



Maras en El Salvador y su relación con el crimen organizado transnacional

JAIME MARTÍNEZ VENTURA¹

Resumen ejecutivo

- Desde hace más de dos décadas, las maras o pandillas constituyen una de las principales modalidades de violencia y criminalidad que desde hace más de dos décadas enfrentan El Salvador y otros países de Centroamérica, especialmente Guatemala y Honduras.
- Este es un problema creciente, que en la actualidad ha cobrado un alto grado de complejidad y de expansión territorial, pero no es igual que el crimen organizado. Se trata de dos fenómenos diferentes que tienen ciertos puntos de intersección y algunas similitudes como sus estructuras, la perpetración de delitos graves y el objetivo de lucro u otro interés material.
- Sin embargo, las maras tienen en su origen una multiplicidad de factores y carecen del poder económico, político y social que sí tienen las grandes estructuras de la criminalidad organizada, por lo que las primeras no son las que hegemonizan los mercados ilegales más lucrativos y extendidos como el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico ilícito de armas, el lavado de dinero, entre otras.
- Es crucial diferenciar un fenómeno del otro, no para dejar de perseguir los actos criminales de las pandillas, sino para que las políticas públicas que se diseñen y apliquen tomen en cuenta sus semejanzas y diferencias frente al crimen organizado, con el objeto de que sean más efectivas. Mientras las maras deben ser tratadas mediante una política integral, que combine la represión de los delitos graves con amplios programas de prevención, rehabilitación y reinserción, el crimen organizado requiere ante todo de voluntad política para reprimirlo y el desarrollo de potencialidades de investigación e inteligencia criminal.

Contexto general

Uno de los principales problemas vinculados con la violencia, la delincuencia y la inseguridad en El Salvador es el de las maras o pandillas. Hasta finales de los ochenta, 'mara' era el nombre genérico adoptado por las pandillas juveniles de carácter vandálico que existían en territorios de poca extensión como un barrio, colonia o vecindario, al estilo de las pandillas que han existido siempre y en todo lugar. 'Mara' también era el nombre popular con el que se conocía a cualquier grupo de jóvenes, amigos, vecinos, compañeros de colegio o de trabajo; no tenía la connotación peyorativa y delincencial del presente.

Desde el fin de la guerra civil en 1992, las acciones de estos grupos comenzaron a ocupar amplios espacios en los medios masivos de comunicación. Al mismo tiempo, muchos jóvenes integrantes de las pandillas de Los Ángeles y de otras ciudades de Estados Unidos, fueron deportados y regresaron a sus lugares de origen donde se integraron a las pandillas locales, produciéndose una transculturización que originó las grandes estructuras pandilleras hoy conocidas como maras. Actualmente el término se usa cada vez menos para designar a una agrupación de personas afines; se ha convertido en sinónimo de violencia y de criminalidad. Las maras son agrupaciones violentas, proclives a cometer todo tipo de delitos, incluyendo extorsiones, homicidios, secuestros y tráfico de drogas; pero no son las únicas responsables de la criminalidad del país.

En general, las maras constituyen uno de los mayores problemas para la sociedad salvadoreña. Pero de esta problemática general se derivan otros conflictos más fuertes y concretos, entre los cuales el más intenso es la rivalidad mortal entre las dos agrupaciones principales: la Pandilla 18² y la Mara Salvatrucha o MS-13³, y entre éstas y otras maras menores, como la "Mao Mao" y la "Máquina"⁴.

Existe otro conflicto mortal entre las maras y los grupos de exterminio y limpieza social que operan clandestinamente desde que terminó la guerra civil. También existe una fuerte conflictividad entre las maras y las instituciones responsables de la seguridad pública y de la investigación de los delitos, entre ellas la Policía Nacional Civil, la Fiscalía General de la República y los tribunales de justicia. Asimismo, aunque por el miedo al delito la simple presencia de maras o pandillas infunde un sentimiento de inseguridad en sectores amplios de la población, hay conflictos concretos como las extorsiones y asesinatos de empresarios y empleados del transporte público, entre otros.

Frente a este fenómeno, la sociedad salvadoreña quiere liberarse de la violencia y la criminalidad de estas agrupaciones, pero las propuestas de solución son radicalmente opuestas. Hay sectores autoritarios que plantean el exterminio o el encierro total, mientras otros proponen la persecución, juzgamiento y sanción de quienes hayan cometido delitos graves, pero con oportunidades de rehabilitación e inserción social y programas de prevención, especialmente para evitar que más niños, niñas y adolescentes se integren a estas estructuras.

Factores causales o explicativos

El tema de las maras es muy polémico en su definición, orígenes, estructura, características y más aun en términos de las medidas que los gobiernos y las sociedades deben tomar para enfrentarlas. Sin embargo hay un aspecto aceptado de manera casi unánime: la multiplicidad de factores que explican y se relacionan con este fenómeno.

Aunque es claro que las maras tienen una dimensión violenta y delictiva, no se les puede atribuir un origen exclusivamente delincencial. La mayoría de estudios

coinciden en señalar diversos aspectos sociales, económicos, políticos y de otra naturaleza relacionados con el surgimiento y desarrollo de este fenómeno, pero ninguno

de ellos puede señalarse como la causa única o principal. En la tabla siguiente se presenta una lista no exhaustiva de factores explicativos de esta problemática.

Tabla N° 1
Factores relacionados con el fenómeno de las maras o pandillas

| Factores sociales | Factores económicos | Factores políticos e institucionales | Factores culturales | Factores circunstanciales o habilitadores |
|--|---|--|---|---|
| Insatisfacción de derechos sociales básicos | Desigualdad económica | Educación pobre y de poca cobertura | Aceptación social de la violencia | Proliferación y fácil acceso a las armas de fuego |
| Problemas heredados de conflictos bélicos anteriores | Empleos precarios, explotadores y continuadores de la pobreza | Falta de programas educativos adecuados | Transculturación | Conocimientos y tecnología heredada de conflictos bélicos |
| Emigración del campo a la ciudad | Falta de empleos para jóvenes | Sistema educativo intolerante y expulsivo | Machismo y elogio de la matonería | Narcotráfico y abuso de alcohol y drogas |
| Alta concentración poblacional | Emigración económica | Deserción escolar | Exaltación de la astucia y la falta de escrúpulos para conseguir lo que se quiere | Escasez de espacios recreativos o deportivos |
| Viviendas inadecuadas, urbanización desordenada | Falta de oportunidades para superar la pobreza | Corrupción institucional | Paternidad y maternidad irresponsable | Influencias o presiones de grupos de amigos |
| Familias debilitadas | Marginalidad y exclusión social | Debilidad y falta de confianza en las instituciones | Intolerancia hacia quienes son vistos como diferentes | Incidencia de los medios de comunicación |
| Falta de oportunidades de inserción social | Políticas neoliberales que reducen la inversión social | Impunidad de la criminalidad compleja o de cuello blanco | Programación televisiva violenta y exaltadora de vicios | Ausencia o escasez de valores éticos y morales |
| Falta de liderazgos ejemplares | | Política criminal selectiva y principalmente punitiva | | Decisiones individuales |

Fuente: Construcción propia con base en investigaciones, estudios y análisis propios y de otros autores.

La relación entre las maras y el crimen organizado transnacional

El vínculo entre las maras y el crimen organizado transnacional es un tema muy polémico que amerita un serio debate académico, para que las políticas a implementar frente a ambos fenómenos sean más efectivas. Distinguir entre las dos problemáticas es crucial para precisar las medidas

que deben adoptarse desde la perspectiva de una política criminal integral; es decir, aquella que responde al fenómeno delictivo con el uso de la fuerza pública, pero también con medidas de disuasión y con amplios programas de prevención social y situacional. Un fenómeno tan complejo, con origen en múltiples causas sociales, como el de las maras, requiere una fuerte dosis de prevención social y de una intervención policial con un potente enfoque comunitario. Por su parte, el crimen orga-

nizado requiere ante todo de una profunda voluntad política para combatirlo y del desarrollo de instituciones, procedimientos, normativas e instrumentos eficaces de investigación científica e inteligencia policial.

Definiciones de crimen organizado

El crimen organizado también es conocido como criminalidad no convencional, delincuencia especial y criminalidad compleja. Esos conceptos tienen en común el propósito de diferenciar la delincuencia común de aquella que tiene otras características. Pero no existe una definición universalmente aceptada. Lo más próximo a ello es la definición establecida en la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, conocida como "Convención de Palermo", que dice en su artículo 2 que "Para los fines de la presente Convención: a) Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; (...)"

El XVI Congreso Internacional de Derecho Penal, de la Asociación Internacional de Derecho Penal, celebrado en Budapest en septiembre de 1999, definió al crimen organizado como "un tipo de delincuencia que persigue *la obtención de poder y/o lucro* a través de una organización fuertemente estructurada." Las características del crimen organizado son: a) La división del trabajo y la disolución de la responsabilidad individual en el seno de la organización; b) La intercambiabilidad de los individuos; c) El secreto; d) La mezcla de actividades legítimas e ilegítimas; e) La capacidad de neutralizar los esfuerzos de

aplicación de la ley (por ejemplo por medio de la intimidación, la corrupción); f) La capacidad especial de transferencia de las ganancias."⁵

En la legislación centroamericana no existe una definición única de crimen organizado y la influencia de la Convención de Palermo en las legislaciones nacionales difiere de un país a otro. Para efectos comparativos tomaremos como ejemplos las legislaciones de El Salvador, Guatemala y Costa Rica, que tienen sus respectivas leyes contra el crimen organizado, con las definiciones siguientes:

La Ley contra la delincuencia organizada de Guatemala adopta de manera casi total el concepto de la Convención de Palermo, siendo las principales diferencias la definición que la ley guatemalteca hace de "Grupo estructurado", así como la extensa lista de delitos o categorías de delitos atribuibles a las organizaciones criminales, entre ellos el narcotráfico, el lavado de dinero y activos, el terrorismo y su financiación, la corrupción pública, la evasión de impuestos y otros.

La definición de crimen organizado en la legislación de Costa Rica es una copia parcial de la Convención de Palermo, con dos diferencias esenciales. La primera es que para la ley costarricense un grupo delictivo organizado puede estar constituido por dos o más personas y no por tres o más. La segunda es que la definición de Costa Rica no incluye la finalidad de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

En El Salvador, la Ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja adopta una copia parcial de la definición de la Convención de Naciones Unidas; pero se trata de una mala copia por que se han eliminado dos características esenciales del crimen organizado, sí incluidas en la definición de la Convención de Palermo: a) Que el propósito sea cometer deli-

tos graves, no cualquier delito; y b) Que el objetivo sea obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. Además, mientras que según el tratado internacional la estructura es de tres o más personas, la ley salvadoreña establece dos o más.

Por otra parte, la definición de “delitos de realización compleja”, incluida en dicha ley, es confusa y equívoca. Primero, por-

que no establece características distintivas de este tipo de delitos y sólo indica tres circunstancias que difícilmente permiten diferenciarlos de los delitos comunes: a) realizados por dos o más personas; b) que haya dos o más víctimas; c) que provoque alarma o conmoción social. Segundo, porque según esta ley los delitos de realización compleja son sólo tres: a) homicidio simple o agravado; b) secuestro; y c) extorsión.

| <p style="text-align: center;"><i>Tabla N° 2</i> <i>Comparación de definiciones jurídicas de crimen organizado</i></p> | | | |
|---|---|---|---|
| <p style="text-align: center;">ONU: Convención de Palermo (Art. 2)</p> | <p style="text-align: center;">Guatemala: Ley contra la delincuencia organizada (Art. 2)</p> | <p style="text-align: center;">Costa Rica: Ley contra la delincuencia organizada (Art. 1, inc. 1º)</p> | <p style="text-align: center;">El Salvador: Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja (Art. 1, inc. 2º)</p> |
| <p>“Para los fines de la presente Convención: a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; (...)”</p> | <p>“Para efectos de la presente Ley se considera grupo delictivo organizado u organización criminal, a cualquier grupo estructurado de tres o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente, con el propósito de cometer uno o más de los delitos siguientes: (...)”¹ Lo anterior, con la finalidad de obtener, directa o indirectamente un beneficio económico o de cualquier índole para sí o para tercero. Por grupo estructurado se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.”</p> | <p>“Entiéndese por delincuencia organizada, un grupo estructurado de dos o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves.”</p> | <p>“Se considera crimen organizado aquella forma de delincuencia que se caracteriza por provenir de un grupo estructurado de dos o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos.</p> <p>Para los efectos de la presente Ley, constituyen delitos de realización compleja los enumerados a continuación, cuando se cumpla alguna de las circunstancias siguientes: Que haya sido realizado por dos o más personas, que la acción recaiga sobre dos o más víctimas, o que su perpetración provoque alarma o conmoción social. Dichos delitos son: a) Homicidio simple o agravado; b) Secuestro; y, c) Extorsión.”</p> |

Características del crimen organizado

El crimen organizado se caracteriza por la división del trabajo y la disolución de la responsabilidad individual en el seno de

la organización, el intercambio continuo de los individuos, el secreto, la mezcla de actividades legítimas e ilegítimas, la capacidad de neutralizar los esfuerzos de aplicación de la ley (por ejemplo por medio

de la intimidación o la corrupción) y la capacidad especial de transferencia de las ganancias.”⁷

Otra característica es que suele ir a la vanguardia de los cambios tecnológicos. Al respecto se ha dicho que “El gobierno de los Estados Unidos renueva su equipamiento informático cada 18 meses. El crimen organizado renueva su equipamiento informático y de comunicaciones en un lapso promedio entre tres y seis meses.”⁸

En mi opinión, el rasgo más distintivo del crimen organizado es su relación con el poder político, económico y social, tal como se afirma en la investigación de la Cámara de Diputados de la Nación de Argentina: “(...) resulta obvia la existencia de una voluntad de poder muy fuerte y organizada que opera desde una clara conciencia global y que se muestra decidida a condicionar seriamente las decisiones políticas de los Estados nacionales de la región, tornando irrelevante el sistema normativo que intenta prevenirlos o reprimirlos.(...) No estamos ante bandas o conjuntos de bandas creadas con el objetivo de controlar el delito y el crimen en determinadas áreas de las grandes ciudades o regiones rurales planteando una lucha controlable por las fuerzas del orden local (...) suelen contar con una sólida estructura de apoyo no necesariamente delictiva, utilizando para su fines las estructurales legales, políticas y culturales que les brinda la sociedad.”⁹

*Relación entre maras o pandillas,
delincuencia común y crimen
organizado*

Muchos delitos cometidos por las maras se relacionan con la delincuencia común y con algunas expresiones de crimen organizado. Por ejemplo, una parte de los homicidios y de la distribución de drogas al menudeo perpetrados por las pandillas, se relaciona con el narcotráfico que transi-

ta por Centroamérica. Actualmente en El Salvador, y probablemente en el resto de los países de la región, existe una relación de intersección entre el crimen organizado, la delincuencia común y las actividades delictuales de las maras; es decir, son tres fenómenos distintos que tienen existencia propia, pero con espacios de empalme entre ellos.

Es un hecho notorio que algunos individuos de las pandillas sirven al crimen organizado para hacer el “trabajo sucio”, por ejemplo homicidios por encargo o protección del tráfico de drogas en determinados territorios, o se constituyen en uno de los eslabones no determinantes de la cadena del narcotráfico.

Las maras actualmente configuran una mezcla de fenómeno social con derivaciones delictivas¹⁰. Por un lado, siguen siendo ante todo una problemática social en la medida en que la mayoría de sus integrantes, especialmente los más jóvenes, continúan dentro de estas estructuras porque las maras son un espacio de identidad, protección y pertenencia que no encuentran en la familia, la escuela o la comunidad. Igualmente, los motivos por los que los jóvenes, adolescentes y niños de edades cada vez menores, deciden ingresar o son “reclutados” siguen siendo los múltiples factores sociales, económicos, políticos, culturales y circunstanciales antes mencionados, que lejos de mejorar han empeorado en los últimos veinte años. Pero al mismo tiempo, las maras son fuente de actividades criminales cada vez más extendidas, puesto que dentro de ellas existen estructuras o individuos que cometen todo tipo de crímenes, entre los cuales las extorsiones se han convertido en la base de lo que puede denominarse **la economía criminal de las pandillas**, que no es más que una de las múltiples variedades de los llamados mercados ilegales.

Esto no convierte a las maras en grandes agrupaciones mafiosas, capaces de hegemonizar los mercados delictivos. Es insostenible decir que las maras dirigen o controlan el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas, el lavado de dinero y otras expresiones de la criminalidad no convencional; para dominar esos grandes rubros del mercado criminal se debe contar con un nivel educativo, posición social, poder político y capacidad económica que no poseen estos individuos.

Las diferencias entre maras y crimen organizado

En El Salvador, algunos funcionarios policiales y autoridades públicas, especialmente de gobiernos anteriores, sostienen que las maras son crimen organizado. Al respecto, debemos reconocer que si se aplica la definición de “grupo delictivo organizado” de la Convención de Palermo, fácilmente las maras pueden estar incluidas allí. Pero, como antes se ha explicado, existen otras características del crimen organizado que no tienen las pandillas, siendo las más destacadas la relación con el poder político y económico, la capacidad de realizar sus actividades sigilosamente y la combinación de actividades legales con otras ilícitas.

A nivel mediático, muchos trabajos periodísticos, incluyendo algunos de grandes corporaciones internacionales de televisión como el National Geographic Channel, asimilan a las pandillas a los grandes carteles del tráfico de drogas y no vacilan en denominar a estas agrupaciones como ‘la nueva mafia’, ‘la nueva mafia latina’, etc.

Sin embargo, en el ámbito académico algunos estudios aclaran que las transformaciones de las pandillas y su vinculación con el crimen organizado no son una situación generalizada. Uno de ellos literalmente dice: “Aunque hay fuertes indicios de la

mayor participación de las pandillas en hechos delictivos y de criminalidad organizada, es importante aclarar que ésta obedece, en muchos casos, a una opción personal y no grupal, tal y como lo aseguran algunos operadores de programas de prevención. En tal sentido, es bastante peligroso etiquetar, de forma indiscriminada, como delincuentes a todos los pandilleros en la medida en que su abordaje e intervención continúa reduciéndose al plano del control y de la seguridad (...)”¹¹

Otros estudios recomiendan que para contrarrestar de manera más efectiva este fenómeno, debe distinguirse entre pandillas juveniles y crimen organizado, puesto que, aun cuando existe la posibilidad de que las pandillas se conviertan en grupos de crimen organizado (de hecho ha ocurrido en algunos casos como reacción a las políticas de mano dura), se trata de dos tipos diferentes de asociación que deben recibir tratamientos distintos por parte de las policías y los órganos de investigación.¹²

El informe “Crimen y Desarrollo en Centroamérica”, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, pone en duda la frecuente asociación que se establece entre las maras y el tráfico de drogas, especialmente de cocaína. Entre las razones que se exponen para dudar de esa relación está el que la mayor parte de la cocaína que transita por la región se transporta por vía marítima y no terrestre, por lo que “No resulta clara la manera en que los miembros de las pandillas juveniles, quienes se encuentran en su mayoría en zonas urbanas interiores, intervendrían en este proceso.”¹³ Este estudio también pone en duda la participación de las pandillas en el tráfico de personas y la trata de blancas, por que “esas afirmaciones no han sido respaldadas por datos cuantificados”.

Otro estudio realizado por el Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales (Giga) desde el enfoque del análisis de discurso, al referirse al papel importante que discursivamente se atribuye a las maras en el crimen organizado, sobre todo en el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas, expresa también reservas e incluso cuestiona los supuestos fundamentos de ese rol:

“No parece despertar muchas dudas en los hablantes ni en la mayoría de los escuchantes de este discurso que estas suposiciones son altamente contradictorias. Por un lado se crea la imagen de unos jóvenes barbáricos y drogadictos que no tienen motivos que vayan más allá de la satisfacción de necesidades (económicas) inmediatas (...). Por otro lado, se les atribuye un grado de disciplina y organización alto que les permite actuar coordinadamente en todo un (doble) continente y que los convierte en socios confiables de los carteles internacionales del narcotráfico. El repetido discurso amenazante sobre las maras se fundamenta en gran medida en especulaciones y, en aspectos centrales, no corresponde con el conocimiento obtenido en estudios locales.”¹⁴

Consecuencias negativas de confundir a las maras con el crimen organizado

Concebir a las maras como crimen organizado no es sostenible en el ámbito académico. En materia de políticas públicas de persecución criminal, ello puede producir consecuencias contraproducentes para una política efectiva contra este fenómeno que, como se ha visto, responde a múltiples factores; igualmente podría dificultar el combate contra las estructuras del verdadero crimen organizado.

A nivel teórico, el primer obstáculo que enfrenta la clasificación de las maras como crimen organizado es la falta de una definición unificada de éste último. Cómo puede afirmarse que las maras son una expresión del crimen organizado si ni siquiera existe una definición universalmente aceptada de éste fenómeno.

Otro obstáculo son las dificultades que enfrentan los estudios científicos sobre el crimen organizado, asociadas a la falta de metodologías eficaces y a la inexistencia de fuentes de información realmente confiables. Muchos de los estudios supuestamente más serios aplican metodologías que no necesariamente garantizan hallazgos importantes, lo cual se agudiza porque las fuentes a las que se suele recurrir son, por un lado, las versiones oficiales, generalmente fundadas en percepciones y prejuicios, no en constataciones científicas, y, por otro, los reportajes periodísticos que a su vez se han nutrido de las fuentes oficiales, incurriendo en un círculo vicioso de repetición de informaciones trilladas basadas en las mismas preconcepciones.¹⁵

En el ámbito de la política criminal o de las políticas públicas para contrarrestar la criminalidad, la confusión entre maras y crimen organizado puede producir las siguientes consecuencias negativas:

- a. Etiquetamiento de toda agrupación juvenil e incluso de adolescentes individualmente considerados, de los barrios y zonas marginales que pasarían inmediatamente a ser identificadas como maras y en consecuencia como estructuras de crimen organizado
- b. Las maras como blanco exclusivo o preferente de la política criminal, lo que puede acentuar la utilización recurrente que se ha hecho de las pandillas para atribuirles la mayoría de delitos cometidos, con lo que se corre el riesgo de ocultar y postergar indefinidamente la

solución de las deficiencias estructurales de la policía y del Ministerio Público en la investigación de los delitos.¹⁶

- c. Maras como cortina de humo, dado que si se las convierte en crimen organizado serían mucho más visibles que otras modalidades de éste y por lo tanto serían el blanco más fácil de las políticas represivas, con el riesgo implícito de perseguir con menos énfasis otros fenómenos como el narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de dinero, el contrabando y otros delitos que generalmente pasan inadvertidos para la población e incluso para los medios de comunicación.
- d. Perpetuación del enfoque punitivo en las estrategias para dar respuesta al fenómeno de las pandillas, dejando en un segundo plano los programas, proyectos y estrategias preventivas y de rehabilitación dirigidas a las causas de este problema.

Respuestas legislativas recientes al fenómeno de las maras y otras agrupaciones

En El Salvador, la Asamblea Legislativa, a iniciativa del Presidente de la República, aprobó varias iniciativas legales orientadas a dar una respuesta integral al fenómeno de las pandillas y otras agrupaciones criminales. Se trata de la "Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal"¹⁷, y las reformas al artículo 345 del Código Penal que establecen el delito de Agrupaciones Ilícitas¹⁸⁵.

La primera es un conjunto normativo que pretende diferenciarse de las anteriores "leyes antimaras" que, en su oportunidad, fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia, principalmente por estar dirigidas exclusiva-

mente a personas pertenecientes a las maras o pandillas, con lo cual se quebrantaba el principio de igualdad ante la ley. La nueva ley de proscripción pretende colocar, como realmente sucede, en el mismo nivel a las pandillas, maras y toda forma de agrupación, asociación u organización criminal, mencionándolas por su nombre como es el caso de las maras salvatrucha, MS-13, Pandilla 18, Mara Máquina, Mara Mao Mao y la agrupación autodenominada "Sombra Negra", un grupo de exterminio y limpieza social.

Originalmente el Ejecutivo propuso prohibir por igual a las maras y a los grupos de exterminio, pero en la Asamblea Legislativa los partidos opositores de derecha no lo apoyaron argumentando que la existencia de esos grupos no está probada y que la propuesta podía prestarse para la persecución política de ex integrantes de los extintos cuerpos de seguridad, debido a que una de esas agrupaciones se autodenomina "Comando XGN", siglas que han sido interpretadas como Ex Guardia Nacional, uno de esos cuerpos policiales desmovilizados. Esta ley, además de prohibir la existencia y cualquier actividad de las pandillas y organizaciones criminales, está orientada principalmente a la incautación y extinción de dominio de los bienes derivados de las actividades ilícitas de dichas agrupaciones.

La segunda iniciativa legal consiste en modificar la descripción legal y la penalización del delito de Agrupaciones Ilícitas establecida en el artículo 345 del Código Penal. Según esta reforma, ahora por agrupación ilícita se entiende a "las agrupaciones, asociaciones u organizaciones temporales o permanentes, integradas por tres o más personas que posean algún grado de organización, cuyo objetivo o uno de ellos sea la comisión de delitos, así como aquellas que realicen actos o utilicen medios violentos para el ingreso de sus miembros, permanencia o salida de los mismos, las

que no obstante haberse creado con fines lícitos, realicen acciones delictivas en el giro de sus actividades y las mencionadas en la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal.”

La pena por pertenecer a una de esas agrupaciones se incrementó de 4 a 6 años de prisión (antes era de 3 a 5 años), y de 7 a 10 años para los organizadores, jefes o cabecillas (antes era de 6 a 9 años). Otra modificación es que ahora se penaliza con prisión de 10 a 15 años a la persona que reclute menores de edad para ingresarlos a dichas agrupaciones o los utilice para cometer delitos.

El cambio cualitativo más importante se encuentra en el artículo 10 de la Ley de Proscripción que dice: “Una normativa especial establecerá las condiciones de retiro o desertión y rehabilitación de los miembros de las agrupaciones, asociaciones y organizaciones criminales de las que trata la presente Ley”. Con esto el gobierno actual pretende dar una respuesta no sólo represiva al fenómeno de las maras o pandillas, sino una de carácter integral, ya que el Ejecutivo cuenta con un proyecto de “Ley de Rehabilitación” que será enviado a la Asamblea Legislativa.

Conclusiones y recomendaciones

A inicios de los noventa, cuando se firmaron los Acuerdos de Paz, el fenómeno de las maras o pandillas pudo haberse detenido o su expansión pudo haberse reducido mediante programas sociales enfocados específicamente a ello. Si en aquel momento se hubiera intervenido con una política social de Estado, las maras de El Salvador, Guatemala y Honduras estarían a lo sumo en una situación similar a la de las pandillas de Nicaragua o Costa Rica

que no han cobrado la dimensión de las temibles “Mara MS” y “Pandilla 18”.

Lamentablemente se hizo todo lo contrario. En lugar de responder con fuertes políticas sociales que garantizaran a las familias mejores condiciones de trabajo, vivienda, salud, educación y recreación, se impusieron políticas que, en nombre del libre mercado, abandonaron a su suerte a las grandes mayorías empobrecidas de la población, resignadas a subsistir con empleos precarios o, en el mejor de los casos, a abandonar el país en busca de otras oportunidades. Las pandillas obtuvieron como respuesta represión policial, tipificación de nuevos delitos, aumentos de penas y encarcelamiento masivo; incluso se les ha querido convertir en crimen organizado, a sabiendas de que existen diferencias notorias como las ya citadas.

Ahora, luego de esas políticas fallidas, las maras han cobrado una dimensión extremadamente compleja, **una mezcla de fenómeno social con derivaciones delictivas**. Esa doble dimensión de las maras, como fenómeno social y como fuente de acciones criminales, impone la necesidad de **enfrentarlas por la doble vía de la punición y la prevención**. Cualquier política unidireccional, punitiva o preventiva, probablemente terminará en un rotundo fracaso. La respuesta debe ser integral porque los crímenes de las maras no pueden quedar impunes. Pero la respuesta penal orientada al aspecto delictivo de las maras no debe opacar el aspecto social de este fenómeno y la necesidad de responder principalmente con políticas sociales.

A nivel preventivo, no todo programa o conjunto de acciones puede ser considerado una respuesta adecuada a este fenómeno, por más que tenga un carácter social. La problemática de las maras ha crecido y se ha complicado tanto, que debe ser visto como un problema de nación que, en consecuencia, amerita una respuesta

con políticas de Estado integrales, permanentes y sistemáticas, no con proyectos o programas fragmentarios, temporales y dispersos. Ese nivel de políticas públicas todavía no se ha alcanzado. Los gobiernos anteriores tuvieron dos décadas para formular, aplicar y mejorar el enfoque de dichas políticas. Pero en lugar de políticas de Estado interesadas en el bien común, lo que hubo fueron políticas corporativistas, favorecedoras de intereses de grupos o sectores sociales particulares.

El actual gobierno tiene la oportunidad de instaurar verdaderas políticas públicas. En lo que corresponde al gabinete de Justicia y Seguridad Pública y a la Secretaría para Asuntos Estratégicos con la que se está coordinando, se tiene plena conciencia de la dimensión de esta problemática y de la necesidad de enfrentarla con políticas integrales. Sin desconocer las responsabilidades que tocan a cada quien, es urgente que este fenómeno sea atendido por el Estado en su conjunto y principalmente por el Ejecutivo.

La complejidad y expansión de las maras y pandillas en El Salvador y otros países de Centroamérica requiere que el aparato estatal esté especialmente orientado a contrarrestarlas, pero no con el tradicional enfoque asistencialista que impregna muchos de los programas que hasta ahora se han implementado, sino con una verdadera visión de políticas públicas y con un enfoque de derechos. Esto impone la necesidad de una fuerte coordinación interinstitucional, comenzado por los consejos municipales que son quienes tienen la legitimidad y representatividad para actuar en cada localidad. Por supuesto, se requiere del impulso y promoción del Ejecutivo, incluyendo las instancias que cuentan con los recursos, programas y proyectos que deben ser agrupados de manera ordenada y sistemática, entre ellos los ministerios integrantes del gabinete económico y social.

Sólo si logramos desatar una **invasión de políticas sociales** en los lugares con mayor presencia de maras o pandillas, **minimizando los operativos de ocupación policial y militar**, podremos comenzar a recuperar la confianza de la población en las instituciones estatales. Sólo así podrá disputarse el liderazgo que, por temor o por reconocimiento social, se han ganado las maras. Pero deberá ser una disputa por las buenas, mediante medidas participativas e incluyentes en las que todas las partes ganen y no mediante el uso irracional de la fuerza que nos hace perder a todos. En la medida en que los integrantes de las maras y pandillas vean que sus familiares y vecinos reciben el apoyo que merecen por parte del Estado para superar sus problemas y enrumbarse hacia el desarrollo de sus potencialidades, en esa medida, al menos una parte de ellos cederá también ante la idea de abandonar la violencia y optarán por una salida que les permita integrarse a la sociedad de manera decente y productiva.

Notas:

¹ Abogado y Notario. Investigador y analista en materias de justicia penal, seguridad pública, derechos humanos y justicia penal juvenil. Fundador y ex director del Centro de Estudios Penales de El Salvador, CEPES. Ex Coordinador de la Unidad de Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Miembro del Consejo Latinoamericano del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP con sede en Buenos Aires, Argentina. Desde junio de 2009 se desempeña como Director General de la Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador.

² Conformada en Los Ángeles, Estados Unidos, por jóvenes inmigrantes mexicanos y luego también por inmigrantes de otras nacionalidades latinoamericanas, con el propósito principal de defenderse de bandas de otras razas o etnias. Hay quienes fijan su surgimiento en 1967; V. SIP, "Periodismo, Violencia y Pandillas en Centroamérica", Tegucigalpa, Honduras, 9 y 10 de febrero de 2006, Pág.11_www.impunidad.com/atrisk/relatorio 2006.

³ Surgida también en Los Ángeles, con marcado carácter étnico al estar integrada exclusivamente por centroamericanos, sobre todo salvadoreños provenientes de las olas migratorias de la década de los ochenta del siglo XX, con el propósito de defenderse de las pandillas locales, incluyendo la Pandilla 18

⁴ Estas dos pandillas son reductos, sobrevivientes de las tradicionales y ya casi extintas pandillas de barrio que han existido por mucho tiempo, aun antes del surgimiento de las maras Salvatrucha y Barrio 18.

⁵ Cf. Zúñiga Rodríguez, Laura. Redes internacionales y criminalidad: A propósito del modelo de "Participación en Organización Criminal", en El Derecho Penal ante la Globalización, L. Zúñiga r/r. C. Méndez R./ R. Diego Díaz Santos (Coords), Colex, Madrid, 2002, Pág. 51-71

⁶ a) De los contenidos en la Ley Contra la Narcoactividad: tránsito internacional; siembra y cultivo; fabricación o transformación; comercio, tráfico y almacenamiento ilícito; promoción y fomento; facilitación de medios; alteración; expendio ilícito; receta o suministro; transacciones e inversiones ilícitas; facilitación de medios; asociaciones delictivas; procuración de impunidad o evasión; b) De los contenidos en la Ley contra el Lavado de Dinero u otros Activos: lavado de dinero u otros activos; c) De los contenidos en la Ley de Migración: ingreso ilegal de personas, tránsito ilegal de personas, transporte de ilegales; d) De los contenidos en la Ley para Prevenir y Reprimir el Financiamiento del Terrorismo: financiamiento del terrorismo y trasiego de dinero; e) De los contenidos en el Código Penal: e.1) Peculado, malversación, concusión, fraude, colusión y prevaricato; e.2) Evasión, cooperación en la evasión, evasión culposa; e.3) Asesinato, plagio o secuestro, hurto agravado, robo agravado, estafa, trata de personas; e.4) Terrorismo; e.5) Intermediación financiera, quiebra fraudulenta, fabricación de moneda falsa, alteración de moneda, introducción de moneda falsa o alterada; f) De los contenidos en la Ley Contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros: contrabando aduanero y de la defraudación aduanera. g) De los contenidos en la presente Ley: g.1) Conspiración, asociación ilícita, asociación ilegal de gente armada, entrenamiento para actividades ilícitas, uso ilegal de uniformes o insignias, obstrucción de justicia; g.2) Comercialización de vehículos y similares robados en el extranjero o en el territorio nacional; g.3) Exacciones intimidatorias, obstrucción extorsiva de tránsito. (...)h)* De los contenidos en la Ley de Armas y Municiones.

*Adicionada la literal h) por el Artículo 1, del Decreto Del Congreso Número 17-2009 el 15-05-2009

⁷ Cf. Zúñiga Rodríguez, Laura. Redes internacionales y criminalidad: A propósito del modelo de "Participación en Organización Criminal", en El Derecho Penal ante la Globalización, L. Zúñiga r/r. C. Méndez R./ R. Diego Díaz Santos (Coords), Colex, Madrid, 2002, Pág. 51-71.

⁸ Honorable Cámara de Diputados de la Nación. República de Argentina. Op. cit., p. 513-514.

⁹ Ib., p. 511.

¹⁰ Para otros analistas o funcionarios públicos relacionados con este tema, las maras actualmente se han convertido en un fenómeno delictivo pero con una raíz o una base social.

¹¹ Cf. Cruz, José Miguel (editor), Maras y pandillas en Centroamérica. Las respuestas de la sociedad civil organizada. Volumen IV. UCA editores, 1ª edición, 2006, Pág. 58.

¹² WOLA. Pandillas juveniles en Centroamérica: Cuestiones relativas a los derechos humanos, la labor policial y la prevención. Un informe Especial de WOLA, Washington, octubre de 2006, Pág. 13.

¹³ Naciones Unidas. Oficina Contra la Droga y el Delito. Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada. Publicaciones de Naciones Unidas. Impreso en Eslovaquia, Marzo de 2007, pág. 18.

¹⁴ Huhn, Sebastian, Oettler, Anika y Peetz, Peter. Construyendo inseguridades. Aproximaciones a la violencia en Centroamérica desde el análisis del discurso. GIGA. German Institute of Global and Area Studies / Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Hamburgo, noviembre de 2006, pág. 28

¹⁵ Un ensayo que pone en duda las diversas metodologías y fuentes de los estudios realizados sobre crimen organizado es Crimen Organizado Transnacional: Definición, Causas y Consecuencias, de Carlos Resa Nestares, Universidad Autónoma de Madrid. www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text11.html

¹⁶ En El Salvador algunos funcionarios policiales afirman que el 60% de los homicidios o más son cometidos por miembros de maras o pandillas, mientras que los datos del Instituto de Medicina Legal, encargado del reconocimiento forense de los cadáveres por muertes violentas, establecen que en el período 2003 a 2007 el porcentaje de homicidios que se atribuye a la actividad de las maras respectivamente cada año ha sido de 8.0%;9.9%; 13.4%; 11.8%; y 8.2%; resultando un promedio de 10.26%, muy lejos del 60%.

¹⁷ Decreto Legislativo 458, de uno de septiembre de 2010, pendiente de ser sancionado por el Presidente de la República a la fecha de este informe (07-Set-10).

¹⁸ Decreto Legislativo 459, de uno de septiembre de 2010, pendiente de ser sancionado por el Presidente de la República a la fecha de este informe (07-Set-10).

Alemania

Katharina Hoffman
katharina.hofmann@fes.de
www.fes.de

América Central

Costa Rica

Marco Vinicio Zamora
m.zamora@fesamericacentral.org
www.fesamericacentral.org

Argentina

María Rigat
rigat@fes.org.ar
www.fes.org.ar

Bolivia

Maira Zuazo
maira.zuazo@fes-bol.org
www.fes-bol.org

Brasil

Cassio Franca
cassio@fes.org.br
www.fes.org.br

Chile

Jaime Ensignia
jensignia@fes.cl
www.fes.cl

Colombia

Catalina Niño
catalina.nino@fescol.org.co
www.fescol.org.co

Ecuador

Claudia Detsch
detsch@ildis.org.ec
www.fes.ec

México

Elisa Gómez
e.gomez@fesmex.org
www.fesmex.org

Perú

Ernesto González
ernesto@fes.org.pe
www.fes.org.pe

Uruguay

Álvaro Padrón
fesur@fesur.org.uy
www.fes.org.uy

Venezuela

Flavio Carucci
fcarucci@ildis.org.ve
www.ildis.org.ve

Editores

Programa de Cooperación
en Seguridad Regional
Hans Mathieu
Director
hm@fescol.org.co
Catalina Niño
Coordinadora
catalina.nino@fescol.org.co
www.seguridadregional-fes.org
Bogotá DC - Colombia