principios constitucionales de lesividad, culpabilidad, legalidad e igualdad. Así mismo, la Ley cuidó la referencia a distintivos como tatuajes o señas incluyendo la especificación de que debían usarse como medio o identificación a una pandilla.

Otros cambios respecto a la LAM fueron: la inclusión del delito de “inducción a la pertenencia a una pandilla”, que se agravaba cuando la persona inducida era menor de 14 años de edad; y, en cuanto a las penas, la nueva ley antimaras elevó los límites para las penas de prisión en la mayoría de los delitos; además, de que, algunas faltas de la LAM se elevaron al nivel de delitos (como el caso de los delitos de daños especiales y alteración al bien público).

En conclusión, en la ley antimaras de 2004 se cuidaron y matizaron algunos aspectos formales que habían sido reiteradamente señalados como contrarios a la Constitución, a tenor de la ley de 2003. No obstante, los principios violentados en la primera, en opinión de la Sala, también se violentaron en la segunda, fundamentalmente al enfocarse en la pertenencia a pandillas y al ignorar los estándares internacionales respecto al juzgamiento de menores mediante la figura de “habilitación”.

### **2.3 Legislación vigente: Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal (2010), Ley Especial contra Actos de Terrorismo (2006) y Medidas extraordinarias (2016)**

En la actualidad, hay tres decretos legislativos que se encuentran vigentes y que tienen una relación directa con el fenómeno de las pandillas del El Salvador: La Ley contra Actos de Terrorismo de la década pasada (pero que fue desengavetada gracias a una sentencia de la Sala de Constitucional en agosto de 2015); la Ley de Proscripción de pandillas de 2010; y las Medidas Extraordinarias de 2016.

Respecto a la Ley contra Actos de Terrorismo, LECAT, esta es una Ley que fue aprobada en el contexto de un debate respecto a los acontecimientos del 5 de julio de 2006, donde murieron dos policías y 10 personas más resultaron heridas en una protesta pública por el alza de la tarifa del transporte público, que había sido anunciada pocos días antes de la movilización. La alarma social producida por los acontecimientos aceleró el proceso de la aprobación de este cuerpo normativo en la Asamblea Legislativa.

No obstante, esta ley no cobraría mayor importancia sino hasta el 21 de junio de 2010, cuando después de la quema de un microbús de transporte público en el municipio de Mejicanos –donde murieron 15 personas– se activó de nuevo la alarma social por el fenómeno de las pandillas y se introdujeron reformas relativas a los actos de terrorismo en lugares públicos (incluyendo el transporte público) tres días después de este hecho. De ahí, sería hasta el 24 de agosto de 2015, cuando la Sala de lo Constitucional (resolviendo recursos acumulados de inconstitucionalidad relativos a la referida ley) se tomaría espacio en la parte resolutoria de su sentencia para declarar a las pandillas como “grupos terroristas”, colocando de nuevo la ley en la primera plana de las noticias, a propósito de las acciones contra la delincuencia en aquellas semanas –que se han llamado las más sangrientas de las últimas décadas–. Esta última declaratoria conllevó a una serie de reformas para agravar las penas cuando a causa de los delitos contenidos en la ley se provocará muerte o lesiones graves a las personas.

En cuanto a su objeto, la LECAT nace para “Prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos que se describen en [ella], así como todas sus manifestaciones, incluido su financiamiento y actividades conexas, y que por la forma de ejecución, medios y métodos empleados, evidencien la intención de provocar estados de alarma, temor o terror en la población, al poner en peligro inminente o afectar la vida o la integridad física o mental de las personas, bienes materiales de significativa consideración o importancia, el sistema democrático o la seguridad del Estado o la paz internacional; todo lo anterior, con estricto apego al respeto a los Derechos Humanos.” (Art. 1 LECAT).

Para lograr tal cometido, la LECAT regulaba: 1) Lo que entendería como organizaciones y actos terroristas (atentar contra personas protegidas o sus familiares; ocupación armada de ciudades, poblados y edificios; adulteración de sustancias; apología o incitación pública a actos de terrorismo; simulación de delitos; espionaje; delito informático; pertenencia a organizaciones terroristas; actividades delictivas y actos de terrorismo relacionados con armas; toma de rehenes; delitos y actos contra seguridad portuaria, marítima, fluvial, lacustre, aérea, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental o insular; apoderamiento, desvío, utilización, atentando o derribamiento de aeronaves o buques; actos contra seguridad de aviación civil y aeropuertos; interferencia a medios de tripulación aérea; amenazas; financiación al terrorismo; encubrimiento; actos preparatorios; entre otros); 2) Las penas que podían llegar hasta los 60 años de prisión en los casos en que hubiera muerte o lesión grave de personas; 3) Disposiciones relativas a las medidas cautelares y el comiso de bienes relacionados con grupos o actos terroristas; 4) Las disposiciones penales y procesales penales especiales para este tipo de delitos; y 5) Un componente de prevención del terrorismo.

En agosto de 2015, la Sala de lo Constitucional desempolvó el expediente más antiguo que tenía en lista de espera, para resolver cuatro recursos de inconstitucionalidad y, en la resolución, desestimó 23 planteamientos de inconstitucionalidad y declaró contrarios a la Constitución cuatro artículos de dicho cuerpo legal (Ref. 22-20007/42-2007/89-2007/96-2007). Esta declaratoria se da a poco más de un mes

de un paro de transporte público provocado por presión de las pandillas en el país y en un mes con altos de índices de violencia criminal. En la sentencia, se resolvió que los cuatro artículos impugnados violaban los principios de legalidad, resocialización y proporcionalidad.

Pero además de resolver lo pedido por los solicitantes, la Sala resolvió “ultra petitio” -o más allá de lo solicitado- (Landaverde, 2015) declarar a las pandillas como “grupos terroristas” (Marroquín, 2015), por las siguientes razones: “es un hecho notorio que las organizaciones criminales antes mencionadas, realizan dentro de su accionar, atentados sistemáticos a la vida, seguridad e integridad personal de la población, incluidos contra las autoridades civiles, militares, policiales y penitenciarias; contra la propiedad, mediante la ejecución de delitos de extorsión a personas naturales o jurídicas; vulneraciones al derecho de todo ciudadano de residir en cualquier lugar del territorio, obligándoles a abandonar sus residencias mediante amenazas; en contra del derecho a la educación, puesto que se obliga a la deserción de estudiantes, debido al temor de ser víctimas de aquellas organizaciones; contra el libre tránsito, debido a que hay zonas específicas donde ciertas personas no pueden circular, bajo riesgos de sufrir atentados a su vida o integridad; modifican la distribución territorial realizada por el Tribunal Supremo Electoral, máxima autoridad en la materia según el art. 208 Cn., para efectos del voto residencial, y lo adecuan a la distribución de los territorios según es controlada por ellos; paralizan el transporte público de pasajeros, incluso a nivel nacional y con frecuencia atacan contra la vida del personal de los servicios de transporte público; impiden la libre realización de actividades económicas y laborales de amplios sectores de la población; entre tantas acciones realizadas de manera sistemática, planificada y organizada.

Con base en ello, la Sala concluye que deberán ser considerados como grupos terroristas las pandillas denominadas Mara Salvatrucha o MS-13 y la Pandilla 18 o mara 18, y cualquier otra pandilla u organización criminal que busque arrogarse el ejercicio de las potestades pertenecientes al ámbito de la soberanía del Estado, atemorizando, poniendo en grave riesgo o afectando sistemática e indiscriminadamente los derechos fundamentales de la población o de parte de ella; en consecuencia, sus jefes, miembros, colaboradores, apologistas y financistas, quedan

comprendidos dentro del concepto de “terroristas” en sus diferentes grupos y formas de participación, e independientemente de que tales grupos armados u organizaciones delictivas tengan fines políticos, criminales, económicos (extorsiones, lavado de dinero, narcotráfico, etc.), o de otra índole.” (Comunicado de prensa de la Sala de lo Constitucional, CSJ, 2015)

La resolución no pasó desapercibida, ni para los medios de prensa nacional e internacional, ni para expertos en la materia. Los magistrados por su parte, manifestaron estar siguiendo precedentes que avalan con jurisprudencia a la Sala para pronunciarse sobre “problemáticas reales a las que se enfrenta la sociedad” (CSJ, Boletín Informativo, Octubre de 2015). Mientras hay quienes opinan que, sin pretender hacer una apología a estas organizaciones, puede considerarse que la Sala se extralimitó en sus funciones al resolver un asunto que no le había sido requerido; faltando así al principio de congruencia procesal -que manda al juzgador atenderse a los requerido por las partes- (Landaverde, 2015).

En adición a lo anterior, se ha criticado la resolución de la Sala en tanto invade las potestades del juez natural, puesto que compete a juez penal determinar la comisión de los hechos delictivos normados en la legislación correspondiente. En este punto, la Sala hizo descansar su resolución en un “hecho notorio” –que excluye necesidad de probación por su obviedad–, invadiendo las atribuciones del juez correspondiente para determinar la configuración del tipo penal (Landaverde, 2015).

Según el referido autor, en la sentencia de la Sala “se advierte una actitud de legitimación de lo que tratadistas alemanes denominan derecho penal del enemigo, entre cuyas características se encuentra la de que determinadas garantías procesales son relativizadas o incluso suprimidas” (Landaverde, 2015), categoría recurrente en el desarrollo de la legislación penal salvadoreña de las últimas décadas.

El segundo de los cuerpos legales de relevancia vigentes y relativos al fenómeno de las pandillas fue aprobado el 1 de septiembre de 2010: Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones ilícitas y organizaciones de naturaleza criminal (D.L. 458). La referida ley definió como objeto declarar “ilegales y proscritas las llamadas

pandillas o maras tales como las autodenominadas Mara Salvatrucha, MS-trece, Pandilla Dieciocho, Mara Máquina, Mara Mao Mao y las agrupaciones, asociaciones u organizaciones criminales tales como la autodenominada Sombra Negra; por lo que se prohíbe la existencia, legalización, financiamiento y apoyo de las mismas”.

La Ley de proscripción de pandillas, a diferencia de sus predecesoras, era brevísima y de carácter fundamentalmente declarativo y contenía en sus disposiciones: la declaratoria de ilícitos y merecedores de responsabilidad penal, civil y administrativa, de los actos jurídicos que realicen las pandillas; la pérdida de algunos derechos civiles y políticos de los condenados por esta ley; la extinción del dominio de bienes, la inmovilización de fondos y la posibilidad de incautación, secuestro y embargo preventivo de bienes provenientes de las actividades de estos grupos; la disolución de personas jurídicas constituidas en relación con estas agrupaciones; y la designación de la PNC y la FGR como responsables del cumplimiento de la ley.

Es de hacer notar un cambio importante de este cuerpo normativo en cuanto a sus predecesores, relativo a los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a pandillas. En su artículo 9º esta ley mandaba el acatamiento de las leyes en la materia y el mandato de notificar a la Procuraduría General de la República para la respectiva protección del principio de interés superior del menor. Siendo otra disposición interesante el artículo 10 de la misma que mandata crear una normativa destinada a regular el retiro o deserción y rehabilitación de miembros de estos grupos, por primera vez en la historia de las leyes antipandillas.

Como se ha dicho, esta Ley es brevísima y no contiene disposiciones relativas a más delitos que la pertenencia a estos grupos, ni tampoco contiene muchas disposiciones relativas al proceso penal correspondiente. No obstante, se mantiene la visión represora de la pertenencia, más allá de las conductas, se ve de positivo el respeto al régimen especial relativo a menores y la perspectiva de rehabilitación consagrada, aún de manera muy breve, en sus disposiciones.

Finalmente, vale hacer referencia al Decreto Legislativo 321-2016 que contiene las “Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros Penitenciarios, Granjas Penitenciarias, Centros Intermedios

y Centros Temporales de Reclusión” aprobadas por un año el 1° de abril de 2016, y prorrogadas hasta el 8 de abril de 2018 el 9 de febrero de 2017. Dichas disposiciones surgen en el contexto de la consternación nacional por una masacre en el municipio de San Juan Opico, donde once trabajadores agrícolas fueron asesinados con lujo de barbarie por al menos siete miembros de pandillas, quienes fueron condenados a 385 años de pena de prisión en mayo de 2017.

Las llamadas “medidas extraordinarias” definieron como finalidad “asegurar la eficacia del régimen penitenciario y proteger a la población de las acciones delictivas que se originan desde dichos lugares, debiendo para el efecto realizar las adecuaciones a la infraestructura penitenciaria, adoptar las medidas del personal y tecnológicas que fueren necesarias, para asegurar la eficacia del régimen penitenciario.”

Este decreto legislativo estipulaba que 7 centros penales del país podrían tomar como medidas: a) Habilitar centros temporales de reclusión; b) Trasladar privados de libertad entre los distintos centros penitenciarios; c) Restringir o limitar del desplazamiento de los privados de libertad, a través del encierro o el cumplimiento de la pena en celdas especiales; d) Restringir las visitas de toda clase o suspensión de las mismas; e) Participación obligatoria en actividades de índole reeducativa y de formación de hábitos de trabajo; y, f) Otras que sean necesarias para el cumplimiento de la finalidad del decreto. Dichas medidas, que entraron en vigencia el mismo día de su aprobación y se mantienen vigentes hasta abril de 2018, incluían la suspensión de traslado de reos, la suspensión temporal de las audiencias, el corte del tráfico de telecomunicaciones y redes inalámbricas en centros penitenciarios.

Si bien a estas medidas han sido atribuidos muchos de los logros del gabinete de seguridad en cuanto a los indicadores de violencia social en el país en los últimos meses, las medidas extraordinarias han sido ampliamente criticadas por estar empeorando las, de por sí inhumanas, condiciones de las cárceles salvadoreñas, que en mayo de 2016 fueron declaradas inconstitucionales por el máximo tribunal (Ref. 119-2014 ac) y que se señala contrarían el espíritu de la naturaleza de la medida de internamiento en la legislación penal.

En 2016, la Sala de Constitucional hacía eco de los múltiples señalamientos al Estado salvadoreño por las condiciones en que (históricamente) han vivido los privados de libertad en las cárceles del país. Que dicho sea de paso, se han visto más y más abarrotadas gracias al enfoque represivo de las políticas de seguridad que se agravó con las políticas de mano dura. En la referida sentencia la Sala resolvió: “Declárase la existencia de un estado de cosas inconstitucional y ordenase el cese de la condición de hacinamiento en que se encuentran los privados de libertad (...) en los [recintos en] que se advierta dicha problemática, debiendo las autoridades involucradas realizar los planes estratégicos para ese efecto y llevar a cabo el seguimiento correspondiente”.

Así, se tiene claro que -a la entrada en vigencia de las medidas extraordinarias- las condiciones de las cárceles en el país ya eran contrarias al ordenamiento constitucional, pues atentaban contra los derechos fundamentales de los privados de libertad. Aunado a lo anterior, las referidas medidas (con todas sus virtudes para la reducción de la tasa global de homicidios) han venido a empeorar el estado de las cosas respecto al sistema penitencia salvadoreño.

Al respecto, en un pronunciamiento emitido en agosto de 2016, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, David Morales, manifestó que –después de las respectivas diligencias de investigación por denuncias de violación de derechos fundamentales al interior de las cárceles– a tenor de las medidas extraordinarias y su prolongación en el tiempo: a) Se están violentando los fines legítimos del régimen de privación de libertad, que de acuerdo a la constitución es la reinserción; b) Que se han agravado las deficiencias estructurales en los servicios de salud, las pésimas condiciones de higiene, la escasez de implementos para tomar alimentos, la deficiencia en el servicio de agua potable, la suspensión de audiencias judiciales y el acaecimiento de incidentes violentos; c) Se ha dado la muerte de al menos 15 personas por agravamiento de las condiciones carcelarias de hacinamiento extremo, insalubridad y falta de atención médica; y d) Que se ha agravado la condición de hacinamiento e insalubridad, aparte de problemas conductuales por la falta de libertad ambulatoria y la permanencia permanente en las celdas. Constituyendo esta situación una violación

de los principios de necesidad, proporcionalidad y readaptación social del art 27 inc. 3º de la Constitución.

Si bien el Procurador Morales reconoce en su pronunciamiento la importancia de este tipo de medidas encaminadas a aminorar la influencia de los privados de libertad en la comisión de delitos fuera de los recintos penitenciarios, hace también un llamado a generar medidas complementarias más sostenibles que privilegien los principios de las actuales políticas de seguridad ciudadana (Plan El Salvador Seguro). El Procurador señaló que “las limitaciones y las deficiencias históricas del sistema penitenciario salvadoreño hacen que la falta de movilidad y el hacinamiento tengan un impacto profundo en la salud física y mental de la población penitenciaria”.

Además, agregó que “es necesario que el mensaje que la población perciba sobre el accionar institucional en esta materia sea siempre de respeto al Estado de derecho y la legalidad, que ninguna situación de violencia debe tenerse como justificante para consentir abusos de poder o actos arbitrarios y que la solución al problema de la delincuencia no es la violación a los derechos de los reclusos, sino, la prevención de los delitos y el ataque frontal de las causas que generan la delincuencia” (PDDH, 2016).

Uno de los efectos de estos vaivenes en políticas, leyes y declaratorias de inconstitucionalidad, ha sido la interlocución –y, a veces, contraposición (De Varela, 2009) – entre los distintos poderes de Estado, a veces a favor, a veces en desacuerdo, que construyen de manera conjunta el entorno político y legal en el cual se desarrolla el fenómeno social llamado maras o pandillas. En el caso de El Salvador, se ha llegado a estimar que la Sala de Constitucional se ha convertido en un actor importante de la política criminal del país, en tanto no solo se ha limitado a resolver los recursos que le son presentados, sino que además ha sentado precedentes para el abordaje del fenómeno pandilleril desde sus sentencias. En este sentido, es válida la idea de que también el máximo tribunal ha contribuido, por momentos, al estado de las cosas en el abordaje del fenómeno de las maras en El Salvador.

### **3. Balance de la implementación del enfoque del derecho penal como respuesta al fenómeno: pistas de la configuración del derecho penal del enemigo**

Como se ha visto, la producción legislativa relacionada con el fenómeno de las pandillas guarda una amplia relación con las políticas de seguridad del gobierno de turno, que en el caso de El Salvador han tendido a ser reactivas (mera respuesta al devenir de los acontecimientos) y no preventivas, además de contener un enfoque eminentemente represivo (Amaya, 2013; Cruz y Carranza, 2006).

En El Salvador, al analizar la legislación y el quehacer político a la luz de los acontecimientos, se puede notar claramente que estas leyes y políticas han tenido un amplio poder simbólico, que ha servido para tranquilizar a las grandes mayorías afectadas y afligidas por la violencia social y accionar de las pandillas, en momentos de crisis y picos de violencia (Cruz y Carranza, 2006; Rua, 2012).

Estas leyes han repetido una y otra vez los mismos patrones: 1) Han sido temporales (en buena parte de los casos) y de emergencia, respondiendo a momentos particulares y no a visiones de largo plazo para el abordaje del fenómeno pandilleril; 2) Han tenido un enfoque mayoritariamente represivo (salvo contadas disposiciones que hacen una mención vaga a la prevención y rehabilitación<sup>5</sup>); 3) Han normado regímenes especiales para abordaje de grupos específicos, en este caso las maras o pandillas (propiciando la estigmatización de grupos poblacionales, como los jóvenes o los deportados); 4) Han contenido definiciones o disposiciones que sancionan al individuo y no sus conductas, por pertenencia a una mara o pandilla, y han hecho alusión a su apariencia, generando estigma social en torno a “signos distintivos” (como tatuajes o señas de manos); 5) Han abundando en el aumento de conductas punibles de tipo abstracto; y 6) En la mayoría de los casos, han querido establecer la figura de “habilitación” de menores para ser juzgados como adultos (violentando los principios constitucionales y

---

<sup>5</sup> En octubre de 2015, el Ministro de Justicia y Seguridad Pública entregó a la Asamblea Legislativa una propuesta de “Ley de prevención, rehabilitación y retiro de miembros de pandillas”, como una alternativa para jóvenes pandilleros que aún no han cometido delitos graves y desean rehabilitarse. A pesar de ser una iniciativa sin precedentes para balancear el abordaje del fenómeno desde otros enfoques, esta y otras leyes similares no han logrado prosperar en el Legislativo por el momento.

la Convención de los Derechos de Niño, que mandan lo contrario); entre otros aspectos que se han considerado (en más de una sentencia de la Sala de lo Constitucional) como atentatorios de los principios constitucionales de lesividad, culpabilidad, legalidad, seguridad jurídica, reinserción y prevalencia del derecho internacional sobre la legislación especial (De Varela, 2009; Rua, 2012).

Hoy por hoy, se acepta abiertamente que las llamadas políticas de “mano dura” de la primera década del siglo tuvieron un efecto contraproducente en el desarrollo de las pandillas juveniles, puesto que –lejos de contener la incidencia de hechos de violencia asociados a estos grupos– empujaron a las pandillas a replantearse sus formas de expresión y funcionamiento (Cruz Carranza, 2006; Rua, 2012).

No cabe duda que (...) las políticas de mano dura han tendido su propia trampa. No sólo es más difícil disuadir del uso de la violencia a grupos que están obteniendo ahora sí ganancias importantes del crimen organizado, sino que los más jóvenes, aquellos que se están integrando más recientemente a estos grupos, poseen ahora una identidad anónima: no se tatúan, no están en las calles, no se manifiestan (Santamaría Balmaseda, 2006:9).

Aparte de que, por años (a partir de 2003), las redadas de pandilleros juntaron en las cárceles a los líderes de las pandillas de todo el país, propiciando que sus tácticas y esquemas de organización se sofisticaran gracias a su acercamiento dentro de las cárceles, que se convirtieron en sus cuarteles (Rua, 2012; Cruz y Carranza, 2006), teniendo a partir de ese momento incidencia a nivel de país. En la práctica, las leyes antimaras saturaron el sistema penitenciario y el sistema judicial<sup>6</sup>(Cruz y Carranza, 2006).

En este proceso de transformación, las “leyes antimaras” fueron un instrumento que legitimaba las políticas y daba aval a los funcionarios públicos para el combate frontal de las pandillas y uso de la fuerza, desde las propias leyes (Rua, 2012). Es así como, los cuerpos normativos descritos han sido consistentes en su enfoque represivo

---

<sup>6</sup> Cerca de 20 mil pandilleros fueron arrestados durante la vigencia de las leyes antimaras pero, en la práctica, los jueces se negaba a aplicar estas leyes de mano dura (Cruz y Carranza, 2006).

(desde el primero de 1996, hasta las medidas extraordinarias del año 2016), dando muestras de la filiación a la figura del “derecho penal del enemigo” desde la legislación penal salvadoreña (Landaverde, 2015; Rua, 2012; Cruz y Carranza, 2006).

El Siglo XXI nos recibe inmersos en una dicotomía que parece, de momento, insalvable entre un Derecho Penal Garantista y un Derecho Penal del Enemigo. Desde la caída de las “Twin Towers” el mundo agudizó el recurso a medidas legales de “excepción” o de “emergencia” que mediante la restricción de derechos pretenden “combatir el terrorismo”. Tal actividad si bien no resulta novedosa, se ha extendido hacia otros ámbitos como el narcotráfico u otras modalidades de crimen organizado y se han empleado para demarcar y criminalizar a determinados sujetos o grupos sociales (V. gr. inmigración ilegal) (Rua, 2012, p.60)

El derecho penal del enemigo se caracteriza por: la proliferación de políticas y leyes de emergencia; la excepcionalidad de libertades cívicas en pos de la seguridad; la multiplicación de los tipos penales; la sanción de los actos preparatorios; el aumento de las penas; y la ausencia de leyes integrales complementarias (Cruz y Carranza, 2006; Rua, 2012). Todo esto con la idea “tranquilizar a la opinión pública mediante producciones legislativas que de antemano son de imposible cumplimiento” (Rua, 2012:61). En resumen, el derecho penal del enemigo es esta combinación entre la emergencia y el poder simbólico del derecho penal (Cruz y Carranza, 2006).

En El Salvador, muchos de los cuerpos normativos descritos eran innecesarios, puesto que los tipos penales de la legislación ordinaria (Código Penal, Código Procesal Penal, Ley Penal Juvenil) eran suficientes para regular los delitos contenidos en ellas. Sin embargo, estas leyes fueron utilizadas como una herramienta para aquietar la opinión pública y, de paso, manipular las voluntades de las grandes mayorías con fines político-partidistas.

### **3.1 Preocupaciones actuales de derechos humanos: legitimación de la limpieza social y las prácticas del pasado**

En opinión de Javier Rua (2012), el problema de la adscripción a los principios del derecho penal del enemigo es que éste “allana el camino para prácticas autoritarias y avanza sobre elementales libertades individuales para impedir la movilidad entre los estratos sociales, acallar los reclamos de los más desfavorecidos e intentar mantener mediante el terror un “orden social” o una “seguridad social” fantástica” (Rua, 2012:38). Sin embargo, esto a la larga no hace sino empeorar el estado de las cosas.

El Salvador es un país con una historia reciente de uso desmedido de la fuerza por parte de agentes de autoridad que representan al Estado. Esto hace poner la lupa en las violaciones de derechos humanos que emanan de la decantación de la justicia penal hacia regímenes en extremo represivos y siempre en estado de emergencia que justifican la dispensa de garantías fundamentales en función de la seguridad. Así, es importante advertir que en la actualidad hay gran alarma amparada en investigaciones nacionales y señalamientos internacionales, relativos a vulneraciones recurrentes de derechos humanos fundamentales en dos temas: la recurrencia de uso excesivo de la fuerza por parte de agentes el Estado y las ejecuciones extralegales; y, las malas condiciones de centros de internamiento en el país.

Respecto a la recurrencia de uso excesivo de la fuerza por parte de agentes el Estado y las ejecuciones extralegales, existe evidencia en investigaciones (periodísticas sobre todo) que señalan, con cada vez mayor frecuencia, los casos de uso excesivo de la fuerza por parte de miembros de policía y las fuerzas armadas<sup>7</sup> en contra de la población civil, el incremento de desapariciones forzadas y ejecuciones extralegales (Amaya, 2013; IHRC, 2007). Medios independientes de comunicación, así como el anterior Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, han hecho públicos informes bien documentados de presuntas ejecuciones extralegales de civiles en el marco de las

---

<sup>7</sup> El mantenimiento de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública es en sí una contradicción y una intromisión en las funciones propias de los cuerpos policiales, cuyas mandato es proteger a la población civil, en lugar de abusar de la autoridad que les es conferida; para reproducir prácticas de limpieza social en contra de ciertos grupos de población, otrora muy comunes en este país.

nuevas miradas del ejecutivo al fenómeno pandilleril (Casos Finca San Blas y Panchimalco).

En contrapartida, las pandillas han recrudecido en acciones violentas en contra de agentes estatales. Como lo advertía Amaya Cobar al decir “Lo inmanejable del problema de las pandillas desde una óptica reduccionista como la punitiva, ha generado nuevos brotes anómicos tales como las ejecuciones sumarias de pandilleros y aparecimiento con mayor fuerza de grupos de exterminio y por otro lado, una mayor respuestas violenta de los pandilleros hacia autoridades del Estado.” (2013: 249).

Esta escalada de violencia, esta respuesta de uno y otro lado que cuesta cada día más vidas, hace urgente la sinceridad y la voluntad política para admitir la recurrencia de estos patrones y para su esclarecimiento; así como el tomar medidas tendientes a erradicar el abuso de la fuerza por parte de los agentes de autoridad que representan al Estado.

Sobre las condiciones de centros de internamiento en el país, como se ha expresado en apartados precedentes, el Estado actual de las cárceles salvadoreñas es muy precario. Al punto de que han sido declaradas inconstitucionales las condiciones en que se encuentran los privados de libertad en el país. Esta situación había sido ya señalada por organismos como la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>8</sup>, que ya se han pronunciado al respecto haciendo un llamamiento al Estado salvadoreño para tomar las medidas pertinentes. Entre las observaciones preliminares de la visita de la referida relatoría se señala la necesidad de encaminar medidas para superar las deficiencias estructurales históricas del sistema penitenciario salvadoreño, que no permiten a los centros de internamiento cumplir su función de reforma y readaptación social de los privados de libertad.

Respecto a las causas por las graves condiciones de vulneración de derechos para la población privada de libertad, la CIDH señalaba

---

<sup>8</sup> Observaciones preliminares sobre la visita de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la CIDH a El Salvador en octubre de 2010 (ANEXO AL COMUNICADO DE PRENSA 104/10).

“Otro factor decisivo en el agravamiento de la situación del sistema penitenciario es la elaboración de una política de seguridad pública orientada preponderantemente a la represión” (CIDH, 2010). Agregando que todas las reformas penales devenidas del enfoque represivo en la justicia penal no han venido acompañadas de un cambio sustancial en las instituciones judiciales y penitenciarias. Al punto de haber rebasado el sistema con un hacinamiento de más del 300 por ciento del sistema.

En la actualidad, las de por sí deplorables condiciones de los centros de internamiento han sido agravadas desde la entrada en vigencia de las mencionadas “medidas extraordinarias”; al punto de que se han atribuido al menos 15 muertes de privados de libertad al empeoramiento de las condiciones de hacinamiento y restricciones de libertad ambulatoria, que comprometen la salud física y psicológica de los reos. En este punto, conviene retornar el pronunciamiento del Procurador de Derechos Humanos de la República en función de encaminar medidas más sostenibles, que no impliquen la violación de los derechos humanos de aquellas personas bajo tutela directa del Estado, todo en pos de la seguridad.

#### **4. Conclusión**

Hay dos formas de ver el fenómeno de las maras, como un “desafío criminal” o como un síntoma de las profundas deudas de la sociedad y el Estado salvadoreño con la juventud en condiciones de exclusión (Amaya, 2013). En este último sentido, las maras o pandillas son “el resultado de las decisiones políticas, deliberadas o no, consientes o no, que los Estados han hecho para lidiar con su población joven y para enfrentar el problema de las pandillas.” (Cruz y Carranza, 2006:136)

Debe considerarse que estos grupos “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” (Cruz y Carranza, 2005:147).

Este artículo no pretende ser una apología al accionar y miserias del fenómeno pandillero, sino más bien una revisión panorámica sobre en

qué hemos errado (el político, el legislador, el ciudadano que legitima la represión) en el abordaje de las pandillas, constituyéndolos en el enemigo, el otro, el problema a combatir. Cuando quizás haya que apostar, como siempre se recalca, al trabajo serio y sostenido en las causas que han generado un entorno que empuja a los jóvenes a las pandillas (como la mejor opción de socialización, de ocupación y hasta de sobrevivencia). Como dice De la Rúa, la visión del tema pandillero como un fenómeno social (y no como un problema de seguridad) “permite mejores puntos de partida al momento de buscar soluciones positivas y no represivas al conflicto humano subyacente en el fenómeno marero” (2012:4).

Sin duda, “no existe ejemplo más claro sobre el fracaso del Derecho Penal de Enemigo” (Rúa, 2012:70) que lo sucedido en el caso de las políticas y leyes salvadoreñas para enfrentar el fenómeno de las pandillas, puesto que –si bien puede dar resultados de corto plazo– este enfoque se presta para la exclusión y muta eventualmente en más violencia, tenemos pruebas sobradas de ello.

Por tanto, de cómo abordemos este fenómeno en adelante dependerá lo que tengamos que enfrentar en el futuro, ya han recomendado expertos que si bien el enfoque de contención del delito es importante y necesario, debe equipararse con los componentes de prevención y reinserción social (Cruz y Carranza, 2006). En este orden de ideas, vale repensar la represión como la salida de siempre, y conviene ensayar nuevas alternativas que, para variar, superen la visión instrumental del derecho y las políticas e inviertan en medidas de largo plazo, que atiendan los problemas que hacen regresar a la sociedad salvadoreña siempre a la violencia.

Sin ser apologista de las hoy catalogadas como “organizaciones terroristas” sería interesante preguntarse qué hubiera pasado con las pandillas si, cuando empezaron a expandirse como expresión de la exclusión y abandono históricos de la juventud de El Salvador, se hubiera dado igual o mayor peso a políticas sociales y cuerpos normativos para dotar a los jóvenes de oportunidades reales de desarrollo dentro de este país.

## Bibliografía

Amaya Cóbar, E. (2013). *La persecución penal de las pandillas en el salvador*.

Cruz, J.M. y Carranza, M. (2006). *Capítulo 4, pandillas y políticas públicas: el caso de el salvador*. En *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas* / Javier Moro (editor). ISBN: 99939-69-80-X. Consultado por última en mayo de 2017 en: <http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Juventudes.%20Violencia%20y%20Exclusi%C3%B3n%20Desaf%C3%ADos%20para%20las%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas.pdf>

De Varela, K. (2009). *Leyes antipandillas y adolescentes en conflicto con la ley en conflicto con la ley La experiencia salvadoreña*, UNICEF El Salvador. En el Foro “Inseguridad ciudadana. Justicia Penal Juvenil. Mitos y Realidades” Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) Santo Domingo 15 de septiembre de 2009

Dirección de Comunicaciones y Relaciones Públicas - Corte Suprema de Justicia (2015). *Magistrado analiza efectos de la sentencia que declara terroristas a pandillas*, Boletín Informativo. Disponible en [http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/2015/OCT\\_15/BOLETINES/011015\\_BOLTERROR.pdf](http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/2015/OCT_15/BOLETINES/011015_BOLTERROR.pdf), consultado por última vez en mayo de 2017.

Landaverde, M. (2015). *La declaratoria de terroristas a las pandillas criminales hecho por la Sala de lo Constitucional*. Publicado en la Revista Jurídica Digital “Enfoque Jurídico” el 07 de septiembre de 2015. <http://www.enfoquejuridico.info/wp/archivos/376>

Marroquín, E. (2015). *Análisis sobre la ley especial contra actos de terrorismo y la sentencia que declara como grupos terroristas a las pandillas*. Sin publicar.

International Human Rights Clinic-IHRC, Human Rights Program of Harvard Law School (2007). *No Place to Hide: Gang, State, and Clandestine Violence in El Salvador*.

Santamaría Balmaseda, G. (2006). *Las maras centroamericanas, una identidad que ha dejado de tatuarse: posibles lecciones para las pandillas mexicanas* [en línea], Centro de Estudios y Programas Interamericanos, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, consultado: 1 de junio de 2017, en: [http://interamericanos.itam.mx/working\\_papers/09GEMA.pdf](http://interamericanos.itam.mx/working_papers/09GEMA.pdf)

Rua, R.J. (2012). *El derecho penal del enemigo en la legislación relativa a las maras en eeuu y el salvador*. En Revista Crítica Penal y Poder 2012, nº 3, (pp. 166) Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos Universidad de Barcelona-

#### Decretos legislativos

- D.C. N° 38, del 15 de diciembre de 1983, Constitución de la República de El Salvador, publicado en el D.O. N° 234, Tomo N° 281, del 16 de diciembre de 1983.
- D.L. 668 de 19 de marzo de 1996, Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado
- D.L. 158, 9 de octubre de 2003, Ley Antimaras
- D.L. 305, 2 de abril del año 2004, Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales
- D.L. 108, 21 de septiembre de 2006, Ley Especial contra Actos de Terrorismo
- D.L. 458, 1 de septiembre de 2010, Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal
- D.L. 521/2016, Disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión

#### Sentencias de la Sala de lo constitucional

- Sentencia 15-96 y Ac. Decreto Legislativo N° 668 relativa a la inconstitucionalidad de la Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado, emitida el 14 de febrero de 1997.

- Sentencia 52-2003/56-2003/57-2003 relativa a la inconstitucionalidad de la Ley Antimaras, emitida el 1º de abril de 2004.
- Sentencia 22-20007/42-2007/89-2007/96-2007 relativa a la inconstitucional de la Ley Especial contra Actos de Terrorismo y la declaratoria de las maras o pandillas como “Grupos terroristas”, emitida el 24 de agosto de 2015.
- Sentencia 119-2014 ac relativa a declaratoria de inconstitucional del estado de las cosas de las condiciones de los centros de privación de libertad salvadoreños, emitida el 27 de mayo de 2016.

## **Análisis de las narrativas periodísticas sobre las pandillas**

**Marlon Hernández-Anzora**

- *El presente artículo se fundamenta en la investigación realizada para la tesis de maestría en comunicación de la Universidad Centroamérica José Simeón Cañas, bajo el título “Narrativas sobre las maras en la prensa escrita salvadoreña en el año 2015”. El objetivo es aportar al debate sobre la construcción social y mediática de las pandillas en El Salvador, a través del estudio de las narrativas periodísticas que se desprenden de tres medios escritos durante el año 2015: El Diario de Hoy, La Prensa Gráfica y El Faro.*
- *Las pandillas no sólo son protagonistas del miedo en los territorios que controlan, sino también en los medios. La alta cantidad de portadas que ganan, así como la avalancha de notas que tratan sobre ellos o les mencionan, así lo demuestran. Al contrastar los datos arrojados por la muestra del año 2015 con los suministrados por investigaciones de carácter regional de años anteriores, se evidencia que los periódicos nacionales superan con creces los promedios latinoamericanos de cobertura sobre violencia e inseguridad. Además de reflejar una curva ascendente en el tiempo, ganando las pandillas cada vez más terreno en la cobertura periodística nacional.*
- *Como conclusión para el debate académico se propone que los medios escritos salvadoreños han aportado significativamente a la construcción de narrativas sobre las maras que no permiten profundizar en la complejidad del problema, contribuyendo al desplazamiento de una especie de bola de nieve que ha terminado fortaleciendo la preeminencia de las pandillas en el imaginario público, así como favoreciendo las políticas y los discursos oficiales de corte manodurista.*

## Introducción

La importancia de estudiar las narrativas sobre las problemáticas sociales deviene de los hallazgos científicos que sostienen que las construcciones socio-políticas tienen a su base una esencia narrativa (Salmon, 2008), llegando a plantear incluso que las narrativas son, entre otras cosas, una “especie de acción política”, ya que éstas inevitablemente conllevan “una carga política e ideológica” (Toolan, 1991: 227). Un actor ineludible para la construcción de esas formas en que se comprenden los fenómenos sociales son los medios de comunicación, haciendo importante profundizar sobre las construcciones narrativas que éstos hacen del fenómeno de las pandillas.

Las pandillas son sin duda uno de los grandes protagonistas de la representación mediática de la seguridad [...] No hay duda en sus actos, ni compasión en sus crímenes. En casi todas las noticias seleccionadas de Noviembre a Diciembre de 2004, se afirma que los asesinatos fueron perpetrados por pandilleros. Y cuando no se habla de pandillas se reseñan las opiniones de las autoridades para combatirlas (Rey, 2005:59).

En el tiempo, las narrativas predominantes en la sociedad salvadoreña sobre las pandillas se han transformado profundamente, pasando de ser considerados como jóvenes inadaptados sociales (los tirapiédras, pide peso, los deportados, marginados, etc.) en los primeros años de la década de los noventas, hasta llegar a ser denominados como agrupaciones terroristas en 2015. Sin duda, tal como sostenían las conclusiones de Rey (2005) desde hace más de una década, el crimen y fenómeno de las pandillas han ocupado un amplio espacio en la agenda periodística salvadoreña, haciéndolos una fuente ineludible de creación y recreación de narrativas.

La prensa escrita nacional ha sido incluso un actor importante de ciertos episodios recientes, que marcaron un parte aguas para redimensionar

el fenómeno de las pandillas. Como ejemplo paradigmático puede mencionarse la nota publicada por el periódico digital El Faro en marzo de 2012 (Martínez y otros), en la que por primera vez se revelaron indicios sobre una negociación entre el liderazgo de las principales pandillas salvadoreñas y funcionarios de gobierno. Sin esa nota periodística, la negociación del gobierno del presidente Mauricio Funes con voceros de la pandilla MS y el Barrio 18, y su consecuente drástica reducción de homicidios, muy probablemente hubiese sido contada de diferente manera por los voceros gubernamentales. O, al menos, hubiésemos tardado más tiempo en conocer las condiciones que generaron la significativa y rápida reducción de homicidios registrada en el año 2012.

A continuación, pues, se desarrollan los fundamentos teóricos y metodológicos que permiten sopesar el rol que tienen los medios escritos en la representación del gran monstruo del siglo XXI, ya equiparándose con el monstruo del comunismo –enemigo por excelencia- que dominó los miedos –y los medios- de la sociedad salvadoreña durante prácticamente todo el siglo XX, no sin dejar un saldo trágico de terror, sangre y fuego.

## **1. Marco situacional**

### **1.1 Breve caracterización de los productores de las narrativas**

Según la Ley de Imprenta que data del año 1950, los medios periodísticos impresos en El Salvador se encuentran beneficiados por una amplia exención de impuestos que tuvo sólo unas primeras limitaciones hasta recientes años, en lo relativo a exenciones de derechos arancelarios de importación (en 1994) y las exenciones al impuesto sobre la renta (en 2014). Sin embargo, estos amplios beneficios fiscales no se tradujeron en una proliferación periodística impresa, que reflejara una amplia y plural gama editorial, por el contrario, por diversos motivos, sólo dos

periódicos impresos lograron consolidarse en la segunda mitad del siglo XX. Para el año 2004, La Prensa Gráfica, LPG, (39.1%) y El Diario de Hoy, EDH, (33.5%) sumaban cerca del 73% del volumen total de periódicos impresos vendidos a nivel nacional (Livszyc y Romé, 2010: 249).

Con mucho menor cobertura, el Diario Co-Latino y El Mundo también se encuentran dentro de los periódicos impresos nacionales, pero sin llegar a las proporciones de EDH y LPG. Tanto EDH (Grupo Altamirano), fundado en 1936, como LPG (Grupo Dutriz), en 1915, son grandes empresas comerciales de visible solidez y continuidad en el tiempo, convirtiéndose en los dos grandes periódicos de El Salvador durante, prácticamente, todo el siglo XX (Tenorio Góchez, 2006), que aún continúan dominando el mercado periodístico impreso (Pérez y Carballo, 2013):

La economía contemporánea de El Salvador puede comprenderse a partir de las familias hegemónicas que se conformaron después de la privatización del sistema financiero en 1990 (Paniagua, 2002). De ahí, los grupos crearon una intrincada relación de negocios con capacidad de financiar proyectos vía banca nacional privada. Desde ahí la relación con el sistema de medios de comunicación y su relación a través de las agencias de publicidad (...) En el caso de los medios impresos, los miembros de la Junta Directiva del Grupo Dutriz han sido mayoritariamente familiares (...) La mayoría de ellos tienen inversiones en negocios de diversa índole. En el caso concreto de José Roberto Dutriz, está también vinculado al negocio del café (...) En el caso del Grupo Editorial Altamirano, en el Centro Nacional de Registros (CNR), Enrique Altamirano ha figurado en las juntas directivas de varias empresas. Por ejemplo, en algunas que se dedican a la prestación de servicios de asistencia técnica, bienes raíces rústicas y urbanas, etc.(p.69).

Tanto LPG como EDH son identificados como cercanos al sector de grandes empresarios privados y al principal partido de derecha del país, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), caracterizando sus líneas editoriales como conservadoras (Wolf, 2012; Pérez y Carballo, 2013).

Por su parte, el periódico digital El Faro (EF) fue fundado en 1998, siendo opción informativa para personas con acceso a internet, caracterizado por el abordaje de problemáticas que en muchas ocasiones no forman parte de la agenda de los medios tradicionales que operan en El Salvador (Archila Ramos y otros, 2014), siendo además una voz crítica a los gobiernos de turno, independientemente del partido que se encontrara en el poder (Pérez y Carballo, 2013). Entre los propietarios de El Faro resalta la figura de Jorge Simán, relacionado con empresas del sector energético, exdirector de La Geo y miembro de la junta directiva de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) hasta 2008 (Pérez y Carballo, 2013, p.70).

En el año 2012, Wolf señalaba una virtual falta de competencia en el sistema de medios salvadoreño, que tenía sus raíces en una estructura de propiedad oligárquica. Para esta autora, el poder mediático permanecía esencialmente en manos de unas pocas empresas familiares vinculadas a las élites y los intereses políticos y económicos relacionados con el partido ARENA y la gran empresa privada. Haciendo que, generalmente, los reportes noticiosos reflejaran los intereses superpuestos de los propietarios de los medios, la élite política conservadora y el sector privado del país (p.42-43). Con similar lectura, Pérez y Carballo (2013) concluían que el mapa de los medios en general -y los periódicos no eran la excepción- mostraba un importante grado de concentración en la propiedad así como de paralelismo político, lo cual podría estar comprometiendo la democracia que la pluralidad de medios debía generar.

Si bien en los últimos años se ha registrado una significativa proliferación de periódicos digitales, aún ninguno logra consolidarse como medio

impreso, en un momento histórico donde los medios impresos más consolidados, como LPG y EDH, también experimentan profundas incertidumbres sobre su viabilidad como medios impresos a futuro y ponen ingentes esfuerzos para mejorar y profundizar su presencia en Internet y redes sociales.

Por su parte, El Faro, como periódico electrónico con mayor reconocimiento nacional e internacional, continúa limitado por las brechas en la cobertura de Internet en el país, además de enfrentarse con periódicos impresos, como EDH y LPG, que también poseen potentes versiones en Internet. En el año 2014 se calculaba que cerca del 30% de la población salvadoreña era usuaria de Internet y se registraban unos 1.8 millones de *SmartPhones* activos, de un total de suscripciones de teléfonos móviles que rondaba los 9 millones, según datos contrastados de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, UIT (2014) y del director país de la empresa Telefónica (EDH, 2014).

## **1.2 El año 2015: el contexto en el que se analizan las narrativas<sup>9</sup>**

El año 2015 resultó particularmente significativo en la ya extendida faena violenta que tiene como principales actores a las pandillas y los gobiernos de turno. El mandato del presidente Mauricio Funes terminó el 31 de mayo de 2014 sin que el proceso de negociación que inició en 2012 entre las pandillas y el Gobierno, denominado mediáticamente como la tregua, se retomara nuevamente, pero tampoco sin un cierre claro sobre éste. Por su parte, el partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) volvió a ganar las elecciones presidenciales en 2014 con Salvador Sánchez Cerén, Vicepresidente de la República durante el mandato de Funes, firmante de los Acuerdos de Paz por el FMLN en 1992 y ex comandante guerrillero de las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), una de las cinco organizaciones que conformaron la guerrilla del FMLN.

---

<sup>9</sup> Este subcapítulo tiene como base un documento de trabajo de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung en El Salvador, bajo el título “Maras salvadoreñas 2005-2016” elaborado por el mismo autor de este artículo.

Luego de seis meses en el cargo, en enero de 2015, el presidente Sánchez Cerén anunció el regreso al centro de máxima seguridad en Zacatecoluca de los líderes pandilleriles que habían sido trasladados en marzo de 2012 hacia centros penitenciarios de menor seguridad. Y siendo aquel traslado el punto inicial de la tregua, se convirtió también en el sello del proceso que en medio de muchas dudas y falta de información, nació en 2012, y que permitió un considerable descenso de los homicidios. Con el retorno a Zacatecoluca ordenado por el presidente Sánchez Cerén, la tregua había claramente finalizado y por primera vez un funcionario de Gobierno del FMLN reconocía que sí había existido una participación del Gobierno en ella. En palabras del presidente Sánchez Cerén (Calderón, 2015):

“[...] No podemos volver al esquema de entendernos y de negociar con las pandillas, porque eso está al margen de la ley. A ellos [pandilleros] hay que perseguirlos y castigarlos por estar al margen de la ley”.

El cambio de postura del presidente Sánchez Cerén respecto a su antecesor en lo relativo al abordaje y relación con las pandillas, abrió las puertas para una brusca elevación de los homicidios en el año 2015, como puede verse en la Gráfica I. El año 2015 cerraría con aproximadamente 6,640 homicidios, es decir, 2,719 homicidios más que el año 2014, y alrededor de 4 mil homicidios más que en 2012, año en que se dio la negociación del gobierno con las pandillas, denominada como tregua<sup>10</sup>.

Sin embargo, la respuesta de las pandillas hacia el cierre definitivo de la tregua por parte del Gobierno de Sánchez Cerén, no sólo se manifestó en la trepidante alza de los homicidios generales de 2015, sino también en el aumento de los ataques y homicidios de efectivos

---

10 Es importante advertir que los datos anuales y mensuales de homicidios suelen presentar leves variaciones según las fuentes institucionales consultadas; generalmente se presentan variaciones con las del Instituto de Medicina Legal, sin embargo, no se trata de variaciones sustanciales en el sentido de cambiar drásticamente las curvas de elevación o reducción de homicidios. El IML reporta 2,576 homicidios para el año 2013 y 6,656 para el año 2015.

policiales y militares. Es importante destacar que este incremento de acciones violentas ya eran previstas por los mismos pandilleros en caso de rompimiento de la tregua (Martínez y Sanz, 2014):

“Al final de cuentas, el día que quienes se han propuesto, si es que lo logran, destruir este proceso [la tregua], que no somos ni vos ni yo, no va a reventar solo el que está por huevos metido en el proceso: van a reventar todos por igual, ¿me entendés? **Y si ahora hay 11 muertos, te aseguro que si hoy esto se cae no van a ser 11 mañana, van a ser 20, 22, 24**, no porque yo les voy a hablar para que hagan esa verga de matazones... es porque es una realidad ¿me entendés?”

Por su parte, diversos funcionarios de Gobierno matizaron el repunte de homicidios de 2015, argumentando que si bien había más homicidios, se trataba de pandilleros muertos, incluso llegando a insinuar que esta mortandad de pandilleros era parte de la efectividad del nuevo enfoque en las políticas de seguridad. En palabras del presidente Sánchez Cerén (Valencia Caravantes, 2015):

“Dentro de esos 481 homicidios que se cometieron en marzo, más de 140 son pandilleros que murieron en enfrentamientos o murieron en combates de encuentros con la Policía, esa operatividad hace que haya una reacción, además de que ellos quieren dañar a la institucionalidad, dañar a la sociedad, están respondiendo a una mayor operatividad de la Policía Nacional Civil”, dijo el mandatario, en alusión al repunte de homicidios en las primeras dos semanas de abril [del año 2015].

Pero el Órgano Ejecutivo no fue el único órgano de Estado que aportó en el año 2015 al rompimiento de la tregua y retomar un abordaje más punitivo hacia las pandillas. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia dio su aval para la aplicación de la Ley Antiterrorista a los pandilleros, con una sentencia que esperó casi ocho

años para materializarse. Los recursos de inconstitucionalidad que propiciaron dicha sentencia fueron interpuestos en el año 2007, pero su sentencia fue postergada hasta agosto de 2015, dándose precisamente en un contexto de recrudecimiento del enfrentamiento entre policías y pandilleros y luego que las pandillas lograran paralizar buena parte del transporte público a nivel nacional durante casi una semana.

La Sala de lo Constitucional falló –ocho años después- no ha lugar a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, pero además aprovechó para afirmar expresamente en su sentencia que las pandillas MS13 y Barrio 18 debían ser consideradas como organizaciones terroristas, algo que no fue solicitado ni mencionado en ninguno de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, coincidiendo en su lectura con el gobierno de turno (del FMLN). Esto permitió que la Ley Antiterrorista fuese aplicada a pandilleros sin que los jueces de menor instancia pudiesen utilizar su potestad de inaplicación por inconstitucional, dando así luz verde para que los fiscales la utilizaran sin temor a que los jueces se rehusaran a aplicarla, tal como lo hicieron muchos jueces con la Ley Antimaras en el año 2003.

En tal sentido, el año 2015 podría considerarse como el año de salida o finalización de la negociación del Gobierno con las pandillas, de la tregua de 2012, acentuándose la confrontación verbal y territorial entre pandilleros y funcionarios de Gobierno, desde el Presidente de la República hasta los policías desplegados en el territorio, siendo un año prolijo en noticias relacionadas con las pandillas, y por lo tanto, propicio para profundizar sobre las narrativas que estos elaboran sobre el fenómeno.

## **2. Sustento metodológico**

El estudio en que se cimenta este artículo fue de tipo cualitativo, con fundamento en los estudios culturales, partiendo de la noción

preliminar de que los medios y, más específicamente, las narrativas que estos construyen sobre los fenómenos sociales, son esenciales para la construcción socio-política, y que dicha narración aparece “en los medios de comunicación, dentro de los géneros periodísticos como la noticia, el reportaje, el suceso, la crónica” (Calsamiglia y Tusón 1999: 271).

El análisis de las narrativas periodísticas no sólo se realizó desde un sentido meramente literario, sino con la intención de penetrar en sus implicaciones políticas y sociales, así como en las posibles correlaciones entre los discursos de las élites políticas y de los medios, pues partimos de la noción que las narrativas son (*de*) constructoras o (*des*) ordenadores sociales. Intentado por lo tanto encontrar claves para descifrar y situar sus posibles implicaciones políticas y sociales, pues es de suma importancia poner en perspectiva el rol de los medios en la construcción y reproducción de –muy probablemente- el nuevo gran “monstruo” del siglo XXI salvadoreño.

Para el estudio se identificaron todas las notas sobre pandillas publicadas en cuatro semanas con momentos políticamente significativos o de inflexión en el año 2015, ya sean por declaraciones o acciones de entes gubernamentales o de las pandillas, que marcaron importantes puntos en el esquema de conflicto que se dio en ese año. Además, se analizaron las notas publicadas en cuatro semanas seleccionadas aleatoriamente, una semana de cada trimestre del año: la primera semana de marzo, la segunda de junio, la tercera de septiembre y la cuarta de diciembre, permitiéndonos analizar el desarrollo de la cobertura noticiosa en todo el año. Por lo tanto, la muestra se compuso por las notas de prensa de LPG y EDH durante 8 semanas del año 2015, es decir una exploración de 56 días de los 365 días de dicho año.

En el caso de El Faro, por tratarse de un medio digital, sin tiraje impreso, el cual no publica notas diariamente sino que apuesta por crónicas y reportajes, no se hizo una selección por semana, sino que se analizaron

todas las notas relacionadas con o sobre pandillas que se encontraron disponibles en la web para el año 2015. Debe destacarse, además, que su producción periodística está dominada por los reportajes y las crónicas, las cuales suelen ser extensas, a diferencia de la tendencia en los periódicos digitales, los cuales intentan sintetizar al máximo su información en pos de no extenuar al lector (Archila Ramos y otros, 2014). En total se analizaron 17 notas de EF en todo 2015, entre notas que hablan expresamente sobre pandillas y otras que abordan homicidios o inseguridad en general, pero que finalmente también abordan aspectos relacionados con las pandillas

El total de notas sobre pandillas y violencia relacionadas con pandillas que se analizaron fue de 372: 184 de EDH, 171 de LPG y 17 de EF. Se realizó una lectura de todas las notas seleccionadas, intentando identificar el relato macro que se contó sobre las pandillas durante todo el año 2015 en cada uno de los periódicos elegidos, siguiendo la propuesta de Borrat (2000) de considerar al medio como el narrador global pero también como una especie de globalizador de relatos. En tal sentido, las proposiciones narrativas de Adam y Lorda (en Marimón Llorca, 2008) fueron útiles para identificar el relato macro que los medios construyeron sobre las pandillas durante todo el año.

Además, se utilizaron como base las categorías literarias identificadas por Marroquín en las narrativas mediáticas sobre las pandillas salvadoreñas (2007, 2014). Entre ellas sobresalen la metáfora sobre las maras como el *enemigo público* número uno, que usualmente plantea a la pandilla como un ente antropomorfizado, como un organismo vivo, que además carcome como una especie de cáncer social. Dicha autora planteó luego de analizar el tratamiento que varios medios dieron a la tregua, que “el periodismo reprodujo el discurso oficialista que construyó a las pandillas como el gran enemigo de la seguridad pública en El Salvador” (Marroquín *Et Al*, 2014:96).

Para la investigación se retomó la categoría de enemigo de la seguridad pública como orientadora de la lectura de la muestra seleccionada, es decir, como punto importante de partida, pero en ningún momento se buscó refutar o comprobar dicha categoría, sino utilizarla para complejizar y profundizar el análisis sobre las narrativas y metáforas identificadas en el año 2015. Además, y no menos importante, se buscaron posibles coincidencias entre la narrativa de la prensa y la gubernamental oficial, intentando identificar una posible reproducción del discurso oficialista, tal como lo proponía Marroquín en 2014, sobre el fenómeno de las pandillas en el marco de la tregua.

### **3. Fundamento teórico**

#### **3.1 Narrativas y construcción socio-política**

En la investigación nos interesó el enfoque narrativo como hallazgo científico, el cual revela que las capacidades cognitivas y socializantes del ser humano se encuentran en correlación con sus capacidades narrativas. Recientes investigaciones en diversas áreas de la ciencia sostienen que las construcciones sociales tienen a su base una esencia narrativa, que se encuentra directamente relacionada con la naturaleza cognitiva del cerebro humano, propiciando que la comunicación humana en general -y la comunicación política en particular- tengan como base narraciones vitales, que configuran el ser social y político de los humanos. En las últimas décadas, el enfoque narrativo (conocido en inglés como *storytelling*) ha traspasado las barreras de las disciplinas, haciendo que en la actualidad, tal como lo sostiene Salmon (2008), sea utilizado en áreas profesionales y académicas muy diversas.

Esto en consonancia con planteamientos que proponen que el desarrollo de sociedades humanas complejas se encuentra profundamente ligado a un desarrollo cognitivo que se sostiene -en buena parte- sobre estructuras mentales narrativas. Investigaciones en las áreas de la

sicología, cibernética y bioquímica, entre otras, han desarrollado desde sus perspectivas la importancia de la narrativa para la construcción social e individual, llegando a plantear la «hipótesis de la inteligencia narrativa», que destaca la cercana relación entre la evolución narrativa y la evolución de complejidades sociales (Dautenhahn, 2002).

Autores como Zak (2012) proponen que cuando somos expuestos a una historia estructurada se generan cambios neuroquímicos en nuestro cerebro, específicamente relacionados con la segregación de hormonas como cortisol y oxitocina. Según Zak, el relato estructurado, por simple que éste sea, genera siempre mayores niveles de empatía en las audiencias. No resulta casual que la mayoría de sociedades antiguas expliquen el surgimiento del ser humano y su naturaleza a través de narrativas religiosas (con fuertes elementos de ficción), las cuales no son simples cuentos o fabulaciones que surgieron un orden de vida, sino que durante mucho tiempo representaron los fundamentos de su orden político-social.

Las narraciones pasadas que han fraguado como conocimiento —en la tradición, en la historia, en la biografía de cada uno— configuran nuestra realidad práctica y por tanto inciden en las decisiones y las actitudes que adoptamos en el presente y de cara al futuro (Capdevila, 2013, p.7).

En definitiva, por medio de la identificación y análisis de las narrativas de tres medios escritos nacionales en el año 2015, intentamos descifrar esa compleja relación entre las estructuras, las instituciones y la subjetividad que orienta las prácticas de los actores sociales (Reguillo, 2004).

### **3.2 Narrativas periodísticas**

En nuestra investigación partimos de la noción planteada por Capdevila (2013), que sostiene que los periodistas y las empresas mediáticas no

sólo trasladan información, sino una información contextualizada, y que por tanto los géneros periodísticos informativos son eminentemente narrativos:

Se suele hablar de la función informativa del periodismo, pero lo cierto es que nunca esperamos encontrar datos desnudos en las páginas de un periódico. Antes bien, lo que pedimos al periodismo es que genere conocimiento, y por tanto esperamos que ensanche nuestra realidad con información ya identificada, interpretada y a poder ser, explicada; le exigimos relatos (p. 9).

Dichas narrativas o relatos creados y replicados tienen a su base no sólo los marcos referenciales de los periodistas y de las empresas informativas, sino también sus intereses (Toolan, 1991). Para Borrat (2000), el medio se convierte en una especie de narrador global, proponiendo que la prensa distribuye sus relatos por áreas y secciones que configuran subsistemas de un sistema global, el cual denomina como el temario:

Narrador de un relato global y globalizador de relatos, ciclos de relatos y comentarios, siempre abierto, en continua actualización, que —mientras el medio viva— se desarrolla y seguirá desarrollándose más allá del desenlace de cada relato o ciclo, sin poder anticiparnos ni anunciarnos su propio desenlace, pero que necesita de los globalizados —sus relatos y ciclos— para dotarse de sus tramas, sus personajes, sus escenarios y sus tiempos. Relato global y globalizador de «actualidades» de corta, media o larga duración que devienen «pasados» contextualizadores de «actualidades» nuevas, pasados donde buscar antecedentes, donde descubrir causas y significados. De «actualidades» históricamente contextualizadas para otear futuros anunciados o imaginables, deseados o temidos (p.50).

En tal sentido, el periodista o autor de un relato informativo es, según Borrat (2000), una suerte de narrador de una realidad previamente narrada por otros. Esos “otros” no sólo se refieren a los medios o empresas informativas, sino otros actores importantes del sistema cultural del que forma parte el periodista, como pueden ser la escuela, las iglesias, etc., que son formadores de macro relatos o, por decirlo de otra manera, marcos referenciales macro, muchas veces metaforizados (Lakoff, 2007).

### **3.2.1 Diferencias entre narración y relato**

Si bien los términos relato y narración son utilizados como sinónimos, incluso en este documento, es importante hacer una precisión necesaria entre lo que se comprenderá por narración o narrativa, y lo que se comprenderá por relato en estricto sentido. Para ello nos basaremos en las diferencias adoptadas por Sparkes y Devís (2007) quienes afirman que “(...) el relato se refiere a las historias reales que la gente cuenta, mientras que la narración o la narrativa se refiere a las estructuras que subyacen a las historias” (p.5).

Esta precisión conceptual no es ociosa, pues el marco utilizado para analizar las narrativas periodísticas –de Adam y Lorda (en Marimón Llorca, 2008)- nos permite ver, como lo propone Borrat (2000), al medio como narrador global. Esto significa que nuestro análisis va más allá de la mera narración de unos hechos, sino que nos permite explorar esas estructuras generales que surgen de la narración global que los medios van construyendo en el tiempo, comprendiendo a la narrativa periodística como esa narración, interpretación y creación del sentido de realidad (Casals Carro, 2005).

### **3.3 Narrativas mediáticas sobre las pandillas salvadoreñas**

Dentro de los estudios que abordan la relación entre las pandillas y los medios de comunicación en específico, sobresalen los de Rey (2005),

Martell (2006), Marroquín (2007 y 2014), y Marroquín y Vásquez (2014). Los más recientes profundizaron en la narrativa construida por la prensa salvadoreña sobre la conocida como “tregua entre pandillas” del año 2012, sosteniendo, como uno de sus principales aportes, que el periodismo nacional tiende a reproducir el discurso oficialista sobre las pandillas, en el cual éstas se plantean como el principal enemigo de la seguridad pública, discurso que se ha mantenido en las administraciones de Francisco Flores (1999-2004), Antonio Saca (2004-2009) y Mauricio Funes (2009-2014).

Los medios de comunicación han servido como caja de resonancia del discurso oficial. En los medios de comunicación se pone a circular el discurso que ha construido la imagen hegemónica de las maras como generadoras de miedo. Este discurso ha sido difundido por las instituciones gubernamentales y por las élites económicas –expresadas en la gran empresa privada-, las cuales han demandado respuestas efectivas para detener la violencia criminal (Martel, 2006, p. 965).

Marroquín (2007) plantea que los discursos oficial, popular y mediático asociaban a los pandilleros con cierto tipo de acciones (prácticas diabólicas, tráfico de drogas o armas, violencia irracional y consumo de estupefacientes). En tal discurso compartido, los pandilleros representaban la mejor explicación de los males que abaten a la región centroamericana y, además, un mal de exportación (p. 76). Para la misma época pero con una mirada regional, Marroquín también profundizó sobre las narrativas periodísticas de las pandillas en el triángulo norte, reconociendo al menos cuatro discursos comunes en la región, todos reproduciendo miedos que finalmente resultaban útiles para políticos dispuestos a asumir discursos y políticas de corte “manodurista” (2007, p. 88-89).

Por otra parte, y más recientemente, autores como Carballo (2016) han estudiado la influencia del fenómeno pandilleril en lo cultural y lo

mediático. Al analizar el discurso de las audiencias, Carballo destaca el deseo de venganza de éstas respecto a las pandillas, lo cual encuentra un importante correlato no sólo en las élites políticas, sino en unos medios que –tal como lo apuntaban Marroquín (2014) y Martel (2006)- tienden a reproducir el discurso oficial sobre las pandillas. Dicha consonancia discursiva entre medios y gobierno, puede resultar poderosísima a nivel persuasivo, si partimos de la premisa planteada por Capdevilla (2000):

En un medio como el periodístico, donde la noticia busca hacerse cómplice y familiar para el lector, y éste, por su lado, tiende a leer con la guardia baja, el relato tiene mucho campo para ejercer la persuasión haciendo uso de la emocionalidad y el prejuicio (p. 89).

En tal sentido, en lo que respecta al fenómeno de las pandillas en El Salvador, los estudios muestran una profunda consonancia de discursos entre los que se reconocen como los tres actores de la comunicación política: actor político, medios/periodistas y opinión pública (Rodríguez Arechavaleta, 2005). Esa inicial consonancia discursiva sobre las pandillas de audiencias, medios y actores políticos -detectada en la literatura especializada en el tema- fue un punto de partida importante para estudiar críticamente la producción periodística en el año 2015.

## **4. Hallazgos**

### **4.1 Cantidad y tipos de notas: las pandillas como actores de primera línea**

Es importante comenzar señalando las naturalezas distintas de EDH y LPG respecto a El Faro. Mientras EDH y LPG son periódicos con tiraje físico diario, EF es un periódico digital, que no es de producción diaria, por lo que en EDH y LPG tienden a predominar notas diarias y menos extensas, mientras EF produce notas en menor cantidad (17 en

total) y casi siempre de mayor extensión y profundidad. Tomando esa diferencia en consideración, el total de notas sobre pandillas y violencia relacionada con pandillas encontradas fue de 372: 171 en LPG 171, 184 en EDH y 17 en EF.

**Cuadro I: Notas sobre pandillas y violencia relacionada con pandillas**

SEMANAS	LPG	EDH	EF	TOTAL DE NOTAS
Enero 04-10	15	17	17	372
Enero 15-21	27	30		
Marzo 28 -06	12	15		
Junio 06-12	14	22		
Julio 25-31	33	26		
Agosto 22-28	35	32		
Septiembre 12-18	19	26		
Diciembre 19-24 <sup>11</sup>	16	16		
<b>Total de Notas</b>	<b>171</b>	<b>184</b>		
<b>Promedio Semanal de Notas</b>	<b>21.375</b>	<b>23</b>		
<b>Promedio Diario de Notas</b>	<b>3.05</b>	<b>3.28</b>		

Fuente: elaboración propia.

Es importante mencionar que si bien las notas encontradas en EDH y LPG directamente sobre pandillas o relacionadas con pandillas, suman 355 (184 y 171, respectivamente), muchas de estas notas tienden a ser resúmenes diarios o semanales de homicidios en el país, las cuales regularmente son tituladas como una sola nota, que finalmente termina fragmentándose en tres o cuatro mini historias, cuya línea principal puede ser el homicidio o la extorsión, por ejemplo. Dentro de las notas de este tipo, los pandilleros no necesariamente son el sujeto principal de la historia, pero sí figuran como posibles perpetradores, como víctimas o como sospechosos, incluso, como explicación o móvil del hecho narrado:

“De momento, los familiares ignoran por qué mataron a los cinco, al tiempo que niegan que algunas de las víctimas estuvieran vinculada a grupos de pandillas” (Beltrán Luna, 2015, p.2).

<sup>11</sup> No se toma el día 25 de diciembre en cuenta, porque ese día no hay producción periodística.

“La policía baraja que el crimen lo pudieron cometer pandilleros que operan en ese cantón de Panchimalco; no obstante, los parientes del joven negaron que la víctima se relacionara con pandilleros” (Ávalos, 2015,p. 24).

En ese mismo orden de cosas, muchas notas de LPG y EDH, pero mayoritariamente en LPG, se encuentra una importante cantidad de notas sobre seguridad pública, en las que nuevamente las pandillas –si bien no son el objeto principal de la nota- terminan teniendo un rol protagónico, siendo identificados –táctica o explícitamente- como el principal problema de seguridad pública que vive el país. Por ejemplo, en la cobertura que LPG y EDH hicieron sobre el trabajo de un equipo de asesores de seguridad estadounidense, liderados por Rudolph Giuliani, a petición de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) para elaborar un plan de abordaje a la criminalidad, las pandillas y las políticas para enfrentar a las pandillas, como la tregua o los planes mano dura, figuran como los aspectos más destacables de la cobertura (ver Imagen I).

**Imagen I: Portada LPG, 19 de enero de 2015**



Tomando esto en consideración, la producción semanal promedio de notas sobre pandillas o violencia relacionada con pandillas, alcanza 21.3 notas en LPG y 23 en EDH, mientras que la producción diaria tuvo un promedio de 3.05 notas en LPG y 3.28 en EDH. Estos promedios son altísimos, lo cual –desde el punto de vista puramente cuantitativo– ya nos indica el rol protagónico de las pandillas en la producción de los dos periódicos de mayor tiraje del país. Sin embargo, esto no es nuevo, para el año 2007, Marroquín registraba que en un mes, EDH llegaba a un promedio de 2 notas diarias sobre pandillas (p. 66). Incluso ya para 2005, autores como Rey sostenían que la cantidad de páginas dedicadas a violencia (y dentro de ellas, las notas dedicadas a violencia pandilleril como las más numerosas) en los periódicos salvadoreños era significativamente mayor respecto a otros periódicos latinoamericanos.

En concordancia con ese alto número de notas dedicadas a violencia y pandillas que se registran en EDH y LPG, es importante destacar que –a pesar de las diferencias respecto a la cantidad de publicaciones en general de EF (17 en total) con LPG y EDH, dadas sus naturalezas distintas–, el fenómeno de las pandillas también es uno de los grandes asuntos reportados por El Faro, mostrando incluso una suerte de especialización respecto al fenómeno de las pandillas. La Sala Negra de El Faro, que aborda temas de violencia en general, se encontró en 2015 con una importante cantidad de notas sobre pandillas.

En tal sentido, no se encontró una diferencia sustancial en cuanto al nivel de relevancia de las pandillas en la cobertura mediática de los tres periódicos. Sin duda, las pandillas son el gran tema que denomina la cobertura sobre violencia e inseguridad en los tres periódicos. Las diferencias surgen a partir de los géneros utilizados, pues como se mencionó anteriormente, en El Faro la crónica es el género dominante, mientras que éste es menos utilizado en EDH y LPG. La crónica le permite a los periodistas de El Faro una mayor profundización en cada una de sus notas, mientras que el reporte diario de EDH y LPG tiende a quedarse sólo en lo fenoménico o teatral del homicidio, la extorsión o de las desplazamientos forzados.

#### 4.2 Las portadas y los encabezados: la relevancia de las maras

Otro hallazgo importante es la cantidad de portadas con mención explícita sobre pandillas, en las semanas analizadas en LPG y EDH, sumando un total de 41 portadas, 21 y 20 respectivamente, es decir, un promedio semanal de portadas de 2.65 en LPG y de 2.5 en EDH. Esto no es sólo un indicador cuantitativo relevante, es también un elemento cualitativo sumamente importante, pues la portada y la primera plana son sin duda la máxima expresión de lo que un medio escrito impreso considera que debe ser lo más destacable en un día (Ver Cuadro II).

**Cuadro II: Cantidad de portadas con mención explícita sobre pandillas**

SEMANAS	LPG	EDH	TOTAL DE PORTADAS
Enero 04-10	1	3	
Enero 15-21	3	2	
Marzo 28 -06	1	2	
Junio 06-12	4	0	
Julio 25-31	4	4	41
Agosto 22-28	5	3	
Septiembre 12-18	2	1	
Diciembre 19-24	1	5	
<b>Total de Portadas</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	
<b>Promedio Semanal de Portadas</b>	<b>2.625</b>	<b>2.5</b>	

Fuente: elaboración propia.

Como podemos ver en el cuadro anterior (II), las pandillas llegaron a figurar hasta en cinco portadas de LPG y tres de EDH en una semana del año 2015 (del 22 al 28 de agosto), y en cuatro portadas de LGP y cuatro de EDH en otra semana (25 al 31 de julio).

**Imagen II: Portada LPG, 25 de agosto de 2015**



**Imagen III: Portada EDH, 6 de enero de 2015**



En el caso de El Faro, de los titulares y encabezados de las 17 notas analizadas, 12 contenían referencias directas a las pandillas. Es decir, solamente en cinco encabezados no se mencionaba el término pandillas o maras, aunque al leer el contenido éstas figuraran dentro de ellas. Nuevamente, el dato cuantitativo tampoco es menor, pues en este caso se trata de la totalidad de notas producidas durante un año, que abordaron la problemática pandilleril, de las cuales sólo cinco no fueron encabezadas o tituladas con el término pandilla.

#### Imagen IV: El Faro, 20 de abril de 2015



Lo cualitativo y cuantitativo van de la mano en este caso, pues la cantidad de veces que las pandillas aparecen en un posición de tanta visibilidad física (los encabezados de las notas en el caso de El Faro y las primeras planas de LPG y EDH), contrasta –como lo abordaremos más adelante– con la forma en que fueron contadas las maras, generalmente al más alto nivel, como los principales objetos de las políticas seguridad pública del Gobierno, incluso siendo la preocupación de gobiernos extranjeros. Encontrando una importante cantidad de encabezados y primeras planas que implícita o explícitamente posicionan a las pandillas como el enemigo público número uno del Estado y la sociedad salvadoreña, pero que también contaron dicha relación conflictiva en clave de guerra.

Especial importancia le da El Faro al conflicto entre gobierno y pandillas, cuyas notas principalmente narran esta relación como una especie de contienda política (*contentious politics*) con unos ejércitos respectivamente en guerra: pandilleros versus policías y militares. Por su parte, en LPG y EDH esta contienda también se presenta, pero dando aún más énfasis al conflicto directo entre policías y militares versus los pandilleros. En todo caso, la narración de El Faro es contada principalmente en la versión política de más alto nivel, donde aparece manifiesta la voluntad y las acciones del Gobierno para contender (combatir o pelear) con las pandillas (a la cual ve como una enemiga) y viceversa; mientras que en las narraciones de LPG y EDH la pelea también es contada al nivel del campo de batalla, es decir, la contienda desde los agentes estatales (PNC y ejército) contra las maras, como los enemigos. Sin embargo, en los tres casos, la clave de guerra aparece marcada, y esto puede verse desde sus encabezados y titulares (ver Cuadro III).

### Cuadro III: Selección de portadas y encabezados de notas

1	EDH, 16 de enero de 2015, Pág. 2, de Jorge Beltrán Luna.	<b>“Matan a otros dos policías en 12 horas. Las pandillas recrudecen ola de asesinatos”</b>
2	EDH, 28 de febrero, Pág. 22, David Marroquín,	<b>“Suben homicidios luego de traslado de cabecillas a Zacatraz”.</b>
3	LPG, 18 de enero, pág. 4, S. Chávez/M. Salguero/J. Aparicio.	<b>“Pandillas intensifican ataques contra PNC”.</b>
4	EF, 8 de septiembre, Nelson Rauda Zablah	<b>“Gobierno prevé guerra y muerte contra pandillas hasta finales de 2016”.</b>
5	LPG, 25 de agosto, encabezado de primera plana.	<b>“TERRORISTAS. CSJ falla contra pandillas MS13 y 18. Sala Constitucional avala ley especial antiterrorista”</b>
6	EDH, 22 de diciembre, pág. 30, Regina Miranda/David Marroquín	<b>“Marero muere en tiroteo con policías en Usulután”</b>
7	LPG, 15 de enero, pág. 3, N. Rauda/J. Aparicio/J. Funes	<b>“Pandilleros se enfrentaron a tiros con PNC en San Martín”</b>
8	LPG, 17 de enero, encabezado de primera plana.	<b>“Jefes de Maras a máxima seguridad. Retornan a pandilleros al penal de Zacatecoluca”</b>
9	LPG, 17 de enero, pág. 4, Nelson Rauda Zablah	<b>“Policías demandan reacción ante ataques”</b>

- |    |   |  |
|----|---|--|
| 10 | EDH, 11 de junio de 2015, pág. 14, David Marroquín              | <b>“Mueren tres mareros en tiroteos con PNC y militares”</b>                           |
| 11 | EDH, Portada 28 de julio, Titular de Primera Plana              | <b>“BASTA YA. Paro al transporte ordenado por pandillas afectó a los salvadoreños”</b> |
| 12 | EDH, 29 de julio, pág. 3, firma EDH.                            | <b>“Gobierno señala a la pandilla 18 de boicot al transporte”</b>                      |
| 13 | EDH, 31 de julio, pág. 42, Diana Escalante.                     | <b>“Mueren dos delinquentes que se enfrentaron con policías en Huizúcar”</b>           |
| 14 | EDH, 22 de agosto, pág. 16, Insy Mendoza.                       | <b>“Pandilleros asesinan a un policía en un bar de S. Miguel”</b>                      |
| 15 | EDH, 23 de agosto, pág. 12, D. Escalante/J. Anaya/R. Zambrano   | <b>“Asesinan a un policía de la DAN cerca de su vivienda”</b>                          |
| 16 | EDH, 27 de agosto de 2015, pág. 18, firma EDH.                  | <b>“Fiscal asegura que pandillas se encuentran debilitadas”</b>                        |
| 17 | LPG, 21 de diciembre, pág. 10, Jessel Santos/Francisco Alemán   | <b>“Dos pandilleros mueren al enfrentarse con PNC”</b>                                 |
| 18 | LPG, Portada 24 de diciembre, Titular de Primera Plana          | <b>“1,312 Mareros procesados por Terrorismo”</b>                                       |
| 19 | EF, 4 de Agosto de 2015, Nelson R. Z./Daniel V. C.              | <b>“En 2014-2015 se han asesinado la misma cantidad de policías que en 2009-2013”</b>  |
| 20 | EF, 29 de Julio de 2015, Nelson Rauda Zablah y Gabriel Labrador | <b>“Pandillas logran sostener pulso con el gobierno por el transporte público”</b>     |

Fuente: elaboración propia, con información de EDH, LPG y EF

### **4.3 La historia detrás del lenguaje: los asesinados y los que se mueren**

No es una cuestión menor la de morir o ser asesinado, hay un mar de diferencia entre un término y el otro, por lo que se trata precisamente de identificar y analizar la asignación que se hizo en la producción periodística de estos términos en 2015. Ante alguien que ha fenecido debido a la acción de otro ser humano o grupo de humanos, la elección del periodista o medio, entre plantearlo como alguien que ha muerto o que ha sido asesinado, no es menor, tal como establece Isabel Pérez (2015) en sus estudios sobre las narrativas en el conflicto Israel-Palestina. Además se trata de una disyuntiva en el lenguaje que se repite constantemente en narrativas con claras dicotomías: buenos y malos, militares contra guerrilleros, policías versus mareros, israelís versus palestinos.

De la muestra analizada resulta profundamente interesante reconocer que, mayoritariamente, los pandilleros resultan “muertos” en el marco de los enfrentamientos con policías. Sin embargo, incluso tratándose de la misma historia y de la misma nota, como resultado de dicho enfrentamiento, los policías o militares implicados no resultan “muertos”, sino que ellos “son asesinados” (Ver cuadro IV).

**Cuadro IV: Extractos de notas con términos muerte y asesinato**

**Los que son asesinados**

“Matan a otros dos policías en 12 horas. Las pandillas recrudecen ola de asesinatos” (EDH, 16 de enero de 2015, Pág. 2, de Jorge Beltrán Luna).

“Pandilleros asesinan a un policía en un bar de S. Miguel” (EDH, 22 de agosto, pág. 16, Insy Mendoza).

“Asesinan a un policía de la DAN cerca de su vivienda” (EDH, 23 de agosto, pág. 12, D. Escalante/J. Anaya/R. Zambrano)

“En 2014-2015 se han asesinado la misma cantidad de policías que en 2009-2013” (EF, 4 de Agosto, Nelson R. Z. /Daniel V. C.)

“Matan a otro policía y a un custodio de Quezaltepeque” (LPG, 7 de enero, Pág. 4, Nelson Rauda Z./ Juan C. Barahona/ Jessica Ávalos)

**Los que se mueren**

“Marero muere en tiroteo con policías en Usulután” (EDH, 22 de diciembre, pág. 30, Regina Miranda/David Marroquín)

“Mueren tres mareros en tiroteos con PNC y militares” (EDH, 11 de junio de 2015, pág. 14, David Marroquín)

“Mueren dos delincuentes que se enfrentaron con policías en Huizúcar” (EDH, 31 de julio, pág. 42, Diana Escalante).

“Dos pandilleros mueren al enfrentarse con PNC” LPG, 21 de diciembre, pág. 10, Jessel Santos/Francisco Alemán

“También en San Juan Opico, en el cantón Jabalinón, murió Emir M., un pandillero de 16 años, tras enfrentarse a miembros de la Policía y de la Fuerza Armada (...) Otro pandillero falleció en la colonia La Campanera, en Soyapango, San Salvador. Según la Fiscalía General de la República (FGR), esta muerte también fue en circunstancias parecidas al de la víctima de San Juan Opico” (LPG, 7 de enero, pág. 6, sin firma).

“Matan a un policía y a un agente del CAM en S. S.” (LPG, 6 de enero, Pág. 6, Nelson Rauda/Javier Aparicio)

“En menos de 12 horas, dos policías fueron asesinados. Otro más fue atacado por supuestos pandilleros en San Martín” (LPG, 16 de enero, pág 4/ Suchit Chávez/Marcos Salguero/Javier Aparicio).

“Mueren 4 personas en supuesto tiroteo con PNC. La policía y la FGR aseguraron que los muertos eran miembros de la pandilla 18 que se enfrentaron agentes” (EDH, 25 de agosto, pág. 20, sin firma)

“Policías se enfrentan con mareros en campamento. Al ser sorprendidos, los delincuentes se enfrentaron a balazos con las autoridades y murieron dos delincuentes (...) La policía informó que ambos pandilleros estaban involucrados en el asesinato de un sargento del Ejército del Batallón Presidencial” (EDH, 26 de agosto, pág. 21, sin firma).

“Incrementan homicidios en la zona rural del país (...) La Fiscalía informo que 4 pandilleros murieron al enfrentarse con la Policía (...) No menos de 14 personas fueron asesinadas en las primeras 10 horas de ayer en el país, la mayoría de víctimas eran hombres que se dirigían a trabajar cuando fueron atacados” (EDH, 28 de agosto, pág. 36, sin firma)

“Mueren tres pandilleros que se enfrentaron con policías (...) Algunos habitantes denunciaron que los policías y militares que patrullan la zona presuntamente abusan de su autoridad y tratan a la mayoría de jóvenes como delincuentes” (EDH, 28 de agosto, pág. 38, Diana Escalante).

Fuente: Elaboración propia con información de LPG, EDH y EF en 2015

Parecería algo baladí, sin embargo, no lo es. Al decir que alguien resulta muerto, en el marco de un enfrentamiento, se omite al perpetrador, muere sin aparente responsable, muy probablemente porque se asume que es la suerte que corren o deben correr “los malos”. No resulta igual decir que una persona ha muerto a decir que ha sido asesinada, aunque el producto inmediato sea el mismo: un fallecido. La narrativa que se encierra detrás del término no es la misma. No es igual pensar que el abuelo murió de dengue, que darse cuenta que el abuelo fue

asesinado por su nieto. En ambos casos, el abuelo ha fenecido, pero las implicaciones sociales nunca son iguales. Para Lakoff (2007), las palabras, los términos que usamos implican y activan enmarcados o marcos referenciales:

Los marcos son estructuras mentales que conforman nuestro modo de ver el mundo (...) En política nuestros marcos conforman nuestras políticas sociales y las instituciones que creamos para llevar a cabo dichas políticas. Cambiar nuestros marcos es cambiar todo esto. El cambio de marco es cambio social (...) Todas las palabras activan marcos conceptuales. Cuando se oye una palabra, se activa en el cerebro su marco (o colección de marcos). Cambiar de marco es cambiar el modo que tiene la gente de ver el mundo (...) Toda palabra, como elefante, evoca un marco, que puede ser una imagen o bien otro tipo de conocimiento: los elefantes son grandes, tienen unas orejas que cuelgan, y una trompa (...) La palabra se define en relación con ese marco (p.17 y 23).

La carga valorativa implícita, al colocar a unos como asesinados y otros como muertos, parte del supuesto de unos buenos y otros malos, y que la muerte de estos últimos es de alguna manera el resultado “natural” de su destino (como malos). Es decir, se parte de un marco prefijado, que deja poco espacio para comprender de manera más profunda el hecho narrado.

Esto también se pone de manifiesto en caricaturas, por ejemplo la de un miembro zombi de la PNC y el Ejército, infectado por un pandillero, en referencia a las infiltraciones de pandilleros en el Ejército y la PNC; u otra donde se presenta a la Justicia favoreciendo a los pandilleros en detrimento de los elementos policiales. La imagen del PNC zombi además refuerza visualmente la representación de las pandillas como una enfermedad, como una especie de cáncer social, tal como lo establecía previamente Marroquín (2014). Y como todo cáncer, debe ser extirpado, eliminado (Ver Imágenes V y VI).

**Imagen V: EDH, 6 de enero. Alecus****Imagen VI: LPG, 11 de junio. Salomón**

### 4.3.1 Los enfrentamientos y la clave de guerra

Pero lo anterior también es una muestra de la clave de guerra en que fue contado el año 2015. Sin decirlo abiertamente, la forma en que se relató el año 2015 fue utilizando constantemente términos como: enfrentamientos, masacres, campamentos, bajas, emboscadas, etc. (ver cuadros III y IV), deja claro que 2015 se caracterizó por una guerra que fue subiendo de tono en la medida que avanzó el año; un año en el que los malos (pandilleros) y los buenos (policías y militares) quedaron claramente dibujados, dejando poco espacio para los matices.

Por otra parte, si bien la muestra estudiada de LPG y EDH brinda una cantidad importante de notas sobre enfrentamientos entre efectivos policiales y del ejército contra pandilleros, resultó sumamente importante que en la gran mayoría de ocasiones nunca se utilizó el término “supuesto” para referirse a los enfrentamientos. En la avasallante mayoría de los casos, bastaba con la declaración de los agentes policiales para certificar que lo que había sucedido era un enfrentamiento o emboscada, además de describirlo tal como ellos lo narraban, y que, por lo tanto, los pandilleros habían “muerto” en el marco de dicho enfrentamiento o agresión, que en la enorme mayoría de los casos –de acuerdo con lo declarado por las autoridades- había sido

iniciada por los mismos pandilleros. Salvo contadas excepciones, en el año 2015 los enfrentamientos no fueron contrastados por los medios escritos. Sin embargo, es importante mencionar que fue un reportaje de El Faro el que alertó sobre la posibilidad de que la policía estuviese encubriendo asesinatos de pandilleros bajo el relato de enfrentamientos (ver Imagen VII).

### **Imagen VII: El Faro, 22 de enero, Valencia Et Al**

CRÓNICAS Y REPORTAJES / VIOLENCIA

## **La Policía masacró en la finca San Blas**

La Policía afirmó que durante la madrugada del 26 de marzo sus agentes fueron atacados en una finca de San José Villanueva, y que en el "intercambio de disparos" murieron "ocho sujetos miembros de una estructura criminal". Esa historia es falsa y los hechos reconstruidos por El Faro revelan indicios de ejecuciones sumarias y montajes en la escena de los homicidios.

Roberto Valencia, Óscar Martínez y Daniel Valencia Caravantes  
Miércoles, 22 de julio de 2015

21.8k |     

También es importante destacar que, a pesar de la clave de guerra en que fue relatado este año, solamente El Faro retomó abiertamente el término guerra para describir lo ocurrido en 2015 entre pandilleros y gobierno, mientras que LPG y EDH no mencionan el término abiertamente, pero presentan en sus notas esa narración que sugiere una guerra.

#### **4.4. Las fuentes y el análisis**

Las fuentes principales en las notas de los tres medios son los elementos policiales y los fiscales, principalmente cuando se trata de homicidios. Los funcionarios de gobierno son también recurrentes, principalmente los que se desempeñan en las áreas de seguridad pública y justicia. Hallazgo similar encontrado por Rey (2005), quien sostenía que las noticias relacionadas con violencia y seguridad pública examinadas (LPG y EDH, en su caso) tenían muy pocas fuentes, y estaban centradas principalmente en el gobierno y la policía. Otras fuentes encontradas

en la muestra de investigación con bastante recurrencia fueron la Embajada de Estados Unidos y algunos grandes empresarios ligados al partido ARENA, utilizados por LPG y EDH como fuentes para analizar las coyunturas ligadas a seguridad pública y violencia, posicionándolos como voces concededoras de la problemática o como representativas del sentir de la población (Ver imágenes VII y VIII).

En momentos de alza de hechos de violencia, tanto en EDH como en LPG conceden importantes espacios de entrevista a grandes empresarios para hablar sobre la situación de inseguridad y violencia, colocándolos como una especie de expertos, aunque en realidad no lo son y sus opiniones tienden a ser generalidades y generalizaciones sobre el problema. También se recurre a militares que sirvieron durante la guerra y que están activos políticamente en la actualidad. Otras voces que se toman como autoridades en estos temas son ex ministros de seguridad o ex fiscales generales, mayoritariamente aquellos que lo fueron durante las gestiones de ARENA, así como militares en retiro.

**Imagen VIII: LPG, 17 de enero, pág. 6**



**Imagen IX: Entrevista EDH, 17 de enero, pág. 4**



Es importante destacar que dado que mucha de la narrativa sobre las pandillas, tanto en LPG como en EDH, se vierte a través de notas sobre homicidios, en ambos medios las notas van poco más allá del mero homicidio, como resultado más brutal y evidente de la situación de la violencia del país, y del pandillero/pandilla como principal (casi único) perpetrador de dicha violencia, algo que ya identificaba Rey en 2005. Más allá de narrar lo relativo a esos hechos y sujetos, en las notas de ambos se refleja poca capacidad de relacionarlos con otros aspectos políticos, económicos, culturales o comunitarios. Por ejemplo, las posibles correlaciones o enmarcados de los homicidios con otras variables como la situación penitenciaria, las condiciones socioeconómicas de las comunidades, la relación entre corrupción institucional y violencia, el género, etc., algo que sí aparece más en las notas de El Faro, principalmente la dinámica de ascensos y descensos de homicidios en relación con la línea de acción y reacción entre el Gobierno y las pandillas.

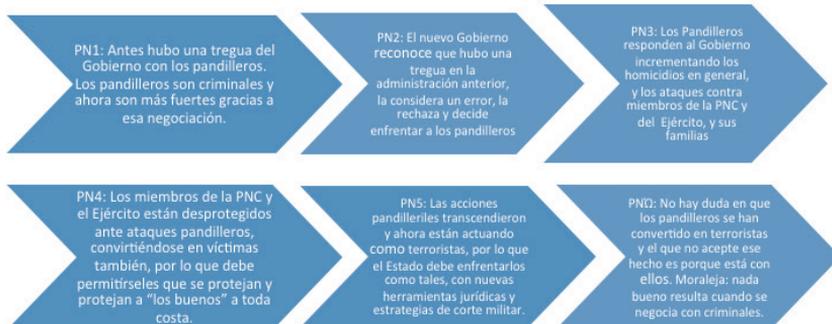
El único momento en que se identifica claramente una especie de relación de causalidad entre las decisiones de gobierno y los homicidios en EDH y LPG es al principio del año, luego del traslado de reos-líderes pandilleros al penal de máxima seguridad de Zacatecoluca, sin embargo, en otros momentos se evidencia menor capacidad de contrastar y contextualizar. Por ejemplo, hay poco contraste y crítica a las respuestas gubernamentales de tipo represivo a la problemática, pero sí mucha referencia crítica y contrastante hacia la tregua de 2012. Otro ejemplo de la poca capacidad crítica se manifiesta cuando la Sala de lo Constitucional declara como terroristas a las pandillas, dedicándose principalmente a mostrar el beneplácito de las élites político-partidarias, de juristas de larga trayectoria y de ciertos sectores económicos con la sentencia, pero mostrando pocas voces (casi ninguna) que hicieran un análisis crítico o matices con dicha resolución. Otro aspecto a destacar es la poca, casi nula, referencia o uso de fuentes del mundo académico y de las ciencias para abordar dicha problemática.

Con mucha frecuencia dentro de la muestra, la condición de pandilleros (muy continuamente destacada en los encabezados de las notas) de algunos sospechosos, asesinados o capturados se basa en el testimonio de la policía. En muchas notas con el testimonio policial basta para certificar que, en efecto, son pandilleros, y sólo en raras ocasiones se habla de “supuestos” pandilleros. Además, el “ser pandilleros” suele ser una hipótesis explicativa de los sucesos: fueron capturados o asesinados por ser pandilleros o familiar de pandilleros, novia, amigo de un pandillero; incluso por vivir o laborar en zona de pandillas. Dichas hipótesis mayoritariamente brindadas por agentes policiales, y en menor cantidad por agentes fiscales o militares. Esta limitación de las fuentes ya la señalaba Rey (2005) respecto a la cobertura del delito en periódicos de Latinoamérica.

#### 4.5 El relato contado

Uno de los hallazgos principales es que la narrativa contada sobre las pandillas durante 2015 fue esencialmente similar en los tres periódicos. Si bien las notas de El Faro tienden a mostrar mayor capacidad crítica o de contraste respecto a las respuestas desde el Estado hacia el fenómeno, también nos cuentan (similar a LPG y EDH) a la pandilla y los pandilleros como entidades poderosas dentro de la comunidad, con capacidad de contestar y negociar con el Estado. El macro relato de 2015 identificado en los tres medios puede verse en la siguiente ilustración:

**Ilustración I: Relato global sobre las pandillas en el año 2015**



Fuente: elaboración propia

En tal sentido, en El Faro la pandilla también es contada como principal sujeto de violencia del país, aunque ciertamente, con una narración mejor contextualizada y, por lo general, mejor fundamentada y contrastada. Un punto importante de divergencia se da respecto a la tregua, ya que a diferencia de EDH y LPG, El Faro tiende a sopesar más algunos aspectos que pueden ser positivos de la tregua, como la posibilidad de diálogo para abordar la problemática y la significativa reducción de homicidios, mientras que las narrativas de EDH y LPG tienden a ser más absolutas respecto a la negatividad de la tregua, planteándola como un error fundamental, como una estrategia que a la postre sólo fortaleció más a las pandillas.

Los personajes principales identificados en la narrativa de los tres medios son los pandilleros, el gobierno, los policías y militares. Como personajes incidentales se identifican en los tres medios a las comunidades controladas por pandilleros y los transportistas como uno de los sectores más afectados. Pero el énfasis respecto a los personajes también muestra una variación, pues mientras en la narrativa de El Faro el principal sujeto contendor (en la lógica de guerra) de las pandillas es el gobierno o funcionarios de gobierno, planteando a los policías y militares como una especie de peones del conflicto, siempre a expensas de las decisiones políticas de los gobernantes de turno, en las narrativas de LPG y EDH, los miembros de la corporación policial y el ejército tienen un rol más protagónico, jugando claramente el rol de “los buenos” dentro de su narración. Coincidiendo, en algunos momentos, los tres medios en plantear a los efectivos policiales y militares como víctimas del conflicto –la guerra no declarada- vivida en 2015. El matiz en esta coincidencia es que mientras EF los plantea como víctimas, principalmente, de las decisiones del gobierno, EDH y LPG ponen la carga de dicha victimización principalmente en su desprotección (principalmente legal) ante el accionar de las pandillas.

## 5. Conclusiones

### 5.1 Las consonancias de narrativas y metáforas

Los apuntes para la discusión de este artículo tienen como punto de partida el hallazgo anteriormente señalado por otros investigadores de que los medios escritos estudiados tendieron a reproducir el discurso oficial y de las élites económicas sobre las maras como principales enemigos de la seguridad pública (Rey, 2005; Martel, 2006; Marroquín, 2007 y 2014). Para 2015, las muestras analizadas también evidenciaron esa consonancia narrativa entre los discursos gubernamentales y de las élites empresariales con los medios, principalmente con las narrativas de EDH y LPG, periódicos en donde, además, funcionarios de gobierno y grandes empresarios tienden a ser fuentes usuales para opinar sobre los temas de violencia e inseguridad.

La metáfora de las pandillas como el principal enemigo de la seguridad pública que ya detectaba en sus estudios Marroquín (2007, 2014) aparece también en la muestra seleccionada de EDH y LPG para este estudio, mientras que en El Faro se detectan algunos matices al respecto. A pesar que la narrativa del miedo aparece también en El Faro y que se relata a unas pandillas poderosas y despiadadas, las notas de este periódico agregaban, por lo general, muchos más elementos de contraste, que si bien colocan a los pandilleros como el principal problema de seguridad pública del país, no se manifiesta tan claramente una narrativa de enemigo público, pues tiende a explicarse y profundizarse más en los arraigos estructurales del fenómeno.

Sin embargo, la preeminencia política con que El Faro aborda la problemática de las maras, contando principalmente la contienda entre maras versus gobierno, a diferencia de EDH y LPG que hacen más énfasis a la guerra de terreno entre pandilleros y efectivos policiales y militares, coloca a las pandillas como personajes de otro nivel, trascendiendo el mero enemigo de seguridad pública para convertirse en un importante contendor político, capaz de enfrentarse con el gobierno:

“Pandillas logran sostener pulso con el gobierno por el transporte público” (EF, Miércoles 29 de Julio de 2015)

Por su parte, las narrativas de 2015 para LPG y EDH continúan sobre la metáfora del enemigo de la seguridad pública, sin embargo, elevan también su protagonismo, dado su nivel de cobertura en comparación con la de otros tipos de organizaciones y hechos criminales. Sin duda, en la narrativa de 2015 de EDH y LPG las pandillas se convirtieron no sólo en el principal enemigo de la seguridad para la nación, sino prácticamente en el único relevante, entronizándoles como el problema principal, es decir, el enemigo único y total.

En esa misma lógica, tanto en EDH como LPG se detecta una constante referencia a la tregua como un error, precisamente por haber abierto las puertas a que criminales pudiesen entrar en interlocución política con instancias gubernamentales. En tal sentido, en 2015 EDH y LPG siguieron contando una versión de la tregua de 2012, haciendo referencia sistemáticamente a ella, planteándola como causante principal de la especial situación de violencia de 2015, es decir, una especie de narrativa que buscaba moralizar: esto sucede cuando se dialoga o negocia con criminales. En este aspecto, además, hubo una consonancia casi calcada con el discurso gubernamental. Por su parte, las referencias hacia la tregua en EF también son recurrentes, sin embargo, aparece más como un factor explicativo, con mucha menor carga moralizante negativa hacia esta.

Por otra parte, la clave de guerra en que fue contado 2015 aparece en los tres medios analizados, y sin duda, es el reflejo del discurso gubernamental, pues la narrativa de “nosotros” versus “ellos” entre las pandillas y el gobierno ha estado muy presente desde 2015 y se han mantenido luego de este año en el discurso del gobierno de Sánchez Cerén (Bødker Bejarano, 2017). Y como ya se mencionó antes, la variación en la forma que se relata dicha guerra es el nivel o los niveles de énfasis que se da a los episodios y personajes involucrados en ella.

Mientras en EF la contienda es claramente entre GOES y pandillas, viendo el conflicto territorial entre policías y pandilleros como una especie de efecto de la primero; en LPG y EDH si bien aparece la lucha entre GOES y pandillas, también es cierto que se le pone bastante más tinta al enfrentamiento bélico entre pandillas y efectivos del Estado en el terreno. Por decirlo de otra manera, EDH y LPG narraron constantemente las acciones en “el campo de batalla”.

En resumen, en el año 2015 los periódicos analizados relataron a unas pandillas esférica y esencialmente malas, así como poderosas, capaces de doblegar a las comunidades y de enfrentarse y poner en crisis al gobierno, situándoles como el principal problema y enemigo nacional.

## 5.2 Los marcos referenciales

El año 2015 sin duda fue un parteaguas respecto a las narrativas políticas sobre las pandillas, esto debido principalmente a la adopción del discurso de corte *manodurista* del FMLN, a través del presidente Sánchez Cerén. En tal sentido, el partido que se resistió a la mano dura cuando era oposición y, que por lo tanto, debería haber generado narrativas alternativas al *manodurismo* de ARENA, lejos de trabajar sobre su propia narrativa, apostó decididamente por ella en 2015, incluso llevándola a niveles más altisonantes al convertirla en Antiterrorismo.

*Manodurismo* y antiterrorismo tienen a su base la misma esencia narrativa, el mismo marco referencial del padre estricto, modelo propuesto por Lakoff (2007), usando a la familia como metáfora para distinguir a progresistas de conservadores en los Estados Unidos. En tal sentido, al adoptar dicho marco referencial, el FMLN terminó certificándolo, corroborándolo, ante una población bastante arraigada en dichos marcos referenciales. Así que lejos de presentar una narrativa alternativa que deviniera en políticas públicas diferentes, el gobierno del FMLN terminó acentuando en la población salvadoreña un marco referencial que autores como Lakoff (2007) reservan para los partidos más conservadores:

El modelo de padre estricto parte de una serie de supuestos: *El mundo es un lugar peligroso, y siempre lo será, porque el mal está presente en él (...) Hay un bien absoluto y un mal absoluto (...) Lo que se necesita en un mundo como éste es un padre fuerte, estricto, que pueda: proteger a la familia en un mundo peligroso, sostenerla en un mundo difícil, enseñar a los niños la diferencia entre el bien y el mal (...) Se asume que el único modo de enseñar a los niños a obedecer es el castigo, un castigo doloroso, cuando se portan mal (...)* (p. 28).

En ese sentido, siguiendo la lógica de consonancias entre el discurso oficial y la narrativas de los medios sobre las pandillas, lo encontrado en la muestra seleccionada de 2015 reafirma una narrativa que enfatiza precisamente los polos de bueno y malo, y del castigo de los malos (los pandilleros) como única forma de reducir la violencia y de obtener seguridad, imposibilitando y desdeñando cualquier otra visión que matice dichas asunciones.

Respecto a los marcos referenciales de la población salvadoreña y su visión de cómo debe abordarse el fenómeno de las pandillas, el saldo siempre parece más favorable hacia “soluciones” o abordajes principalmente punitivos, enmarcados en la metáfora del padre estricto, es decir, una población mayoritariamente tendiente al conservadurismo en este aspecto. De acuerdo con los resultados de encuestas de opinión, más del 70% de la población encuestada apoyaba la política de mano dura impulsada por el ex presidente Francisco Flores en 2003 (IUDOP, p.47). En contraste, las encuestas sobre la tregua de 2012 arrojaron bajos niveles de apoyo hacia ésta, pues más del 80% de los encuestados manifestó desconfianza en la tregua (IUDOP, p.40). Para finales del año 2015, un 59.1% de los encuestados se mostraba en desacuerdo con la posibilidad de que el gobierno y otros sectores sociales establecieran un diálogo con las pandillas para reducir la violencia en el país, en contraste con un 39.8% que si estaba de acuerdo (IUDOP, 2016: 49). A pesar que llama la atención el considerable porcentaje a favor de

estrategias de diálogo con las pandillas, los porcentajes de población encuestada inclinadas hacia estrategias de corte punitivo continúan siendo mayores de manera sostenida desde 2003 (Ver cuadro V).

**Cuadro V: Opinión hacia Mano Dura, Tregua y posibilidad de Diálogo GOES-Pandillas**

<b>De acuerdo con Plan Mano Dura /Año 2003:</b>	<b>Confianza hacia la Tregua con pandillas/Año 2012:</b>	<b>Sobre posibilidad de Dialogo del GOES con pandillas/2015:</b>
MUY DE ACUERDO:72.1%	NINGUNA: 65% POCA: 24.4%	EN DESACUERDO: 59.1%

Fuente: elaboración propia con datos del IUDOP (2003, 2012 y 2016).

En consecuencia, esa consonancia de narrativas sobre las pandillas entre audiencias, élites políticas y medios, se encuentra cimentada en metáforas socio-políticas compartidas, con un profundo arraigo histórico. Podría no tratarse de las pandillas, sino de otro tipo de actor y fenómeno, y muy probablemente la sociedad salvadoreña –en términos mayoritarios- tendería a responder de manera similar. En ese sentido, los medios estudiados, principalmente EDH y LPG, refuerzan los marcos referenciales tendientes al autoritarismo (de padre estricto) de la población salvadoreña través de sus narrativas sobre las pandillas.

Para poder transformar dichos marcos referenciales que dominan en la sociedad salvadoreña, debe trabajarse en la modificación de las instituciones y procesos sociales que los reproducen: iglesias, medios, sistema educativo, partidos políticos, etc. No se trata de intentar cambiar o sustituir los marcos referenciales actuales, sino de intentar reflexionarlos, investigarlos y cuestionarlos. Se trata de generar procesos que permitan, principalmente a los más jóvenes de la sociedad, ser conscientes de sus creencias y valores, que tengan capacidad de reflexionarlos y criticarlos, para poder asumirlos de manera más consciente.

### 5.3 Los actores y los intereses

Sin duda los aspectos estructurales también determinan las narrativas predominantes sobre las pandillas. Por un lado, la estructura concentrada de los medios en general y de los escritos en particular, así como su cariz principalmente comercial, en el caso de LPG y EDH, provoca que su producción periodística también responda a criterios de ganancia económica, favoreciendo un periodismo que sea atractivo y fácil de consumir, en resumen, un periodismo que venda.

En tal sentido, para cubrir de manera más adecuada problemáticas tan complejas como la de las pandillas se requiere de un nivel de especialización que muy probablemente no sea tan rentable. Por el contrario, el fenómeno de las pandillas, con dramas constantes como prisión, homicidios, negociaciones ocultas, desplazamientos, sin duda se presta para una cobertura más epidérmica, menos profunda, muy probablemente más fácil (y más atractiva) para el consumo de buena parte de la población. Siguiendo a Capdevilla (2000), este tipo de noticias buscan hacerse cómplice y familiar para el lector, el cual generalmente tiende a leer con la guardia baja, propiciando que el relato persuada fácilmente, haciendo uso de la emocionalidad y del prejuicio.

Esa lógica primordialmente comercial es, sin duda, un elemento que favorece un periodismo menos especializado y menos crítico; por el contrario, el periodismo necesario para abordar de manera más profunda la problemática, requiere un alto grado de formación y especialización del periodista, así como de tiempo y de recursos para producir investigaciones que exploren las zonas grises del fenómeno y reduzcan los blancos y negros tan absolutos con los que se aborda el problema pandilleril, blancos y negros que para el año 2015 se acentuaron aún más.

Por otra parte, los intereses electorales de los partidos políticos y los gobiernos favorecen la generación de un discurso y narrativas políticas

inmediatistas, con efectos de corto plazo, favoreciendo las medidas o acciones políticas efectistas, principalmente punitivas, que puedan convertirse fácilmente en réditos electorales, llevando incluso a algunos autores a concluir que la Mano Dura misma fue creada principalmente como instrumento electoral (Wolf, 2017).

Esta dinámica electoral cortoplacista es otro elemento que propicia la consonancia de discursos de las entidades gubernamentales con el de los medios, privilegiando una cobertura de *momentums*, muy favorable para narrativas políticas que buscan impactar en cada coyuntura, pero que pierden el sentido histórico y estructural del problema, incentivando a las élites políticas a generar discursos y propuestas que sean fácilmente abordables por los medios y que tengan réditos político-electorales inmediatos. Generándose así una consonancia sumamente nociva para comprender mejor el fenómeno y, a la postre, para proponer enfoques y políticas públicas más integrales y de largo plazo.

#### **5.4 Los asuntos no contados**

El inmediatismo o efectismo en la cobertura periodística también provoca que aspectos de la problemática, que muy probablemente explicarían mejor el fenómeno, no sean abordados, desfavoreciendo la construcción de narrativas mejor sustentadas sobre la problemática. Para el caso, a partir de la muestra analizada, se constató la casi nula cobertura de aspectos sumamente críticos relacionados con el fenómeno, como la situación del sistema penitenciario; la arraigada violencia contra la mujer dentro de la pandilla y en las comunidades controladas por las pandillas; los abusos de autoridad de elementos de la PNC o el Ejército; los indicios de corrupción dentro de la institución; las consecuencias de la incorporación de cada vez más efectivos militares en tareas de seguridad pública, así como la cariz militar que va retomando la PNC y la seguridad pública en general; las profundas desigualdades económica-sociales de las comunidades donde dominan las pandillas, entre otros aspectos o asuntos que no fueron un tema dominante en

dicho año, concentrándose principalmente en lo inmediato del conflicto de la PNC y el Ejército versus los pandilleros.

Por otra parte, a pesar que los medios, principalmente LPG y EDH, cuentan con narrativas muy establecidas sobre las pandillas, lo que no termina de ser narrado o que no aparece en su narrativa periodística, pero tampoco en la del Gobierno, es el fundamento de la contienda, es decir, la esencia del conflicto. Sobre esto hay poca narración o reflexión, y se parte de una premisa básica pero a la vez vacía, que puede resumirse en esta frase del presidente Sánchez Cerén: “Ellos se han vuelto violadores de la ley y, por lo tanto, nuestra obligación es perseguirlos, castigarlos” (Rauda Zablah, 2015:4). Por decirlo de otra manera, las narrativas de estos medios cuentan por lo general a unas pandillas natural y completamente malas, por lo que no hay otra opción que combatirlas, imposibilitando de entrada la exploración de matices y nuevas perspectivas de abordaje del fenómeno. Son, pues, narrativas que nos arrinconan hacia la guerra, al enfrentamiento directo.

### **5.5 Las construcciones del poder y el miedo**

En 2015 los tres medios analizados plantearon a un enemigo con mucho poder, y no cualquier poder, sino aquel que es capaz de poner en crisis a toda la nación cuando es su voluntad. Un enemigo que actúa como una especie de fantasma, pues se habla siempre de “las pandillas” en plural y sin mayores especificaciones, salvo en algunas crónicas de El Faro y algún esfuerzo ocasional de EDH y LPG por localizar mejor dónde exactamente se ubican los territorios que controlan o cómo funcionan y conviven con la comunidad.

Si para el año 2007 Marroquín concluía que las maras eran presentadas en los medios escritos como el principal enemigo de la seguridad pública del país, a partir del año 2015 las narrativas de estos medios han trascendido para situarlas como mucho más que sólo enemigos de la seguridad pública, mostrándolos más claramente como el nuevo

gran enemigo político o público en El Salvador. Un enemigo que ya no sólo pone en crisis aspectos relacionados con la seguridad pública y la justicia penal, sino que pone en crisis a la sociedad y las instituciones del Estado en general, compitiendo incluso con éstas últimas por el control real y permanente de buena parte de la población y el territorio. Es decir, un actor capaz de contender contra el Estado y la sociedad completa.

Luego de adjudicarles la etiqueta –judicialmente certificada– de terroristas a los pandilleros en 2015, la consonancia discursiva entre gobernantes y medios de comunicación podría estar mutando hacia narrativas que cuentan a las maras como un nuevo enemigo político. Y si bien la intención, la moraleja de las narrativas, de LPG y EDH principalmente, es la de plantear como negativo que éstas tengan y lleguen a ganar más terreno en lo político, lo cierto es que a fuerza de negaciones, como en una especie de obsesión, lo que se está perfilando es a un gran enemigo público, y por tanto, certificando ante las audiencias el poder que éste tiene. Ya quisieran muchos partidos políticos y grupos de interés tener el grado de protagonismo mediático de las pandillas, la alta cantidad de portadas y primeras planas que ganan, así como la avalancha de notas que tratan sobre ellos o les mencionan.

Hay que ser claros en que no se trata bajo ninguna perspectiva de concluir que las maras son lo que son porque los medios las han construido, eso sería un profundo error. La acumulación de poder territorial que han logrado no se debe a los medios, y es precisamente ese control de comunidades con alta densidad poblacional la que les ha permitido, en buena manera, sentarse a negociar con las élites políticas, que ávidas de ingresar a los territorios en tiempos de campaña electoral, han tenido que negociar en privado, en silencio y de escondidas con las pandillas, mientras en lo público y a viva voz les convierten en objetos de su persecución. Pero no son sólo los partidos los que tienen que negociar con ellos, son prácticamente todos los actores sociales del país: empresarios de todo nivel, transportistas públicos, vendedores de

a pie, vecinos y pobladores, los que día con día tiene que negociar, que tranzar, con ellas para circular por “sus” territorios sin que esto les cueste la vida. El poder de las pandillas trasciende a su violencia: su violencia es poderosa porque está bien organizada y tiene objetivos e intereses inmediatos y concretos de control poblacional y territorial.

Por otra parte, sí se trata de asignar corresponsabilidades acerca del crecimiento y expansión de las pandillas, sin duda las acciones de corte *manodurista* agregaron –y continúan abonando- para que la violencia asociada al fenómeno creciera y se complejizara. Ahora bien, lo que sí es cierto es que los medios escritos –y muy probablemente los medios en general también- han favorecido y aportado a la construcción de narrativas sobre las maras que, a la postre, no permiten conocer de mejor manera el problema, aportando al desplazamiento de una especie de bola de nieve que sólo ha terminado fortaleciendo más la preeminencia de las pandillas, reforzando narrativas que no hacen de la sociedad salvadoreña una menos temerosa de sí misma, sino todo lo contrario. Sin duda, los medios han contribuido a reforzar en el imaginario colectivo al nuevo personaje que amedrenta a la sociedad salvadoreña.

Luego de firmados los Acuerdos de Paz en 1992 y una vez que el FMLN llegó al poder en 2009 por la vía democrática, el fantasma del comunismo como representación del miedo reinante en la sociedad salvadoreña durante casi todo el siglo XX, ha caído en franco declive para buena parte de la sociedad salvadoreña. Dejó de tener sentido como terror nacional, porque si bien algunos aún viven presos en aquél miedo, lo cierto es que el fantasma del comunismo se encuentra cada vez más limitado a lo meramente electoral e, incluso, perdiendo terreno en este aspecto. Lo que murió es la narrativa del comunismo, pero no los marcos referenciales que nos hacen reaccionar y construir nuestros propios fantasmas. Tal como sugiere Rincón (2016), parecería que toda sociedad necesita crear y recrearse constantemente respecto a sus miedos, y en dicho proceso, los medios juegan un rol de primera línea. En tal sentido, Marroquín (2007) planteaba el tono profético con el que

los medios escritos abordaron a las pandillas en sus inicios, aportando su cuota en la construcción de este un nuevo gran fantasma, de ese nuevo miedo nacional, que agobia a la sociedad salvadoreña desde mediados de los años noventa.

A manera de reflexión final, y para decirlo de una manera más literaria, me atrevería a proponer que a partir de 2015 las pandillas trascendieron a ser -en lo que va del siglo XXI- el equivalente a lo que el comunismo fue durante el siglo XX en El Salvador, y no sólo en la narrativa de los medios sino también en el imaginario público. Es decir, propongo que las maras son ya el nuevo fantasma, esas nuevas “extrañas voces” de las que habrá que rescatar a El Salvador, en una historia que bien podría asemejarse a lo que popularmente se conoce como un *déjà vu*.

## **6. Limitantes y retos de investigación**

En este apartado se desarrollan algunas de las limitantes de la investigación en que se sustentan los hallazgos y las conclusiones de este artículo, planteándose también algunos posibles nuevos senderos para estudiar. En tal sentido, es importante retomar la concepción de las narrativas como constructoras sociales y políticas, desde la cual se partió para realizar el presente estudio, para entonces poder reconocer y plantear algunas de las limitantes del mismo, así como los retos para nuevas investigaciones.

En la investigación se analizaron las narrativas sobre las pandillas que surgen de la producción periodística de tres medios escritos de marcada relevancia nacional (EDH, EF y LPG), las cuales muestran importantes similitudes, siendo dichas similitudes en las que se ha puesto mayor énfasis al momento de elaborar las conclusiones de este estudio. Sin embargo, debe hacerse énfasis en que existen importantes matices entre las narrativas de cada uno de ellos, principalmente entre EF y los medios impresos (EDH y LPG), las cuales deben ser tomadas en cuenta por el lector, y las cuales han sido reflejadas en diferentes partes del cuerpo de este artículo.

Dentro de las limitantes del análisis narratológico realizado, debe mencionarse que en la investigación no se profundizó en elementos de estrategia lingüística utilizados por los periódicos de manera más sistemática, los cuales podrían añadir nuevos aspectos relevantes y que bien podrían ser retomados en una próxima investigación sobre un año con una producción periodística tan prolija sobre el fenómeno de las pandillas como fue el 2015. Otra limitante se encuentra relacionada con la ausencia de un análisis a profundidad de los géneros periodísticos utilizados por los tres medios estudiados. Esto último como resultado del énfasis del estudio se puso en las narrativas como constructoras sociales y políticas, por lo que se priorizó el análisis de las narrativas con su entorno y sus actores, dejando de lado la profundización en los géneros periodísticos.

Debe subrayarse también que las conclusiones obtenidas en este estudio no pueden ser aplicables a los medios salvadoreños en general. Sin embargo, este trabajo sí puede servir de base para estudiar comparativamente las narrativas que surgen del contenido periodístico de medios radiales y televisivos, en orden de identificar las similitudes respecto a dicha problemática en el periodismo nacional. Es importante tener en cuenta que si bien los medios escritos investigados son los de mayor circulación, los noticieros de televisión y de radio cuentan con mayores niveles de alcance. Sin embargo, estos medios escritos –principalmente EDH y LPG– si tienen una importante cuota en la definición de la agenda mediática, lo cual los vuelve sumamente relevantes.

Por ejemplo, no es menor el hecho que muchos noticieros televisivos y radiales inicien sus programas con la revisión de los principales titulares y noticias de los medios escritos, como tampoco es mínimo que programas de entrevistas los utilicen sistemáticamente para introducir sus programas o para darle soporte a sus preguntas. Pudiendo, por lo tanto, ser este estudio un punto de partida para analizar comparativamente las narrativas sobre las pandillas de los medios escritos con las de los televisivos y los radiales.

Por otra parte, el análisis narratológico comparativo realizado a la producción periodística de estos tres medios durante un año particularmente violento en la historia reciente del país, permitió encontrar con relativa claridad las similitudes entre sus narrativas, pero también significativas consonancias con el discurso oficial-gubernamental. Si bien ya hay algunos estudios como los de Marroquín (2016) y Carballo (2016) que han profundizado en los discursos de las audiencias respecto a aspectos de inseguridad y de pandillas, que permiten sostener preliminarmente una especie de consonancia “violenta” entre los discursos gubernamentales, mediático y de audiencias, aún debe seguir profundizándose en la consonancia de narrativas con las audiencias.

De lo que se trata es de profundizar aún más sobre las bases histórico-culturales y psicosociales que permiten la construcción de narrativas –y por tanto de respuestas- tan proclives a la violencia en la población salvadoreña. En tal sentido, sería sumamente importante volver a los estudios realizados por Martín Baró (1985, 1988), específicamente sobre la centralidad de la violencia y del autoritarismo en el constructo ideológico de la sociedad salvadoreña, con el objetivo de profundizar en las bases narrativas que puedan identificarse en el *continuum* de violencia luego de los Acuerdos de Paz.

Finalmente, el más significativo aporte que puede realizarse desde la investigación social es la posibilidad de comprender y explicar mejor cómo se da la construcción de estos monstruos (comunistas, mareros, etc.) en la sociedad salvadoreña, es decir, profundizar en los elementos culturales que posibilitan que los construya con tanta grandilocuencia y los aborde con tanta violencia. En ese sentido, de lo que se trata en futuras investigaciones es de aportar en la búsqueda de claves para comprender mejor aquellos detonantes culturales que hacen que tan precipitadamente la sociedad salvadoreña -y sus instituciones- enciendan las hogueras y anuden las sogas para combatir a los monstruos que con tanto dolor y naturalidad se construye, se cuenta y padece.

## Bibliografía

Adam, J y Lorda, C (1999). *Lingüística de los textos narrativos*. Barcelona: Ariel

Archila Ramos, J. F., Barahona Solano, L. R., y Hernández Lemus, S. E. (2014). *Análisis de contenido cualitativo: recursos narrativos utilizados en las crónicas y reportajes de la Sección “Sala Negra”, del Periódico Digital El Faro* (Doctoral dissertation, Universidad de El Salvador).

Ávalos, J. (2015). *Dos estudiantes de bachillerato entre recientes víctimas de homicidio*. LPG, 28 de febrero, pág. 24.

Beltrán Luna, J. (2015). *Jóvenes víctimas de masacre cantaban música religiosa en catedral de San Vicente*. El Diario de Hoy, 17 de enero, pág. 2

Bødker Bejarano (2017). *War on Gangs: A Critical Discourse Analysis of the Gang Issue in El Salvador*. Master's Thesis Development and International Relations Specialisation in Latin American Studies. Aalborg University, Dinamarca.

Borrat, H. (2000). *El primado del relato*. Anàlisi, Quaderns de comunicació i cultura, vol. 25, pp. 41-60.

Campalans, C. (2014). *Narrativas convergentes*. En Carolina Campalans: lenguajes y tecnologías de la comunicación y el gobierno (Blog académico).

Calsamiglia, H. y Tusón, A. (1999). *Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso*. Barcelona: Ariel.

Capdevila González, B. (2013). *Retórica de la narración periodística: una investigación acerca del sentido narrativo y sus claves persuasivas en el periodismo escrito*. Instituto Universitario de Cultura, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.

Carballo, W. (2016). *Perspectivas culturales de las pandillas: su influencia en la cultura popular-masiva*. Perspectivas No. 14/2016, ISSN: 2413-6603. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12976.pdf>

Casals Carro, M.J. (2005). *Periodismo y sentido de la realidad. Teoría y análisis de la narrativa periodística*. Editorial Fragua, Biblioteca de Ciencias de la Comunicación. Madrid, España.

Cruz, J. M. (2014). *La transformación de las maras centroamericanas*. Cuestiones de Sociología, nº 10, 2014. Recuperado de: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a1>

Dautenhahn, K. (2002). *The origins of narrative: in search of the transactional format of narratives in humans and social animals*. International Journal of Cognition and Technology. Vol. 1, No. 1, p. 97-123.

El Diario de Hoy (2014). *Circulan 1.8 millones de smartphones en el país*. El Diario de Hoy, Sección Negocios, 4 de noviembre. Recuperado de: [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=47861&idArt=9218924](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47861&idArt=9218924)

Hernández-Anzora, M. (2014). *Salvadoran Gangs: political actors in the making*. Violence Research and Development Project Paper, No. 6. Universität Bielefeld, Germany. Recuperado de: <http://www.uni-bielefeld.de/icvr/docs/hernandez.pdf>

Hernández-Anzora, M. (2015). *Maras salvadoreñas ¿actores políticos en construcción?* Análisis No. 3/2015, ISSN: 2413-611. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12920.pdf>

Hernández-Anzora, M. (2016). *Las maras después de la tregua: discusión sobre su impacto político.* Perspectivas No. 15/2016, ISSN: 2413-6603. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12977.pdf>

Hernández-Anzora, M. (2016). *Maras salvadoreñas 2005-2016.* Análisis No. 12/2016, ISSN: 2413-6611. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13614.pdf>

Hernández-Anzora, M. (2017). *Narrativas sobre las maras en la prensa escrita salvadoreña en el año 2015.* Universidad Centroamérica José Simeón Cañas (UCA), Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

Iglesias Turrión, P. (2013). *Maquiavelo frente a la gran pantalla: cine y política.* Editorial Aka, S.A. Madrid, España.

Instituto de Medicina Legal-IML (2013). *Homicidios del año 2012: total país según reconocimientos de médicos forenses y base consensada entre FGR, IML y PNC.* Recuperado de: <http://www.transparencia.oj.gob.sv/Filemaster/InformacionGeneral/documentacion/c-40/3533/HOMICIDIOS%20A%C3%91O%202012.pdf>

Instituto de Medicina Legal-IML (2016). *Reconocimientos practicados a personas fallecidas en hechos de violencia (homicidios), ocurridos en El Salvador en el año 2015.* Corte Suprema de Justicia de la República de El Salvador. Recuperado de: <http://www.transparencia.oj.gob.sv/Filemaster/InformacionGeneral/documentacion/c-40/7065/HOMICIDIOS%20A%C3%91O%202015.pdf>

IUDOP (2003) *Encuesta de evaluación del año 2003*. Realizada entre Noviembre-Diciembre de 2003. Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA, San Salvador. Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2003/informe102.pdf>

IUDOP (2012) *Encuesta de evaluación del año 2012*. Realizada en Noviembre de 2012. Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA, San Salvador. Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/informe131.pdf>

IUDOP (2016) *Encuesta de evaluación del año 2015*. Realizada en Noviembre-Diciembre de 2015. Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA, San Salvador. Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/INFORME139.pdf>

Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante: lenguaje y debate político*. Foro Complutense, Universidad Complutense de Madrid.

Livszyc, P. y Romé, N. (2011). *Medios de comunicación y uso de la investigación en políticas públicas en América Latina. Casos: Clarín (Argentina), El Diario de Hoy (El Salvador) y La Jornada (México)*, para el período marzo-abril 2010 (Instituto para la Participación y el Desarrollo, Argentina). En Correa Aste, N., y Mendizabal, E (Eds). “Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina”. Universidad del Pacífico, Lima, Perú.

Marimón Llorca, C. (2006). *El Texto narrativo*. Liceus, Madrid, España.

Martel, R. (2006). *Las maras salvadoreñas: nuevas formas de espanto y control social*. ECA: Estudios centroamericanos, (696), 957-979.

Martín-Baró, I. (1985). *Acción e ideología*. UCA Editores, San Salvador.

Martín-Baró, I. (1988). *La violencia política y la guerra como causas del trauma psicosocial en El Salvador*. Revista de psicología de El Salvador, 7(28), 123-141.

Martínez, C. y Sanz, J.L. (2014). “*Para que la gente nos crea estamos dispuestos a dejar de meter jóvenes a la pandilla*”: Entrevista con miembros del Barrio 18. Periódico El Faro. [En Línea] 27 de enero. Recuperado de: <https://salanegra.elfaro.net/es/201401/entrevistas/14556/%E2%80%9CPara-que-la-gente-nos-crea-estamos-dispuestos-a-dejar-de-meter-j%C3%B3venes-a-la-pandilla%E2%80%9D.htm>

Martínez, O. y Otros (2012). *Government Negotiates Reduction in Homicides with Gangs (English Version)*. Periódico El Faro. [En línea] 14 de marzo. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/8061/>

Marroquín, A. (2007). *Pandillas y prensa en El Salvador. De los medios como oráculos y de la profecía que se cumplió... con creces*. En Lara Klahr, M. y López, E. (coords.) *Violencia y medios 3. Propuesta iberoamericana de periodismo policial*. México D.F.: C3Fes / Insyde / Gato Pardo / Septién / Friedrich Ebert. Págs. 75-92

Marroquín, A. (2007). *Relatos de jóvenes y pandillas en la prensa escrita de Guatemala, El Salvador y Honduras*. En Rey, G. M. (comp). *Los relatos periodísticos del crimen: cómo se cuenta el delito en la prensa escrita latinoamericana*. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina Friedrich Eber Stiftung, 55-91.

Marroquín, A. (2016). *El espejo del miedo: audiencias salvadoreñas y notas de inseguridad en redes sociales*, p. 215-241. En Focás, B.,

& Rincón, O. “Una mirada desde las experiencias y las prácticas cotidianas en América Latina”. Universidad ICESI, No. 12 Diciembre, Colombia.

Marroquín, A. y Monzón, A. V. (2014). *Entre gritos y silencios. La narrativa de la prensa salvadoreña sobre la tregua entre pandillas*. Nueva sociedad. No. 249.

Organismo Especializado de las Naciones Unidas para las Tecnologías de la Información y la Comunicación - UIT. (2014). *Informe sobre estadísticas de individuos que usan Internet en El Salvador*. Recuperado de: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>

Pérez, I. (2015). *Morir o ser asesinado: el choque de dos narrativas en Israel y Palestina*. Periódico eldiario.es, sección Desalambre [En Línea] 10 de noviembre. Recuperado de: [http://www.eldiario.es/desalambre/Morir-asesinado-Israel-Palestina-narrativas\\_0\\_450755473.html](http://www.eldiario.es/desalambre/Morir-asesinado-Israel-Palestina-narrativas_0_450755473.html)

Pérez, R., y Carballo, W. (2013). El mapa de medios en El Salvador. Todo queda en familia. *Comunicación, información y poder en El Salvador: Claves para la democratización*, 45-76.

Reguillo, R. (2004). *Los estudios culturales: El mapa incómodo de un relato inconcluso*. Aula abierta. Lecciones básicas.

Rey, G. (2005). *El cuerpo del delito. Representación y narrativas mediáticas de la (in)seguridad ciudadana*. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina- C3. Bogotá, Colombia.

Rincón, O. (2016). *Epilogo. Los miedos mediáticos como el espectáculo del siglo XXI (un ensayo)*, p. 293-317. En Focás, B., & Rincón, O. “Una mirada desde las experiencias y las prácticas cotidianas en América Latina”. Universidad ICESI, No. 12 Diciembre, Colombia.

Rincón, O. (2006). *Narrativas mediáticas o cómo se cuenta la sociedad del entretenimiento*. Gedisa Editorial, Barcelona.

Rodríguez Morales, Z. (2008). *Reseña de "Narrativas mediáticas. O cómo se cuenta la sociedad del entretenimiento" de Omar Rincón*. *Comunicación y Sociedad*, núm. 9, enero-junio, pp. 199-203.

Rodríguez Arechavaleta, C. (2005). *Complejizando la Comunicación Política. Apuntes teóricos sobre la Votación Estratégica*. *Revista Iberoamericana de Comunicación*, No. 9, pp. 55-72.

Toolan, J. M. (1991). *Narrative. A critical linguistic introduction*. Routledge Ed., Serie Interface. Londres, Inglaterra.

Salguero, J. (2016). *¿Extorsión o apalancamiento operativo? Aproximación a la economía pandilleril en El Salvador*. *Perspectivas* No. 13/2016, ISSN: 2413-6603. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12975.pdf>

Salmon, C. (2008). *Storytelling. La máquina de fabricar historias y formatear las mentes*. Barcelona: Atalaya.

Sparkes, A., y Devís, J. (2007). Investigación narrativa y sus formas de análisis: una visión desde la educación física y el deporte. *Educación, cuerpo y ciudad: el cuerpo en las interacciones e instituciones sociales*, 43-68.

Tenorio Góchez, R. M. (2006). *Periódicos y cultura impresa en El Salvador: "Cuan rápidos pasos da este pueblo hacia la civilización europea"* (Doctoral dissertation, The Ohio State University).

Valencia, R. (2015). *La policía masacró en la finca San Blas*. El Faro, sección Crónicas y reportajes/ Violencia. [En línea] 22 de julio. Recuperada de: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201507/cronicas/17205/La-Polic%C3%ADa-masacr%C3%B3-en-la-finca-San-Blas.htm>

Valencia Caravantes, D. (2015). *Presidente atribuye a Policía un 30 % de los homicidios del mes más violento del siglo*. El Faro, sección Nacionales/Violencia. [En línea] 15 de abril. Recuperado de: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201408/bitacora/15803>

Wolf, S. (2017). *Mano Dura: The Politics of Gang Control in El Salvador*. Austin: University of Texas Press.

Wolf, S. (2012). *Creating Folk Devils: Street Gang Representations in El Salvador's Print Media*. *Journal of Human Security*, 8(2), 36.

Zak, P. (2012). *The Moral Molecule: The Source of Love and Prosperity*. New York: Dutton.

Zavala Alvarado, L. (2007). *Manual de análisis narrativo: literario, cinematografía, intertextual*. México: Trillas.

## Leyes

- Asamblea Legislativa y Presidencia de la República de El Salvador (1950). *Ley de Imprenta*.
- Asamblea Legislativa y Presidencia de la República de El Salvador (2003). *Ley Antimaras*.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2006). *Ley Especial contra Actos de Terrorismo*.

### Sentencias

- Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de El Salvador (2015). *Sentencia de Inconstitucionalidad para la Aplicación de Ley Especial contra Actos de Terrorismo*. Referencia: 22-20007/42-2007/89-2007/96-2007

## **Perspectivas culturales de las pandillas: Su influencia en la cultura popular-masiva**

**Willian Carballo**

- *Este texto toma como punto de partida algunas ideas establecidas en el artículo del mismo autor; el cual resultó ganador de los Juegos Florales 2016, categoría Ensayo, organizados por la Secretaría de Cultura de El Salvador. Sin embargo, plantea otras aristas del problema, como el impacto en las audiencias del mensaje periodístico y diversos datos no contemplados en el original.*
- *El artículo busca brindar una perspectiva cualitativa sobre el impacto de las pandillas en las expresiones de la cultura popular-masiva y en las audiencias. Establece, a partir del análisis de piezas artísticas y notas periodísticas, cómo estos grupos han influenciado en la construcción de narrativas emitidas a través de las diferentes manifestaciones que se mueven en el limbo entre lo industrial y lo tradicional, entre lo popular y lo masivo; es decir, desde la televisión al cine, pasando por la música, el periodismo, los videojuegos, la moda, el deporte y otros.*
- *Describe, por un lado, cómo la ficción audiovisual –en especial la mexicana y estadounidense– ha recurrido a estos grupos para representar una nueva maldad latina en sus guiones. También detalla cómo “las maras” han sido “espectacularizadas”, sobre todo por el periodismo televisivo, en una narrativa que ya ha calado en las audiencias. Estas, con sed de venganza, entran en una contradicción: rechazan la violencia ejercida por los pandilleros; pero, al mismo tiempo, la validan, si la víctima es el marero.*
- *También analiza cómo estos grupos han influenciado aspectos de la vida cotidiana de la población, como el fútbol, la vestimenta de*

*los jóvenes o la música escuchada. Se trata de aspectos que van más allá de las narraciones industrializadas, pero que son de gran importancia para las mayorías. Es la cotidianidad, lo que mucha gente discute en el día a día, en los pasillos de oficina o en el pasaje; la evidencia más clara de que el fenómeno social y de seguridad de las pandillas es más que cifras de extorsión y conteo de homicidios.*

## 1. Tiempos violentos y tiempos de show: a manera de introducción

Lo que ocurrió en el set de televisión de Canal 17 el 28 de mayo de 2013 ilustra, en buena medida, la tesis central de este texto. Ese día, bajo los faroles que iluminaban cenitalmente la tarima que servía de plató, Dionisio Umanzor, “El Sirra”, y Carlos Ernesto Mojica Lechuga, “Viejo Lin”, dos de los principales líderes de la Mara Salvatrucha y del Barrio 18, respectivamente, se sentaron en los dos sillones que formaban parte de la escenografía. Pese a ser reclusos en centros penales, esta vez no estaban a las sombras de los guardias penitenciarios, quienes, confiados, los esperaban abajo. Tampoco llevaban grilletes ni esos pantaloncillos blancos con los que los imputados asisten a los tribunales. En cambio, portaban micrófonos de diademas colgándole de las orejas, al estilo de algunos cantantes pop; y unas camisas casuales, aunque elegantes, ideales para salir en tv. Una vez listos, la entrevista empezó. El Hermano Toby Junior, pastor y presentador, los abordó entonces sobre la tregua entre pandillas, vigente para esas fechas. Su público –que también cumplía con una dualidad: público y feligrés– aplaudía con regularidad y miraba las enormes pantallas planas instaladas en el lugar para que nadie pierda detalles. Afuera, mientras tanto, periodistas de otros medios se apretaban a la espera de abordar al cierre a los protagonistas de la transmisión para obtener declaraciones. Era entrevista y era show. Eran dos pandilleros reclusos y eran dos actores en un escenario. Era el problema de las maras en los terrenos populares y masivos de la televisión.

Ese hecho –que si omitimos los nombres propios y las alusiones penitenciarias podría ser con facilidad la crónica cualquiera de una sección de espectáculos cualquiera– demuestra y trae a discusión una de las aristas menos estudiadas sobre las pandillas: la influencia de las maras en lo que autores como Martín-Barbero (1987), García Canclini (1987) y Marroquín (2015) llamarán *cultura popular-masiva*. Es decir: en esa delgada línea que va desde los medios tradicionales

de las industrias creativas como la televisión, el cine y los videojuegos hasta manifestaciones como la moda, el deporte y la música popular; pasando por las narrativas periodísticas y por aquellas construidas por sus audiencias.

Se enfoca el problema, pues, desde una mirada inédita. Se parte de que, en efecto, dichas organizaciones han impactado la seguridad pública, la política y la economía (véase Hernández-Anzora, 2015; o Tager & Aguilar, 2013). Sin embargo, limitar su influencia al cometimiento de delitos que engrosan las estadísticas y generan la percepción de inseguridad o a la cantidad de dinero que las empresas pierden por las extorsiones atribuidas a estas bandas implicaría obviar otras dimensiones de igual importancia. Dimensiones que, aunque quizás más difícil de establecer cuantitativamente, tienen una enorme trascendencia en la calidad de otras áreas de la cotidianidad de la población. La cultural, por ejemplo.

En ese sentido, el presente texto tiene como objetivo brindar una perspectiva cualitativa y general sobre el impacto de las pandillas en las manifestaciones de la cultura popular- masiva y en las audiencias. De esta forma, a través de una aproximación teórica vista con los anteojos de los estudios culturales y de una revisión histórica de otros documentos académicos y periodísticos, así como mediante el análisis discursivo de piezas de consumo artístico, se establecerá cómo las pandillas han influenciado la construcción de narrativas emitidas a través de las diferentes expresiones que se mueven en el limbo entre lo industrial y lo tradicional, entre lo popular y lo masivo.

## **2. Enfoque teórico y marco situacional**

Para ello, hay que definir antes los conceptos. Empecemos por “lo popular”. García Canclini (1987) asegura que lo popular ha dejado de ser el dominio especializado de los antropólogos y lo masivo de los comunicólogos. Lo popular ya no está más limitado a lo histórico,

tradicionalista y rural; sino más bien ligado a la modernidad, el mestizaje y la complejidad de lo urbano (Martín-Barbero, 1987). Como diría Marroquín (2015): *“lo popular mismo es conflictivo, es también lo urbano, lo gris, lo sucio, lo mestizo”*. Tampoco lo masivo puede ser reducido a lo que pasa en o por los medios masivos (Martín-Barbero, 1984). Se trata, más bien, de una concepción más incluyente, más ecléctica, como sostiene el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Es decir, empresas que producen y difunden, de manera masiva, creaciones simbólicas en forma de bienes y servicios culturales para comercializarlas (Bustamante, 2003, en PNUD, 2009)

Surge a partir de esa conceptualización, como sugiere Marroquín (2015) al interpretar a Martín-Barbero, la oportunidad de reflexionar sobre lo popular añadiendo una categoría que más bien se había pensado opuesta: lo masivo. ¿Qué es entonces la cultura popular-masiva? Es aquel grupo de procesos culturales en donde entran en juego ámbitos de una cultura popular que es ya urbana, híbrida, seriada, mercantilizada, pero en la que es posible encontrar, en medio de la complicidad pasiva, gestos de resistencia (Marroquín, 2015). Bajo esa lógica caben en el concepto los medios tradicionales como la televisión y el cine, pero puede ser también la música, la prensa, las ilustraciones, el arte, las artesanías, los tatuajes, el lenguaje, la estética citadina, la moda, el deporte o las redes sociales.

¿Cuánto y cómo han permeado las maras en esa cultura popular-masiva? Cabe recordar que este tipo de grupos suele ser a menudo representado de maneras específicas en los medios de comunicación. Autores como Cohen (1972) han estudiado cómo los medios dramatizan hasta el extremo una situación para demostrar que un grupo o una subcultura pueden provocar el rompimiento de los valores hegemónicos en una sociedad. A eso le llama “pánico moral”. Esto podría aplicar, para el caso en cuestión, a las maras. Conviene, entonces, dimensionar el problema pandilleril por sí mismo. Aunque toda la violencia en El Salvador no puede achacarse a estos grupos, sí se debe reconocer que se

han convertido en parte sistemática de esa realidad (Hernández-Anzora, 2015). Un simple repaso a su militancia puede resultar ilustrador. De acuerdo al gobierno, hay un estimado de 60 mil pandilleros. A ellos hay que sumar una extensa red de apoyo a la que pertenecen familiares cercanos y amigos, que subiría la cifra a 400 mil personas, aproximadamente (Tager & Aguilar, 2013).

Se sabe de versiones primitivas de estos grupos en los años ochenta del siglo pasado. No obstante, su verdadero desarrollo, hasta convertirse en el problema de seguridad actual, llegó después de 1992 cuando, firmada la paz que puso fin al conflicto civil salvadoreño, una combinación de factores –deportación de pandilleros que cometieron delitos en Estados Unidos, exclusión de los jóvenes locales y pobreza– propiciaron su proliferación (Cruz, 2005; Hernández-Anzora 2015).

En la actualidad, en El Salvador hay dos bandas principales: Mara Salvatrucha (MS-13) y Barrio 18, esta última fracturada en los últimos años en Sureños y Revolucionarios, debido a problemas internos de sus miembros (Martínez y Sanz, 2012). Inmiscuidas todas en extorsiones, tráfico de drogas y asesinatos, los mecanismos que los gobiernos de turno han usado para atacar el problema están en polos opuestos. Los gobiernos de derecha optaron hasta 2009 por estrategias de choque muy represivas que solo hacieron las cárceles donde pudieron organizarse mejor (Tager & Aguilar, 2013). Luego la izquierda apadrinó una tregua en 2012 que logró mermar el número de homicidios, pero a cambio de ablandar las medidas contra los pandilleros y sus familias (Martínez y Sanz, 2012). Y finalmente, ya en el segundo gobierno de esta línea ideológica, se regresó a una estrategia más punitiva que incluso fomentó la violación bajo la mesa de derechos humanos por parte de las autoridades policiales y militares (Valencia, Martínez y Valencia, 2015).

Esta secuencia de hechos mantiene a 2017 en un ambiente tenso que deja pocos aspectos de la vida del salvadoreño sin incidir. Uno de ellos,

como ya se ha presupuesto, es el cultural. Veamos cuánto y cómo. Primero en la prensa, luego en el entretenimiento.

### **3. Las pandillas en la narrativa periodística**

Empecemos con las empresas mediáticas, acaso el único apartado que sí cuenta con antecedentes bajo este enfoque. Asegura Giró (2011) que la violencia reúne suficientes requisitos para convertirse siempre en noticia. No extraña, pues, que este fenómeno, y particularmente el crimen, han tenido una enorme influencia en la agenda periodística latinoamericana (Rey, 2007), cuyas sociedades suelen ser tierra fértil para el cometimiento de hechos contra la ley.

Para el caso de los países de Centroamérica –con énfasis en el triángulo norte: El Salvador, Guatemala y Honduras–, algunos estudios previos han determinado el papel clave que las maras han jugado en las narrativas del crimen. Así, a partir de la década de 1990, aparece “un nuevo fantasma” (...) que, oculto en los discursos, acechaba en cada esquina de la calle a sus incautas víctimas: el joven pandillero” (Marroquín, 2007, p.61). Era, en especial, la narrativa de un deportado que regresaba a sembrar pánico.

Para el nuevo siglo, cuando ya se hablaba de grupos delincuenciales mixtos y complejos, el discurso se mueve más hacia otro relato: estereotipar a ciertos sectores de la juventud. De acuerdo a Vasilachis (2007), los jóvenes vinculados en las noticias con actos delictivos son siempre “pandilleros”. Empieza también a destacar un discurso de “ellos” contra “nosotros”, enemigos delincuentes contra una sociedad sufriente y libre de culpa.

Esto último también lo trajo a cuenta Marroquín (2007) en su trabajo. Sin embargo, aportó nuevos datos: los medios reproducen el discurso oficial que dicta que las pandillas son el enemigo a vencer y, por lo tanto, los gobiernos que luchan contra ellas merecen la aprobación. Se

trata, como sugiere la académica, de un discurso que resulta útil a los políticos, en especial en elecciones. Eso llevó a que se popularizara la metáfora en la prensa de las maras como un “cáncer” que se debe extirpar, tal como lo explicó en su momento Martel (2007). Finalmente, Marroquín y Vázquez (2014), a partir del análisis de la cobertura de la tregua de 2012, mostraron que la prensa ha perpetuado un clima de miedo y ha situado a las pandillas como enemigo único de la seguridad pública en el país. Esto lleva a un sector del periodismo a minimizar e incluso borrar otros problemas también generadores de inseguridad, como el narcotráfico o la violencia doméstica, por citar solo dos casos.

Se plantea ese recorrido histórico del discurso periodístico pues se considera valioso para fines de este texto y porque sus preceptos sirven como base para poder desarrollar ahora un ángulo diferente. Durante los últimos 10 años, hemos visto el paso a lo que, parafraseando a Vargas Llosa (2012), sería una “espectacularización” del tema. A juicio de este autor, las diversas facetas de la vida (religión, política, arte, periodismo y hasta el sexo) han entrado en una tendencia a reducir todo a un show light, de mucha ligereza y escasa profundidad.

A través del análisis narrativo de casos emblemáticos retratados en los medios de comunicación en el último lustro, se puede determinar que—de manera coherente con lo encontrado en los estudios recién señalados—, los pandilleros se han convertido en figuras espectacularizadas. Son bandas reducidas al papel de villanos en una película donde el gobierno en turno busca erradicarlas para convertirse en el héroe que salva al pueblo.

Lipovestky y Serroy (2010) ya habían advertido sobre esta tendencia de los medios de comunicación. En un contexto internacional, ambos académicos hablan del apareamiento de “neo-vedettes”, que son estrellas efímeras, surgidas no necesariamente del terreno de las artes, sino también de la política, la ciencia o el deporte. Yo le agregó el crimen. Estudios previos sobre los casos colombianos y mexicanos han

revelado cómo los jefes de carteles del narcotráfico en esos países han encarnado dicho papel en las narrativas mediáticas de sus naciones. A ello se le conoce como “narco-cultura”. De acuerdo a Rincón (2013), esta es el resultado de creadores “enamorado de esta vitalidad de historias, estéticas y éticas (...), por eso se ha convertido en un fenómeno de literatura, cine, televisión, medios, periodismo, música, arquitectura, moda y mercado” (p. 24).

En el periodismo, tal como lo había adelantado Martel (2007), la prensa tiende a homogenizar a los mareros; pero también construye figuras emblemáticas. Así, los líderes se han convertido en personajes con alta presencia en medios de prensa. Además de “El Sirra” y “El viejo Lin”, resuenan alias como “El Directo”, “El Diablito”, “El Chino tres colas” y “El Trece”<sup>12</sup>. Todos comparten características: un apodo que connota maldad y que casi siempre basta para identificarlos y una amplia presencia en titulares de periódicos debido a los hechos criminales por los que se les acusa. Responden, además, a una estética visual muy machacada en los medios (ropas flojas, tatuajes, binchas). Por último, por su condición de líderes (la mayoría), aparecen o aparecían continuamente como entrevistados.

Sin embargo, el caso de “El viejo Lin”, del Barrio 18, amerita un punto y aparte. Él es el “top of mind” en este “star-system”, como le llamarían Lipovestky y Serroy (2010), tan particular. Aparte de la polémica asistencia a la charla con el pastor-entrevistador, la televisora Megavisión le dedicó una hora de plática en 2014, video cuya versión en YouTube superaba las 850 mil vistas hasta agosto de 2016. También la entrevista de Noticiero Hechos transmitió un especial con él desde la cárcel en 2012 (medio millón de vistas). Incluso, la cadena hispano-estadounidense Univisión ha venido a interrogarlo. En este último caso, sobresale la escenificación que sirvió para la entrevista: el líder pandilleril permanecía dentro de su celda –oscura y flanqueada por

---

12 Gustavo Adolfo Parada es “El Directo”; Borromeo Henríquez es “El Diablito”, Carlos Alberto Rivas Barahona es “Chino Tres Colas”; y Saúl Turcios es “El Trece”, aunque también es conocido con otros nombres.

guardias penitenciarios—, mientras los barrotes separaban a la periodista, sentada del lado iluminado, del de los buenos.

Esto suele ser muy común en las entrevistas con pandilleros: la escenificación. Salvo la excepción en vivo de la entrevista en el set de Canal 17, la mayoría de estos encuentros ante cámaras suelen ocurrir al interior de los centros penales y son pregrabados. De esta forma, la locación cumple un importante papel. Las cárceles suelen tener suelos sucios y paredes grises. Y eso sirve, comunica, pues ayuda a construir esa atmósfera del villano entrevistado que por fin accedió a hablar —y casi siempre en exclusiva— con un medio. Además, el pandillero protagonista no aparece solo. Lo acompañan miembros de la organización que nunca hablan, pero que están ahí, intimidantes. Como adelantaba Marroquín (2007), persiste en la prensa la construcción de villanos, aunque esta vez muy hollywoodesca.

La metáfora de la película sigue siendo ideal para lo que viene: la postproducción. Por ejemplo, los encargados del Noticiero “Hechos”, de Canal 12, prepararon para el “Viejo Lin” y también para otra plática con “El Sirra” cortinas musicalizadas de entrada, algo que no acostumbran con cualquiera. También utilizaron ecos para resaltar frases importantes y dramatizaciones en blanco y negro actuadas por niños, a manera de flashback, cada vez que el entrevistado recordaba lo que él autodenomina su “complicada infancia”.

Otras veces, el formato se asemeja más al “reality show” o programas de telerrealidad. Entonces, el mismo hecho de entrevistar a pandilleros se convierte en la noticia; y el periodista, en un actor con un rol principal. Por ejemplo, Megavisión logró en 2010 conseguir que un grupo de supuestos pandilleros hablara en exclusiva sobre su papel en la seguridad pública nacional. En la nota, el reportero (que también es director de noticias) es el protagonista desde el inicio. Se le ve manejar su carro a través de varias calles de San Salvador, mientras cuenta con dramatismo que ha sido citado a una casa abandonada en un lugar

secreto para hablar con un grupo de mareros. El resto, la escenografía del villano ya antes descrita.

Se puede deducir entonces que las pandillas forman parte vital del relato que los medios de prensa, sea escrita, digital y televisiva, construyen para sus audiencias alrededor del importante tema de la violencia y el crimen. Las maras –ya sea como una masa homogénea o como sus miembros individuales más representativos– son parte de una agenda en la que la narrativa de héroes y villanos, mayoritariamente espectacularizada, predomina. Un discurso que exalta el miedo, busca un héroe (papel que el político sueña representar) y, salvo excepciones de algunos medios, vuelven superficial la complejidad del fenómeno.

#### **4. La apropiación del discurso periodístico en las audiencias**

¿Qué dicen las audiencias sobre eso que consumen en los medios? Este es un terreno menos explorado. Para hacerlo, se tomaron dos casos emblemáticos que en 2015 llamaron la atención de la prensa y, por consiguiente, de la ciudadanía: La filtración de imágenes de supuestos pandilleros asesinados en lo que las autoridades llamaron un enfrentamiento con policías (11 de junio) y el asesinato de dos militares en una terminal de buses, el cual incluía la publicación de imágenes de los presuntos pandilleros homicidas que huían del crimen (21 de junio). El material de análisis consistió en los comentarios de lectores a estas noticias publicados en los muros de Facebook de los cuatro periódicos en versión digital más leídos del país, de acuerdo a datos de 2015 del sitio de cibermetría alexa.com: [elsalvador.com](http://elsalvador.com), [La Prensa Gráfica](http://LaPrensaGráfica.com), [El Blog](http://ElBlog.com) y [La Página](http://LaPágina.com).

Lo primero que salta a la vista al analizar el discurso de las audiencias es el deseo de venganza. Se habla de aplicar la “ley del talión”, es decir, si los mareros matan, asesinarlos a ellos también, pues se lo merecen. De esta forma, se entra en una contradicción. Por un lado, fustigan la violencia que ejercen los pandilleros contra sus víctimas; por el otro,

apoyan el uso de las balas, siempre y cuando el que las sufra sea el marero. “Yo diría que sin querer les den veneno a los líderes en los centros penales o un corto circuito” se leía en los post en el muro de La Prensa Gráfica y elsalvador.com, vinculados a la noticia del asesinato de los militares a manos de supuestos pandilleros. Mientras que un meme subido por un lector en La Página rezaba: “Salva una vida, mata un marero”.

En la otra noticia (los pandilleros muertos en lo que la policía dijo fue un enfrentamiento) predominaba el regocijo. “Felicidades, señores, y qué pulso, sigan así, el pueblo se los agradecerá”, aplaudía alguien en el Facebook de El Blog. “Un aplauso para el que los mató”, posteó en forma de meme un lector de La Página. Incluso abundan llamamientos a crear grupos clandestinos que, al estilo de La Sombra Negra<sup>13</sup>, los ubique y asesine.

También sobresale un fuerte reclamo a las autoridades. Los que más quejas reciben son los policías y militares, a quienes se les exige mano dura contra las maras. En los comentarios analizados, no importaba que eso signifique violar los derechos humanos. “Si es posible renunciemos a esas leyes mierdas”, se podía leer en un post de un lector.

De hecho, persiste una visión nostálgica sobre aquella época de duros militares. Por un lado, abundan mensajes para que resurja la figura de un Maximiliano Hernández Martínez, presidente de la República entre 1931 y 1944, que se caracterizó por aplicar con fiereza la ley para minimizar la delincuencia, pero carga a costas el hecho de que bajo su mandato ocurrió la masacre de 1932, en la que se quitó la vida a más de 20 mil personas, sobre todo indígenas (Ching, Lara y Lindo, 2010). Otros añoran a la Guardia Nacional, vigente hasta la firma de los Acuerdos de Paz, en 1992. Sus miembros eran famosos por estrictos, pero también por el uso excesivo de la fuerza.

---

<sup>13</sup> La Sombra Negra fue un grupo armado clandestino que en la década de los noventa ganó fama por la eliminación sistemática de delincuentes, principalmente en el oriente del país.

Este discurso se volvió más evidente cuando, en 2016 y 2017, medios electrónicos como El Faro y Factum publicaron que grupos de policías ejecutaban extrajudicialmente pandilleros y manipulaban las escenas para hacerlas ver como enfrentamientos a fuego cruzado. En ese momento, muchos de los comentarios a dichas noticias eran críticas a los medios informativos. Algunos lectores acusaban a los periodistas de defender a las maras, por revelar las ilegalidades de los agentes policiales en lugar de alentar la “eliminación” de los delincuentes. Las notas, sin embargo, revelaban que muchas veces las víctimas de los policías no eran pandilleros sino jóvenes trabajadores sin vinculación a maras. Incluso, un juez así lo estableció en uno de los casos.

¿Hay discursos disidentes de esa sed de venganza? Sí. Pero cuando surgen ciudadanos que aportan ideas pacíficas, suelen ser vilipendiados por los otros usuarios enardecidos. “Marero el que no apoye eliminar a los mareros”, es el discurso predominante en este punto. Si alguien, por ejemplo, pide apiadarse de las madres de los pandilleros muertos, seguro es pandillero también. Ergo: también hay que matarlo.

Salvo esas y otras escasas excepciones de ciudadanos que piden solucionar el problema a través de la oración y la religión, del discurso se infiere una actitud de la ciudadanía a resolver el problema de la violencia con más violencia. De esta forma, las maras son un enemigo al que hay que eliminar por la fuerza antes de que nos elimine a nosotros. Este discurso es coincidente con el periodístico estudiado por autores como Martel (2007), Marroquín (2007) y Marroquín y Vásquez (2014). Las maras es ese “cáncer” que hay que extirpar, el enemigo a vencer. Y un gobierno fuerte que se ponga del lado de la población y los ayude a eliminarlos será digno del voto. La cadena se cumple: políticos simplifican el discurso para desahogar todos los males en la figura del marero, la mayoría de medios retoma ese mensaje en sus noticias y gran parte de la audiencia así lo digiere.

## 5. Las maras en la ficción de entretenimiento

También la ficción ha sido impactada por las pandillas. A nivel local, primero hay aclarar que la escasa producción televisiva original –que no supera el 44%, del cual, la mayoría son noticieros y entrevistas (Carballo, 2013)– condiciona en buena medida el rastreo de las influencias en estas narrativas.

Dicho eso, hay que rescatar algo: Los pocos seriados que narran hechos no veraces en clave entretenimiento en los últimos años incluyeron a estos grupos en el guion. Tanto en la infantil “El Cipitío” (del estatal Canal 10) como en “Capitán Centroamérica”, una parodia lanzada primero en internet y luego transmitida por Telecorporación Salvadoreña, las maras aparecieron esporádica y ligeramente como villanas.

Lo mismo se puede decir del cine salvadoreño. Con apenas cinco largometrajes de ficción salvadoreños estrenados en los último 50 años (Sermeño, 2015), las oportunidades no son muchas. Aun así, la cinta “Malacrianza” (2014), del nacional Arturo Menéndez, tiene como catalizador de su historia a las pandillas. En ella, el vendedor de piñatas Don Cleo es extorsionado por mareros y amenazado de muerte. Preocupado, parte en busca del dinero exigido, mientras su vida personal se descalabra.

Se sabe además de un proyecto que se viene cocinando desde hace varios años, pero que por falta de recursos no ha visto la luz: “14 abriles locos”, de Noé Valladares. Sin embargo, sí está colgado en YouTube un adelanto del audiovisual. En él se puede ver a una joven que quiere entrar a estos grupos y uno que quiere salir, en una historia atestada de estereotipos del marero salvadoreño deportado: ropas holgadas, binchas, puros de mariguana, alcohol, sexo, golpes y armas. Los periodistas Arauz y Valencia (2009) la calificaron de “desfasada” y de una “caricatura”, comparada con la violencia real actual de estas agrupaciones.

En el caso de los grandes estudios estadounidenses, aunque la mayoría de historias transcurren en ese país, esos pandilleros retratados son migrantes originarios de América Central<sup>14</sup>. Ejemplos abundan. No obstante, uno de los casos más representativos es la premiada “Día de entrenamiento” (2001). Esta introduce a Neto, un salvatruchu que vende droga y es, al mismo tiempo, informante policial. Lo peculiar es que, aunque solo tiene 17 años, fue un ex miembro del Batallón Atlacatl mientras vivía en El Salvador, donde era conocido por ser un asesino sanguinario. Varios episodios de las series dramáticas “Nip/Tuck”, “The Shield”, “NCIS Los Angeles”, “The good wife” y la película “End of watch” también recurren a utilizar miembros de la MS-13 o alguna con nombre falso pero identificada como salvadoreña, como los malos que desatan la violencia en sus tramas.

La Mara Salvatrucha también resuena en algunas cintas mexicanas. Tanto en “La vida precoz y breve de Sabina Rivas” (2012), de Luis Mandoki; y en “Sin nombre” (2009), producida por Gael García Bernal y Diego Luna, una mujer deja América Central en busca de arribar a Estados Unidos. En el camino, la violencia pandilleril es un obstáculo violento a superar. La MS también figura en otras cintas aztecas como “Victorio” (2008), “Destino Mara” (2010) y “Mujeres mara” (2012), casi todas de poca repercusión y con escaso trabajo de caracterización, y enfocadas, según su publicidad, en “mostrar la vida dura” al interior de las pandillas radicadas en México, en estos casos, de las identificadas como Mara Salvatrucha. Finalmente, “El capo 2”, una novela colombiana-estadounidense, narra la alianza entre pandillas (entre ellas la ficticia Mara 7, identificada como centroamericana) y el narcotráfico.

---

14 Es importante recordar que la comunidad salvadoreña en Estados Unidos, particularmente en Los Angeles, es una de las minorías más importantes. Eso trae varias implicaciones, entre ellas la constante transculturación tanto de salvadoreños que llevan sus costumbres hacia el país norteamericano; como de estos cuando, tras convivir en una nación extraña pero a la cual se adaptan, por fin regresan a su tierra e interactúan con los familiares que se quedaron acá. Esos fenómenos, esas mezclas, son reflejados en varios de los productos de ficción creados en Estados Unidos.

Las consolas no han escapado de ser tatuadas por la estética pandilleril. Algunos videojuegos, en especial aquellos de roles, permiten a los usuarios vivir aventuras en donde la violencia es materia prima en manos de pandillas, algunas de ellas, salvadoreñas. Rockstar North, por ejemplo, ha recreado en Grand Theft Auto V una pandilla llamada Marabunta Grande, de origen salvadoreño. Según la trama del videojuego, sus miembros son territoriales y muy violentos; visten con ropas holgadas, llevan tatuajes en el rostro y zapatos deportivos; y ocupan armas como AK-47 y rifles de francotirador. En otro juego, SA: MP (San Andreas Multiplayer), una variante de Grand Theft Auto San Andreas basada en la modalidad de multijugador, la alusión es más directa. En este, los jugadores pueden optar por ser miembro de la pandilla MS; los tatuajes están incluidos. Mientras que APB Reloaded, de GameFirst, los jugadores tienen la opción de vestir la piel y las ropas de un marero miembro de la MS al que incluso se le puede tatuar la leyenda El Salvador 503. Este, pistola o metralleta en mano, avanza por la ciudad derribando rivales.

Queda claro así que la influencia de las maras en la cultura popular-masiva, como ha ocurrido en la realidad, se ha expandido internacionalmente. Son videojuegos, películas y series –salvadoreñas, mexicanas y hollywoodenses– que basan sus guiones de ficción en un problema de seguridad. Sin embargo, se trata, casi siempre, de una versión light del asunto, simplificada. Ficción y prensa, como se ve, coinciden en este punto.

## **6. De música popular, moda y deporte**

La música popular salvadoreña –como el cine, como la televisión–, tampoco se ha caracterizado, salvo en épocas muy precisas, por su amplia producción de contenido original. De ahí que comparar este rubro con el impacto de lo narco en la música nortea mexicana, por ejemplo, sería injusto. Sin embargo, aún en esas condiciones, las pandillas han sido musas en varios casos.

El rap, género que en el imaginario popular se ha asociado a las pandillas y a la violencia (González, 2012), ha tocado el tema en diferentes niveles. Existen, por un lado, piezas cuyas líricas sirven para pedir que cese la violencia, como pretende el grupo Rompiendo el Silencio con el tema “Santos Inocentes” (de 2015), la cual narra la historia de uno de sus amigos asesinado al ser confundido con un marero. Luego se puede ubicar crónicas urbanas protagonizadas por miembros de estas organizaciones, sin decantarse a favor o en contra de ellas. En “El destino” (2011), de Pescozada, se retrata la historia de un sicario tatuado y vinculado con pandillas que sabe que no verá a sus hijos crecer. Finalmente, hay un tercer nivel más crudo, más explícito y, en algunos casos, más apolítico. El mismo Pescozada –que aunque destaca por buscar librar al género de los estigmas pandilleriles y le ha cantado a temas como la corrupción y la migración– tiene un rap en esa línea. Es “La música sonando para ti, polis”, que cuenta cómo, en medio de una trifulca entre salvatruchos y el Barrio 18, la policía incrimina a un joven que, aunque con antecedentes penales, es ajeno al problema que se vive afuera de su casa. También sobresale la más famosa pieza musical sobre un pandillero: “El Directo” (1999), de Mecate, en donde los jóvenes raperos se ponen en el papel de Gustavo Adolfo Parada, quien obtuvo titulares de prensa debido a una serie de homicidios que cometió cuando era menor de edad. La pieza fue censurada en radio.

Esas dos canciones son light si se les compara con las que los mismos pandilleros, algunos con su propio nombre artístico y hasta sello discográfico “underground”, graban y suben a canales como Youtube y sitios para compartir música. Canciones como “Soya criminales MS-13”, con más de 200 mil vistas en YouTube, o “Enemigos dolidos”, un reto directo a los rivales; narran sin censura las vivencias y estilos de vidas de sus miembros.

El rock post firma de los Acuerdos de Paz fue otro gran contador de historias; algunas de ellas se inspiraron en pandilleros. La más conocida es “Juan el Sobado” (finales de los noventa), la crónica de un “guanaco

deportado” –dice la letra– a quien los de la mara llegaron a avisar que la policía iba tras él. Otro grupo de esta misma generación, aunque más asociado al ska, era Súper Pakito Chac. Uno de sus temas insignia es “Pakito”, el relato de un niño de la calle que “pide pesos, asalta viejitas y rifa el barrio”. Mientras que Clandestino 10-4 lanzó “Rifa”. Esta, según uno de sus integrantes, Roberto Torres, “es una canción que pelea por la integración de las maras” en pro de acciones positivas (Leiva, s/f).

Está atestiguado también que las pandillas han influido en lo que los salvadoreños pueden o no escuchar. El caso más emblemático fue la prohibición al cantante tropical Aniceto Molina –colombiano ya fallecido, de mucha popularidad en El Salvador–, a quien, según ha confirmado su representante, se le prohibió cantar en vivo la canción “Peluquero salvatrucha”. Aunque el tema juega más bien con la connotación sexual, integrantes del Barrio 18 le “solicitaron” no interpretar el tema en zonas dominadas por ellos, pues parece hacer alusión a sus grandes rivales.

El Estado también ha ejercido censura para evitar difundir contenidos culturales musicales a los que considera apologías del delito en favor de las maras. Existen varios precedentes. El citado rap “El directo”, de Mecate, fue vetado en la radio, aunque muchas de las emisoras ya se habían autocensurado. Años más tarde, en 2003, el gobierno de entonces prohibió al grupo mexicano de rock latino Molotov dar un concierto en El Salvador porque propiciaba la violencia en una época en la que la lucha contra las pandillas era vendida –como lo es hoy– como uno de los logros principales del Ejecutivo. Y ese mismo año, en un hecho confuso, integrantes de las bandas de rock Luna de Sangre y Apartamento 31 fueron capturados por la policía en nombre de la Ley Mano Dura<sup>15</sup>, por lucir tatuajes que los dotaba de una supuesta apariencia de mareros. Fueron exonerados por falta de pruebas.

---

<sup>15</sup> El Plan Mano Dura fue el nombre mediático con el que el entonces presidente Francisco Flores, de la derechista ARENA, pretendió erradicar a las pandillas a través del uso de medidas coercitivas.

Aunque ha pasado más de una década desde entonces, ese caso ilustra un tema que aún en el presente genera controversia: la estigmatización en el vestir. Y con eso entramos a la influencia en la moda. Recién en 2015, periodistas circularon en Twitter fotografías de un grupo de jóvenes con gorras, camisas manga larga a cuadros por fuera del pantalón y zapatos tenis, caminando con dirección al lugar donde se celebraba el vigésimo tercer aniversario de los Acuerdos de Paz. “Mareros”, dictaminó la comunidad de esa volátil red social. La reacción de los cibernautas fue de linchamiento al gobierno por darles acceso a este tipo de actos. También pedían que los atraparan y eliminaran ahí mismo, lo que certifica las ansias de venganza que arrojó el análisis del discurso de las audiencias descrito previamente. Sin embargo, pronto vino la aclaración oficial: se trataba solo de un grupo de bailarines que el Instituto Nacional de Juventud había coordinado para que llegaran al acto a bailar break dance. Su pecado fue que los trajes de este tipo de coreografías se asemejan a la estética del vestir instaurada en el imaginario colectivo sobre maras.

Ahora mismo, además del linchamiento público en redes sociales, calzar y vestir de una u otra forma puede acarrear riesgos. Como lo advirtió en varios medios de prensa Israel Ticas, forense criminalista experto en casos de violencia por pandillas, existen códigos de vestir entre estos grupos que advierten su pertenencia a una u otra mara y que podrían poner en peligro a adolescentes ajenos al problema. Así, marcas de zapato Nike Cortez o Adidas Domba suelen ser señas inequívocas de la pertenencia a dichos grupos y su uso en el territorio incorrecto representa problemas. En cambio, para el que sí es pandillero, llevar este look es señal de alto estatus. Como le contó un miembro de maras al periodista Roberto Valencia: “Muchos jóvenes no tienen nada en casa. No hay qué comer, no hay qué vestir, no hay que ponerse de zapatos. Entonces, ellos ven a un pandillero bien vestido, que maneja bolas (dinero), y dicen: hey, sí... (se puede sobresalir)” (Valencia, 2012).

También han surgido rumores de que algunas ropas y colores de cabello tintado están vetados en algunas áreas de la ciudad por representar a una u otra mara. La censura corrió sin confirmación oficial, pero lo que sí está comprobado es que algunas mujeres, al saber de la supuesta alerta, optaron por ir al súper o al salón de belleza y solicitar tintes más oscuros para su cabello (Ávalos, 2015).

Ya despojados de las ropas que estereotipan, tampoco la piel es un lienzo de libre expresión. Existen números (como el 13 y 18) y otros símbolos de los cuales los pandilleros se han apropiado, que portarlos con tinta en cualquier parte del cuerpo, sobre todo visibles en público, podría significar un serio riesgo a la integridad física de quien los luce.

Ya ni siquiera es seguro llevar dichos símbolos en la ropa; y con esto entramos en el deporte. Como lo había señalado la prensa años antes (Valencia, 2011), y como se pudo comprobar en 2016 para este artículo, los futbolistas aficionados e incluso jugadores y directivos de equipos profesionales rehúyen a utilizar en los uniformes los números identificativos de las maras. Así, de la docena de clubes de la Liga Mayor para el torneo Clausura 2016, no había ni una sola camiseta con el 18 en la espalda. Y con el 13 solo figuraba uno, del Águila. Para el siguiente torneo, hasta una estrella internacional como el uruguayo Sebastián Abreu, fichado por Santa Tecla, debió renunciar a su acostumbrado número 13. La paranoia es tal que incluso algunos aficionados de los equipos evitan mencionarlos al contabilizar títulos: cuando FAS llegó a la final del torneo Apertura 2015, aspiraba a conseguir su campeonato 18, pero ciertos aficionados preferían nombrarlo en Twitter y Facebook como “la 17 + 1”.

Por un tema parecido se metió en problemas el ya extinto equipo de fútbol Real Destroyer, de La Libertad. La Secretaría de la Cultura recomendó cambiar el nombre debido a su connotación violenta (“destroyer”, en el caló policial, es una vivienda abandonada que es utilizada por los pandilleros para reunirse o almacenar drogas o armas).

Y por otro lado, aunque se queda en el terreno de las mofas entre barras, “ser pandillero” es también una metáfora muy común con el que los aficionados rivales fustigan en redes sociales a los seguidores del Alianza –equipo con mucho arrastre en colonias populares del Gran San Salvador, donde también los índices de violencia son altos–. La narrativa construida en la mente del hincha contrario a este equipo es: ser violento y proceder de colonias urbanas periféricas de la capital es ser marero y, en consecuencia, es ser aliancista. Lo que ocurre es una mutación de los significados condicionada por el fenómeno social y de seguridad. Es como la palabra “brincar”, que ya no solo es saltar sino el ritual para ingresar a estos grupos; o “rifar”, que ya no solo es un sorteo sino identificarse como miembro de estas organizaciones; y claro, “mara” que ya no es solo un grupo de amigos, sino las pandillas.

## **7. Conclusiones e implicaciones**

Una primera conclusión es que, en efecto, las pandillas sí han influenciado en la cultura popular-masiva. Desde la prensa y sus relatos hasta la forma en la que las audiencias digieren los mensajes, pasando por las narrativas de ficción, productos de entretenimiento, moda, deportes, música popular, tatuajes, el grafiti y otras manifestaciones en las que convergen los medios masivos, lo urbano, lo tradicional y lo contra hegemónico; nada ha escapado al impacto del fenómeno social de las maras.

Sin embargo, hay una serie de implicaciones a partir de esos hallazgos que ameritan más discusión. Para el caso de los productos periodísticos, el relato es tendiente a espectacularizar el problema, a convertir a los pandilleros literalmente en malos de película. Esto trae consecuencias. Los noticieros suelen ser los segmentos televisivos más vistos en El Salvador (Ipsos Herrarte, 2015), los grandes periódicos tradicionales y los digitales suelen ser los que marcan la agenda diaria, y se está perpetuando un discurso simplificado de un fenómeno más complejo. Así, la información que reciben las audiencias es reducida a aquella

metáfora del cáncer por extirpar que explicaba Martel (2007). Y ello, como quedó claro con el análisis de los comentarios de los lectores, buena parte de la población exige que se haga con mano dura, incluso pisoteando los derechos humanos. Estas peticiones, en manos de políticos hambrientos de votos, podrían ser una ventana abierta para propuestas populistas que, lejos de resolver el problema, solo lo maquillen, o peor aún, lo robustezcan.

En cuanto a la ficción y el entretenimiento hecho en El Salvador, es innegable que las facilidades que brindan las nuevas tecnologías posibilitarán, si bien no el surgimiento de una industria, sí un aumento considerable de este tipo de producciones a nivel local en los próximos años. ¿Esto qué significa? Que, si estas producciones aumentan cuantitativamente, y si el fenómeno de las pandillas se recrudece, es de esperar que sus tramas también se vean cada vez más nutridas por narraciones centradas en dichos grupos. Así, la masificación de la estética de las pandillas (o simplemente “maro-estética”, como me permito llamarle) sería una posibilidad. Y si da buenos resultados en términos de rating, con ello vendría lo que Rincón (2013) llama para el caso del narco colombiano y mexicano, el enamoramiento de guionistas y productores hacia este estilo. Será, pues, un reto futuro evaluar cómo las audiencias procesarían una mayor exposición a ese tipo de contenidos. Y en especial en el caso de jóvenes en riesgo que podrían ver en estos modelos ficticios un camino a seguir.

En cuanto al impacto de las pandillas en la ficción y el entretenimiento internacional, como se ha insistido, se trata casi siempre de caricaturas, de personajes planos y estereotipados. El pandillero centroamericano, y en particular el salvadoreño que reside en Estados Unidos, es ese comodín que aparece en las tramas cuando el guión empuja a que exista un delincuente latino. Son piezas de un rompecabezas que interesan solo para lucir terroríficos en pantalla y para que encajen bien con la necesidad de sangre hispana derramada que requiere el guión. Esto, como ocurre con la prensa, parcializa la versión que las audiencias reciben sobre el fenómeno: no hay mayores espacios para profundizar en los

orígenes del problema o en las particularidades de individuos, lo que no deja ver más allá de los estereotipos. Unos estereotipos que, dicho sea de paso, tampoco favorecen a más de 5 millones de centroamericanos residiendo en el país del norte, muchos de ellos ilegales.

Finalmente, que las pandillas tengan incidencia en terrenos como la forma en que se interactúa alrededor del fútbol, en cómo visten los jóvenes y en la música que la gente escucha, debería ser una alerta para las autoridades. Se trata de aspectos de la cultura masivo-popular que van más allá de las narraciones industrializadas como el cine, la televisión o los videojuegos, pero que son de gran importancia para las mayorías. Se trata de la cotidianidad, de lo que mucha gente discute en el día a día, en los pasillos de oficina o en el pasaje. Se trata de la evidencia más clara de que el fenómeno social y de seguridad de las maras es más que cifras de extorsión y conteo de homicidios. De que es también cultural.

## Bibliografía

Arauz, S., & Valencia, D. (16 de octubre de 2009). Plática con Noe Valladares. San Salvador, El Salvador. Recuperado el 4 de febrero de 2016, de <http://www.elfaro.net/es/200910/noticias/164/Pl%C3%A1tica-con-No%C3%A9-Valladares-profesor-de-guion-en-la-M%C3%B3nica-Herrera.htm>

Ávalos, J. (31 de mayo de 2015). La paranoia de Las Margaritas. San Salvador, San Salvador, San Salvador. Recuperado el 22 de febrero de 2016, de <http://www.laprensagrafica.com/2015/05/31/la-paranoia-de-las-margaritas>

Canclini, N. G. (17 de Junio de 1987). Ni folkórico ni masivo. ¿Qué es lo popular? *Diálogos de la Comunicación*. Obtenido de [http://www.infoamerica.org/documentos\\_pdf/garcia\\_canclini1.pdf](http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/garcia_canclini1.pdf).

Carballo, W. (2013 ). Despertando de a poco desde lo local. En O. Rincón, *Zapping tv, el paisaje de la tele latina* (págs. 221-232). Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung FES (Fundación Friedrich Ebert).

Ching, E; Lindo, H y Lara, R. (2010). *Recordando 1932: La Matanza, Roque Dalton y la Política de la Memoria Histórica*. San Salvador: FLACSO.

Cohen, S. (2002 [1972]) *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*, London & New York: Routledge.

Cruz, J. M. (2005). Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 685, 1155-1182.

Giró, X. (2011). Los medios y la cobertura de la violencia ciudadana. *Lazos*. 6 (9) 32-39

González, C. (2012). El cantante de rap como testigo, narrador, representante y guerrero. *Esfera*, 2, (1), 59 - 74.

Hernández-Anzora, M. (2015). *Salvadoran Gangs: Political Actors in the Making?* Bielefeld, Alemania: International Center for Violence Research – ICVR.

Ipsos Herrarte (2015) *Así somos. San Salvador: Grupo Dutriz.*

Leiva, O. (s/f). El Rock en los 90's. San Salvador, El Salvador. Recuperado el 8 de agosto de 2016 de <http://archivo.elfaro.net/rock/entrega2.asp>

Lipovetsky, G., & Serroy, J. (2010). *La cultura-mundo*. . Anagrama: Barcelona.

Llosa, M. V. (2012). *La civilización del espectáculo*. México: Alfaguara.

Marroquín, A. (2007). Indiferencias y espantos. Relatos de los jóvenes de pandillas en la prensa escrita de Centroamérica. En Rey, G. (2007) *Los relatos periodísticos del crimen*". Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación.

Marroquín, A. (2015). *Tesis Doctoral: La categoría de "lo popular-masivo" en el pensamiento de Jesús Martín Barbero*. . Antiguo Cuscatlán: UCA.

Martel, R. (2007). Las maras: nuevas formas de espanto y control social. . En J. N. Valenzuela, *Las maras: identidades juveniles al límite*. Universidad Autónoma Metropolitana: México.

Martín-Barbero, J. (1984). Cultura popular y comunicación de masas. En *Materiales para la comunicación popular*, . Lima: Centro de Estudios sobre la Cultura Transnacional.

Martín-Barbero, J. (1987). *“De los medios a las mediaciones”*. México: Editorial Gustavo Gili.

Martínez, C., & Sanz, J. (11 de septiembre de 2012). La nueva verdad sobre la tregua entre pandillas. San Salvador, El Salvador. Recuperado el 10 de febrero de 2016, de <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201208/cronicas/9301/>

PNUD. (2009). *Desarrollo humano y dinámicas económicas locales: Contribución de la economía de la cultura*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Rey, G. (2007). Miradas oblicuas sobre el crimen, en Rey, G. (2007) *Los relatos periodísticos del crimen*. Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación.

Rincón, O. (2013). *Todos llevamos un narco adentro: un ensayo sobre la narco/cultura/telenovela como modo de entrada a la modernidad*. Matrices, 7(2), 1-33.

Sermeño, H. (27 de octubre de 2015). La enésima primera película salvadoreña. San Salvador, El Salvador. Recuperado el 8 de agosto de 2016 de: <http://www.contracultura.com/sv/malacrianza-la-enesima-primer-pelicula-salvadorena>

Tager, A., & Aguilar, I. (2013). *La tregua entre pandillas salvadoreñas, hacia un proceso de construcción de paz social*. Guatemala: Interpeace.

Vasilachis, I. (2007) Representations of young people associated with crime in El Salvador's written press, *Critical Discourse Studies*, 4:1, 1-28,

Valencia, R. (15 de mayo de 2012). Pláticas con pandilleros V. San Salvador, El Salvador. Recuperado el 8 de agosto de 2016 de: [http://cronicasguanacas.blogspot.com/2012\\_05\\_01\\_archive.html](http://cronicasguanacas.blogspot.com/2012_05_01_archive.html)

Valencia, R (28 de noviembre de 2011). Las maras trastocan las matemáticas del fútbol. San Salvador, El Salvador. Recuperado el 8 de agosto de 2016 de: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201111/cronicas/6687/Las-maras-trastocan-la-matem%C3%A1tica-del-f%C3%BAtbol.htm>

Valencia, Martínez y Valencia (22 de julio de 2015). La policía masacró en la finca San Blás. San Salvador, El Salvador. Recuperado el 8 de agosto de 2016 de: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201507/cronicas/17205/La-Polic%C3%ADa-masacr%C3%B3-en-la-finca-San-Blas.htm>

## **¿Extorsión o apalancamiento operativo? Aproximación a la economía pandilleril**

**José Salguero**

- *La situación actual en El Salvador parece indicar que, por su periodicidad y estabilidad, los ingresos derivados del crimen de la extorsión no son únicamente la fuente principal de ingresos de una mara promedio; sino que se han vuelto una 'palanca' que potencia sus operaciones y define su nivel de modernización como organización criminal.*
- *Si bien pueden existir motivaciones intrínsecas para el incremento de poder de una pandilla (medido en términos de los recursos disponibles para llevar a cabo sus actos delictivos), la realidad parece indicar que, el patrón de reproducción y crecimiento en el tiempo responde a los estímulos de los actores a los cuales se ve enfrentada. Así, las estrategias represivas de seguridad por ejemplo no solamente han fracasado en reducir las cifras de violencia, sino que han resultado contraproducentes en tanto que actúan como catalizadores para el funcionamiento y expansión de las pandillas, las cuales al busca garantizar su continua reproducción, cometiendo constantemente crímenes que representan grandes costos en términos económicos para la sociedad y son un obstáculo para el desarrollo humanos de los y las salvadoreñas.*
- *Sobre el uso de la violencia (e.g. enfrentamientos, homicidios, extorsiones), el patrón de comportamiento de una mara contemporánea pareciera indicar un alto grado de lógica estratégica. En su conjunto, sus actividades violentas se vuelven un instrumento para proteger su ciclo vital y ampliar sus posibilidades. Es esta racionalidad reproductiva la que explica la búsqueda de nuevas fuentes de poder económico, social e incluso político.*

## Introducción

En economía financiera, el *apalancamiento operativo* se define, a grandes rasgos, como el efecto multiplicador (de aquí el símil con una palanca) que se produce gracias a aumentar la proporción que ocupan los costos fijos en el total de costos, sobre las utilidades de cualquier empresa. Este término resulta muy útil para saber el nivel de modernización y maniobrabilidad que posee un gerente para impulsar las ganancias de su compañía. Sin embargo, ¿puede existir en el mundo del crimen organizado un término similar al de apalancamiento operativo? ¡El título mismo de este artículo parecería indicar que sí!, sugiriendo provocativamente que existe una conexión entre las extorsiones y el desempeño de una pandilla. Por tanto, aunque cualquier delito como tal se encuentra lejos del concepto tradicional de costos fijos, la realidad parecería indicar que, por su relativa estabilidad y contundencia como fuente de ingresos para cualquier mara salvadoreña contemporánea; el crimen de la extorsión se ha vuelto una especie de palanca que facilita las operaciones y define el nivel de modernización de una pandilla en el país.

En breve, el objetivo que persigo en este ensayo es hacer una revisión de la literatura disponible que sirva abrir el camino hacia las respuestas de tres preguntas claves de investigación: ¿Están las pandillas o maras asociadas a las extorsiones en el país? ¿Cuál es la razón o los incentivos para elegir esta actividad? y, además, ¿Qué rol juega el uso de la violencia criminal y las confrontaciones con agentes del Estado u otros pandilleros en sus actividades económicas ilegales? El nivel de complejidad y la dificultad para acceder a datos confiables sobre este tema me ha motivado a contrastar distintas fuentes, cuantitativas y cualitativas que he buscado integrar en una narrativa coherente hasta proponer un modelo explicativo del ciclo de vida de una mara representativa en el país.

Si bien este enfoque puede tener distintas limitantes, la meta principal es abrir un nuevo camino en la investigación del tema de pandillas que retome lo que se conoce hasta el momento y al mismo tiempo busque ampliar nuestro entendimiento del fenómeno; en aras de construir soluciones más factibles para los obstáculos en el desarrollo económico y social de las personas en El Salvador.

Las secciones a desarrollar son cuatro. Primero, una visión panorámica sobre la situación criminal en El Salvador en la última década. Segundo, detalle de las estimaciones disponibles sobre los costos económicos asociados a la violencia en el país. Posteriormente, en la tercera sección adelanto la evidencia empírica sobre el comportamiento de las pandillas en otros países del mundo en comparación al contexto nacional, pasando luego a discutir las micro y las macro-dinámicas financieras que buscan explicar la participación individual de alguien en una mara y cómo crecen económicamente las pandillas en su conjunto. En la última y cuarta sección hago un comentario crítico a las políticas de seguridad de las últimas gestiones presidenciales y cómo han contribuido a la dinámica económica de las maras con sus acciones. Finalmente presento las conclusiones relevantes.

## **1. Contexto general del crimen en El Salvador (2005 -2015)**

### **1.1 Fuentes y conceptos**

A menudo el punto de partida de muchos estudios sobre la situación de violencia y criminalidad en el país suele ser el contraste de las estadísticas oficiales con aquellas provenientes de las encuestas de victimización; mostrando con esta comparación de fuentes, la existencia de lo que se conoce como “cifra negra”; que no es otra cosa que la diferencia entre los delitos que se descubrieron o condenaron contra aquellos que realmente ocurrieron. De manera similar, en esta primera sección describiré brevemente el contexto general de la criminalidad en el país,

comparando las cifras oficiales con la información disponible desde aquella que proviene de otros agentes de la sociedad civil, empezando por una mención puntual sobre algunas de las fuentes más confiables sobre cifras criminales disponibles actualmente.

Encuanto a estadísticas oficiales, es decir aquellos datos que se desprenden desde las instituciones del Estado (e.g. la Policía Nacional Civil, PNC o el Instituto de Medicina Legal, IML), resulta vital señalar que existen organizaciones independientes que recopilan y procesan la información para ponerla a disposición del público en general. Así, a nivel nacional, la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) a través de los reportes “Atlas de la Violencia” y la serie “Aportes al debate sobre la Seguridad Ciudadana” recopila las estadísticas de homicidios, robos, hurtos y extorsiones en el país, desagregándolas según rangos de edad, género, así como a nivel departamental y municipal. Adicionalmente, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) en sus publicaciones semestrales tituladas “Informe de Coyuntura Legal e Institucional” revela la información más actualizada sobre homicidios y extorsiones, así como los costos económicos del crimen en el país. Algunos de los organismos internacionales que también buscan recopilar y sistematizar las cifras delictivas en El Salvador son La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC, por sus siglas en inglés) y el Banco Mundial, ambas instituciones otorgan libre acceso a sus estadísticas en sus páginas web oficiales a cualquier persona u organización interesada.

Sobre las cifras generadas desde otros miembros de la sociedad civil, las más comunes se desprenden de encuestas de inseguridad y victimización que recopilan micro-data a nivel de hogares o empresas, realizadas por organismos nacionales como el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en El Salvador y, a nivel internacional, organismos como el Banco Mundial con su serie titulada *Enterprise Surveys* o la Corporación Latinobarómetro.

Otro elemento importante antes de emprender una discusión sobre evolución de crímenes son los conceptos mismos: ¿Qué se entiende en El Salvador por homicidio, robo o extorsión? Para responder esta pregunta, en el documento PNUD (2009), citado en Córdova, Tablas y Salguero (2013:6) se señala que: “*un homicidio es entendido como el acto de ocasionar intencionalmente la muerte de otra persona. Mientras que un robo es entendido como el uso de violencia contra las personas para llevar a cabo una sustracción de bienes sin el consentimiento de su propietario.*”

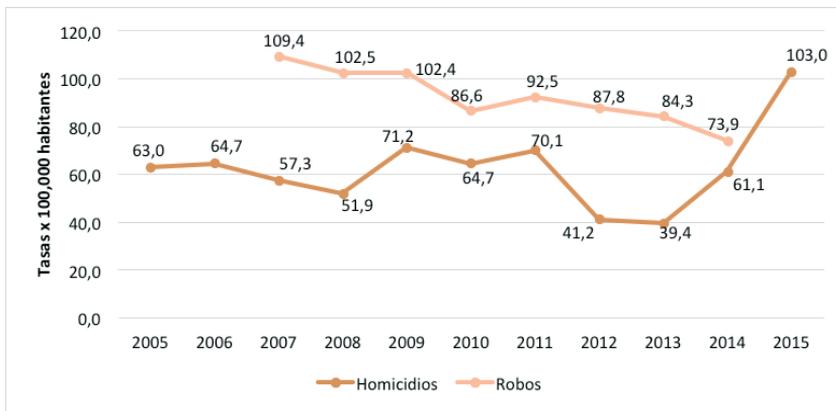
Adicionalmente, el Código Penal salvadoreño, citado en FUNDAUNGO (2012:5) señala que el delito de extorsión corresponde a quien: “*obligare o indujere contra su voluntad a otro a realizar, tolerar u omitir, un acto o negocio en perjuicio de su patrimonio, actividad profesional o económica o de un tercero, independientemente del monto o perjuicio ocasionado, con el propósito de obtener provecho, utilidad, beneficio o ventaja para sí o para un tercero.*” Si bien estas definiciones mismas pueden ser sujetas a discusión, en el presente ensayo serán nuestra referencia para la discusión subsiguiente, principalmente porque es en base a estos entendidos que se hace la recopilación estadística correspondiente por parte de los organismos e instituciones previamente señaladas.

## **1.2 Tendencias criminales**

Se puede intuir de la sección previa que no hablaré en este ensayo de todos los tipos de crímenes que se comenten en el país, sino de una lista puntual de aquellos que mejor reflejan la situación de inseguridad que se vive actualmente. Para tal efecto, en el Gráfico 1 se pueden observar las tasas de robos y homicidios por 100,000 habitantes de la última década. La evolución de los homicidios en este período se puede dividir en tres etapas: estabilidad, contracción y apuntalamiento. En la primera etapa, que corresponde al período entre los años 2005 y 2011, se puede observar una baja oscilación de las tasas de criminalidad alrededor

del promedio de ese lapso (63 homicidios por 100,000 habitantes aproximadamente). La segunda etapa, la de contracción, se extiende entre los años 2012 y 2013 donde la tasa de homicidios se desplomó a sus valores mínimos dentro de la serie estudiada. Finalmente, la etapa más reciente y actual es la de apuntalamiento, donde los homicidios desde el año 2014 han tendido a incrementar rápidamente, alcanzando una tasa de 103 homicidios por 100,000 habitantes para el año 2015, cuestión que significa 10 veces lo que la OMS considera como epidemia de homicidios y fácilmente ubica a El Salvador como el país más violento que no se encuentra en situación de conflicto armado (UNDOC, 2013).

**Gráfico 1. Tasas de robos y homicidios x 100,000 habitantes en El Salvador (2005 – 2015)**

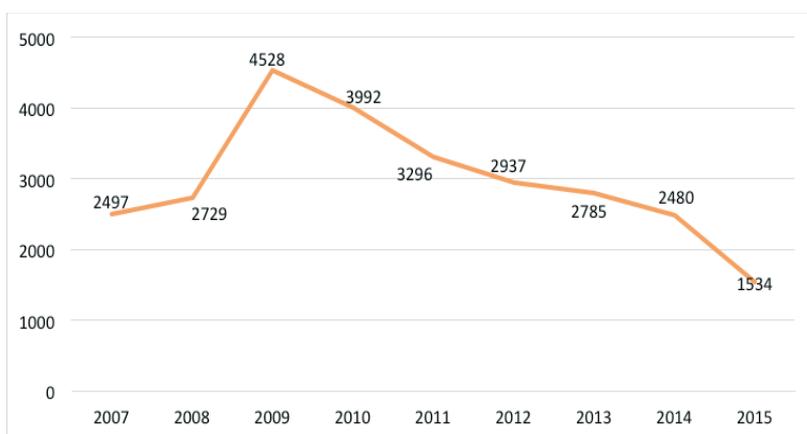


Fuente: FUNDAUNGO (2012, 2015), PNC (2016)

A primera vista las tasas de robos parecieran describir una situación favorable porque han disminuido sostenidamente en los últimos años, pasando de una tasa de robos por 100,000 habitantes de 109.4 en 2007 a una tasa 33% menor (73.9) en el año 2014. No obstante, esta primera lectura es incorrecta, puesto que estos datos reflejan aquellos robos que la PNC procesó, no aquellos que realmente fueron cometidos. Similarmente, el Gráfico 2 muestra el número de extorsiones en El Salvador entre los años 2007 y 2015. De manera paralela al caso de los

robos, el número de extorsiones ha disminuido constantemente desde el año 2009 (4528 casos) a un número 3 veces menor (1534 casos) en el año 2015. Una de las explicaciones a estas tendencias es que las cifras oficiales de la PNC se limitan por diseño a aquellos casos que son reportados o denunciados, es decir solo aquellos que la policía procesó de alguna forma; dejando la posibilidad que exista una cantidad de casos y víctimas sin reportar.

**Gráfico 2. Número de extorsiones en El Salvador (2007 – 2015)<sup>16</sup>**



Fuente: FUNDAUNGO (2015), PNC (2016).

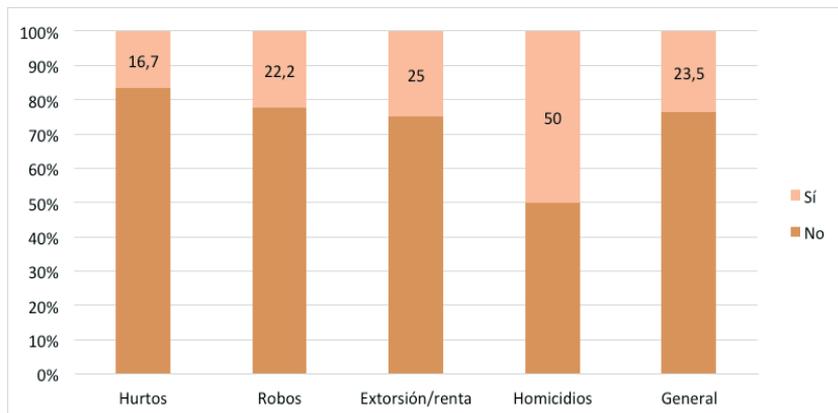
Una primera evidencia del fenómeno de sub-captura de esta realidad criminal, en el ámbito empresarial, viene de los datos de FUSADES (2016: 5): “*Los resultados muestran que 42% de las MYPES fueron víctimas de un delito en los doce meses previos a la encuesta, siendo la extorsión el delito más frecuente (22%).*” Adicionalmente, en el mismo reporte se señala cómo en el año 2014 el 23% de las micro y el 22% de las pequeñas empresas del país reportaron haber sido víctimas de extorsión

16 Para un análisis más profundo del fenómeno de extorsión en El Salvador, se recomienda la lectura de FUSADES (2016) donde se encuentra información sobre los elementos centrales de la extorsión, los distintos tipos de ejecución y mecanismos (cómo y en qué frecuencia manera se realiza el delito).

y cómo la mayor parte de las víctimas (90% y 60% respectivamente) no denunciaron el hecho por temor a represalias; situación que está fuertemente correlacionada de manera positiva con el hecho de que la empresa involucrada se encuentre en entornos donde operan pandillas o no. Esto no significa necesariamente que todas las extorsiones son cometidas por miembros de pandillas, sino que su presencia está ligada a una mayor probabilidad de ser víctima de ese delito.

Por otro lado, una segunda muestra del fenómeno, ahora con referencia a la población en general, se puede apreciar en los datos del Observatorio de la Violencia (2012). En el Gráfico 3 donde se muestra el porcentaje de denuncias según delito en El Salvador para el año 2012. De las personas encuestadas en este reporte, en general, tres de cada cuatro aproximadamente dijeron no haber denunciado ser víctimas de un crimen a las autoridades.

**Gráfico 3. Porcentaje de denuncias según delito en El Salvador, 2012**



Fuente: Observatorio de la Violencia (2012).

Sobre los motivos para no denunciar, el mismo informe arroja ciertas pistas, puesto que las personas que sí denunciaron los crímenes dijeron haber obtenido los siguientes resultados: “*las autoridades no hicieron nada*” (47.9%), “*no le dieron seguimiento*” (24.7%) y solamente un 12.3% indicó que “*atraparon al culpable*”, situación que no necesariamente implica que fue llevado a juicio o mucho menos

condenado. Además, de las razones para no denunciar el crimen, 32.5% de los encuestados indicó que fue por “*miedo a represalias*” y un 30.3% dijo que “*las instituciones no habrían hecho nada*” (Observatorio de la Violencia, 2012). Finalmente, estos datos son complementados con la falta de credibilidad en las instituciones del estado que reportan otros estudios del país (Córdova, Cruz y Seligston, 2013; Córdova, Cruz y Zechmeister, 2015).

### **1.3 Costos económicos de la violencia en El Salvador**

Otro elemento usual cuando se estudia el fenómeno del crimen son los daños, pérdidas o en general los costos que trae consigo. Intuitivamente al reconocer que existe una epidemia de homicidios en el país se puede pensar en la grave pérdida de vidas humanas que esto significa. Más difícil de ver son las pérdidas que estos crímenes provocan en el mercado laboral, capital humano, ingresos fiscales, productividad, entre otras. Es la necesidad de evaluar con la mayor precisión posible los costos que la criminalidad que conlleva que muchas instituciones nacionales, como ejemplo más notable las publicaciones del Banco Central de Reserva de El Salvador y, en menor medida, organismos internacionales; han publicado estudios al respecto en la última década. En esta sección revisaré brevemente los hallazgos más relevantes en esta línea de investigación.

### **1.4 Crecimiento económico, informalidad e ingresos fiscales**

Uno de los puntos de partida, por tratarse de un elemento clave en cualquier libro de texto sobre desarrollo, es la posible correlación que pueda tener el nivel de criminalidad con el crecimiento económico. De acuerdo a los cálculos realizados por Carcach et al. (2011), no existe un coeficiente de correlación negativo y sin ambigüedades entre el PIB (a precios de 1970) y la tasa de homicidios por 100,000 habitantes para El Salvador entre los años 1950 y 2008. En breve, los resultados reflejan como existen períodos dentro de la serie donde ambas variables

se mueven incluso en la misma dirección, es decir, crecen en el mismo sentido. Es razonable asumir que la relación de estos factores fuera opuesta, es decir, mayor crimen debería asociarse con menor crecimiento económico, pero la evidencia presentada por los autores no puede comprobar esta hipótesis. De manera paralela, Córdova, Tablas y Salguero (2013) encuentran resultados similares a nivel regional. Al dividir el país en 6 regiones sociopolíticas, los autores encuentran que, para datos municipales del 2008, mayor nivel de crímenes no está exclusivamente correlacionado con un menor nivel de ingreso, e incluso regiones donde existe una relación positiva.

Si bien la evidencia empírica no refleja concretamente la orientación de las relaciones estadísticamente significativas que fueron encontradas en ambos casos, sí se puede afirmar que existe una gran proporción de movimiento conjunto entre ambas variables a lo largo del tiempo; si bien no una estricta relación causal entre ambas, puesto que pueden existir otras variables que condicionan la evolución de ambas series. Loayza (2007) y Rosenfeld (2009) citados en Carcach et al. (2011) señalan al grado de ocupación en el sector informal de la economía como clave para entender ese vínculo.

Brevemente, las actividades informales de cualquier economía hacen referencia a aquellas que no están directamente registradas o reguladas por el gobierno y la mismas pueden ser de naturaleza lícita como ilícita. Para el caso salvadoreño, “el que la tasa de homicidios y la tasa de crecimiento del PIB se correlacionen de una manera positiva durante el período 1991-2007 y que ambas tengan el mismo tipo de asociación con la tasa de informalidad; sugiere que el impacto de la criminalidad sobre la macroeconomía podría explicarse por la vía de los efectos de la actividad económica subterránea” (Carcach et al, 2011: 6)

La situación resulta aún más impactante cuando se considera la importancia de la economía informal en el país. “Uno de los problemas de la economía salvadoreña consiste en la incapacidad de absorción

de su fuerza de trabajo (...) en promedio, el porcentaje de subempleo entre inicios de los años 90 y la actualidad se ha mantenido en 30% (...) también, la informalidad urbana ha ido aumentando gradualmente hasta alcanzar cerca del 50% de la mano de obra ocupada.” (Departamento Economía UCA, 2016: 15). No obstante, a la importancia de este sector, no existe mucha más literatura al respecto para el caso salvadoreño y en el presente ensayo me concentraré en las actividades ilícitas dentro del sector formal e informal que llevan a cabo las pandillas; principalmente porque como sugieren los mismos autores, Carcach et al (2011), existe una fuerte correlación positiva (0.48) entre el número de homicidios y extorsiones (usando datos mensuales entre 2003 y 2009), cuestión que, ellos argumentan, sugiere que ambos crímenes son una manifestación de las actividades criminales organizadas. En otras palabras, que son fenómenos asociados a las pandillas, como abordaremos más adelante.

### **1.5 Calculando los costos de la criminalidad (1962 – 2014)**

En general, la manera predilecta para medir los costos de la criminalidad es la medición económica como porcentaje del Producto Interno Bruto. Una de las razones de la conveniencia de esta medición es que nos permite resumir elementos tangibles e intangibles en valores monetarios, comparables a través del tiempo y con respecto a otros países. En la Tabla 1 se muestran los resultados que Carcach et al (2011) publicaron sobre los ingresos fiscales y producción (como porcentaje del PIB) que El Salvador no percibió desde 1968 hasta 2008 debido a la criminalidad. En promedio para todos los períodos, el gobierno ha dejado de percibir alrededor de 0.63% del PIB en concepto de ingresos fiscales. Esa cifra en primera instancia no parece drástica, pero hay que tener presente que esos recursos potenciales no fueron concretados, cuando pudieron haber sido destinados a mejorar proyectos de seguridad social, infraestructura o incluso iniciativas de seguridad ciudadana. Además, cabe destacar que, en términos de producción perdida, el período de paz (1992 – 2008) posee promedios mayores que el correspondiente al conflicto armado (1980 – 1991). Esto sugeriría que la criminalidad de las últimas

dos décadas le ha causado un mayor daño a la economía nacional, en términos de lo que se dejó de producir, en comparación a lo que no se produjo durante la guerra de los años 80.

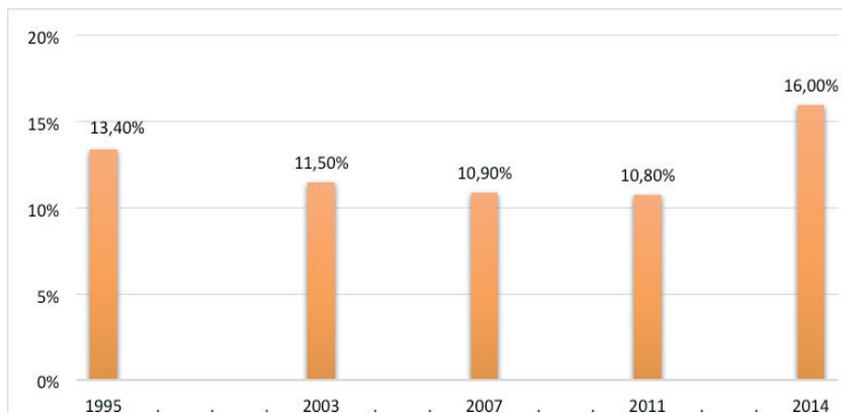
**Tabla 1. Ingresos fiscales no percibidos y pérdidas de producción debidas a la criminalidad en El Salvador (1962 – 2008)**

Período	Promedio de Ingresos fiscales no percibidos por criminalidad	Promedio de la pérdida de producción debida a la criminalidad
	(% del PIB)	(% del PIB)
1962 - 1969	S/D	4.4%
1970 - 1979	0.43%	5.4%
1980 - 1991	0.57%	7.7%
1992 - 2001	0.84%	10.0%
2002 - 2008	0.71%	8.7%
Promedio general	0.63%	7.4%

Fuente: Elaboración propia a partir de Carcach et al (2011).

Hasta este punto el ejercicio ha consistido en la comparación de un crecimiento potencial (i.e. que la economía salvadoreña pudo haber tenido en ausencia de criminalidad) es decir bajo condiciones ideales, contra lo que realmente se registró. No obstante, otros autores han ocupado metodologías distintas para contabilizar los costos del crimen en el país, como veremos a continuación. Resulta difícil generalizar sobre los pasos realizados en cada estudio, debido a la naturaleza minuciosa y detallada con la que se recopilan los datos; baste señalar en esta oportunidad que usualmente las fuentes de información que los autores utilizan, son una mezcla de resultados de encuestas de victimización, estadísticas oficiales y estimaciones demográficas. Así, el Gráfico 4 recoge un compilado de los costos asociados a la violencia en El Salvador (como porcentaje del PIB) según distintas fuentes desde 1995 hasta 2014.

**Gráfico 4. Costos asociados a la criminalidad en El Salvador entre 1995 – 2015 (% del PIB)**



Fuente: Elaboración propia basado en IUDOP-UCA (1998), PNUD (2005), Acevedo (2008), USG-GOES (2011), citados en REDIBACEN (2016).

Según estas estimaciones, el promedio de los costos asociados a la criminalidad correspondería a 12.5% del PIB entre los años analizados, situación que, al ser contrastada con la información de Carcach et al (2011), permite ver el considerable obstáculo para el desarrollo del país que la criminalidad constituye en la época que arranca desde el fin del conflicto armado hasta la actualidad. A manera de ilustración, en el año 2014 se reporta un costo global de la criminalidad del 16% del PIB. Esto es como decir que de cada 100 dólares US\$ que se produjeron en la economía, 16 de ellos fueron desechados. Para ilustrar de manera más detallada este último punto, en la Tabla 2 se pueden ver las estimaciones de los costos económicos asociados a la violencia en El Salvador según rubro de gasto. Se puede apreciar como el monto más alto corresponde a los costos percibidos por agentes privados (1303.5 millones de US\$), los cuales consisten en el gasto realizado por extorsiones a empresas además de las pérdidas totales por robo en viviendas y personas. En breve, esto apunta a que las empresas son proporcionalmente quienes más sufren costos a raíz de las extorsiones y el resto de personas y familias dentro de la sociedad son afectados por pérdidas económicas debidas al robo. En segundo lugar, se encuentran los efectos sobre la

inversión y producción contabilizando un total de 1198.8 millones de US\$. Dentro de este rubro de nuevo aparece la figura de pérdida de producción, pero también se desagregan más detalladamente según su origen como por migración a causa de violencia, por reos en el sistema penitenciario o por incapacidades médicas consecuentes experimentadas por las víctimas.

Por la importancia notable hasta este punto, en las siguientes secciones me concentraré en las dinámicas asociadas a los costos de extorsión a empresas y ciudadanos particulares: ¿Quiénes son los responsables? ¿Cuáles son las características de este delito?

**Tabla 2. Costos económicos de la Violencia en El Salvador, 2014<sup>17</sup>**

	Descripción	Millones US\$	% PIB
1	<b>Costos en Salud</b>	<b>767.8</b>	<b>3.1%</b>
1.1	Costos médico-hospitalarios (Atención médica)	19.5	0.1%
1.2	Costos daño emocional y psicológico	704.5	2.8%
1.3	Producción perdida (por homicidios)	43.7	0.2%
2.	<b>Costos Institucionales</b>	<b>584.4</b>	<b>2.3%</b>
2.1	Seguridad Pública y Defensa Nacional	372.7	1.5%
2.2	Justicia	154.5	0.6%
2.3	Otros	57.2	0.2%
3	<b>Costos preventivos en seguridad privada</b>	<b>171.9</b>	<b>0.7%</b>
3.1	Hogares	14.9	0.1%
3.2	Empresas	157.0	0.6%
3.2.1	Agricultura y explotación de minas y canteras	3.6	0.0%
3.2.2	Industria manufacturera y maquila	27.3	0.1%
3.2.3	Comercio	38.9	0.2%
3.2.4	Servicios	87.2	0.3%
4	<b>Costos de la violencia por agentes privados</b>	<b>1303.5</b>	<b>5.2%</b>
4.1	Gasto realizado por extorsiones a empresas	756.0	3.0%
4.2	Pérdidas totales por robo en viviendas y personas	547.5	2.2%

17 Existen algunas irregularidades de la tabla, puesto que la suma total de los subíndices (4026.1 Millones de US\$) no es igual al total reportado (4026.4 Millones de US\$), lo cual también tendría un impacto en los porcentajes del PIB que se presentan. En este caso opté por duplicar la tabla tal como fuera presentada por REDIBACEN (2016), puesto que estos errores mínimos pueden estar relacionados con la calidad preliminar del informe presentado hasta la fecha.

4.2.1	Robo en viviendas urbanas	150.0	0.6%
4.2.2	Robo en viviendas rurales	22.5	0.1%
4.2.3	Robo y hurto a personas	375.0	1.5%
5	<b>Efecto sobre Inversión y Producción</b>	<b>1198.8</b>	<b>4.8%</b>
5.1	Deterioro de la Inversión	28.5	0.1%
5.2	Pérdida de producción	1170.1	4.6%
5.2.1	Por reos en sistema penitenciario	279.4	1.1%
5.2.2	Por personas pertenecientes a pandillas	817.5	3.2%
5.2.3	Por migración por violencia	66.2	0.3%
5.2.4	Por familiares de víctimas mortales	0.7	0.0%
5.2.5	Por incapacidades médicas de víctimas	6.3	0.0%
Total		<b>4026.4</b>	<b>16.0%</b>

## 2. *Gang Economics*: evidencia empírica sobre las finanzas de pandillas en Estados Unidos y El Salvador

Al revisar diversos estudios sobre las pandillas o *maras* salvadoreñas, se puede notar la concentración temática en su evolución histórica y expansión en los países centroamericanos, como lo señalara Hernández-Anzora (2015). Otros autores han buscado explicar los factores determinantes de la violencia generada por pandillas, así como evaluar las respuestas desde las políticas públicas de seguridad que han provenido del nivel estatal o local (Ribando, 2014; Bruneau, 2014; Salguero, 2015). Junto a estas temáticas, distintas perspectivas sobre las pandillas han sido estudiadas, como por ejemplo su desarrollo en tanto grupo de crimen organizado, los efectos en la percepción ciudadana de inseguridad, democracia y gobernabilidad o los impactos en el ámbito del desarrollo socioeconómico de la región (UNDOC, 2007; Observatorio de Seguridad Ciudadana, 2013; PNUD, 2009, 2013, 2013b; Córdova et al., 2013, 2014; Amaya & Martínez, 2013.)

En este sentido, existe muy poca información disponible sobre las pandillas como actores económicos; de manera ejemplar, pero no exclusiva, en el estilo presentado por Becker (1968) de agentes criminales enfrentados a decisiones racionales costo-beneficio. Si

bien, como se puede apreciar en la sección anterior, existen abundantes datos sobre los costos asociados a la violencia en el país, carecemos de evidencia empírica sobre muchas categorías económicas asociadas a las actividades regulares de las pandillas o *maras*, como lo serían los cambios en el número de sus integrantes (temporal y territorialmente), personas bajo su influencia directa e indirecta, el monto de sus ingresos por actividades delictivas, la tipología de sus gastos y la variedad de proyectos lícitos e ilícitos a los que se dedican, entre otras. Resulta notable señalar las investigaciones hechas desde el periódico digital El Faro a través de su Sala Negra, en donde, publicaciones como las de Lemus (2015) y Martínez (2015), arrojan las primeras luces cualitativas de cómo opera financieramente una pandilla en ciertas zonas del país. No obstante, las múltiples dificultades para acceder a información de cualquier tipo asociada a grupos criminales en El Salvador es un asunto muy sensible y, por lo tanto, el alcance de estas investigaciones no permite un análisis sistemático ni estadísticamente significativo que arroje conclusiones contundentes sobre la economía dentro de las *maras*.

Más recientemente, FUSADES (2016) publicó los hallazgos de su encuesta de Victimización a Micro y Pequeñas Empresas de El Salvador para el año 2015. Este documento es uno de los primeros esfuerzos específicos que se dedica a explorar algunos de los vínculos concretos de las redes criminales (pandillas) con las extorsiones en el país y arroja evidencia sobre un fenómeno que las carentes cifras oficiales aún no han podido esclarecer: ¿Hasta qué punto el total de extorsiones -y, consecuentemente los ingresos derivados de las mismas- está asociado a “victimarios de carrera” o “criminales profesionales” (i.e. extorsión sistemática)? y ¿qué otra proporción está relacionada a individuos o grupos criminales oportunistas? Cuestión que es explorada a través de la periodicidad de pagos exigidos en la extorsión<sup>18</sup>, que los mismos autores clasifican en periódicos, esporádicos, pago único o sin pago; como exploraremos más adelante.

---

<sup>18</sup> El tipo o método de extorsión en sí, de acuerdo a este informe puede ser a través de amenazas, presiones y exigencias.

Por otro lado, algunas de las limitantes del reporte de dicha encuesta son la falta de información sobre los montos específicos que las empresas pagan en concepto de extorsión, la susceptibilidad a cambios de esos montos y, en general, cómo afecta el fenómeno a los miembros del sector informal de la economía (el estudio agrupa principalmente a miembros de empresas formalmente registradas). Sin importar estas limitantes, es un primer paso para el entendimiento del impacto de las extorsiones en la población y, especialmente, el grado de involucramiento y sofisticación financiera que las pandillas tienen.

Estos y otros aportes relevantes constituyen el estado del arte de lo que se conoce sobre la *economía de maras* en El Salvador. Es evidente que muchos de los conocimientos sobre las dinámicas económicas al interior de las pandillas son aún fuente de mucha controversia y las preguntas sin responder son numerosas: ¿Cómo opera diariamente una pandilla? ¿a cuánto ascienden y cómo distribuye sus recursos entre sus miembros o actividades? ¿Cuándo y en qué invierte o gasta sus ingresos ilícitos? ¿Qué otros ingresos poseen? ¿Cuál es el salario promedio de un pandillero? ¿Hay diferencias según edad, rango, sexo, ubicación geográfica? ¿hay pandillas más exitosas que otras? ¿Hay sistemas de prestaciones para los miembros de una pandilla? ¿Es realmente rentable para una persona ingresar a una pandilla? y, una pregunta más tradicional: ¿qué papel juega la probabilidad de encarcelamiento o muerte en esa decisión de pertenencia?

Lastimosamente, la carencia de datos o estadísticas de libre acceso sobre las dinámicas al interior de una pandilla no permite un análisis econométrico del problema. Sin embargo, frente a este obstáculo, tomaremos algunos de los datos revelados por El Faro – Sala Negra y el reporte de FUSADES (2016) para contrastar el comportamiento económico de una pandilla salvadoreña con los hallazgos de una pandilla estadounidense publicados por Levitt y Ventakesh en el año 2000. Idealmente la discusión aquí realizada podría ser complementada en el futuro con datos provenientes de instituciones oficiales como

la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador. Por el momento, he optado por ocupar únicamente fuentes de información disponibles al público general.

Antes de proseguir con el análisis en las siguientes secciones donde elaboraré micro y macro conceptos que buscan explicar fenómenos como la decisión individual para participar a una pandilla o los estimulantes del crecimiento de la misma como célula de crimen; ahora atenderé a algunas consideraciones para facilitar el entendimiento de los esfuerzos futuros (e.g. comparación entre países o tiempos específicos). Estas consideraciones deben entenderse como un conjunto de pre-entendidos, suposiciones o limitantes que resultan inescapables o convenientes en una investigación con un alcance tan exploratorio como la presente:

- a. Conceptos. Una pandilla estadounidense y una *mara* salvadoreña no son nomenclaturas intercambiables. Existen muchos documentos que buscan delimitar qué es una mara en El Salvador, sus distintos tipos y subdivisiones e inclusive otros autores buscan enmarcarlos en espacios transnacionales más amplios (Aguilar, 2007; Cruz, 2004; InSight Crime, 2016; Smutt & Miranda, 1998; Savenije, 2009). Por practicidad entonces optaré por ocupar una definición operativa propia que nos sirva especialmente para estudiar las facetas económicas de una pandilla/mara cualquiera; si bien esto obligatoriamente nos obliga a asimilar ciertas abstracciones de la realidad, en otras palabras, aunque esta definición inevitablemente carezca de profundidad en otros aspectos sociales, históricos o culturales; los cuales son inherentemente relevantes, pero superan los alcances del presente estudio. Así, en este documento una *pandilla* o *mara* en El Salvador, *es un grupo de personas unidas bajo ciertos pactos de cohesión de naturaleza disímil (e.g. emocional, familiar, económica) que ejercen control territorial sobre un espacio físico con cierto nivel de delimitación funcional (asignación de tareas y disciplina interna); que posee algún grado de jerarquía*

*organizativa y cuya actividad principal son actos criminales punibles en el marco general de la ley vigente y tales actos conllevan beneficios y costos económicos asociados, pero dentro de los cuales convenientemente no pueden incluirse el tráfico a gran escala de narcóticos o la trata masiva de personas (i.e. actividades tradicionalmente asociadas a cárteles de droga o Mafias).* Por último, vale resaltar que en la jerarquía propuesta se hace reducción a solo tres categorías para el caso salvadoreño: líderes (con la eventual distinción entre encarcelado o en el terreno), mandos medios y soldados, esta definición contrasta con la riqueza de la expuesta por Hernández-Anzora (2015) o la delimitación en las formas de control territorial discutidas por Martínez (2015) o Savenije (2009), pero sugiere una clara distinción entre los niveles de influencia en la toma de decisiones, acceso a información, beneficios y responsabilidades o poder en general, dentro de la misma pandilla.

- b. Número de pandilleros. Es vital señalar que actualmente no existe un conocimiento certero sobre el número de miembros de pandillas en el país (InSight Crime, 2016) ni de los efectos que esto puede tener en las finanzas de toda la organización o sus subdivisiones más elementales. Esta falta de información se recrudece al tomar en cuenta que este número necesita desagregarse en términos territoriales, etarios, según género y principalmente para efectos de este análisis, en cambios temporales<sup>19</sup>. Debido a esta limitación, en la subsecuente línea argumentativa se asumirá una tasa de crecimiento nula de las pandillas a estudiar. Esto quiere decir que omitiremos los efectos de los posibles incrementos positivos o negativos en las filas de la pandilla después de tomar en cuenta aquellos que pudieron haber muerto en un enfrentamiento contra la policía u otra pandilla,

---

<sup>19</sup> La tasa de crecimiento del número de pandilleros correspondería a la fórmula  $\frac{M_t - M_{t-1}}{M_{t-1}}$ , donde la variable M indica el número de miembros activos de una pandilla/mara en un tiempo específico “t” y los subíndices “j” hacen referencia a la subdivisión o nomenclatura de una pandilla (i.e. mara salvatrucha 13, barrio 18, etc.) en un espacio territorial delimitado que corresponde a su área de acción aunque no necesariamente a su control directo (i.e. nacional, municipal, etc.).

muerte natural o deserción. Por lo tanto, el cambio en el número de pandilleros asumiremos que es constante. Este supuesto se vuelve más razonable cuando también se considera que aquellos miembros que han sido encarcelados aún pueden participar en la administración financiera y logística de las pandillas, cuestión que hace menos improbable un número constante en el corto plazo (Hernández-Anzora, 2015).

- c. Representatividad. Al igual que para la pandilla estadounidense presentada por Levitt & Ventakesh (2000), los argumentos hechos en esta oportunidad no pueden ni deben ser tomados como estadísticamente representativos de toda la población de pandilleros en El Salvador. El caso estadounidense se basa en una pandilla específica en un lapso de 4 años y en el caso salvadoreño en base a casos aislados de comportamiento de distintas pandillas. En este sentido, no se puede afirmar que las tendencias aquí discutidas pueden ser atribuidas al resto de pandillas; más bien se deben entender como evidencias exploratorias que pretenden impulsar futura investigación al respecto y las posibles categorías y líneas de estudio relevantes.
- d. Origen. La formación de pandillas es un proceso que va más allá de explicaciones económicas (OMS, 2002) e incluye consideraciones psicológicas, sociales, afectivas, históricas, culturales, etc. Por lo tanto, en el análisis y conclusiones de este estudio, el supuesto implícito es que los grupos criminales o pandillas se toman como dados, es decir, como realidades que ya existen y pueden ser claramente identificadas. Así, el objetivo principal consiste en explicar sus movimientos y cambios, desde la óptica económica, partiendo del hecho que son un fenómeno ya existente; además de discutir los incentivos y desincentivos que existen para que individuos nuevos tomen parte de las actividades de estos mismos grupos criminales. Este tema se retoma posteriormente señalando escuetamente puntos de

“creación” y “desintegración” en el ciclo de vida de una pandilla que propongo más adelante.

- e. Reactivos y recursos económicos. Se entiende que la principal fuente de recursos de una pandilla estadounidense (comercialización de drogas) y una pandilla salvadoreña (extorsión) son en esencia hechos ilícitos distintos; no obstante, en este ensayo argumentaré que esos recursos cumplen una función similar: ser el reactivo que impulsa el crecimiento económico y permite la modernización financiera; aunque las razones para su adopción, que son discutidas con detalle más adelante; son distintas. Por otro lado, ambas pandillas mantienen una especie de portafolio criminal que igualmente incluye la realización de otras actividades, pero con menor intensidad relativa al resto.
- f. Tregua. Si bien el fenómeno llamado *Tregua entre pandillas*<sup>20</sup> (InSight Crime, 2016) pudo haber tenido un efecto temporal en las pandillas y principalmente en la reducción de homicidios durante los años 2012 y 2013; las carencias de información disponibles; convertirían a cualquier estudio económico específico sobre este tema en materia especulativa y por lo tanto no se tomará en cuenta en las comparaciones posteriores. De aquí que sumiremos que no tuvo efectos permanentes en la dinámica estructural o comportamiento general de las pandillas en términos económicos. Este supuesto puede ser defendido con la consolidación de las extorsiones como principal fuente de ingreso de las pandillas antes y después de este fenómeno.

---

<sup>20</sup> Acuerdo informal entre las principales pandillas del país (Mara Salvatrucha 13, Barrio 18 Sureños y Revolucionarios,) apadrinada por miembros de la iglesia católica y ex-combatientes guerrilleros, para detener paralelamente los ataques entre sí mismas y en contra de la población. Mucha especulación existe alrededor del rol directo que el gobierno nacional sostuvo en las discusiones con los líderes de pandillas y no existe un consenso de los eventos que realmente ocurrieron ni los participantes específicos. Más sobre este fenómeno puede verse en Salguero (2015) y Hernández-Anzora (2015)

- g. Riesgo. En la exposición del modelo de torneo en el mercado de trabajo, para simplificar el análisis solo se considera la situación en que los oferentes de su fuerza de trabajo son neutrales al riesgo. En otras palabras, para los individuos que deciden participar en una pandilla y los crímenes que estas cometen (como la extorsión), el salario o remuneración promedio representa el ingreso esperado.

## 2.1 ¿Qué sabemos sobre el financiamiento de las maras?

De las secciones anteriores se pudo notar que según los datos publicados por el REDIBACEN (2016), los costos económicos directamente asociados a las extorsiones que sufrieron las empresas en El Salvador para el año 2014 fueron de 756 millones de US\$ (ver Tabla 2), cifra que no incluye los montos desembolsados por ciudadanos particulares y que, por lo tanto, necesariamente debe ser mayor a los estimados publicados. Paralelamente, los datos de FUSADES (2016) reflejan -sin señalar montos monetarios específicos- que, en promedio, la mayoría de las extorsiones a nivel nacional de las empresas en el sector formal de la economía, tienen una fuerte correlación con la presencia de pandillas en el entorno donde estas trabajan: *“mientras que 30% de las MYPE cuyos entornos tienen presencia de pandillas han sido víctimas de extorsión, solo lo ha sido el 8% en otras zonas”* FUSADES (2016: 43). Es lógico pensar con estos datos que la extorsión constituye una de las fuentes de recursos primordiales de las pandillas, que es complementada con otros ingresos ilícitos como lo son los robos, hurtos y venta de drogas<sup>21</sup>. En la Tabla 3 se resumen los datos más relevantes conocidos sobre las dinámicas de la extorsión a empresas formales de El Salvador en el año 2014.

Según las categorías definidas por Smith y Varese (2001), citadas en FUSADES (2016: 34 - 36) las extorsiones se pueden clasificar como sistemáticas cuando se caracterizan por realizarse en el entorno territorial

<sup>21</sup> De manera ejemplar, Aguilar (2007) señala los vínculos históricos de las pandillas con el narcomenudeo para los casos de El Salvador y Guatemala.

bajo el control de una pandilla y por manifestar un contacto directo entre las víctimas y el victimario (participación presencial de pandilleros) con tipos de pago predominantemente periódicos y con manifestaciones de extorsión específicas como exigencias, amenazas y acciones de presión (también pueden existir variaciones arbitrarias y repentinas en el monto exigido y pagado). Por otro lado, las *extorsiones oportunistas* se caracterizan por falta de contacto directo entre víctima y victimario y se realiza en un entorno que no está estrictamente bajo la influencia de una pandilla. Además, favorece medios que faciliten anonimato, con exigencias y entregas que limiten la interacción: pagos únicos. De acuerdo a los datos de FUSADES (2016), del total de extorsiones reportadas por las empresas encuestadas, 59% son sistemáticas y 13% son oportunistas (el resto es una categoría denominada “híbrida” con un 28%), lo cual refuerza la importancia de los ingresos provenientes de la extorsión para la sostenibilidad financiera de las pandillas en El Salvador.

**Tabla 3. Extorsión a las MYPES El Salvador según distintas categorías, 2014 (porcentajes %)**

Tipo de extorsión	Frecuencia de Pagos			Método de recolección	
	Periódico	Esporádico	Uno solo	Participan pandilleros directamente	Participan pandilleros desde penal
<b>Sistemática</b>	56%	22%	12%	89%	23%
<b>Oportunista</b>	2%	4%	10%	45%	10%

Tipo de extorsión	Tipo de exigencia		Tipo de amenazas / ofrecimiento			
	Dinero	Bienes y servicios	Daños a la propiedad	Personales	Ofrecen protección u otros beneficios	Ninguna
<b>Sistemática</b>	89%	11%	19%	59%	27%	34%
<b>Oportunista</b>	27%	7%	0%	2%	95%	8%

Fuente: Elaboración propia a partir de FUSADES (2016).

Estas categorías han sido utilizadas para casos de empresas formales, pero pueden servir perfectamente para cualquier víctima o grupo que sea vulnerable al crimen de la extorsión. Consecuentemente, en la Tabla 4 se presenta un caso de extorsión en donde las personas afectadas son parte del sector informal de la economía (i.e. prostíbulos y comerciantes ambulantes). Como se mencionó previamente, se desconoce cuál es la magnitud del costo económico de la extorsión, no obstante, la evidencia periodística disponible refleja cómo la extorsión opera de la misma forma en los sectores subterráneos de la economía: carácter sistemático (realizada por grupos organizados de crimen: la *cancha Hoover*) en el área específica bajo la influencia de la organización criminal (un mercado en el departamento de Santa Ana), donde participan pandilleros directamente en el acto de extorsión, así como otros intermediarios cercanos a ellos que agilizan el proceso, la comunicación entre los pandilleros se hace principalmente a través de teléfonos móviles, pero la extorsión se recolecta y gestiona (i.e. aparecen las amenazas u ofrecimientos) de manera personal; el tipo de exigencia es dinero en efectivo y existe un tipo de tecnología específica para llevar a cabo el delito: Sistema “Tigo Money<sup>22</sup>.”

**Tabla 4. Ejemplo de un caso típico de extorsión sistemática en El Salvador, 2014**

Pandilla	Barrio 18
Facción (subdivisión)	Sureña
Célula pandilleril en el barrio ("Cancha")	Hoover
Área de influencia de la célula pandillera	Mercado Colón (Santa Ana)
Personas involucradas con cobro directo de extorsión	13
Intermediarios (e.g. familiares)	5
Medio de comunicación	Teléfonos móviles (celulares) y encuentros directos

22 Es un servicio de transferencia de dinero directamente a través de teléfonos móviles, como se puede contrastar en la página web oficial de la compañía telefónica: <http://www.tigomoney.com.sv/>

Medio de transacción	Efectivo y sistema "Tigo Money"
Medio de acumulación (de la extorsión)	Cuentas bancarias personales y efectivo
Renta total por extorsión	3230 US\$
Víctimas reportadas	Microempresarios (informales), prostíbulos, hogares amenazados
Ingresos netos de los extorsionistas	¿?

Fuente: Elaboración propia en base a Lemus (2015).

Si bien la información estadística presentada, así como el caso ejemplar revelado desde la investigación periodística, parece apuntar a una dinámica consolidada alrededor de la recolección de la renta por extorsión, las preguntas que surgen son: ¿Existe una lógica racional económica convencional detrás de estos crímenes?, ¿es rentable tal actividad y cuál es el ingreso promedio de un extorsionista?, en otras palabras ¿Se puede enmarcar esta actividad pandilleril con muchas otras que las pandillas realizan, en una lógica explicativa general? De acuerdo al modelo de finanzas de una pandilla estadounidense (cuya principal actividad económica es el comercio de drogas), que fuera presentado por Levitt y Venkatesh en el año 2000, la respuesta a estas preguntas puede ser positiva, pero al mismo tiempo advierten de los limitantes de este enfoque, en tanto que no necesariamente la racionalidad costo-beneficio es condición *sine qua non* para explicar la participación en una pandilla ya existente como discutiremos más adelante y además la búsqueda de lucro tampoco es la única motivación para conformar o ingresar en una pandilla, puesto que como se mencionó en el literal “d” de las consideraciones previas al análisis, el origen de una pandilla está sujeto a realidades más allá de lo económico que pueden ser culturales, psicológicas e históricas.

De cualquier manera, según lo planteado por los autores, la clave para entender la realización de delitos de una pandilla ya en el curso natural de sus actividades criminales, desde una perspectiva económica, reside

en tres aspectos: Primero, los incentivos bajo un mercado laboral de “torneo”. Segundo, la violencia como mecanismo de solidificación de monopolios del crimen en territorios específicos y, tercero, el rol dinamizante que juega la “guerra” o lo que en el presente ensayo denominamos como *enfrentamientos* (contra pandillas rivales o agentes de seguridad) en la búsqueda de recursos y la evolución global de la pandilla, bajo una lógica general que busca maximizar los beneficios derivados de actos ilícitos.

## **2.2 Microdinámicas financieras de las pandillas: propuestas teóricas para explicar la participación individual en una mara desde el enfoque económico**

Según la teoría microeconómica convencional, en un escenario ideal de competencia perfecta, un trabajador es remunerado de acuerdo a su productividad marginal. En otras palabras, en el punto de equilibrio y pleno empleo (donde la oferta y demanda de trabajo se igualan) el salario de un individuo será equivalente a su contribución marginal en la producción; que no es otra cosa que la variación en la cantidad producida que fue motivada por su incorporación al proceso productivo<sup>23</sup> (manteniendo todos los otros factores constantes). Si a continuación se considera el modelo de decisiones racionales de Becker (1968), donde la elección individual de cometer un crimen ocurre cuando el individuo compara los distintos costos asociados al crimen (e.g. psicológicos, morales, económicos o costos de oportunidad) en contra de los beneficios o utilidad esperada; esto quiere decir que para un individuo la decisión de participar en una pandilla (que comete actos criminales) vendría cuando los beneficios esperados (“salarios ilícitos”, dinero o poder previstos dentro de la pandilla) superan a los costos esperados asociados a esa actividad.

---

<sup>23</sup> Convencionalmente la productividad marginal del trabajo es expresada por la fórmula:  $\frac{\Delta Y}{\Delta L}$ , donde  $\pi$  representa la productividad marginal del trabajo,  $\Delta Y$  es la variación en las cantidades producidas de un bien y  $\Delta L$  es la variación unitaria en la utilización del factor productivo trabajo.

En el caso de una pandilla estadounidense la evidencia empírica refleja que: “en promedio, los ingresos (salario) dentro una pandilla están por encima de las alternativas del mercado laboral legítimo. No obstante, los enormes riesgos asociados a la venta de drogas desequilibran en sobremanera la leve ventaja salarial inicial. Las recompensas dentro de una pandilla están altamente sesgadas y las perspectivas de riquezas futuras, no de los salarios actuales es la principal motivación económica (...)” (Levitt & Ventakesh, 2000: 755).

De lo anterior se puede deducir que el negocio de la pandilla estadounidense no es particularmente lucrativo y las recompensas que provienen de la actividad conjunta de todos sus miembros parecen concentrarse de manera desigual dentro de su jerarquía favoreciendo a aquellos en puestos de liderazgo. Esto parecería ser evidencia suficiente para que el motivo de lucro, como se señalaba previamente, sea descartado como condición principal para ingresar a una pandilla. Sin embargo, haciendo abstracción de otras consideraciones socio-históricas y culturales como se explicó previamente, me concentraré ahora en los fenómenos paralelos que los autores señalan como otros incentivos racionales (modificaciones a la lógica del beneficio convencional) que pueden explicar la participación en una pandilla. Así, Levitt & Ventakesh (2000) señalan dos elementos puntuales con respecto a estos *incentivos racionales*: Primero, la sobredimensión de los beneficios esperados por participar dentro de la pandilla (razones económicas, psicológicas, etc.) que superan a la realidad y segundo, la relativa voluntad por parte de los pandilleros a aceptar los riesgos (elevada probabilidad de defunción, lesiones, encarcelamiento o pérdidas de ingreso ilícito) son también muy altas, cuestión que conlleva a subestimar los costos asociados a las actividades criminales.

Este escenario descrito sugiere que el mercado laboral de la pandilla estadounidense opera en una situación de *tournament* (torneo) como el presentado originalmente por Lazear & Rosen (1981). En esta situación existen muchas personas dispuestas y capaces de participar

en un mercado laboral (e.g. una pandilla y sus actividades como cometer crímenes) pero solamente una cantidad limitada de puestos bien remunerados; y es este exceso de oferta el cual se traduce en remuneraciones relativamente bajas. El elemento de “torneo” entra en rigor cuando la manera de alcanzar remuneraciones más altas resulta de diferenciarse o destacar del resto de participantes hasta alcanzar una posición alta en la jerarquía.<sup>24</sup> Levitt y Ventakesh (2000) apuntan a que una manera de destacar dentro de la pandilla es establecer una reputación violenta que está asociada a respeto, miedo y notoriedad.

Estas tendencias a distinguirse entre sus pares, señalan los autores, hace más propensa la búsqueda de enfrentamientos con otros pandilleros o personas fuera de la pandilla, aunque estos conflictos no sean directamente a causa de una oportunidad de beneficios económicos. Resulta lógico pensar que esta última situación genere un *conflicto de intereses* entre los líderes y mandos medios con los soldados. Los primeros tenderían a favorecer la estabilidad y el orden para hacer más eficiente la consecución de los crímenes y con ello maximizar los beneficios que se deriven de los mismos, mientras que los soldados buscarían favorecer actividades súbitas y violentas para distinguirse y escalar en la jerarquía. En el caso salvadoreño lo último parece ser particularmente cierto como lo evidencia la investigación periodística de Lemus (2015), donde pandilleros en las partes bajas de la organización criminal se comportan erráticamente alterando los montos pre-establecidos de la extorsión, por ejemplo, a pesar de las órdenes directas del líder pandilleril desde el centro penal.

Finalmente, Levitt & Ventakesh (2000) adelantan otros dos conceptos teóricos fundamentales: Los efectos de cambios tecnológicos adentro de una pandilla y la violencia asociada a formación de monopolios de operación por regiones específicas:

---

24 Situaciones similares se pueden ver en el mercado laboral de deportistas profesionales o artistas, donde solamente los mejores reciben los mejores salarios y existe una gran cantidad de aspirantes a esos puestos. (Sunde, 2003)

- a) En el caso de la pandilla en Estados Unidos, la invención del crack durante los años 80, abarató los precios de la droga y la volvió más accesible para posibles compradores. Paralelamente las políticas de cero-tolerancia a los narcóticos permitieron que los individuos en prisión, dedicados a la producción y distribución de drogas, compartieran información más fácilmente. Ambas cosas facilitaron la comercialización de drogas para la pandilla estudiada. De manera similar en el caso de El Salvador, se podría argumentar que las posibilidades de intercambio de conocimiento en los centros penales, las facilidades de comunicación entre reos y pandilleros en el terreno, así como otros elementos como el fácil acceso a teléfonos móviles y sistemas de transferencia de dinero electrónicos han constituido una revolución tecnológica que potencia el crimen de la extorsión en tanto reduce los costos logísticos para su realización.
- b) El llevar a cabo actos de violencia y crímenes por parte de la pandilla, sugieren los autores, no es solo potenciado por la necesidad de distinción dentro del grupo. La pandilla en su conjunto también busca formar y conservar el monopolio de los crímenes que generan beneficios económicos dentro de un territorio específico (e.g. extorsiones, robos, hurtos dentro de su zona de influencia). El establecimiento de estos monopolios es a través de actos violentos (e.g. homicidios, amenazas, etc.) y es sostenido por los mismos. “Debido a la naturaleza ilegal (...) las pandillas no tienen acceso a contratos legalmente vinculantes o derechos de propiedad (...), como consecuencia la violencia emerge como la herramienta primaria con la cual las disputas son resueltas (tanto dentro como entre pandillas) y es usada como una estrategia de competencia sin manipulación de precios” (Levitt & Ventakesh, 2000: 775). Para el caso salvadoreño esto parece particularmente relevante cuando se consideran las razones que originan conflictos entre pandillas contrarias por el control de un espacio específico donde ejercer su influencia o cuando

buscan mantener ese control frente a la acción de los agentes de seguridad. La evidencia más reciente de esto lo constituye la investigación de Martínez (2015), donde revela cómo las dos pandillas principales de El Salvador se dividen territorialmente el casco histórico de la capital, San Salvador, y mantienen control riguroso en cuestiones como el tránsito de personas, la distribución de actividades económicas lícitas e ilícitas, entre otras.

Los planteamientos teóricos hasta aquí discutidos son, lastimosamente para el caso salvadoreño, imposibles de comprobar estadísticamente para una o un grupo de pandillas en particular. No se cuentan con los datos de las finanzas de la mara que son necesarios para probar estas hipótesis, si bien existen pruebas circunstanciales de tipo cualitativo que apuntan a resultados positivos. En efecto, no existe información disponible sobre las remuneraciones en el tiempo de los miembros de una pandilla, la probabilidad de situaciones de atravesar riesgo de los mismos, ni sobre distribución de los ingresos dentro de la organización. No obstante, existe aún un elemento a explorar en la dinámica de una pandilla: los efectos de enfrentamientos<sup>25</sup> constantes en su crecimiento y sofisticación; para el cual la realidad salvadoreña quizás ofrezca alguna evidencia.

### **2.3 Macrodinámicas financieras de las pandillas: propuestas teóricas para explicar el crecimiento económico de las maras**

Lupsha (1987) y Taylor (1990) señalan que “a medida que las estructuras criminales evolucionan, su enfoque cambia, pasando progresivamente de uno expresivo a uno instrumental, concentrándose en ilícitos cada vez más complejos que reportan más beneficios económicos. Los delitos cometidos por grupos criminales, a medida que estos evolucionan, son

---

25 De acuerdo a Levitt y Ventakesh (2000) una pandilla se encuentra en guerra (aquí llamado enfrentamiento), cuando existen frecuentes intercambios con armas de fuego por parte de pandillas rivales (aquí expandido contra oficiales encargados de la seguridad como la policía o las fuerzas armadas).

menos impulsivos y aislados de emociones. La actividad criminal de estos grupos poco a poco se convierte en un fin para obtener un beneficio económico. Este proceso de maduración implica un cambio en cómo el grupo visualiza su entorno y, en consecuencia, a una sofisticación en las formas de explotarlo para maximizar las ganancias de sus operaciones criminales.” (FUSADES, 2016: 10).

Adicionalmente, Andreas & Nadelman (2008: 35 – 39) señala que el nivel de criminalidad y organización de un grupo usualmente transcurre en tres fases notables: primero, la fase *predatoria*, que se caracteriza por la búsqueda de afirmación territorial, como manifestación de poder, a través de medios violentos y la lucha por consolidar monopolios de negocios delictivos en esos territorios de influencia. Segundo, la fase *parasitaria*, cuando existe un acceso tal a recursos varios (capital humano, información y capacidad instalada en sus negocios ilícitos) que el grupo busca la expansión a sectores lícitos de la economía e incluso la formación de redes de influencia dentro del sistema político. Finalmente, la tercera, la fase *simbiótica*, donde se forman dependencias entre el funcionamiento de las instituciones del Estado, agentes económicos dentro de la sociedad, el sistema político en su conjunto y los grupos criminales; de tal forma que la constante interacción entre las partes se ha naturalizado, formando un ciclo de reproducción.

De ambas citas anteriores se puede apreciar que entender la evolución en el tiempo de una organización criminal es muy importante, porque refleja cuáles son los objetivos a gran escala que esta persigue y cuáles son los principios económicos que la orientan. Levitt & Ventakesh (2000), basados en los 4 años de información financiera de la pandilla estadounidense estudiada, proponen la noción de un ciclo de vida de una pandilla ya establecida en tres etapas: *pre-expansión*, *transición* y *post-expansión*. Aunque en el documento estos períodos no fueron claramente definidas; esta clasificación intuitiva parece implicar la adaptación de la estructura general de la pandilla a cambios internos o externos. Así, el período de *pre-expansión* corresponde al tiempo en

que la pandilla experimenta cambios globales (e.g. tecnológicos, de concentración de poder u organización interna, estabilidad económica, política gubernamental, sociales, territoriales, etc.) que fuerzan su expansión en distintos aspectos (e.g. número de miembros, red de intermediarios, áreas controladas, armamento, etc.). El período de *transición* corresponde al momento en que la pandilla se adapta a los cambios ocurridos y realinea su motivación de búsqueda de beneficio bajo las nuevas circunstancias y finalmente, el período de *Post-expansión*, es en el cual la pandilla ha alcanzado un nuevo nivel de desarrollo, ajustado a las condiciones existentes. La Figura 1 ilustra las fases previamente descritas.

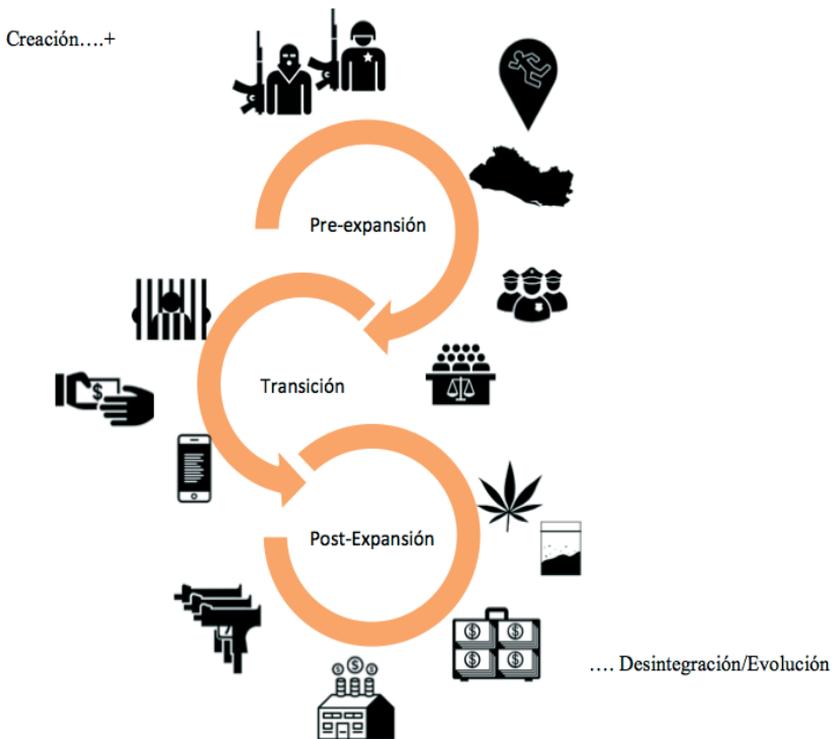
Para el caso salvadoreño, argumento en este ensayo, la constante ejecución de este ciclo de vida, en sus tres períodos, ha permitido que las pandillas comiencen a convertirse en un grupo criminal dentro de la fase parasitaria. En otras palabras, el ciclo de vida describe la naturaleza económica de las pandillas salvadoreñas: orientadas a consolidar su influencia delictiva y crecer a través de los enfrentamientos violentos, que son su herramienta primordial. Además, es por la repetición de este ciclo que ahora parecen entrar en la fase parasitaria, donde incursionan en actividades lícitas o incluso como lo estudiara Hernández-Anzora (2015) en el ámbito de política partidaria. De tal modo que, para comprobar los argumentos aquí planteados, en esta sección analizaré dos puntos centrales: Primero, el rol de reproducción y protección que juegan los enfrentamientos para la pandilla, como muestra de la validez de la teoría de ciclo de vida y segundo, la evidencia cualitativa de las finanzas de pandillas, haciendo especial mención en la tipología de sus ingresos y egresos, como evidencia de su fase criminal parasitaria.

## **2.4 Ciclo de vida de una pandilla**

Es importante recalcar que independientemente del período del que se trate, en el caso descrito por Levitt & Ventakesh (2000) siempre existen enfrentamientos o combates dentro y con otras pandillas. Esto no es

nada inesperado, puesto que la naturaleza ilegal de la organización en sí misma presupone conflictos; incluso como herramientas de negociación como sugiere Sunde (2003). Sin embargo, los enfrentamientos parecen cumplir otro rol más macro en una pandilla: un instrumento de adaptación a los cambios y de protección del sistema. Esto quiere decir que, a partir del desarrollo o resultado de los enfrentamientos en los que estén involucradas, las pandillas son capaces de evaluar su avance con respecto a sus objetivos macroeconómicos principales: búsqueda de beneficios ilícitos y reproducción/expansión de la organización. En otras palabras, el devenir de los enfrentamientos tiene consecuencias directas en el crecimiento o decrecimiento de la pandilla como agente económico, en tanto protegen y expanden sus actividades lucrativas y, por lo tanto, es el instrumento para alcanzar y medir su progreso. A manera ejemplar, en una lógica de guerra y supervivencia, este fenómeno se puede ilustrar como un grupo de combatientes que valora positivamente victorias consecutivas en una serie de batallas (enfrentamientos), con la esperanza que estas se traduzcan en control de mayores recursos que reproduzcan y perpetúen el proceso. Por otro lado, aunque se pudiera producir violencia por razones no estrictamente pro-beneficio durante este ciclo, en general la dinámica superior es incurrir en enfrentamientos para expandir control en el mercado de actividades ilícitas y maximizar los ingresos que de estas provienen.

Figura 1. Ciclo de vida una pandilla



Fuente: Elaboración propia en base a Levitt y Ventakesh (2000)

La evidencia cuantitativa de los efectos asociados a los enfrentamientos, con respecto a distintas variables financieras de la pandilla estadounidense, se recoge en la Tabla 5. En este caso, pareciera ser que en el comercio de drogas de la pandilla decrece cuando existen enfrentamientos. Esto quiere decir que los enfrentamientos son irremediamente perniciosos para la actividad económica de la pandilla. Los enfrentamientos (en las etapas para los cuales se tiene información) se asociaron inequívocamente con ingresos totales decrecientes, reducción en la venta total de drogas y contracción de los beneficios netos de los líderes. Si bien existen otros movimientos con lógicas contradictorias (e.g. crecimiento en los

costos operativos en tiempos de post-expansión), en general, incurrir en enfrentamientos se tradujo en un decrecimiento económico de la pandilla estadounidense. Ahora, ¿puede lo mismo decirse en el caso de las pandillas salvadoreñas? Si los enfrentamientos (cuando arrojan resultados positivos o garantizan la protección del sistema) delimitan y propician el avance de la pandilla, su adaptación a cambios y al mismo tiempo son el instrumento para perseguir sus objetivos; es obvio que la historia de esta pandilla estadounidense particular es una de inminente fracaso en el momento que empezó a ser desmantelada y despojada de sus fuentes de ingresos (Levitt & Ventakesh, 2000) En otras palabras, los enfrentamientos se volvieron un obstáculo para la sostenibilidad del ciclo de vida de la pandilla, no un dinamizante. Ahora la pregunta principal resulta: ¿las pandillas salvadoreñas muestran este mismo patrón? ¿continuos enfrentamientos con otras pandillas o miembros del Estado se han traducido en desgaste para estos grupos o más bien han permitido su evolución?

**Tabla 5. Efectos de enfrentamientos en diferentes variables económicas de una pandilla estadounidense**

Categoría / Período	Período de Pre-expansión (con enfrentamientos)	Período de Post-expansión (con enfrentamientos)
Ingresos totales de la pandilla	Decrece	Decrece
Costos operativos o no salariales	Decrece	Crece
Beneficio neto del líder	Decrece	Decrece
Remuneración mensual de soldados rasos (salarios de los pandilleros)	Crece	Decrece
Precio de drogas vendidas	Decrece	Decrece
Cantidades de drogas vendidas	Decrece	Decrece

Nota: Se omitieron los efectos durante el período de información por falta de datos según reportaron los autores. Además, los cambios deben ser contrastados contra la situación en la que no existen enfrentamientos.

## 2.5 Maras: organización criminal en fase predatoria

La clave para responder las preguntas previas reside en observar cuál es el tipo de actividad económica primordial de las pandillas, no solo porque representa distintos grados de dificultad y costos en su realización, sino si históricamente ese crimen ha garantizado la continuidad y expansión de la pandilla. De acuerdo a información cualitativa señalada al inicio de esta sección, la principal actividad económica de las pandillas salvadoreñas, en tanto generadora de recursos, son las extorsiones; cuestión que contrasta con su contraparte estadounidense que se dedica prioritariamente al comercio de narcóticos. Es difícil argumentar cuál es la razón principal para esta elección sobre cualquier otra forma de crimen que genere ingresos (robos, hurtos, narcotráfico)<sup>26</sup>; pero si se abstrae de esta consideración, la evidencia apunta a que la elección ha sido exitosa en tanto que ha promovido la reproducción y el crecimiento económico de la pandilla. De acuerdo a la evidencia periodística provista por Lemus (2015), las pandillas en El Salvador manejan droga prioritariamente en el sentido de una inversión, no un ingreso corriente y fuente de acumulación, como lo son las extorsiones. La adquisición de drogas es impulsada (durante tiempos de enfrentamiento o no), puesto que genera más ingresos en el corto plazo; sin embargo, la entrada de efectivo constante y principal en el largo plazo siguen siendo los derivados de la extorsión. Consecuentemente, FUSADES (2016: 10) señala que *“El inicio, auge y prevalencia de las extorsiones cometidas por grupos delictivos, se identifican dentro del proceso evolutivo de las organizaciones.”*

Bajo un contexto de desconfianza en las instituciones del Estado e impunidad en las sentencias (LAPOP, 2015), así como decrecientes denuncias del delito (Observatorio de Seguridad Ciudadana, 2013); la utilización de las extorsiones ha resultado sin lugar a dudas más exitosa en la recolección de recursos para una pandilla salvadoreña;

---

26 Puede obedecer a diferentes factores como: menores costos asociados a realizarlo, menor grado de entrenamiento y capacitación necesario, ventajas tecnológicas, facilidades naturales en el país, infraestructura disponible, capacidad instalada previa, preferencias personales, tradición, etc.

que lo que fue, para su contraparte estadounidense, el comercio de drogas. Entrelazado a este proceso de crecimiento económico, como se mencionó anteriormente, están los enfrentamientos y la tendencia al crecimiento de los homicidios (FUNDAUNGO, 2015).

Dicho lo anterior cabe aclarar que es imposible señalar un factor causal primordial, puesto que el sistema descrito que relaciona la violencia homicida, los enfrentamientos en los que participan las pandillas, las extorsiones y demás delitos; tiene un carácter fuertemente endógeno. No obstante, sí se puede afirmar que la lógica de búsqueda de beneficio juega un papel central en el problema. Para ilustrar de manera comparativa la evolución y complejidad financiera de las pandillas, la Tabla 6 muestra las formas de ingreso, gastos y destinatarios de salarios dentro de las pandillas en El Salvador en comparación a su par estadounidense.

Como se puede apreciar, la articulación de la actividad criminal de las pandillas, en tanto que sus enfrentamientos han sido exitosos en asegurar la estabilidad del sistema y el crecimiento del grupo, denotan cómo las actividades financieras se articulan alrededor de la extorsión como fuente de los mayores beneficios económicos: salarios destinados a colaboradores e intermediarios asociados a la extorsión, gastos operativos asociadas al negocio criminal de las extorsiones (e.g. compra de celulares y saldo), gastos operativos para garantizar la protección del sistema a través de la violencia en los enfrentamientos (e.g. armamento, vehículos, costos legales de representación de pandilleros capturados) y hasta inversión en otras actividades económicas (e.g. negocios lícitos como panaderías, compra de drogas para reventa). Adicionalmente, la creciente complejidad y desarrollo de las extorsiones demuestra que estas no constituyen solo un elemento cualquiera en el funcionamiento de las pandillas, sino que las extorsiones se convierten en formas de “apalancamiento operativo”, cuyo constante flujo y contundencia son pieza clave para mantener el progreso de la pandilla, estimulando su trabajo y modernización. Por otro lado, los enfrentamientos (y los homicidios asociados a los mismos) se vuelven una herramienta

inmediata y esencial para la estabilidad y preservación de todo el sistema criminal.

Finalmente, este proceso endógeno (extorsiones <math>\diamond</math> enfrentamientos/homicidios <math>\diamond</math> crecimiento/modernización económica), como se argumentó inicialmente, es un producto y reflejo de los principios de búsqueda de beneficios al interior de las pandillas salvadoreñas. Manteniendo esta racionalidad en el centro del macro-sistema de una pandilla se puede entender los incentivos para la innovación de las operaciones, búsqueda de nuevas formas de ingreso, expansión del control en nuevos territorios o consolidación del mismo en áreas donde ya se ejerce cierta influencia o la asimilación de nuevas tecnologías para llevar a cabo sus crímenes. En otras palabras, el éxito en la rotación a través de su ciclo de vida, ha permitido que las pandillas comiencen a evolucionar a su fase predatoria, donde empiezan a penetrar los sectores lícitos de la economía.<sup>27</sup>

**Tabla 6. Ingresos, gastos y salarios comparativos entre pandillas estadounidenses y salvadoreñas**

Categoría Comparativa	Célula de pandilla estadounidense (circa año 1995)	Célula de pandilla o <i>clica</i> <sup>27</sup> salvadoreña (circa año 2012)
Ingresos mensuales	Venta de drogas Tributo de membresía (Renta de) extorsiones	(Renta de) extorsiones Ingresos por robos y hurtos Venta de drogas/armas Sicariato / secuestro Tributo de membresía Tráfico de bienes Negocios lícitos Otros ingresos

<sup>27</sup> “Las pandillas se organizan en clicas que son grupos barriales, de entre 10 y 60 personas, que controlan la actividad criminal en un territorio específico. Las clicas tienen cierta autonomía en el control de su zona, pero las cabecillas responden a liderazgos zonales y nacionales” (Arias, agosto 2015)

<p>Gastos mensuales (no salariales)</p>	<p>Costo de adquisición de drogas Tributo a la jerarquía pandilleril Mercenarios (externos) Gastos de familiares (funerales/compensaciones a familiares) Sobornos (policías, oficiales gubernamentales) Armamento Costos legales de representación Misceláneos</p>	<p>Gastos de familiares Compra de teléfonos móviles (celulares) y saldo para llamadas Armamento Costo de adquisición de drogas Costos de operación de negocios lícitos Vehículos Regalías Costos legales de representación Otros gastos operativos Misceláneos</p>
<p>Salarios</p>	<p>Mandos medios “Foot soldiers” (soldados rasos o <i>dealers</i> de droga)</p>	<p>Mandos medios y soldados rasos Cobradores de renta Intermediarios Otros empleados de la pandilla</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Levitt & Ventakesh (2000), Lemus (2015), El Faro – Sala Negra (2015)

## 2.6 Relación con las políticas de seguridad (1999 – 2015)

Según la Real Academia de la Lengua Española, en química, un catalizador es una sustancia que, en pequeña cantidad, incrementa la velocidad de una reacción química y se recupera sin cambios esenciales al final de la reacción. En general, dicho de cualquier cosa, un catalizador favorece el desarrollo de un proceso. Así, en esta sección, argumento que las políticas de seguridad de durante los últimos 15 años en El Salvador han actuado como un catalizador dentro del proceso endógeno de violencia de las pandillas, facilitando su ciclo de vida e incluso su evolución como grupo de crimen organizado.

La Tabla 7 presenta un resumen general de las principales políticas gubernamentales, marco jurídico contextual y principales características/objetivos en materia de estrategias de control de la violencia a nivel nacional en El Salvador durante los años 1999 – 2015. Como se puede apreciar, el factor más representativo es el carácter dominante de las

políticas represivas de las medidas implementadas. Desde el *Plan Mano Dura* a finales de los años 90 hasta la actualidad, la lógica desde el Estado ha sido una de confrontación, encarcelamiento y persecución constante de los miembros de pandillas; si bien han existido algunas excepciones (al menos en el papel) de planes más orientados a la prevención del delito.

Una manera de entender esto dentro del macro-modelo económico que se describió en la sección anterior es pensar que el crecimiento histórico de los crímenes de pandillas durante el tiempo de postguerra en los años 90 activó, por una u otra razón (presión social, ganancia política, posturas morales y humanitaria), una respuesta del gobierno; la cual fue predominantemente represiva. Esta dinámica se tradujo, en términos del planteamiento teórico hecho en este ensayo, en una expansión de la necesidad de incurrir en enfrentamientos para asegurar la reproducción del sistema. La búsqueda de recursos para financiar los constantes enfrentamientos (evidenciado en las tendencias crecientes de homicidios) favoreció la adopción de prácticas delictivas más lucrativas o la modernización de las prácticas ya existentes (evidenciado por la expansión de las extorsiones).

El resultado probablemente, en su mayoría, positivo de los enfrentamientos (evidenciado en el creciente control del territorio) aunado al crecimiento en los ingresos ilícitos, permitió consolidar la organización criminal y alcanzar mayores niveles de crecimiento económico, situación que a su vez retroalimenta todo el sistema, como por ejemplo a través de otros factores como la adopción de nuevas tecnologías, nuevas formas de ingresos lícitos e ilícitos, intercambio de información entre pandilleros en centros penales y hasta búsqueda de influencia en materia política (Hernández-Anzora, 2015).

Por supuesto, la falta de información cuantitativa sobre las variables principales de este proceso endógeno hace difícil comprobar empíricamente la validez de este planteamiento teórico en cualquier

caso particular. No obstante, si esta lógica propuesta resultara comprobable con la realidad (y mucha de la evidencia cualitativa mostrada en este ensayo apunta a que sí lo es), esto quiere decir que las estrategias represivas de seguridad en El Salvador no solamente han fracasado en reducir las cifras de violencia, sino que han resultado contraproducentes en tanto que actúan como catalizadores para el funcionamiento y expansión de las pandillas, cuyos crímenes, como se discutió previamente, representan grandes costos en términos económicos para la sociedad y son un obstáculo para el desarrollo humanos de los y las salvadoreñas.

**Tabla 7. Estrategias de control de violencia a nivel nacional en El Salvador (1999- 2015)**

Período presidencial	Nombre de la estrategia	Legislación asociada	Características/Objetivos principales
1999-2004	Plan Mano Dura	Ley Antimaras (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducir índices de criminalidad con persecución abierta y erradicación de pandilleros</li> <li>- Recuperar los territorios perdidos ante las pandillas</li> <li>- Incluir a las fuerzas militares en los patrullajes policiales y actividades de lucha contra el crimen</li> <li>- Capturar a todos los líderes de pandillas para desarticular estructuras criminales</li> <li>- Reforzar el sistema legal con medidas severas para criminales menores de edad</li> </ul>
		Sentencia de inconstitucionalidad de Ley Antimaras (2003)	
2004-2009	Plan Súper Mano Dura	Ley para el Combate de las Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales (Segunda Ley Antimaras, 2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reforzar los objetivos generales establecidos por el plan mano dura y proveer más recursos para las instituciones destinadas a luchar contra el crimen.</li> <li>- Complemento del Plan Súper Mano Dura, con enfoque en el proceso de rehabilitación y reinserción social de pandilleros y otros criminales encarcelados.</li> </ul>
	Plan Mano Amiga/ Mano Extendida		

Política  
Nacional  
de Justicia,  
Seguridad  
Pública y  
Convivencia

&

Estrategia  
Nacional de  
Prevención de  
Violencia  
Municipios  
Libres de  
Violencia o  
“Municipios  
Santuarios”

&

“Tregua entre  
pandillas”

Plan El  
Salvador  
Seguro

Ley de Proscripción de  
Maras y Pandillas (2010)

Sentencia de  
Inconstitucionalidad para  
la Aplicación de la Ley  
Especial contra Actos de  
Terrorismo (2015)

Anteproyecto de Ley  
para la reinserción de  
pandillas (2015)

Ley Especial contra  
el Delito de Extorsión  
(2015)

- Guías para nuevas estrategias basadas en  
prevención social y de violencia junto a  
represión y castigo del crimen, tomando en  
cuenta las reformas legales e institucionales  
para poder ejercerlas.

- Fortalecimiento y depuración de  
instituciones que trabajan en la depuración  
y control del crimen.

- Marco general de medidas de apoyo  
para promover la cohesión social y  
participación de la comunidad dentro de las  
municipalidades.

Durante el período que durara la tregua el  
gobierno no afirmó participar oficialmente  
en ninguna discusión sostenida con  
pandilleros. Sin embargo, esta medida  
consistió en el cese al fuego entre dos de las  
pandillas más importantes de El Salvador,  
Barrio 18 y Mara Salvatrucha 13.

Vuelta a medidas de represión y combate  
directo.

Profundización de las tareas de las  
Fuerzas Armadas en materia de seguridad  
ciudadana.

¿Ejecución de criminales por parte de los  
oficiales de seguridad pública?

Fuente: Tomado de Salguero (2015) y actualizado a partir de Hernández-Anzora (2016) y FUSA-DES (2016)

### 3. Conclusiones

En el reciente estudio del PNUD (2013) se señala que las pandillas son producto de una sociedad sin alternativas. La evidencia presentada por el Departamento de Economía UCA (2016) pareciera respaldar esta afirmación al señalar los fuertes bloqueos de las potencialidades humanas que existen en El Salvador como lo son las pérdidas en la capacidad adquisitiva de los salarios y el crecimiento de la economía informal en el país. En el presente ensayo tomé la decisión de abstraerme de los motivos históricos originales detrás de la formación de una mara particular, para concentrar el análisis en describir cómo funciona en la actualidad una pandilla ya establecida y qué garantiza su crecimiento y evolución.

Las preguntas de investigación fueron tres: Primero, ¿están las pandillas o maras asociadas a las extorsiones en el país? Encontrando que la evidencia cuantitativa disponible señala la predominancia de extorsiones sistemáticas, principalmente asociadas a grupos criminales de carrera, como lo son las pandillas. Especialmente notorio es el aumento a la probabilidad de ser víctima de extorsión cuando una empresa se encuentra en un entorno con presencia de pandillas.

Segundo, ¿cuál es la razón o los incentivos para elegir esta actividad (las extorsiones)? Argumentando para este punto, es difícil señalar un motivo original para la elección de este crimen sobre cualquier otro, especialmente porque puede ser debido a muchos factores como ventajas tecnológicas o bajos costos logísticos; sin embargo, la consolidación y creciente importancia de las extorsiones como instrumento criminal de las pandillas sí puede ser explicado a través del éxito relativo que ha representado como fuente de ingresos. Las extorsiones, por su estabilidad y contundencia como actividad lucrativa parecieran haber permitido la estabilidad financiera y el crecimiento de las pandillas que la adoptan como soporte económico.

Tercero, ¿qué rol juega el uso de la violencia criminal y las confrontaciones con agentes del Estado u otros pandilleros en sus actividades económicas ilegales? Claramente un rol defensivo y garante de la reproducción del sistema. En el ensayo discutí sobre cómo la utilización “exitosa” de la violencia y los enfrentamientos como protección de sus fuentes económicas (la extorsión), han facilitado que las maras salvadoreñas comiencen a entrar en la fase predatoria de un grupo de crimen organizado, donde buscan afianzar nuevas redes de influencia en el sistema político y económico, incluso a través de actividades lícitas.

Finalmente, un punto importante, no solo para futuras investigaciones en materia de pandillas, sino también para la elaboración de mejores políticas públicas que garanticen el desarrollo humano de los habitantes de El Salvador; es entender el rol de catalizador que ha tenido el Estado, a través de sus políticas de seguridad con respecto a la violencia y enfrentamientos que llevan a cabo las pandillas. Con una historia donde el conflicto como mecanismo de protección de sus actividades de lucro criminales ha sido exitoso para las pandillas; al redoblar el combate directo con medidas represivas, el Estado ha impulsado accidentalmente el mismo ciclo de vida que hace crecer y evolucionar a las pandillas. Futuras políticas deberían incorporar en su diseño la ruptura del ciclo vicioso de las extorsiones y buscar cortar esa fuente de ingresos que sostiene la estructura económica vigente de las maras.

## Bibliografía

Acevedo, C. (2008). Los costos económicos de la violencia en El Salvador. *América Latina Hoy*, 50, 71-88.

Aguilar, J. (Enero de 2007). *Las maras o pandillas juveniles en el triángulo norte de Centroamérica. Mitos y realidades sobre las pandillas y sus vínculos con el crimen*. Obtenido de Central America Security. Data, Legislation, News, Research and Analysis : <http://centralamericasecurity.thedialogue.org/articles/las-maras-o-pandillas-juveniles-en-el-triangulo-norte-de-centroamerica-mitos-y-realidades-sobre-las-pandillas-y-sus-vinculos-con-el-crimen>

Aguilar, J. (2006). Los efectos contraproducentes de los Planes de Mano Dura. *Quórum*, 81-94.

Amaya, L. E., & Martínez, J. J. (2013). Los sistemas de poder, violencia e identidad al interior de la Mara Salvatrucha 13: Una aproximación desde el sistema penitenciario. En T. e. Instituto de Ciencia, *Anuario de investigaciones 2011*. San Salvador: Universidad Francisco Gavidia.

Andreas, P., & Nadelmann, E. (2008). *Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations* (1st ed.). New York: Oxford University Press.

Arias, G. (8 de Agosto de 2015). Así funcionan las pandillas en El Salvador. *La Nación*.

Becker, G. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76 (2), 169-217.

Bruneau, T. (2014). Pandillas and Security in Central America. *Latin American Research Review*, 49 (2), 152-172.

Carcach, C., Rivera, J., & Morera, L. (2011). *Violencia y Crecimiento Económico*. Documentos de Trabajo. Santa Tecla: Centro de Políticas Públicas, CPP-ESEN.

Cóbar, E. A. (2007). Quince años de reforma policial en El Salvador: Avances y desafíos. . *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* , 127-144.

Córdova, R., Cruz, J. M., & Seligson, M. (2013). *Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. LAPOP, Vanderbilt University, USAID. La Libertad, El Salvador: FUNDAUNGO.

Córdova, R., Cruz, J. M., & Zechmeister, E. (2015). *Cultura Política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2014. Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. LAPOP, Vanderbilt University, USAID. La Libertad, El Salvador: FUNDAUNGO.

Córdova, R., Tablas, V., & Salguero, J. (2013). *Factores asociados a la violencia y el crimen en El Salvador: Una aproximación a la hipótesis de los factores de actividad económica. Documento de Trabajo 3*. San Salvador: FUNDAUNGO.

Cruz, J. M. (2004). Pandilas y capital social en Centroamérica. En ERIC, IDESO, IDIES, & IUDOP-UCA, *Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social. Volumen II* (págs. 277-326). San Salvador: UCA Editores.

Cruz, J. M., & Santacruz, M. (2005). *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador 2004*. San Salvador: IUDOP.

Cruz, M. (1998). *La Violencia en El Salvador en los años Noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores*. San Salvador: Red de Centros de Investigación.

Cruz, M., & Fonseca, B. (2016). *La nueva cara de las pandillas callejeras: El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. San Salvador: Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Departamento de Economía UCA. (2016). *Análisis Socioeconómico de El Salvador, segundo semestre de 2015*. San Salvador: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.

El Faro - Sala Negra. (20 de Mayo de 2015). *Yo extorsionado*. Obtenido de Sala Negra - extorsión: <http://www.especiales.elfaro.net/es/extorsion/investigaciones/16966/Yo-extorsionado.htm>

Escalante, M. (Diciembre de 2016). Medidas extraordinarias legislativas en materia de seguridad, El Salvador 2016. *Documento interno de trabajo*. San Salvador.

Fajnzylber, P., Lederman, D., & Loayza, N. (2002). Inequality and Violent Crime. *Journal of Law and Economics*, XLV, 1-40.

Farah, D. (2012). *The Transformation of El Salvador's Gangs into Political Actors*. Washington, DC.: Center for Strategic & International Studies.

FESPAD. (2005). Respuesta a la violencia de las pandillas en El Salvador. En J. Martínez, *Límites democráticos al poder penal. Reformas de la seguridad pública y la justicia penal* (págs. 399-413). San Salvador: Talleres Gráficos UCA.

Fuentes, E. E. (2015). Legislación antipandillas y planes mano dura: ¿espectáculo punitivo de un derecho penal para enemigos? En Ó. Meléndez, & A. Bergmann, *Violencia en tiempos de paz: conflictividad y criminalización en El Salvador* (págs. 116-146). San Salvador: Secretaría de Cultura de la Presidencia.

FUNDAUNGO. (2012). *Atlas de la Violencia en El Salvador (2005 - 2011)*. San Salvador : Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.

FUNDAUNGO. (Agosto de 2015). Evolución de los homicidios en El Salvador (2009 - 2015). *Aportes al debate sobre la Seguridad Ciudadana* .

FUSADES. (2016). *Extorsiones a la micro y pequeña empresa de El Salvador*. San Salvador: Proyecto SolucionES: FUNDE, FUSAL, Fundación Crisálida, FUSADES, FEPADE, USAID/El Salvador.

FUSADES. (2016b). *Informe de coyuntura legal e institucional - 2do Semestre de 2015*. San Salvador: Departamento Estudios Legales (DEL) - FUSADES.

Hernández-Anzora, M. (Julio de 2015). Maras salvadoreñas ¿actores políticos en construcción? *Análisis* , 1-26. Friederich-Ebert-Stiftung (FES).

Hernández-Anzora, M. (2015). Maras Salvadoreñas 2005-2015. *Sin Publicar, documento de investigación interno*. San Salvador: Friedrich-Ebert-Stiftung El Salvador.

InSight Crime. Centro de Investigación de Crimen Organizado. (20 de Julio de 2016). *El Salvador. Perfiles*. Obtenido de InSight Crime: <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-el-salvador/el-salvador>

IUDOP. (1993). *Encuesta exploratoria sobre delincuencia urbana*. San Salvador: UCA.

IUDOP. (1993). *Encuesta exploratoria sobre delincuencia urbana*. San Salvador: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.

IUDOP. (1993). *Encuesta exploratoria sobre delincuencia urbana*. San Salvador: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.

IUDOP. (Junio de 1995). *Encuesta sobre el primer año de gobierno de Armando Calderón Sol*. Recuperado el 30 de Mayo de 2017, de UCA: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/informes1a100/informe48.pdf>

IUDOP. (Junio de 1995). *Encuesta sobre el primer año de gobierno de Armando Calderón Sol*. Recuperado el 30 de Mayo de 2017, de UCA: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/informes1a100/informe48.pdf>

IUDOP. (2014). *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras*. San Salvador: Impreso en los Talleres Gráficos UCA.

IUDOP. (2005). *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004*. San Salvador: Impreso en Talleres Gráficos UCA. .

IUDOP. (1998). *La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Laub, C. (2007). Violencia urbana, violencia de género y políticas de seguridad ciudadana. En A. Falú, & O. Segovia, *Ciudades para convivir: sin violencia hacia las mujeres* (págs. 67-81). Santiago de Chile: Ediciones SUR.

Lazear, E., & Rosen, S. (1981). Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts. *Chicago Journals* , 89 (5), 841-864.

Lemus, E. (24 de Mayo de 2015). *Inversiones Barrio 18 S.A. DE C.V.* Obtenido de El Faro - Sala Negra: <http://www.especiales.elfaro.net/es/extorsion/investigaciones/17007/Inversiones-Barrio-18-SA-DE-CV.htm>

Levitt, S., & Ventakesh, S. (August de 2000). An Economic Analysis of a Drug-selling Gang's Finances. *The Quarterly Journal of Economics* , 755 - 789.

Macías, R. C. (1996). El Salvador. La nueva agenda de posguerra. *Nueva sociedad* , 9 - 15.

Martínez, Ó. (9 de Mayo de 2016). *El Salvador es un buen lugar para matar*. Obtenido de El Faro - Sala Negra: <http://www.elfaro.net/es/206005/salanegra/18399/El-Salvador-es-un-buen-lugar-para-matar.htm>

Martínez, Ó. (15 de Mayo de 2015). *Los bichos gobiernan el Centro*. Obtenido de El Faro - Sala Negra: <http://www.especiales.elfaro.net/es/extorsion/investigaciones/16960/Los-bichos-gobiernan-el-Centro.htm>

MJSP. (2014). *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.

Observatorio de Seguridad Ciudadana. (2013). *Percepción de Inseguridad y Victimización por Crimen en El Salvador, 2012*. San Salvador: FUNDAUNGO, FLACSO Programa El Salvador y UTEC.

OMS. (2002). *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*. Washington D.C.: Organización Mundial de la Salud.

Ovallos, M. E. (2015). Las políticas de seguridad y la Policía Nacional Civil de El Salvador. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* , 63-84.

Peetz, P., & Huhn, S. (2008). Violencia, seguridad y el Estado: los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica. En FLACSO, *Seguridad multidimensional en América Latina* (págs. 351 - 368). Quito: Rivera, Fredy.

PNC. (2016). *Estadísticas*. Obtenido de Portal de Transparencia Policía Nacional Civil: [http://www.transparencia.pnc.gob.sv/portal/page/portal/transparencia/gestion\\_estrategica/estadisticas](http://www.transparencia.pnc.gob.sv/portal/page/portal/transparencia/gestion_estrategica/estadisticas)

PNUD. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano. 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD. (2013b). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013: Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD. (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010: Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ray, D. (1998). *Development Economics*. Princeton University Press.

REDIBACEN. (2016). *Estimación del Costo Económico de la Violencia en El Salvador 2014*. Obtenido de Banco Central de Reserva de El Salvador : [http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=778:redibacen-%E2%80%9Cestimaci%C3%B3n-del-costo-econ%C3%B3mico-de-la-violencia-en-el-salvador-a%C3%B1o-2014%E2%80%9D&Itemid=168](http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=778:redibacen-%E2%80%9Cestimaci%C3%B3n-del-costo-econ%C3%B3mico-de-la-violencia-en-el-salvador-a%C3%B1o-2014%E2%80%9D&Itemid=168)

Ribando, C. (2014). *Gangs in Central America*. Washington, DC.: Congressional Research Service.

Rodgers, D. (2013). Nuevas perspectivas sobre la seguridad ciudadana en Latinoamérica. *Estudios socio-jurídicos*, 5-10.

Romero, D. F. (2004). Políticas públicas y seguridad ciudadana: la violencia como problema público. *Estudios Froterizos*, versión On-line ISSN 2395-9134.

Salguero, J. (2015). A Tale of Two Cities: Violent and Non-Violent Neighborhoods within the Metropolitan Area of San Salvador. *Violence Research and Development Project - Papers (5)*. Institute for Interdisciplinary Research on Conflict and Violence (IKG).

Sánchez-Pagés, S. (2009). Conflict as a Part of the Bargaining Process. *The Economic Journal*, 119 (539), 1189-1207.

Santacruz, M., & Concha-Eastman, A. (2001). *Barrio Adentro. La Solidaridad Violenta de las Pandillas*. San Salvador: IUDOP-UCA / OPS-OMS.

Santos, J. (29 de Junio de 2015). Víctimas de extorsión han pagado \$1.2 millones. *La Prensa Gráfica*.

Savenije, W. (2009). *Maras y barras: pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica* (1era ed.). San Salvador: FLACSO Programa El Salvador.

Savenije, W., & Andrade-Eekhoff, K. (2003). *Conviviendo en la orilla: violencia y exclusión social en el Área Metropolitana de San Salvador*. San Salvador: FLACSO-Programa El Salvador.

Smith, A., & Varese, F. (2001). Payment, protection and punishment. The role of information and reputation in the Mafia. *Rationality and Society*, 13 (3), 349 - 393.

Smutt, M., & Miranda, L. (1998). *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. San Salvador: Impresos Litográficos de CA.

Smutt, M., & Miranda, L. (1998). *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. San Salvador: FLACSO / UNICEF.

SSPAS. (2017). *Informe de violaciones a derechos humanos 2016*. San Salvador: Servicio Social Pasionista.

SSPAS. (2017). *Inseguridad y violencia en El Salvador. Impacto en los derechos de adolescentes y jóvenes del municipio de Mejicanos*. Mejicanos, San Salvador: Servicio Social Pasionista.

Sunde, U. (2003). *Potential, Prizes and Performance: Testint Tournament Theory with Professional Tennis Data. Disussion Paper N°947*. Bonn: Institute for the Study of Labor IZA.

Tachiquín, M. G. (2009). Las políticas públicas: disciplina sustentada en el derecho, la administración pública y la ciencia política. *IURETEC*, 1-24.

UNDOC. (2013). *Global Study on Homicide*. New York: United Nations Office on Drugs and Crime.

UNODC. (2007). *Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire*. New York: United Nations Publications.

Valencia, R. (2 de Abril de 2016). *Dos mil cadáveres en tres meses*. Obtenido de El Faro: [http://www.elfaro.net/es/201604/el\\_salvador/18317/Dos-mil-cad%C3%A1veres-en-tres-meses.htm](http://www.elfaro.net/es/201604/el_salvador/18317/Dos-mil-cad%C3%A1veres-en-tres-meses.htm)

Villalobos, H. (19 de Enero de 2017). *Pensando desde Centroamérica*. Recuperado el 28 de Mayo de 2017, de <https://pensandodesdecentroamerica.wordpress.com/2017/01/19/tasas-de-homicidios-en-centroamerica-del-2006-al-2016-balance-de-una-decada/>

World Bank Group. (2016). World Databank. Obtenido de <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>

## Discusión sobre la incidencia política de las pandillas

**Marlon Hernández-Anzora**

- *Las evidencias que salieron a la luz luego de la tregua de 2012 robustecieron las hipótesis sobre el cada vez más obvio cariz político de las maras salvadoreñas. En el presente artículo proponemos elementos para la discusión académica sobre esa dimensión política adquirida, así como el planteamiento de algunos elementos –cada vez más estables- para descifrar la contienda política entre las pandillas y las élites partidistas y gubernamentales.*
- *No es menor que las negociaciones conocidas de las pandillas con los partidos políticos y con el Gobierno se hayan dado precisamente en contextos electorales, en los años 2012 y 2014, respectivamente. Es por ello que el período 2017-2019, con elecciones consecutivas, será un momento crucial para apreciar con claridad la contienda política que enfrentará la necesidad proselitista de los partidos políticos con el control territorial pandilleril, la cual suele manifestarse en el incremento o el descenso de la belicosidad del enfrentamiento armado entre pandillas y efectivos del Estado.*
- *La estrategia de enfrentamiento directo implementada contra las pandillas por el presidente Sánchez Cerén a partir del año 2015 parte de una lectura, un sustrato ideológico y narrativo, que establece que el problema de las pandillas puede ser “solucionado”. Dicha lógica –heredada desde los gobiernos de ARENA- sostiene que la desaparición, desarticulación o eliminación de las pandillas a través del enfrentamiento armado es posible y necesario. Sin embargo, las estrategias de corte manodurista han probado sistemáticamente su ineficacia y han terminado complejizando –y prolongando- la violencia asociada al fenómeno.*

## Introducción

En enero del año 2015 el presidente Salvador Sánchez Cerén cerró definitivamente la posibilidad de negociar nuevamente con pandilleros, calificando la negociación sostenida durante la administración Funes (2009-2014) como un error y desmontando los principales pactos que iniciaron la denominada tregua de marzo de 2012. Varios meses después de esas declaraciones del mandatario, fueron publicados sendos vídeos en los que miembros de los equipos de campaña de los dos principales partidos en contienda para la elección presidencial de 2014, FMLN y ARENA, negocian con líderes pandilleros para obtener su favor en el desarrollo de la campaña electoral.

La aceptación de la negociación con las pandillas durante la administración Funes por quien fuera su vicepresidente, así como la ratificación de la existencia de reuniones de los representantes partidarios con líderes de pandillas durante la campaña presidencial 2014, más los insumos recogidos en sede fiscal y judicial por la investigación abierta sobre la tregua en el año 2017, han fortalecido la hipótesis de que las pandillas salvadoreñas han entrado definitivamente al terreno de lo político, sin que este ingreso implique el abandono o la negación de su cariz criminal.

Antes de estos hechos, el cariz político de las pandillas era aún rebatido por algunos académicos y políticos, a pesar que ya se contaban con suficientes indicios y elementos de valoración para sostener que las pandillas salvadoreñas habían entrado ya a interactuar, en su más alto nivel, en la arena política. Sin embargo, el devenir de los hechos ha dado más elementos para fortalecer la hipótesis de las pandillas como actores políticos en la realidad salvadoreña. Cerrarse a esa realidad, por una genuina preocupación ética o por su conflicto con la ley, no niega ni borra los hechos consumados que demuestran la capacidad de negociación e incidencia que las pandillas tienen en este momento de la historia en el sistema político salvadoreño.

En tal sentido, la información que salió a la luz después de la tregua ha clarificado algunos aspectos de esta discusión, pero ha agregado nuevas aristas al debate. Es por ello que en el presente artículo proponemos elementos para la discusión académica de esa dimensión política adquirida por las maras en los últimos años, así como el planteamiento de posibles escenarios de contienda política.

## **1. Enfoque teórico y metodológico**

### **1.1 Actores políticos y grupos de presión**

Tilly y Tarrow (2007: 202) definen a los actores políticos como “*conjuntos de personas reconocibles, que se encargan de llevar acciones colectivas en las que los gobiernos están directa o indirectamente involucrados, haciendo y/o recibiendo reivindicaciones conflictivas*”<sup>28</sup>. Dentro de los actores políticos como categoría general, la ciencia política reconoce con cierta unanimidad a los grupos de interés y los partidos políticos como categorías específicas. Dentro de los grupos de interés, algunos autores tienden a colocar como subespecie a los grupos de presión, por los mecanismos que utilizan para relacionarse con los poderes públicos en orden a conseguir sus objetivos. La ciencia política norteamericana estableció la categoría conceptual de grupos de presión como sujeto capital de la actividad política, resultado del esfuerzo conceptual desplegado por Bentley (Verdú, 1975: 135).

A diferencia de un partido político, los grupos de presión buscan influir en los tomadores de decisión, generalmente, en aquellas decisiones que les afectan o son de su conveniencia, diferenciándose de los partidos políticos en que no pretenden convertirse en vehículos para acceder a cargos públicos.

Los grupos de presión son otros de los actores políticos en las sociedades actuales. Se distinguen de los partidos, como indicaban La Palombra y Weiner en que carecen de la voluntad

---

28 Traducción al español hecha por el autor

de tomar el poder, sólo pretenden influir, presionar sobre los detentadores de poder político (Ruiz, 1995: 340).

En ese orden ideas se entenderá por grupo de presión a “*todo grupo organizado que intenta influir sobre las decisiones del gobierno sin buscar ejercer él mismo los poderes formales de éste*” (Moodie, 1975: 111). Así, todo grupo que realiza acciones, directas o indirectas, para influir sobre el poder político puede ser denominado grupo de presión (Rubio, 2004), tratándose de organizaciones o movimientos constituidos para la defensa de un interés, ejerciendo presión sobre los poderes públicos para obtener de ellos decisiones o acciones conforme a sus intereses (Schwartzenberg en Ruiz, 1995). Una definición más amplia es la de Meynaud (en Rubio, 2004), para quien un grupo de presión es:

Un conjunto de individuos que basándose en una comunidad de actitudes, expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones que afectan, de manera directa o indirecta, a otros actores de la vida social en el que los responsables utilizan la acción sobre el aparato gubernamental para hacer triunfar sus aspiraciones y reivindicaciones (p. 531-532).

Partiendo de estas definiciones es importante conocer cuáles han sido los medios o mecanismos utilizados para presionar al gobierno o para condicionarlo a negociar, pues “*los medios que utilizan los grupos para presionar sobre el poder (poder público) se ubican en un continuum que se extiende desde el suministro de información hasta de la violencia, desde la acción legal a la ilegal*” (Ruiz, 1995: 344). Duverger por su parte señala dos tipos de actuación de los grupos de presión: la directa sobre los organismos de poder y la acción indirecta sobre el público, sobre la opinión pública, que a su vez influye sobre el poder (Rubio, 2004).

Los grupos de presión actúan de distinta manera, según el tipo de régimen, los países considerados, la forma de gobierno, o el

momento histórico en que presentan sus demandas. Así, entre una gama muy variada en su repertorio de acciones de presión, se pueden enumerar: la persuasión, la amenaza o intimidación, el dinero, el sabotaje de la acción del gobierno u otros medios de acción directa (Réserve, 2004: 304).

En ese sentido, la presión ejercida por las pandillas sobre el Gobierno podría definirse primordialmente como indirecta, a través de la afectación de la opinión pública, tomando como eje principal los picos y caídas de los homicidios, debido a que la agenda pública y mediática se encuentra muy marcada por la contabilización y descripción de homicidios. Sin embargo, el crescendo de amenazas, atentados y homicidios que recaen sobre efectivos policiales y militares, así como sobre sus familiares en los últimos tiempos, también podría ser una muestra de presión directa hacia el Gobierno. Llegando, incluso, en los últimos tiempos, a ser aceptado por las autoridades gubernamentales de seguridad pública que los incrementos de homicidios responden a una forma de presión de parte de las pandillas para forzar al gobierno a la negociación.

A continuación un cuadro en el que se resumen los principales elementos o notas que constituyen a un grupo de presión según distintos autores:

**Tabla I**  
**Elementos de un grupo de presión en la teoría política**

Autor	Resumen de elementos o notas constitutivas de los Grupos de Presión
Miguel Á. Ruiz de Azúa & Francisco Vanaclocha Bellver (1995: 340-341)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La existencia de un grupo organizado</li> <li>2. La defensa de un interés, bien material o moral</li> <li>3. El ejercicio de una presión sobre el poder</li> </ol>

- |  |   |
|--|---|
| Graeme C. Moodie & Gerald Studdert-Kennedy (1975: 111-112) | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Es un grupo organizado</li><li>2. Intentan influir sobre decisiones de gobierno</li><li>3. No buscan ejercer por sí mismos los poderes formales</li><li>4. Tiene su propia actividad y su objetivo único -o incluso principal- no es la de influir sobre el gobierno; pero ocasionalmente busca ese objetivo</li></ol>   |
| Rafael Rubio (2004: 531-532)                               | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Una unión de personas, organizadas</li><li>2. Una técnica de actividades de gestión</li><li>3. Un sujeto activo, profesional o no, y un sujeto pasivo con poder legislativo</li><li>4. Un objeto, medidas legislativas o reglamentarias</li><li>5. Un fin, el interés de los sujetos que forman la organización</li></ol>  |
| Josep Vallés (2010: 346)                                   | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Son asociaciones voluntarias</li><li>2. Influyen en el poder político</li><li>3. Definen propuestas que afectan a los intereses de un sector determinado de la comunidad</li><li>4. Buscan participar en la elaboración de políticas relacionadas con los intereses del sector</li></ol>   |
| Pablo Lucas Verdú (1975: 135)                              | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Cualquier formación social, permanente y organizada</li><li>2. Intenta, con éxito o sin él, obtener de los poderes públicos la adopción, derogación o simplemente no adopción de medidas (legislativas, administrativas o judiciales) que favorezcan, o al menos no perjudiquen, sus ideas e intereses</li><li>3. Carecen de responsabilidad política sobre el logro y ejecución de sus pretensiones</li></ol> |

- Maurice Duverger (1964: 149-150)
1. No participan directamente en la conquista del poder y en su ejercicio
  2. Actúan sobre el poder permaneciendo al margen de él y realizando una “presión” sobre el mismo
  3. Generalmente tienen su propia actividad, la influencia sobre el poder no es su actividad esencial

Fuente: elaboración propia con información de los autores citados

De los elementos o notas constitutivas que se repiten en la mayoría de autores citados, provenientes de diferentes tiempos y nacionalidades, se puede proponer la siguiente síntesis de elementos:

(Existencia de) una organización permanente;  
 (Ejercicio de) una actividad propia, distinta a la de presionar sobre los poderes públicos;  
 Acciones de influencia y presión sobre las decisiones y acciones de los poderes públicos, sin pretender administrarlo directamente;  
 Propuestas/preensiones que afectan sus intereses de grupo y/o de su comunidad.

Los conceptos de actor político y grupo de presión serán mejor observados dentro del planteamiento de la contienda política de Tilly y Tarrow (2007), para quienes un actor político se revelará más claramente en la medida que es parte de una contienda de intereses en las que se verá involucrado el poder político formal, de manera directa o indirecta. En tal sentido, la contienda política o contención política (*contentious politics*) es definida por estos autores como:

Aquellas interacciones en las que unos actores hacen reivindicaciones que tienen ver con los intereses de alguien más, para coordinar los esfuerzos en nombre de intereses compartidos o programas, en los que los gobiernos son los objetivos, los objetos de reivindicaciones, o un tercero interviniente” (p. 202).

## 1.2 Violencia y política

El concepto de violencia puede ser muy relativo, siempre dependiendo de la cultura y el tiempo desde la cual pretenda definirse. Para los efectos de este artículo se considerarán como violentas aquellas acciones que atenten contra la autonomía individual o colectiva, que impliquen la agresión física o la amenaza de la imposición de una agresión física. Baró (1985) estableció que violencia es “*la aplicación de una fuerza excesiva a algo o alguien*”, *haciendo además una diferencia entre violencia y agresión*” (p. 421). También dice que la agresión se entiende como “*la violencia dirigida contra alguien con la intención de causarle daño*” (p. 421). Es decir que para el autor, lo que diferencia la agresión de la violencia, es que la primera cuenta con la intención de causar daño, es decir, es la deliberada aplicación de una fuerza excesiva contra algo o alguien.

Barriero y Baró coinciden en que debe diferenciarse entre la situación violenta y el hecho violento, y también concuerdan en que todo acto de violencia va acompañado de su justificación, que expresa, real o distorsionadamente, su sentido social (Baró, 1985).

Los *hechos violentos* pueden existir sin que existen *situaciones de violencia*. Cuando hablamos de violencia, lo primero que hiere nuestra imaginación es el hecho producto de la fuerza bruta, de la compulsión, de la imposición de uno sobre otro, sea por los gestos, por la voz, por la mirada o por el hecho mismo (...) o puede ser la violencia ejercida en formas más sutiles, más indirectas (...) Las *situaciones de violencia*, en cambio, no podemos concebirlas sin los *hechos violentos*. Generalmente, aquellas preceden a éstos. Y éstos, a su vez, pueden ser ejercidos para perpetuar y extender los efectos de la situación o pueden ser ejercidos como respuesta a la situación (Barriero, 1971, p. 96-97).

Es importante distinguir qué es lo que hace que un cierto tipo de violencia sea violencia política. Por ello, se debe distinguir bien qué se entiende por política, esa parcela del comportamiento social a la que se define como política o acción política. Siguiendo a Sartori (2010) la política deberá ser algo, distinguirse de otros comportamientos y acciones sociales, pues si todo es político, nada resulta en política, porque podría ser cualquier cosa. En ese sentido, la violencia política debe enmarcarse claramente en un terreno que se defina como político, para poder ser denominada como tal. Si no, cualquier acción violenta, incluso la de un padre sobre un hijo puede ser catalogada como política. Y si bien el poder entra en juego en dicha relación, estamos hablando de un poder que no trasciende a la arena de lo público, es decir, esa acción no se vincula directamente, o al menos no con suficiente claridad, con una acción que afecta a la generalidad. Este último ejemplo sin ánimo de caer en un reduccionismo que sea incapaz de aceptar que existe cierto tipo de violencia intrafamiliar que puede ser parte de una *situación de violencia*, en donde el orden político general refuerza y estimula las prácticas de violencia hacia la mujer, por ejemplo.

Para este caso, la violencia entonces debe estar enmarcada claramente dentro de la interacción, disputada y/o administración del poder público, para que podamos denominarla como violencia política. La violencia política se entenderá como aquella violencia que directa o indirectamente busca ganar preeminencia, presencia o incidencia en el quehacer político de un colectivo. La violencia política será la forma de imponerse o de hacerse presente en el ámbito de la discusión y la toma de decisiones de lo colectivo, y estará siempre en la relación directa o indirecta con los poderes públicos o con aquellos que tienen relación o buscan influir en ellos.

En ese sentido, la violencia de las maras deberá tener una conexión clara con la necesidad o el interés de los pandilleros de imponerse, negociar o hacerse escuchar ante detentadores de poder público, para poder establecer que se trata no sólo de una violencia criminal, sino

que también busca generar un impacto en los funcionarios públicos que tienen la capacidad de tomar decisiones que les afecten o les interesen.

### **1.3 Negociación y política**

Los términos negociación, proceso de pacificación, tregua, facilitadores, mediadores y otros similares fueron muy utilizados y controvertidos a partir de marzo de 2012, cuando se inicia el proceso denominado como tregua, por lo que es importante clarificar cómo se les comprende en este artículo. En ese orden de ideas, Román Marugán (2013) establece que:

Es innegable la relación entre política y conflicto. Ambos conceptos se observan siempre entrettejidos. La capacidad de la política para arbitrar los conflictos acude a procesos y a técnicas de comunicación y diálogo para facilitar los acuerdos, como son las estrategias de mediación y de negociación (p.11-12).

Por su parte, Díez define la negociación como un proceso de comunicación entre personas que tienen que tomar una decisión respecto a un tema o cuestión que los vincula (en Román Marugán, 2013). En tal sentido, la negociación es según Carrizosa (2002):

Un proceso de interacción comunicacional, entre seres humanos, mediante el cual dos o más personas (partes), que tienen intereses tanto comunes como opuestos intercambian información, durante un periodo de tiempo, modificando su relacionamiento futuro mediante un acuerdo, con miras a lograr la satisfacción total o parcial de sus intereses respectivos (p. 4).

En una definición más extensa Ballanger (en Munduate *et al*, 1998) establece que la negociación se presenta usualmente:

“como una confrontación entre protagonistas estrecha y

fuertemente interdependientes, ligados por una cierta relación de poder, y presentando una mínima voluntad de llegar a un acuerdo y de reducir las diferencias para lograr una solución aceptable en función de sus objetivos y del margen de maniobra que se hubiese otorgado” (p. 51).

Según Munduate *et al* (1998), las situaciones de negociación generalmente poseerán las siguientes características: dos o más partes implicadas; un conflicto de intereses subyacente; una relación de poder entre las partes; la voluntad de llegar a un acuerdo; un proceso sistémico de ofertas y contraofertas; y, habrán aspectos tangibles e intangibles como parte de la negociación. La negociación implica una mediación entre las partes en conflicto, lo cual hace necesaria la existencia de unos entes mediadores, que puede entenderse como un tercero imparcial que interviene en un proceso de negociación.

Ambos procesos: negociación y mediación, son viejas herramientas de la actividad política. El día a día de las instituciones políticas, y el comportamiento de los actores políticos, incluyen estas técnicas para un mejor y más eficaz progreso decisional (Román Marugán, 2013:6).

En la misma línea de argumentación, Román Marugán (2013) sostiene que un mediador en un proceso de pacificación es

Cualquier persona que oficialmente apoya un proceso de paz en el rol de tercero, como experto asesor, facilitador, observador, vigilante, planificador de la reconstrucción o donante financiero; mientras que un partidario del proceso de paz es cualquier Estado, organización o individuo que se implica a apoyar de manera activa y constructiva un proceso de paz (p.7).

La denominada tregua del año 2012, pero también los vídeos entre los equipos de campaña de ARENA y FMLN con líderes pandilleros,

brindan elementos fácticos para sostener que entre las maras y los actores formales de poder, existe desde ya hace algún tiempo interacciones que sin duda en enmarcan dentro de lo que la teoría reconoce como una negociación política.

#### 1.4 Terrorismo

Si las pandillas son agrupaciones terroristas –como lo asegura el *establishment* político salvadoreño- ya no habría necesidad de profundizar en el estudio sobre su naturaleza política, pues los grupos terroristas son esencialmente grupos políticos que buscan ganar posición a través del uso de una violencia que genera terror en la opinión pública. Por ello es también importante definir qué se entenderá por terrorismo, para diferenciar su violencia de la de otro tipo de actor político, como los ejércitos guerrilleros, entre otros.

Encontrar una definición consensuada sobre terrorismo es imposible, pues tal como señala Jessica Stern (en Pizzarro Leongómez, 2004):

Algunas definiciones [de terrorismo] colocan el acento en los actores, otras en sus motivaciones y otras en las técnicas utilizadas para llevar a cabo sus acciones. Pero solamente dos características son esenciales para distinguir el terrorismo de otras formas de violencia. Por una parte, este tiene como objetivo fundamental a los no combatientes, a la población civil, lo cual diferencia al terrorismo de la guerra convencional; por otra parte, los terroristas utilizan la violencia con objeto de generar pánico en amplios sectores de la población (p. 134).

Otros autores proponen que los elementos que aparecerán en casi cualquier definición de terrorismo son el uso de la fuerza o la violencia; la aplicación de dicha violencia principalmente contra la población civil con el objetivo de provocar pánico o terror; y que ese terror está al servicio del logro de situaciones política y sociales (Marsella en Sabucedo *et al*, 2006).

El terrorismo como concepto lleva imbíbido un objetivo eminentemente político de las organizaciones que lo ejercen. ETA y *Al Qaeda* surgen para lograr fines políticos, mientras que las pandillas salvadoreñas no surgieron ni desde ni para la política, y su violencia -en su origen- no tuvo fines ni motivaciones políticas, a diferencia de la violencia ejercida por las organizaciones guerrilleras de los años sesentas y setentas en el país, o de las organizaciones terroristas antes mencionadas.

La etiqueta de terroristas en este momento de la historia podría ser útil desde la perspectiva de los funcionarios públicos y los partidos políticos, es decir, como recurso retórico y jurídico para enfrentarse a las pandillas. Sin embargo, y más allá de la certificación legal que hizo la Sala de lo Constitucional al denominarlas *extra petita* como organizaciones terroristas<sup>29</sup>, su denominación como terroristas y las consecuencias de este etiquetamiento, aún debe discutirse con la mayor rigurosidad posible desde el ámbito académico (Hernández-Anzora, 2016).

### 1.5 Enfoque metodológico

El presente artículo tuvo como base original la investigación realizada en el marco del proyecto colaborativo de investigación sobre Violencia y Desarrollo, realizado entre el Centro Internacional para la Investigación de la Violencia (ICVR), el Instituto de Investigación Interdisciplinaria sobre Conflictos y Violencia (IKG) de la Universidad de Bielefeld, Alemania, y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador, con el apoyo del Ministerio de Cooperación de Alemania (BMZ), durante 2013 y 2014. El proyecto de investigación sobre Violencia y Desarrollo se llevó a cabo en cinco países: El Salvador, Perú, Pakistán, Egipto y Nigeria. Además, este artículo sintetiza dos documentos publicados por la fundación Ebert que tenían como principal énfasis reflexionar sobre la incidencia y las características políticas de las pandillas salvadoreñas (Hernández-Anzora, 2015 y 2016).

<sup>29</sup> Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Sentencia de inconstitucionalidad [REF 22-2007/42-2007/89-2007/96-2007](#)

La investigación que estuvo a su base fue de corte eminentemente cualitativo, en la que los datos duros fueron tomados en cuenta como elementos de soporte para los hallazgos resultantes. Se basó en el enfoque sobre la contención política (*contentious approach*) de Tilly y Tarrow, y en la teorización sobre los actores políticos proveniente de la ciencia política y la sociología política. Se realizaron 9 entrevistas a profundidad con actores clave, con un formato semi-estructurado (2 funcionarios públicos, 2 negociadores de la tregua, 3 periodistas y 1 investigador), así como 6 entrevistas con académicos para conocer sus perspectivas expertas sobre los enfoques teóricos adoptados. Es decir, un total de 15 entrevistas. También se utilizaron como fuentes: notas periodísticas, testimonios, investigaciones etnográficas, informes institucionales, estudios de tanques de pensamientos y universidades, entrevistas periodísticas, datos estadísticos oficiales y no oficiales, con el objetivo de profundizar y contrastar con las opiniones o versiones de los entrevistados y de los actores en la contención política.

## **2. Principales hallazgos**

### **2.1 Certificación: las negociaciones durante y después de la tregua**

Existió mucha incertidumbre sobre la existencia o no de una negociación entre el órgano Ejecutivo y el liderazgo de las pandillas en las cárceles. Sin embargo, lo concreto, lo cierto, es que la madrugada del 9 de marzo de 2012 no hubiese podido realizarse ningún traslado de los líderes pandilleros si, al menos, la tregua no hubiese contado con el aval del gobierno central, bajo cuya competencia se encuentra la Dirección General de Centros Penales (DGCP). Posterior al traslado ha surgido una gran cantidad de evidencias sobre el involucramiento del gobierno de Funes con el proceso de tregua, muchas de ellas vertidas en medios de comunicación, sede fiscal y procesos judiciales durante el procesamiento de funcionarios de rango medio implicados en el caso denominado como la tregua.

A ellos se suman los vídeos revelados a través de medios periodísticos donde se escucha y ve negociar a líderes partidarios (tanto de ARENA Y FMLN) con líderes pandilleriles para obtener su favor electoral en el marco de la campaña electoral presidencial de 2014, constituyéndose lo que teóricamente se conoce como mecanismos de certificación, definidos por Tilly y Tarrow como “una señal de una autoridad externa de su disposición a reconocer y apoyar la existencia y las reivindicaciones de un actor político” (2007: 34).

## **2.2 Apropiación social y acciones coordinadas: las maras no son sólo una agrupación criminal**

Las maras salvadoreñas son ciertamente grupos criminales, sin embargo, su naturaleza es mucho más que esto. Su capacidad para afiliar nuevos miembros; para generar patrones culturales propios: lenguaje, expresión artística a través de murales y tatuajes, su forma de vestir; para crear un discurso que razona su origen y existencia, así como su relación con la comunidad; entre muchos otros elementos, hacen que las maras no sólo puedan ser vistas como un mero grupo criminal. La capacidad de reproducción de sus patrones culturales en el tiempo ha generado que ya cuenten con una segunda o tercera generación, que les permite la continuidad de sus identidades en el tiempo. Sus madres, tíos, hermanos, amigos y novias se han convertido en una especie de base social que les permite estar relacionados e incrustados en las comunidades.

El sentido de pertenencia, identidad, los intereses económicos, la sensación de valía y el ejercicio de poder que experimentan sus miembros, hacen de las maras organizaciones sociales con gran vitalidad en el territorio salvadoreño. Raúl Mijango, mediador de la tregua, hacia una síntesis sobre las maras salvadoreñas como un fenómeno más complejo (Entrevista, San Salvador, 31.03.14):

“Porque las pandillas si bien surgen como un fenómeno estrictamente juvenil, pero estamos hablando de hace 18 o 20

años, los que aún están vivos de esa generación, han madurado mucho en sentido no solamente físico, sino también emocional y políticamente [...] De alguna manera también han tenido la posibilidad de hacer una mezcla de culturas, porque también ellos son una especie de sub-cultura que integran elementos de la cultura anglosajona, de la cultura chicana y de la cultura centroamericana, entonces de alguna manera también ellos han venido creando y desarrollando una manera diferente también de ver el mundo. Todo ese tipo de cosas tú no las puedes soslayar a la hora de que los analices, porque si tú te quedas en el análisis estrecho del problema estrictamente criminológico, estás perdido, eso no te lleva a una lectura objetiva de lo que es este fenómeno”.

Por su parte, el periodista de la Sala Negra del periódico El Faro, Carlos Martínez, quien llevan ya varios años investigando a las maras, mira así el fenómeno (Entrevista, San Salvador, 17.03.14):

“Si te preguntás, por ejemplo, sobre el propósito del Cartel de Medellín: es una empresa exportadora de cocaína, punto. El día que consigás responderte así de claro sobre qué es una pandilla, ese día dejó de ser pandilla, se convirtió en una estructura de otra naturaleza”.

Las maras salvadoreñas han evolucionado de tal manera que probablemente las definiciones tradicionales sobre pandillas, pero también sobre otros grupos criminales, no son suficientes. Pero más allá de querer definir las, lo importante en este momento es mostrar la complejidad de las maras salvadoreñas, que van mucho más allá de grupos criminales o grupos juveniles al margen de la ley. En ese sentido, las maras han utilizado –consciente o inconscientemente- un mecanismo de apropiación social, por medio del cual “los grupos no políticos se transforman en actores políticos mediante el uso de sus bases organizativas e institucionales para poner en marcha campañas de movilización” (Tilly & Tarrow 2007: 34).

Por su parte, la tregua añadió una nueva dinámica, que muy probablemente esté dando pie a otra transformación en sus identidades, producto del enfrentamiento de retos comunes y el emprendimiento de acciones coordinadas que se dieron el marco de la tregua, situándolos dentro de otra de las características que establece la teoría de la contienda política sobre los actores políticos (Tilly & Tarrow, 2007).

### **2.3 Las maras son organizaciones autónomas**

Los componentes de lealtad, identidad, solidaridad, sub-cultura propia, capacidad de reproducción generacional y de negociación política, entre otros elementos que aparecen en las maras salvadoreñas, les hacen diferentes a otro tipo de organizaciones que operan en el triángulo norte, como el narcotráfico, por ejemplo, el cual funciona con estructuras jerárquicas en las que el líder se convierte en una especie de patrono. Por el contrario, en las maras la filiación y el liderazgo se ganan por otros aspectos, como la capacidad de convencimiento y atracción, así como por la antigüedad y los méritos, entendidos estos últimos como ejercicios de violencia a través de los que se gana prestigio y mayor jerarquía (Martínez, J.J., 2013). Sin embargo, esto podría estar variando en la medida que los ingresos provenientes de las extorsiones –y otros delitos- puedan generar una suerte de estratificación económica dentro de las pandillas, introduciendo un posible debilitamiento o transformación en los valores de solidaridad y lealtad, modificando los patrones con los que han construido sus liderazgos.

A pesar de ello, las maras salvadoreñas tienen una organización jerárquica propia y un liderazgo con la suficiente autonomía como para generar redes de operación conjunta con otras organizaciones criminales, sin que esto signifique que la mara esté sujeta a las decisiones de esas otras organizaciones con los que interactúan. La mara existe para sí y por sí (y en contra “del otro”, que bien puede ser la pandilla rival, como la policía o el Gobierno), y no en función de la actividad criminal de grupos de otra naturaleza (Martínez, J.J., 2013).

## 2.4 Los homicidios como mecanismos de presión

La alta tasa de homicidios afecta directamente sobre la sensación de inseguridad de buena parte de las y los salvadoreños, así como en su percepción sobre el desempeño de las instituciones de seguridad pública y la gestión presidencial. En ese sentido, es de suma importancia analizar el aumento en los homicidios que se registró durante y después de la tregua, ya que es muy probable que las maras estén utilizando las alzas y descensos de homicidios como un mecanismo de presión. Algo que incluso ya es reconocido abiertamente por las mismas autoridades de seguridad pública.

**Tabla II**  
**Fluctuación de Homicidios previo, durante y post Tregua**

ETAPAS	INICIO DE TREGUA						DEBILITAMIENTO DE LA TREGUA						CIERRE DEFINITIVO				
<b>Fecha y Evento de quiebre</b>	Marzo 2012: Traslado de líderes pandilleros.						Mayo 2013: Destitución del General Munguía Payes.						Enero-Febrero 2015: Regreso al penal de Zacatecoluca.				
<b>Hechos</b>	Traslado de una treintena de los principales líderes pandilleros de la cárcel de máxima seguridad de Zacatecoluca hacia centros penitenciarios de menor seguridad.						Destitución del General Munguía Payés como Ministro de Justicia y Seguridad Pública. Ricardo Perdomo, nuevo Ministro, se distancia y actúa contra la tregua.						El presidente Sánchez Cerén acepta participación del Gobierno anterior en la Tregua, lo evalúa como error y envía de regreso al penal de Zacatecoluca a los líderes trasladados en 2012.				
<b>Fluctuación de Homicidios</b>	2012						2013						2015				
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Ene	Feb	Mar	Abr	May
	413	404	255	157	173	167	143	174	186	253	245	245	336	304	484	417	635

Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Nacional Civil, Instituto de Medicina Legal y El Faro

A fin de determinar si se trata de homicidios que tienen como objetivo ejercer presión sobre el gobierno o de homicidios producto de la cadena de venganzas de la lucha entre maras, Francisco Bertrand, un ex funcionario de seguridad pública durante los gobiernos de ARENA, sostiene que el tipo de víctima y las formas en que se comete el homicidio deben ser examinados cuidadosamente. Galindo agrega que cuando los homicidios ocurren sobre policías o militares, la posibilidad de que se trate de mecanismos de presión o advertencias es mayor. En ese sentido, el contexto en el que dichos homicidios se llevan a cabo es fundamental para determinar si implica o no un mecanismo de presión indirecta, o incluso, si se trata de acciones claras y abiertas de presión (Entrevista, San Salvador, 05/04/14).

## 2.5 Influencia en las campañas electorales locales y nacionales

Diversos autores coinciden en que las pandillas ya eran un actor a tomar en cuenta por parte de los partidos políticos en el desarrollo de sus campañas en las municipalidades antes de la tregua. Ningún candidato a Alcalde o Diputado podía realizar su campaña en ciertas comunidades sin por lo menos solicitar permiso al liderazgo pandilleril. Sin embargo, durante la campaña presidencial de 2014 las maras mostraron un aumento de su influencia en el proceso electoral a nivel nacional y sobre los principales partidos políticos.

Durante la primera vuelta, el candidato del partido ARENA, Norman Quijano, enfocó su campaña en la lucha contra las maras, usando un discurso de corte manodurista, aunque sin esbozar ese término exacto, pues éste ya había sido derrotado políticamente antes de 2009. Los resultados de esa primera vuelta no fueron favorables para ARENA y se rumoró la posibilidad que líderes pandilleros dieron línea a sus miembros para votar y pedir que en las comunidades se votara contra al partido ARENA. Lo cierto es que los resultados en esa primera vuelta fueron apabullantemente desfavorables a ARENA, por lo que para la segunda vuelta, la campaña de Norman Quijano fue completamente diferente: hizo hincapié en la necesidad de la inclusión y la inversión en las comunidades, y a través de los medios de comunicación manifestó que estaba dispuesto a invertir en proyectos para aquellos que estaban dispuestos a dejar la vida criminal.

Luego se conoció que el equipo de campaña de Norman Quijano mandó mensajes a los líderes de las maras a través de un miembro del equipo mediador de la tregua, Paolo Lüers. Éste confirmó esta versión en la entrevista que concedió para esta investigación y en una entrevista que dio al periódico El Faro, sin que ningún líder de ARENA haya desmentido hasta el momento tal versión.

“En la primera vuelta, básicamente, orientaron el voto contra ARENA, que era lógico, porque ARENA les estaba declarando

la guerra y lo estabas viendo todos los días en televisión”. (Entrevista, San Salvador, 26/03/14).

“Ellos [maras] estaban dispuestos a anular la campaña que afectaba a ARENA si veían algo, una señal a cambio proveniente del partido. Los *spots* de publicidad que salieron dos semanas después del 2 de febrero [fecha en que se dio la primera vuelta] era parte de lo que las pandillas querían ver, sin eso habría sido imposible [el cambio de actitud de las maras]”. (Labrador, 2014).

Otra forma de influir en la campaña se hizo evidente cuando las maras se comprometieron a mantener el orden y la paz durante el proceso electoral a través de su décimo sexto comunicado conjunto, publicado el 9 de enero de 2014, donde expresaron a la población su sentir ante las elecciones:

“Reafirmamos nuestro compromiso de contribuir a que la campaña electoral en curso, que tendrá su punto culminante el 2 de febrero de 2014, se desarrolle en un ambiente respetuoso y tranquilo” (Valencia, 2014).

Estos ejemplos muestran cómo las pandillas no sólo influyen en el discurso de los candidatos en las elecciones (locales y nacionales), sino que también pueden garantizar algún tipo de “seguridad” durante la realización de las elecciones. Esto muestra una característica típica de los grupos de presión de acuerdo con Moodie y Studdert, quienes reconocen que los grupos de presión tratan de influir en las decisiones gubernamentales, pero no buscan el poder a través de las instituciones formales de gobierno (1975: 111).

Los vídeos sobre las negociaciones entre políticos de ambos partidos mayoritarios y líderes pandilleriles negociando su apoyo en la campaña, terminaron certificando el hecho de que las maras han comenzado a asumir un juego de presión en tiempos electorales, ya no sólo en

las localidades sino que también a nivel nacional. Para los partidos políticos, sobre todo los mayoritarios, las maras ya pueden ser una piedra de tropiezo respecto a sus objetivos electorales, y los líderes pandilleros parecen estar cada vez más conscientes de esto, así como más dispuestos a utilizarlo en su favor.

## **2.6 Acciones coordinadas: establecimiento de alianzas en el marco de la tregua**

Las maras no sólo han influido en los partidos y el gobierno, sino también en otras organizaciones. Como ejemplo, aquella que, de diferentes maneras, apoyaron y, a veces, defendieron la tregua o proceso de pacificación. Involucrar a terceros, como las iglesias católicas y evangélicas y la OEA, así como la creación de la Fundación Humanitaria (con el apoyo de empresarios salvadoreños y organizaciones internacionales) mostraron cierta capacidad de las maras para tender puentes con otras organizaciones de la sociedad.

Uno de sus principales interlocutores fue Monseñor Fabio Colindres, alto jerarca de la Iglesia Católica, quien además fue miembro clave del equipo de negociación de la tregua. Entre las organizaciones internacionales, Allan Blackwell, representante de la OEA en El Salvador, brindó apoyo institucional al Proyecto Municipios Libre de Violencia y fue una voz activa en favor del proceso de pacificación. Incluso el mismo Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, participó en una ceremonia de entrega de armas por parte de las maras, como parte del proyecto Municipios Libres de Violencia<sup>30</sup>.

A esa construcción de alianzas de las maras se le puede definir como un mecanismo de acción coordinada, característico en las contenciones políticas. La acción coordinada es un mecanismo donde “dos o más actores se comprometen en la señalización mutua y la creación en paralelo de demandas sobre el mismo objeto” (Tilly & Tarrow, 2007: 31).

---

<sup>30</sup> Ver noticia sobre el apoyo del Secretario General de la OEA a la tregua <http://www.reuters.com/article/2013/07/26/us-elsalvador-violence-idUSBRE96P03X20130726>

## **2.7 Construcción de discurso común en el marco de la tregua**

En el marco de la tregua, los líderes de las maras sostuvieron un sólido discurso común por más de dos años. Ellos realizaron veinte declaraciones públicas en conjunto y mantuvieron un sólo discurso hasta abril de 2014. En contraposición, la administración Funes tuvo tres funcionarios diferentes al frente de la cartera de Seguridad Pública, cada uno de ellos no sólo con diferentes acciones y discursos, sino también contradictorios con su antecesor. Los líderes de las principales maras se pronunciaron conjuntamente durante un período de 2 años antes de que surgiera una fisura pública.

El discurso desarrollado durante la tregua por parte de las maras fue consistente en varios aspectos: el primero, su explicación como fenómeno, ubicándose como producto de la exclusión social y económica; segundo, por su reiteración de voluntad a continuar con la tregua; tercero, el reconocimiento de que son causantes de violencia pero que también pueden y quieren ser parte de la solución; cuarto, que necesitan oportunidades económicas y sociales para sus familiares, comunidades y *homeboys*.

Esto mostró ciertas habilidades como organizaciones para comunicar sus posturas, razonamientos y motivos a la opinión pública, así como su capacidad para generar pactos estables como bandos enemigos que son, lo que también caracteriza a los actores políticos.

## **3. Conclusiones**

### **3.1 Violencia y transformación política de las maras**

Martín-Barbero (2005) plantea –para el contexto colombiano– que hay una cuestión de fondo, irresuelta tanto en el pensamiento como en la acción, que es la muy especial relación entre política y violencia en la trama de sus memorias y de su historia. En El Salvador esa relación,

que aspiraba a transformarse luego de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, aún sigue profundamente arraigada, pues la evolución del fenómeno de las pandillas demuestra que no bastaron dichos Acuerdos para transformar la arraigada relación entre violencia y poder político en la sociedad salvadoreña.

La violencia ejercida por las maras salvadoreñas durante más de veinte años ha transformando profundamente la realidad nacional y, al mismo tiempo, las ha transformado en actores con capacidad de influir en las decisiones políticas, directa o indirectamente, a nivel local y nacional, siendo, al mismo tiempo, producto y productoras de violencia. El contexto en el que surgieron y en el que continúan coexistiendo es el que autores como Baró (1985) y Barriere (1971) reconocen como situación de violencia y, ciertamente, la respuesta de las pandillas a esta situación de violencia ha sido la incorporación de su propia violencia.

Las pandillas no surgen ni desde ni para la política y su violencia -en su origen- no tuvo fines ni motivaciones políticas, a diferencia de la violencia ejercida por las organizaciones guerrilleras de los años sesentas y setentas en el país. La violencia de las Maras salvadoreñas se fue complejizando en el tiempo hasta convertirse en algo más que sólo el establecimiento de cierto control territorial alrededor de sus identidades, y aunque al principio no tuvo la intención de acumular poder político, con el paso del tiempo logró exactamente constituirse en una especie de capital político (Hernández-Anzora, 2015). Dicha transformación no sólo se ha construido a través del uso de la violencia entre ellas, sino también a través de su relación con el Estado y de las respuestas de éste hacia el fenómeno (Cruz, 2014).

El poder acumulado por las pandillas es tal, que los actores formales del sistema político, que compiten por el poder a través de elecciones y las reglas del Estado de derecho, han entablado relaciones clandestinas con ellas a nivel de los territorios y las comunidades, pero también en el más alto nivel con sus liderazgos nacionales, bien sea para ingresar a

un determinado territorio durante las campañas electorales, para reducir los homicidios durante algún período o para llevar ciertos programas a las comunidades que éstos controlan.

Los liderazgos de las pandillas están ahora más conscientes de que su violencia les proporciona un importante poder de negociación y una creciente influencia en la sociedad. Sin embargo, esa misma violencia que les proporciona una importante capacidad de incidencia, es la que les hace carecer de legitimidad ante la opinión pública y de legalidad, como dos aspectos principales, aunque no únicos, que les impiden desarrollarse plenamente como actores políticos o, al menos, no como actores políticos democráticos en el marco de un Estado derecho. Por el contrario, la opinión pública se decanta por su denominación como terroristas, dadas la sistematicidad y gravedad de la violencia ejercida.

Sin embargo, esa capacidad de incidencia política, cada vez más consciente y deliberada, es un aspecto que no debe dejarse del lado al estudiar a las maras salvadoreñas y que debe analizarse más allá de si esta capacidad es ilegal, antiética o impopular. Se trata de ubicarla en el plano de la realidad política, es decir, de su capacidad real de incidir, para luego hacer las valoraciones legales y éticas que sean necesarias. Negar las nuevas características políticas del fenómeno desde una visión o sentimiento moral o legal, no cambiará la realidad sobre el poder e interés de incidir en el sistema político que las maras salvadoreñas ya tienen (Hernández-Anzora, 2016).

### **3.2 Irrupción de nuevos actores y contiendas políticas**

La violencia ejercida por las maras salvadoreñas durante más de veinte años ha transformando profundamente la realidad nacional y, al mismo tiempo, las ha transformado en actores con capacidad de influir en las decisiones políticas, directa o indirectamente, a nivel local y nacional. Estas transformaciones en su identidad no sólo se construyen a través del uso de la violencia entre ellas, sino también a través de su relación

con el Estado y de las respuestas de éste hacia el fenómeno (Cruz, 2014). La influencia que ejercieron durante la tregua muy probablemente profundizó su conciencia y sentido político. José Luis Sanz, periodista de El Faro, lo plantea de la siguiente forma (Entrevista, San Salvador, 25/04/14):

“Las pandillas [después de la tregua] son más conscientes de su espacio, su estilo de relaciones, su violencia y el futuro. Las pandillas no tenían eso (...) con el paso del tiempo, algunos de los líderes están adquiriendo más capacidad para calcular el impacto de sus acciones, de incorporar una visión de futuro, que no es habitual en las pandillas, y de analizar la realidad donde actúan”.

José Miguel Cruz va más allá de lo planteado por Sanz y sostiene que las maras salvadoreñas no son sólo políticamente más conscientes, sino también políticamente activas (San Salvador, 28/03/14):

“Son actores políticos porque tienen la capacidad de poder negociar con actores políticos formales, con el Estado. Su control sobre amplias zonas del territorio y su capacidad para poder obligar a las instituciones del país a sentarse con ellos y dialogar, aún en forma no reconocida públicamente, los convierte en actores políticos, porque les permiten obtener su inclusión en las políticas públicas. Otra cosas es si ellos están planeando asumir puestos de orden político o ese tipo de cosas; eso todavía es debatible, pero debido a su capacidad para influir en políticas públicas, negociar con los actores formales del Estado y otras fuerzas, las pandillas tienen esa capacidad, tienen ese poder y, por lo tanto, me parecen que son actores políticos”.

Durante la tregua y el proceso electoral presidencial de 2014 surgió evidencia empírica suficiente (vídeos de negociación, testimonios judiciales y extrajudiciales, testimonios de actores de la negociación, etc.) para sostener que mecanismos que son típicos de las contiendas

políticas se configuran claramente, como los mecanismos de acción coordinada, la certificación y la apropiación social (Tilly & Tarrow, 2007). Por otro lado, si examinamos los principales elementos teóricos sobre los grupos de presión a la luz de los hallazgos, es posible sostener que las pandillas salvadoreñas ya poseen algunos de ellos o que están en el proceso de adquisición de algunos de ellos:

- 1) Son organizaciones permanentes, con una arraigada complejidad social, con capacidad de imponer sus reglas en las comunidades donde viven
- 2) Se dedican a sus propias actividades, que son diferentes de las relacionadas a presionar a las autoridades públicas, como la extorsión y el control territorial
- 3) Influyen y presionan sobre decisiones y acciones de las autoridades públicas formales. Específicamente en relación con el Órgano Ejecutivo, en el marco de la tregua, mostraron capacidad de negociar su traslado a prisiones con menor seguridad, entre otros intercambios, como condición para la reducción del número de homicidios. También podemos ver su influencia durante la campaña presidencial de 2014, especialmente en el cambio radical del discurso del partido ARENA sobre las maras, así como en los vídeos donde dirigentes partidistas negocian su apoyo durante las elecciones
- 4) Elaboran propuestas que afectan sus intereses de grupo y de las comunidades bajo su control. Por ejemplo, las negociaciones para incluir a miembros de pandillas, sus hermanos y sus familias en proyectos como PATI, en el marco de la tregua de 2012

Por lo tanto, las maras salvadoreñas, en el contexto político actual, ya reúnen varios de los elementos necesarios para ser considerados como potenciales actores políticos, cuya naturaleza, en un primer

momento, sería la de los grupos de presión. A partir del marco teórico antes planteado, podría sostenerse que el tipo de incidencia ejercida (*performances*) por las pandillas en el sistema político, sustenta su ubicación como un grupo de presión, sin que esto niegue su veta criminal. La transformación de las pandillas salvadoreñas expuesta anteriormente reta a la academia para comprender mejor la irrupción de nuevos actores y contiendas políticas (Tilly y Tarrow, 2007), así como la posible constitución de nuevos clivajes y el probable debilitamiento de los que nutrían la polarización partidista luego de los Acuerdos de Paz (Alcántara y Rivas, 2007).

Dicha transformación política ha sido seguida por las instituciones públicas, quienes han reaccionado calificándolas, a través la jurisprudencia constitucional y el discurso gubernamental, como agrupaciones terroristas, sin embargo, la discusión e investigación académica sobre esta etiqueta es fundamental para un mejor abordaje del fenómeno; y por lo tanto, construir mejores propuestas para su abordaje desde las políticas públicas. Muy probablemente, la denominación como agrupaciones terroristas sólo responda nuevamente a un nuevo enfoque *manodurista*.

Por otra parte, actualmente se debate si El Salvador está experimentando otro tipo de guerra o conflicto armado, siendo la posición gubernamental tajante en establecer que no se trata de una guerra, a pesar que aparezcan todas las características de un conflicto armado, desde el lenguaje bélico y el discurso anti-terrorista hasta el aumento de los enfrentamientos armados de pandilleros contra efectivos militares y policiales en el territorio (Hernández-Anzora, 2016). A pesar de ello, el gobierno insiste en que no se trata de una guerra, muy probablemente porque aceptar abiertamente que se está en una nueva guerra podría traducirse como un profundo fracaso político dado la historia reciente de El Salvador.

### 3.2.1 La legitimidad y la reputación de las maras

A pesar de la aparente eficacia de la tregua en la reducción de homicidios, y teniendo en cuenta que ninguna otra medida o acción habían logrado una disminución sustancial de los homicidios en el pasado, el público mayoritariamente desconfiaba y rechazaba la tregua. En ese sentido, la reputación negativa de las maras limita fuertemente la posibilidad de que se conviertan en actores políticos legítimos para negociar (o dialogar) con los actores políticos formales, sin que esto traumatice a la opinión pública. Sin embargo, hay que tener en cuenta que un actor político no lo es debido a su reconocimiento popular, sino debido a su capacidad real para influir e interactuar en el sistema político.

### 3.2.2 Necesidad de conceptualizar

A pesar de la capacidad de las maras para contestarle territorios al Estado (Murcia, 2015), así como su capacidad de interacción y negociación con los partidos políticos y los gobiernos, entre otras características, que no dejan lugar a dudas de la dimensión política de este conflicto y de sus actores, las formas en que se ha construido esta dimensión política de las maras representan un reto para los envases conceptuales aceptados por la ciencia política.

Es de suma importancia distinguir a la pandilla como organización criminal y como actor político, es decir, revisar si las acciones de relación e influencia con los gobiernos son parte de las relaciones y redes de corrupción política que cualquier grupo criminal puede establecer con funcionarios públicos, o si se trata de acciones para presionar en un sentido que busque la persecución de objetivos que los coloquen más allá de un grupo criminal. La línea a trazar para distinguir entre el comportamiento como actor político o como grupo de crimen organizado, podría ser muy delgada, incluso a veces ininteligible, por lo que se necesita la mayor claridad conceptual posible.

Un marco conceptual apropiado es de mucha utilidad para responder mejor a preguntas como: ¿Cuál será la línea a trazar entre una acción de presión política y una acción de chantaje y/o corrupción sobre un gobierno? ¿Cuál es la diferencia entre una negociación política y un negocio que busca corromper a la autoridad pública para la consecución de los fines de la organización criminal? ¿Cuál es la diferencia entre un proceso de negociación enmarcado dentro de una contienda política y un negocio mediante prácticas de corrupción?

En la medida de lo posible, se debe tratar de dejar la menor imprecisión posible, pues de lo contrario podría caerse en la vaguedad de catalogar a casi cualquier organización criminal con vínculos con funcionarios públicos como un actor político, o de creer ingenuamente que un grupo de presión nunca establecería relaciones corruptas o ilegales con un gobierno.

### 3.2.3 Elementos para descifrar la contienda

No es menor el hecho que las negociaciones conocidas hasta el momento, que implican tanto a partidos políticos como al gobierno de Funes, se hayan dado ambas en contextos electorales. La tregua se fragua en el contexto previo a las elecciones de alcaldes y diputados de 2012, dándose los traslados de Zacatecoluca hacia penales de menor seguridad el 8 de marzo de 2012, sólo 4 días antes de la elección. Por el otro, los vídeos en los que personeros del FMLN y ARENA negocian con las pandillas tienen precisamente las elecciones presidenciales de 2014 como elemento central de negociación, al menos por parte de los partidos políticos.

Por otra parte, el cariz político de las contiendas que involucran pandillas con actores formales del Estado muy probablemente se mantengan y desarrollen a la sombra, como hasta el momento lo han sido. Los partidos políticos y el gobierno dan muestras de no estar dispuestos a aceptar que las pandillas cuentan con ciertos recursos que podrán

afectarlos y, por lo tanto, llevarlos a negociar. Pero será la cercanía con las elecciones la que nuevamente enfrente a los actores formales del Estado con esta realidad y es allí donde puedan darse nuevas negociaciones, o, al contrario, se agudice el enfrentamiento armado.

#### A. Elecciones y control territorial

El año 2017 es el año pre-electoral por excelencia, siendo crucial porque enfrentará la necesidad de trabajo proselitista de los partidos políticos con el control territorial pandilleril, ya que tanto en 2018 como en 2019 se avecinan elecciones. Ese muy probablemente sea un buen momento para analizar los repuntes de conflicto y violencia, y/o negociaciones, bien sean debajo de la mesa o públicos, para que los equipos de campaña proselitista puedan ingresar a los territorios controlados por pandillas. También será un buen termómetro para evaluar si las medidas excepcionales del Gobierno para recuperar territorios contestados por las pandillas, han logrado cierta efectividad. En caso de darse este escenario, muy probablemente la capacidad de negociación de las pandillas estará significativamente mermada. De lo contrario, las estrategias de enfrentamiento directo (de corte manodurista) habrían fracasado nuevamente en su afán de “solucionar” el problema.

En tal sentido, habrá que estar atentos a los cambios de discursos partidarios y gubernamentales respecto al problema de las pandillas, así como a las variaciones en agenda mediática sobre dicha problemática. Además deberá ponerse especial atención a posibles repuntes de violencia hacia o entre los equipos de campaña en el territorio, pero también de ataques de efectivos policiales y militares hacia pandilleros.

#### B. Elecciones y tasa de homicidios

Como ya lo mencionamos anteriormente, los tipos de presión que reconoce la literatura de ciencia política son la directa e indirecta, además de reconocer los *performances* violentos, como recursos

habituales de presión en algunos contextos. En tal sentido, las pandillas salvadoreñas muy probablemente ejercen este tipo de presión indirecta por medio del incremento o descenso en la tasa de homicidios, la cual impacta profundamente en la sensación de inseguridad de la población y en la agenda mediática, así como en la percepción de eficiencia o ineficiencia del trabajo de los cuerpos de seguridad pública y la gestión presidencial. Pero dicha presión podría comenzar a tornarse más directa, en la medida que aumentan los ataques de pandilleros hacia policías y militares, lo cual a su vez, podría responder a los ataques de las autoridades estatales hacia los pandilleros.

La tasa de homicidios además puede ser un elemento capitalizable electoralmente tanto por el partido de gobierno como por la oposición, pero también un fuerte elemento de desgaste electoral, lo cual coloca nuevamente la discusión en el plano electoral. Siendo importante estar atentos a los cambios de discurso en materia de seguridad pública, así como sus atenuaciones o énfasis en la comunicación gubernamental, previa a las elecciones. Además del discurso, debe estarse atento a las iniciativas gubernamentales relacionadas con el abordaje de las pandillas o la seguridad pública, que podrían darnos indicios de posibles negociaciones pandillas-gobierno o, al menos, de gestos de atenuación en el planteamiento de conflicto por parte del gobierno o de las pandillas.

### **3.3 El fracaso de la tregua**

El gobierno enfrentó diversas y fuertes críticas por su participación en la tregua. Muchas de esas críticas fueron debido a la falta de transparencia con que se dio la tregua, así como por la falta de una hoja de ruta para dicho proceso. Aunque el presidente Funes y su gabinete de seguridad pública nunca admitieron la negociación con las maras, el general Payés insinuó en una entrevista periodística que se trató de una estrategia diseñada desde el gobierno: “Yo soy la autoridad y no puedo sentarme con criminales para discutir temas. Sin embargo, otros pueden hacerlo

por sí mismos. Las Iglesias lo hacen todo el tiempo (...) el trabajo del Obispo [Fabio Colindres] y Raúl [Mijango] fue, vamos a decir, una pieza del rompecabezas de la estrategia “(Martínez, 2012).

Los dos negociadores de la tregua entrevistados para esta investigación, Paolo Lüers y Raúl Mijango, se mantuvieron en la versión oficial de la tregua, según la cual ésta fue una iniciativa de representantes de la sociedad civil y de la Iglesia Católica. Sin embargo, varias de sus respuestas sugieren un papel clave del ex ministro Munguía Payés, añadiendo bastante confusión sobre quién inició o promovió originalmente la tregua. En ese sentido, es importante recordar que no fue el presidente Funes quien retiró al General Munguía Payés como Ministro de Justicia y Seguridad Pública, sino una resolución de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Funes expresó públicamente su malestar y disconformidad con dicha decisión judicial. Sin embargo, designó en sustitución del General Payés a Ricardo Perdomo, quien era abiertamente contrario a la tregua.

En retrospectiva, el apoyo gubernamental para la tregua dependió del compromiso personal de algunos funcionarios, como el del general David Munguía Payés, en contraste con el compromiso del presidente Funes, que fue siempre errático. Mientras el General Payés fue ministro de Justicia y Seguridad Pública, la tasa de homicidios disminuyó sensiblemente y dicha disminución comenzó a variar sustancialmente justo después de su destitución, en mayo de 2013.

El período de gobierno de Mauricio Funes terminó el 31 de mayo de 2014 y los mediadores de la tregua nunca recuperaron las condiciones que ellos alegaban necesarias para mantener la tregua y su consecuente disminución de homicidios. Fue hasta el año 2015, bajo la presidencia del segundo gobierno efemelenista, que el presidente Sánchez Cerén aceptó la existencia de una negociación entre las maras y el gobierno anterior (del cual él fue Vicepresidente), tildándola de errónea por fortalecer las acciones criminales de las maras y afirmando tajantemente

que su gobierno no daría cabida al diálogo con las maras, iniciando una especie de nuevo *manodurismo*, ahora desde un gobierno de izquierda.

No sólo el discurso sobre el papel del gobierno durante la tregua fue confuso, sino también varias de las decisiones del presidente Funes fueron francamente contradictorias. Estas contradicciones y claroscuros en las versiones gubernamentales sobre la tregua también podrían explicar, al menos parcialmente, la poca confianza generada por la tregua ante la opinión pública. En tal sentido, todavía existe una tarea pendiente respecto a la evaluación de la tregua como acción de gobierno para abordar el tema de las pandillas, que surgió con una lógica distinta a los enfoques de solución final o mano dura de los últimos gobiernos de ARENA. Sin embargo, una evaluación de la tregua como estrategia o acción gubernamental aún es sumamente difícil ya que, desde su inicio, los funcionarios responsables de ella pretendieron distanciarse o encubrir su participación en ésta, intentando evitar los costos políticos que podría traerles dicho planteamiento, pero a su vez pretendiendo beneficiarse de los réditos que brindaba, como fue la reducción sensible de los homicidios mientras estuvo vigente.

Nunca hubo claridad sobre la existencia de un plan de mediano y largo plazo respecto a la tregua. Todo parece indicar que sobre la marcha de su implementación—dado el éxito en la reducción de homicidios— se intentó trazar un camino de mediano y largo plazo. Sin embargo, las dubitantes —y hasta esquizofrénicas— posturas del Ejecutivo, principalmente del presidente Funes respecto a la implicación del Gobierno en la tregua, hicieron que el mediano y largo plazo de esta estrategia se viera francamente minado. Por otra parte, es importante tener en cuenta al evaluar la tregua, que separemos las posibles actuaciones corruptas de algunos de sus funcionarios, las cuales pueden darse en el marco de cualquier acción política, del contenido y la lógica de la acción política, así como de sus métodos y resultados. Esto con el objetivo de no confundir las malas praxis de los funcionarios implicados en una estrategia, con las deficiencias y éxitos de la estrategia como tal.

A pesar de su improvisación, falta de transparencia y la muy probable utilización de métodos que riñen con la legalidad, la tregua dejó importantes lecciones, que para bien y para mal deben ser evaluadas no para volver a ese esquema, sino para valorar la posibilidad de una forma alternativa de abordaje del fenómeno de las pandillas, que tenga como sustentos y principales énfasis la negociación y la reinserción.

### **3.4 Esquema antiterrorista**

La administración Sánchez Cerén, como ha sido habitual en las políticas de seguridad pública, abandonó abruptamente un esquema con énfasis en la negociación y pacificación planteado erráticamente por la administración Funes, para adoptar un esquema –ya conocido- de enfrentamiento directo y encarcelamiento masivo, ahora enmarcado en un discurso que concibe a las pandillas como organizaciones terroristas. A diferencia de la indecisa e incómoda postura del presidente Funes respecto a la tregua, la postura de Sánchez Cerén respecto al nuevo esquema de choque frontal contra las pandillas ha sido meridianamente clara y decidida.

La actual lógica de enfrentamiento directo muy probablemente se encaminará hacia similares fracasos que obtuvieron las implementadas por los gobiernos de ARENA, que a la postre no solucionaron el problema, sino que terminaron complejizándolo, prologándolo y agravando su nivel de violencia, tal como lo sostienen diversos estudios, que plantean la aparición de nuevos patrones de violencia en el período post mano dura (2010-2015):

Desafortunadamente, el nuevo patrón de violencia que se ha configurado es más complejo y más dañino que el anterior en el sentido que representa un escalonamiento de la violencia y la inseguridad, una expansión de la violencia a prácticamente todo el país, un aumento significativo del número de víctimas, el apareamiento de nuevos y graves hechos de violencia y la

profundización de la confrontación armada entre el Estado y los grupos delictivos (INCIDE, 2016:17).

Por otra parte, las crecientes denuncias de violaciones a derechos humanos, así como el desgaste y desnaturalización de la PNC debido a los señalamientos cada vez más regulares de sobrepasar sus atribuciones y prestarse a acciones de maltrato y limpieza social, entre otras, son parte de las consecuencias que ya comienzan a manifestarse de esta nueva estrategia gubernamental, que está dejando saludos rojos en materia de derechos humanos y democracia, representando una afrenta a los avances pactados y logrados en ambas materias a partir de 1992.

### **3.5 Solución versus abordaje del problema**

En materia de políticas públicas es ampliamente aceptada la premisa de que las medidas aplicadas por los gobiernos dependerán de la lectura que éstos hagan de los problemas que enfrentan, pues como plantea Subirats (1994), los problemas –en políticas públicas- no existen objetivamente, sino que son definidos por los actores que intervienen en el proceso. En tal sentido, detrás de la estrategia de enfrentamiento directo implementado contra las pandillas por el presidente Sánchez Cerén, existe una lectura, un sustrato ideológico y narrativo, que establece que el problema de las pandillas puede ser “solucionado”. Dicha lógica –heredada desde los gobiernos de ARENA- sostiene que la desaparición, desarticulación o eliminación de las pandillas a través de la represión es posible y necesario.

Esta ha sido la lógica dominante desde las élites de poder -al menos desde el siglo XX- para abordar los problemas relacionados con violencia. La “solución” a los problemas de violencia ha sido la oposición de la violencia estatal. Esta lógica de solución de la violencia con la oposición de otra violencia, muy probablemente tiene una recepción y retroalimentación favorable desde una importante porción de la población con una lógica similar, tal como lo sostienen recientes

estudios sobre la percepción de la violencia y el problema de las pandillas en las audiencias salvadoreñas (Carballo, 2016).

Mientras la lectura dominante sea la de solucionar el problema, antes que la de abordarlo, es decir, el de impactarlo y transformarlo hacia formas menos violentas o no violentas, muy probablemente las respuestas que tendremos de los diferentes gobiernos, sean de izquierdas o de derechas, serán políticas con énfasis en la represión, el endurecimiento de leyes, encarcelamiento masivo, limitación y vigilancia de derechos a la libertad y privacidad de la población, militarización de la seguridad pública, entre otras medidas, que desde los años noventa se han adoptado, pero que no ha logrado “solucionar” el problema pandilleril.

En este sentido, es importante el aporte de la academia en al menos dos grandes aspectos: la investigación y análisis con sentido crítico de las respuestas gubernamentales, pero también el estudio y proposición de lógicas y perspectivas aún no ensayadas, que podrían ir más encaminadas en la lógica de abordaje del problema, de tratamiento integral, que puedan servir de fundamento para acciones y decisiones políticas alternativas a las ya ensayadas e históricamente fracasadas políticas de mano dura, que a partir de 2015 se enmarcan en un discurso antiterrorista.

## Bibliografía

Alcántara, M. y Rivas, C. (2007). *Las dimensiones de la polarización partidista en América Latina*. Política y Gobierno, XIV: 349-390.

Aguilar, J. & Carranza, M. (2008). *Las maras y pandillas como actores ilegales de la región*. Ponencia presentada en el marco del Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, San Salvador.

Arana, A. (2005). *How the Street Gangs Took Central America*. Foreign Affairs Newsletter, May-June. Recuperado de: <http://www.foreignaffairs.com/articles/60803/ana-arana/how-the-street-gangs-took-central-america>

Artiga-González, A (2007). *Gobernabilidad y Democracia en El Salvador: Bases teóricas y metodológicas para su medición*. UCA Editores. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

Baró, I. M. (1983). *Acción e ideología: psicología social desde Centroamérica*. UCA editores, San Salvador.

Baró, I. M. (1983). *Acción e ideología: psicología social desde Centroamérica*. UCA editores, San Salvador.

Barreiro, J. (1971) *Violencia política y en América latina*. Editorial Siglo XXI, México.

Carballo, W. (2016). *Perspectivas culturales de las pandillas: su influencia en la cultura popular-masiva*. En Perspectiva, Fundación Friedrich Ebert-El Salvador.

Carrizosa, A. (2002). *La negociación como herramienta de incidencia política*. Centro de Información y Recursos para el Desarrollo – CIRD, Paraguay.

Clark, C. (2009). *De la guerra civil a la paz: la historia del permanente conflicto en El Salvador*. Revista Ciencia Política, Año 2 Número 1. Universidad de El Salvador. Recuperado de: <https://www.ues.edu.sv/descargas/numero%20uno/RCP5.pdf>

Cruz, J. M. (2005). *El barrio transnacional: las maras centroamericanas como red*. San Salvador: IUDOP-UCA.

Cruz, J. M. (2013). *Dimensión política de la tregua*. Periódico digital El Faro, San Salvador. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201306/opinion/12436/?p=3&ls-art0=10>

Cruz, J. M. (2013). *La incidencia de las pandillas juveniles en la inseguridad de El Salvador*. Revista ECA, Volumen 68 Número 735. El Salvador.

Cruz, J. M. (2014). *La transformación de las maras centroamericanas*. Cuestiones de Sociología, n° 10, 2014. Recuperado de: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a1>

DeLlano, P. (2014). *“La tregua sigue, pero la paciencia de las pandillas tiene un límite (An interview with Raúl Mijango)”*. Periódico El País. [En línea] 11 de marzo. Recuperado de: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/11/actualidad/1394569439\\_827149.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/11/actualidad/1394569439_827149.html)

Duverger, M. (1975). *Introducción a la política*. Editorial Ariel, Barcelona.

Embajada de EUA en El Salvador (2013). *Comunicado de Prensa: Conclusiones de investigaciones sobre uso de fondos PATI*. [En línea] 06 de septiembre. Recuperado de: <http://es.calameo.com/read/0007303297ccb1b62811a>

Farah, D. (2012). *The Transformation of El Salvador's Gangs into Political Actors*. Center for Strategic and International Studies, Washington, DC.

Franco, C. (2008). *The MS-13 and 18th Street Gangs: Emerging Transnational Gang Threats?* Congressional Research Service, USA. Order Code RL34233. Recuperado de: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34233.pdf>

García, E. & Recinos, A. (2012). *Medicina Legal registra más homicidios y desaparecidos*. Periódico El Mundo. [En línea] 31 de mayo. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/m-legal-registra-mas-homicidios-y-desaparecidos>

Hernández-Anzora, M. (2016). *Las maras y la nueva guerra salvadoreña*. Nueva Sociedad 263, Mayo - Junio, ISSN: 0251-3552.

Hernández-Anzora, M. (2015). *Maras salvadoreñas ¿actores políticos en construcción?* Análisis No. 3/2015, ISSN: 2413-611. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador.

INCIDE-Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social (2016). *El Salvador: nuevo patrón de violencia, afectación territorial y respuesta de las comunidades (2010-2015)*. San Salvador, El Salvador.

IUDOP (2002) *Encuesta de evaluación del año 2003*. Realizada entre Noviembre-Diciembre de 2003. Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA, San Salvador. Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2003/informe102.pdf>

IUDOP (2012) *Encuesta de evaluación del año 2012*. Realizada en Noviembre de 2012. Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA, San Salvador. Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/informe131.pdf>

Instituto de Medicina Legal (2012). *Informe de probables homicidios enero-junio 2012*. San Salvador. Recuperado de: <http://www.transparencia.oj.gob.sv/Filemaster/InformacionGeneral/documentacion/c-40/2596/HOMICIDIOS%20SEMESTRAL%202012.pdf>

Martín-Barbero, J. (2005). *Paul Ricoeur, Memoria y promesa*. Pídepágina, No. 4. Recuperado de <http://www.filosofiayliteratura.org/Lindaraja/ricoeur/martinbarbero.htm>

Martínez, C. (2014). *Las dos versiones de Nelson Rauda sobre la tregua*. Periódico El Faro, sección Sala Negra. [En línea] 17 de febrero. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201402/noticias/14767/>

Martínez, C. & Sanz, J.L. (2013). *Entrevista con Raúl Mijango: “Supongo que esto quería el 70% de la población: sangre y muertos”*. Periódico El Faro, sección Nacionales. [En línea] 4 de julio. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201307/noticias/12591/>

Martínez, C. & Sanz, J.L. (2013). *Crónicas negras: el barrio roto*. Sala Negra, El Faro. Editorial Santillana, El Salvador.

Martínez, C. & Sanz, J.L. (2012). *El trabajo de monseñor Colindres y Raúl Mijango era una pieza de mi estrategia*. Periódico El Faro, sección Sala Negra. [En línea] 14 de mayo. Recuperado de: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201205/entrevistas/8541/>

Martínez, O. & Others (2012). *Government Negotiates Reduction in Homicides with Gangs (English Version)*. Periódico El Faro. [En línea] 14 de marzo. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/8061/>

Martínez, J.J. (2013). *Ver Oír Callar: en las profundidades de una pandilla salvadoreña*. Editorial AURA. San Salvador, El Salvador.

Meléndez, C. (2013). *750 pandilleros dentro del programa PATI*. La Prensa Gráfica. [En línea] 22 de julio. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/750-pandilleros-dentro-del-programa-pati>

Meynaud, J. (1978). *Los grupos de presión*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina.

Mijango, R. (2013). *Tregua entre Pandillas y/o Proceso de Paz en El Salvador*. Red Imprenta, El Salvador.

Moodie, G. & Studdert-Kennedy, G. (1975). *Opiniones, públicos y grupos de presión*. Fondo de Cultura Económica, México.

Munduate, L. & Martínez, J. (1998). *Conflicto y negociación*. Ediciones Pirámide, Madrid.

Murcia, W. (2015). *Las pandillas en El Salvador: propuestas y desafíos para la inclusión social juvenil en contextos de violencia urbana*. CEPAL.

Nohlen, D. (2008). *Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en la Ciencia Política*. Edición Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), Universitat Autònoma de Barcelona.

Labrador, G. (2014). *Quijano buscó un acuerdo con las pandillas tras perder la primera ronda*. Periódico El Faro. [En línea] 21 de abril. Recuperado de: [http://www.elfaro.net/es/201404/noticias/15264/Quijano-busc%C3%B3-un-acuerdo-con-las-pandillas-tras-perder-la-primera-ronda.htm?st-full\\_text=all&tpl=11](http://www.elfaro.net/es/201404/noticias/15264/Quijano-busc%C3%B3-un-acuerdo-con-las-pandillas-tras-perder-la-primera-ronda.htm?st-full_text=all&tpl=11)

PAHO (2013). *Saludos en las Américas: Informe del estado de la Salud en El Salvador*. [En línea] 11 de abril. Organización Panamericana de la Salud. Recuperado de: [http://www.paho.org/saludenlasamericas/index.php?id=36&option=com\\_content](http://www.paho.org/saludenlasamericas/index.php?id=36&option=com_content)

Pizarro Leongómez, E. (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Grupo Editorial Norma, Bogotá, Colombia.

PNUD (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010: Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de: [file:///C:/Users/Consultor%C3%ADa/Dropbox/IKG/Bibliograf%C3%ADa/HOMICIDIOS/ISDH\\_Americacentral\\_2009-2010.pdf](file:///C:/Users/Consultor%C3%ADa/Dropbox/IKG/Bibliograf%C3%ADa/HOMICIDIOS/ISDH_Americacentral_2009-2010.pdf)

PNUD (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

PNC (2015). *Presentación sobre la Situación del delito de homicidio y la participación de las pandillas*. Policía Nacional Civil: Centro de Inteligencia Policial. El Salvador.

Ribando, C. (2013). *Gangs in Central America*. Congressional Research Service. Washington, DC.

Román Marugán, P. (2013). *La mediación política: concepto, procesos y problemáticas*. Política y Sociedad, Vol.50 núm. 1: pp. 39-52, ISSN: 1130-8001.

Rubio, R. (2004). *Los grupos de presión*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Ruiz, M. & Vanaclocha, F. en García-Cotarelo, R. & Paniagua, J.L. (Comps. 1995). *Introducción a la Ciencia Política*. Universidad Nacional a Distancia, Madrid.

Reserve, R. (2004). *Los otros actores políticos de la campaña electoral*. Revista Realidad, Núm. 99, pp. 299-315. El Salvador.

Reserve, R. (2008). *Acciones colectivas de protesta en Centroamérica*. Revista de Estudios Centroamericanos (ECA), Vol. 63, Núm. 718, pp. 551-564. El Salvador. Recuperado de: [http://www.uca.edu.sv/publica/ued/eca-proceso/ecas\\_anter/eca/2008/718/6-art1-eca-718.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/ued/eca-proceso/ecas_anter/eca/2008/718/6-art1-eca-718.pdf)

REUTERS (2013). *Organization of America States backs fragile El Salvador gang truce*. Recuperado de: <http://www.reuters.com/article/2013/07/26/us-elsalvador-violence-idUSBRE96P03X20130726>

Sabucedo, J. M., Barreto, I., Borja, H., de la Corte, L., & Durán, M. (2006). *Legitimación de la violencia y contexto: análisis textual del discurso de las FARC-EP*. Estudios de Psicología, 27(3), 279-291.

Santacruz, M. L. y Concha-Eastman, A. (2001). *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. San Salvador: IUDOP-UCA/OPS.

Santos, J. (2013). *EUA cortará fondos para PATI en seis municipios*. La Prensa Gráfica. [En línea] 07 de septiembre. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/2013/09/07/eua-cortara-fondos-para-pati-en-seis-municipios?feed=Portada>

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2015). *Sentencia de inconstitucionalidad REF 22-2007/42-2007/89-2007/96-2007* San Salvador, El Salvador.

Sartori, G. (2010). *Elementos de teoría política: ideología*. Alianza Editorial, Madrid, España.

Smutt, M. & Miranda, J. (1998). *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. UNICEF– FLACSO Programa El Salvador.

Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España.

Tilly, C. & Tarrow, S. (2007) *Contentious politics*. Oxford University Press. NY, USA.

Valencia, R. (2014). *Recopilación de Comunicados Conjuntos de los Voceros de las Pandillas*. Blog Crónicas Guanacas. Recuperado de: <http://cronicasguanacas.blogspot.com/2014/01/decimosexto-comunicado-de-las-pandillas.html>

Valencia, R. (2014). *Mara*. El Faro, sección Sala Negra. [En línea] 10 de agosto. Recuperado de: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201408/bitacora/15803>

Verdú, P.L. (1971). *Principios de Ciencia Política*. Editoriales Tecnos, Madrid.

Villalobos, J. (2013). *Tregua de maras, la revolución “lumpen”*. Periódico El País, Sección Tribuna. Madrid, España. Available from: [http://elpais.com/elpais/2013/06/13/opinion/1371120944\\_177354.html](http://elpais.com/elpais/2013/06/13/opinion/1371120944_177354.html)

Volkov, V. (2002). *Violent Entrepreneurs. The use of force in the making of Russian Capitalism*. Cornell University Press. USA.

Wolf, S. (2017). *Mano Dura: The Politics of Gang Control in El Salvador*. Austin: University of Texas Press.

Wolf, S. (2012). *Creating Folk Devils: Street Gang Representations in El Salvador's Print Media*. Journal of Human Security, 8(2), 36.

## **La mara y la fe: la desistencia pandilleril a través de la religión**

**Carlos Iván Orellana**

- *El objetivo del artículo es desarrollar una discusión académica sobre la posibilidad de abandono o desistencia de la pandilla a través de la religión. La argumentación se basa en una investigación documental a la que se adhieren reflexiones críticas sobre el proceso de desistencia en condiciones sociomateriales inhóspitas como las de El Salvador. La desistencia pandilleril conlleva el cese completo de actividades delictivas derivadas de la pertenencia a la pandilla. Pero este proceso de ruptura con una trayectoria biográfica delincuenciales responde a la presencia de un cúmulo de condiciones ideales. Entre ellas destaca el avance del ciclo vital del miembro de pandilla hasta alcanzar cierta madurez así como la disponibilidad oportuna de condiciones de integración social alternativas a la pandilla, como sería disponer de un empleo. Sin embargo, mientras la pandilla no admite la deserción de sus miembros, El Salvador no ofrece condiciones favorables para la reinserción social de jóvenes pandilleros.*
  
- *La discusión teórica general sobre la desistencia da paso a la de la religión como factor específico de desistencia en el medio salvadoreño. Los estudios nacionales sobre pandillas desarrollados en las últimas dos décadas indican un giro radical hacia la confesión religiosa evangélica entre los miembros de las pandillas, como reflejo de mutaciones más amplias de la religión en el país. Se propone un modelo teórico que intenta explicar el proceso de desistencia pandilleril a través de la religión evangélica. Este asume el trasfondo social de una cultura religiosa y la hegemonía de la religión evangélica. La vigencia de una narrativa religiosa de bondad, primero, contribuiría a enfrentar a la sociedad con la pandilla y sus miembros más jóvenes identificados con la misma.*

*Luego, con la llegada de la madurez propia de la vida adulta y la vigencia de una narrativa religiosa de redención compartida por buena parte de la sociedad, el miembro de pandilla cambia la pertenencia pandilleril por la religiosa, cuestión que establece condiciones favorables para la desistencia de la pandilla.*

- *El artículo concluye que la religión evangélica en El Salvador actual constituye una condición necesaria pero insuficiente para propiciar la desistencia pandilleril. Entre otras cosas, porque la pandilla mantiene prerrogativas de vigilancia sobre cualquier forma de alejamiento de sus miembros, porque la desistencia responde a un proceso individual y no colectivo, y porque la religión conforma un factor único de desistencia cuyo posible éxito requiere el acoplamiento afortunado de varias condiciones propicias que actualmente el país es incapaz de ofrecer.*

## **1. Características y condicionantes de la desistencia pandilleril en una sociedad inhóspita**

El objetivo principal de este trabajo es reflexionar sobre la religión como vía de desistencia pandilleril. El escrito se divide en cuatro partes: la primera expone pormenores teóricos y apuntes críticos sobre la desistencia pandilleril en un país como El Salvador. En segundo lugar, se revisan estudios locales que permiten identificar la afiliación religiosa de los miembros de pandillas y el influjo de aquella sobre su vida pandilleril. Luego se propone un modelo sociopsicológico que explicaría por qué y cómo la religión evangélica en específico es la que se presenta para los jóvenes pandilleros como una salida posible de la pandilla. Por último, se exponen unas reflexiones finales sobre la viabilidad de la religión como factor de desistencia pandilleril.

Desistencia o desistimiento (*desistence*, en inglés) constituye un anglicismo que la criminología emplea para referirse al cese permanente del involucramiento individual en actividades delictivas, que se produce con o sin la intervención del sistema de justicia (Farral y Calverley, 2006; Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2013). La comprensión académica de las razones que llevan a un delincuente a desistir de sus actividades incluye discusiones sobre aspectos como los factores posibilitadores, las modalidades y las consecuencias de cortar con una trayectoria criminal. Su aplicación al mundo pandilleril y al abandono del mismo por parte de sus miembros sigue una lógica similar.

Ha sido establecido que contar con un trabajo, lograr relaciones de pareja estables y de calidad, la paternidad, el alejamiento de grupos y/o lugares asociados con las actividades delictivas, contar con la intención de alejarse de la vida pandilleril o acusar el impacto del sistema de justicia (e.g., encarcelamiento) son factores que propenden al abandono de la pandilla (Farral y Calverley, 2006). Según Pyrooz y Decker (2011), la desistencia pandilleril constituye un juego de

motivaciones, métodos y de lazos entre la pandilla y sus miembros. Es decir, de disposiciones subjetivas como la desidentificación con el grupo propiciada por circunstancias expulsoras (e.g., desilusión) o extractoras (e.g., familia); de las formas que puede adoptar la salida: abruptas, graduales, hostiles, entre otras (Carson, Peterson y Esbesen, 2013); y de los vínculos emocionales y relacionales que pueden persistir o romperse con las consecuencias que conllevan los reacomodos de tales lazos (e.g., estigmatización social, represalias).

Salir de la pandilla, por tanto, parece responder, a un proceso acumulativo de condiciones alternativas favorables. A este respecto, se vuelve necesario considerar *la maduración psicosocial de sus miembros y la contextualización del fenómeno*. En otras palabras, el actor social y su circunstancia sociomaterial concreta. La posibilidad de que el peso autónomo o combinado de determinadas circunstancias propicien la salida de la pandilla parece acoplarse, eventualmente, al proceso de complejización biopsicosocial que ocurre en la persona conforme transcurre su vida en relación con su circunstancia vital específica. Se trata del abandono de la adolescencia hasta que se hace presente la madurez esperable en la vida adulta. Se sabe que el ingreso a las pandillas ocurre mayoritariamente en la adolescencia. Un momento del ciclo vital donde cobran especial protagonismo cuestiones como la pertenencia grupal y la búsqueda de la propia identidad. De manera fundamental, a propósito de las pandillas, es un momento donde además existen creencias en la invulnerabilidad personal, se relativizan consecuencias futuras y donde asumir riesgos constituye un mecanismo adaptativo que otorga estatus y congraciamiento con el grupo (Ellis et al., 2012; Papalia y Feldman, 2012). Sin embargo, el individuo crece<sup>31</sup>. La temeridad y el peso de la camaradería propia de la adolescencia van cediendo ante los requerimientos evolutivos y de estabilidad adulta (hijos, empleo, etc.), en este caso, mediados de manera importante por

---

31 En el estudio de Santacruz y Cruz (2001) ya se identificaban razones “emocivas” e interpretaciones filiales de la pandilla entre pandilleros jóvenes. También el peso de la madurez en pandilleros más experimentados como un factor asociado a “calmarse”, es decir, a cesar o disminuir actividades propias de la vida pandilleril (e.g., consumo de drogas). Sin embargo, “calmarse” nunca ha sido sinónimo de abandonar la pandilla en El Salvador.

peculiaridades de la vida pandilleril: el desgaste inherente a una forma de vida marcada por la violencia, el posible reconocimiento de los daños causados a propios y a extraños, los posibles perjuicios sufridos o la ausencia de perspectivas de vida promisorias (Densley, 2013).

Por su parte, la contextualización del fenómeno pandilleril se refiere a la consideración de la realidad de sentido en que la desistencia puede llegar a tener lugar o verse truncada. Una constatación básica, siguiendo esta línea de análisis, es que el grueso de la literatura sobre desistencia pandilleril disponible proviene y retrata realidades muy diferentes a las de El Salvador: contextos norteamericano o británico<sup>32</sup>, jóvenes escolarizados, sistemas de justicia y de reinserción más efectivos, exclusión social en un país desarrollado, mayores recursos, políticas públicas, etc. Aunque no es posible afirmar que todo esto se traduzca mecánicamente en historias de desistencia exitosas, sin duda debe llevar a considerar, por contraste, el camino accidentado que le toca seguir a cualquier proceso de abandono de la pandilla en El Salvador. Asimismo, lleva a considerar la heterogeneidad que existe en y entre las pandillas salvadoreñas, su profunda inmersión en un mundo violento, su progresiva sofisticación y sus recientes fraccionamientos, la intrincada red de allegados que las circundan así como que existen mujeres entre sus filas que suelen ser obviadas en los análisis sobre el fenómeno (Cruz, 2010; Santacruz y Ranum, 2010).

Según Orellana (2016), El Salvador puede ser comprendido como una sociedad inhóspita. Dicho de otra forma, como una sociedad cuyas facetas estructurales (economía, política, relaciones cotidianas, etc.) comprometen el bienestar y hasta la supervivencia de la mayoría de sus miembros. Son sociedades donde “en términos relacionales, predomina la violencia y la hostilidad; en términos institucionales y normativos, la laxitud, la debilidad y la desprotección; en materia socioeconómica

---

32 Las diferencias entre los contextos de violencia de El Salvador, Estados Unidos y Reino Unido pueden entrecruzarse considerando que, según la UNODC (2014), la tasa de homicidios en El Salvador con respecto al país norteamericano en 2012 o el empleo de armas de fuego para cometer homicidios en el país con respecto a Reino Unido en 2011 fue de unas 10 veces más alta en cada caso.

son desiguales, mientras que culturalmente son retrógradas” (p. 72). Un marco social como el descrito somete el ciclo vital de la mayoría de sus miembros a condiciones hostiles y a cursos de avance adversos. Tres aspectos generales marcarían a la sociedad salvadoreña en tanto que sociedad inhóspita: procesos de adultización prematura en la niñez y la juventud (e.g., trabajo infantil), improbabilidad de biografías estables (e.g., deserción del sistema educativo) y vejez precaria (e.g., trabajo a perpetuidad, indigencia).

Si el panorama anterior es cierto para buena parte de la niñez y la juventud salvadoreñas (ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2013), lo es más para aquellas que terminan integrando las pandillas, a cuya extracción obrero-marginal –y debido a ella– se añaden las revoluciones que imprime la vida criminal pandilleril. Mientras la tercera faceta de la sociedad inhóspita es una posibilidad sujeta a la excepcional fortuna del miembro de pandilla que alcance la vejez, los procesos de adultización y las trayectorias biográficas inestables conforman aspectos consustanciales a la vida de los jóvenes pandilleros. Mayoritariamente, los miembros de las pandillas proceden de sectores sociales excluidos; han abandonado el sistema educativo y cuentan con niveles bajos de escolaridad; están desempleados; provienen de hogares marcados por relaciones familiares conflictivas y hasta violentas; incurren en policonsumo de sustancias; han estado recluidos en centros de menores o en la cárcel; ejercen violencia y la sufren de parte de actores sociales diversos (Cruz, 2005; Cruz y Portillo, 1998; Cruz, Rosen, Amaya y Vorobyeva, 2017; Santacruz y Concha-Eastman, 2001).

Dicho de otra manera, el carácter inhóspito de la sociedad salvadoreña se manifiesta de forma amplificada y crónica en las pandillas. Los factores asociados a la desistencia pandilleril que han sido señalados como el papel de la maduración psicosocial que en conjunto pueden propiciar la salida de los jóvenes de las pandillas, en circunstancias como las descritas, las más de las veces se ven comprometidos. El país

como la pandilla misma, tienden a clausurar las condiciones para que la suerte de sus miembros no se convierta en destino inexorable en la forma de precariedad vital, carrera criminal, cárcel perpetua o muerte prematura. Ante realidades como estas es que, según Densley (2013), las organizaciones religiosas aparecen como alternativas a la pandilla al ofrecer protección, identidad, pertenencia y hasta militancia. También, a veces, el abandono honorable de la pandilla. No obstante, luego de una prolongada trayectoria criminal, y ante condiciones adversas inamovibles, ni siquiera la religión puede garantizar mantener una vida ajena a las ganancias de una economía criminal o a la presencia totalizante de la pandilla.

## **2. La religión en los estudios nacionales sobre pandillas**

La presente revisión de estudios nacionales sobre pandillas se ha enfocado exclusivamente en las opiniones de sus miembros en relación a su confesión religiosa declarada y en la identificación de la religión como vía de desvinculación de las actividades de la pandilla. No se ignora que la religión y la vida criminal y pandilleril cuentan con expresiones e imbricaciones religiosas más complejas (i.e., rituales, estética) pero las mismas escapan del alcance de estas reflexiones.

Entrando en materia, una de las investigaciones seminales sobre pandillas desarrollada en 1996 (Cruz y Portillo, 1998), muestra aspectos relevantes sobre la afiliación religiosa de sus miembros. En esta oportunidad fueron encuestados 1,025 integrantes de pandillas, ocho de cada 10 hombres, quienes declararon mayoritariamente (69%) no ser practicante de religión alguna, 18% se adscribió al catolicismo y 12.1% se declaró evangélico (el marginal 1% restante remitió a otras religiones). Menos del 2% de la muestra expresó tener la necesidad de buscar a Dios. No obstante lo anterior, el estudio consigna que la mayoría de los jóvenes declaraba ser creyente, por lo que su distancia de las religiones oficiales se interpretó entonces como un reflejo de la desconfianza hacia las instituciones sociales. En este estudio la religión

no aparece como alternativa de desistencia pandilleril pero sí lo hacen aspectos de integración social relevantes para el proceso (trabajo, familia, estudio, aspirar a “ser alguien” en la vida, no ser discriminado).

El estudio de Santacruz y Concha-Eastman (2001) también se desarrolló a través del método de encuestas y contó con una muestra de 938 jóvenes pandilleros (nuevamente 80% hombres). Se replican tendencias del estudio recién revisado: 82% dijo no pertenecer a religión alguna, 12.3% expresó ser católico y 5.7% afirmó pertenecer a otra religión, especialmente cristiana evangélica. Con base en datos de ese estudio, Carranza (2004) analizó facetas del carácter “activo” y “calmado” de los pandilleros participantes en relación con su adscripción religiosa. Encontró que la mayoría de pandilleros activos (86.6%) decían no practicar religión alguna mientras que, si se trataba de un pandillero calmado, casi seis de cada 10 manifestaba practicar alguna confesión religiosa (59.8%: 36.8% evangélica y 23% católica). Asimismo, pertenecer a la religión cristiana evangélica (y no consumir alcohol ni drogas) se encontró estadísticamente asociado con la tendencia a no usar armas de fuego en el caso de miembros calmados.

Por su parte, el estudio de Santacruz y Ranum (2010) fue desarrollado con metodología cualitativa y participaron mujeres pandilleras activas y calmadas capturadas por el sistema de justicia. Aquí se consigna que, en el marco de imaginar expectativas de futuro, junto con la esperanza de tener un negocio y “salir adelante con los hijos”, la religión cumple con una función de consuelo tras las rejas. También su aceptación se considera como una muestra fehaciente, para cada cual y para la pandilla, del cambio o la redención personal que se está experimentando. Cabe señalar que este estudio constató durante su desarrollo la presencia constante de grupos cristianos evangélicos en los centros penales.

Finalmente, el estudio reciente de Cruz et al., (2017) destaca en esta revisión por haber explorado específicamente facetas de la religiosidad de los miembros de las pandillas y la desistencia pandilleril. El estudio

incluyó entrevistas a expertos en el tema y además fueron encuestados 1,196 pandilleros. La mayoría de la muestra está compuesta por hombres adultos jóvenes (90.1%) que al momento de la entrevista se encontraban recluidos en alguna prisión, cárcel policial o que participaban en algún programa de rehabilitación. El 75,2% de los miembros de las pandillas entrevistados afirmó ser religioso mientras la restante cuarta parte de la muestra (24.8%) dijo carecer de religión. De la proporción que dijo pertenecer a alguna confesión de fe, el 54.9% se definió como evangélico y 17.6% como católico (otras denominaciones religiosas aparecen de forma marginal, 2.7%). La religiosidad, entendida como la asistencia frecuente a ritos religiosos, es igualmente más alta en quienes se consideran evangélicos, y esta religión es también más frecuente en pandilleros con antigüedad (64.1%) que en pandilleros activos (40.6%). En general, el 95.3% de los jóvenes pandilleros indicó que su relación con Dios era muy importante.

En cuanto a la religión como factor de desistencia pandilleril, Cruz et al. (2017) ofrecen información interesante y coherente con reflexiones previas. La falta de afiliación religiosa, sumada a contar con menos de 18 años, no tener hijos y pertenecer a pandillas periféricas (i.e., ni la MS-13 ni pandillas de la Calle 18) lleva a atribuir mayor importancia a la vida pandillera. En cambio, quienes dijeron pertenecer a iglesias evangélicas tienden a valorar menos la vida en la pandilla en comparación con miembros de pandillas católicos y en particular con respecto a quienes dijeron no tener religión. Asimismo, las variables asociadas con las intenciones de pandilleros activos de desistir de la pandilla resultaron ser una pertenencia prolongada a la pandilla, haber sufrido un arresto a una “edad avanzada”, contar con un trabajo informal, no pertenecer a la MS-13 y quienes se autodenominan como evangélicos. Otras variables que por separado se ven asociadas a querer abandonar la pandilla fueron contar mayor edad y ostentar alguna posición de liderazgo al interior de la pandilla.

Al peso de la religión para modular la importancia que se le otorga a la pandilla, hay que sumar la confianza que, ahora sí, se deposita en la iglesia como institución social, y en particular, en las iglesias evangélicas. Según Cruz et al. (2017), los miembros de pandillas consideran que dejar la pandilla requiere voluntad y ésta puede surgir de la experiencia religiosa personal. Asimismo, la mitad de los participantes en el estudio consideró que los programas de rehabilitación y las oenegés o las iglesias son, respectivamente, las mejores opciones y los mejores actores para encausar el abandono de la vida pandilleril. Casi el 92% de los participantes sostuvo que formar parte de una iglesia puede llevar a “calmar” a los pandilleros y a propiciar que dejen la pandilla.

### **3. La religión (Evangélica) como salida de la pandilla: un modelo explicativo**

La revisión de los estudios anteriores ha expuesto valoraciones de miembros de pandillas sobre la religión pero también particularidades de la misma en cuanto fenómeno social. Entre las dos décadas que separan los estudios de Cruz y Portillo (1998) y el de Cruz et al. (2017) destaca el enraizamiento de la religión en la vida de los jóvenes pandilleros. Lo más llamativo es el giro radical de los miembros de pandillas hacia la religión evangélica y la importancia que ahora atribuyen a Dios en sus vidas. No se pierde de vista que las peculiaridades de las muestras de los estudios posteriores al manodurismo (e.g., Santacruz y Ranum, 2010), en los que suelen participar una buena proporción de miembros de pandillas encarcelados, calmados o más experimentados (i.e, altos rangos, escarmentados de la vida pandilleril, etc.), explican mucho de estos cambios actitudinales hacia la religión. Pero, de fondo, lo que las posturas de los integrantes de estos grupos reflejan son las tendencias de cambio en las confesiones religiosas que se han producido en El Salvador y en buena parte de Latinoamérica en las últimas décadas. Lo que el Pew Research Center (2014) refiere como cambios en la “identidad religiosa” del continente.

Aproximarse a una explicación teórica de la desistencia pandilleril a través de la religión pasa por identificar paralelismos entre la religiosidad de los integrantes de las pandillas y de la “no-pandilla”, es decir, la mayoría del resto de la sociedad salvadoreña. Este paralelismo parte de comprender metafóricamente a la pandilla como un “país a escala”, lo que sugiere que, en realidad, la pandilla y sus miembros, guardan muchas más semejanzas con el resto de la sociedad salvadoreña de lo que a ésta última le gustaría aceptar. Dos supuestos guían el análisis: primero, que las pandillas son partícipes de las dinámicas de socialización religiosa y de las mutaciones que ha experimentado con los años la membresía religiosa en el país. Segundo, que la pandilla, en tanto que microcosmos convulso donde mucho de esa sociedad inhóspita que es El Salvador se recrea, reedita tales dinámicas de cambio en la afiliación religiosa de forma peculiar. Dicha peculiaridad sería un fruto complejo de la violencia de la vida pandilleril y los reacomodos actuales de las mismas agrupaciones (e.g., fragmentaciones), de la penetración cultural y la capacidad de convocatoria social de la religión evangélica, y de la posibilidad atribuida –y a veces corroborada– de que está última constituya una vía de salida real de la pandilla.

Encuestas sobre religión constatan que hoy, alrededor del 50% de salvadoreños se declara católico, 40% dice ser evangélico y 10% dice estar afiliado a otras confesiones de fe o a ninguna (Instituto Universitario de Opinión Pública [IUDOP], 2009; Pew Research Center, 2014). En la actualidad se asiste al declive histórico que viene acusando el catolicismo en el país como al incremento paralelo de la afiliación a confesiones evangélicas: mientras los católicos se han reducido en un 43% desde 1970, casi 40% de quienes dicen ser evangélicos hoy afirma que fue criado como católico. El abandono del catolicismo encuentra como razones principales la búsqueda de una conexión personal con Dios, el disfrute del nuevo culto, la necesidad de más moralidad, percibir que la nueva iglesia ayuda más a sus miembros y el acercamiento de la nueva iglesia. Quienes se declaran evangélicos, a su vez, aducen un “compromiso religioso” más estricto que los católicos, es decir, rezan

a diario, asisten a servicios religiosos semanalmente y conceden una mayor importancia a la religión en su vida (Pew Research Center, 2014).

Es posible identificar semejanzas entre las opiniones de los salvadoreños sobre su adhesión a la religión evangélica y las de los miembros de pandillas recogidas en el estudio de Cruz et al. (2017). Además de la gran importancia que ahora los miembros de pandillas dicen conceder a Dios en sus vidas, cabe añadir que también nueve de cada 10 de ellos indicó que igualmente eran muy importantes aspectos como vivir en paz, los hijos, los consejos maternos, la relación con Dios, contar con una carrera o un trabajo, evitar problemas con las autoridades, graduarse de la universidad o lograr una buena relación familiar. Este es un perfil tan conservador como cargado de aspiraciones vitales reconocibles en el resto de la sociedad salvadoreña, especialmente en los jóvenes<sup>33</sup>. En consonancia con tales visiones y con el afán de búsqueda de más “moralidad” o de un “compromiso” religioso “más estricto”, el estudio en cuestión también sugiere que existe cierto imperativo por parte de las pandillas para decantarse por la religión evangélica y no por otra. Al parecer la pandilla vigila y demanda de sus miembros tanto abrazar específicamente la religión evangélica como “honestidad” en su decisión y su comportamiento futuro.

Por último, como muestran las encuestas del IUDOP (2009) y del Pew Research Center (2014), los miembros de pandillas, al igual que el resto de salvadoreños (y buena parte de latinoamericanos también, ver Mallimaci y Giménez Béliveau, 2007) cumplen con costumbres religiosas (rezar, acudir a misa) de forma opcional y variable (pero siempre en mayor medida si se pertenece a la religión evangélica). La

---

<sup>33</sup> Aspiraciones que, por cierto, las más de las veces se ven frustradas. Según Cruz et al. (2017, p. 21), el 31% de los encuestados expresó que le gustaría ser dueño de un negocio y un 11% de ellos sería médico o abogado de tener la oportunidad. Pero expectativas como estas, careciendo de preparación, experiencia y posibilidades reales solo probarían “la desconexión entre las aspiraciones laborales de los jóvenes y las oportunidades que tienen a su disposición. Las expectativas no cumplidas llevan a muchos a recurrir a las pandillas como una fuente alternativa de ingresos”. En el país, los jóvenes en riesgo de ingresar a pandillas que logran sortear tal posibilidad como los que no tienen riesgo alguno de ingresar a una tampoco se libran de dicho quiebre entre aspiraciones personales y oportunidades laborales (ver Orellana, 2016; PNUD, 2013).

práctica religiosa contemporánea funcionaría desde un punto de vista sociológico como una puerta giratoria: las personas entran y salen de ella y sus demandas rituales a conveniencia; lo que no excluye “quedarse fuera” permanente. En última instancia es posible presumir que los jóvenes pandilleros, al igual que casi la totalidad de los salvadoreños (IUDOP, 2009), son creyentes<sup>34</sup> y religiosos “practicantes”, eufemismo que suele aludir a la gestión discrecional e idiosincrática que las personas realizan de los preceptos y de las demandas rituales de sus respectivas religiones<sup>35</sup>.

El modelo que se propone es de corte sociopsicológico pues establece un escenario social particular donde ciertas configuraciones contextuales (cultura, religiones) propician vínculos, expresiones y dinámicas peculiares de y entre categorías sociales (sociedad, pandillas) y dimensiones grupales y subjetivas (fricciones o semejanzas identitarias, maduración psicosocial, pertenencia). Asimismo, el modelo presenta figuras trazadas con líneas continuas y discontinuas y flechas acompañadas por signos polares. La continuidad o discontinuidad de las líneas implican, respectivamente, fronteras herméticas o permeables, vínculos más o menos probables. Los signos (+ o -) que acompañan a las flechas indican fortalecimiento del vínculo entre factores cuando se trata de un signo positivo y debilitamiento o discrepancia cuando aquel es negativo.

El modelo (ver figura 1) parte de considerar el trasfondo común que para las pandillas y para el resto de la sociedad constituye vivir en

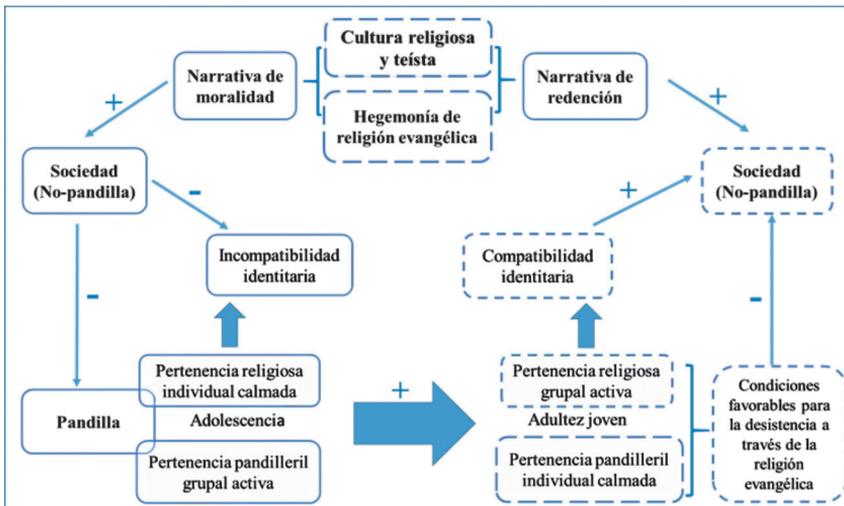
---

34 Según la encuesta del IUDOP (2009), el 0.9% de encuestados dijo no creer en dios ni tener religión. Curiosamente, también un 0.8% de los entrevistados expresó ser católico o evangélico (tener religión) pero no creer en dios.

35 En la encuesta del IUDOP del 2009, un 60% de salvadoreños católicos dijo ser “practicante” mientras un 40% dijo ser “no practicante”. Ser practicante o no constituye un atributo cultural tradicionalmente asignado a los católicos (la encuesta del IUDOP solo preguntó esto a los católicos). Por contraste, esto refuerza el imaginario social de estricta observancia ritual de la religión evangélica, como si ser evangélico conllevara ineludiblemente ser practicante. Pero tal absolutismo no parece realista. Cabe suponer que la categoría de “no practicante” confirma la elasticidad cultural de la membresía y del apego al sistema de demandas y creencias de una religión dada fruto de procesos sociales complejos (desgaste histórico, sincretismo, competición con otras denominaciones religiosas, secularización, etc.).

una *cultura religiosa y teísta*. Es decir, un orden social e institucional que promueve visiones providencialistas-meticulosas de la realidad, esto es, la comprensión de un mundo sometido a una deidad que actúa como una fuerza determinante de cada aspecto de la existencia humana (Pérez-Baltodano, 2007). Los dinamismos históricos propios de este contexto, como fue visto, han conducido al *posicionamiento y la influencia hegemónica de la religión evangélica* por encima de otras denominaciones de fe, especialmente en comparación con el catolicismo. El carácter *común, ubicuo y penetrante* del contexto religioso y del influjo particular de la religión evangélica sobre la sociedad en general se ilustra con líneas discontinuas. Ciertas narrativas religiosas y dos dinámicas sociales peculiares, una que se produce entre la sociedad y la pandilla y otra que se da al interior de esta última en relación con sus miembros, cobran protagonismo y dinamizan el modelo desde su lado izquierdo.

**Figura 1: Modelo explicativo de la desistencia pandilleril a través de la religión evangélica**



Fuente: Elaboración propia.

La primera narrativa religiosa que destaca es *la atribución cultural de moralidad inherente a la religión* y, por extensión, a quien la suscribe. El esencialismo popular establece que la religión equivale a bondad y que ser religioso es ser bueno. Esto explica la usual puesta en escena del criminal de cuello blanco que al ser finalmente atrapado busca la simpatía social dejándose ver con una biblia en la mano o cuando la gente “certifica” la honradez de alguien ante otros al calificarlo de “hermano” (feligrés de la misma iglesia) o de “cristiano”. Pecar, la noción de antítesis ética que la religión emplea, es principalmente definida por el 37.8% de los salvadoreños justamente como “todo lo malo” (IUDOP, 2009). Asimismo, existe evidencia que muestra que la gente, creyente o no, de manera intuitiva considera a los ateos como más inmorales que los creyentes de cualquier denominación (Gervais, 2014). Por último, en una encuesta aplicada en Reino Unido en el marco de constatar el declive del cristianismo y la abundancia de posiciones secularizadas entre los católicos, se encontró que la razón principal por la que éstos se definían como tales aun cuando cotidianamente no siguen ni creen muchos de los preceptos del catolicismo es por que intentan “ser buenas personas” (Ipsos MORI, 2012).

En el modelo propuesto entonces, la sociedad rechazaría a las pandillas al representar ésta la moral y el bien, y las otras el pecado o la maldad, con independencia de la trama religiosa común que contiene a ambas categorías sociales. Dicho de otra manera, se consolida una dinámica de rechazo (moral pero también jurídico) como de *incompatibilidad identitaria* entre la sociedad y la pandilla (signos -). En este punto el modelo asume la existencia de un antagonismo maniqueísta, una fractura social en la que los actores sociales se sitúan a sí mismos en posiciones divergentes según su propia singularidad social construida: en el “ellos” de la pandilla contra el “nosotros” de la “no-pandilla”, de la sociedad. El “ellos-pandillero” contra el “nosotros-no-pandillero” verificaría la clásica relación conflictiva entre un exogrupo y un endogrupo propiciada por procesos grupales-relacionales de *cohesión* y personales-cognitivos de *categorización* (Tajfel y Turner, 1979) en los

que cada categoría social desde su singular posición grupal desarrollan prácticas distintivas y versiones interesadas sobre su propia categoría y acerca de la otra.

Además del accionar al margen de la ley de la pandilla que enfatiza su carácter “pecaminoso” y por tanto “antirreligioso”, la incompatibilidad identitaria se alimentaría de la combinación de atributos del miembro de la pandilla en relación a la agrupación. Como fue dicho, la maduración psicosocial del miembro de la pandilla es crucial. La usual *adolescencia* del nuevo miembro de la pandilla explica aspectos esenciales de su adhesión al grupo, desde la necesidad evolutiva de pertenencia hasta la idealización suicida de la membresía pandilleril. De ahí que se hable de una *pertenencia pandilleril grupal activa* en alusión a la preponderancia que la identidad grupal tiene en este momento sobre la identidad individual, la cual se ve fusionada pero subsumida en el grupo, lo que explica los riesgos y los comportamientos extremos a los que se está dispuesto a correr en nombre de la pandilla o el barrio (Swann, Gómez, Seyle, Morales y Huici, 2009).

El peso de la identidad grupal pandilleril se reflejaría en la irrelevancia individual de la religión: las demandas rituales de la religión no pueden competir en este momento de “vacil identitario” con las gratificaciones filiales, la excitación o las ganancias materiales que ofrece la pandilla. A esto se refiere la llamada *pertenencia religiosa individual calmada*. Es una pertenencia “calmada” porque, un pandillero “calmado” es aquel que no participa de las actividades de la pandilla pero sigue siendo un miembro de la misma. Aunque suele denominarse como “conversión” al proceso que atraviesan los jóvenes pandilleros que abrazan la religión evangélica (Brenneman, 2014; Cruz et al., 2017), no debe olvidarse que estos son creyentes y quizá solo por mocedad y beligerancia “antisistema”, menos o nada religiosos. Como principio general cabría considerar que un pandillero activo suele ser un creyente religioso calmado, y esto será más cierto en la medida en que sea más joven. El proceso gradual que lleva a la religión a cobrar centralidad en la vida

del joven pandillero no parece ser una conversión en sentido estricto sino una especie de “reactivación”, propiciada por el debilitamiento del peso de la identidad grupal pandilleril en consonancia con el avance de la maduración psicosocial del individuo.

Así la explicación del modelo se desplaza hacia la derecha a través de la flecha gruesa que conduce a otro estado madurativo del individuo y con ello, a otras mutaciones grupales e identitarias en relación con uno mismo, respecto a la pandilla y, quizá, solo quizá, en relación con el resto de la sociedad (el carácter “probabilístico” del proceso en marcha se representa por las líneas discontinuas que hablan de dimensiones permeables y resultados posibles). Si algo deja claro la literatura y la evidencia empírica sobre la desistencia pandilleril es que la maduración psicosocial juega un papel crucial en la desistencia pandilleril (Cruz et al., 2017; Densley, 2013; Farrall y Carverley, 2006; Pyrooz, Decker y Webb, 2010). Por eso la *adulthood joven*, ese período etario que los teóricos del ciclo vital sitúan entre los 20 y los 40 años, aparece en el modelo como un punto de llegada que, de ser alcanzado, incrementa de manera importante la inclinación de desistir de la vida pandilleril. La presunta madurez personal y sus demandas (e.g., hijos) y las experiencias límite de la trayectoria pandilleril (violencia, cárcel, pérdidas significativas, etc.) interactuarían para introducir cambios en relación con la pandilla y con el joven pandillero.

Los procesos de pertenencia pandilleril y religiosa que operan cuando el joven pandillero es un adolescente ahora se invierten. Con la madurez, la identidad personal, ahora más desencantada con el grupo, se desacoplaría de lo que antes era una fusión en favor de la identidad grupal y la pertenencia a la pandilla (Swann et al., 2009). En el estudio de Cruz et al. (2017), en promedio, solo cuatro de cada 10 entrevistados creía muy importante estar en buenos términos con la pandilla, defender el barrio, ser respetado por los compañeros o ascender en la jerarquía grupal. Asimismo, casi 7 de cada 10 dijeron tener intenciones de dejar la pandilla y 8 de cada 10 expresó conocer a alguien que se

ha calmado. Ya que en cada caso se trata de una trayectoria biográfica singular y que la pandilla no concibe el abandono de sus miembros aunque sí calmarse bajo la vigilancia de la pandilla (Cruz et al., 2017), emergería una *pertenencia pandilleril individual calmada*. Luego será este reacomodo de la actividad y de la fidelidad personal a la pandilla la que abre la puerta a una nueva pertenencia: la *pertenencia grupal religiosa activa*. La llegada de la madurez, presumiblemente, habría sido acompañada de procesos de socialización religiosa lo que incluye, de manera importante, la iniciativa y el acercamiento activo de la nueva iglesia (en este caso, evangélica) como la apertura de la pandilla a dicha aproximación.

La desafección personal de la pandilla y la concomitante intensificación de la membresía religiosa ofrecen *condiciones favorables para la desistencia pandilleril a través de la religión evangélica*. Esto es, desidentificación con la pandilla, hartazgo de la vida que la misma conlleva y aspiraciones de cambio de vida en la adultez donde asumir la religión evangélica juega un rol protagónico. Sin embargo, el miembro de la pandilla ahora se posiciona desde la insuperable estigmatización de su vida, las marcas en su cuerpo, desde su condena pendiente o vigente y desde su falta de preparación para la vida en sociedad. Habla además a una mayoría social que no parece estar por la labor de confiar en el cambio del miembro arrepentido (ver Martínez, 2017). En esta tesitura, el miembro de pandilla sigue siendo rechazado por la sociedad (signo -), a pesar de manifestar su deseo de cambio, de aceptación social, de aspiración de oportunidades de trabajo y de estudio (Cruz, et al., 2016), disposiciones para la reinserción social que podrían “abrir” la sociedad a acoger tales avances. No obstante, gracias al influjo ubicuo de la religión, simultáneamente la otrora incompatibilidad identitaria de la pandilla con la sociedad ahora favorecería, en algún grado, una *compatibilidad identitaria*: ahora Dios es central y muy importante en sus vidas, son observantes rigurosos de ritos y la mayoría se adscribe a la religión evangélica (otros a la católica), justo como lo hace el resto de la sociedad “no-pandilla”.

La mayor compatibilidad identitaria operaría a través un proceso de *recategorización*. Es decir, un reacomodo de las fronteras categoriales que antes aparecían rígidas e impenetrables y que ahora aparecen como permeables para –idealmente– aglutinar y constituir un endogrupo único caracterizado por una *identidad común endogrupal* capaz de atemperar el conflicto y propiciar inclusividad entre categorías que hasta hace poco eran antagonistas (Gaertner, Dovidio, Anastasio, Bachman y Rust, 1993). El aspecto que promovería esta compatibilidad identitaria entre la pandilla y la sociedad “no-pandilla” sería *la narrativa religiosa de redención personal*. Esta es una de las narrativas más distintivas –y potentes– de las religiones y es nuclear en la religión evangélica porque ofrece al individuo aceptación y una salida noble de una condición que se creía irremediable. Conlleva que los pecados cometidos pueden ser perdonados por Dios y, sobre todo, que uno mismo puede ser “bueno” otra vez, redimido, salvado. Brenneman (2014) sostiene que las congregaciones evangélicas ofrecen una oportunidad de abandono de la pandilla y de “renovación identitaria” a través de un discurso de transformación individual, rituales emocionales poderosos y redes sociales ajenas a las pandillas.

#### **4. Reflexiones finales**

La revisión documental y el modelo propuesto ofrecen elementos de juicio para comprender la desistencia pandilleril y, en particular, la adhesión a la religión evangélica como un factor potencial de desistencia en la actualidad. Ambos ejercicios de reflexión aconsejan cautela ante cualquier interpretación triunfalista de las posibilidades reales de abandonar la pandilla a través de dicha confesión de fe. En favor de esta opción juegan aspectos esenciales como ser una condición sancionada por la pandilla, constituir una alternativa bastante reconocida por sus miembros y la existencia de casos de desistencia o, al menos, de jóvenes pandilleros que han logrado “calmarse” siguiendo esta vía. Pero la plausibilidad de este conjunto de circunstancias se articula alrededor de un *frágil proceso de libertad vigilada*. La

desistencia, como fue definida más arriba, implica un cese permanente de actividades delictivas. Pero en El Salvador las pandillas no admiten la deserción de sus miembros. Si acaso, modalidades no necesariamente permanentes de “jubilación”, a través de la desactivación o calmándose. Esto es esperable considerando que un pandillero calmado mantiene una continuidad identitaria y por ende fidelidad al grupo, cuestiones de las que uno desistido se despoja, lo que por definición conlleva darle la espalda a la pandilla.

Desistir entonces es romper con la pandilla y no es claro que estas agrupaciones estén dispuestas a ello. No al menos sin mantener la prerrogativa de vigilar la “rectitud” del comportamiento del miembro que dice haber abrazado la religión, de solicitar su cooperación cuando se le requiera o de escarmentar comportamientos “religiosos” pero desaprobados por la pandilla. La desistencia será una posibilidad remota en la medida que ésta no se convierta en una “política” expresa y reconocida entre las pandillas –como las iniciaciones o los correctivos– antes que una alternativa difusa más cerca del rumor, la provisionalidad o el riesgo vital por solicitarla o por llegar a conseguirla (ver Cruz et al., 2017). Tampoco favorece la desistencia, en tanto proceso de ruptura con una trayectoria criminal ni a la posible confianza en quien logre abandonar la pandilla a través de la religión evangélica, que el desistimiento descansa en flagrantes violaciones a libertades civiles – libertad de culto y libertad de reunión– ya que las pandillas coaccionan la adhesión a una religión, vigilan el “compromiso” religioso de sus miembros y pueden incidir a voluntad en el contenido o en el ejercicio de prácticas religiosas.

Por otra parte, la confesión religiosa como alternativa de desistencia constituye un *factor único e individual* que, no obstante su importancia, requiere el acoplamiento exigente de numerosas circunstancias favorables para ser efectivo (e.g., un empleo estable, redes sociales distintas a las pandillas, familia). Asimismo, la certeza de la posibilidad de abandonar la pandilla por esta vía con garantías de seguridad. Es

decir, gozar de condiciones de arraigo, de integración social y de distanciamiento de la pandilla pero avalada por ésta, nada menos. Es mucho menos probable, además, que la desistencia se produzca si se trata de un miembro joven comprometido con el grupo antes que con la sociedad o el imaginario religioso vigente. Como calmarse o desistir son procesos ceñidos a la trayectoria personal de cada joven, tampoco es esperable un movimiento masivo y sostenible de desistencia o ajeno a límites carcelarios o a las particularidades de cada pandilla (especialmente la MS y las pandillas periféricas). En estas circunstancias cabe preguntar –retóricamente– qué alternativa existe para los jóvenes pandilleros que no quieren calmarse o desistir adhiriéndose a la religión evangélica. Cuál es, además, la alternativa para las siempre invisibilizadas mujeres pandilleras si suscribir la religión evangélica ofrece opciones masculinizadas como convertirse en pastor, irrumpir pregonado en el espacio público y hasta contra la propia pandilla mayoritaria y coactivamente integrada por hombres.

Cualquier iniciativa actual de desistencia pandilleril vinculada a la sociedad civil, incluyendo las que contemplan la adhesión a la religión evangélica, enfrenta serias dificultades para concretarse de forma clara y sostenible. Atenazadas entre los efectos crónicos de las medidas represivas o concesivas del Estado que han pretendido atajar el fenómeno pandilleril empeorándolo con los años, el terreno minado que para los jóvenes en riesgo es la sociedad inhóspita salvadoreña y la animadversión que las pandillas despiertan en la mayoría de la sociedad, poco margen de acción queda para iniciativas dispersas, asistemáticas y carentes de apoyo a pesar de su mayor coherencia antropológica con la realidad de las pandillas. Martínez (2017) muestra que ni siquiera un proceso masivo de desistencia a través de la religión evangélica –La final Trompeta– recibió el crédito merecido al interior del recinto carcelario en el que ocurrió, ni el empeño tuvo eco institucional o social alguno cuando pudo ser trasladado a las calles. Cabe recordar que el modelo propuesto plantea que la mayor compatibilidad identitaria religiosa entre la sociedad y el más “maduro joven pandillero evangélico” y la

narrativa de redención que opera según la cual “nadie está más allá de la salvación” (Brenneman, 2014), no parecen bastar para que la sociedad vea con una mirada diferente a los miembros que se alejan de las pandillas. Adscribirse a una religión no convierte graves crímenes pendientes de castigo en meros “pecados”, ni basta para sacudir el desconcierto, la indiferencia y la punitividad social que ha impedido hacer algo realmente efectivo para contener el fenómeno pandilleril en último cuarto de siglo.

El modelo constituye una propuesta integradora de construcciones y de inferencias teóricas. En segundo plano, a manera de trasfondo de sentido, el modelo contempla los cambios que sufren las identidades religiosas en la actualidad así como un vistazo inacabado de discursos sociales permeados por tales dinámicas. El caso de las pandillas concede razón a Pérez-Baltodano (2007) cuando sostiene que las ciencias sociales deben abandonar la ilusión de que en Latinoamérica tratan con realidades secularizadas. La reflexión académica debe considerar la religión como objeto de escrutinio y de crítica dada su decisiva penetración y capacidad de condicionamiento de asuntos sociales. Las implicaciones de la creciente hegemonía de la religión evangélica, como el declive y, para el caso, el exiguo protagonismo del catolicismo respecto al fenómeno de las pandillas, evidencia la existencia de procesos sociales en marcha que deben ser sometidas a análisis. En primer plano, el modelo propone juegos de identidades personales, grupales y religiosas tejidos por el avance del ciclo vital del miembro de pandilla que aguardaría una confirmación empírica, más allá del respaldo básico que la evidencia disponible parece otorgar. El modelo pone de manifiesto una trampa social que no parece encontrar salida en la actualidad: cuando el adolescente se convierte en pandillero es tarde para intervenir pero también lo es –aún más– cuando se pretende que éste desista cuando ha alcanzado la adultez. En el país ya se han ofrecido cifras sobre el costo de las vidas que se pierden por muertes violentas, pero ¿cuál será el costo de las vidas condenadas a trayectorias ociosas y criminales que, a su vez, con bastante probabilidad multiplicarán muchas de las muertes violentas del futuro?

Aunque nadie discute que el fenómeno pandilleril ha alcanzado una compleja deriva criminal que reclama la aplicación de medidas de fuerza, la prevención continúa siendo la apuesta faltante en la fotografía histórica del fenómeno pandilleril. Las pandillas siempre han constituido una incómoda interpelación para el país y los sucesivos gobiernos en tiempos de democracia. Pocas salidas quedan si la juventud en riesgo de integrarse a las pandillas enfrentan la misma dificultad cuando pretenden evitar entrar que cuando quieren salir de estos grupos: carecen de oportunidades de integración social que garanticen alternativas de desarrollo ajenas al ostracismo social, la migración forzada, la criminalidad o la muerte violenta. Ofrecer posibilidades al final de una trayectoria criminal cuando el estigma, la falta de preparación para la vida social, el historial criminal y la desesperación vuelven improbable la salida y muy probable la reactivación en la vida pandilleril, es tan ilusorio e ineficiente como perverso. Mientras no se ideen mecanismos de corte generacional para impedir que las pandillas capten jóvenes sin oportunidades así como procesos de rehabilitación contextual orientados a cambiar realidades desadaptativas antes que a individuos desadaptados, la vorágine pandilleril estará lejos de ver su fin.

El reto para cualquier iniciativa que apunte a la prevención o a la desistencia con el concurso de la religión evangélica será evitar todo voluntarismo separado de procesos técnicos de intervención social (sistemáticos, sostenidos en el tiempo y científicamente fundados) y de políticas enfocadas en la juventud. La religión evangélica califica más como un puente –un medio– que como una puerta de salida o un punto de llegada en este contexto. La religión evangélica como alternativa de desistencia debería acompañar iniciativas de prevención y otras condiciones, no al revés. Pero para ello deben diseñarse primero tales iniciativas y condiciones (ver algo de la experiencia de la empresa League Collegiate Outfitters en Cruz et al., 2017). Nadie anticipó que el hijo pródigo se multiplicaría por decenas de miles, traería la intimidación marcada en el rostro y demasiados crímenes a sus espaldas. Pocas veces en el país la salvación y la iluminación divina se han visto tan urgentes de soluciones terrenales.

## Bibliografía

Brenneman, R. (2014). Wrestling the devil: Conversion and Exit from Central American Gangs. *Latin American Research Review*, 49 (special issue), 112–128.

Carranza, M. (2004). Políticas juveniles y rehabilitación de mareros en El Salvador. En ERIC, IDIES, IUDOP, NITLAPÁN y DIRINPRO, *Maras y pandillas en Centroamérica. Políticas juveniles y rehabilitación* (Vol. III.) (pp.15-88). Managua: UCA Publicaciones.

Carson, D. C., Peterson, D. & Esbensen, F. (2013). Youth Gang Desistance: An Examination of the Effect of Different Operational Definitions of Desistance on the Motivations, Methods, and Consequences Associated With Leaving the Gang. *Criminal Justice Review*, 38(4), 510-534. doi: 10.1177/0734016813511634.

Cruz, J.M. (2005). Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 685-686, 1155-1182.

Cruz, J.M. (2010): Central American *maras*: from youth street gangs to transnational protection rackets. *Global Crime*, 11(4), 379-398. doi: 10.1080/17440572.2010.519518

Cruz, J. M. & Portillo, N. (1998). *Solidaridad y violencia en las pandillas en el Gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. San Salvador: UCA Editores.

Cruz, J. M., Rosen, J. D., Amaya, L. E. & Vorobyeva, Y. (2017). *La nueva cara de las pandillas callejeras: El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. Recuperado de [https://lacc.fiu.edu/research/la-nueva-cara-de-las-pandillas\\_reporte-final\\_esp.pdf](https://lacc.fiu.edu/research/la-nueva-cara-de-las-pandillas_reporte-final_esp.pdf)

Densley, J. (2013). *How Gangs Work. An Ethnography of Youth Violence*. Basingstoke, UK: Palgrave MacMillan.

Ellis, B. J., Del Giudice, M., Dishion, T. J., Figueredo, A. J., Gray, P., Griskevicius, V. & Wilson, D. S. (2012). The evolutionary basis of risky adolescent behavior: Implications for science, policy, and practice. *Developmental Psychology* 48(3), 598-623. doi:10.1037/a0026220.

Farrall, S. & Carverley, A. (2006). *Understanding desistance from crime. Theoretical directions in resettlement and rehabilitation*. Maidenhead: Open University Press.

Gaertner S.L., Dovidio, J.F., Anastasio, P.A., Bachman, B.A. & Rust., M.C (1993). The common ingroup identity model: recategorization and the reduction of intergroup bias. *European Review of Social Psychology* 4(1), 1-26. doi : 10.1080/14792779343000004

Gervais, W. (2014). Everything Is Permitted? People Intuitively Judge Immorality as Representative of Atheists. *PLoS ONE*, 9(4). e92302. doi:10.1371/journal.pone.0092302

Instituto Universitario de Opinión Pública [IUDOP] (2009). *Encuesta sobre la religión para las y los salvadoreños*. Informe 122. Recuperado de <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/informe122.pdf>

Ipsos MORI (2012). *Religious and Social Attitudes of UK Christians in 2011*. Recuperado de <https://www.ipsos.com/sites/default/files/migrations/en-uk/files/Assets/Docs/Polls/ipsos-mori-religious-and-social-attitudes-topline-2012.pdf>

Mallimaci, F. y Giménez Béliveau, V. (2007). Creencias e increencia en el Cono Sur de América. Entre la religiosidad difusa, la pluralización del campo religioso y las relaciones con lo público y lo político. *Revista Argentina de Sociología*, 5(9), 44-63.

Martínez, O. (17 de abril, 2017). La revolución de las ovejas. *El Faro*. Recuperado de <https://elfaro.net/es/201704/salanegra/20223/La-revoluci%C3%B3n-de-las-ovejas.htm>

Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2013). *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes*. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC\\_SocialReintegration\\_ESP\\_LR\\_final\\_online\\_version.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_SocialReintegration_ESP_LR_final_online_version.pdf)

Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2014). *Global Study on Homicide 2013. Trends, Contexts, Data*. Recuperado de <http://www.unodc.org/gsh/>.

Orellana, C.I (2016). El desafío de construir una Psicología del desarrollo crítica en sociedades inhóspitas. *Revista Costarricense de Psicología*, 35(2), 67-82.

Papalia, D., & Feldman, R. (2012). *Desarrollo Humano* (12a ed.). México, D. F.: McGraw-Hill/Interamericana Editores.

Pérez-Baltodano, A. (2007). Dios y el Estado. Dimensiones culturales del desarrollo político e institucional de América Latina. *Nueva Sociedad*, 210,78-94.

Pew Research Center (2014). *Religión en América Latina. Cambio generalizado en una región históricamente católica*. Recuperado de <http://www.pewforum.org/files/2014/11/PEW-RESEARCH-CENTER-Religion-in-Latin-America-Overview-SPANISH-TRANSLATION-for-publication-11-13.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Informe sobre Desarrollo humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible*. San Salvador, El Salvador: Autor.

Pyrooz, D. C., Decker, S. H., & Webb, V. J. (2010). The ties that bind: Desistance from gangs. *Crime and Delinquency*. doi:10.1177/0011128710372191 Online First.

Pyrooz, D. C. & Decker, S. H. (2011). Motives and methods for leaving the gang: Understanding the process of gang desistance. *Journal of Criminal Justice*, 39, 417–425.

Santacruz, M. & Concha-Eastman, A. (2001). *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. San Salvador: IUDOP-UCA.

Santacruz, M. & Cruz, J. M. (2001). Las maras en El Salvador. En ERIC, IDESO, IDIES y IUDOP, *Maras y pandillas en Centroamérica* (Vol. I.) (pp. 17-107). Managua: UCA Publicaciones.

Santacruz, M. & Ranum, E. (2010). *“Segundos en el aire”: mujeres pandilleras y sus prisiones*. San Salvador: IUDOP-UCA.

Swann, W. B.Jr., Gómez, A., Seyle, C. D., Morales, J. F. & Huici C. (2009). Identity fusion: The interplay of personal and social identities in extreme group behavior. *Journal of Personality and Social Psychology*, 96, 995-1011. doi:10.1037/a0013668

Tajfel, H. & Turner, W. (1979). An integrative theory of intergroup conflict. En W. G.

Worchel y S. Worchel (Eds.). *The Social Psychology of Intergroup Relations* (pp. 33-47). Monterey, Cal: Brooks/Cole.

## AUTORES

### **Sabine Kurtenbach**

Es *Senior Research Fellow* del Instituto Alemán de Estudios Globales y de Área, de Hamburgo, conocido como GIGA por sus siglas en inglés. Es también editora general de la serie de publicaciones *GIGA Focus*. Sus intereses de investigación se centran en asuntos relacionados con procesos de construcción de paz, violencia, seguridad pública y juventud en varios países de Latinoamérica en comparación con países de otras regiones del mundo, enfocándose principalmente en El Salvador, Guatemala y Colombia.

### **Verónica Reyna**

Psicóloga, con experiencia en temas de prevención de la violencia, normativas referidas a adolescentes y jóvenes, seguridad ciudadana, derechos humanos, pandillas y cultura de paz. Actualmente, subdirectora del Área de Derechos Humanos, del Servicio Social Pasionista (SSPAS), donde realiza acciones de monitoreo de casos de violaciones a derechos humanos por parte de la Policía Nacional Civil (PNC) y la Fuerza Armada (FAES), así como acciones de atención a víctimas de la violencia. Con formación en transformación de conflictos, derechos fundamentales e incidencia política. Sus publicaciones se orientan al análisis de las políticas de seguridad, la situación de violencia y criminalidad y los derechos humanos.

### **Noemy Molina**

Licenciada en Ciencias Jurídicas graduada de la Universidad Centroamérica José Simeón Cañas UCA, Maestra en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte en Baja California, México. Ha trabajado desde 2006 en proyectos de investigación con un énfasis en las migraciones internacionales y la violencia contra las mujeres, contando con varias publicaciones académicas en estas temáticas.

Entre 2008 y 2010 fue responsable para Centroamérica del Proyecto de Investigación sobre migraciones laborales “Encuesta de Migración de la Frontera Sur de México” de El Colef. Entre 2013 y 2015 fue investigadora asociada del Centro Internacional para Investigación de la Violencia de la Universidad de Bielefeld en Alemania, donde desarrollo una investigación llamada “Ni Paz Ni Tregua para las Mujeres en El Salvador”. Ha trabajado para Partners El Salvador desde el año 2015 en diferentes proyectos, además de ser responsable de una investigación sobre el “Continuum de la Violencia contra las Mujeres en el Triángulo Norte de Centroamérica” en el marco del Proyecto Infosegura de PNUD-USAID. Actualmente, forma parte del staff de un proyecto de fortalecimiento de los sistemas de Derechos Humanos en El Salvador.

### **Willian Carballo**

Actualmente, doctorando de la Universidad Oberta de Catalunya, con especialidad en Sociedad de la Información y el Conocimiento. Es máster en Comunicación y licenciado en Comunicación y Periodismo, de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). Se desempeña como coordinador de investigación y catedrático de la Escuela Mónica Herrera, además de dar clases para la Maestría en Gestión Estratégica de la Comunicación, de la UCA. También es capacitador, consultor e investigador especializado en medios, democracia, cultura popular, juventud y violencia. Ganador de los Juegos Florales categoría Ensayo en 2014 y 2016. Ha publicado estudios y artículos en revistas y libros compilatorios de instituciones como CLACSO, Fundación Friedrich Ebert y Universidad de Bielefeld. Alemania. Posee una experiencia de 17 años en el periodismo, y es a la fecha columnista del periódico digital El Faro.

### **José Salguero**

Economista e investigador en temas de desigualdad social, corrupción, sociedades post-conflicto, economía de crimen y políticas públicas para el desarrollo. Egresado del M.A. en Desarrollo Económico, por la Universidad de Göttingen, Alemania (beca PEACE-Erasmus Mundus)

y actual becario Chevening en el M.Sc. en Seguridad y Desarrollo de la Universidad de Bristol, Inglaterra. Su experiencia laboral incluye tres años en el Departamento de Estudios sobre Políticas Públicas en FUNDAUNGO, El Salvador; un año en el proyecto “Violence and Development Research” de la Universidad de Bielefeld, Alemania y la Universidad Centroamericana (UCA) en El Salvador. Ha realizado estancias de investigación en el Laboratorio de Criminología y Estudios sobre la Violencia (LCSV – PUCP) en Perú y consultorías de investigación para el German Institute of Global and Area Studies (GIGA) en Hamburgo, Alemania. Adicionalmente ha sido panelista en el XVII Congreso Mundial de Criminología en Monterrey, México (2014) y en la XV Conferencia anual de la Sociedad Europea de Criminología en Oporto, Portugal (2015).

### **Carlos Iván Orellana**

Doctor en Ciencias Sociales por la FLACSO-Centroamérica. Actualmente es investigador y profesor de la Universidad Don Bosco. Cuenta con formación académica y profesional en Psicología social y política por la Universidad Centroamericana (UCA) de El Salvador. Ha fungido como supervisor senior para el Instituto de Investigación Interdisciplinario sobre Conflictos y Violencia (IKG) de la Universidad de Bielefeld, Alemania, y colabora con diferentes universidades nacionales en procesos administrativos y académicos de investigación social a nivel de grado y de postgrado. Sus publicaciones e intereses se concentran en el estudio multidisciplinario, teórico y empírico de fenómenos sociales como la violencia y la inseguridad, el autoritarismo, la psicología de los crímenes de odio y la migración irregular de niños y de niñas hacia los Estados Unidos.

### **Marlon Hernández-Anzora**

Ha sido profesor titular y asociado de Ciencia Política y Teoría del Estado en la Universidad de El Salvador (UES) y la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), entre otras universidades de El Salvador. Fundador y ex Director de la Revista electrónica

especializada en Ciencia Política en la UES. Fue investigador junior del Instituto de Investigación Interdisciplinario sobre Conflictos y Violencia (IKG) de la Universidad de Bielefeld, Alemania, y ha sido consultor para diversas organizaciones nacionales e internacionales, entre las que sobresalen Fundación Acceso-Costa Rica, GIGA-Alemania, UNESCO-Uruguay, entre otras. Actualmente coordina el Grupo de Investigación sobre el fenómeno pandilleril en El Salvador, auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert en los países del Triángulo Norte de Centroamérica. Su formación superior incluye un pregrado en derecho y posgrados en ciencia política y comunicación. Sus áreas de investigación se enmarcan en temas como la democracia, políticas públicas y actores políticos.



**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

