

## **Pandillas y políticas públicas**

### **Miguel Cruz y Marlon Carranza<sup>1</sup>**

#### **1. Introducción**

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

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

El fenómeno de las maras no es reciente, no aparece de la noche a la mañana y es posible rastrear su existencia desde finales de la década de los ochenta. De hecho, el primer estudio sistemático realizado sobre el tema fue hecho en Guatemala en 1986 (ver Levenson, 1989). Ya para esas fechas, las maras eran consideradas como grupos de jóvenes violentos. De la misma forma en El Salvador, las maras ya existían antes del fin de la guerra y, por ejemplo, para 1993 más del 40 por ciento de los ciudadanos urbanos señalaban que en su vecindario existían maras (IUDOP, 1993). En tal sentido, el fenómeno de las pandillas centroamericanas tiene ya un considerable historial de existencia y sin embargo, durante varios años, los distintos gobiernos de la región norte de Centroamérica no le prestaron atención al problema, de tal manera que el fenómeno siguió creciendo de forma relativamente lenta y silenciosa. Las únicas iniciativas en los países de la región se tradujeron en esporádicas respuestas represivas y en intentos por reformar las leyes minoriles y penales para permitir que los menores de 18 años pudiesen ser juzgados como adultos, partiendo de la suposición de que buena parte de los delitos graves eran cometidos por menores de dieciocho años. Sin embargo, ningún plan o política de prevención sobre la violencia juvenil o sobre las pandillas fue elaborado de manera consistente en El Salvador, Honduras o Guatemala y la integración y la evolución de los grupos continuaron en ascenso.

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

---

<sup>1</sup> Este artículo es el resumen de un documento más amplio que fue publicado en Guatemala a principios de enero de 2006 y que lleva por título “Juventud y exclusión social”

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

## **2. Pandillas y Políticas Públicas**

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

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

### **2.1. La Ley Antimaras y el Plan Mano Dura (de julio 2003 a mayo 2004)**

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

Según expertos los principales problemas de dichas disposiciones legales fueron: Con la Ley Antimaras se dio una repetición de penas ya contempladas en el Código Penal. Una serie de estudios jurídicos han podido comprobar que estas leyes especiales repitieron la mayoría de las faltas y delitos que ya existían en el cuerpo de leyes del país. Si lo anterior es correcto, entonces estas leyes en realidad nunca fueron necesarias. Como afirmaron algunos expertos:

1. Las leyes fueron confusas dentro del total del cuerpo legislativo y constitucional. La *Ley Antimaras* propuso medidas que contradecían disposiciones judiciales a las que El Salvador está obligada por estar suscrito a tratados internacionales. Además contradecía los procedimientos establecidos en la Ley del Menor Infractor que detallaba el proceso para los menores de edad en conflicto con la Ley.
2. La ley es inconstitucional. La Ley Antimaras afirmó que pertenecer a una pandilla es un delito, sin embargo, esta afirmación violaría el artículo 12 de la Constitución que afirma que “a toda persona que se le impute un delito, se presumirá inocente hasta que se le demuestre culpabilidad”. Del mismo modo el artículo 15 de la Constitución afirma que “Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate”, en ese sentido únicamente podrían ser procesados los pandilleros que ingresaron a las pandillas después de su aprobación e implementación.
3. Sobresaturación del sistema judicial. En la práctica a más de la mitad de todos los casos de pandilleros detenidos en ese período se les ha dió sobreseimiento definitivo. Esto obliga a pensar si el trabajo de procesar a más de 19 mil jóvenes tiene un verdadero efecto regulador del delito. Especialmente El Salvador, que tiene en general índices delincuenciales altos, no puede desequilibrar su trabajo de administración de la justicia para un solo grupo en detrimento del resto de los delitos que se comenten en el país. Por otro lado, tampoco se cuenta con una infraestructura apropiada para encarcelar a todos los pandilleros del país, de hecho El Salvador antes de la Ley Antimaras ya contaba con los índices de hacinamiento carcelario más altos de la región Centroamericana.
4. Ley punitiva, no va acompañada de una ley integral. En ese sentido se privilegian las acciones punitivas frente cualquier otra estrategia de prevención y rehabilitación.

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

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

## **2.2. Las mesas de concertación (de junio a julio 2004)**

En mayo de 2004 entró en funciones un nuevo gobierno bajo el mando del elegido presidente Antonio Saca, el mecanismo que la nueva administración propuso para discutir el tema de pandillas y definir elementos de trabajo para el abordaje del problema de la violencia y delincuencia en El Salvador fue desarrollado por el Ministerio de Gobernación y consistía en la creación de mesas de concertación con la participación de la sociedad civil, instancias de gobierno central, agencias de cooperación. Con una convocatoria bastante amplia, las reuniones empezaron en el mes de junio del 2004 y duraron seis semanas trabajando 4 horas diarias durante tres días a la semana. En el proceso se crearon 3 mesas de trabajo denominadas: 1- Prevención, reinserción y tratamiento (Esta fue dividida en 4 submesas: Prevención A y B, reinserción y tratamiento C y D); 2- Ley del menor Infractor; 3- Código Penal y procesal Penal.

Después del proceso todas las reformas a las leyes que fueron consensuadas en las mesas fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial, casi inmediatamente después de terminar el proceso de consulta, a finales de julio del 2004. Sin embargo, los resultados de la mesa de prevención, reinserción y tratamiento tuvieron un proceso más largo antes de ver en dónde serían incorporadas sus ideas, lo más difícil era establecer con claridad qué institucionalidad pública debería asumir la responsabilidad para realizar la prevención, tratamiento e inclusión.

El proceso de las mesas de concertación generó muchas reacciones, una de ellas, la de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos quien expresó lo positivo y negativo del proceso. La PDDH consideró como sumamente positivas algunas de las propuestas emanadas de las mesas de discusión, tales como: la ampliación de los derechos de las víctimas tanto en el proceso penal de adultos como en la justicia penal juvenil; el establecimiento de centros intermedios para el cumplimiento de la medida de internamiento de aquellos jóvenes que hayan cumplido los dieciocho años y las múltiples propuestas en materia de prevención de la delincuencia, rehabilitación e inserción de jóvenes infractores, entre otras cosas. Pero entre los aspectos negativos, la Procuraduría expresó su preocupación por: la habilitación a la Policía Nacional Civil para llevar registros de jóvenes capturados menores de dieciocho años. La Policía Nacional Civil es una institución de seguridad pública, que funge como auxiliar de la Fiscalía General de la República en la investigación de los delitos; la creación de la figura “procesal” de la retención, aplicable a personas “sospechosas”, que podrían ser privadas de su libertad hasta por un plazo de hasta seis horas para ser “identificadas”, lo cual abre espacios para que se configuren detenciones arbitrarias, torturas y hasta incomunicaciones de personas detenidas; y la reforma del artículo 348 del Código Penal modificando el tipo penal de Desórdenes Públicos, que incorpora expresiones como "atentar contra la paz pública" y "alterar el orden público", que por su falta de claridad atentan contra la seguridad jurídica, tal como lo estableció la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en su sentencia contra la Ley Antimaras.

### **2.3. Plan Súper Mano Dura (a partir de septiembre 2004)**

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

Los operativos “puño de hierro” consisten en la incursión de un contingente policial en comunidades con presencia de pandillas con el principal objetivo de hacer cateos y detenciones, la idea es que los aprendidos puedan ser procesados según la evidencia que se les encuentre o por la acusación de pertenecer a una agrupación ilícita. En diciembre del 2004 la Policía Nacional Civil llegó al operativo número XXI, y en el año 2005 comenzó una nueva cuenta que para el mes de agosto llegaba hasta el número XIV. Los operativos están basados en las reformas a las leyes que se hicieron en las mesas de concertación de junio y julio del 2004, especialmente con el apoyo que se le dio a la figura de las agrupaciones ilícitas. Estos operativos han requerido la creación dentro de la Policía de Grupos de Tareas Antipandillas (GTA) y en algunos lugares de

Secciones Antipandillas (SEAP) y además la coordinación con otras organizaciones como la Fuerza Armada de El Salvador, la Fiscalía General de la República, los Medios de Comunicación y la Secretaría de la Juventud, entre otros.

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

**El programa “mano amiga”** se define como “la intervención temprana de apoyo a jóvenes en riesgo, es decir, todos los programas y proyectos encaminados a prevenir que la juventud salvadoreña se involucre en actividades violentas o delictivas, ingrese a pandillas, deserte de sus centros educativos, se convierta en drogodependiente o indigente o padezca un embarazo precoz”.

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

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

“casas de paso”, y que la más costosa es la Granja Escuela, un internado voluntario donde viven 20 jóvenes ex pandilleros que quieren rehabilitarse y reinsertarse a la sociedad. El costo de este proyecto es de 170 mil dólares al año.

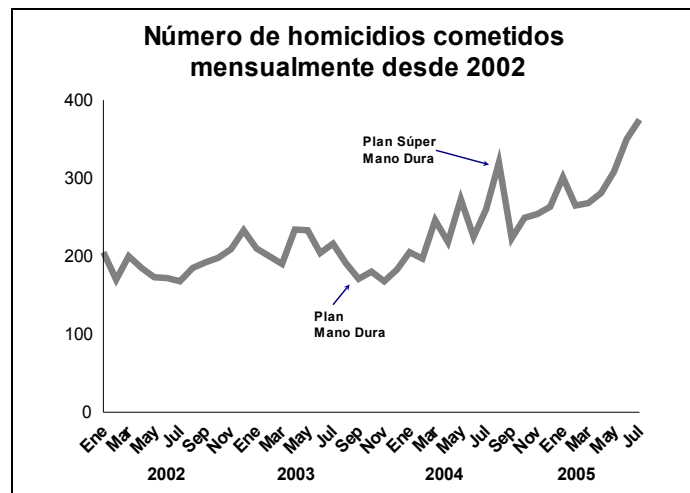
A pesar de todos estos esfuerzos, justamente ha sido en estos tres años cuando las tasas de homicidios se dispararon en el país poniendo serias dudas la eficacia de todos estos programas. Es por eso que el Ministerio de Gobernación anunció en febrero la implementación de la “Estrategia Nacional de Protección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

### **3. El impacto de las políticas sobre el fenómeno de las pandillas**

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

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

**Figura 2**



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

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

Estos datos deben ser tomados con cautela porque no existe uniformidad en la información que proviene de las fuentes oficiales. Por ejemplo, en el año 2004, la PNC reportó que el 30.6 por ciento de los 2,933 homicidios cometidos ese año son atribuibles a pandillas, pero el Instituto de Medicina Legal reportó que solo el 10 por ciento de las muertes podían ser imputadas a las maras (Aguilar y Miranda, 2005). Pero en lo que sí parecen coincidir todas las fuentes disponibles es que el involucramiento de las pandillas en la violencia homicida habría aumentado en los últimos años. Para 2003, el Instituto de Medicina Legal reportó que solo el 8 por ciento de las muertes eran responsabilidad de las pandillas; para 2004 ese porcentaje subió al 10 por ciento (Molina, 2005b). Según la policía, el porcentaje de muertes achacables a las maras subió de alrededor del 30 por ciento en 2004 (Aguilar y Miranda, 2005) al 40 por ciento en lo que va del 2005. En tal sentido, es muy difícil no vincular el aumento en los homicidios con el incremento de las acciones de las maras y las pandillas. Esto no quiere decir que las pandillas sean las responsables de toda la violencia que ocurre en El Salvador, pero sí parece claro que ellas tienen una importante cuota de incumbencia en la misma y que la habrían aumentado en los últimos meses. También, resulta extremadamente difícil no vincular el aumento en las tasas de homicidios que ha experimentado el país desde inicios de 2004 y el agravamiento del fenómeno de las maras con las políticas de mano dura o cero tolerancia que han impulsado las dos últimas administraciones presidenciales.

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

De hecho, un examen de la cantidad de mareros capturados en el marco de los planes de mano dura ofrece una perspectiva de la dimensión del esfuerzo que ha hecho gobierno, a través de la Policía Nacional Civil, de reprimir el fenómeno de las pandillas. Entre el 23 de julio de 2003, fecha en que comenzó el Plan Mano Dura original y el 8 de julio de 2005, ya bajo el marco del Plan Súper Mano Dura, la policía salvadoreña ha realizado 30 mil 934 capturas de jóvenes pandilleros (PNC, 2005), de los cuales la gran mayoría ha sido puesta en libertad<sup>2</sup>. Por ejemplo, del total de jóvenes capturados en el marco solo del Plan Mano Dura (hasta agosto de 2004), el 84 por ciento de los pandilleros capturados fueron liberados y absueltos de cargos porque los investigadores no encontraron pruebas suficientes para su detención.

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

Por ello, hay razones para afirmar que el esfuerzo fundamental del gobierno para enfrentar la problemática de las pandillas ha estado centrado en la represión a través de los planes policiales de mano dura. Esto no quiere decir que algunas instituciones estatales no hayan desarrollado estrategias de intervención de carácter preventivo o de rehabilitación. Ya en el apartado anterior se describían todas esas iniciativas. Pero una revisión de las acciones implementadas en esa línea deja muy pocas evidencias de que dichos planes se hayan puesto en marcha con el mismo celo con el que se han puesto los planes de represión.

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

---

<sup>2</sup> Este número de captura no necesariamente corresponde a igual número de personas. Hay muchos casos en los cuales la policía ha capturado y detenido a la misma persona en varias ocasiones en un breve lapso de tiempo. Las razones se encuentran en que, como se explica más adelante en el texto, la mayoría de los pandilleros son puestos en libertad en muy poco tiempo.



ejercida por ellas; y el tercero se relaciona con la forma en que algunos miembros de sociedad han reaccionado en el marco de los planes de mano dura.

## Referencias bibliográficas

Aguilar, J. y Miranda, L. (2005). "Pandillas y sociedad civil en El Salvador". Artículo preparado para el proyecto: "Pandillas y sociedad civil en Centroamérica". San Salvador: IUDOP-UCA/CORDAID. (Mimeo).

Amnistía Internacional Honduras (2003). "Cero tolerancia... a la impunidad. Ejecuciones extrajudiciales de niños y jóvenes desde 1998. [Puede encontrarse en: <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR370012003?open&of=ESL-326>].

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

Argueta, S. y otras. (1992). "Diagnóstico de los grupos llamados 'maras' en San Salvador. Factores psicosociales que prevalecen en los jóvenes que los integran". *Revista de Psicología de El Salvador* 43, 53-84.

Carranza, M. (2004). "Políticas juveniles y rehabilitación de mareros en El Salvador". En: ERIC, IDIES, IUDOP, NITLAPAN-DIRINPRO (eds.). *Maras y pandillas en Centroamérica: políticas juveniles y rehabilitación, Volumen III*. Managua: UCA publicaciones.

Carranza, M. (2005). "Detención o muerte: hacia dónde van los niños pandilleros en El Salvador". En Luke Downey (ed.). *Ni guerra, ni paz: comparaciones internacionales de niños y jóvenes en violencia armada organizada*. Río de Janeiro: Viveiro de Castro Editora.

Comisión de jefes y jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe (2004). *Estudio y evaluación sobre las pandillas y/o maras de la región centroamericana*. Mimeo

Concha-Eastman, A. (2005). "Violencia, juventud y adolescencia". Ponencia presentada en el Taller regional TEACH-VIP, realizado en la Ciudad de Panamá, 14-16 de septiembre de 2005. Organización Panamericana de la Salud y GTZ.

Cruz, J.M. (2005). "Los factores sociales asociados a las pandillas en Centroamérica". Ponencia presentada en el Seminario Internacional "La agenda de seguridad en Centroamérica", realizado por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo y el Woodrow Wilson Center for International Scholars, en San Salvador del 14 al 15 de julio de 2005.

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

Cruz, J.M. (1998). "Factores de riesgo de la violencia en la escuela". En: PNUD (ed.) *Violencia en una sociedad en transición*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Cruz, J.M. y Portillo, N. (1998). *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. San Salvador: UCA Editores.

Dirección General de la Policía Nacional Civil. (2004). *Plan "Super Mano Dura"*. San Salvador: (Mimeo).

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

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. (FESPAD). (2004). *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador 2004*. San Salvador: FESPAD Ediciones.

Huezo, M. (2001). "Cultura y violencia en El Salvador". En: PNUD (ed.). *Violencia en una sociedad en transición*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (pp. 115- 137).

- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). (1993). “La delincuencia urbana. Encuesta exploratoria”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 534-535, 471-482.
- Levenson, D. (1989). “Las ‘maras’. Violencia juvenil de masas”. *Polémica*, 7, segunda época, 2-12.
- Krug, E. H.; Dahlberg, L.L.; Mercy, J.A.; Zwi, A.B.; and Lozano R. (eds). (2002). *World Report on Violence and Health*. Geneva: World Health Organization Publications.
- Martín-Baró, I. (1992). *Acción e ideología. Psicología social desde Centroamérica*. San Salvador: UCA Editores.
- Ministerio de Hacienda (2005). “Guía del presupuesto general del estado para el ciudadano: ejercicio fiscal 2005”. San Salvador. Disponible en: [www.mh.gob.sv/mh\\_2003/presupuesto.htm](http://www.mh.gob.sv/mh_2003/presupuesto.htm)
- Molina, F. (2005a). *Defunciones por homicidios. El Salvador años 2001, 2002*. San Salvador: Corte Suprema de Justicia.
- Molina, F. (2005b). *Defunciones por homicidios. El Salvador años 2003 y 2004*. San Salvador: Corte Suprema de Justicia.
- Policía Nacional Civil (2003). *Plan Particular de la Policía Nacional Civil contra las Pandillas*. San Salvador: (Mimeo).
- Portillo, E. (2005). “Maras no son la principal causa de violencia, según la misma PNC”. [Puede encontrarse en: [www.elfaro.net/Programas/Buscar/DetalleNota.php?IDNota=2047%20](http://www.elfaro.net/Programas/Buscar/DetalleNota.php?IDNota=2047%20)].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2002). *Armas de fuego y violencia*. San Salvador: Programa Sociedad sin Violencia, PNUD.
- Ribando, C. (2005). “Gangs in Central America”. CRS Report for Congress.
- Rodgers, D. (2003). “Dying for it: gangs, violence and social change in urban Nicaragua”. Working paper No. 35. London: LSE Crisis State Program.
- Rodgers, D. (1999). “Living in the Shadow of Death: Violence, Pandillas and Social Disintegration in Contemporary Urban Nicaragua”. PhD dissertation in Social Anthropology. University of Cambridge.
- Santacruz, M.L. (2005). “La solidaridad violenta de las pandillas callejeras: el caso de El Salvador.” En: Nelson Portillo, Mauricio Gaborit y José Miguel Cruz (eds.), *Psicología social de la posguerra. Teoría y aplicaciones desde el Salvador*. San Salvador: UCA Editores. (pp. 352-393).
- Santacruz, M.L. y Cruz, J.M. (2001). “Las maras en El Salvador”. En: ERIC IDESO, IDIES e IUDOP (comp.) *Maras y pandillas en Centroamérica, volumen I*. Managua: UCA Publicaciones. (pp. 15-107).
- Santacruz, M.L. y Concha-Eastman, A. (2001). *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. San Salvador: IUDOP-UCA/OPS.
- Save the Children UK y Asociación Cristiana de Jóvenes. (2002). *Las maras en Honduras*. Tegucigalpa: Save the Children UK y ACJ.
- Secretaría de la Juventud (2005). *Plan Nacional de Juventud 2005-2015*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Smutt, M. y Miranda L. (1998). *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. San Salvador: UNICEF/FLACSO.
- Tenorio, O. y Varela, G. (2005). “Radiografía del fenómeno de las maras”. *El Diario de Hoy*, 27 de septiembre de 2005, pp. XI-XVI.