



**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**Posgrado en Estudios Latinoamericanos**

**“Violencia y juventud en Centroamérica (2000 – 2008)”.**

**Tesis para obtener el grado de Maestra en Estudios Latinoamericanos**  
**que presenta**

**MÓNICA DEL CARMEN CERÓN DÍAZ**

**Asesor: Mtro. Raúl Guillermo Benítez Manaut**

**México, D. F., 2010.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**DEDICADO A FRANCISCO, JUAN MANUEL Y  
MARÍA DE LOS ÁNGELES, SIN QUIENES LA  
REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO HABRÍA SIDO  
IMPOSIBLE.**

## **AGRADECIMIENTOS**

A la *Universidad Nacional Autónoma de México*, por su amplia generosidad.

Al *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*, por el apoyo económico recibido para la realización de esta tesis.

A *Raúl Guillermo Benítez Manaut*, por su amistad y por la asesoría metodológica y conceptual brindada a lo largo del desarrollo de mi investigación.

A *Diana Guillén Rodríguez, Mónica Toussaint Ribot, Maya Aguiluz Ibargüen y Martín Iñiguez Ramos*, por su lectura cuidadosa y sus puntuales comentarios.

A *Lucio Oliver Costilla*, por todo el apoyo brindado durante la realización de mis estudios de maestría.

A *Francisco Xavier Ruiz Esparza Zorrilla*, por su amor y paciencia.

A *mis padres y mis hermanos* por todo el apoyo y comprensión.

# ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Página</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	12
<b>CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO-CONTEXTUAL</b>	
1.1. Teoría de la rebeldía juvenil y la búsqueda de identidades	21
1.1.1. Rebeldía juvenil: los incorporados y los alternativos	21
1.2. La crisis de Centroamérica y su impacto en la juventud: 1960-1996	26
1.2.1. Las guerras de Centroamérica	26
1.2.2. El contexto de la posguerra y su impacto en la juventud	31
1.3. La reforma policial fracasada en Centroamérica	37
1.3.1. Acuerdos de Paz y el nuevo modelo de seguridad democrática	37
1.3.2. Limitantes operativas de las reformas aplicadas a los cuerpos de seguridad pública	40
1.4. Migración de jóvenes pandilleros de Centroamérica hacia México	43
1.5. ¿Por qué las pandillas juveniles no representan un problema grave en otras regiones de Centroamérica: Nicaragua, Panamá y Costa Rica?	47
1.6. Conclusiones	53
<b>CAPÍTULO 2. DIAGNÓSTICO INTEGRAL DE LA VIOLENCIA Y DELINCUENCIA EN LOS PAÍSES DE EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS Y MÉXICO-CHIAPAS: APROXIMACIÓN POR EL MODELO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	
2.1. Consideraciones teóricas	56
2.1.1. Sobre el modelo de análisis de políticas públicas	58
2.1.2. Sobre la vinculación de la política y las políticas públicas	64
2.2. Definición gubernamental: postura asumida por los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y México ante la problemática de las pandillas juveniles	67
2.3. Dimensión objetiva y subjetiva de la violencia y delincuencia juvenil	72
2.3.1. Advertencia metodológica	74

2.3.2. Homicidios dolosos o intencionales	76
2.3.2.1. Delitos cometidos por las pandillas	81
2.3.3. Circulación de armas	84
2.3.3.1. Homicidios cometidos con arma de fuego	86
2.3.4. Tránsito y consumo de drogas	88
2.3.5. Construcción de (in) seguridades en la percepción ciudadana	91
2.3.5.1. ¿Cuál es el problema más importante para el país?	92
2.3.5.2. Actuación gubernamental en respuesta al problema de la (in) seguridad en el país	93
2.3.5.3. Percepción con respecto a la criminalidad de las pandillas juveniles delictivas	94
2.3.5.4. Victimización y confianza en las instituciones de seguridad pública	96
2.4. Conclusiones	98

### **CAPÍTULO 3. COMPARATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADAS EN EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS Y MÉXICO-CHIAPAS ANTE LA PROBLEMÁTICA DE LAS PANDILLAS JUVENILES DELICTIVAS**

3.1. Fase de formulación de las políticas públicas	102
3.1.1. El Salvador	106
3.1.2. Guatemala	113
3.1.3. Honduras	119
3.1.4. México-Chiapas	123
3.2. Fase de implementación de las políticas públicas	128
3.3. La respuesta punitiva del Estado en Guatemala, El Salvador, Honduras y México-Chiapas: resultados de su aplicación	138
3.3.1. El impacto de la mano dura en los índices delictivos	143
3.4. Evaluación de las políticas públicas: los efectos no esperados de la aplicación de la estrategia de mano dura	145
3.5. Experiencias exitosas en materia de políticas públicas aplicadas a la problemática de las pandillas juveniles delictivas: El papel de las Organizaciones No Gubernamentales	149
3.5.1. Guatemala-Grupo Ceiba	151

3.5.2. Honduras-Paz y Justicia	153
3.5.6. El Salvador-Equipo Nahual	154
3.6. Conclusiones	157
<b>REFLEXIONES FINALES</b>	160
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	166

## **CUADROS, GRÁFICAS Y DIAGRAMAS**

<b>Contenido</b>	<b>Página</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	
Cuadro 1. Periodo de ejecución de la Política Nacional de Prevención a la Violencia Juvenil y de los operativos antimaras.	12
<b>CAPÍTULO 1</b>	
Diagrama 1. Proceso de inserción de los jóvenes a la estructura social.	25
Cuadro 2. Algunos indicadores de exclusión social en Centroamérica.	49
Cuadro 3. Centroamericanos residentes en Estados Unidos por país de origen y ciudad de residencia, 2004.	50
Cuadro 4. Número de pandillas y número de integrantes en países centroamericanos, 2004. Red Transnacional de Análisis sobre Maras, ITAM.	50
Cuadro 5. Número de pandillas y número de integrantes en países centroamericanos, 2003. Comisión de Jefes y Jefas de Policía en Centroamérica y el Caribe.	51
<b>CAPÍTULO 2</b>	
Cuadro 6. Aproximaciones al concepto de política pública.	56
Diagrama 2. El ciclo de las políticas públicas.	59
Cuadro 7. Comparación de las estadísticas de homicidios dolosos reportadas en El Salvador por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y el Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI).	75
Cuadro 8. Comparación de las estadísticas de homicidios dolosos reportadas en Guatemala por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y el Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI).	75
Gráfica 1. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes (2005).	77
Cuadro 9. Homicidios por cada 100 mil habitantes, 1999-2006.	78
Gráfica 2. Homicidios por cada 100 mil habitantes en Guatemala.	78
Gráfica 3. Homicidios por cada 100 mil habitantes en El Salvador.	80
Cuadro 10. Guatemala: Delitos cometidos por las maras en 2005.	81

Cuadro 11. Chiapas: Delitos cometidos por las maras en 2005.	82
Cuadro 12. El Salvador: Delitos cometidos por menores de edad en 2005.	83
Cuadro 13. Circulación de armas y porcentaje por país con respecto al total de armas en circulación en Centroamérica.	85
Cuadro 14. Homicidios cometidos con arma de fuego.	86
Cuadro 15. Porcentaje de homicidios cometidos con arma de fuego, con respecto al total de homicidios cometidos en el país.	87
Cuadro 16. Homicidios por tipo de arma con el que se cometieron, Guatemala.	87
Cuadro 17. Decomiso de droga (kilogramos): marihuana y cocaína, 1998-2004.	89
Cuadro 18. Problema más importante del país, 2005.	92
Cuadro 19. Confianza en la conducción del país, 2008.	93
Cuadro 20. ¿La forma de actuar del presidente con respecto a la seguridad ha sido...? 2008.	93
Cuadro 21. ¿El país es pacífico o violento? 2008.	94
Cuadro 22. Violencia, riñas y peleas, 2008.	95
Cuadro 23. ¿Quiénes son los principales delincuentes en su colonia?	96
Cuadro 24. ¿Hay maras en su colonia? De ser así, ¿estas maras cometen delitos en su colonia?	96
Cuadro 25. ¿Ha sido víctima de un delito?	97
Cuadro 26. ¿Usted tiene confianza en la policía?	97
Cuadro 27. ¿La policía es más propensa a detener un joven que aun adulto? 2008.	97

### **CAPÍTULO 3**

Cuadro 28. Clasificación de los miembros de las pandillas juveniles delictivas.	102
Cuadro 29. Nombre de las pandillas identificadas en Guatemala, Honduras, El Salvador y México-Chiapas.	105
Cuadro 30. Montos invertidos por la Cooperación internacional en proyectos enfocados a la prevención de la violencia y la delincuencia en El Salvador (2004-2009).	108

Cuadro 31. Plan Nacional de Prevención y Paz Social.	109
Cuadro 32. Pro jóvenes: Prevención Social de la Violencia y Delincuencia Juvenil en El Salvador.	110
Cuadro 33. Política Nacional de Prevención a la Violencia Juvenil.	114
Cuadro 34. Programa Nacional de Prevención (PNP).	119
Diagrama 3. Honduras: División de Prevención en Contra las Maras.	121
Cuadro 35. Honduras: Programas ejecutados por la División de Prevención Contra las Maras.	122
Cuadro 36. Plan de Acción para el Control de la Delincuencia Juvenil en la Frontera Sur.	124
Cuadro 37. Operativos antimaras aplicados en El Salvador.	130
Cuadro 38. Análisis de la Ley Antimaras y la Ley para el combate a las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales de El Salvador.	131
Cuadro 39. Operativos antimaras aplicados en Honduras.	133
Cuadro 40 Operativos antimaras aplicados en Guatemala.	134
Cuadro 41. Operativos antimaras aplicados en México-Chiapas.	135
Diagrama 4. México-Chiapas: Unidad Especializada de Delitos Cometidos por Pandillas.	137
Cuadro 42. Efectividad policial: Número de integrantes de las pandillas y número de detenciones, 2000-2007. Policías Nacionales Civiles de Centroamérica.	139
Cuadro 43. Efectividad policial: Número de integrantes de las pandillas y número de detenciones, 2000-2007. Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe.	140
Cuadro 44. Efectividad policial en Chiapas: Número de integrantes de las pandillas y número de detenciones, 2004-2005. Fiscalía General del Estado de Chiapas y CISEN.	140
Cuadro 45. Efectividad de consignación al Poder Judicial: Número de pandilleros detenidos y número de pandilleros consignados, 2003-2007.	141
Gráfica 4. El Salvador y Guatemala: Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes 1999-2006.	143

Gráfica 5. Honduras y México-Chiapas: Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes 1999-2006. 144

Cuadro 46. Experiencias de políticas públicas exitosas e innovadoras en el tratamiento de jóvenes, por tipo de atención: primaria, secundaria y terciaria. 150

## INTRODUCCIÓN

Esta tesis se inscribe en el debate sobre los alcances y limitaciones de la actuación de los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y México-Chiapas, en cuanto al tratamiento del fenómeno de las pandillas juveniles delictivas, también conocidas como maras. Se definió como periodo de análisis los años que van del 2000 al 2008, debido a que se quiso indagar el momento previo y posterior a la ejecución de las políticas públicas que serían parte fundamental de nuestro objeto de estudio. Debe precisarse que, la respuesta institucional de atención al problema de las pandillas, llegó en diferentes momentos para cada uno de los países estudiados. Como se observa en el cuadro 1, salvo el caso salvadoreño, la estrategia de atención a las maras no cumple con los principios básicos de planeación. En otras palabras, en Guatemala, Honduras y Chiapas, la respuesta del gobierno se hizo presente, primero, con operativos de persecución y, posteriormente, a través del diseño de una estrategia de prevención y rehabilitación de jóvenes en conflicto, expresada en una política de carácter nacional.

**Cuadro 1. Periodo de ejecución de la Política Nacional de Prevención a la Violencia Juvenil y de los operativos antimaras.**

País	Ejecución de la Política Nacional de Prevención a la Violencia Juvenil	Ejecución de los operativos antimaras
El Salvador	2000-2008	2002-2006
Guatemala	2005 en adelante	2003
Honduras	2005 en adelante	2002-2005
México-Chiapas	2004 en adelante	2003-2005

**Fuente:** Elaboración propia con base en los documentos oficiales revisados.

Esta deficiencia observada a lo largo del presente estudio, nos indica que el tratamiento al problema de las pandillas juveniles delictivas llegó de manera tardía y, fue producto de motivaciones que no tienen que ver con el origen del fenómeno. Es decir que, los gobiernos aquí estudiados atendieron el fenómeno instados por la alarma social, el incremento de los índices delictivos y por momentos de coyuntura electoral, no así, con base en diagnósticos gubernamentales previos que dieran cuenta de que un conflicto se gestaba al interior de este grupo etario –ver apartados 1.1.1 y 2.2-. De acuerdo con la evidencia recabada por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la

Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IUDOP), el fenómeno de las maras dio muestra de su gestación en la década de los setenta, en tanto que para la década de los noventa, estos grupos mostraban menos disposición a abandonar el estilo de vida de las pandillas<sup>1</sup>, a la vez que fue en este último periodo cuando cobraron visibilidad en la frontera sur-Chiapas<sup>2</sup>. Sumado a ello, la revisión documental realizada por el sociólogo Win Savenije indica que, hacia finales de los ochenta, en el imaginario social las maras se configuraban como grupos decididamente organizados para delinquir<sup>3</sup>.

Otro aspecto controversial en torno al origen de las pandillas juveniles delictivas gira en torno al hecho de que, expresiones como la del sociólogo Jorge A. Bustamante, apuntan a que el fundador de la Mara Salvatrucha 13 fue un ex militar salvadoreño, desmovilizado de la guerra y con formación militar.<sup>4</sup> Este tipo de afirmaciones hacen pensar que sería posible contar entre las filas de las pandillas, salvadoreños y guatemaltecos, desmovilizados tanto del ejército como de la guerrilla. No obstante, a lo largo de la presente investigación se pudo precisar que no existe evidencia contundente para confirmar este hecho.

Más allá de las inconsistencias entre el surgimiento del fenómeno de las pandillas juveniles delictivas y el momento en que llegó la respuesta institucional, hay que precisar que el origen de las maras observa algunos elementos comunes que hicieron posible su comparación en cada uno de los países estudiados. Sumada a la confluencia territorial, los países de El Salvador y Guatemala comporten el haber pasado por prolongados periodos de guerra, que incrementaron la inestabilidad política y social de esos países. Otro componente común entre estos países es que, producto de esas guerras, los sectores populares y campesinos sólo alcanzaron algunos

---

<sup>1</sup> Cfr. Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña, *Solidaridad y violencia en las pandillas del Gran San Salvador*, El Salvador, UCA Editores, 1996; Santacruz Giraldo, María L. y Alberto Concha-Eastman, *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*, El Salvador, IUDOP, 2001; IUDOP, *Encuesta sobre pandillas y redes transnacionales en El Salvador*, El Salvador, IUDOP, mayo de 2006; IUDOP, *Encuesta sobre pandillas y redes transnacionales en Guatemala*, Guatemala, IUDOP, julio de 2006.

<sup>2</sup> Cfr. Reguillo, Rossana, “La mara contingencia y afiliación al exceso” en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 200, Buenos Aires, 2005, p. 76.

<sup>3</sup> Cfr. Savenije, Win et al, *Exclusión social, jóvenes y pandillas en Centroamérica*, Serie temas de actualidad, vol. 3, El Salvador, FUNDAUNGO, marzo de 2007, p. 30.

<sup>4</sup> Cfr. Bustamante, Jorge A, “La Mara Salvatrucha” en *Milenio*, Chiapas, 5 de abril de 2005, s/p.

“destellos” de reivindicación por lo que, como apunta Edelberto Torres Rivas, el logro de su lucha se constriñe a “democracias y transiciones incompletas”<sup>5</sup>.

En el caso de Honduras, a pesar de no haber pasado por hechos bélicos, su calidad de vecino y receptor de emigrantes nicaragüenses y salvadoreños que huían de guerras internas, así como su alianza con el gobierno de Ronald Reagan, sumergió a la población hondureña en una coyuntura de inestabilidad económica y social. Quizás el caso chiapaneco sea el que menos aspectos histórico-contextuales comparte con los casos aquí estudiados, sin embargo, su importancia estratégica como territorio natural de tránsito de los emigrantes centroamericanos que se dirigen hacia Estados Unidos, así como la condición de refugio adoptada por la diplomacia mexicana durante los periodos de conflicto en Guatemala y El Salvador, lo vinculó directamente a la realidad del triángulo norte centroamericano.

De igual manera, hay que precisar que aunque Nicaragua, Costa Rica y Panamá comparten elementos histórico-contextuales con los países retomados como casos de análisis en esta investigación, existen motivos importantes para no considerarlos como objeto de estudio en este trabajo. En Nicaragua una efectiva política de gobierno encaminada a dar tratamiento a las pandillas juveniles o maras, frenó la expansión de su accionar y sobre todo, contuvo la violencia generada a partir de estos grupos. Un caso diferente es el de Costa Rica y Panamá<sup>6</sup> en donde las maras no representan un problema grave para el gobierno debido a que la organización juvenil, en ambos países, guarda filiación con las barras estudiantiles que no tienen como razón de ser la delincuencia y que generalmente, poseen vínculos con: la escuela, el trabajo y la familia<sup>7</sup>.

El contexto histórico analizado en el primer capítulo de esta investigación revela que la violencia y la delincuencia generadas por las pandillas juveniles a finales del siglo XX y principios del siglo XXI tuvo su mayor auge –sólo hablando del hemisferio

---

<sup>5</sup> Cfr. Torres Rivas, Edelberto, “*La gobernabilidad centroamericana en la década de los noventa. Consideraciones sobre las posibilidades democráticas de la postguerra*” en *Revista América Latina Hoy*, núm. 8, España, Universidad de Salamanca, junio de 1994, p. 27-34.

<sup>6</sup> Cfr. Solís, Rivera Luis Guillermo (Coord.), *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*, Madrid, FLACSO, Memoria del Seminario, 16 y 17 de abril de 2007, p. 35-36.

<sup>7</sup> El investigador Carlos Mario Perea Restrepo, hace énfasis en que una característica distintiva de las pandillas o maras reside en el hecho de que se abandonan a un “tiempo paralelo”, es decir dejan de tener nexos con: la escuela, el trabajo y la familia. Ver: Perea Restrepo, Carlos Mario. *Pandillas en México. Informe de investigación*. México, ITAM, Red trasnacional de análisis sobre maras y pandillas, 14 de noviembre de 2006, p. 23-45.

occidental- en países centroamericanos tales como El Salvador, Guatemala y Honduras y más recientemente en el sur de México. Si bien es cierto que las pandillas dejaron de ser sólo una expresión de identidad juvenil, en la presente investigación se pudo constatar que existe poca evidencia para decir que los mareros se involuquen con el crimen organizado a través del narcotráfico y el sicariato (ver apartado 2.3.2.1).

Lo anterior no necesariamente revela que el accionar de las pandillas juveniles se asocie a la comisión de delitos menores, ya que se pudo constatar que buena parte de los delitos cometidos por estos grupos no es reportado antes las autoridades, sobre todo cuando sus víctimas son emigrantes que temen ser deportados si se acercan a las instituciones correspondientes. Paralelamente, se pudo apreciar que aunque los delitos violentos perpetrados por estos grupos juveniles comúnmente tienen como receptores a miembros de otras pandillas y, no así a la sociedad en general<sup>8</sup>, también es cierto que con la implementación de las políticas antimaras se ha incrementado el número de homicidios en la región (consultar gráficas 4 y 5: apartado 3.3.1).

Sin un diagnóstico de estas dimensiones, en 2002, los gobiernos de El Salvador y Honduras optaron por una respuesta gubernamental caracterizada por la implementación de políticas de Mano Dura o Tolerancia Cero diseñadas con el objetivo de contra-atacar, desde un enfoque punitivo, el accionar de las maras. En un segundo momento, los gobiernos de los países estudiados optaron por diseñar políticas nacionales de prevención a la violencia y delincuencia juvenil (muchas de ellas financiadas por organismos internacionales), no obstante, se percibe un desfase entre la integralidad de estas acciones y lo punitivo de su ejecución. A pesar de que al principio los operativos policiales antimaras se apreciaron como exitosos, al poco tiempo se hicieron sentir los efectos no esperados de la aplicación de esta estrategia.

La ejecución de la estrategia antimara en El Salvador y Honduras tuvo como consecuencia la emigración de jóvenes pandilleros hacia Guatemala y el sur de México. Los gobiernos de estos últimos países además de convertirse en el punto natural de tránsito de los mareros que huían de las políticas persecutorias, tuvieron que asumir las consecuencias de la clonación social. Especial atención requiere el caso chiapaneco ya que aún cuando las autoridades mexicanas atribuyen el fenómeno pandilleril a la presencia de maras centroamericanas, se observó que a partir de 2003, la región

---

<sup>8</sup> Solís, Rivera Luis Guillermo (Coord.), *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*, Madrid, FLACSO, Memoria del Seminario, 16 y 17 de abril de 2007, p. 28.

resintió la explosión de imitadores de las maras<sup>9</sup>. Incluso se encontró que la participación delictiva de los jóvenes mexicanos es mayor a la de las propias maras centroamericanas. Ejemplo de ello es que tan sólo en el primer semestre de 2005, el CISEN reportó la captura de un total de 311 personas de las cuales: 35.0% eran mexicanos, 29.9% salvadoreños, 15.4% hondureños, 11.9% guatemaltecos y 1.3% nicaragüenses (el restante 6.4% corresponde a la categoría de otros)<sup>10</sup>.

Tras la saturación de las cárceles hondureñas y salvadoreñas se hizo evidente la incapacidad del Poder Judicial de los países centroamericanos para iniciar procesos penales en contra de los miembros de las pandillas delictivas. Con poco espacio en los sistemas penitenciarios se hizo imposible establecer mecanismos de categorización de reos como primer paso para su rehabilitación. Esta situación se constituye en argumento de expertos como Win Savenije, Joaquín Villalobos, John Carlin y Joaquín Mejía, entre otros, que apuntan que las cárceles funcionan como escuelas del crimen y potencian la rivalidad entre las diferentes pandillas.<sup>11</sup>

Llama la atención que, recientemente, algunos trabajos de investigación apuntan a que las pandillas delictivas han iniciado un proceso de mutación y transformación paralelo a la ejecución de las políticas de mano dura, entre ellos el realizado por Martín Iñiguez Ramos<sup>12</sup>. Su trabajo destaca que como medida de subsistencia los miembros de las pandillas hayan optado por la clandestinidad, la desterritorialización y la restricción del consumo de drogas y alcohol. Lo cual sugiere que, en los últimos años, las maras no buscan consolidar sus nexos con el crimen organizado sino más bien intentan relacionarse solo a través de operaciones secundarias.

Como se adelantaba en líneas anteriores, si bien es cierto que la dimensión del problema no es idéntica en ninguno de los países de referencia –El Salvador, Guatemala, Honduras y México-Chiapas-, plantear la comparación desde el enfoque de políticas públicas nos permitió evaluar los alcances y límites de la actuación

---

<sup>9</sup> Cfr. Perea Restrepo, Carlos Mario. *Pandillas en México. Informe de investigación*. México, ITAM, Red trasnacional de análisis sobre maras y pandillas, 14 de noviembre de 2006, p. 134-155.

<sup>10</sup> CISEN, *La Mara Salvatrucha en México. Medidas de contención y cooperación internacional*, México, SEGOB, 2005, s/p.

<sup>11</sup> Benítez Manaut, Raúl et al, “Las “maras” y la seguridad del triángulo México-Estados Unidos-Centroamérica” en Barrachina Carlos (Coord.) *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*, México, Plaza y Valdez Editores, 2009, p. 350-353.

<sup>12</sup> Iñiguez Ramos, Martín, “Las maras: de pandillas a crimen organizado internacional” en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C., 2009, p. 126.

gubernamental. Bajo esta premisa nos interesó indagar acerca de los siguientes cuestionamientos:

- ¿Por qué las políticas públicas impulsadas, entre 2000 y 2008, por los gobiernos de Centroamérica y México para atender la violencia generada por las pandillas juveniles han sido ineficientes?
- ¿Qué tipo de enfoque recuperan las estrategias de atención al fenómeno de las pandillas aplicadas en cada uno de los países estudiados?
- ¿Existe congruencia entre las fases de diseño y de implementación de tales acciones?

Para dar respuesta a estos planteamientos nos sugerimos como hipótesis que: *“Las políticas públicas impulsadas, entre 2000 y 2008, por los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y México-Chiapas en respuesta al accionar de las pandillas juveniles han sido ineficientes en su impacto a los índices delictivos y en la prevención social de la violencia y delincuencia juvenil. Ello debido a que el enfoque de prevención integral observado en su fase de diseño no se recupera en la fase de implementación de las mismas”.*

Con base en lo anterior, nos planteamos como objetivo central de la presente investigación, realizar un estudio comparativo que permita evaluar la eficiencia de las políticas públicas impulsadas por los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y México-Chiapas en respuesta a la violencia y la delincuencia generada por las pandillas juveniles, tomando como categorías de análisis las fases de formulación e implementación del ciclo de políticas públicas. Entre los objetivos específicos que orientaron nuestro trabajo se encuentran:

- Definir los conceptos inherentes a la teoría de la rebeldía juvenil a fin de comprender como se construyen las identidades juveniles al interior de las pandillas.
- Describir las particularidades del contexto económico, político y social de la crisis centroamericana, así como especificar los límites de su comparación, a fin de analizar su impacto en la juventud. Además, contextualizar la llegada a México de jóvenes pandilleros en la década de los noventa.

- Analizar la posición del Estado: representado por los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, luego de la desmilitarización de estos países, en la definición de su nueva estrategia de seguridad interna –seguridad ciudadana-.
- Describir y comparar las políticas públicas aplicadas al problema de la violencia y la delincuencia generada por las pandillas juveniles impulsadas por los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, entre 2000 y 2008, tomando como categoría de análisis la fase de formulación e implementación descrita por la teoría de políticas públicas.
- Evaluar la eficiencia de los resultados de las políticas públicas encaminadas aplicadas al problema de la violencia y la delincuencia generada por las pandillas juveniles impulsadas por los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, entre 2000 y 2008, tomando como criterio de evaluación la eficiencia.

Con la finalidad de cumplir el objetivo central de la investigación se planteó una metodología basada en tres aspectos centrales:

- I. Construcción del marco teórico-contextual. Se realizó una revisión bibliografía con el objetivo de ordenar y sistematizar el conocimiento teórico generado sobre el objeto de estudio de la presente investigación, es decir, las políticas públicas. Paralelamente, se realizó una revisión bibliográfica con el fin de contextualizar el origen del problema que trata de atender nuestro objeto de estudio, es decir, la violencia y delincuencia generada por las pandillas juveniles.
- II. Análisis comparativo de políticas públicas. Se acudió a las fuentes oficiales de los países de El Salvador, Guatemala, Honduras y México con el fin de comparar los principales componentes de las políticas públicas aplicadas en respuesta a la violencia y delincuencia generada por las pandillas juveniles siendo estos el diagnóstico del problema, los objetivos, las líneas estratégicas, las metas y los programas operativos y tácticos derivados de dichas políticas. Los ejes de análisis para llevar a cabo tal comparación fueron: el contenido de la propuesta hecha por cada una de las políticas y la coherencia entre todos y cada uno de los componentes que integran la política pública.

- III. Evaluación de la eficiencia de las políticas públicas. Se integró una base de datos que tendrá como principal fuente de información notas periodísticas, reportes de organizaciones académicas así como informes de rendición de cuentas y transparencia realizados por órganos de fiscalización interna del gobierno que den cuenta de los resultados obtenidos por la implementación de las políticas públicas aplicadas en respuesta a la violencia y delincuencia generada por las pandillas juveniles -en los países de El Salvador, Guatemala, Honduras y México-. Para medir la eficiencia de estas acciones se tomaron como componentes de análisis: la coherencia de los objetivos de las políticas públicas, el impacto generado en los índices delictivos luego de su aplicación y los costos asumidos por los gobiernos de referencia.

En el primer capítulo del trabajo, se abordó la problemática de las pandillas juveniles delictivas desde una perspectiva teórico-contextual. La estructura orgánica de estos grupos fue estudiada a partir de la teoría de la rebeldía juvenil a fin de entender el fenómeno como una búsqueda de identidades. Se expuso la problemática social y el impacto que en la juventud dejó la guerra en Centroamérica. Paralelamente, se habló de las transformaciones que se dieron en el nivel institucional tras la firma de los respectivos Acuerdos de Paz, la más importante de ellas fue la puesta en marcha del nuevo modelo de seguridad democrática en la región, con las consecuentes limitantes operativas de la fracasada reforma policial. También se presentaron en esta primera fase, las diferencias que representa la problemática de las maras en los diferentes países de América Central.

En el segundo capítulo de esta investigación se realizó un diagnóstico integral de la violencia y delincuencia en los países de El Salvador, Guatemala, Honduras y México-Chiapas, en un intento por definir la participación de las pandillas juveniles en la comisión de hechos delictivos violentos. Esta aproximación se hizo a través del enfoque de políticas públicas con el propósito de evaluar si la postura asumida por los gobiernos estudiados en el tratamiento de este fenómeno, se basó en una dimensión objetiva o subjetiva de la problemática. Se recopiló la información estadística necesaria, con base en fuentes oficiales, logrando establecer el mapa delictivo en cada uno de los países

estudiados mismo que se contrastó con la percepción de la sociedad en temas de (in) seguridad.

En el tercer y último capítulo, se presentó una comparación de las políticas públicas aplicadas en El Salvador, Guatemala, Honduras y México-Chiapas ante la problemática de las pandillas juveniles delictivas. Fueron evaluadas las fases de diseño e implementación de las estrategias antimaras y se hizo una valoración de los resultados de su aplicación. Al observar que entre las causas estructurales de la ineficiente respuesta gubernamental se encuentran la poca institucionalidad y autonomía financiera de los gobiernos centroamericanos, se retomaron las experiencias exitosas en materia de políticas públicas aplicadas a la problemática de las pandillas juveniles delictivas propuestas desde las organizaciones no gubernamentales.

## **CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO-CONTEXTUAL**

### **1.1. Teoría de la rebeldía juvenil y la búsqueda de identidades**

#### **1.1.1. Rebeldía juvenil: los incorporados y los alternativos**

Abordar el tema de la rebeldía juvenil necesariamente implica caracterizar a aquellos individuos que se encuentran identificados con ella. El proceso de inserción de los jóvenes en la estructura social se plantea bajo esquemas de representación que configuran campos de acción diferenciados y desiguales. En términos de vinculación juventud-sistema, la socióloga Rossana Reguillo, reconoce dos tipos de actores juveniles:

- a) “los incorporados” que son aquellos que demuestran tener alguna pertenencia en el ámbito social y;
- b) “los alternativos” que se caracterizan por su no inclusión dentro de la cultura dominante y que generalmente buscan identidad o una forma de interacción con el mundo social en la agregación juvenil.

Las culturas juveniles, las tribus urbanas y las pandillas<sup>13</sup> han sido encasilladas dentro del grupo de “los alternativos”; el primer tipo de agregación juvenil referido tiene como principal objetivo la búsqueda de una identidad que no encuentran reflejada en la cultura dominante y son “caracterizadas por sus sentidos múltiples y móviles, que incorporan, desechan, mezclan, inventan símbolos y emblemas en continuo movimiento”;<sup>14</sup> por otro lado, las tribus urbanas y las pandillas son un tipo de agregación juvenil que tienen en común el verse vinculadas con actos de violencia y delincuencia juvenil.

Empero, es pertinente hacer algunas aclaraciones con respecto a la vinculación de las pandillas con la violencia y la delincuencia juvenil. Al interior de las pandillas

---

<sup>13</sup> Para efectos de la presente investigación se entenderá por pandillas o maras: a aquellas pandillas callejeras urbanas formadas por jóvenes centroamericanos y del sur de México que en la mayoría de los casos han sido socialmente marginados y cuyas edades oscilan entre 12 y 30 años de edad; se reconocen a sí mismos como parte de una de las agrupaciones conocidas como Mara Salvatrucha y Barrio 18 y cuyos orígenes se remontan a las calles de los Ángeles.

<sup>14</sup> Reguillo Cruz, Rossana, *Estrategias del desencanto. Emergencia de culturas juveniles en Latinoamérica*, Buenos Aires, Editorial Norma, 2000, p. 19.

habrá que diferenciar entre dos tipos de violencia: “la que proviene de las maras y la que las maras padecen. La primera tiene por actores a los integrantes de las maras y lo padece tanto la sociedad como los mismos mareros, y muchas de sus manifestaciones pueden perfectamente catalogarse como delincuenciales. La segunda es ajena a las maras, sus actores pueden ser múltiples y son los pandilleros quienes la padecen.”<sup>15</sup> La agresividad que reciben las pandillas por parte del Estado se transforma en más violencia; la historiadora Deborah Levenson apunta que esta violencia “tiene significado en la medida en que se ve al sistema como ilegítimo y sus líderes como verdaderos bandidos, de modo que muchas maras consideran la justicia como una cualidad opuesta a la ley.”<sup>16</sup>

Asimismo se deben considerar los factores de riesgo que predisponen a los individuos o grupos sociales a conducirse de manera violenta, Reiss y Roth plantean cuatro grandes grupos de factores de riesgo: factores macrosociales, microsociales, factores individuales de orden psicosocial y factores individuales de tipo biológico.

“Entre los factores de riesgo macrosociales se encuentran: la concepción de la pobreza, estructura de oportunidades, declive del capital social, socialización sexual, acceso a armas, entre otros. Como ejemplo de los factores de riesgo microsociales enumeran el tipo de organización comunitaria, los mercados ilegales, las pandillas, la desorganización/desestructuración familiar. Entre los factores individuales de orden psicosocial, se encuentran el temperamento, el consumo de drogas y alcohol, respuestas sociales aprendidas, percepción sobre la penalización o sobre los dividendos de la violencia, habilidades cognitivas, habilidades sociales y de comunicación, etc. Finalmente, entre los factores individuales de orden biológico se encuentran: capacidades neurobiológicas determinadas por el nacimiento y procesos de envejecimiento, historial de uso de sustancias psicoactivas, exposición a neurotoxinas, etcétera.”<sup>17</sup>

Ahora bien, con respecto a la delincuencia juvenil asociada a las pandillas se debe puntualizar que en la actualidad estos grupos tienen dos cosas en común:

---

<sup>15</sup> UCA, *Maras y pandillas en Centroamérica*, Volumen I, Nicaragua, ERIC/IDESO/IDIES/IUDOP/UCA Publicaciones, UCA Nicaragua, 2001, p. 195.

<sup>16</sup> *Ibid* p. 195-196.

<sup>17</sup> *Ibid* p. 27.

“por un lado la preocupación y la alarma social que provocan y, por otro la falta de distinción entre lo que constituye una actividad delictiva propiamente dicha y un comportamiento simplemente desviado de las costumbres y tradiciones, o lo que es peor, “desviado” por los condicionamientos socio-económicos en que se encuentran y la ausencia de una familia.”<sup>18</sup>

Si bien es cierto que en los países centroamericanos desde la década de los noventa las pandillas juveniles han dado razones de peso para motivar la alarma social, como por ejemplo el incremento en la incidencia de los delitos contra la propiedad y el robos simples, también es cierto que estos hechos delictivos provocan mucha alarma social, no obstante su nivel relativamente bajo de violencia sólo por el hecho de que sean realizados por menores de edad organizados en grupos pandilleros. En suma, a pesar de que en los últimos años los jóvenes se han constituido como un actor social violento que se ve relacionado con la comisión de hechos delictivos, no es pertinente criminalizar a todos los miembros de las pandillas juveniles.

Finalmente, debemos decir que muchas veces ha sido cuestionado el carácter cultural de las pandillas pues a pesar de contar con elementos identitarios que expresan su propia cultura como: los tatuajes, la vestimenta y el uso de expresiones corporales propias de cada uno de los barrios que representan; diversos autores, entre ellos Carlos Mario Perea Restrepo, argumentan que “ninguna práctica expresiva hace parte de la dotación del grupo (pandillero). No les interesa la música y el *graffiti*, tampoco la escritura y el acto cultural.”<sup>19</sup> Desde esta visión la motivación más poderosa para ingresar a las pandillas está relacionada con la supervivencia dentro de un medio hostil y no así con la intención de constituirse como una expresión cultural.

Carlos Mario Perea Restrepo<sup>20</sup> como parte de su trabajo de investigación referente a las pandillas en México, rescató el testimonio de un muchacho tijuaneño perteneciente a una pandilla de cholos con la finalidad de mostrar los matices del comportamiento pandillero; sin proponérselo el investigador realiza una contribución al trabajo desarrollado por Rossana Reguillo complementando los conceptos de “los

---

<sup>18</sup> González Álvarez, Daniel, “*Delincuencia juvenil y seguridad ciudadana*”, en *Revista de Ciencias Penales de Costa Rica*, núm.13, San José, Costa Rica, año 9, Asociación de Ciencias Penales, 1997, s/p.

<sup>19</sup> Reguillo, Rossana, *Estrategias del desencanto. Emergencia de culturas juveniles en Latinoamérica*, Buenos Aires, Editorial Norma, 2000, p. 40.

<sup>20</sup> Miembro de la Red Transnacional de Análisis sobre Maras y Pandillas del ITAM, investigador a cargo del análisis relativo a México.

incorporados” y “los alternativos” con el de “tiempo paralelo” y su antónimo el “tiempo institucional.” Para el investigador:

“la pandilla se caracteriza por la construcción de un tiempo paralelo, es decir, por el abandono a un grupo de amigos bajo la combinatoria de tres elementos: ruptura con el orden instituido; adopción de las prácticas conflictivas de consumos adictivos, robo y violencia; y reducción de las prácticas discursivas a la cadena argumental del hacerse respetar.”<sup>21</sup>

En el cuadro siguiente se integran los postulados de ambos autores con el objetivo de entender la rebeldía juvenil en sus diferentes acepciones. El hilo conductor para el análisis sigue siendo la vinculación juventud-sistema ya que es la propia estructura quien determina “lo bueno” y “lo malo.” En el ámbito de lo juvenil, “los buenos” son representados por los jóvenes que logran incorporarse al “deber ser” teniendo como enclaves de su identidad la escuela, el trabajo y la familia o por lo menos uno de los tres. Su contraparte, “los malos” son representados por un pequeño sector de la juventud que no logra incorporarse al “deber ser” al romper los nexos con la escuela, el trabajo y la familia siendo estos clasificados como “los alternativos.” En suma:

“la familia, la escuela y el trabajo son los espacios instituyentes donde las nuevas generaciones arman el nexo primordial con los flujos de la vida social. Cada una desempeña su papel, de la familia se espera la instauración de una ética del amor sobre la cual moldear la moral y el sentimiento; a la escuela se le demanda la formación del científico y el ciudadano; al trabajo -en caso de que lo escolar por alguna razón cojee-, se le exige la incorporación en los rigores del oficio y la productividad.”<sup>22</sup>

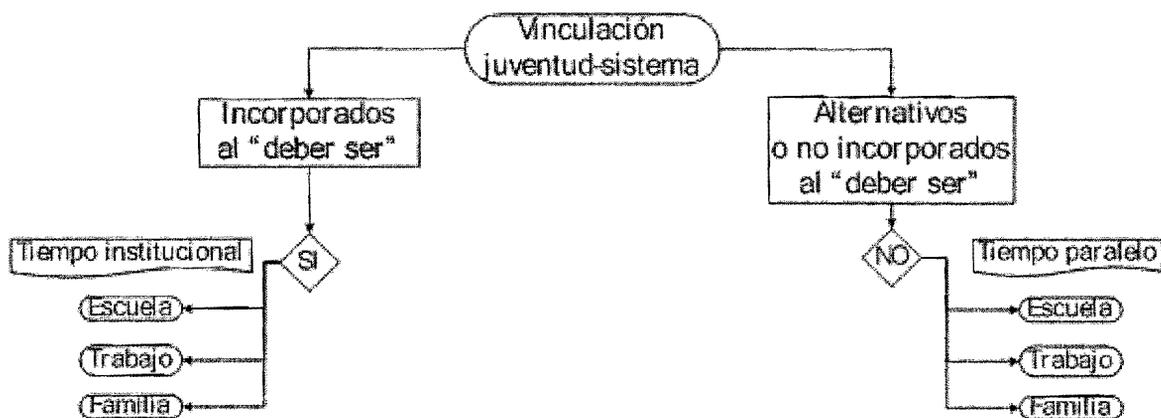
En el mundo de “los alternativos” es donde se originan y desenvuelven las pandillas juveniles viviendo en un “tiempo paralelo” que los lleva a construir fuertes lazos afectivos con los demás miembros de la pandilla. Carlos Mario Perea Restrepo identificó tres rasgos que caracterizan la vivencia de abandono al “tiempo paralelo”: el vínculo con las instituciones, el grupo y el mundo ilegal y el miedo y la protección.

---

<sup>21</sup> Perea Restrepo, Carlos Mario. *Pandillas en México. Informe de investigación*. México, ITAM, Red trasnacional de análisis sobre maras y pandillas, 14 de noviembre de 2006, p. 9.

<sup>22</sup> *Ibid* p. 27-28.

**Diagrama 1. Proceso de inserción de los jóvenes a la estructura social.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en las teorías de Rossana Reguillo y Carlos Mario Perea Restrepo.

Con respecto al primer rasgo, “el afuera” es generalmente relacionado con la vida de la calle que se configura como el espacio que habrá de llenar el vacío ocasionado por el incumplimiento de expectativas por parte de la escuela, el trabajo y la familia. En suma, el vínculo del joven con las instituciones es débil. El segundo rasgo constitutivo del tiempo paralelo tiene como contraparte la protección y trasgresión que ofrece el grupo: “el vacío generado por la precariedad institucional se llena de contenidos alternativos. El grupo de amigos el primero, los compas pasan a ser el sitio en donde se invierte cada vez más tiempo hasta que el barrio se termina convertido en el espacio de intercambio y circulación con el otro.”<sup>23</sup>

En este sentido al joven le resulta más fácil obtener reconocimiento y encontrar intereses comunes con individuos de su misma edad que establecer vínculos con la estructura institucional. Finalmente, el tercer rasgo que caracteriza el tiempo paralelo tiene que ver con la dualidad entre el miedo y el respeto.

“La cadena argumental de la protección y el miedo se continúa en directo con el valor más apetecido por el grupo, el respeto. De un lado el barrio lo busca con desespero frente a los otros barrios, de ello depende su conservación como grupo; y a la vez cada miembro hace todo por obtener el respeto de los demás integrantes del grupo y los vecinos, del éxito en ello depende el reconocimiento que le prodigarán la gente. El término de respeto encierra una noción universal donde se reconoce al Otro en su dignidad y, como consecuencia, se detiene toda forma de ultraje en su contra.”<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Ibid p. 28.

<sup>24</sup> Op cit.

Los jóvenes ingresan a las pandillas buscando la protección que ésta puede darle frente a los otros a la vez que la agrupación les otorga un estatus “de ser respetado” ante sus pares:

“Las prácticas conflictivas se fundan sobre el miedo, el que suprime cada integrante del grupo dentro de su fuero interno y el que ha de provocar en cada persona que por la razón que sea se torna en adversario. Mientras más se controle el miedo en el interior con mayor vehemencia se le manipula en el exterior. Es el código.”<sup>25</sup>

Dicho de otra forma, el joven en su continua búsqueda de protección “pone en evidencia la clave de la cohesión colectiva: se pertenece al barrio tanto porque provee cuidado ante las oscuridades de la historia personal, como porque otorga seguridad frente a los azares que suponen las prácticas conflictivas.”<sup>26</sup>

## **1.2. La crisis de Centroamérica y su impacto en la juventud: 1960-1996**

### **1.2.1. Las guerras de Centroamérica**

La crisis Centroamericana es una expresión del agotamiento del modelo económico y político imperante en la región, que tuvo como consecuencia la emergencia de luchas populares y sociales con raíces en la historia interna de cada país involucrado. Sin embargo, para entender los procesos de tensión y negociación de la crisis, el periodo de conflicto en la región centroamericana debe observarse, paralelamente, a la luz de los factores externos que incidieron en su desarrollo y conclusión. Principalmente, ante la prevalencia del intervencionismo de Estados Unidos.<sup>27</sup>

Con excepción de Costa Rica, los países de Centroamérica llegaron a finales de los años setenta bajo regímenes autoritarios. En Nicaragua, la familia Somoza detentó el poder desde 1936; en El Salvador, existía una democracia pretoriana instituida desde la revolución de 1948, siendo el ejército quien imponía a los presidentes según la facción dominante, en cada periodo; en Guatemala, se mantenía una democracia de

---

<sup>25</sup> Ibid p. 43.

<sup>26</sup> Ibid p. 37.

<sup>27</sup> Cfr. Cueva, Agustín, “*Las raíces del conflicto centroamericano*” en Agustín Cueva, et al, *Centroamérica: una historia sin retoque*, México, El Día, 1987, p. 7-14.

fachada tras la invasión de Estados Unidos en 1954 y, eran los militares quienes mantenían el poder interviniendo con frecuentes golpes de Estado; finalmente en Honduras, tras la dictadura de Tiburcio Carías Andino, entre 1933 y 1948, se inició un proceso de democratización del país, interrumpido por frecuentes golpes de Estado a cargo del ejército.

Bajo este contexto, se detonaron en la región diversas manifestaciones de insurrección a cargo de organizaciones campesinas, obreras, estudiantes y político-militares: en Nicaragua (1974-1978), Guatemala (1960-1996) y El Salvador (1979-1992). En respuesta, un Estado de carácter netamente represivo, que durante la década de los setenta se caracterizó por contener a las masas populares violentamente, manifestó en los ochenta procesos de crisis política, ante el agotamiento de las formas de organización estatal y sus relaciones con la sociedad civil, clausurando las posibilidades de negociación mediante la supremacía del poder militar.<sup>28</sup>

En términos generales, se puede decir que los principales factores internos que produjeron la crisis en Centroamérica fueron, en primer lugar, la crisis económica y social de la región que cuestionó el modelo agroexportador y el Estado liberal-oligárquico predominante.<sup>29</sup> Asimismo, la inequidad en la distribución de la riqueza, el predominio de una clase oligárquica terrateniente dominante, la negación a la democracia a través de elecciones controladas, así como la inexistencia de contrapesos al Poder Ejecutivo. Sin embargo debe precisarse que, además de las anteriores, existieron motivaciones muy particulares, en cada uno de los países que pasaron por periodo de insurgencia, que fueron germen de tensión social durante la década de los setenta y los ochenta.

En medio del contexto de confrontación ocasionado por el desarrollo de la Guerra Fría, la región centroamericana se colocó como un nuevo territorio en disputa y, en términos de militares, se posicionó como una zona estratégica. La confluencia de intereses tanto por parte de Estados Unidos como por la Unión Soviética, hizo que a los factores internos que motivaron la crisis se sumara la pugna ideológica Este-Oeste. En

---

<sup>28</sup> Cfr. Toussaint, Mónica, Rodríguez, Guadalupe y Mario Vázquez, *Vecindad y diplomacia: Centroamérica en la política exterior mexicana, 1821-1988*, México, SRE, 2001, p. 184.

<sup>29</sup> Cfr. Toussaint, Mónica, Rodríguez, Guadalupe y Mario Vázquez, *Vecindad y diplomacia: Centroamérica en la política exterior mexicana, 1821-1988*, México, SRE, 2001, p. 182.

breve, a un conflicto local se le sumaron intereses externos que exacerbaron el carácter regional de la problemática en América Central<sup>30</sup>

A partir de la década de los setenta, la política exterior de Estados Unidos hacia Centroamérica se planteó como principal objetivo combatir la amenaza del socialismo. Empero:

“la profundización de la crisis del régimen (Somoza en Nicaragua) a partir de octubre de 1977 y la generalización de la lucha popular insurreccional después de 1978, encontraron a la recién estrenada Administración de James Carter carente de una interpretación coherente de la crisis nicaragüense y sin respuestas políticas adecuadas a la misma”.<sup>31</sup>

Como se adelantó, los objetivos estratégicos de la doctrina militar del presidente James Carter (1977-1981), estaban destinados a mantener el equilibrio de poder entre Estados Unidos y la Unión Soviética.<sup>32</sup> De ahí que los conflictos internos de Nicaragua y Guatemala, cobraran relevancia en la agenda de seguridad nacional, con el propósito de frenar “efervescencias” que pudieran ser germen de inseguridad territorial para Estados Unidos.

Aún cuando no fue el foco de atención de su administración, durante el mandato de James Carter, en Guatemala la insurrección militar iniciada en los sesenta, tomó de nueva cuenta relevancia en 1975. Se hizo presente la radicalización política de la movilización social, especialmente de los segmentos campesinos e indígenas, dando como resultado el ascenso del proyecto popular-revolucionario y el debilitamiento y aislamiento del régimen militar, entre 1977 y 1981.<sup>33</sup>

En suma, tal y como lo apunta el politólogo chileno Luis Maira, la política exterior de James Carter, observa “errores de cálculo”:

---

<sup>30</sup> Cfr. Toussaint, Mónica, Rodríguez, Guadalupe y Mario Vázquez, *Vecindad y diplomacia: Centroamérica en la política exterior mexicana, 1821-1988*, México, SRE, 2001, p. 185.

<sup>31</sup> Benítez. Raúl, Lozano, Lucrecia y Lilia Bermúdez, *EE. UU. Contra Nicaragua. La guerra de baja intensidad en Centroamérica*, Madrid, Editorial Revolución, 1987, p. 49.

<sup>32</sup> Cfr. Toussaint, Mónica, Rodríguez, Guadalupe y Mario Vázquez, *Vecindad y diplomacia: Centroamérica en la política exterior mexicana, 1821-1988*, México, SRE, 2001, p. 188.

<sup>33</sup> Ruiz Contardo, Eduardo, Benítez, Raúl y Ricardo Córdova Macías, “Luchas y conflictos” en Pablo González Casanova, *América Latina Hoy*, México, siglo XXI, editores, 1990, p. 268.

“una estimación insuficiente del poder social y la movilización de la extrema derecha guatemalteca; una coyuntura casi inmanejable en El Salvador debido al crecimiento de masas de las organizaciones de izquierda que emprendieron la vía armada, y la gestación del amplio frente antisomocista que condujo al derrocamiento del régimen dinástico en Nicaragua”.<sup>34</sup>

Con el triunfo de la Revolución del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua, en 1979, Estados Unidos lanzó en la década de los ochenta, con Ronald Reagan, una ofensiva militar hacia Centroamérica que recibió el nombre de “guerra de baja intensidad”.<sup>35</sup> El objetivo de esta política era derrocar a los Sandinistas nicaragüenses para que su influencia no se extendiera a otros países, en particular en El Salvador y Guatemala.<sup>36</sup> Todo ello, con el interés de recuperar “la voluntad colectiva y la dirección intelectual y moral de Estados Unidos en el mundo cristiano occidental”<sup>37</sup>. En otras palabras, ante la “tragedia” nicaragüense, el mandatario norteamericano pensó que era preferible “contar con un gobierno amigo de Estados Unidos –aunque autoritario- que con un gobierno totalitario y prosoviético”<sup>38</sup>

En breve, el ascenso de Ronald Reagan de la mano del pensamiento neoconservador y de la nueva derecha norteamericana, fue el terreno fértil en el que creció y se reprodujo una estrategia militar frente al Tercer Mundo, cuyo distintivo, fue la intolerancia a movimientos populares de transformación, cualquiera que sea su signo o tipo de cambio que pretendan. Teniendo como objetivo central la recuperación de la hegemonía a nivel mundial, el gobierno de Ronald Reagan se planteó como fundamental una política exterior ofensiva, vinculada inextricablemente a la política de la defensa, en donde las soluciones militares tenían una alta prioridad.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> Toussaint, Mónica, Rodríguez, Guadalupe y Mario Vázquez, *Vecindad y diplomacia: Centroamérica en la política exterior mexicana, 1821-1988*, México, SRE, 2001, p. 190.

<sup>35</sup> En términos militares, el concepto de “guerra de baja intensidad” se refiere al conjunto de actividades y operaciones en el extremo más bajo del conflicto, que incluye el uso de fuerzas militares o semi-militares, con la intención de influir y obligar al adversario a aceptar una solución político-militar. Dicha estrategia militar implica el uso de una fuerza limitada e incluso el sólo hecho de la amenaza de la fuerza, con el propósito de conseguir objetivos políticos sin el involucramiento pleno de recursos y voluntades que caracteriza a las guerras de Estado-nación (o guerras totales). Véase: Kupperman Associates Inc., Robert H., *Low-intensity conflict*, U. S. Army Training and Doctrine Command, 1983.

<sup>36</sup> Op cit

<sup>37</sup> Toussaint, Mónica, Rodríguez, Guadalupe y Mario Vázquez, *Vecindad y diplomacia: Centroamérica en la política exterior mexicana, 1821-1988*, México, SRE, 2001, p. 190.

<sup>38</sup> Toussaint, Mónica, Rodríguez, Guadalupe y Mario Vázquez, *Vecindad y diplomacia: Centroamérica en la política exterior mexicana, 1821-1988*, México, SRE, 2001, p. 191.

<sup>39</sup> Cfr. Pastor, Robert A., “The centrality of Central America”, en Berman, Larry (Ed.) *Looking back on the Reagan Presidency*, U. S., The Johns Hopkins University Press Baltimore and London, 1990, p. 33-49.

Paralelo al cambio de la política exterior estadounidense y a la victoria sandinista en Nicaragua, en El Salvador tuvo lugar un estallido revolucionario gestado entre 1979 y 1980. Dicha coyuntura estuvo precedida por tres acontecimientos significativos. Primero, el golpe de Estado al gobierno del General Carlos Humberto Romero por parte de la oficialidad joven del ejército. Segundo, la unificación de las clases subalternas en la Coordinadora Revolucionario de Masas (CRM).<sup>40</sup> Y tercero, el asesinato del Arzobispo Monseñor Oscar Arnulfo Romero a manos de escuadrones de la muerte auspiciados por el Estado.

A tales factores internos, se sumo la intervención del gobierno de Ronald Reagan que, oponiéndose a las negociaciones impulsadas por el frente común integrado por el Frente Democrático Revolucionario (FDR) y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), impulsó una salida militar no-negociada y de perfil conservador basada en, la estrategia militar de “guerra de baja intensidad” y la instauración de un modelo democrático procedimental (elecciones controladas). Derivado de lo anterior, la firma de la paz entre el gobierno salvadoreño y el FMLN llegó en 1992, contando con el apoyo diplomático del gobierno mexicano <sup>41</sup>

Paralelamente, en Guatemala, la salida del poder de Efraín Ríos Montt y la toma del poder por parte de Óscar Humberto Mejía Victores, en 1983, dio como resultado una “aparente” apertura política en el país que reposiciona a los partidos políticos como mediadores del conflicto. Tras la instauración de una Asamblea Constituyente en 1984, se llevan a cabo elecciones presidenciales dos años más tarde y con ello llega al poder Vinicio Cerezo.<sup>42</sup> No fue sino hasta 1996 con la entrada al poder de Álvaro Arzú cuando las negociaciones del gobierno guatemalteco con la Unidad Nacional Revolucionaria de Guatemala (URNG) rindieron frutos, dando por terminada la guerra civil de 36 años.<sup>43</sup>

En breve, se puede decir que la Doctrina Reagan alcanzó el éxito que su precesor –James Carter- no obtuvo en la contención al “terror del socialismo”

---

40 La Coordinadora es el primer antecedente del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) que se conforma por cinco organizaciones: las Fuerzas Populares de Liberación del “Farabundo Martí”, Resistencia Nacional (RN), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), el Partido Comunista de El Salvador (PC) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC).

<sup>41</sup> Cfr. Burgos, Raúl, *As peripécias de Gramsci entre Gulliver e O Pequeno Polegar. Um estudo sobre os projetos políticos do PT e da FMLN*, Brasil, Campinas: Unicamp, 1994, p. 94.

<sup>42</sup> Ruiz Contardo, Eduardo, Benítez, Raúl y Ricardo Córdova Macías, “Luchas y conflictos” en Pablo González Casanova, *América Latina Hoy*, México, 1990, p. 268.

<sup>43</sup> En el proceso de negociación y firma de la paz en Guatemala, destaca la colaboración activa del grupo de “Contadora” integrado por los gobiernos México, Colombia, Panamá y Venezuela, que se creó en 1983, con el propósito de instaurar la paz firme y duradera en Centroamérica.

instaurando nuevos regímenes “aparentemente” democráticos en los países de El Salvador y Guatemala.

Un caso diferente es el de Honduras, en donde la crisis no tuvo los mismos orígenes que en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. En dicho país, los conflictos se desprenden de su alianza con Estados Unidos para apoyar la estrategia militar desplegada en Nicaragua y El Salvador. A pesar de la existencia de un movimiento guerrillero de breve vida (1981-1983), la presencia contrarrevolucionaria y el apoyo de Estados Unidos, frenaron las “efervescencias” revolucionarias. A principios de la década de los noventa, tuvo lugar un proceso de disminución del autoritarismo y de reducción del papel del ejército. Como expresión de dicha transformación llegó al poder Carlos Roberto Flores, de la mano del Partido Liberal, en 1997.<sup>44</sup>

### **1.2.2. El contexto de la posguerra y su impacto en la juventud**

Las guerras centroamericanas conocidas por los guatemaltecos y los salvadoreños como la “década del terror”, por el alto grado de violencia que se vivió en sus países tuvo como consecuencia miles de muertos. De esta manera, en la década de los ochenta, el 75% de asesinatos de toda América Latina se concentraron en El Salvador y Guatemala. Los militares centroamericanos, apoyados por el pentágono estadounidense, con armas, tanques, helicópteros y recursos, y capacitados en la llamada “Escuela de las Américas”, bajo la doctrina de seguridad nacional, no sólo combatieron a las guerrillas sino a la sociedad civil, en particular a las comunidades rurales.<sup>45</sup>

El conflicto armado, visto desde una perspectiva cuantitativa, nos deja ver que la militarización en Centroamérica implicó profundos cambios en el cotidiano de los habitantes de la región. Para 1977, los hombres en armas de Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Costa Rica, sumaban 47 mil 830 hombres, uno por cada 480 habitantes.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Fonseca, Elizabeth, *Centroamérica: su historia*, San José, FLACSO-EDUCA, 1996, p. 264-281.

<sup>45</sup> Cfr. Dardón, Jacobo, *La franja fronteriza de Guatemala con México: características, sitios de cruce, flujos migratorios y gobernabilidad*, Guatemala, FLACSO-Guatemala, Editorial de Ciencias Sociales, 2002, s/p.

<sup>46</sup> Cfr. Córdova Macías, Ricardo y Raúl Benítez Manaut (Comp.), *La Paz en Centroamérica: Expediente de documentos fundamentales, 1979-1989*, México, Serie: Antologías, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989, p. 6.

A nivel económico el conflicto representó que:

“en 1987 parte importante de los recursos financieros se dedican al gasto militar, perjudicando notablemente la asistencia social. En Guatemala y El Salvador en 1987 se dedicó al gasto militar entre el 20 y 30 por ciento del total del presupuesto gubernamental. En Nicaragua ese gasto se eleva por encima del 50 por ciento desde 1985. De igual manera es notable la participación extranjera como sostén del proceso de militarización. De 1980 a 1988, la asistencia de Estados Unidos a sus aliados asciende a 6,513.9 millones de dólares, de los cuales 4,221,8 se dedican a la ayuda militar.”<sup>47</sup>

La supremacía de la política de guerra sobre la asistencia social impactó en la disminución de la inversión privada y el aumento del desempleo y subempleo; se observó también en la caída notable del Producto Interno Bruto en Guatemala y El Salvador que entre 1980 y 1987 disminuyó en 3.1% y 6.8%, respectivamente. Paralelamente en El Salvador las cifras de desempleo y subempleo llegaron al 38.1 por ciento en 1982 –sólo haciendo referencia al desempleo abierto-, y al 68 por ciento –si se suma el subempleo- en 1980, esta situación se fue agravando a medida que se desarrollaba la guerra civil.<sup>48</sup>

“En Nicaragua, las pérdidas directas por efecto de la guerra y el bloqueo de Estados Unidos suma mil 106.2 millones de dólares, correspondientes a destrucción de bienes, pérdidas en la producción, pérdidas por efecto del embargo comercial y préstamos bloqueados, entre 1980 y octubre de 1986. En El Salvador, las pérdidas económicas causadas por la guerra civil, entre 1970 y 1982, según la embajada de Estados Unidos, son de 596.8 millones de dólares (...) A ello hay que añadir los daños causados por el terremoto del 10 de octubre de 1986, que afectó principalmente a la capital, calculados entre 5 y 10 mil millones de colones.”<sup>49</sup>

Sin embargo, las consecuencias más dramáticas de la guerra y la militarización de Centroamérica se observaron en las graves violaciones a los derechos humanos y el gran flujo de refugiados que emigraron hacia México y Estados Unidos. En Nicaragua la guerra civil de 1978-1979 concluyó con un saldo de 35 mil muertos y, más de 300 mil campesinos desplazados de sus lugares de origen que fueron convertidos en campos de batalla.

---

<sup>47</sup> Ibid p. 7

<sup>48</sup> Cfr. Op cit p. 7

<sup>49</sup> Op cit p. 7

En El Salvador, las consecuencias humanas del conflicto fueron mucho más impactantes: para una población de cinco millones de habitantes, se tuvo a 60 mil víctimas civiles, muertes cuya responsabilidad recae en su mayoría en fuerzas militares y paramilitares del gobierno; medio millón de refugiados internos, desplazados de las zonas conflictivas de oriente y norte del país hacia el centro y occidente; y medio millón de refugiados externos, principalmente en Estados Unidos, México y en menor medida en Honduras, Guatemala, Belice, Nicaragua y Costa Rica.

En Guatemala, los efectos de la guerra de contrainsurgencia emprendida por el ejército también recayeron sobre la población civil, principalmente sobre la población indígena que radicaba en el Departamento noroccidental del Quiché.

“Los asesinatos ascendieron a más de 50 mil en los años ochenta, a los que se añadirían más de 100 mil, sucedidos entre 1954 y 1980. Sin duda, la situación de los derechos humanos en Guatemala fue la más dramática de América Latina. Incluso los aproximadamente 43 mil refugiados guatemaltecos radicados en campamentos en el sur de México, se resistieron a regresar a su país ante el temor de que se volviera a desatar una represión similar a la que los obligó a exiliarse.”<sup>50</sup>

En este contexto, a principios de la década de los noventa ya no era extraño escuchar voces de preocupación en Centroamérica por el rápido crecimiento de las pandillas juveniles. De acuerdo con la revisión hemerográfica realizada por Win Savenije, desde 1987, las maras se configuraron en el imaginario social como grupos decididamente organizados para delinquir. El autor explica que, como ejemplo de lo anterior, en ese año se publicó el primer reportaje sobre estas agrupaciones en el periódico “El Gráfico” de Guatemala como resultado de la alarma social generada por las pandillas en el país. En El Salvador una encuesta realizada por el Instituto Universitario de la UCA daba a conocer que casi la mitad de la población adulta urbana (46.9%) señalaba la existencia de maras en su comunidad. Finalmente en Honduras, un informe realizado por la policía nacional, publicado en 1993 permitía establecer que a

---

<sup>50</sup> Córdova Macías, Ricardo y Raúl Benítez Manaut (Comp.), *La Paz en Centroamérica: Expediente de documentos fundamentales, 1979-1989*, México, Serie: Antologías, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989, p. 7-8.

principios de los años noventa existían en Tegucigalpa un total de 45 pandillas distintas con un número aproximado de 1,100 miembros en total.<sup>51</sup> Queda claro que:

“las maras centroamericanas, como todos los fenómenos sociales, no constituyen un evento fortuito que surgió de la nada o como producto de alguna especie de designio divino o de una predisposición genética de los jóvenes habitantes centroamericanos. En realidad, constituyen el resultado de un proceso de construcción histórica en el que intervienen condiciones sociales, decisiones políticas y eventos coyunturales.”<sup>52</sup>

Por tanto, al recuperar a las pandillas o maras como objeto de estudio de las ciencias sociales se habrá de considerar que aun cuando estos grupos tienen rasgos comunes en los países de El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur de México, al ser un fenómeno con implicaciones socio-históricas las dinámicas de expresión de estos grupos adquieren connotaciones específicas en cada lugar; es por ello, que a continuación se describirán los principales hechos que tuvieron impacto en la juventud centroamericana envuelta en un contexto de posguerra.

En sus inicios, no representaron nada nuevo en el contexto del pandillerismo, muy común entre los jóvenes inmigrantes desde los años de la inmigración italiana y el surgimiento de la mafia en Estados Unidos. Eran jóvenes desplazados por una guerra civil en su país de origen, tales como El Salvador y Guatemala, que se vieron de pronto compitiendo con otros jóvenes de origen mexicano en la ciudad de Los Ángeles. La lucha por sobrevivir enfrentó a esos jóvenes con otros de su misma condición, como fue el caso de todos aquellos cuyos padres habían llegado a Estados Unidos empleándose en trabajos mal pagados.<sup>53</sup>

Desplazados por la guerra civil en su país de origen miles de jóvenes emigraron hacia Estados Unidos en donde pronto se vieron compitiendo con otros jóvenes – principalmente de origen mexicano- en la ciudad de Los Ángeles. Su condición de inmigrantes de primera generación los obligaba a aceptar jornadas extenuantes que les impedían estar en casa para atender a los hijos de una segunda generación de inmigrantes que ya había aprendido el inglés y ya habían salido a la calle después de abortar la escuela secundaria y no poder encontrar empleo en una sociedad que los

---

<sup>51</sup> Cfr. Savenije, Win et al, *Exclusión social, jóvenes y pandillas en Centroamérica*, Serie temas de actualidad, vol. 3, El Salvador, FUNDAUNGO, marzo de 2007, p. 30.

<sup>52</sup> Savenije, Win et al, *Exclusión social, jóvenes y pandillas en Centroamérica*, Serie temas de actualidad, vol. 3, El Salvador, FUNDAUNGO, marzo de 2007, p. 33.

<sup>53</sup> Cfr. Bustamante, Jorge A, “La Mara Salvatrucha”, en *Milenio*, Chiapas, 5 de abril de 2005, s/p.

rechazaba con conductas y actitudes de claro tinte racista. Es decir, estos jóvenes se veían alejados de sus padres en una brecha creciente que incluía prácticas de lenguaje, costumbres y grados de calificación de mano de obra.<sup>54</sup>

En ese entorno fue donde muchos jóvenes inmigrantes salvadoreños habían aprendido el uso de las armas de fuego y donde vieron la violencia y la muerte como algo común a su experiencia cotidiana. Con esos elementos los jóvenes inmigrantes salvadoreños entraron a competir en el violento mundo de las pandillas propiciando la creación de las dos pandillas más importantes de América Latina, la Mara Salvatrucha (MS-13) y la Barrio 18 (M-18).<sup>55</sup>

“Las dos pandillas construyen su identidad social haciendo referencia a la otra, la contraria. Su razón de ser es la existencia de la otra. La amenaza que esa constituye no se da solamente por sus agresiones, sino sobre todo por la identidad social precaria de ambos grupos”<sup>56</sup>. Desde sus orígenes estas dos pandillas se diferenciaron en cuanto a estructura, ideales y operación. La Mara Salvatrucha 13 (MS-13) se reconoció como una agrupación más exclusiva, permitiendo sólo miembros de origen salvadoreño, aceptando sólo en ocasiones muy especiales a otros centroamericanos. La edad de los miembros fluctúa entre los 12 a los 21 años.<sup>57</sup>

En contraparte, el Barrio 18 (M-18) fue organizada en sus orígenes por México-americanos y mexicanos emigrantes, pero a medida que fue creciendo fue aceptando miembros de diversos orígenes y etnias como los centroamericanos, negros, asiáticos y anglosajones que operaban al interior de las cárceles. La edad de los miembros fluctúa entre los 18 a 35 años. Se dice que son más violentos que la Mara Salvatrucha (MS-13) y utilizan armas de grueso calibre.<sup>58</sup>

En ese contexto, los miembros de las pandillas fueron creando símbolos de identidad, expresados en tatuajes, en lenguaje hablado y un singular “lenguaje corporal” que les dio identidad como los originarios Mara Salvatrucha 13 o del Barrio 18; el

---

<sup>54</sup> Cfr. Iñiguez Ramos, J. Martín, *Los maras: problema de seguridad pública o nacional*, México, México, Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, enero 2005, s/p.

<sup>55</sup> Cfr. Ángeles Cruz, Hugo, “Las bandas maras salvatruchas en la región fronteriza del Soconusco, Chiapas” en Sánchez Vázquez, José E. Et al (Coord.), *La frontera sur. Reflexiones sobre el Soconusco, Chiapas y sus problemas ambientales, poblacionales y productivos*, Chiapas, El Colegio de la Frontera Sur, 2004, p. 98-99.

<sup>56</sup> Savenije, Win et al, *Exclusión social, jóvenes y pandillas en Centroamérica*, Serie temas de actualidad, vol. 3, El Salvador, FUNDAUNGO, marzo de 2007, p. 17.

<sup>57</sup> Cfr. Iñiguez Ramos, J. Martín, *Los maras: problema de seguridad pública o nacional*, México, Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, enero 2005, s/p.

<sup>58</sup> Op cit

concepto de barrio cobra relevancia ante la carencia de la unidad familiar, o de una familia disgregada o separada. El Barrio ofrece identidad, protección y seguridad, el lema de los setenta y principios de los ochenta entre las pandillas era “Por el barrio nací, por mi barrio moriré.”<sup>59</sup> Así pues el concepto de barrio es importante ya que a partir de él se generan diferentes tipos de pandillas, pues se sabe que dicho espacio representa la identidad y por consiguiente su principal rivalidad es la búsqueda de territorio.

“Al margen de las rivalidades grupales, los pandilleros usan la violencia para obtener ganancias materiales por medio de actos delictivos y del comercio al por menor de drogas. De vez en cuando les acusan de estar involucrados en tráfico de drogas, asaltos de bancos y secuestros; no obstante, hay que tratar esas acusaciones con mucho cuidado. Es probable que las demandas organizativas de esas actividades excedan las capacidades de muchas pandillas juveniles. Aún así, las pandillas pueden volverse seriamente delictivas cuando sus miembros, al pasar de los años, desarrollan las referidas capacidades y obtienen capital financiero y social necesario para involucrarse en actividades criminales más profesionales.”<sup>60</sup>

Con el tiempo, y con la llegada masiva de miles de centroamericanos a finales de los ochenta, motivados por la guerra en sus países, las cárceles estadounidenses se empiezan a llenar de salvadoreños que se autoidentificaban como miembros de las maras, y que se distinguían entre sí con los números 13 y 18 que hacían referencia a los condados o a las calles de la ciudad de Los Ángeles, en Estados Unidos, donde se formaron las pandillas.

Para 1996, el endurecimiento de las leyes de inmigración de los Estados Unidos tuvo como resultado:

---

<sup>59</sup> Cfr. Ángeles Cruz, Hugo, “Las bandas maras salvatruchas en la región fronteriza del Soconusco, Chiapas” en Sánchez Vázquez, José E. et al (Coord.), *La frontera sur. Reflexiones sobre el Soconusco, Chiapas y sus problemas ambientales, poblacionales y productivos*, Chiapas, El Colegio de la Frontera Sur, 2004, p. 98-99.

<sup>60</sup> Savenije, Win et al, *Exclusión social, jóvenes y pandillas en Centroamérica*, Serie temas de actualidad, vol. 3, El Salvador, FUNDAUNGO, marzo de 2007, p. 15.

“la deportación de los jóvenes salvadoreños y hondureños, lo que condujo a que al regreso a sus lugares de origen estos jóvenes reprodujeran el modelo y constituyeran nuevas pandillas en Honduras y El Salvador. Como resultado de estas acciones, entre 2000 y 2004, fueron deportados alrededor de 20,000 jóvenes centroamericanos que habían cometido algún delito, cuyas familias se habían establecido en los arrabales de los Ángeles en los años ochenta”.<sup>61</sup>

No existen referencias bibliográficas de que haya habido un fundador de la Mara Salvatrucha 13, pero se sabe que un ex guerrillero salvadoreño con experiencia militar conocido como el flaco *stoner* que se encontraba encarcelado, no sólo les enseñó el arte de la guerra sino que también les dio un código de comunicación con las manos. Código secreto que tiene bases castrenses, típico de la guerrilla urbana.<sup>62</sup> Empero, tampoco existe evidencia para decir que los desmovilizados de la guerra en El Salvador y Guatemala, se hayan unido a las filas de las maras centroamericanas.

### **1.3. La reforma policial fracasada en Centroamérica**

#### **1.3.1. Acuerdos de Paz y el nuevo modelo de seguridad democrática**

Los Acuerdos de Paz suscritos entre el gobierno y los representantes de la oposición armada, primero en El Salvador, entre 1992 y 1994, y luego en Guatemala en 1996, dieron paso a dos de los esfuerzos más recientes por avanzar hacia reformas de la institución policial en América Latina.

En el caso salvadoreño el Acta de Paz firmada el 16 de enero de 1992 en Chapultepec, México, estableció cinco reformas fundamentales: la reinserción del FMLN a la vida política y la amnistía de sus integrantes; una modificación radical de las relaciones cívico-militares; la reforma en materia socio-económica basada fundamentalmente en la profundización de la reforma agraria; reformas al sistema judicial; y al sistema electoral.

Con respecto a la desmilitarización de la seguridad pública se estipuló en el Acuerdo de Paz la creación de la Policía Nacional Civil salvadoreña –que inició labores el 1 de febrero de 1993- que operaría con base en la siguiente doctrina:

---

<sup>61</sup> Toussaint, Mónica y Manuel Ángel Castillo, Diagnóstico sobre las migraciones centroamericanas en el estado de Chiapas y sus impactos socio-culturales, México, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2008, p. 82.

<sup>62</sup> Cfr. Bustamante, Jorge A, “La Mara Salvatrucha” en *Milenio*, Chiapas, 5 de abril de 2005, s/p.

- “a) El régimen legal, la organización y en general la definición y actuación policial se enmarcarán dentro de los principios democráticos, de la noción de seguridad pública ajeno a toda consideración política o ideológica; del respeto a los derechos humanos y prevención del delito.
- b) La Policía Civil será un cuerpo profesional e independiente de la Fuerza Armada.
- c) Los miembros de esta policía cumplirán en todo momento los deberes que les imponga la ley.
- d) Podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario.
- e) Ningún miembro de la Policía Nacional Civil podrá infringir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas inhumanas.
- f) Toda orden superior estará ajustada a las leyes de la República.
- g) Los miembros de la policía asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia.
- h) Los miembros de esta institución no cometerán ningún acto de corrupción.
- i) En el desempeño de sus funciones utilizarán, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego.
- j) No podrán emplear armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas.
- k) Dentro del cumplimiento de su poder deberán salvaguardar el ejercicio del derecho de reunión y manifestación.”<sup>63</sup>

En Guatemala, derivado de la firma de los Acuerdos de Esquipulas II que tuvieron como objetivo establecer la paz firme y duradera en la región Centroamericana, el 16 de septiembre de 1996 se suscribió el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC) que tenía como principal objetivo la creación de la Policía Nacional Civil en aquel país. Cabe destacar que dicho acuerdo se configuró como el primer intento de instaurar en la región el nuevo modelo de seguridad democrática que va muy de la mano de la doctrina de “seguridad ciudadana” entendida como “una creación cultural que implica una forma

---

<sup>63</sup> Consultado en <http://www.nodo50.org/arevolucionaria/masarticulos/agosto2005/salvador15.htm>, 8 de noviembre de 2008.

igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos.”<sup>64</sup> Empero la suscripción de un compromiso de tal magnitud no significaba que su aplicación fuera viable.

A fin de dar cumplimiento al acuerdo, el gobierno guatemalteco decidió integrar a las filas del nuevo cuerpo policial tanto a miembros de la antigua Policía Nacional y de la Guardia de Hacienda así como a cualquier otro de los civiles que estuviera interesado y que cumpliera con los requisitos.<sup>65</sup>

Destaca que al no contar con antecedentes en materia de reclutamiento y capacitación de los elementos policiales la formación de los nuevos elementos fue asumida por la Unión Europea y desarrollada por el “Programa de Apoyo a la Política Nacional de Seguridad” a través de la Guardia Civil Española (GCE) en 1997; en materia de investigación criminal, la Academia recibió apoyo de la *International Criminal Investigative Training Assistance Program* (ICITAP) en tanto que la instrucción y formación en derechos humanos estuvieron a cargo la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).

En síntesis, el proceso de aplicación de los Acuerdos de Paz suscritos tanto en El Salvador como Guatemala tuvieron como marco una serie de transformaciones de carácter experimental debido a que en el escenario Centroamericano se edificaba un nuevo paradigma en materia de seguridad pública; ahora los gobiernos de la región ya no sólo debían preocuparse por contener la protesta social y mantener en paz a los movimientos armados pues, se encontraban ante el reto de diseñar una política nacional que atendiera la delincuencia común y la violencia generada como parte del proceso de construcción de la nueva sociedad centroamericana.

Paralelamente, en Honduras se dio un proceso diferente al de El Salvador y Guatemala debido a que la erosión de la seguridad pública no fue resultado de la guerra civil en sí misma, sino más bien por haber fungido como base militar de los Estados Unidos durante el conflicto y por ser un país muy pobre y por recibir grandes flujos migratorios; sin embargo, el andamiaje de reformas construido en El Salvador y

---

<sup>64</sup> PNUD-Guatemala, *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*, Guatemala, PNUD, 1998, p. 128.

Guatemala impactó la reforma policial hondureña que fuera votada en diciembre de 1998 y que estableciera la división de los cuerpos militares y civiles.<sup>66</sup>

El gobierno guatemalteco aceptó que:

“no era viable ni deseable la disolución de la institución armada ni la fusión de los dos ejércitos, por lo que se plantearon tres tipos de medidas para enfrentar el tema de la reforma militar: reducción, reestructuración y depuración. Todo esto con el propósito de lograr la supremacía del poder civil sobre el poder militar y la vigencia plena del estado de derecho.”<sup>67</sup>

Una vez analizados los tres casos de referencia en Centroamérica –El Salvador, Guatemala y Honduras- se puede concluir que:

“la desmilitarización del cuerpo policial no puede entenderse como un simple cambio de denominación, como un mero movimiento de piezas dentro del organigrama del Estado, sino como un proceso profundo que implica la interiorización de valores que han de reflejarse en diferencias metodológicas y culturales al interior de la nueva policía civil.”<sup>68</sup>

### **1.3.2. Limitantes operativas de las reformas aplicadas a los cuerpos de seguridad pública**

En los órganos policiales de Guatemala, Honduras y El Salvador, los mandos eran oficiales activos del Ejército. En Honduras, la Fuerzas de Seguridad Pública eran uno de los cuerpos de las Fuerzas Armadas; armamento, medios técnicos y entrenamiento estaban enfocados al enfrentamiento militar, a la lucha “contrainsurgente” más que a la prevención de la violencia criminal. Las unidades policiales se concentraban en grandes contingentes con vida “cuartelaria”. Prevalecía el enfoque de “seguridad nacional”, lo principal la defensa del territorio, del Estado, y no de “seguridad democrática” donde el ciudadano adquiere un rol relevante y activo.

---

<sup>66</sup>En Honduras el proceso de reforma judicial se inició en 1993 teniendo como resultado la emisión, en 1998, de una Ley Orgánica de la Fuerza de Seguridad Pública mediante la cual se fusionaron la Policía Preventiva y la de Investigación bajo la responsabilidad de la Dirección General de Investigación Criminal adscrita al Secretario de Estado de Seguridad. La estructura jerárquica de la Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP) se modificó para transformarse ésta en la Policía Nacional, pasando de una organización militar a una policial.

<sup>67</sup> Benítez Manaut, Raúl y Rafael Fernández de Castro (Comp.), *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*, México, ITAM, 2001, p.106.

<sup>68</sup> Murguía Pérez, Andrés, “La reforma policial en Honduras” en *Revista Diálogo Centroamericano*, núm. 22, San José, Costa Rica, julio, 1997, s/p.

Desmilitarización no es solamente establecer en la ley el “carácter civil de la Policía Nacional”, tal y como fue expresado en Nicaragua (Decreto de 1992, reforma constitucional de 1995, Ley 228 de 1996). Implica un conjunto de ajustes organizativos, doctrinales y de la cultura organizacional, modificar los programas de capacitación y formación reduciendo el peso de la formación física, uso de armamento y tácticas militares, fortalecer la descentralización y hacer estructuras policiales más horizontales, cambiar la jerarquía militar por una jerarquía civil disciplinada. Una estructura policial civil, facilita el servicio, la comunicación interna y externa desde el nivel local y la prevención. La historia de los órganos policiales en América Latina llevó a considerar en las reformas la conveniencia de desmilitarizarlos, aunque, como sabemos, en países europeos: Portugal, España, Francia e Italia, han existido tradicionalmente cuerpos de policía militar quienes son socialmente aceptados; en América del Sur prevalecen instituciones policiales militarizadas en Chile y Brasil, Colombia y recientemente en Venezuela.

En Guatemala, Honduras y El Salvador, fuerzas militares han sido usadas para patrullar las calles de las ciudades debido a los altos niveles de violencia criminal. Diversas encuestas en Centroamérica justifican en un alto porcentaje el uso de los ejércitos en la “seguridad pública” ante lo que perciben la incapacidad de las “policías civiles” de enfrentar el fenómeno creciente de la violencia.

La formación de los militares, su organización, despliegue y técnica tiene un enfoque distinto; no para enfrentar a la delincuencia, sino a un enemigo externo a quien hay que aniquilar. Los ejércitos centroamericanos han comenzado a introducir medios, capacitación y normativas que les permitan cumplir ese rol. Es una tendencia inapropiada que cuenta con el impulso del Comando Sur de Estados Unidos, es parte del debate académico, político y social.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Bautista, Francisco Javier, “*Foro sobre seguridad ciudadana, desmilitarización de la policía y la seguridad pública*” en *Bolsa de noticias*, Nicaragua, Edición No. 4300, 17 de junio de 2008, s/p.

“La medida principal de este segundo componente ha sido la disolución de los cuerpos de seguridad y la creación de la Policía Nacional Civil fuera del control de la Fuerza Armada. No solo se ha tratado de la constitución de una nueva institución, sino que expresa una transformación importante en el enfoque sobre la seguridad ciudadana. Se trata de una nueva policía sobre la base de una nueva doctrina, una nueva organización, nuevos mecanismos de selección, formación y adiestramiento, que fueron definidos en las “Reformas constitucionales” acordadas en México (ronda de negociaciones realizadas entre el 4 y 27 de abril de 1991) y en los Acuerdos de Paz en Chapultepec.”<sup>70</sup>

Como parte de los Acuerdos de Paz se creó la Policía Nacional Civil en El Salvador, empero entre 1992 y 1993:

“se identificaron tres tipos de problemas para el establecimiento y despliegue de la PNC: 1) Dificultades para que el gobierno dotara de la infraestructura y equipo necesario para el inicio de las actividades de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), y la limitación en equipo tendría un impacto en la calidad del entrenamiento de los nuevos reclutas; 2) retraso y carencia de equipo básico en el despliegue de la PNC; y 3) limitaciones financieras, debido a que los donantes internacionales dedicaron un porcentaje muy bajo a las reformas a la seguridad pública (9%); y a que el Gobierno Salvadoreño tampoco proporcionó todos los recursos a que se había comprometido.”<sup>71</sup>

Paralelamente, al hacer una evaluación en torno a la problemática de la PNC a comienzos de 1996, un informe conjunto de *Washington Office on Latin America y Hemisphere Initiatives* planteaba lo siguiente:

“El cuerpo se creó de la nada en sólo dos años, reemplazó a unas fuerzas de seguridad pública que disponían de muchos más agentes y se enfrentó a una extraordinaria oleada de crímenes de posguerra. La PNC fue ideada, con la aportación considerable de asesores de la ONU, para ser un cuerpo policial de menor tamaño y mayor inteligencia, que recurriera más a sus habilidades investigativas y buenas relaciones con la comunidad que al número de sus miembros y la fuerza bruta [...] La escasez de personal, unida a la juventud e inexperiencia de la fuerza dificultó la labor de la PNC a la hora de controlar la delincuencia [...] Entre marzo de 1993 y noviembre de 1995, 90 agentes de la PNC fueron asesinados (más de 1% de la fuerza) y 473 resultaron heridos, una proporción de bajas inconcebible en un cuerpo de policía de Estados Unidos.”<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Benítez Manaut, Raúl y Rafael Fernández de Castro (Comp.), *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*, México, ITAM, 2001, p.110.

<sup>71</sup> Op cit.

<sup>72</sup> Benítez Manaut, Raúl y Rafael Fernández de Castro (Comp.), *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*, México, ITAM, 2001, p.113.

El último informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el estado de la aplicación de los Acuerdos de Paz en El Salvador, correspondiente al periodo comprendido entre el 1º de mayo y 20 de julio de 1996, planteaba lo siguiente:

“esos progresos se han visto empañados en cierta medida por las dificultades que persisten para consolidar el sector de la seguridad pública de conformidad con el modelo establecido en los Acuerdos de Paz. Esas dificultades obedecen a los diferentes conceptos de seguridad pública que tienen los encargados de formular políticas en esa esfera. Por consiguiente, persiste el riesgo [...] de que la PNC pudiera perder su identidad de institución al servicio de la comunidad y pasar a ser un nuevo instrumento de poder proclive al autoritarismo y que no rinde cuentas al público de lo cual hay señales crecientes.”<sup>73</sup>

#### **1.4. Migración de jóvenes pandilleros de Centroamérica hacia México**

Los miembros de la Mara Salvatrucha fueron deportados de Estados Unidos tras la firma los Acuerdos de Paz en El Salvador en 1992 y cuatro años después en Guatemala, por el entonces Servicio de Inmigración y Naturalización, al ser considerarlos un riesgo a la seguridad pública de Estados Unidos. De regreso en sus países de origen los jóvenes pandilleros comenzaron a formar sus propios grupos, se organizaron y empezaron a delinquir, en particular desde El Salvador. En la década de los noventa extendieron su influencia a toda Centroamérica y al sur de México.<sup>74</sup> En consecuencia:

“lo que comenzó siendo una serie de pequeñas pandillas locales y diferenciadas terminó convirtiéndose en una amplia federación de “clikas” adscritas a una de las dos grandes pandillas (Mara Salvatrucha 13 o Barrio 18), las cuales cubrían casi todas las ciudades importantes, primero en El Salvador y luego en el resto de países del norte de Centroamérica.”<sup>75</sup>

Específicamente en la frontera sur de México, el fenómeno de las maras, se hizo visible entre 1996 y 1997, para estos años su espacio de acción sólo se concentraba alrededor de las vías del tren que corre de la fronteriza Ciudad Hidalgo a Tapachula; en ese tiempo, su modus operandi era en grupos de cuatro a cinco maras que se

---

<sup>73</sup> Ibid p. 113-114.

<sup>74</sup> Cfr. Addiechi, Florencia, “En la tarea de erigir fronteras-muros: el caso de Estados Unidos”, en *Migración: nuevo rostro mundial*, núm. 23, México, Departamento de Política y Cultura, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, primavera 2005, p. 219.

<sup>75</sup> Savenije, Win et al, *Exclusión social, jóvenes y pandillas en Centroamérica*, Serie temas de actualidad, vol. 3, El Salvador, FUNDAUNGO, marzo de 2007, p. 29.

mezclaban con indocumentados a bordo del tren de carga de la empresa "Chiapas-Mayab", o en las inmediaciones de las estaciones y vías dónde amedrentaban a sus víctimas, despojándolos de sus bienes y vulnerando su integridad física y moral.<sup>76</sup> Sin embargo, en los años recientes los medios de comunicación dan cuenta de una especie de "invasión" de Maras Salvatruchas a la región fronteriza del Soconusco, y en especial a la ciudad de Tapachula.

Mientras tanto a nivel federal las autoridades reconocieron la gravedad del problema al detener por pandillerismo a tres centroamericanos en pleno Distrito Federal, en la delegación Iztapalapa. Consideramos que esta situación fue el motivo de alarma por el cual las autoridades reconocieron un problema que en nuestro país se había entrañado desde años anteriores. Ante ello, el entonces Secretario de Gobernación, Santiago Creel, declaraba: "si, nos preocupa el fenómeno, como un fenómeno de seguridad pública y como un fenómeno potencialmente también de riesgo para la seguridad nacional, fundamentalmente por las cuestiones vinculadas a nuestra frontera."<sup>77</sup>

Ante tal problemática, en 2002, los gobiernos de El Salvador y Honduras optaron por una respuesta gubernamental caracterizada por la implementación de políticas de Mano Dura o Tolerancia Cero diseñadas con el objetivo contraatacar el accionar de las maras. A pesar de que en un primer momento dichas políticas se percibieron como exitosas, al poco tiempo el sistema carcelario de los países de la región estaba rebasado, provocando frecuentes motines e incentivando el acercamiento entre los pandilleros, fortaleciendo así la idea de que las cárceles funcionan como escuelas del crimen y potencian la rivalidad entre la Barrio 18 (M-18) y la Mara Salvatrucha (MS-13).

Para el año 2003 en el sur de México se incrementó el número de miembros pertenecientes a las maras ya que de acuerdo con datos proporcionados por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), se tenían detectados grupos de las maras en 21 entidades del país. Sin embargo, para éstas fechas el fenómeno se presentó con características distintas a las de la organización tradicional de las pandillas y las autoridades los relacionaron directamente con actos delictivos tales

---

<sup>76</sup> Cfr. Ángeles Cruz, Hugo y Marta Luz, Rojas Wiesner, "Migración en la frontera sur de México", en *Memoria*, núm. 168, México, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista A. C., febrero, 2003, s/p.

<sup>77</sup> Mandujano, Isaín, "SEGOB admite que las Maras son un problema de seguridad nacional y hasta de salud pública" en *El Universal*, México, D. F., 2 de diciembre de 2004, s/p.

como tráfico de personas, mercancías, violaciones, homicidios, robos e inclusive narcotráfico.<sup>78</sup>

Es a partir de 2004 cuando, de manera espectacular, las maras empiezan a ocupar un lugar central en el imaginario del miedo y se convierten en la “nota caliente” favorita de los medios. Es indudable que dos factores contribuyen a esta centralidad mediática: la decisión del gobierno estadounidense de declararlas problema de seguridad nacional y, desde luego, la diversificación delictiva de la mara: venta de protección y traslado de migrantes (centroamericanos, europeos del este, árabes) de Centroamérica a México, en red con grupos mexicanos; control de la ruta fronteriza Guatemala-México (Tecún Umán-Ciudad Hidalgo) a través de la bestia o el tren de la muerte; posesión de armas de alto calibre y de asalto.<sup>79</sup> Sin embargo, y pese a los continuos reportes de los medios, todavía estamos lejos de entender desde adentro éste acelerado deslizamiento hacia la violencia extrema y la delincuencia de los jóvenes agrupados en maras.

La presencia y las acciones de estas pandillas se han incrementado en la frontera sur de México a raíz de las modificaciones a la ley en El Salvador y Honduras, pues ahora son sujetos de detención, al legislar como delito la pertenencia a la mara. Como parte de la expansión y búsqueda de territorio estas pandillas llegaron a nuestro país, tomando el Estado de Chiapas como punto natural e inicial de manifestación de sus actividades. De manera adicional se sabe, que en ciudades como Tapachula, están aumentando masivamente las conductas de imitación de las maras en jóvenes, ya que sin desestimar los daños que la acción delincencial de los maras han dejado, quizá lo más grave sea, en esta frontera, el nacimiento de toda una generación de imitadores, niños y adolescentes, que la policía local ha bautizado como “maramaniáticos”.<sup>80</sup>

La preocupación del Gobierno Mexicano aumentó no sólo por el hecho de que el territorio nacional se había convertido en el corredor desde Centroamérica que permitía el acceso ilegal a los Estados Unidos, sino también por el asentamiento de un

---

<sup>78</sup> Cfr. FGJECH, *Pandillas juveniles criminales en México y Centroamérica: un fenómeno transnacional*, Chiapas, Fiscalía General de Justicia del Estado de Chiapas, 2005, s/p.

<sup>79</sup> Cfr. Reguillo, Rossana, “La mara contingencia y afiliación al exceso” en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 200, Buenos Aires, 2005, p. 76.

<sup>80</sup> Cfr. Ángeles Cruz, Hugo, “Las bandas maras salvatruchas en la región fronteriza del Soconusco, Chiapas” en Sánchez Vázquez, José E. et al (Coord.), *La frontera sur. Reflexiones sobre el Soconusco, Chiapas y sus problemas ambientales, poblacionales y productivos*, Chiapas, El Colegio de la Frontera Sur, 2004, p. 99.

importante número de mareros en el sur de nuestro territorio. No obstante, también hay que considerar el hecho de que la expansión del fenómeno pandilleril es resultado del endurecimiento de las políticas migratorias del gobierno mexicano aplicadas en la frontera sur. Su aplicación se ha traducido: “en un aumento de abusos de autoridad y uso indebido de la fuerza, detención arbitraria, extorsión de las autoridades, humillación, hostigamiento y violación sexual, amenaza e intimidación, secuestros, robo y lesiones especialmente a los transmigrantes.”<sup>81</sup>

De acuerdo con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) existe evidencia que permite establecer a partir de 1995 existía presencia de las en México; para entonces el Área de Inteligencia Migratoria de aquella dependencia apuntaba que su zona de influencia se ubica en los siguientes estados de la República: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Asimismo se estableció que el 90% de los pandilleros se concentraba en el Estado de Chiapas en los municipios de Suchiate, Frontera Hidalgo, Tuxtla Chico y Unión Juárez.

No obstante, en el supuesto de que las estadísticas oficiales se apegaran a la realidad, para el 2005, habrían ingresado por la frontera sur de México más de 18 mil integrantes de estas pandillas juveniles –de acuerdo con el CISEN para ese año ingresaban a México 50 integrantes de la mara al día-; de manera complementaria el diagnóstico realizado por el equipo de investigación de la Red transnacional de análisis sobre las maras<sup>82</sup> indica que integrantes de estas bandas se han asentado en las ciudades de Tapachula -13 grupos y no se conoce con exactitud el número de miembros-, Tijuana -3,196 miembros-, Ciudad de México -2,058 miembros- y Morelia -427 miembros-. Para 2006, en los países de El Salvador, Guatemala y Honduras las

---

<sup>81</sup> Matarazzo, María Cecilia, “*Migración, seguridad y derechos humanos en la frontera sur*” en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C., 2009, p. 154.

<sup>82</sup> La Red transnacional de análisis sobre maras se encuentra adscrita al Centro de Estudios y Programas Interamericanos del Instituto Tecnológico Autónomo de México y se encuentra desarrollando un importante trabajo de investigación con respecto a este tema desde el año 2005.

estimaciones más bajas sugieren que en la región se contabilizan alrededor de 70,000 a 100,000 integrantes de pandillas.<sup>83</sup>

Debido al carácter transnacional del fenómeno de las pandillas juveniles y en especial de la Mara Salvatrucha las posturas de los países afectados, incluido México, son muy diversas. Para los gobiernos centroamericanos un “simple” conflicto entre pandillas en el este de Los Ángeles, California, terminó como un conflicto de carácter transnacional gracias a la intervención de Estados Unidos, que no deportó sólo a los “indeseables” sino que exportó una cultura de violencia y guerra que hoy se extiende a gran parte del continente. En contraste, el gobierno mexicano considera que el origen y desarrollo de estas pandillas se debe en parte importante a las leyes Antimaras implementadas por los países expulsores, y aún se cuestiona si el fenómeno debe ser abordado como un problema de seguridad nacional.<sup>84</sup>

### **1.5. ¿Por qué las pandillas juveniles no representan un problema grave en otras regiones de Centroamérica: Nicaragua, Panamá y Costa Rica?**

Tras analizar el marco teórico-contextual en el que se originan y desarrollan las pandillas juveniles en El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur de México surge la duda de por qué las pandillas juveniles identificadas como Mara Salvatrucha 13 o Barrio 18 no han impactado de la misma forma en otros países centroamericanos tales como Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Por tanto, en las próximas líneas se intentará responder a tal interrogante con la finalidad de establecer una visión objetiva del problema.

En primer lugar retomaremos el diagnóstico realizado por José Luis Rocha Gómez, miembro de la Red transnacional de análisis sobre maras del ITAM, que aborda la problemática actual de las pandillas en Nicaragua; el investigador señala que:

---

<sup>83</sup> Cfr. Thale, Geoff, “Las pandillas juveniles centroamericanas y las respuestas de mano dura” en *Revista Quórum*, núm. 16, España, 2006, p. 51.

<sup>84</sup> Cfr. Iñiguez Ramos, J. Martín, *Los maras: problema de seguridad pública o nacional*, México, Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, enero 2005, s/p.

“los pandilleros en Nicaragua son menos numerosos y violentos que los de Guatemala, Honduras y El Salvador [...] no han extendido sus escenarios de acción a las ciudades nicaragüenses, situación que no deja de causar intriga dada su voluntad expansiva y su condición de fenómeno casi regional.”<sup>85</sup> [...] “En Nicaragua las pandillas se caracterizan por ser [...] menos numerosas y violentas que las “maras” (salvadoreñas y hondureñas) y a diferencia de éstas, son agrupaciones cuya disponibilidad de armas es menor dado que el proceso de desmilitarización fue más efectivo en Nicaragua que en el resto de la región. Un elemento característico de la situación en este país es que la respuesta de la policía al fenómeno tiende a alejarse del patrón represivo empleado en Guatemala, Honduras y El Salvador.”<sup>86</sup>

Nicaragua ha sido uno de los países más estudiados por su no asociación con las pandillas juveniles Mara Salvatrucha 13 y Barrio 18 propias de países como El Salvador, Guatemala, Honduras y México. Los estudiosos del tema han tenido que romper con diversos paradigmas asociados a la expansión de estos grupos delictivos como el hecho de insistir en relacionar la violencia juvenil con los niveles de exclusión social ya que en Nicaragua a pesar de contar con mayores niveles de exclusión se observan menores índices de violencia asociados a las pandillas.

En su estudio “Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe” la CEPAL sostiene que:

“resulta conveniente, entonces, evitar ciertos simplismos todavía vigentes en la interpretación del fenómeno. Uno de ellos es el que asocia mecánicamente pobreza y delincuencia. Bajo este enfoque, la violencia es un derivado lógico de la pobreza, pero la evidencia disponible muestra que las mayores expresiones de violencia no se concentran en las zonas más pobres del continente, sino en aquellos contextos donde se combinan perversamente diversas condiciones económicas, políticas y sociales.”<sup>87</sup>

Como muestra del argumento anterior se ofrecen algunos indicadores de exclusión social en la región centroamericana con el propósito de contrastar la problemática nicaragüense; en el cuadro 2 se aprecia que en El Salvador el ingreso por habitante es 35.9% superior al ingreso por persona en Nicaragua, asimismo la tasa de

---

<sup>85</sup> Rocha Gómez, José Luis, *Diagnóstico sobre pandillas e intervenciones del Estado y la sociedad civil: Evolución de las pandillas en Nicaragua 1997-2006*, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, Nicaragua, 2006, s/p.

<sup>86</sup> Solís, Rivera Luis Guillermo (Coord.), *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*, Madrid, FLACSO, Memoria del Seminario, 16 y 17 de abril de 2007, p. 35.

<sup>87</sup> CEPAL, et al, *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000, p. 182.

desempleo urbano y juvenil se presenta como la más alta con respecto a El Salvador, Guatemala y Honduras, en concordancia con lo anterior se observa que el porcentaje de población analfabeta en los países de referencia es superior en Nicaragua. Paralelamente el gasto público por persona en los ámbitos social, de vivienda y de educación es superior en El Salvador, Guatemala y Honduras en contraste con el país de referencia; tan sólo por citar por ejemplo encontramos que en tanto que el gasto pública por persona en materia social es de 149 dólares en El Salvador en Nicaragua este es de tan sólo 68 dólares por persona.

**Cuadro 2. Algunos indicadores de exclusión social en Centroamérica.**

Países	2004	2004	2004	2005	Per cápita en dólares de 2000		
	Ingreso por habitante (dólares)	Tasa de desempleo urbano	Tasa de desempleo juvenil en población de 15 a 24 años	Población analfabeta de 15 años y más (%)	Gasto público social (dólares por persona)	Gasto público en vivienda (dólares por persona)	Gasto público en educación (dólares por persona)
El Salvador	2,377	6.5	11.5	18.9%	149	19	67
Guatemala	1,895	3.1	N.D.	28.2%	109	29	44
Honduras	1,061	8	10.1	22%	126	17	70
Nicaragua	<b>854</b>	9.3	<b>12.5</b>	<b>31.9%</b>	<b>68</b>	<b>13</b>	<b>32</b>

**Fuente:** CEPAL, elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2007 y del Panorama social de América Latina 2005.

Otro de los factores asociados a la existencia de las maras 13 y 18 son las migraciones dado que se constituyen como una herramienta de transculturación de la identidad pandilleril. Rossana Reguillo destaca que “en su fase actual, la novedad que la mara introduce es la de llevar el territorio a cuestras y su capacidad para establecer vínculos de estabilidad relativa en las localidades donde se instala.”<sup>88</sup> Por tanto, es importante establecer el destino de las migraciones nicaragüenses y las deportaciones desde los Estados Unidos como dos elementos fuertemente asociados a la expansión de las maras.

<sup>88</sup> Reguillo, Rossana, “La mara contingencia y afiliación al exceso” en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 200, Buenos Aires, 2005, p. 78.

**Cuadro 3. Centroamericanos residentes en Estados Unidos por país de origen y ciudad de residencia, 2004.**

Lugar de residencia	País de origen							
	El Salvador	(%) Población total	Honduras	(%) Población total	Guatemala	(%) Población total	Nicaragua	(%) Población total
Estados Unidos	1,201,002	17.78%	407,994	6.00%	698,745	5.64%	248,725	4.62%
Florida	38,423	0.57%	407,994	6.00%	45,597	0.37%	93,646	1.74%
Miami	16,642	0.25%	44,065	0.65%	15,234	0.12%	79,896	1.48%
California	516,859	7.65%	78,955	1.16%	290,827	2.35%	93,600	1.74%
Los Ángeles	368,416	5.45%	56,555	0.83%	199,543	1.61%	29,910	0.56%
Texas	161,148	2.39%	40,136	0.59%	39,655	0.32%	7,591	0.14%
Nueva York	99,724	1.48%	59,896	0.88%	46,872	0.38%	5,760	0.11%

Fuente: U. S. Census Bureau, 2004, American Community Survey.

Nota: Se calculó el porcentaje de centroamericanos residentes en Estados Unidos tomando como referencia las proyecciones de población publicadas por la CEPAL en 2007.

En la cuadro 3 se observa que, para 2004, el 17.8% de la población salvadoreña tenía como lugar de residencia alguna ciudad de los Estados Unidos, de igual forma sucede con la población de Honduras -6% del total radicando en Estados Unidos- y Guatemala con el 5.6 por ciento; en contraste sólo el 4.6% de la población nicaragüense tiene como lugar de residencia Estados Unidos debido a que la mayoría de su población emigra hacia Costa Rica. En cuanto a las deportaciones se encontró que de acuerdo con el Servicio de Inmigración y Naturalización estadounidense, entre 1998 y 2004, fueron deportados desde aquel país 106,826 hondureños, 87,013 salvadoreños, 64,312 guatemaltecos y tan sólo 7,745 nicaragüenses.

**Cuadro 4. Número de pandillas y número de integrantes en países centroamericanos, 2004.  
Red Transnacional de Análisis sobre Maras, ITAM.**

Indicador	País de origen					
	El Salvador	Guatemala	México	Chiapas	Honduras	Nicaragua
Número de pandillas	309	340	82	ND	89	255
Número de integrantes	15,000	8,114	5,681	4,000	4,700	3,147

(1) ITAM, Red transnacional de análisis sobre maras. Diagnósticos.

Consultado en: <http://interamericanos.itam.mx/maras/> el día 27 de noviembre de 2008.

(2) El dato correspondiente a Chiapas se obtuvo en: CISEN, *La mara salvatrucha en México. Medidas de contención y cooperación internacional*, México, SEGOB, 2005, s/p.

En suma, los factores asociados a la expansión de los grupos pandilleriles delictivos como la mara 13 y 18 descritos anteriormente han llevado a que la

problemática de las pandillas vivida en El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur de México disten mucho de las condiciones vividas en Nicaragua. De acuerdo con los diagnósticos realizados por la Red Transnacional de Análisis sobre Maras, para 2004 en El Salvador, la presencia pandilleril era de alrededor de 15 mil miembros, lo cual representa 20.9% más de los miembros detectados en Nicaragua. Como se aprecia en el cuadro 3, estos grupos pandilleriles han logrado consolidarse en Guatemala –con 8,114 miembros-, México –con alrededor de 5,681 miembros, de los cuales 4 mil se ubican en Chiapas- y en Honduras –en donde se estima la presencia de 4,700 pandilleros-.

No obstante, si tomamos como fuente del análisis el diagnóstico realizado por la Comisión de Jefes y Jefas de Policía en Centroamericana correspondiente a 2003, se observa que la cuantificación del fenómeno mara es divergente. Los funcionarios de los cuerpos policiales de la región estiman mayor presencia de las maras en Guatemala y Honduras con 14,000 y 36,000 miembros, respectivamente. Contradictoriamente ubican a El Salvador con menos pandilleros con alrededor de 10,500 integrantes.

**Cuadro 5. Número de pandillas y número de integrantes en países centroamericanos, 2003.  
Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y El Caribe.**

Indicador	País de origen			
	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Número de pandillas	4	434	112	268
Número de integrantes	10,500	14,000	36,000	4,500

**Fuente:** Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y El Caribe, *Informe del equipo técnico para el estudio y evaluación sobre las pandillas y/o maras en la región centroamericana*, Panamá, 2003, p.7. Consultado en: [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_411.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_411.pdf) el 8 de octubre de 2009.

“Un caso similar al nicaragüense es el de Costa Rica, donde al intensidad de la violencia asociada a estos grupos (pandilleriles) es menor. (En aquel país más que de “maras” se habla de “barras”) que se dedican a realizar robos menores, a la destrucción de espacios públicos y a colaborar con adultos en el robo de casas y vehículos. A pesar de ello, no existen grupos juveniles con autodeterminaciones específicas ni disputas territoriales.”<sup>89</sup>

Como ya se adelantaba, en Costa Rica con alrededor de 2,660 miembros de las maras, la influencia de las pandillas en su expresión de Mara Salvatrucha 13 o Barrio 18 no ha encontrado una zona de influencia entre el sector juvenil dado que este se

<sup>89</sup> Solís, Rivera Luis Guillermo (Coord.), *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*, Madrid, FLACSO, Memoria del Seminario, 16 y 17 de abril de 2007, p. 36.

encuentra acaparado por las barras bravas o estudiantiles –tales como La Ultra, La Doce y La Garra- que aparecen en aquel país a partir de 1999 como resultado de la rivalidad futbolística de los equipos nacionales con equipos de Suramérica. En términos de estructura orgánica, las barras bravas de Costa Rica se diferencian de las maras dado que las primeras se detentan como organizaciones no formales que solo eventualmente se encuentran ligadas a actos de vandalismo y generalmente se reúnen con la intención de compartir su afinidad por sus gustos musicales, por tendencias de moda o para el consumo de psicotrópicos. Destaca también que en promedio los miembros de las barras bravas poseen educación a nivel secundaria e incluso un importante sector cursa alguna carrera universitaria, a diferencia de los miembros de las maras que en general tienen un nivel educativo terciario. Entre algunos sectores de la población existe la percepción de que:

“Costa Rica está punto de sufrir los embates de grupos organizados como los Salvatruchas y la 18 Street 8 [...] una de las mayores preocupaciones de las autoridades, es que las maras encuentren en las [...] barras de fútbol, tierra fértil para empezar. Dentro de los sucesos de importancia (se encuentra) el ingreso (al país) de personas que han pertenecido a los grupos denominados maras entre los años 2004 y 2007, originando la preocupación de que dichas organizaciones estén estudiando la viabilidad de implantar sus organizaciones en nuestro país.”<sup>90</sup>

Sin embargo, la preocupación gubernamental por una posible extensión de las pandillas juveniles Mara Salvatrucha 13 o Barrio 18 en Costa Rica ha tenido como resultado que el problema sea diagnosticado y atendido a tiempo, a través de políticas de prevención focalizadas.

En Panamá se estima la presencia de 1,385 miembros de las maras. A pesar de la existencia y reconocimiento de los factores nacionales que inciden en la violencia y delincuencia juvenil tales como la marginalidad urbana, la disfunción familiar y la falta de oportunidades de trabajo para los jóvenes se ha logrado contener el efecto negativo de las bandas juveniles delictivas en el país. Lo anterior gracias a que el gobierno panameño ha impulsado una estrategia de prevención secundaria que tiene como objetivo integrar a los jóvenes simpatizantes o miembros de las bandas en actividades culturales y productivas, entre otras; destaca que dicha estrategia ha retomado como

---

<sup>90</sup> Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica, *Grupos juveniles delictivos. Planes y operaciones*, San José, Costa Rica, octubre de 2007, s/p.

base para su diseño el diagnóstico institucional realizado en el sistema penitenciario del país –para 2007 el 8.7% de la población penitenciaria expresó haber pertenecido a alguna de las 217 bandas identificadas a nivel nacional-. Asimismo se debe subrayar que Panamá no es receptor de flujos migratorios importantes de la región por lo que el efecto de transnacionalización de las pandillas juveniles delictivas como la Mara Salvatrucha 13 y Barrio 18 no se ha hecho presente.

## **1.6. Conclusiones**

Como primer paso, presentamos en este capítulo, el proceso de reflexión teórica que nos permitió aproximarnos a la organicidad de las pandillas juveniles, ello a través del estudio de la teoría de la rebeldía juvenil como proceso de búsqueda de identidad de los jóvenes. Haciendo uso de las teorías sociológicas de Rossana Reguillo y Carlos Mario Perea Restrepo, se hizo una interpretación de los principales tipos de agregación juvenil, clasificándolos en dos grupos: “los incorporados” y “los alternativos”. Tomando como sustento la aportación teórica de ambos autores se logró determinar que, la existencia de nexos sociales de los jóvenes con: la escuela, el trabajo y la familia, es prioritaria para definir la pertenencia a las pandillas delictivas. Al contrario, el mundo del “afuera” generalmente asociado a la vida de la calle, habla del abandono de los jóvenes al “tiempo paralelo”, lejos de las instituciones y con cercanía al mundo ilegal y la protección que brinda la pandilla. No obstante, se subrayó que no es pertinente criminalizar a todos los miembros de las pandillas juveniles.

Con el propósito de explicar el fenómeno de las pandillas juveniles delictivas, nos dedicamos a analizar el contexto histórico en el que se originaron estos grupos. Tras realizar una exhaustiva revisión bibliográfica y hemerográfica encontramos que no existe evidencia para precisar si hubo un fundador de la Mara Salvatrucha 13, no obstante, se pudo establecer que el proceso de gestación de las maras (Mara Salvatrucha 13 y Barrio 18, en sus múltiples expresiones), tiene como precedente elementos de un contexto histórico compartido.

En los casos de Guatemala y El Salvador, el paso por largos periodos de crisis política, económica y social, que tomaron forma en procesos de insurgencia civil, fue el germen que permitió que miles de jóvenes de ambos países buscaran refugio en

México, Honduras y Estados Unidos. Dicha situación colocó a muchos de ellos, en territorios de confrontación al interior de la ciudad de Los Ángeles y, rápidamente, se vieron involucrados en la comisión de delitos, por los cuales, los migrantes (principalmente salvadoreños) acabaron en las cárceles norteamericanas. Tras pasar tiempo consolidando su organización, miles de jóvenes pandilleros son deportados hacia sus países de origen, debido al endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos, y ello resulta en la exportación del modelo de las “clikas”.

En el caso hondureño, aunque la juventud no atravesó por conflictos armados, el estancamiento económico y la agudización de la pobreza, resultado de la alianza del gobierno con los Estados Unidos, trajo consigo la emigración de miles de hondureños hacia el país del norte. Por lo que toca a la región chiapaneca de México, pudimos observar que dicho espacio se volvió el punto natural para el tránsito tanto de emigrantes como de miembros de las maras centroamericanas.

Tras superar los periodos bélicos, en el nivel institucional, se identificó como otro de los factores asociados a la gestación de las pandillas juveniles delictivas, el fracaso de la reforma policial en El Salvador y Guatemala y, la inserción del “nuevo” modelo de seguridad democrática a la región. Tras analizar diversos documentos, se logró establecer que el poco éxito alcanzado por la reforma policial tuvo su origen en el carácter experimental de las transformaciones para desmilitarizar el territorio, a la vez que la profesionalización de los cuerpos de seguridad quedó subordinada al apoyo internacional. Asimismo, se observó que en Honduras el proceso de erosión de la seguridad pública atiende al hecho de haber fungido como base militar de Estados Unidos y posicionarse como receptor de grandes flujos migratorios derivado de las guerras civiles de sus países vecinos. Aunque de manera tardía, el proceso de reformas a los cuerpos de seguridad pública llegó a Honduras en 1998, teniendo como base el andamiaje de transformaciones aplicado en El Salvador y Guatemala.

En breve, aún cuando para los fines de la presente investigación se retomaron como casos comparables El Salvador, Guatemala, Honduras y México-Chiapas, fue preciso subrayar las particularidades del contexto histórico que motivaron el surgimiento de las pandillas juveniles delictivas. Asimismo, fue necesario definir en este primer capítulo, el motivo que nos llevó a no retomar como sujeto de análisis los casos de

Nicaragua, Panamá y Costa Rica. Para ello, se tuvo que sustentar porqué las maras no representan un problema grave para esos países.

Así pues, se identificó que a pesar de que en Nicaragua existen mayores niveles de exclusión que los que se viven en El Salvador, Guatemala y Honduras, no se perciben los mismos índices de violencia que en los países retomados para efectos de esta investigación. Sumado a lo anterior, una política efectiva de prevención de la delincuencia juvenil, impidió el crecimiento del fenómeno de las maras en Nicaragua. Paralelamente, se observó que la explosión de las pandillas juveniles delictivas en Panamá y Costa Rica no fue posible debido a que la organicidad de los grupos juveniles, en ambos países, sigue una dinámica distinta a la de El Salvador, Guatemala y Honduras. Se identificó que los jóvenes panameños y costarricenses expresan su identidad a través de las barras estudiantiles, asociadas a rivalidades deportivas y no así a la actividad delincencial. Sumado a lo anterior, el hecho de que Panamá y Costa Rica no reciban importantes flujos migratorios, frenó el potencial transnacional del accionar de las pandillas juveniles delictivas.

## **CAPÍTULO 2. DIAGNÓSTICO INTEGRAL DE LA VIOLENCIA Y DELINCUENCIA EN LOS PAÍSES DE EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS Y MÉXICO-CHIAPAS: APROXIMACIÓN POR EL MODELO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Cabe destacar que el planteamiento teórico que sustenta el presente capítulo hace referencia a las fases del ciclo de políticas públicas que nos interesa estudiar, que son las de diseño e implementación de las acciones de gobierno. Con la finalidad de no ofrecer una visión funcionalista basada solamente en el análisis procedimental, se complementó el estudio al revisar las especificidades de los regímenes políticos que enmarcan la elaboración y ejecución de las políticas públicas de atención al problema de las pandillas juveniles delictivas.

### **2.1. Consideraciones teóricas**

La presente investigación retoma como objeto de estudio las políticas públicas aplicadas en respuesta a la violencia y delincuencia generada por las pandillas juveniles o maras, por tanto, es necesario precisar lo que para efectos de este estudio se entenderá como política pública.

**Cuadro 6. Aproximaciones al concepto de política pública.**

<b>Hugh Heclo</b>	“Una política puede ser considerada como un curso de acción o inacción más que unas decisiones o acciones específicas”.
<b>James E. Anderson</b>	“Un curso de acción seguido por un actor o conjunto de actores para tratar un problema o hecho preocupante”.
<b>B. Guy Peters</b>	“El conjunto de actividades de las instituciones de Gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.
<b>William I. Jenkins</b>	“Un conjunto de decisiones interrelacionadas [...] concernientes a la selección de metas y medios para alcanzarlas dentro de una situación específica”.

**Fuente:** Cfr. Pérez, Sánchez Margarita (Ed.), *Análisis de políticas públicas*, España, Colección Manuales de Ciencias Políticas y Sociología, Editorial Universidad de Granada, 2006, p. 52.

Tomando como punto de partida una definición genérica como la ofrecida por B. Guy Peters, se define a la política pública como una acción exclusiva de las instituciones de gobierno que va encaminada a la resolución de una determinada

situación problemática. A fin de establecer una concepción teórica integral se complementa lo anterior con otro tipo de consideraciones:

- 1) Para que una política pueda ser considerada como “pública” deberá haber sido gestionada y diseñada en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales; con lo anterior, se trata de precisar que las políticas públicas deben ser estrategias en donde los actores de gobierno jueguen un papel clave aunque su participación no sea exclusiva, –debemos recordar que en los últimos años la participación de la sociedad civil ha cobrado relevancia en el diseño de las políticas públicas-;
- 2) Como apunta Hugh Hecló, una política pública puede ser considerada como la acción u omisión del gobierno; de ello se deriva que las políticas públicas pueden ser resultado de errores involuntarios, de decisiones deliberadas de no actuar sobre un determinado problema, de bloqueos políticos en las instancias de decisión o de que el Estado ni siquiera se plantee la posibilidad de dar respuesta a una situación problemática a fin de mantener un determinado status quo;
- 3) Los casos de “inacción” por parte del Estado son ampliamente reconocidos en el campo de estudio de las políticas públicas, Peter Bachrach y Morton Baratz, reconocen la existencia de formas de poder que no se manifiestan en el proceso decisional, se trata entonces del “poder no visible” y hace referencia al fenómeno de la “no-toma de decisiones” (*non-decision-process*);
- 4) Es indispensable entender a las políticas públicas como un proceso decisional que va más allá del proceso inicial de elaboración de las políticas, el carácter cíclico de las políticas públicas, conlleva una constante toma de decisiones por parte de los agentes de gobierno;
- 5) El diseño de una política pública lleva inherente el accionar de diversos actores de gobierno, por tanto, es de carácter interinstitucional;
- 6) La aplicación de una política pública va encaminada a influir sobre una situación problemática que resulta preocupante para la sociedad o que es visualizada por los actores de gobierno como una oportunidad política;

7) Finalmente, otro aspecto relevante en la definición de política pública es la vinculación de las mismas al sistema político. Manuel Alcántara señala que las políticas públicas deben ser concebidas como “productos del sistema político”, por lo que de ninguna forma pueden ser entendidas como partes exógenas del mismo; desde esta lógica el autor señala que las políticas públicas se derivan de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado.

En suma y con base al análisis teórico realizado anteriormente, para efectos de la presente investigación se entenderá por política pública: las acciones u omisiones de gobierno que, a pesar de que puedan ser consensuadas con integrantes de la sociedad civil, son diseñadas e implementadas por el aparato estatal y, que van encaminadas a dar respuesta a situaciones problemáticas que inciden en la preocupación de la sociedad en general y llegan a ser expresadas como demandas ciudadanas, o bien problemas públicos cuya resolución representa un nicho de empoderamiento para los actores políticos.

### **2.1.1. Sobre el modelo de análisis de políticas públicas**

En general, los estudios de políticas públicas encuentran dificultades cuando se trata de precisar el objeto de estudio, definir los objetos observables, visualizar los elementos constitutivos de una política, identificar y valorar los actores, escenarios y tramas que intervienen en la estructuración de una política pública.

“Lo mismo ocurre con la tendencia a generalizar el uso de técnicas de elaboración o modelos de análisis y evaluación de políticas públicas. Pareciera que las políticas pueden ser formuladas, implementadas y evaluadas de la misma manera en Estados Unidos, Francia o España, que en Colombia, Chile o Paraguay.”<sup>1</sup>

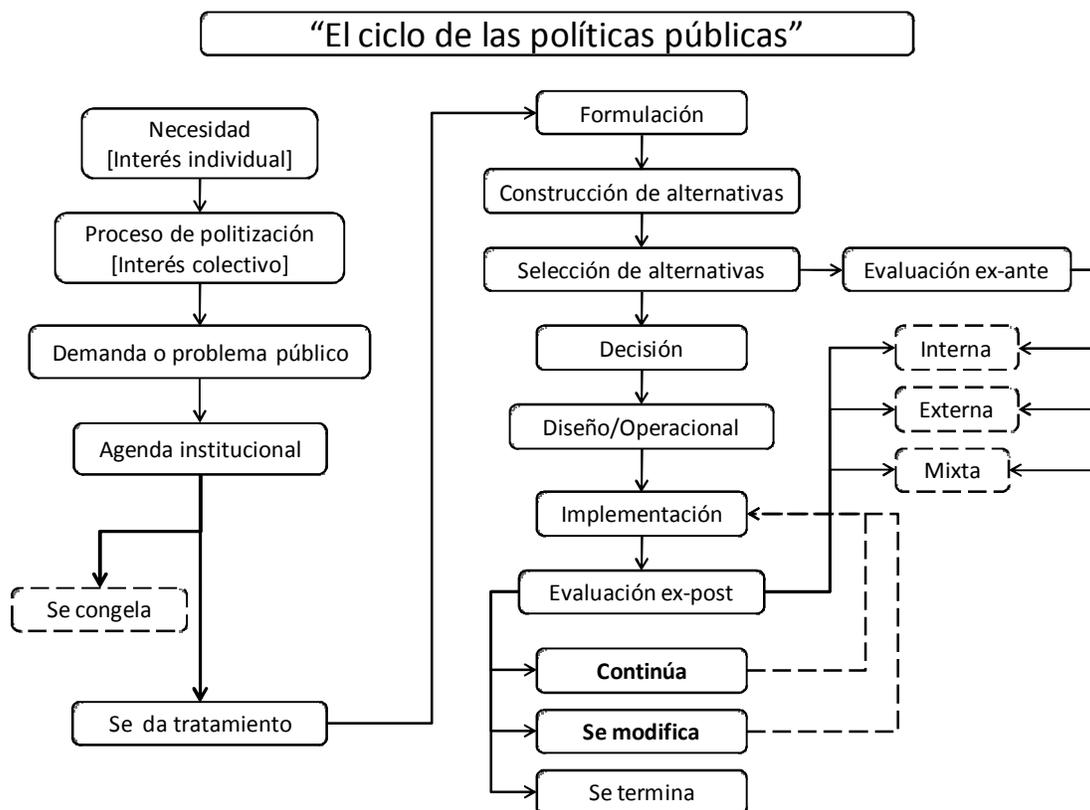
---

<sup>1</sup> Medellín Torres, Pedro, *“La política y las políticas públicas en regímenes de obediencias endebles. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina”* en Franco, Rolando y Jorge Lanzaro (Coord.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, México, CEPAL, FLACSO-México y Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia en México, Editorial Mino y Dávila, agosto de 2006, p. 102.

Al reconocer tal panorama y para efectos de la presente investigación, se retoma un enfoque complementario de análisis de políticas públicas que incluye una perspectiva de estudio que entiende a las políticas públicas como un conjunto de procedimientos estandarizados y por otro lado, un enfoque que considera las especificidades y condiciones que la política (o el régimen político) le impone a la elaboración e implementación de dichas acciones de gobierno.

En este apartado se presenta la primera parte de este enfoque complementario; entendiendo que las políticas públicas deben ser analizadas desde una perspectiva procedimental, retomamos el modelo de estudio del “ciclo de las políticas públicas.”

**Diagrama 2. El ciclo de las políticas públicas.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el modelo teórico propuesto por Harold Lasswell, Yves Mény y Jean-Claude Thoenig.

Con base en las teorías expuestas por Harold Lasswell, Yves Mény y Jean-Claude Thoenig se elaboró un diagrama que intenta explicar el proceso que siguen las políticas públicas desde su elaboración hasta su evaluación. Desde una perspectiva formal, el ciclo de políticas públicas inicia con el surgimiento de una necesidad o interés

individual que como parte del proceso de politización inherente a los problemas públicos se transforma en un interés colectivo; el reconocimiento institucional de situaciones problemáticas posicionadas en el interés colectivo se traduce en que éstos adquieren visibilidad y son incluidos como demandas que forman parte de la agenda de gobierno.

Con base en lo anterior, se puede decir que los factores que influyen en la determinación de la agenda gubernamental son clasificados de la siguiente forma:

1. “Situación de alarma o emergencia. La emergencia imprevista, la crisis o las situaciones conflictivas despiertan el impacto emocional y movilizan a los medios de comunicación, como resultado se ampliará el público que se sienta implicado, y por tanto, la presión sobre las autoridades gubernamentales.
2. Emotividad e impacto emocional. A través de este elemento lo que se pretende es despertar la sensibilidad del gran público, que se sientan conmovidos por dicha problemática.
3. Afecta a un gran público. La magnitud de la población afectada es fundamental para hacer que un problema sea considerado por las autoridades. Para ello se puede establecer una estrategia de globalización dentro del proceso de redefinición.
4. El papel de los grupos de interés. [...] La presión que se logra ante los poderes públicos es mucho más efectiva si se está organizado.
5. El papel de los medios de comunicación.
6. Momento del ciclo político. [...] Situaciones en que la arena de la política se encuentra más abierta.
7. El papel de la tradición y la cultura. Los valores de una sociedad en un momento concreto, también servirán como marco que nos permita determinar qué problemas tienen más posibilidad de entrar en la agenda.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Pérez, Sánchez Margarita (Ed.), *Análisis de políticas públicas*, España, Colección Manuales de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Granada, 2006, p. 121.

Se entiende por formación de la agenda:

“el proceso a través del cual los problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública. Este tránsito, de hecho problemático a problema público, necesita de actores que tienen un peso decisivo [...] Es decir, aquellos grupos o individuos que poseen el suficiente poder como para influir en la configuración de la agenda de los poderes públicos.”<sup>3</sup>

El nivel de influencia de cada uno de los actores involucrados en la integración de la agenda de gobierno, determinará si una demanda o problema público se congela o se le da tratamiento. Tomando esto como referencia la agenda puede clasificarse en dos tipos:

- a) “Agenda sistémica o coyuntural: Está conformada por las demandas y pretensiones de los ciudadanos. Esta agenda puede proceder a determinar la agenda del gobierno o ser incluida por los intereses y prioridades gubernamentales.
- b) Agenda gubernamental, institucional o política: Es el conjunto de asuntos aceptados para su consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones.”<sup>4</sup>

Como apunta Luis Aguilar: “si se considera secuencial y cronológicamente el proceso de la política, se pasa a la etapa de definición del problema una vez que el problema en cuestión ha sido calificado de público y ha sido aceptado en la agenda de gobierno.”<sup>5</sup> Se entiende por definición del problema:

“los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias.”<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Ibid p. 120.

<sup>4</sup> Ibid p. 121.

<sup>5</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Colección antologías de política pública, Tomo III, Miguel Ángel Porrúa, 1ª. Edición 1993, p. 51.

<sup>6</sup> Ibid p. 52.

Una vez posicionado el problema, se procede a la fase de formulación de las políticas públicas que tiene como objetivo la construcción y selección de las alternativas, para apoyar esta etapa del proceso, formalmente se debe realizar una evaluación ex ante –o evaluación para la decisión- que podrá ser ejecutada por agentes internos o gubernamentales, por agentes externos o privados, o bajo un esquema de participación mixta y que estará encaminada a apoyar la toma de decisiones y emitir recomendaciones al respecto.

Cuando los agentes de gobierno han tomado una decisión se procede al diseño operacional de la política pública. Es decir, se define la población objetivo, se plantean las estrategias a seguir, se definen los objetivos generales y específicos así como las metas y temporalidad para cumplir cada una de las acciones conducentes. En este punto es donde formalmente el problema o demanda se convierte en política pública.

Posteriormente, se lleva a cabo la implementación de la política pública que de acuerdo a lo planteado por Luis Aguilar:

“abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas.”<sup>7</sup>

Como parte del diseño de las políticas públicas, se debe establecer cuáles serán los mecanismos de evaluación que comprobarán la eficiencia y eficacia de su aplicación, paralelamente se deberá fijar la temporalidad con que habrán de ser valorados los resultados de la aplicación de la política pública en cuestión. Este procedimiento también es conocido como evaluación ex post y tiene como principal objetivo conocer si una política pública habrá de continuar, modificarse o terminar –ver diagrama 2-.

Ahora bien, una vez que hemos detallado cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas, es necesario establecer que para efectos de la presente investigación nos interesó retomar para el análisis las fases de diseño e implementación de las políticas públicas aplicadas en respuesta a las pandillas juveniles también conocidas

---

<sup>7</sup> Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn, “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual” en Aguilar Villanueva, Luis (Editor), *La implementación de las políticas*, México, Colección Antologías de Política Pública, Tomo IV, Miguel Ángel Porrúa, 1ª. Edición 1993, p. 99-100.

como maras en los países estudiados. Ello en concordancia con lo que señalan los autores Yves Mény y Jean-Claude Thoenig, al decir que el tratamiento de los problemas públicos se define principalmente en las dos primeras etapas del proceso de políticas públicas –formulación e implementación- y de ello dependerá la eficaz solución de las demandas sociales. Se considera que una evaluación de diseño aquella que:

“analiza y valora como está formulada la política, si la definición y detección del problema y detección de necesidades se fundamenta en un análisis fiel de la realidad, si los objetivos están especificados con claridad, datados y fechados, si se han expresado los criterios de éxito, si las acciones diseñadas son coherentes con los objetivos expresados, si se han previsto los recursos necesarios (cualitativa y cuantitativamente), si se ha descrito la metodología y procedimiento para la implementación, seguimiento, evaluación, etc..”<sup>8</sup>

Tomando como referencia esta definición, a efectos de evaluar el diseño de las políticas públicas aplicadas a las pandillas juveniles delictivas en El Salvador, Guatemala, Honduras y México-Chiapas, se puso énfasis en algunos componentes esenciales tales como:

1) Determinación de los objetivos:

1.1) Se valoró si el contenido de los objetivos guarda coherencia con todos y cada uno de los lineamientos de la política pública a analizar.

2) Definición del problema por parte de las autoridades:

2.1) Se revisó si las autoridades correspondientes han determinado las probables causas del problema y, en su caso, se establecerán los mecanismos empleados para el diagnóstico.

2.2) Se valoró si los gobiernos de referencia han contemplado aspectos estratégicos tales como: modus operandi, influencia territorial, motivación del accionar de las pandillas y la organización intergrupala de sus miembros, para el diseño de las políticas públicas.

---

<sup>8</sup> Pérez, Sánchez Margarita (Ed.), *Análisis de políticas públicas*, España, Colección Manuales de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Granada, 2006, p. 187.

Por lo que toca a la evaluación del proceso o la implementación de la política pública, esta hace referencia:

“a los aspectos relacionados con la ejecución del programa o política. Este tipo de evaluación nos dará información sobre los procesos que se están desarrollando, cómo está funcionando la política o programa sobre el terreno, cómo se están comportando e interaccionando los participantes en el programa, autoridades, ejecutores y receptores; no en vano se ha dicho que de la fase de implantación que es la fase del juego de poder y de intereses y negociaciones.”<sup>9</sup>

Al tomar como punto de partida esta definición de evaluación del proceso o implementación de la política pública, se retomó para el análisis los elementos que se enuncian a continuación:

1) Disponibilidad de recursos:

1.1) Se valoró sí las políticas cuentan con los recursos humanos y materiales necesarios para su ejecución, así como la inclusión de un programa de readecuación de recursos que permita hacer frente a posibles eventualidades.

2) Diseño de los planes operativos:

2.2) Se revisó que las políticas públicas aplicadas cuenten con el plan operativo correspondiente y, en su caso, que éstos guarden coherencia con los objetivos planteados por la política de referencia.

### **2.1.2. Sobre la vinculación de la política y las políticas públicas**

Tal y como se adelantaba en el apartado anterior, con la intención de realizar un análisis objetivo de las políticas públicas aplicadas para la resolución del problema de las pandillas juveniles delictivas, se buscó retomar un enfoque complementario de estudio; la parte relativa al análisis procedimental del mismo ya fue planteada en el apartado anterior, por lo que ahora toca considerar las particularidades al relacionar la política (o el régimen político) a la elaboración e implementación de las políticas de gobierno. Como ya lo han planteado diversos autores:

---

<sup>9</sup> Op cit.

“en el estudio de las políticas públicas, el desafío no está en solamente en identificar los actores políticos (públicos y privados, estatales y no estatales), ni sus interacciones políticas, ni sus dinámicas de negociación en los procesos de formulación de las políticas. El verdadero reto está en establecer los elementos que determinan los comportamientos de los actores, sus intereses y pautas de intervención frente a los procesos de estructuración de las políticas públicas.”<sup>10</sup>

Reconociendo la apuesta anterior, el politólogo Pedro Medellín Torres argumenta que los estudios de políticas públicas que contemplan la decisión gubernamental fuera de la lógica del régimen político presentan resultados incompletos y son pocos realistas. En su búsqueda por una análisis integral de éstas acciones de gobierno, el autor realiza una propuesta teórica aplicable a los países de América Latina que plantea como hipótesis central que la estructuración de políticas públicas en la región se encuentra limitada a la existencia de “regímenes de obediencias endeblés” asegurando que “se trata de países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal dependen del momento que atraviesen los intereses privados”<sup>11</sup>.

Dicho de otra forma, su abordaje permite reconocer una relación tácita entre la política y las políticas públicas o decisiones de gobierno. De la misma forma en que los regímenes políticos determinan las formas de gobierno y los modos de gobernar, el diseño y ejecución de las políticas públicas se encuentra condicionado a algunos de los siguientes factores:

1. “La manera particular en que los gobernantes disponen los recursos institucionales y las prácticas culturales de gobierno para obtener los resultados deseados;
2. La lucha entre las distintas fuerzas de poder por imponer desde el gobierno (o contra él) un determinado proyecto de dirección política y un proyecto de dirección ideológica al Estado y a la sociedad;
3. El grado en que la distribución del poder estatal se distorsiona en poder burocrático que emerge para interferir (o potenciar) la consecución de los objetivos de gobierno;

---

<sup>10</sup> Medellín Torres, Pedro, “La política y las políticas públicas en regímenes de obediencias endeblés. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina” en Franco, Rolando y Jorge Lanzaro (Coord.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, México, CEPAL, FLACSO-México y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia en México, Editorial Mino y Dávila, agosto de 2006, p. 103-104.

<sup>11</sup> Ibid p. 116.

4. El tipo de instancias y mecanismo comunicacionales que rigen las relaciones entre gobernantes y gobernados; y
5. El grado en que las relaciones intergubernamentales se constituyen o no en una correa de transmisión de las acciones y decisiones de gobernantes y gobernados en el logro de un proyecto de gobierno.”<sup>12</sup>

Al profundizar sobre su hipótesis Pedro Medellín Torres apunta que:

“la informalidad, la precariedad política y fragmentación social hacen que la sociedad política aparezca sometida por todo tipo de intrigas y conspiraciones. Cada actor tiene la fuerza para bloquear la acción de aquellos que van en contra de sus intereses reales o imaginarios, pero sin que esa fuerza llegue a ser lo suficiente como para imponerla de manera hegemónica sobre los demás”<sup>13</sup>.

A pesar de que este planteamiento se apega a la realidad latinoamericana habrá que reconocer que la sociedad política (o aparato estatal) no es tan “ingenua” como para influir en la estructuración de políticas públicas que se adecuen a los intereses privados sin recibir un beneficio a cambio. Para comprender lo anterior habrá que recordar que existe una dualidad en la motivación de las políticas públicas misma que es recuperada en el planteamiento teórico de Pedro Medellín Torres al clasificar a las políticas en relación con su funcionalidad y con su vinculación con las estructuras políticas y la sociedad civil:

- a) “En su función estratégica, las políticas públicas definen los parámetros y las modalidades de interacción entre lo público y lo privado; concretan las relaciones para traducir los principios de flexibilidad y autonomía en ejes de una acción pública selectiva, eficaz y eficiente; definen cuáles son los asuntos que alcanzan el rango de interés público para ser incluidos en la agenda de gobierno, y describen los niveles de homogeneidad y armonía que rigen la gestión integradora de los mercados y las economías nacionales.
- b) En su condición institucional, las políticas públicas no sólo expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y

---

<sup>12</sup> Ibid p. 106.

<sup>13</sup> Ibid p. 118.

a las organizaciones públicas, sino que también revelan la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública.

c) En su relación con las estructuras políticas, las políticas públicas expresan tanto una particular movilidad de las fuerzas políticas como una dinámica específica de incorporación o exclusión (política, económica y social) de los ciudadanos con respecto a los asuntos del Estado.

d) En su relación con la sociedad civil, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación. Y en su relación con el ejercicio de gobierno se constituyen en el dispositivo crucial a través del cuál los gobernantes logran imponer un rumbo definido a los Estados y a las sociedades que gobiernan.”<sup>14</sup>

## **2.2 Definición gubernamental: postura asumida por los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y México ante la problemática de las pandillas juveniles**

Entre 2002 y 2003, se dio el reconocimiento formal de la problemática de las pandillas juveniles delictivas o maras, en primer lugar, por parte de los gobiernos de Honduras y El Salvador y, posteriormente, por parte de los gobiernos de México y Guatemala. Lo anterior a pesar de que en 1991, aparecieran diversos estudios afirmando que existía evidencia para decir que, por lo menos en el contexto salvadoreño, el surgimiento de las pandillas juveniles databa desde la década de los setenta. Asimismo para el 2000, el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” revelaba que: “la frecuencia y la calidad de las acciones violentas cometidas y padecidas por los pandilleros, y el consumo y tráfico de drogas habían aumentado de forma alarmante” advirtiendo que “los pandilleros mostraban menos disposición a abandonar su estilo de vida que a mediados de la década de los noventa.”<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ibid p. 107.

<sup>15</sup> ECA, “La campaña electoral de ARENA: populismo punitivo” en *Revista Estudios Centroamericanos*, El Salvador, núm. 657-658, noviembre-diciembre 2003, p. 657.

Dicho reconocimiento institucional se cristalizó de manera contrapuesta en los países estudiados, mientras que en El Salvador y Honduras la respuesta del gobierno estuvo encaminada a la represión indiscriminada de los sectores juveniles -con operativos que recordaban las pesquias de “limpieza social” ejecutadas durante los periodos de conflicto civil-, en México y Guatemala los gobiernos asumieron –sólo formalmente- una postura que fomentaba la cooperación internacional para el tratamiento del fenómeno que permaneció tan sólo en el discurso político y no se cristalizó en ninguna acción concreta.

En los años posteriores -2004 y 2005-, el discurso político manejado alrededor de las estrategias de “combate” a las pandillas juveniles delictivas o maras fue diverso y claramente encaminado a la defensa de los intereses particulares de los gobernantes en turno. Entre las declaraciones emitidas por el entonces Presidente de El Salvador, Francisco Flores, destaca su posicionamiento ante la inminente aprobación de la Ley Antimaras en 2003 que el mismo propuso al Poder Legislativo, apuntando que a lo largo y ancho del país las pandillas criminales llamadas maras se habían posesionado de una enorme cantidad de barrios y colonias para cometer numerosos y terribles crímenes, amenazando no solo a los vecinos de estos territorios de las maras, sino que al país entero, asimismo afirmaba que existían más mareros armados que policías y efectivos militares juntos, son ya entonces una amenaza para todos los salvadoreños.<sup>16</sup>

Este tipo de argumentos ejemplifican el manejo político de las cifras, en beneficio de la construcción de imaginarios de (in) seguridad. De acuerdo con lo declarado por el entonces mandatario de El Salvador, existían para 2004 más maras que policías y efectivos militares juntos, empero, encontramos que esta comparación carece de sustento ya que para ese año en El Salvador se cuantificaban 15,000 miembros entre las filas de las pandillas y 16,323 efectivos policiales, por lo que no puede hablarse de una superioridad numérica por parte de las maras.

Con relación a la aprobación del paquete de medidas antimaras, el mandatario salvadoreño declaraba que:

---

<sup>16</sup> Cfr. ECA, “Documentación. Operación “Mano Dura”, mensajes presidenciales y anteproyecto de ley antimaras propuesto por el presidente de la República de El Salvador, Francisco Flores”, en *Revista Estudios Centroamericanos*, núm. 657-658, El Salvador, julio-agosto 2003, p. 833-834.

“estamos convencidos de que el conjunto de medidas que estamos proponiendo le darían a la sociedad salvadoreña instrumentos necesarios para pelear esta batalla contra los criminales y su terrorismo delincuencial. Estas pandillas están asesinando a un promedio de cien personas por mes. De no hacer nada frente a esta situación, estaríamos permitiendo que las maras asesinen el próximo año a más personas que las que fallecieron en los terremotos del 2001.”<sup>17</sup>

De igual forma en Honduras, el entonces Presidente Ricardo Maduro, lanzó una ofensiva de “guerra contra las maras” aunque a diferencia de lo ocurrido en El Salvador, dicha estrategia no pudo cristalizarse en la aprobación de una Ley Antimaras gracias a la oposición del Congreso de su país. En contraparte, en Guatemala en 2004 con la entrada del Presidente Oscar Berger al poder, la postura fijada por los funcionarios de su gabinete fue clara al defender el compromiso de garantizar el respeto a los derechos humanos de la sociedad guatemalteca y en específico de los jóvenes en riesgo. A pesar de lo anterior, el accionar de la policía guatemalteca se tornó semejante al de la policía de El Salvador y Honduras, con patrullajes policiales y operativos especiales, con apoyo militar, donde se concretan detenciones masivas de personas que cometen el delito de pertenecer a una pandilla.

Paralelamente, en México la postura del gobierno fue asumida durante la “Reunión sobre Pandillas Juveniles Transnacionales: características, importancia y políticas públicas”<sup>18</sup> cuando la entonces Subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos la Secretaría de Relaciones Exteriores, Patricia Olamendi, declaró que:

“el fenómeno de las maras trastoca el orden y la seguridad pública de todas estas naciones (Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá) y con eso las obliga a combatirlo bajo un esquema de cooperación internacional que les permita enfrentar eficazmente el problema mediante acciones coordinadas”<sup>19</sup>.

Asimismo las declaraciones de los funcionarios del gobierno mexicano apuntaban a que la aparición de las maras en el sureste del país no representaba una

---

<sup>17</sup> ECA, “Documentación. Operación “Mano Dura”, mensajes presidenciales y anteproyecto de ley antimaras propuesto por el presidente de la República de El Salvador, Francisco Flores”, en *Revista Estudios Centroamericanos*, núm. 657-658, El Salvador, julio-agosto 2003, p. 833-834.

<sup>18</sup> Dicha reunión fue promovida por la Organización de Estados Americanos (OEA) y se llevó a cabo el 16 de junio de 2005 en la ciudad de Tapachula, Chiapas.

<sup>19</sup> Ochoa Arguello, Ildefonso y Álvaro Islas Hernández, “Acuerdan combate frontal a la Mara Salvatrucha”, en *El Orbe*, Chiapas, 17 de junio de 2005, p. 8 y 57.

amenaza real, ya que las pandillas se encontraban sólo en “estado de gestación” y no ponían en peligro la seguridad nacional del país.<sup>20</sup>

A pesar de estas expresiones de respecto a los derechos humanos y del llamado a la cooperación internacional expuesto por los gobiernos de Guatemala y México, se debe reconocer que se manejó un doble discurso en estos países en donde sus gobernantes expusieron, en repetidas ocasiones, que sus países eran víctimas de la incapacidad de los gobiernos de El Salvador y Honduras, que respondieron ante la problemática de las pandillas juveniles delictivas con medidas de “exportación” de indeseables.

Paralelo al reconocimiento institucional de la problemática, se dio la expansión masiva de una campaña mediática encaminada a la estigmatización de estos grupos juveniles. El caso que mejor ejemplifica lo anterior es el salvadoreño, en donde el gobierno lanzó una ofensiva mediática encaminada a legitimar la estrategia de “populismo punitivo” llevada a cabo por los gobiernos arenistas. Entre los principales juicios expuestos ante la opinión pública se encontraban:

1) La postura de la derecha, representada por el partido político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), se fundamentó en una visión que alegaba que los jóvenes despreciaban el trabajo honrado y se inclinaban a la vagancia y, por tanto, estaban predispuestos a convertirse en delincuentes “peligrosos”. Tal argumento no contempla que la mayoría de los jóvenes en El Salvador no tienen perspectivas de empleo y carecen de expectativas de educación<sup>21</sup>; “el miedo y el rechazo hacen que a los pandilleros se les cierre el acceso al trabajo formal y decentemente remunerado. Los tatuajes les identifican inmediatamente como pandilleros y, por tal motivo, los potenciales contratantes suelen rechazarles. Las dificultades de encontrar trabajo remunerado les deja sin mayores ingresos y en

---

<sup>20</sup> Cfr. Otero, Silvia, “Aseguran pandillas violentas sólo en estado gestación en México” en *El Universal*. México, D. F., 28 de enero de 2006, s/p.

<sup>21</sup> Destaca que la tasa de desempleo urbano, en 2004, en El Salvador fue de 6.5 en tanto que la tasa de desempleo juvenil en población de entre 15 y 24 años para ese mismo año fue de 11.5.

una situación precaria, que les introduce cada vez en la dinámica pandillera para compensar la carencia de recursos y aceptación.”<sup>22</sup>

2) Uno de los prejuicios más impulsados desde la derecha salvadoreña y que no se limita a la actuación de las pandillas, tiene que ver con la concepción que la derecha posee del Estado democrático de derecho, al reclamar el “exceso” de garantías que la legislación vigente otorga a los imputados –es decir los pandilleros- y, en nombre de las víctimas, pretende despojarlos de todo derecho.

Implícito a estos argumentos de los gobiernos arenistas se encontraba un intento por polarizar la opinión de la sociedad civil salvadoreña. Como muestra de lo anterior retomamos el spot publicitario lanzado por el gobierno a fin de legitimar el inicio de la operación de “Mano Dura”, iniciada en 2003, en contra de las pandillas juveniles que apuntaba: “Éstas son nuestras manos, manos salvadoreñas, manos que trabajan, manos que piensan, que actúan. Ya no permitiremos que otras manos nos impidan estar tranquilos y siembren el miedo en nuestra casa, mano dura contra las maras, porque nuestra seguridad es primero, juntos hemos decidido tener un futuro lleno de paz.”<sup>23</sup>

Los argumentos anteriores, representan sin duda una visión limitada del gobierno que se expresa claramente en el diseño e implementación de las políticas públicas que dan respuesta al problema de las pandillas. En contraparte, habría que considerar que:

“de cara al actual contexto represivo, mediatizado por el juego de imágenes y la publicidad gubernamental desmedida, cuyo propósito es hacer creer a la ciudadanía que todos los males del país se deben a los jóvenes marginados, es relevante conservar la perspectiva histórica de los hechos [...] los datos muestran que, en diferentes etapas de la historia remota y reciente de El Salvador, la delincuencia y la inseguridad han sido utilizadas para justificar una mayor violencia institucionalizada contra los grupos excluidos de la sociedad [...] El gobierno y su partido favorecieron el populismo punitivo frente a ofertas electorales que privilegian la prevención social.”<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Solís, Rivera Luis Guillermo (Coord.), *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*. Madrid, FLACSO, Memoria del Seminario, 16 y 17 de abril de 2007, p. 28.

<sup>23</sup> *Mano dura contra las maras*, Spot publicitario, Gobierno de El Salvador, Agencia A&D y Cantabria Producciones, 2003.

<sup>24</sup> Aguilar, Jeannette, “La mano dura y las políticas de seguridad” en *Revista Estudios Centroamericanos*, núm. 667, El Salvador, mayo 2004, p. 448.

Existe coincidencia en los diferentes trabajos revisados respecto a que:

“la línea dura con las pandillas refleja las tradiciones conservadoras y autoritarias que se presentan en América Central en el tratamiento de la delincuencia. No se fundan en un análisis serio de las causas que generan la violencia de las pandillas ni tienen demasiadas posibilidades de contribuir significativamente a su solución. Estos proyectos de ley tienen también alarmantes implicancias para las libertades civiles y los derechos humanos, particularmente el derecho al debido proceso, cuya vigencia viene consolidándose en toda la región”<sup>25</sup>.

Paradójicamente, la estrategia de mano dura, cuenta con el respaldo de gran parte de la población de El Salvador y Honduras, que está preocupada por la violencia y dispuesta a pensar que para combatir la violencia juvenil hacen falta medidas autoritarias. De manera contrastante en Guatemala, en donde oficialmente no se han aplicado políticas de mano dura para contener el problema de las pandillas juveniles delincuenciales, sólo el 3.8% de los ciudadanos apoyarían que los partidos políticos promovieran la creación de una ley antimaras y el 38.9% de los guatemaltecos opina que debe combinarse la rehabilitación y la ley antimaras.

El tema de la aplicación de las leyes antimaras o de mano dura en Centroamérica incluso ha sido empleado por los candidatos de los diferentes partidos políticos, en 2001, en Honduras como parte de la campaña electoral que llevó a Ricardo Maduro a la presidencia, en 2006, en El Salvador con la elección de alcaldes y diputados y, en 2007, como parte de la campaña presidencial en Guatemala. A los gobernantes les atrae la conjunción del despliegue de elementos de las fuerzas armadas con apoyo de las patrullas policiales, ya que son respuestas con mucha visibilidad y fuerza –un claro ejemplo de ello son las conocidas exposiciones del Presidente Antonio Saca durante los rondines policiales en El Salvador-.

### **2.3. Dimensión objetiva y subjetiva de la violencia y delincuencia juvenil**

Tal y como se adelantaba en el primer capítulo de la presente investigación, la seguridad ciudadana puede ser entendida en distintos niveles y ámbitos de aplicación. En un sentido amplio la seguridad ciudadana debe ser vista como el acceso a una

---

<sup>25</sup> Thale, Geoff, “*Las pandillas juveniles centroamericanas y las respuestas de mano dura*” en *Revista Quórum*, núm. 16, España, 2006, p. 3.

calidad de vida digna, así como a todo tipo de oportunidades sociales. En contraparte y desde una perspectiva gubernamental, de corte liberal, la concepción de seguridad ciudadana se limita al “conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa.”<sup>26</sup>

Al reconocer estas deficiencias en la perspectiva gubernamental, resulta necesario proponer un modelo de análisis que de justa dimensión al contexto de (in) seguridad que favorece el diseño e implementación de políticas públicas de corte punitivo, en respuesta al problema de las pandillas o maras.

“El fenómeno de la violencia juvenil se ha estigmatizado y sobre simplificado [...] Los expertos apuntan que es falso atribuir el grueso de la violencia a los jóvenes, dado que las manifestaciones más frecuentes y con mayores niveles de violencia se presentan en el hogar y en las instituciones del Estado; sin embargo, es comprensible que haya una idea contraria en la opinión pública y de algunas autoridades, dado el abismo entre la situación real y la percepción de inseguridad.”<sup>27</sup>

Bajo esta perspectiva y con el objetivo de ofrecer un análisis veraz, en el presente apartado, se ofrece una visión integral del problema de violencia y delincuencia atribuido a los jóvenes pertenecientes a las maras.

En los apartados que van del punto 2.3.1 al 2.3.4, se muestra la dimensión objetiva de la seguridad ciudadana y su vinculación con la violencia imputada a las pandillas. En el apartado 2.3.5, se realizó un análisis de la dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana medido a través de la percepción de la sociedad. Lo anterior, con la intención de identificar si se trata de una construcción social de la (in) seguridad, o si en realidad las estadísticas delictivas y los factores asociados a la violencia tales como, el tránsito y consumo de drogas y la circulación de armas, representan un factor de impacto para el accionar de las pandillas juveniles.

La finalidad de realizar un análisis de estas dimensiones se traduce en probar si las políticas públicas que atienden el problema de violencia y delincuencia generada por

---

<sup>26</sup> González, Samuel, Ernesto López y José Núñez, *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, México, Serie Justicia, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 49.

<sup>27</sup> Solís, Rivera Luis Guillermo (Coord.), *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*, Madrid, FLACSO, Memoria del Seminario, 16 y 17 de abril de 2007, p. 28.

las pandillas juveniles en El Salvador, Guatemala, Honduras y México, son diseñadas y ejecutadas de manera integral, lo cual implicaría que el gobiernos realizara un diagnóstico situacional que combinara la dimensión objetiva y subjetiva de la seguridad ciudadana, o si simplemente son delineadas teniendo como base el temor social y los intereses políticos de quienes las ejecutan.

### **2.3.1. Advertencia metodológica**

Cuando se intenta medir el impacto de la violencia criminal, el principal indicador retomado por los estudiosos del tema, es el número de homicidios dolosos o intencionales registrados en el espacio territorial sobre el que interesa indagar. En concordancia con lo anterior, para efectos de la presente investigación retomamos la incidencia delictiva de homicidios reportada en El Salvador, Guatemala, Honduras y México. Es necesario precisar que la recopilación de las estadísticas delictivas constituye un escenario problemático y confuso para el investigador, debido a que los registros de la incidencia criminal son inconsistentes y presentan importantes diferencias entre sí, al compararlos por fuente.

Aunado a lo anterior, existe un importante número de delitos que no se reporta como parte de las estadísticas oficiales al que se comúnmente se le llama “cifra negra”. Según los expertos, dicho indicador resulta de medir la diferencia entre el número de denuncias y el número de delitos cometidos. En otras palabras, la “cifra negra” denota el nivel de impunidad que existe en determinado país, a la vez que evidencia la desconfianza de los ciudadanos en la efectividad de la respuesta gubernamental. Paralelamente, se debe subrayar que cuando se habla de delitos cometidos por las maras, es necesario reconocer como una de sus víctimas a los migrantes y, por ende, considerar que una parte importante de los crímenes realizados por los miembros de las pandillas, queda fuera de los registros del gobierno debido al miedo de las víctimas a ser deportados.

En el cuadro 7, se observa que existen importantes diferencias entre el registro de homicidios de El Salvador de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), y el del Observatorio Centroamericano sobre la Violencia (OCAVI). Al comparar dichas fuentes, entre 1999 y 2004, se observa que existe una diferencia de

1,552 homicidios que no fueron contemplados en los reportes de incidencia delictiva del OCAVI. La mayor inconsistencia, entre una y otra fuente, es visible en el año 2000, cuando la ONUDD registrara 2,669 homicidios en El Salvador y el OCAVI reportara un total de 2,341 hechos delictivos, lo cual muestra un sub-registro de 358 homicidios.

**Cuadro 7. Comparación de las estadísticas de homicidios dolosos reportadas en El Salvador por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y el Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI).**

Año/Fuente	OCAVI	ONUDD	Diferencia (absolutos)
1999	2,270	2,571	301
2000	2,341	2,699	<b>358</b>
2001	2,210	2,363	153
2002	2,024	2,343	319
2003	2,172	2,458	286
2004	2,768	2,903	135
Totales	13,785	15,337	<b>1,552</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

De igual manera, al confrontar los datos ofrecidos por ambas fuentes en Guatemala, se encontraron inconsistencias. Tomando como referencia la línea de tiempo comprendida, entre 1999 y 2004, se halló que la ONUDD registró un total de 27,774 homicidios, en tanto que el OCAVI reportó un total de 26,501, lo cual representa un sub-registro de 1,273 homicidios. En 2001, se ubicó el mayor desfase entre las fuentes con una variación de 487 hechos delictivos –ver cuadro 8-.

**Cuadro 8. Comparación de las estadísticas de homicidios reportadas en Guatemala por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y el Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI).**

Año/Fuente	OCAVI	ONUDD	Diferencia (absolutos)
1999	2,655	2,689	34
2000	2,904	2,927	23
2001	3,230	3,717	<b>487</b>
2002	3,630	3,784	154
2003	4,237	4,351	114
2004	4,507	4,718	211
2005	5,338	5,588	250
Totales	26,501	27,774	<b>1,273</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

Al reconocer estas discrepancias interesa aclarar que para efectos de la presente investigación retomaremos ambas fuentes como fidedignas y, que a lo largo de este apartado se confrontarán los datos obtenidos tanto de la ONUDD como del OCAVI, e los apartados referentes a homicidios y homicidio por tipo de arma, incautación y consumo de drogas y circulación de armas, a fin de ofrecer un análisis objetivo que logre esbozar la realidad del contexto de violencia y delincuencia juvenil.

### **2.3.2. Homicidios dolosos o intencionales**

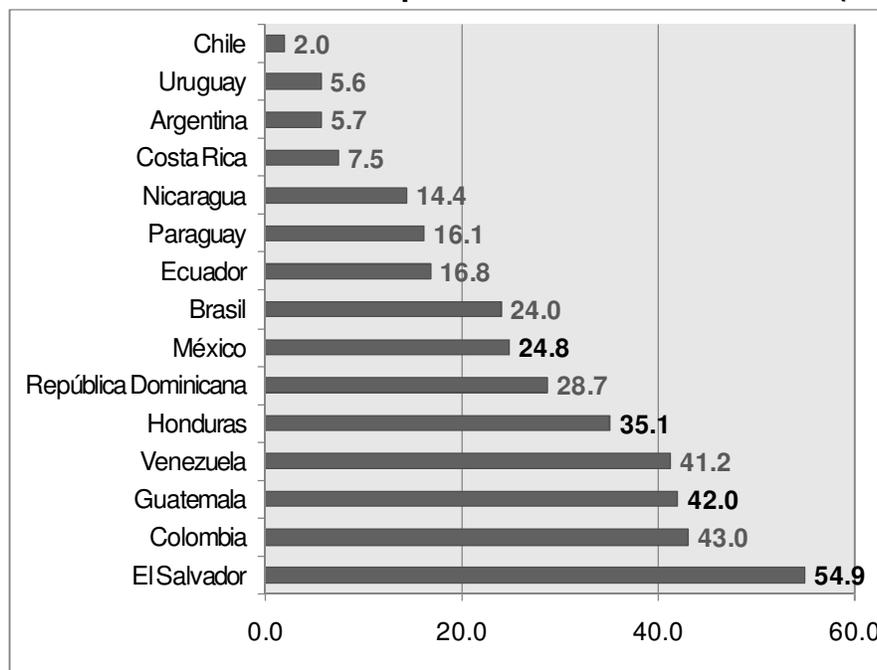
Para tratar de entender el fenómeno de la violencia y delincuencia juvenil, se tienen que interpretar tanto los factores económicos y socioculturales asociados a su origen –tal y como se hizo en el capítulo 1 de este trabajo- como el contexto delincencial que se vive en los países en donde surgen estos grupos.

En la gráfica 1, se muestra que de acuerdo a la información publicada por el OCAVI, la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes calculada para 2005, ubicó a El Salvador como primer lugar, en la región latinoamericana, en la comisión de homicidios con 54.9 hechos delictivos por cada cien mil habitantes, seguido por Colombia, con una tasa de 43 homicidios por cada cien mil y Guatemala, con 42 homicidios por cada cien mil habitantes.

Paralelamente, Honduras se posicionó en quinto lugar con una tasa de homicidios de 35.1 delitos por cada cien mil habitantes, en tanto que México se colocó en séptimo lugar, con una tasa mucho menor a la de El Salvador -24.8 homicidios por cada cien mil habitantes-. Finalmente, Chile se colocó como el país menos violento sólo en función de los homicidios que allí se cometen, con una tasa de 2 por cada cien mil habitantes.

No obstante, tomar como referencia tan sólo un año puede llevarnos a conjeturas poco apegadas a la realidad. Por tanto, interesó analizar un periodo de tiempo más considerable ubicándonos, entre 1999 y 2006, y tomando como referencia la información provista por OCAVI.

**Gráfica 1. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes (2005)**



**Fuente:** Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI), indicadores de violencia. Consultado el 29 de marzo de 2009 en: <http://www.ocavi.com/iindex.php?mod=cats&id=1>

En el cuadro 8, se observa que Honduras y México siguieron una tendencia a la baja en cuanto a la comisión de homicidios. En Honduras, la tendencia decreciente se hizo notar, entre 2002 y 2003, cuando se pasó de una tasa de 55.9 homicidios por cada cien mil habitantes –durante el 2002 ésta fue la tasa más alta de homicidios si consideramos los países estudiados-, a una tasa de 33.6 homicidios por cada cien mil, en 2003. Esta disminución representa una variación de 39.9 por ciento para el periodo de referencia.

Al analizar el caso de México, se observó una definida tendencia a la baja, entre 1999 y 2006, ya que se pasó de una tasa de 34.2 homicidios por cada cien mil habitantes a una tasa de 26.3 por cada cien mil. Este decremento en términos porcentuales representa una variación de 42.7% para dicho periodo.

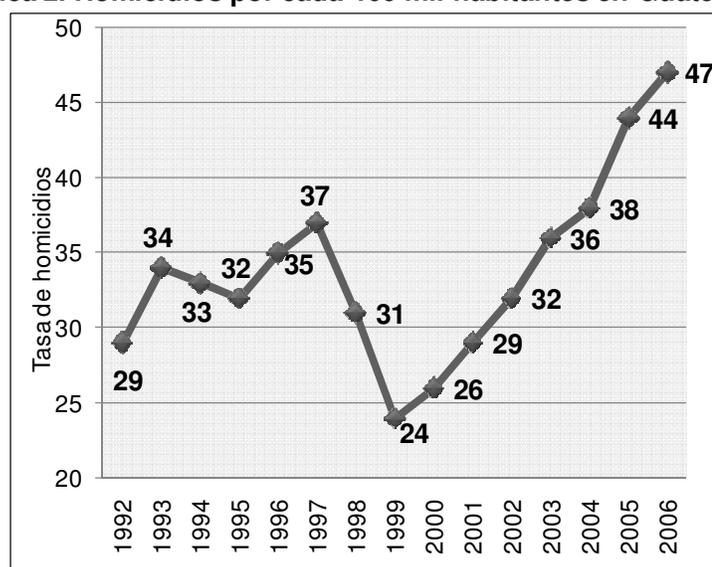
**Cuadro 9. Homicidios por cada 100 mil habitantes, 1999-2006.**

Año	Honduras	Guatemala	El Salvador	México
1999	41.2	23.7	36.2	<b>34.2</b>
2000	49.9	25.8	37.3	32.2
2001	53.7	25.2	34.6	31.3
2002	<b>55.9</b>	30.7	31.1	28.9
2003	33.6	35.1	32.7	27.8
2004	31.9	36.3	41.0	25.8
2005	35.1	42.0	54.9	24.8
2006	42.9	<b>45.2</b>	<b>55.3</b>	26.3

**Fuente:** Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI).

En el cuadro 9 se aprecia que, de acuerdo a los datos obtenidos en OCAVI, la tendencia en la comisión de homicidios, tanto en El Salvador como en Guatemala, se muestra constante y al alza. Mientras que para 1999, en Guatemala, se reportaba una tasa de 23.7 homicidios por cada cien mil habitantes, para 2006, dicha tasa se incrementó a 45.2 homicidios por cada cien mil guatemaltecos. Lo anterior representa una variación de 90.7 por ciento durante tal periodo.

**Gráfica 2. Homicidios por cada 100 mil habitantes en Guatemala**



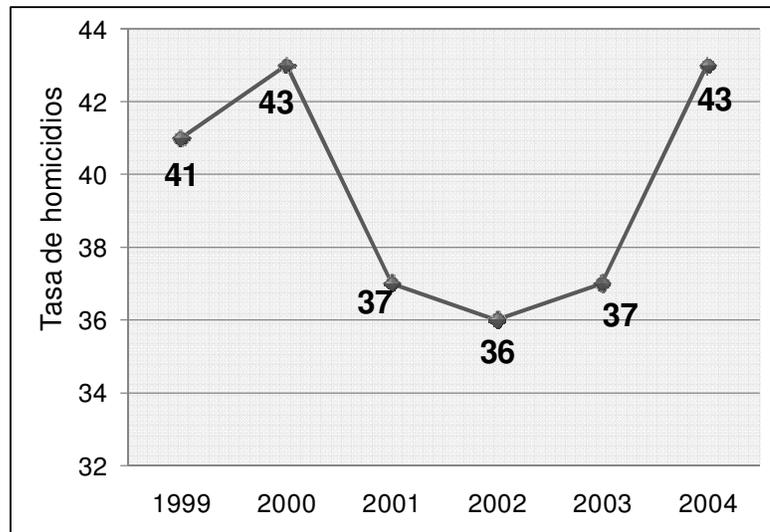
**Fuente:** United Nations Office on Drug and Crime (UNODC). Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada. New York: United Nations Publications, 2007.

Esta tendencia incremental de los homicidios registrados en Guatemala, se puede interpretar mejor si analizamos la gráfica 2, que toma como referencia los datos provistos por la ONUDD, entre 1992 y 2006. En ella se observa que, entre 1992 y 1996, la tendencia de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes era fluctuante debido al conflicto civil que se vivía en el país. Entre 1997 y 1999, se reportó una considerable disminución de la tasa de homicidios al pasar de 37 delitos por cada cien mil habitantes, a 24 homicidios por cada cien mil. Empero, durante el periodo comprendido, entre 2000 y 2006, los homicidios en Guatemala registraron una tendencia constante al alza reportando, a partir de 2004, una tasa de homicidios más elevada que la del periodo de insurgencia -38 homicidios por cada cien mil habitantes-. Si bien es cierto que los procesos de democratización iniciados en la región mesoamericana a inicios de los noventa incidieron en la disminución de los niveles de represión estatal “los niveles de violencia armada son muy superiores a los del periodo autoritario.”<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Benítez Manaut, Raúl y Arturo Sotomayor, *“El dilema mesoamericano: entre la seguridad externa y la vulnerabilidad interna”* en Ricardo Lagos (Comp.) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Ed. Edhesa y Fundación Grupo Mayan, 2008, p. 394.

**Gráfica 3. Homicidios por cada 100 mil habitantes en El Salvador**



Fuente: United Nations Office on Drug and Crime (UNODC). Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada. New York: United Nations Publications, 2007.

Por lo que toca a El Salvador, de acuerdo con el cuadro 9 que recoge los datos del OCAVI, se observó una tendencia al alza del delito de homicidios. En 1999, se reportó una tasa de 36.2 homicidios por cada cien mil habitantes, en tanto que para 2006, la tasa se colocó en 55.3 homicidios por cada cien mil. Este incremento en la incidencia delictiva de homicidios representa una variación de 52.8 por ciento durante el periodo 1999-2006.

Sin embargo, si retomamos los datos de la ONUDD, se observa una tendencia totalmente distinta en la tasa de homicidios de El Salvador. En la gráfica 3, se aprecia que, entre 2000 y 2002, existió una tendencia a la baja en el delito de homicidios, al pasar de 43 homicidios por cada cien mil habitantes, a una tasa de 36 homicidios por cada cien mil. Y en concordancia con la información provista por el OCAVI –ver cuadro 9- se observa que, entre 2003 y 2004, se inició una tendencia al alza para el delito de homicidios.

### 2.3.2.1. Delitos cometidos por las pandillas

Una vez que analizamos los contextos de violencia expresados en función de la comisión de homicidios, nos interesó saber qué cantidad de éstos fueron perpetrados por las maras y, paralelamente, dar a conocer el mapa delictivo observado en Guatemala, México-Chiapas y El Salvador –en el caso de Honduras no se dispuso de información-. Una primera respuesta se encontró en el reporte titulado “Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada” elaborado por la ONUDD en 2007, en donde se apreció que existe poca evidencia para decir que los pandilleros son los principales victimarios de los homicidios cometidos en los países centroamericanos.

Al analizar las estadísticas en detalle se encontró que para 2005 en Guatemala, del total de delitos cometidos por las pandillas sólo el 1.4% correspondió a homicidios. Aunado a lo anterior, un estudio policíaco realizado en dicho país indica que de los 427 asesinatos registrados en enero de 2006 sólo 58 –es decir 14%-, podían ser atribuidos a la actividad de las pandillas. De ese porcentaje, el 68.9% fueron cometidos en áreas urbanas y el restante 31.1% fueron ejecutados en zonas rurales. De acuerdo con las estadísticas publicadas por la Policía Nacional Civil, el mapa delictivo de las pandillas guatemaltecas se vincula con el consumo o portación de drogas, las riñas y el robo común –ver cuadro 10-.

**Cuadro 10. Guatemala: Delitos cometidos por las maras en 2005.**

<b>Tipos delictivos</b>	<b>Total de delitos</b>	<b>(%) Porcentaje</b>
<b>Homicidios</b>	<b>25</b>	<b>1.4%</b>
Lesiones	44	2.4%
Disparos	0	0.0%
<b>Robo</b>	<b>364</b>	<b>20.1%</b>
Portación de arma de fuego	146	8.1%
Portación de arma blanda	117	6.5%
<b>Riña</b>	<b>243</b>	<b>13.4%</b>
<b>Drogas</b>	<b>435</b>	<b>24.0%</b>
Agresión	167	9.2%
Otros	270	14.9%
Total	<b>1,811</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Policía Nacional Civil de Guatemala.

Al igual que en Guatemala, en Chiapas los delitos cometidos por las maras se asocian a la delincuencia común, y no así a delitos altamente violentos como el homicidio, las lesiones y las violaciones. Empero, como se precisó al inicio de este capítulo, existe un número importante de delitos que no forman parte de la estadística oficial, debido a que en la frontera México-Guatemala, un número importante de las víctimas de las pandillas son los migrantes. Del total de homicidios reportados por la Fiscalía General del Estado de Chiapas en 2005, el 10.2% pudo atribuirse al accionar de las maras. Al analizar las tipologías delictivas asociadas a la actividad pandilleril en Chiapas se observa que el comportamiento criminal de las maras se vincula, mayoritariamente, a la portación de armas y al robo común –ver cuadro 11-.

**Cuadro 11. Chiapas: Delitos cometidos por las maras en 2005.**

<b>Tipos delictivos</b>	<b>Total de delitos</b>	<b>(%) Porcentaje</b>
<b>Portación de armas</b>	<b>122</b>	<b>31.0%</b>
<b>Robo</b>	<b>105</b>	<b>26.6%</b>
<b>Homicidio</b>	<b>40</b>	<b>10.2%</b>
Asociación delictuosa	37	9.4%
Lesiones	36	9.1%
Violación	18	4.6%
Delincuencia organizada	20	5.1%
Daños en propiedad ajena	7	1.8%
Delitos contra la salud	7	1.8%
Violación a la Ley General de Población	2	0.5%
<b>Total</b>	<b>394</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Fiscalía General del Estado de Chiapas.

Según los Juzgados de Menores de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) para el año 2005 en El Salvador los menores de edad fueron procesados, mayoritariamente, por los delitos de robo y hurto en todas sus modalidades -37.5%- y por el delito de agrupación ilícita asociado a las maras -14.7%-. En segundo término se ubican los delitos de homicidios -10.0%-, lesiones -9.2%- y portación de armas -9.0%-. Destaca que el porcentaje de homicidios en El Salvador y Chiapas sea similar, aunque en ambos casos este delito no se ubica entre los de mayor frecuencia –confrontar cuadros 11 y 12-.

Asociados a la delincuencia juvenil salvadoreña se ubican los delitos cometidos por las maras. La Fiscalía General de El Salvador ubica que el 60% de los homicidios

reportados en 2005, es decir 3,781, fueron cometidos por integrantes de las pandillas. No obstante, la evidencia de esta conclusión no es clara. Las investigaciones hechas por el Instituto de Medicina Forense de El Salvador, sólo pueden atribuir el 8% de homicidios por arma de fuego a la actuación de las maras. Contrario a los temores populares, la investigación cualitativa demuestra que las víctimas más comunes de la violencia de las maras son otros pandilleros, por lo que el impacto que estos grupos tienen en los asesinatos que afectan a la población abierta es mínimo. Aunado al supuesto de que la mayoría de los homicidios es atribuible al accionar de las maras, en El Salvador el gobierno de Antonio Saca, a través de la Policía Nacional Civil, manifestó en 2004 que las pandillas “son los responsables [...] de planear o cometer por lo menos el 70% de los actos delictivos que ocurren en el país.”<sup>29</sup>

**Cuadro 12. El Salvador: Delitos cometidos por menores de edad en 2005.**

<b>Tipos delictivos</b>	<b>Total de delitos</b>	<b>(%) Porcentaje</b>
Extorsión	27	1.3%
<b>Lesiones graves</b>	<b>34</b>	<b>1.6%</b>
<b>Lesiones</b>	<b>163</b>	<b>7.6%</b>
Violencia intrafamiliar	1	0.0%
<b>Portación de armas de guerra</b>	<b>39</b>	<b>1.8%</b>
<b>Portación de armas de fuego</b>	<b>154</b>	<b>7.2%</b>
Daños agravados	19	0.9%
Daños	77	3.6%
<b>Asociaciones ilícitas</b>	<b>313</b>	<b>14.7%</b>
Posesión y tenencia-Promoción y fomento	133	6.2%
<b>Robo</b>	<b>110</b>	<b>5.2%</b>
<b>Hurto agravado</b>	<b>166</b>	<b>7.8%</b>
<b>Hurto</b>	<b>212</b>	<b>9.9%</b>
Violación y agresión sexual agravada	26	1.2%
Agresión sexual en menor e incapaz	73	3.4%
Violación en menor e incapaz	37	1.7%
Violación	22	1.0%
<b>Homicidio agravado</b>	<b>158</b>	<b>7.4%</b>
<b>Homicidio simple</b>	<b>56</b>	<b>2.6%</b>
Total	2,131	100.0%

**Fuente:** Corte Suprema de Justicia, Dirección de Planificación Institucional.

<sup>29</sup> Solís, Rivera Luis Guillermo (Coord.), *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*, Madrid, FLACSO, Memoria del Seminario, 16 y 17 de abril de 2007, p. 28.

En Honduras, la organización no gubernamental Casa Alianza, que ha observado los asesinatos de la gente joven desde 1998 observó que, en 2006, solamente el 15% las muertes fueron de personas cuya edad oscilaba, entre los años 18 y 22, podrían atribuirse a la violencia de las maras<sup>30</sup>.

Finalmente, debemos precisar que aunque el enfoque de análisis empleado en la presente investigación favorece la perspectiva institucional y retoma como fuentes de información las estadísticas oficiales, la criminalidad y violencia asociada a las pandillas también puede ser estudiada desde una perspectiva cualitativa. Por lo que en este trabajo, se reconocen como valiosas otras líneas de investigación que reconstruyen el fenómeno de la violencia pandilleril ya sea a través de entrevistas de victimización, por medio de la técnica de seguimiento de casos o inclusive por medio de testimonios de ex pandilleros.

### **2.3.3. Circulación de armas**

Uno de los factores ampliamente vinculado con el incremento de la violencia y delincuencia juvenil es la circulación de armas –legales e ilegales- en los países de referencia. Especial atención merecen El Salvador y Guatemala en donde tras la conclusión de largos periodos de guerra se abrió paso al tránsito indiscriminado de armas, debido sobre todo a que: “el proceso de desarme y eliminación de arsenales resultó inefectivo, lo que produjo un fenómeno de tráfico clandestino de miles de armas que hoy en día alimentan la delincuencia y la criminalidad común, principalmente entre jóvenes.”<sup>31</sup>

De acuerdo con la Red de Acción Internacional de Armas Cortas:

“hay un estimado de 1.6 millones de pistolas en América Central, de las cuales cerca de 500,000 están legalmente registradas. Muchas de estas armas son remanentes de conflictos militares en la región [...] Después de que estos conflictos cesaron, miles de armas militares terminaron en el mercado ilícito en

---

<sup>30</sup> Cfr. UNODC, *Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*, Nueva York, United Nations Publications, 2007, p. 66.

<sup>31</sup> Solís, Rivera Luis Guillermo (Coord.), *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*, Madrid, FLACSO, Memoria del Seminario, 16 y 17 de abril de 2007, p. 33.

esas naciones. De ahí han empezado a fluir a países con menor historial de violencia armada generalizada, como Costa Rica, Honduras y Panamá.”<sup>32</sup>

Al revisar los registros del OCAVI se encontró que en El Salvador, para 2002, se decomisaron 2,542 armas cortas en tanto que, para 2005, se logró la retención de 3,109 armas de este tipo. En Guatemala se reportó una mayor incautación de armas ilegales pues, en 2001, se retuvieron 3,817 armas en tanto que, para 2005, se decomisaron 3,716 pistolas. En Honduras la incautación de armas ilegales por parte del gobierno ha seguido una tendencia al alza al pasar de 990 pistolas decomisadas, en 2001, a 2,732 armas, en 2005. Finalmente, en México de acuerdo con los informes del gobierno federal se han decomisado más de 7 mil armas cortas, entre 2001 y 2005.

Tomando como referencia el estimado de la Red de Acción Internacional de Armas Cortas, Guatemala, concentra el 16.8% de las armas que circulan en América Central, a la vez que en dicho país se concentra el 50.7% de las armas legales que transitan en la región. Como se aprecia en el cuadro 13, en El Salvador, se concentran el 10% de las armas que transitan en Centroamérica y allí mismo se encuentran el 29.9% de las armas con registro de la región. Finalmente, en Honduras, se concentra el 30.2% de las armas que cuentan con un registro legal y es en ese país, en donde se encuentran el 9.9% de las armas en circulación.

**Cuadro 13. Circulación de armas y porcentaje por país con respecto al total de armas en circulación en Centroamérica.**

	El Salvador	Guatemala	Honduras
Armas registradas	149,719	253,514	151,003
Porcentaje con respecto al total de armas registradas en CA (%)	29.9%	50.7%	30.2%
Armas en circulación	160,045	269,228	158,526
Porcentaje con respecto al total de armas en circulación en CA (%)	10.0%	16.8%	9.9%

**Fuente:** De León-Escribano, Rosa, “*Armas pequeñas y livianas en América Central y Panamá. Informe subregional*”, en Hernández Millán, Jairo y Luis Emilio Jiménez (Comp.), *Armas pequeñas y livianas: una amenaza para la seguridad hemisférica*, Costa Rica, FLACSO, p. 263. Consultado el 23 de abril de 2009 en: <http://www.flacso.org/area/images/pdf/04.pdf>

**Nota:** Los porcentajes de armas registradas y de armas ilegales –sólo tomando como referencia las armas incautadas por el gobierno- con respecto al total centroamericano se estimaron con base en los datos de la Red de Acción Internacional de Armas Cortas, es decir, un total de 1.6 millones de armas en la región de las cuales 500 mil están registradas legalmente.

<sup>32</sup> Consultado en: [http://www.iansa.org/regions/camerica/camerica\\_es.htm](http://www.iansa.org/regions/camerica/camerica_es.htm), 29 de marzo de 2009.

### 2.3.3.1. Homicidios cometidos con arma de fuego

Así como resulta difícil establecer el número de homicidios cometidos por miembros de las pandillas juveniles delictivas o maras, en cada uno de los países estudiados, también es complicado establecer cuántos de los miembros de estos grupos delictivos poseen un arma con la que llevan a cabo algún asesinato. Aún reconociendo estas limitantes, interesó realizar un análisis de los homicidios cometidos con arma de fuego en El Salvador, Guatemala y Honduras, entre 2001 y 2005.

**Cuadro 14. Homicidios cometidos con arma de fuego.**

Año/País	Guatemala	El Salvador	Honduras
2001	2,419	ND	1,831
2002	2,744	ND	2,187
2003	4,237	3,162	4,861
2004	4,507	2,672	3,556
2005	4,284	2,994	2,155

**Fuente:** De León-Escribano, Rosa, "Armas pequeñas y livianas en América Central y Panamá. Informe subregional", en Hernández Millán, Jairo y Luis Emilio Jiménez (Comp.), *Armas pequeñas y livianas: una amenaza para la seguridad hemisférica*, Costa Rica, FLACSO, p. 263. Consultado el 23 de abril de 2009 en: <http://www.flacso.org/area/images/pdf/04.pdf>

Los datos sistematizados en el cuadro 14, pierden relevancia si no son contrastados con el total de homicidios en cada uno de los países de referencia. Por ello, tomando como referencia el total de homicidios registrado por la ONUDD, se establecieron los porcentajes de homicidios cometidos con arma de fuego con respecto al total de homicidios cometidos en cada país.

En el cuadro 15, se observó que en El Salvador, Guatemala y Honduras más del 75% de los homicidios son perpetrados con arma de fuego. Al revisar a detalle los porcentajes para cada país se encontró que, para 2004 en El Salvador, el 92% de los homicidios se llevó con arma de fuego. Para 2005, en Honduras, el 89.2% de los homicidios reportados fueron perpetrados con un arma de fuego. Finalmente, el caso de Guatemala llama especialmente la atención ya que, entre 2003 y 2004, más de 95% de los homicidios fueron cometidos con un arma de fuego –sin embargo, en el cuadro 8 se corrobora que estos porcentajes son inconsistentes-.

**Cuadro 15. Porcentaje de homicidios cometidos con arma de fuego, con respecto al total de homicidios cometidos en el país.**

Año/País	Guatemala	El Salvador	Honduras
2003	97.4%	NA	NA
2004	95.5%	92.0%	NA
2005	76.7%	NA	89.2%

**Fuente:** Elaboración propia.

**NOTA:** Los porcentajes se calcularon tomando como referencia los datos del cuadro 9 y con base las estadísticas de homicidios de la *United Nations Office on Drug and Crime* (UNODC).

En el cuadro 16, se retoman los datos de la Policía Nacional Civil de Guatemala, en donde se clasifican los homicidios ejecutados en dicho país, por el tipo de instrumento con el que se llevaron a cabo, entre 2000 y 2004. Al revisar esta información se observó que existen diferencias importantes entre los datos de la ONUDD –ver cuadro 15- y de la Policía Nacional Civil –ver cuadro 16-. De la primera, se desprende que más de 95% de los homicidios en Guatemala fueron ejecutados con arma de fuego, en tanto que en la segunda, se estima que más del 60% de los homicidios reportados en Guatemala se cometen bajo dicha modalidad.

**Cuadro 16. Homicidios por tipo de arma con el que se cometieron, Guatemala.**

Año/Tipo	Armas de fuego	% total de homicidios	Armas punzo cortantes	% total de homicidios	Armas blandas	% total de homicidios	Otras	% total de homicidios
2000	2,109	72%	555	19%	165	6%	75	3%
2001	2,419	65%	547	15%	174	5%	90	2%
2002	2,744	73%	559	15%	233	6%	95	3%
2003	3,453	79%	523	12%	164	4%	97	2%
2004	3,643	77%	526	11%	227	5%	111	2%

**Fuente:** Policía Nacional Civil de Guatemala.

Derivado de la misma matriz de datos se encontró que, en Guatemala, entre 2000 y 2004, más del 10% de los homicidios fueron perpetrados con armas punzo cortantes y más del 4% fueron llevados a cabo con un arma blanda.

#### 2.3.4. Tránsito y consumo de drogas

Por lo que toca al tránsito de drogas en la región se encontró que, entre 1998 y 2004, México y Guatemala se potenciaron como uno de los principales corredores de tránsito de cocaína. Los mayores decomisos reportados en ambos países datan de 1999, cuando en México se incautaron 34.6 toneladas de cocaína y en Guatemala se confiscaron 9.9 toneladas de dicha droga –ver cuadro 17-.

Respecto al mercado ilegal de la marihuana, se apreció que en Guatemala el mayor decomiso de esta droga se llevó a cabo, en 2002, cuando fueron retenidas por el gobierno alrededor de 2.4 toneladas de marihuana. En México, entre 1998 y 2004, se decomisaron aproximadamente 12.5 toneladas de cannabis –como se indica en el cuadro 17-.

En Honduras la circulación de cocaína prevalece en el mercado, por encima de la marihuana. Entre 1998 y 2004, el gobierno hondureño pudo confiscar 7.1 toneladas de marihuana y 11.6 toneladas de cocaína. Paralelamente, los registros de la ONUDD apuntan a que “los decomisos indican que crack de cocaína es transportado a Honduras desde El Salvador.”<sup>33</sup>

El Salvador, constituye un escenario distinto a los anteriores ya que no se cuenta con evidencia para decir que se coloque como uno de los países que integran el corredor centroamericano de tráfico de drogas. De 1998 a 2004, las autoridades lograron incautar en ese país 2.4 toneladas de marihuana y 5.6 toneladas de cocaína. Por tanto, no existe punto de comparación con la dinámica registrada en México y Guatemala. “En 2005 los salvadoreños dijeron que el 75% de su cannabis provenía de Guatemala, 15% de Honduras y 10% fue producido domésticamente.”<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> UNODC, *Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*, Nueva York, United Nations Publications, 2007, p. 53.

<sup>34</sup> *Ibid* p. 55.

**Cuadro 17. Decomiso de droga (kilogramos): marihuana y cocaína, 1998-2004.**

Año	El Salvador		Guatemala		Honduras		México	
	Marihuana (kg)	Cocaína (kg)						
1998	291	42	422	3,951	1,293	1,804	1,062,000	22,600
1999	604	28	1,795	<b>9,959</b>	1,583	709	1,472,000	<b>34,600</b>
2000	398	423	345	1,420	1,112	1,215	2,050,000	23,200
2001	464	464	1,286	6,618	1,231	396	1,838,000	30,000
2002	639	2,036	2,388	5,727	416	149	1,633,000	12,600
2003	ND	2,695	664	9,194	1,473	4,000	2,248,000	21,100
2004	ND	ND	ND	4,480	ND	3,336	2,213,000	26,800

**Fuente:** Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI).

De acuerdo con el informe de la ONUDD titulado “Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada”, que fuera publicado en 2007, el impacto del tráfico de drogas en Centroamérica no ha sido equitativo. Durante los últimos años, ha habido grandes cambios en las rutas que la cocaína lleva para alcanzar sus mercados de destino, menos cocaína se destina a los Estados Unidos y más hacia Europa. Del flujo hacia los Estados Unidos, menos se está traficando por el Caribe y más por Centroamérica.<sup>35</sup>

Con base en la evidencia procesada por la ONUDD, los patrones de tráfico de drogas se han modificado debido al reforzamiento del cumplimiento de las leyes en los países centroamericanos. También es posible que esta tendencia, a largo plazo, apunte a la dominación de México de los mercados de cocaína de los Estados Unidos.<sup>36</sup>

A pesar de que existe una tendencia que potencia al corredor centroamericano de la droga –sobre todo de cocaína- por encima del caribeño, de acuerdo con la evidencia presentada por la ONUDD, no existe en Centroamérica un mercado de consumo significativo.

Lo anterior se ejemplifica tomando como referencia el caso salvadoreño –que además se coloca como el país con mayor concentración de maras-, pues un informe de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) mostró que, para 2003, entre las poblaciones estudiantiles, el consumo anual de cocaína era de 0.7% y el consumo de crack era de sólo 0.5%.

<sup>35</sup> Cfr. UNODC, *Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*, Nueva York, United Nations Publications, 2007, p. 50.

<sup>36</sup> *Ibid* p. 51.

Paralelamente, un estudio de consumo de drogas aplicado entre la población reclusa en los centros penitenciarios de El Salvador, encontró que el consumo anual de cocaína y crack es menor a 4.5%. Asimismo, una investigación del consumo de drogas nacional, en el 2006, aplicada en áreas urbanas, encontró que el consumo nacional del crack y cocaína es menor al 0.5%.<sup>37</sup>

Como se había referido en líneas anteriores, este tipo de evidencia muestra que a pesar de que algunos de los países centroamericanos se han consolidado como corredores de droga, el consumo no se favoreció entre la población.

“A pesar de que la mayoría de los países de la región tienen algo de producción doméstica y algunos son exportadores, los niveles de consumo de cannabis, según es determinado por los estudios, son marcadamente bajos. En América Central, Guatemala encabeza en la participación de la población que consume cannabis cada año -9% en 2003-, pero esto es aún menor que los niveles encontrados en países como los Estados Unidos -13% en 2004-, España -11% en 2003-, o Inglaterra y Gales -11% en 2003 y 2004-.”<sup>38</sup>

Al analizar el impacto que las dinámicas de tránsito y consumo de drogas tienen al interior de las pandillas juveniles delictivas, el referido informe de la ONUDD demostró que los miembros de las pandillas juveniles delictivas o maras, utilizan las drogas en una tasa mucho más alta que la población en general y de ello se puede inferir que mucho de lo que trafican, es para consumo propio.

A pesar del argumento anterior, tampoco deben sobrestimarse los niveles de consumo de droga de los pandilleros. Un estudio realizado en El Salvador durante el año 2000, encontró que el 43% de un total de 938 miembros de las maras entrevistados, dijeron que utilizaron crack con frecuencia o constantemente. Si este dato representara la realidad de la población nacional de mareros en El Salvador, casi la mitad de los adictos a la cocaína en el país podrían ser miembros de dichas pandillas. Cabe destacar que los estudios forenses de los cadáveres de los miembros matados de las pandillas, han encontrado altos niveles de cocaína en su flujo sanguíneo.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Ibid p. 54.

<sup>38</sup> UNODC, *Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*, Nueva York, United Nations Publications, 2007, p. 56.

<sup>39</sup> Ibid p. 68.

Es común encontrarse con argumentos que vinculen a las pandillas juveniles delictivas o maras con el tráfico de drogas y el consumo de las mismas. “De hecho, la policía de El Salvador asegura que las dos principales fuentes de ingreso de las maras son extorsión y tráfico de drogas.”<sup>40</sup>

Sin embargo, hay poca evidencia que permita sustentar ese dicho. Al retomar la experiencia centroamericana, se puede apuntar hacia algunos argumentos que invalidan los condicionamientos referidos en el párrafo anterior:

1. Gran parte de los indicadores sugieren que, el mercado de consumo de drogas en la región centroamericana es relativamente bajo. Por tanto, genera recursos insuficientes como para ser considerados como una importante fuente de ingreso para las pandillas juveniles delictivas o maras.
2. La principal vía para el tráfico de cocaína es marítimo. Si consideramos que el componente de transnacionalidad atribuido al accionar de las maras es limitado, y que más bien los miembros de las pandillas concentran su actividad delictiva al interior del país, existe poca evidencia para decir que estos grupos se han apoderado del mercado de tráfico de cocaína en Centroamérica.
3. Finalmente, los países centroamericanos por sí mismos no cuentan con importantes redes de tráfico en el mercado de los Estados Unidos, por lo que es mucho más factible que la droga llegue al país norteamericano a través de México o del Caribe.<sup>41</sup>

### **2.3.5. Construcción de (in) seguridades en la percepción ciudadana**

Una vez analizada la dimensión objetiva de la seguridad ciudadana y su vinculación con la violencia imputada a las pandillas, se analiza ahora la dimensión subjetiva en función de la percepción ciudadana de la violencia y delincuencia juvenil. Para ello, se tomaron como fuentes de información, en primer lugar, las encuestas de opinión de Latinobarómetro, publicadas en 2005 y 2008. En el caso de Guatemala, adicionalmente

---

<sup>40</sup> Ibid p. 67.

<sup>41</sup> Cfr. UNODC, *Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*, Nueva York, United Nations Publications, 2007, p. 67.

se consultaron las encuestas del Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia aplicadas por PNUD Guatemala, en diciembre de 2007.

### 2.3.5.1. ¿Cuál es el problema más importante para el país?

Con respecto a cuál es el problema más importante que se vive en sus países, para 2005, los salvadoreños y los hondureños consideraron como el problema más significativo la falta de empleo –con el 29% y el 42% de las opiniones, respectivamente–, en segundo lugar de importancia, ubicaron el problema de la criminalidad con el 26% y el 23% de las respuestas, respectivamente.

**Cuadro 18. Problema más importante del país, 2005.**

País	Latinobarómetro 2005	
	Porcentaje de respuestas: inseguridad/crimen	Porcentaje de respuestas: Desempleo
El Salvador	26%	<b>29%</b>
Guatemala	<b>39%</b>	15%
Honduras	23%	<b>42%</b>
México	ND	ND

**Fuente:** Latinobarómetro 2005 y 2008.

En oposición a las percepciones anteriores, se encontró que en Guatemala las personas colocan el problema de la inseguridad y del crimen en un mayor nivel de importancia que el desempleo, con el 39% y 15% de las opiniones recopiladas, respectivamente. Si bien es cierto que: “la amenaza que representan estos grupos criminales suele ser exagerada por los medios de comunicación [...] las maras son un serio problema para la seguridad pública de El Salvador, Honduras y Guatemala.”<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Benítez Manaut, Raúl y Arturo Sotomayor, “El dilema mesoamericano: entre la seguridad externa y la vulnerabilidad interna” en Ricardo Lagos (Comp.) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Ed. Edhasa y Fundación Grupo Mayan, 2008, p. 400.

### 2.3.5.2. Actuación gubernamental en respuesta al problema de la (in) seguridad en el país

En 2008, al preguntarle a la población si podían confiar en que la gente que conduce el país haría las cosas correctamente, el porcentaje de respuestas en que los entrevistados refirieron que estaban, muy de acuerdo y de acuerdo, fue variado en los cuatro países de referencia.

En El Salvador, se registró un nivel de aceptación alto con el 59% de las respuestas favorables, seguido de Guatemala y México, con 36% de respuestas a favor de la actuación de sus gobernantes y, finalmente, los gobernantes hondureños obtuvieron el 29% de opiniones positivas.

**Cuadro 19. Confianza en la conducción del país, 2008.**

¿En general se puede confiar en que la gente que conduce el país hará las cosas correctamente?	
Porcentaje de respuestas: MUY DE ACUERDO Y DE ACUERDO	Porcentaje
El Salvador	<b>59%</b>
Guatemala	36%
Honduras	28%
México	36%

Fuente: Latinobarómetro 2008.

Más específicamente, al preguntarles a las personas si consideran que la forma de actuar del Presidente con respecto a la (in) seguridad ha sido, muy buena y buena, se apreció que en México el 44% de los entrevistados calificaron la actuación de Felipe Calderón Hinojosa como positiva, en función de cómo ha manejado el problema delincriminal en el país. En El Salvador el 31% de las personas estuvieron de acuerdo con la actuación del ex mandatario Antonio Saca.

**Cuadro 20. ¿La forma de actuar del presidente con respecto a la seguridad ha sido...? 2008.**

País	Porcentaje de respuestas: Muy buena y buena
El Salvador	31%
Guatemala	9%
Honduras	8%
México	<b>44%</b>

Fuente: Latinobarómetro 2008.

Finalmente, en Guatemala y Honduras, se registraron los niveles de aceptación más bajos con el 9% y 8% de las opiniones a favor de los gobernantes, respectivamente –ver cuadro 20-.

### 2.3.5.3. Percepción con respecto a la criminalidad de las pandillas juveniles delictivas

Es importante retomar la percepción de las personas en relación a las pandillas juveniles y su accionar delictivo, ya que esto nos permitirá establecer si existe una vinculación entre la dimensión objetiva y subjetiva atribuidas a la violencia y delincuencia juvenil.

Para hacer un primer acercamiento al contexto de violencia que se vive en cada uno de los países estudiados, se retomó la percepción de las personas con respecto a si para ellos el país en donde viven, es pacífico o violento. En una escala del 1 al 10, en donde 1 es muy pacífico y 10 es muy violento, los salvadoreños ubicaron a su país como violento con una calificación de 6.4. Paralelamente, los entrevistados de México y Honduras tuvieron opiniones idénticas, al caracterizar a su país como violento con una calificación de 6.2. Finalmente, de acuerdo a la percepción de sus habitantes Guatemala se coloca como el país más violento con una calificación de 7.0 –ver cuadro 21-.

**Cuadro 21. ¿El país es pacífico o violento? 2008.**

¿En una escala del 1 al 10 donde 1 es muy pacífico y 10 es muy violento, dónde ubica usted a su país?	
País	Calificación
El Salvador	6.4
Guatemala	<b>7.0</b>
Honduras	6.2
México	6.2

**Fuente:** Latinobarómetro 2008.

Ahora bien, al cuestionar a la población sobre la frecuencia con que se producían hechos conflictivos en los lugares en donde viven encontramos que, en El Salvador y Guatemala, muy frecuente y frecuentemente, se suscitan peleas entre pandillas y grupos juveniles con el 26% y el 31% de las menciones, respectivamente. Lo cual

indica que este tipo de conductas prevalecen por encima de las peleas entre vecinos y la violencia entre las familias –ver cuadro 22-.

Por otro lado, en Honduras y México, se observó que los conflictos entre vecinos son más recurrentes que los abusos de violencia familiar, con el 26% y el 29% de las menciones, respectivamente. En México, el problema de las pandillas ocupa el segundo lugar entre los problemas que, muy frecuentemente y frecuentemente, aquejan a los pobladores con el 24% de las respuestas y, Honduras, el problema de las pandillas se coloca en el tercer lugar de importancia –con el 21% de las menciones-.

**Cuadro 22. Violencia, riñas y peleas, 2008.**

¿En el vecindario, barrio o lugar donde usted vive con qué frecuencia se producen los siguientes hechos?			
Porcentaje de respuestas: MUY FRECUENTEMENTE Y FRECUENTEMENTE	Peleas entre vecinos	Peleas entre pandillas o grupos	Violencia en las familias
El Salvador	21%	<b>26%</b>	22%
Guatemala	30%	<b>31%</b>	30%
Honduras	25%	21%	<b>26%</b>
México	21%	24%	<b>29%</b>

**Fuente:** Latinobarómetro 2008.

Al retomar los resultados de las encuestas de victimización y percepción de inseguridad en el Municipio de Guatemala, aplicadas en 2007, por el Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia del PNUD-Guatemala, se apreció que las personas han modificado su percepción en relación a quienes son los principales delincuentes en su colonia.

En 2004, el 46% de los hechos delictivos cometidos en Guatemala eran atribuidos al accionar de las pandillas, en tanto que para el primer semestre de 2007, el 24% de las respuestas se inclinó por este grupo delincuencial. Dicho de otra forma, entre 2004 y 2007, la percepción de los guatemaltecos se modificó al atribuir el accionar delictivo en sus colonias a la actuación de ladrones comunes. Para 2004, el 39% de los delitos se vinculaban con el accionar de los ladrones comunes y este porcentaje se incrementó en el primer semestre de 2007, a 59%.

**Cuadro 23. ¿Quiénes son los principales delincuentes en su colonia?**

Respuesta/Año	2004	1er. Semestre 2005	2do. Semestre 2005	1er. Semestre 2006	2do. Semestre 2006	1er. Semestre 2007
Ladrones comunes	39%	43%	44%	50%	52%	59%
Maras	<b>46%</b>	<b>41%</b>	<b>42%</b>	<b>31%</b>	<b>31%</b>	<b>24%</b>
Narcotraficantes	9%	11%	9%	10%	10%	10%
Otros	6%	5%	4%	7%	7%	7%

**Fuente:** PNUD, *Encuestas de victimización y percepción de inseguridad en el Municipio de Guatemala*, Guatemala, Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia, 2007.

Bajo esta misma línea, cuando se cuestionó a los guatemaltecos acerca de si en su colonia había presencia de las maras, en 2004, el 40% dijo que sí en tanto que, para el segundo semestre de 2006, este porcentaje se redujo a 26%. Al preguntarles si estas maras cometían delitos en su colonia, en 2004, el 71% dijo que sí y el 69% de los entrevistados en el segundo semestre de 2006, comentó que estas maras delinquían en su colonia.

**Cuadro 24. ¿Hay maras en su colonia?  
De ser así, ¿estas maras cometen delitos en su colonia?**

Pregunta/Respuesta	2004	2do. Semestre 2005	1er. Semestre 2006	2do. Semestre 2006
¿Hay maras en su colonia?	40%	35%	31%	26%
De ser así ¿estas maras cometen delitos en su colonia?	71%	67%	67%	69%

**Fuente:** PNUD, *Encuestas de victimización y percepción de inseguridad en el Municipio de Guatemala*, Guatemala, Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia, 2007.

Los argumentos anteriores demuestran que existe una contradicción en la percepción de los ciudadanos entrevistados, en Guatemala, pues a pesar de que cada vez son menos las personas que piensan que existe presencia de las maras en su colonia, se les sigue atribuyendo el accionar delictivo como grupo.

#### **2.3.5.4. Victimización y confianza en las instituciones de seguridad pública**

En esta última sección nos interesó indagar los niveles de victimización de los entrevistados y paralelamente, medir la opinión de los ciudadanos en relación a los miembros de las instituciones de seguridad pública.

En el cuadro 25, se puede ver que para 2008, tanto en El Salvador como en Honduras, el 36% fue víctima de algún delito. Asimismo en Guatemala, se reportó que el 31% de los entrevistados había sido víctima de algún delito, durante el año de referencia. Especial atención merece el porcentaje de victimización registrado en México ya que, en 2008, el 42% de los encuestados había sido sujeto de la delincuencia.

**Cuadro 25. ¿Ha sido víctima de un delito?, 2008.**

País	Porcentaje de respuestas: Sí
El Salvador	36%
Guatemala	31%
Honduras	36%
México	<b>42%</b>

**Fuente:** Latinobarómetro 2008.

En 2008, cuando Latinobarómetro cuestionó a las personas acerca de si tenían confianza o no en la policía de su país, el 35% de los salvadoreños, el 26% de los hondureños, el 25% de los guatemaltecos y el 22% de los mexicanos, respondieron afirmativamente. Lo anterior denota que a mayor criminalidad menor es la confianza en las policías.

**Cuadro 26. ¿Usted tiene confianza en la policía?, 2008.**

País	Porcentaje de respuestas: Sí
El Salvador	<b>35%</b>
Guatemala	25%
Honduras	26%
México	22%

**Fuente:** Latinobarómetro 2008.

La estigmatización de los sectores juveniles marginales, por parte de los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, hizo eco en la percepción de los entrevistados por Latinobarómetro. Para 2008, el 65% de las personas dijo que la policía es más propensa a detener a un joven que a un adulto y esa misma afirmación fue respaldada con el 64% de las respuestas en Honduras, el 63% en México y el 53%, en Guatemala.

**Cuadro 27. ¿La policía es más propensa a detener a un joven que a un adulto? 2008.**

País	Porcentaje de respuestas: Muy de acuerdo y de acuerdo
El Salvador	65%
Guatemala	53%
Honduras	64%
México	63%

**Fuente:** Latinobarómetro 2008.

En suma, la valoración realizada en las páginas anteriores se planteó como único objetivo contribuir a clarificar el escenario de (in) seguridad pública que se presenta como marco de la actuación de las pandillas juveniles delictivas en los países estudiados. El diseño de las políticas públicas debería prestar mayor atención a este tipo de análisis, pues ofrece una visión comparada de los principales índices delictivos y de los factores asociados a la constitución de escenarios violentos, así como de la percepción ciudadana, que permitiría a los tomadores de decisiones optar por alternativas más eficientes.

## **2.4. Conclusiones**

En el segundo capítulo, presentado como parte del desarrollo de la presente investigación, se llevó a cabo una revisión de las principales concepciones de política pública, a fin de establecer herramientas conceptuales que permitieran analizar el accionar gubernamental en respuesta a la problemática de las pandillas juveniles delictivas, desde una perspectiva integral. Retomando las aportaciones teóricas de Harold Lasswell, Yves Mény y Jean-Claude Thoenig, se caracterizó el modelo de análisis de políticas públicas que sirvió como instrumento metodológico para evaluar la eficiencia y efectividad de las políticas de prevención a la violencia juvenil, ejecutadas en El Salvador, Guatemala, Honduras y la porción chiapaneca del territorio mexicano.

Luego de realizar una revisión bibliográfica exhaustiva, se valoró que para los fines metodológicos de la presente investigación, las fases del ciclo de políticas públicas a estudiar serían las de diseño e implementación. Se realizó un recorrido teórico en el campo de estudio de la Ciencia Política, con el fin de definir los componentes de políticas públicas que serían sujeto de análisis. Como resultado de lo anterior se estableció que, en este segundo capítulo, se analizarían los objetivos y

definiciones del problema que forman parte de la estrategia de gobierno para frenar el accionar de las maras.

Con el propósito de no acotar el presente estudio a una visión funcionalista del problema de las maras, a lo largo de este apartado nos dimos a la tarea de revisar las especificidades de los regímenes políticos que enmarcaron la elaboración y ejecución de las políticas públicas de atención a las pandillas. Se encontró que en El Salvador y Honduras el reconocimiento institucional del fenómeno pandilleril, se dio de la mano de una campaña mediática encaminada a la estigmatización indiscriminada hacia los jóvenes marginados, cometieran delitos o no. Asimismo, al estudiar los casos de México y Guatemala se observó que, a pesar de que en el discurso político, los respectivos gobiernos asumieron el problema de las pandillas juveniles delictivas desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos y de promoción a la cooperación internacional, en los hechos, la respuesta institucional, en ambos países, se volcó a la represión y contención.

Al considerar la integralidad del concepto de “seguridad ciudadana” y, con el objetivo de mostrar una visión de la violencia y delincuencia que fuera más allá de la perspectiva instrumental del gobierno, se realizó una revisión del contexto criminal en cada uno de los países estudiados, bajo dos dimensiones: la objetiva y la subjetiva. Todo ello, con la finalidad de identificar si los gobiernos involucrados diagnostican y atienden el problema de las maras desde una perspectiva integral o, si las políticas públicas ejecutadas atienden simplemente al temor social (exacerbado por el propio Estado) y los intereses políticos de quienes las diseñan.

Luego de precisar el escenario problemático y confuso que para el investigador plantea la recopilación y análisis temporal de las estadísticas delictivas, en cada uno de los países estudiados, y tras reconocer que los registros oficiales sólo dan cuenta de una parte de la realidad, nos dimos a la tarea de sistematizar los datos disponibles para establecer las particularidades del contexto criminal en: El Salvador, Guatemala, Honduras y México-Chiapas.

En esta dimensión de estudio objetiva, encontramos que el incremento del número de homicidios reportados, entre 1999 y 2006, tanto en El Salvador como en Guatemala, se tornó crítico a partir del año 2000. Tomando como referencia el mismo periodo, se identificó una tendencia a la baja en la tasa delictiva de homicidios de

México y Honduras, aunque en este último, se visualizaron algunas alzas entre 2001 y 2002. Es claro que en los países centroamericanos, aquí estudiados, la circulación de armas legales e ilegales, ocupa un lugar importante para entender las dinámicas de violencia de la región. Algunos datos interesantes que se pudieron procesar, indican que del total de armas en tránsito en la región centroamericana, el 16.8% se concentra en Guatemala, el 10.0% en El Salvador y el 9.9% en Honduras. Aunque dicho indicador no guarda una correspondencia exacta, con la distribución de la tasa de homicidios.

Al analizar el mapa de delitos violentos (homicidio, robo, lesiones, portación de armas de fuego, violaciones y delitos contra la salud), se encontró que no existe evidencia proveniente de fuentes oficiales, para decir que en Guatemala y Chiapas el accionar de las maras se asocia, mayoritariamente, a dichas tipologías delictivas. En contraparte, se observó que la delincuencia ejercida por las pandillas en ambos países, se vincula a la delincuencia común. Sin embargo, hay que recordar que aunque se sabe que la frontera entre los dos países es “naturalmente” conflictiva, por ser territorio de tránsito de emigrantes de Centro y Sudamérica, no existen registros que den cuenta de la violencia ejercida por las maras en contra de los migrantes.

Paralelamente, al analizar la dinámica delictiva asociada a las maras en El Salvador, se identificó que los crímenes de portación de armas y robo se colocan como las dos principales fuentes de violencia para las maras salvadoreñas. Con respecto al delito de homicidios, la evidencia oficial no es clara, ya que aún cuando la Fiscalía General de El Salvador asumió que, para 2005, el 60% de los homicidios reportados en el país eran atribuibles a las maras, el Instituto de Medicina Forense de ese país, declaró que sólo el 8% del total de asesinatos cometidos podía ser adjudicado al accionar de las pandillas.

Con respecto al caso hondureño, a pesar de que no se tuvo acceso a las estadísticas criminales oficiales, se pudo recabar evidencia de organizaciones no gubernamentales que apunta a que entre 1998 y 2006, tan sólo el 15% de los homicidios estuvo a cargo de las pandillas juveniles delictivas.

De igual forma, con base en los datos recabados para esta investigación en relación al tránsito y consumo de drogas en los países estudiados se encontró que, contrario a muchos argumentos, existe poca evidencia oficial que permita posicionar el tráfico de estupefacientes, en particular de cocaína, como la principal fuente de

ingresos de las maras. Además de que se identificó que el porcentaje de consumo de drogas en Centroamérica es relativamente bajo, la transnacionalidad delincriminal atribuida a las maras es limitada. Por tanto, y con base en los documentos revisados podemos concluir que sus ingresos provienen, mayoritariamente, de las extorsiones y robos cometidos al interior de sus países de origen.

Finalmente, al retomar la dimensión subjetiva del fenómeno, es decir la percepción de la población en relación al accionar de las pandillas juveniles delictivas, se pudo establecer que el problema de la (in) seguridad pública es igual de importante que el desempleo en cada uno de los países estudiados. Mientras que en Guatemala y El Salvador, la población ubica como principal hecho de violencia en su colonia las riñas entre pandillas, los hondureños y los mexicanos no ubican a las pandillas como el principal problema de violencia de su vida cotidiana.

# **CAPÍTULO 3. COMPARATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADAS EN EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS Y MÉXICO-CHIAPAS ANTE LA PROBLEMÁTICA DE LAS PANDILLAS JUVENILES DELICTIVAS**

## **3.1. Fase de formulación de las políticas públicas**

Apegándose al modelo de la teoría de políticas públicas, las autoridades de los países estudiados deberían de haber sometido la problemática de las pandillas juveniles delictivas a una evaluación de diagnóstico que diera cuenta, entre otras cosas, de la organicidad de estos grupos. Tal diagnóstico gubernamental, habría servido como referencia para la formulación de las acciones de gobierno. No obstante, existe la tendencia a realizar diagnósticos situacionales en una fase posterior a la implementación de las políticas públicas, ya como parte de un proceso de evaluación de una política en ejecución.

En el cuadro 28, se observa parte del diagnóstico realizado por la organización estadounidense *Know Gangs*, que ha seguido el proceso de sociabilización de las pandillas desde 1997. Los informes de esta organización, indican que los miembros de las maras pueden ser tipificados, con base en su nivel de filiación a las pandillas, en imitadores, aprendices, miembros regulares y miembros permanentes.

**Cuadro 28. Clasificación de los miembros de las pandillas juveniles delictivas.**

<b>Tipo de filiación</b>	<b>Características</b>
<b>Imitadores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generalmente tienen entre 8 y 13 años de edad.</li> <li>- Utilizan la vestimenta característica de la pandilla.</li> <li>- Adquieren el conocimiento sobre las pandillas de un padre, de un hermano, de un amigo o de los medios de comunicación.</li> <li>- Comprenden poco sobre el significado de la pandilla y de sus actividades.</li> <li>- Actúan, hablan y caminan como los miembros de las pandillas actuales.</li> <li>- Demandan ser miembros de las pandillas.</li> <li>- Aunque no participan en las actividades de las pandillas, pero pueden estar implicados en actos de menor importancia como delincuentes juveniles.</li> <li>- Utilizan las insignias de la pandilla al cometer actos de vandalismo como el graffiti.</li> <li>- Pueden tener tatuajes de afiliación a las pandillas.</li> <li>- Hablan con el argot de las pandillas, usan la terminología de la pandilla y utilizan el lenguaje de las manos de las pandillas.</li> </ul>
<b>Aprendices</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generalmente tienen de 12 de años en adelante.</li> <li>- En su vestimenta utilizan los colores de la pandilla.</li> <li>- Pasan el tiempo con uno o más de los miembros de su pandilla actual.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tienen algún conocimiento de las actividades de la pandilla.</li> <li>- Creen en la lealtad y unidad de la pandilla, pero dejan de lado esta lealtad cuando está de por medio la preservación de su vida.</li> <li>- Tienen poca probabilidad de participar en actos de violencia pero a menudo colaboran en la ocultación de alguno de los miembros de la pandilla o de armas.</li> <li>- A pesar de que no participan en las actividades de la pandilla se ven envueltos en actos de delincuencia juvenil.</li> <li>- Utilizan las insignias de las pandillas y pueden cometer diversos actos de vandalismo como el graffiti.</li> <li>- Pueden tener tatuajes de afiliación a las pandillas.</li> <li>- Hablan con el argot de las pandillas, usan la terminología de la pandilla y utilizan el lenguaje de las manos de las pandillas.</li> <li>- No tienen un compromiso formal para con la pandilla.</li> <li>- Pueden llevar consigo armas para su protección.</li> </ul>
<b>Miembros regulares</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generalmente tienen entre 14 y 25 años de edad.</li> <li>- Utilizan la vestimenta característica de la pandilla.</li> <li>- La mayor parte de su tiempo la pasan con otros miembros de la pandilla.</li> <li>- Tienen conocimiento de las actividades de la pandilla.</li> <li>- Creen en la lealtad para con la pandilla.</li> <li>- Participan en las actividades de la pandilla al mismo tiempo que atienden sus asuntos relacionados con la escuela o el trabajo.</li> <li>- Utilizan las insignias de las pandillas y pueden cometer diversos actos de vandalismo como el graffiti.</li> <li>- Pueden tener tatuajes de afiliación a las pandillas.</li> <li>- Hablan con el argot de las pandillas, usan la terminología de la pandilla y utilizan el lenguaje de las manos de las pandillas.</li> <li>- Establecen un compromiso formal como miembros de la pandilla y usualmente ingresan a la misma con rituales de iniciación como “el brincado”.</li> <li>- Llevan consigo armas para su protección.</li> </ul>
<b>Miembros permanentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generalmente tienen entre 17 y 25 años de edad.</li> <li>- Utilizan la vestimenta característica de la pandilla.</li> <li>- Pasan la mayor parte del tiempo con los otros miembros de la pandilla.</li> <li>- Tienen conocimiento total de las actividades de la pandilla y brindan liderazgo al grupo. Ellos son el componente más esencial e influyente de la pandilla.</li> <li>- Creen totalmente en la lealtad hacia la pandilla que constituye su identidad y además la pandilla es lo que más valoran en la vida.</li> <li>- Ellos son los que incitan las confrontaciones violentas de la pandilla.</li> <li>- Ocasionalmente se ven envueltos en actos de vandalismo como el graffiti.</li> <li>- Pueden tener tatuajes de afiliación a las pandillas.</li> <li>- Hablan con el argot de las pandillas, usan la terminología de la pandilla y utilizan el lenguaje de las manos de las pandillas.</li> <li>- Ellos son unos veteranos en la vida de pandilla y están comprometidos con el estilo de vida de la pandilla.</li> <li>- Llevan consigo armas para su protección.</li> <li>- Raramente se encuentran empleados y en ocasiones se ven envueltos en la venta de drogas.</li> <li>- Usualmente pasan algún tiempo de su vida en correccionales de menores o en cárcel.</li> <li>- <b>En esta categoría se ubican entre el 5 al 10% de las pandillas.</b></li> </ul>

**Fuente:** Elaboración y traducción propia con información obtenida en la página electrónica <http://www.knowgangs.com> consultado el día 31 de octubre de 2008.

Dicha clasificación permite establecer coincidencias entre el patrón de comportamiento de los pandilleros imitadores y el de los pandilleros aprendices, entre las que destacan:

- a) Los imitadores y los aprendices, tienen una edad menor a la de los miembros regulares y permanentes, y esta oscila entre los 8 y los 12 años.
- b) Tanto imitadores como aprendices comparten el uso de una vestimenta característica –aunque este elemento no es privativo para los otros niveles de filiación-.
- c) En ambos niveles de filiación, a pesar de que los jóvenes no pertenecen “oficialmente” a la pandilla, éstos se ven involucrados en delitos menores.
- d) Imitadores y aprendices, demandan a los miembros permanentes y regulares, convertirse en miembros de las pandillas. Por tanto, utilizan el argot, tatuajes, lenguaje corporal, el grafiti y, demás símbolos de lealtad, hacia las pandillas.
- e) En los dos niveles de filiación, los jóvenes desconocen el verdadero significado y actividades, de las pandillas a las que pretenden afiliarse.

De igual forma, se aprecian semejanzas entre los miembros regulares y los miembros permanentes, siendo estas:

- a) Los miembros regulares y los miembros permanentes, tienen una edad mayor a la de los imitadores y los aprendices. Esta oscila, entre los 14 y los 25 años de edad. No obstante, existen diversos estudios, que señalan que algunos de los miembros de las pandillas permanecen vinculados a estos grupos hasta edades adultas, que van de los 30 y a los 35 años.
- b) Tanto los miembros permanentes como los miembros regulares, pasan la mayor parte del tiempo con los otros integrantes de la pandilla.<sup>1</sup>
- c) En ambos niveles de filiación, la lealtad a la pandilla constituye la identidad de sus miembros
- d) Miembros regulares y miembros permanentes, establecen un compromiso formal con la pandilla desde el momento en que participan en rituales como “el brincado.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Cabe recordar la propuesta teórica de Carlos Mario Perea Restrepo que señala la existencia de un “tiempo paralelo” en que los jóvenes se abandonan a la vida pandilleril, desligándose de las formas institucionales: escuela, familia y trabajo.

<sup>2</sup> Dicho ritual consiste en trece o dieciocho segundos que el novato que quiere entrar con ellos tiene que soportar, sin miedo y con mucho valor, la peor golpiza de su vida, parado y sin caerse.

e) En estos niveles de filiación, los integrantes de las pandillas llevan consigo armas para su protección, y regularmente, se ven envueltos en la comisión de hechos delictivos como forma de vida.

Sobresale que, dentro de la categoría de miembros permanentes, tan sólo se ubican entre el 5 y 10% de las pandillas. Derivado de tal apreciación, podríamos inferir que el tratamiento al fenómeno de las pandillas juveniles –en cada uno de los países estudiados-, tendría un alto contenido preventivo. Lo anterior, debido a que la actividad pandilleril de la mayoría de los miembros de estos grupos no está vinculada con la delincuencia común y mucho menos la organizada.

**Cuadro 29. Nombre de las pandillas identificadas en Guatemala, Honduras, El Salvador y México-Chiapas.**

<b>País</b>	<b>Nombre de las pandillas identificadas en el país</b>
<b>Guatemala</b>	Las Maras Salvatrucha; La 18; Los Cholos; Los Nicas y; Los Batos Locos (1).
<b>Honduras</b>	La Salvatrucha; MS o MS13; La 18; La Mao Mao; Los Batos Locos y Los Rockeros (1).
<b>El Salvador</b>	La Salvatrucha; La 18; Los Mao Mao y; La Máquina (1).
<b>México-Chiapas</b>	Mutaciones de las maras centroamericanas 13 y 18 (o clonación social); y otros grupos de imitadores (2).

(1) Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y El Caribe, *Informe del equipo técnico para el estudio y evaluación sobre las pandillas y/o maras en la región centroamericana*, Panamá, 2003, p.7. Consultado en: [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_411.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_411.pdf) el 8 de octubre de 2009.

(2) Perea Restrepo, Carlos Mario. *Pandillas en México. Informe de investigación*. México, ITAM, Red trasnacional de análisis sobre maras y pandillas, 14 de noviembre de 2006, p. 95.

(3) El concepto de clonación social se retoma de: es Barnes, Nielan, *Resumen ejecutivo. Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y los Estados Unidos*, México, ITAM-CEP, s/f, s/p. Consultado en: [http://interamericanos.itam.mx/maras/docs/Resumen\\_Ejecutivo\\_Espanol.pdf](http://interamericanos.itam.mx/maras/docs/Resumen_Ejecutivo_Espanol.pdf) el 7 de noviembre de 2009.

En el cuadro 29, se observa que los diferentes grupos de pandillas tanto en Centroamérica como en Chiapas se encuentran asociados a las bandas originales nacidas en los noventa, es decir la Mara Salvatrucha 13 y el Barrio 18. Las particularidades de nomenclatura observadas en cada uno de los casos estudiados tienen que ver con la expansión territorial de estos grupos y denotan el nombre del barrio o colonia en donde se reúnen y/o mantienen dominio.

### 3.1.1. El Salvador

A mediados del año 2000, el gobierno de Francisco Flores presentó el Programa Paz Social –ver cuadro 30-, en medio de un despliegue publicitario de gran dimensión. El objetivo del programa, se dijo, sería reducir la violencia en el país a través de una estrategia que integraría el esfuerzo de diversas organizaciones del gobierno, así como de sectores sociales. Asimismo se anunció que dicho programa constaría de dos fases, por un lado, la sensibilización que se cristalizaría por medio de la realización de foros, talleres y jornadas de reflexión. Para complementar lo anterior, se llevaría a cabo una estrategia de largo plazo para prevenir el delito y la violencia juvenil e intrafamiliar, así como implementar estrategias de reinserción de los jóvenes en problemas con la ley.<sup>3</sup>

En su fase inicial, el programa fue auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) –esta primera fase consistió en la ejecución de dos foros de discusión para debatir el contenido de la estrategia-. Luego de tres años, en febrero de 2002, dicho organismo de financiamiento internacional, aprobó un préstamo de 27.9 millones de dólares para la ejecución de la segunda fase del programa, Paz Social. No obstante, dicha prestación no fue aprobada por la Asamblea Legislativa de El Salvador, por lo que el proyecto quedó congelado de forma indefinida. Si bien el proyecto careció de fondos y voluntad política, una iniciativa de esta envergadura, cuyos destinatarios principales son los niños, las niñas y los jóvenes, no debería estar sujeto a un empréstito internacional, sino que los fondos requeridos para su operación, deberían haber sido incluidos como parte del presupuesto general de la nación.<sup>4</sup>

Entre 1994 y 2004, los gobiernos arenistas realizaron inversiones mínimas en programas de prevención de la delincuencia y violencia juvenil. Sobresale que, instituciones gubernamentales dedicadas a la prevención social, como el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), hayan recibido poco apoyo gubernamental para sus proyectos, por lo que éstos terminaron siendo financiados, fundamentalmente, por la cooperación internacional. Queda claro que en El Salvador la apuesta estatal, apunta hacia la represión como forma privilegiada para enfrentar la violencia<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Aguilar, Jeannette, “*La mano dura y las políticas de seguridad*” en *Revista Estudios Centroamericanos*, núm. 667, El Salvador, mayo 2004, p.444.

<sup>4</sup> Cfr. Aguilar, Jeannette, “*La mano dura y las políticas de seguridad*” en *Revista Estudios Centroamericanos*, núm. 667, El Salvador, mayo 2004, p.444-445.

<sup>5</sup> *Ibid* p. 445-446.

En su toma de posesión (1 de junio de 1999), Francisco Flores, lanzó un discurso de compromiso para con los sectores juveniles de El Salvador destacando que, los miembros de tal grupo etario recibirían durante su mandato todo aquello que reclamaban, merecían y anhelaban. Sin embargo, estas declaraciones se contraponen con el accionar de su gobierno al encontrar que, entre 2001 y 2002, el presupuesto destinado a los centros penales ascendió a 16.4 millones de dólares -el gasto destinado a cada reo del país ascendía a alrededor de 1,500 dólares-, en tanto que el programa Paz Social no recibió ningún financiamiento por parte del Estado durante el mismo periodo.<sup>6</sup>

Bajo esta misma línea, los montos destinados por la Cooperación internacional a proyectos enfocados a la prevención de la violencia y la delincuencia en El Salvador entre 2004 y 2009, sumaron más de 18 millones de dólares y destaca que el 60.6% procedan de la Unión Europea –ver cuadro 30-. La presencia de actores internacionales en la atención de un problema interno, confirma el desinterés o la falta de institucionalidad de la respuesta del gobierno salvadoreño.

Lo anterior, pese a que en diferentes países, la experiencia ha demostrado, de manera reiterada, el fracaso de la vía punitiva para reducir la violencia. Los fondos destinados por el gobierno salvadoreño, entre 2000 y 2002, para reprimir la violencia fueron cerca de 432 millones de dólares y dicha inversión no ha tenido resultados positivos, en cuanto a reducir la delincuencia.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Ibid p. 445.

<sup>7</sup> Op cit

**Cuadro 30. Montos invertidos por la Cooperación internacional en proyectos enfocados a la prevención de la violencia y la delincuencia en El Salvador (2004-2009).**

Cooperante/SIGLAS	Número de proyectos financiados	Monto total invertido	(%) Con respecto al total financiado
Unión Europea (UE)	1	\$11,000,000.00	60.6%
Japón	2	\$3,169,228.18	17.5%
Italia	1	\$2,000,000.00	11.0%
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	13	\$1,484,664.17	8.2%
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	1	\$220,000.00	1.2%
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	1	\$177,379.55	1.0%
Organización Panamericana para la Salud (OPS)	3	\$73,800.00	0.4%
Francia	1	\$33,957.50	0.2%
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>\$18,159,029.40</b>	<b>100.0%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos publicados por la Dirección General de Cooperación Externa, Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. Consultado en: [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_469.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_469.pdf), el día 20 de noviembre de 2009.

Al realizar un análisis de carácter procedimental, en relación al Programa Nacional de Prevención y Paz Social, se apreció que esta política a cargo del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) no contempla la participación de las Secretarías de Educación, del Trabajo y de Salud, a pesar de que como parte de las acciones conducentes de tal estrategia, se plantearon ejes de acción que competen directamente a dichas instituciones de gobierno. Asimismo se aprecia que el contenido del programa es, limitado y contradictorio, pues a pesar de que como parte de su objetivo central plantea, prevenir la violencia, su planteamiento de ejecución –expresado en sus objetivos específicos-, retoma como único indicador de eficiencia la reducción de los índices delictivos. Como parte de los objetivos planteados por dicha estrategia, se inserta el discurso de construcción de una “cultura de paz” que ha sido utilizado por los gobiernos arenistas, desde la culminación del conflicto armado, como mecanismo de legitimación de la “modernización” del Estado y de la conducente imposición del modelo neoliberal de desarrollo predominante.

**Cuadro 31. Plan Nacional de Prevención y Paz Social.**

<b>País de referencia:</b>
El Salvador
<b>Nombre de programa:</b>
Plan Nacional de Prevención y Paz Social
<b>Entidad o entidades gubernamentales a cargo del programa:</b>
- Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) - Ministerio de Seguridad Pública y Justicia - Secretaría de Juventud
<b>Fecha de aplicación del programa:</b>
Inició en 2000.
<b>Objetivos del programa:</b>
<b>Objetivo general:</b> Prevenir la violencia y la delincuencia en los municipios de mayor incidencia delictiva y en las comunidades de más alto riesgo, mediante el desarrollo de una cultura de paz social. <b>Objetivos específicos:</b> - Reducción de los índices de violencia y delincuencia en los municipios y comunidades de alto riesgo. - Construcción y funcionamiento sostenido de los mecanismos que garanticen el establecimiento de una cultura de paz social.
<b>Recursos destinados al programa:</b>
Aunque en un planteamiento inicial se dijo que el programa obtendría recursos por 27.9 millones de dólares, la oposición de la Asamblea Legislativa no hizo posible la aprobación del paquete presupuestal destinado a tal programa, por lo que se desconoce si el programa se congeló o sí operó luego de una readecuación de los recursos.
<b>Acciones conducentes:</b>
- Los principales ejes de acción del Plan fueron: Familia y educación, Comunidad y salud pública, Ordenamiento urbano y seguridad vial, Desarrollo laboral y empleo, Espacios públicos y recreación y Atención a factores de riesgo. - Se realizaron diagnósticos comunitarios y se plantearon propuestas de solución específicas. - Se atendieron los problemas asociados a los factores de riesgo en las comunidades.

**Fuente:** Consultado en [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_206.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_206.pdf) el 21 de marzo de 2009.

El diseño del Programa Nacional de Prevención y Paz Social, no contempló la realización de un diagnóstico situacional de la delincuencia y violencia juvenil, por lo que más bien se terminó adecuando a las “características” que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorga al fenómeno de la delincuencia juvenil en El Salvador. Cabe mencionar que, desde 1998, el BID ha patrocinado y organizado diversos estudios y encuentros para “identificar” los principales aspectos asociados a la violencia social que se vive en El Salvador, por lo que una vez más el vacío institucional se hace presente.

Siguiendo esta misma tendencia de hechura de políticas públicas, se ubica el programa denominado Pro jóvenes: Prevención Social de la Violencia y Delincuencia Juvenil en El Salvador –ver cuadro 32-, que inició su operación en 2003, y que hasta la fecha, sigue siendo utilizado como bandera del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) salvadoreño.

**Cuadro 32. Pro jóvenes: Prevención Social de la Violencia y Delincuencia Juvenil en El Salvador.**

<b>Pais de referencia:</b>
El Salvador
<b>Nombre de programa:</b>
Pro jóvenes: Prevención Social de la Violencia y Delincuencia Juvenil en El Salvador
<b>Entidad o entidades gubernamentales a cargo del programa:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)</li> <li>- Ministerio de Trabajo y Previsión Social</li> <li>- Ministerio de Educación</li> <li>- Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (CONCULTURA)</li> <li>- Secretaría de la Juventud</li> <li>- Instituto Salvadoreño de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)</li> <li>- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)</li> <li>- Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)</li> <li>- Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador (INDES)</li> <li>- Oficina de Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia</li> <li>- Dirección de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobernación</li> <li>- Policía Nacional Civil</li> <li>- Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa</li> <li>- Comisión Nacional para la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)</li> <li>- Fundación Educación y Trabajo (EDYTRA)</li> <li>- Fundaciones Empresariales: FUNDEMAS/ FUSADES FORTAS</li> <li>- Alcaldías y Concejos Municipales del Área Metropolitana de San Salvador</li> <li>- Gremiales Empresariales (ASI/CAMARA DE COMERCIO/AMPES y otras)</li> <li>- Procuraduría General de la República (PGR)</li> <li>- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)</li> <li>- Organizaciones No Gubernamentales que trabajen con jóvenes, niñez, mujeres y desarrollo comunitario. Como la Fundación María Escalón de Núñez, Asociación de Jóvenes de El Salvador (AJES), Fundación Salvador del Mundo (FUSALMO), Organización Empresarial Femenina (OEF)</li> <li>- Organizaciones Internacionales que trabajan en la prevención de la violencia</li> <li>- Organismos Internacionales que apoyan los programas de prevención</li> <li>- Universidades</li> </ul>
<b>Marco legal que sustenta la aplicación de programa:</b>
Convenio de cooperación entre el Gobierno de El Salvador y la Unión Europea, así como el correspondiente Convenio de financiamiento suscrito, entre ambas partes, el 22 de mayo de 2002.
<b>Fecha de aplicación del programa:</b>
De 2003 a 2008, aunque se plantea la posibilidad de que para 2009 continúe.
<b>Población objetivo:</b>
50,000 jóvenes marginados de entre 10 y 25 años que se encuentran en situación de riesgo en el Área Metropolitana de San Salvador, integrada por 13 municipios –que se traducen en 57 comunidades-, comprendidos entre el Departamento de San Salvador y el Departamento de Libertad.
<b>Objetivos del programa:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir y ejecutar planes o agendas locales que promuevan, fortalezcan y consoliden acciones a favor de la prevención.</li> <li>- Fortalecer las capacidades de las instituciones vinculadas a los temas de prevención de violencia y juventud.</li> </ul>
<b>Recursos destinados al programa:</b>
La duración prevista del proyecto según el Convenio de Financiación es de 5 años (de julio de 2003 a junio de 2008), teniéndose contemplado un presupuesto global de doce millones 12,800,000 euros (alrededor de 9,662,565 dólares). Del total del presupuesto, la Comisión Europea está aportando 9,200,000 euros (alrededor de 6,944,969 dólares) y el Gobierno de El Salvador la cantidad de 3,600,000 euros (alrededor de 2,717,596 dólares).
<b>Acciones conducentes:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilitar la elaboración del plan local de prevención de la violencia y delincuencia juvenil.</li> <li>- Promover la formación y facilitar espacios de encuentro y participación a los jóvenes para que puedan</li> </ul>

expresar y concretar sus inquietudes.

- Monitorear y evaluar el desarrollo y logros alcanzados en las actividades de prevención de la violencia y delincuencia juvenil.
- Contribuir al mejoramiento de las capacidades en materia de prevención de las instituciones en el ámbito comunitario y municipal.
- Fortalecer las capacidades de instituciones que trabajan en prevención, rehabilitación y reinserción.
- Aumentar las capacidades de los centros educativos y de formación en prevención de la violencia y delincuencia.
- Fomentar la participación interinstitucional y regional.
- Elaborar la estrategia, el plan de comunicación y visibilidad del proyecto.

**Fuente:** Consultado en: <http://www.projovenes.gob.sv/>

[http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_92.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_92.pdf) [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_633.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_633.pdf), el 21 de marzo de 2009.

Al igual que sucede con el Programa Nacional de Prevención y Paz Social, la estrategia de Pro jóvenes, hace uso de recursos internacionales para su operación. Al proyecto le fueron destinados 9,200,000 euros (71.9% con respecto al total), por parte de la Comisión Europea y en este caso, el Gobierno de El Salvador realiza una aportación por 3,600,000 euros (28.1% con respecto al total). Bajo este esquema de cooperación, el gobierno salvadoreño firmó un contrato que lo comprometía a ejecutar dicho programa, durante cinco años.

Planteándose como una estrategia claramente focalizada, el Pro jóvenes, identificó como población objetivo a 50,000 jóvenes de, entre 10 y 25 años, que tuvieran su residencia en los municipios del Departamento de San Salvador. Se desconoce la fórmula que permitió determinar tal muestra poblacional, pero, se sabe que fue estimada con base en los diagnósticos comunitarios realizados por las agencias estatales involucradas.

Como parte de los logros alcanzados por éste programa, se encuentran:

- a) La instalación de una oficina local para la gestión de empleos enfocados a los jóvenes, en el municipio de Tonacatepeque –que inició operaciones el 14 de marzo de 2008-.
- b) La edificación de un parque de deportes extremos, en el municipio de Santa Tecla, inaugurado el 9 de julio de 2008.
- c) La construcción de un moderno complejo deportivo, con canchas de fútbol y básquetbol, en el municipio de Cuscatancingo, que inició operaciones el 30 de noviembre de 2008.
- d) La organización del foro “Espacios públicos, convivencia y seguridad en la ciudad” celebrado el 6 de marzo de 2009, gracias a la coordinación del Consejo

Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA).

e) Así como la instalación de casas juveniles, que intentan ser un punto de confluencia para la integración de los jóvenes, en donde se imparten talleres de arte gratuitos.<sup>8</sup>

En breve, los avances alcanzados por el Pro jóvenes, hasta el momento son limitados. Dentro de los aspectos positivos identificados, se encuentra la inclusión de un enfoque de prevención primaria y secundaria, lo cual representa que este programa atiende a la población abierta mediante acciones que motivan la participación juvenil, y en segundo lugar, se encuentra enfocado al tratamiento de los grupos vulnerables, que en este caso se encuentran representados por los jóvenes que viven en barrios marginales. Sin embargo, se deslinda del enfoque de prevención terciaria del delito, es decir, que no incluye como parte de su diseño, acciones de atención para la población que forma parte del problema de las pandillas juveniles.

Así pues, al concluir este apartado en el que se revisó la política nacional de prevención a la delincuencia y violencia entre los jóvenes aplicada en El Salvador, entre 2000 y 2008, se encontraron hallazgos importantes. Una primera parte de dicha política (2000-2004) se cristalizó en el programa Paz Social, en cuyo contenido se observó que existe un débil vínculo intergubernamental y que hace falta en su diseño una visión interdisciplinaria (*inter* agencias de gobierno). Asimismo se valoró que los mecanismos de evaluación y seguimiento al programa carecen de una perspectiva integral, ello al apuntar como único indicador de impacto el comportamiento de los índices delictivos. Aún cuando se recupera la idea de realizar diagnósticos comunitarios y aglutinar las propuestas generadas desde dicho espacio, el programa Paz Social, no es claro en cuanto a cuáles serían las acciones específicas para establecer nexos de comunicación sociedad-Estado. Algo similar sucede con la definición de prevención de factores de riesgo asociados a la delincuencia juvenil, ya que no es explícito el plan a seguir para realizarlo.

En cuanto a la segunda parte de la política nacional analizada (2003-2008), plasmada en el programa Pro jóvenes, se identificó en su contenido una estrategia

---

<sup>8</sup> Consultado en: [http://www.projovenes.gob.sv/centro\\_prensa/archivo\\_comunicados.htm](http://www.projovenes.gob.sv/centro_prensa/archivo_comunicados.htm), 14 de mayo de 2009.

interdisciplinaria basada en las óptimas relaciones intergubernamentales. Entre las desventajas del programa, se encontró que el impacto del mismo se acotó a una población focalizada y, que desde su diseño se prevé un éxito sólo a nivel local (comunitario y municipal). Desde nuestra opinión, la principal crítica al programa radica en que se contempla como parte de sus objetivos aumentar las capacidades de instituciones y centros educativos pre-existentes y, no así, fortalecer las instituciones y actuación del gobierno salvadoreño.

Por tanto de este apartado se concluye que, aunque con algunos componentes de integralidad la política nacional de prevención a la violencia juvenil aplicada entre 2000 y 2008, en El Salvador, destapa las deficiencias institucionales vividas en el país y sobre todo, ponen en duda la capacidad del gobierno para poner en marcha esfuerzos interdisciplinarios (o *inter* agencias gubernamentales). Asimismo la carencia de autonomía financiera pone en riesgo la atención de las necesidades internas, ante la “imposición” de perspectivas externas hacia del fenómeno, a través de diversos organismos de financiamiento internacional. Finalmente, la principal deficiencia observada reside en que la estrategia de prevención a la violencia juvenil fomenta el fortalecimiento de organismos no gubernamentales, a modo de sustitución de la actuación institucional.

### **3.1.2. Guatemala**

En Guatemala la estrategia de prevención gubernamental de la violencia juvenil, asociada a las pandillas, toma forma a través de la ejecución de la Política Nacional de Prevención a la Violencia Juvenil -ver cuadro 33-, que entró en vigor a partir de 2005 y que contó con la asesoría de académicos de la Universidad de Georgetown, para su diseño.

El objetivo principal de esta política de gobierno, fue fortalecer las capacidades del país para prevenir adecuadamente la violencia juvenil, y lograr que la niñez, adolescencia y juventud, alcancen una mejor calidad de vida a través de acciones coherentes y coordinadas de todas las instancias del Estado, que permitan la inserción de la juventud en riesgo a la vida social, política, económica y productiva nacional.

La implementación de la política de prevención de la violencia juvenil guatemalteca, se dio bajo una estrategia de coordinación interinstitucional, que derivó en la creación de la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción Integral de Valores de Convivencia (CONAPREPI), y posteriormente, en la institucionalización dicha política, como parte del marco jurídico de atención a la violencia, con la promulgación de la Ley de Prevención de la Delincuencia Juvenil, que entró en vigor, el 29 de enero de 2009.

En teoría, los recursos presupuestales destinados a la operación de esta política pública provienen de las asignaciones que el Ministerio de Finanzas haga a la CONAPREPI, así como de donaciones y préstamos reembolsables y no reembolsables. Con respecto a este último rubro de financiamiento, en 2006, el CONAPREPI solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un préstamo por 29 millones de dólares, mismo que hasta el momento no ha sido aprobado por el Congreso de la República.

**Cuadro 33. Política Nacional de Prevención a la Violencia Juvenil.**

<b>País de referencia:</b>
Guatemala
<b>Nombre de programa:</b>
Política Nacional de Prevención a la Violencia Juvenil
<b>Entidad o entidades gubernamentales a cargo del programa:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción Integral de Valores de Convivencia (CONAPREPI)</li> <li>- Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH).</li> <li>- Ministerio de Gobernación</li> <li>- Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia</li> <li>- Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP)</li> <li>- Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE)</li> <li>- Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)</li> <li>- Ministerio de Cultura y Deportes</li> <li>- Ministerio de Educación</li> </ul>
<b>Marco legal que sustenta la aplicación de programa:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución Política de la República de Guatemala (Artículos 1, 2, 3, 20, 47, 56, 57, 71, 72, 77, 91, 101, 102 y 135).</li> <li>- Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil.</li> <li>- Declaración de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas.</li> <li>- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños</li> <li>- Convención Americana de los Derechos Humanos.</li> <li>- Ley de Prevención de la Violencia Juvenil</li> </ul>
<b>Fecha de aplicación del programa:</b>
Inicio su aplicación a finales de 2005. No obstante, la Ley de Prevención de la Violencia Juvenil que enmarca la relativa política nacional fue aprobada por la Comisión Extraordinaria de la Juventud del Congreso de la República de Guatemala el 21 de enero de 2009 y entró en vigor el 29 del mismo mes.
<b>Objetivos del programa:</b>
<b>Objetivo general:</b>
Fortalecer las capacidades del país para prevenir adecuadamente la violencia juvenil, y lograr que la niñez,

adolescencia y juventud alcancen una mejor calidad de vida a través de acciones coherentes y coordinadas de todas las instancias del Estado, que permitan la inserción de la juventud en riesgo a la vida social, política, económica y productiva nacional.

Para cumplir con este objetivo, la CONAPREPI deberá elaborar un plan que priorice y asigne la temporalidad y las responsabilidades a cada uno de los entes del ejecutivo encargados de viabilizar esta política.

**Objetivos específicos:**

- Incorporar a las comunidades más afectadas por la violencia y delincuencia juvenil en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos de prevención de la violencia juvenil a través de los gobiernos locales y los COMUDES.
- Fomentar la valoración de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes como sujetos de pleno derecho, protagonistas de su propio desarrollo, así como el futuro Capital Humano del país, reduciendo con ellos los prejuicios existentes en torno a algunas conductas juveniles no delictivas (uso de tatuajes, por ejemplo).
- Promover acciones encaminadas a la sensibilización de la administración pública, Policía Nacional Civil, Congreso de la República, de la administración de justicia, de los medios de comunicación y de la sociedad en general sobre la necesidad de fomentar y practicar una cultura de paz, cultura de democracia participativa con respeto a los Derechos Humanos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- Incidir en grupos específicos y estratégicos de la población que, por su naturaleza y condición, puedan convertirse en multiplicadores de procesos educativos y recreativos que permitan a niños, niñas, adolescentes y jóvenes vulnerables y en riesgo hacer un uso positivo de su tiempo libre
- Promover programas orientados a la formación educativa y laboral de los jóvenes vulnerables y en riesgo para proporcionarles una opción de trabajo para una vida diferente a la callejización.

**Recursos destinados al programa:**

Los recursos para la aplicación de la política de referencia, en teoría, provienen de los recursos presupuestales asignados por el Ministerio de Finanzas a la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción Integral de Valores de Convivencia (CONAPREPI), así como de donaciones y préstamos reembolsables y no reembolsables. Para tales efectos, en 2006, el CONAPREPI solicitó un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo por 29 millones de dólares, mismo que no ha sido aprobado por el Congreso de la República.

**Acciones conducentes:**

**Acciones Estratégicas para la institucionalidad de la Política de Prevención de la Violencia Juvenil:**

- a. Apoyar el Fortalecimiento de CONAPREPI para que pueda ejercer, efectiva y pro activamente su mandato de ente coordinador de esta política pública. Esta acción estratégica estará bajo la responsabilidad de la Vicepresidencia de la República.
- b. Apoyar el impulso del PLANovi 2004-2014 en los municipios y comunidades más afectadas por la violencia juvenil. Esta acción buscaría erradicar la violencia intrafamiliar como principal causa de la callejización. Esta acción estará a cargo de la SEPREM.
- c. Apoyar el trabajo de la Comisión Nacional de Desarme, coordinada por la Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad de la Presidencia de la República, en especial sus campañas nacionales que buscan retirar las armas en posesión de niños, niñas adolescentes y jóvenes. A cargo de CONAPREPI.
- d. Desarrollar una estrategia que promueva la investigación científica sobre la vida en la calle y las estructuras delictivas juveniles, para, a través de ese conocimiento científico, desarrollar estrategias que atiendan la causalidad del problema. Esta acción estará a cargo de la Vicepresidencia de la República, a través de CONAPREPI.
- e. Desarrollar la Policía Comunitaria en los municipios y comunidades con mayores índices de delincuencia y violencia juvenil y lograr el efectivo funcionamiento de las Juntas Locales de Seguridad en esas zonas. Esta acción corresponde al Ministerio de Gobernación.
- f. Desarrollar estrategias orientadas a fortalecer la participación comunitaria en la prevención de la violencia y delincuencia juvenil (creación de las juntas locales de prevención del delito y la violencia, programas de vigilancia comunitaria, programas de recreación familiar, etc.) a cargo de Ministerio de Gobernación.
- g. Desarrollar estrategias educativas para la educación en derechos humanos y cultura de paz (programas de mediación entre pares, resolución pacífica de conflictos, valores de convivencia, etc.) a cargo de la Secretaría de la Paz, Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura y Deportes.
- h. Desarrollar una estrategia que permita implementar adecuadamente el decreto legislativo 27-2003, en especial lo relativo a limitar la privación de libertad a jóvenes en riesgo cuando así lo establece la Ley de protección integral de la niñez y adolescencia, desarrollando programas de libertad asistida y de trabajo comunitario. Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia con el apoyo de COPREDEH.
- i. Compromiso de la participación de los Consejos de Desarrollo Departamentales Municipales y Comunitarios en la promoción y vigilancia de los programas de prevención de la delincuencia y violencia

juvenil. A cargo de Ministerio de Gobernación y Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

**Acciones Estratégicas para la promoción de la juventud:**

a. Promover un Plan de recuperación de bosques comunitarios, áreas verdes, canchas deportivas y espacios comunitarios para promover y desarrollar programas de uso adecuado del tiempo libre, a cargo Municipalidades, de CONAPREPI y el Ministerio de Cultura y Deportes.

b. Ampliación del Programa NUFED de la Dirección General de Educación Extraescolar a las comunidades con mayores índices de delincuencia y violencia juvenil, adecuándolo al ambiente urbano. El responsable de esta acción estratégica será el Ministerio de Educación.

c. Desarrollar estrategias orientadas a niños, niñas, adolescentes y jóvenes como individuos, las cuales apunten a generar una expectativa de vida ajena a las pandillas (como estrategias de capacitación para el trabajo, y estrategias de recreación). Esta acción corresponde ser ejecutada por CONJUVE y DIGEEX con la participación activa de COPREDEH y el Ministerio de Trabajo.

d. Desarrollar estrategias orientadas en las familias de niños, niñas, adolescentes y jóvenes vulnerables y en riesgo para fortalecer el núcleo familiar como el primer eslabón de prevención de la comisión de delitos por parte de sus hijos e hijas (creación de escuelas para padres, charlas comunitarias, etc.) ejecutada por los Ministerios de Educación y Cultura y Deportes, y la Secretaria Presidencial de la Mujer con el apoyo de SECCATID, Secretaría de Bienestar Social y Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente.

e. Desarrollar estrategias que promuevan las actividades grupales de atención; esto supone el refuerzo de la atención psicológica a los menores que están sufriendo de problemas de desintegración familiar, o de integración social, resultado del abandono del grupo familiar. Para ello CONAPREPI deberá coordinar con CONAPREVI y con las Escuelas de psicología de la Universidad de San Carlos y las Universidades Privadas del país. El desarrollo de esta estrategia estará a cargo de de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia y CONJUVE.

f. Utilización y desarrollo del deporte y actividades culturales y creativas como una estrategia de desarrollo integral y de promoción de valores para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. A cargo de Ministerio de Cultura y Deportes, CONJUVE, Secretaría de Bienestar Social.

g. Incorporación de los y las adolescentes y jóvenes a los programas de formación técnica vocacional para poder fomentarles la responsabilidad y la inserción al mercado laboral. A cargo del Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo.

**Acciones Estratégicas para la atención de niñez, adolescencia y juventud en riesgo:**

a. Desarrollo de estrategias que permitan acondicionar adecuadamente los hogares y centros de detención juvenil como centros de rehabilitación y reeducación social. A cargo de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia con el apoyo de COPREDEH.

b. Incorporación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes privados de libertad a los programas de formación técnica vocacional para poder fomentarles la responsabilidad y la inserción al mercado laboral. A cargo del Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo.

c. Promoción de Programas con la Sociedad Civil y la Empresa Privada que apoye a los y las adolescentes y jóvenes tratados y formados para su pronta inserción laboral. Secretaría de Bienestar Social, COPREDEH y CONAPREPI.

**Acciones Estratégicas para la focalización de la prevención:**

a. Desarrollar estrategias de reducción de la violencia intrafamiliar, deserción escolar y desintegración familiar en los municipios y comunidades con mayores índices de delincuencia y violencia juvenil.

b. Ampliación de los horarios de ley seca en aquellos municipios y comunidades con mayores índices de violencia y delincuencia juvenil.

c. Desarrollar estrategias que involucren efectivamente a las municipalidades en la elaboración de sus propios planes de prevención. Iniciar con el Programa Comuna Segura que consiste en el establecimiento de un fondo de concurso que permita financiar aquellas iniciativas innovadoras que surjan desde las comunidades para prevenir el delito y delincuencia juvenil.

d. Desarrollar estrategias de disuasión que reduzcan las oportunidades de cometer actos reñidos con la ley penal por jóvenes (dotar a las unidades de buses urbanos con cámaras, presencia policial en las paradas de buses, desarrollo de la policía comunitaria, control efectivo de los puestos y ventas de bebidas alcohólicas, etc.).

**Acciones Estratégicas para la sensibilización:**

a. Promover ante el Congreso de la República la aprobación de la Ley de Control y Armas y Municiones, garantizando que ésta establezca procesos que dificulten la obtención de armas defensivas y ofensivas para jóvenes menores de 25 años y que establezca controles efectivos para que éstas no sean utilizadas por el crimen organizado. Asimismo, promover una política nacional y regional contra el tráfico y trasiego de armas y modificaciones al Código Penal para tipificar y penalizar adecuadamente la participación de adultos en

organizaciones del crimen organizado y sus aparatos clandestinos y cuerpos ilegales.

b. Desarrollar una campaña masiva de sensibilización a los medios de opinión, a la sociedad civil y a las instancias de Gobierno sobre la política de prevención de la violencia juvenil, las directrices de RIAD y la cultura de paz, democracia participativa y nueva ciudadanía.

c. Desarrollar estrategias de comunicación social para advertir a jóvenes en riesgo sobre las consecuencias del uso y abuso de armas, alcohol y drogas y la participación en maras.

d. Desarrollar estrategias para promover la cultura de la denuncia en aquellas comunidades con mayores índices de violencia juvenil.

**Fuente:** Consultado en: [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_86.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_86.pdf) el 21 de marzo de 2009.

El presupuesto ideológico de la política pública guatemalteca, de prevención al delito en sectores juveniles, se expresa en uno de sus objetivos específicos que establece acciones tendientes a la promoción de la sensibilización del personal de la administración pública, de la Policía Nacional Civil, del Congreso de la República, de la administración de justicia, de los medios de comunicación y de la sociedad en general, sobre la necesidad de fomentar y practicar una cultura de paz y una cultura de democracia participativa, con respeto a los derechos humanos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Sobresale el hecho de que la política de prevención de la delincuencia juvenil guatemalteca, contempla como parte de sus objetivos, la cooperación de todas las instancias involucradas, para apoyar las acciones de la Comisión Nacional de Desarme. De esta forma, el gobierno de Guatemala, reconoce la incidencia del factor de circulación de armas ilegales, como parte de la problemática, al mismo tiempo que se advierte la injerencia de la violencia intrafamiliar en el crecimiento exponencial del fenómeno. También contempla, la necesidad de realizar investigaciones “científicas” sobre la vida en la calle y las estructuras delictivas juveniles, con la finalidad de que a través de ese conocimiento científico se puedan desarrollar estrategias de gobierno que atiendan la causalidad del problema.

Destaca la recuperación del modelo de Policía Comunitaria, y la existencia de mecanismos de participación ciudadana, que insertan al ciudadano a través de las Juntas Locales de Seguridad, en los municipios y comunidades, con mayores índices de delincuencia y violencia juvenil. Las actividades inherentes a la implementación de esta política se clasifican de la siguiente forma: 1) acciones estratégicas para la institucionalidad de la política de prevención de la violencia juvenil, 2) acciones estratégicas para la promoción de la juventud, 3) acciones estratégicas para la atención de niñez, adolescencia y juventud en riesgo, 4) acciones estratégicas para la focalización de la prevención y, 5) acciones estratégicas para la sensibilización.

Con base en lo anterior, podemos decir que la Política Nacional de Prevención a la Violencia Juvenil, aplicada en Guatemala, contempla dentro de su diseño un modelo de prevención integral –prevención primaria, secundaria y terciaria- que le permitiría desarrollar estrategias eficientes y eficaces de disuasión de la violencia juvenil. Al concluir con el análisis de las ideas vertidas en este apartado podemos concluir que, al menos en términos de diseño, se observa que la política nacional de prevención a la violencia juvenil es prioritaria para la agenda de gobierno del país. Aunado a ello, el haber recibido asesoría académica para el diseño de dicha estrategia se observa al contar con planteamientos coherentes y ordenados. Aunque aparentemente, dicha situación, pudiera afectar el seguimiento y evaluación de la política por suponer falta de capacitación en las instituciones guatemaltecas, se identificó que el diseño del plan nacional de prevención a la violencia juvenil se legitima a través de una ley y de la creación del CONAPREPI.

Destaca que en la estrategia del gobierno guatemalteco se hable de fortalecer las capacidades del país en materia de prevención a la violencia y delincuencia juvenil. Lo anterior en oposición a lo que se plantea en la política salvadoreña. Asimismo, se observó que las acciones planteadas para la ejecución de la política preventiva son coherentes y coordinadas, con diferentes niveles de aplicación (desde lo local hasta lo nacional). Se percibe como positivo el hecho de que el presupuesto para la puesta en marcha de dicha estrategia provenga de recursos internos, no obstante, se tiene reporte de que el CONAPREPI pidió un préstamo al BID para apoyar sus funciones.

Otro factor positivo es que el gobierno de Guatemala, al menos en esta política, define a los jóvenes como el capital humano del país. También destaca la definición de una estrategia específica en el nivel municipal, a fin de descentralizar las acciones preventivas, que lleva el nombre de PLANОВI 2004-2014 que tiene como propósito erradicar la violencia intrafamiliar al considerarla germen para la delincuencia en los sectores juveniles. Finalmente, se visualizó como innovador el hecho de que la política se planté difundir, a través de los medios de comunicación social, una estrategia de sensibilización que aborde el peligro de la tenencia de armas, desestigmatice a los jóvenes con problemas con la ley y fomente la denuncia del delito.

### 3.1.3. Honduras

En Honduras, la política pública de prevención del delito en sectores juveniles, se traduce en la ejecución del Programa Nacional de Prevención –ver cuadro 34-, puesto en marcha por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) a partir del 2005. El objetivo central de tal estrategia, es promover la solidaridad, justicia y sensibilización social que potencie con recursos humanos, técnicos y financieros a las instituciones que trabajan en proyectos de prevención, rehabilitación y reinserción de personas en riesgo social y vinculadas a pandillas o maras.

Para 2005, los recursos destinados para la ejecución de dicho programa sumaron los 4.5 millones de lempiras –alrededor de 238,254 dólares- y fueron aginados para la operación de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, dedicadas a las acciones de rehabilitación de los menores asociados a las pandillas.

**Cuadro 34. Programa Nacional de Prevención (PNP).**

<b>País de referencia:</b>
Honduras
<b>Nombre de programa:</b>
Programa Nacional de Prevención (PNP)
<b>Entidad gubernamental a cargo del programa:</b>
Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)
<b>Fecha de aplicación del programa:</b>
Inició en 2005.
<b>Objetivos del programa:</b>
<p><b>Objetivo general:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la solidaridad, justicia y sensibilización social que potencie con recursos humanos, técnicos y financieros a las instituciones que trabajan en proyectos de prevención, rehabilitación y reinserción de personas en riesgo social y vinculados a pandillas o maras.</li> </ul> <p><b>Objetivos específicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover en la niñez, adolescencia y juventud los servicios de desarrollo y construcción comunitaria integral que afirmen la plenitud de vida y justicia para todos.</li> <li>- Fortalecer la participación y liderazgo de la juventud en la oferta de servicios regulares del Estado y la sociedad civil.</li> <li>- Impulsar la creación de centros especializados para la rehabilitación holística y reinserción social de personas miembros de pandillas y maras.</li> <li>- Gestar alianzas con la comunidad internacional, instancias del Estado, sociedad civil para impulsar y fortalecer proyectos que afirmen una cultura de inclusión social, paz y vida saludable.</li> <li>- Impulsar la comunicación propositiva e inclusiva; en la cual se afirmen los valores de solidaridad, participación ciudadana y seguridad humana.</li> </ul>
<b>Recursos destinados al programa:</b>
- En 2005, se destinaron 4.5 millones de lempiras (alrededor de 238,254 dólares) a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en rehabilitación.
<b>Acciones conducentes:</b>
- Elaboración de un borrador de política pública en el campo de la prevención, rehabilitación, reinserción, comunicación social, cuyos ejes estratégicos son la complementariedad e integralidad de acciones con la comunicación de la familia, la educación, el trabajo, la salud, el deporte, la recreación y la espiritualidad.

- Elaboración del Reglamento de la Ley del Programa Nacional de Prevención y otros reglamentos tales como: “Reglamento para el uso de carné de identificación para personas en proceso de rehabilitación” y el “Protocolo para el uso de equipo de remoción de tatuajes”.
- Organización del Centro de Documentación sobre Pandillas.
- Ejecución de los trabajos preparatorios para la creación del Observatorio sobre Pandillas y Violencia en Centroamérica y el Caribe.
- Comunicación virtual con redes y aliados sobre los temas de prevención, violencia y tratamiento a personas afectadas por el fenómeno de las pandillas.
- Transmisión radial del programa “Estilo de vida saludable”.
- Integración de la Alianza interagencial e interinstitucional a favor de la infancia, adolescencia y juventud.
- Participación en eventos nacionales e internacionales sobre: juventud, prevención de violencia, crimen y pandillas.
- Integración de la comisión especial e interinstitucional para buscar alternativas a los problemas de infraestructura y conductas irregulares a los privados de la libertad en los centros del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHFA); coordinando dicha comisión el Fiscal General de la República.
- Procesos de capacitación a docentes y estudiantes del sistema de educación media y distintos líderes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales sobre el “Comportamiento irregular de jóvenes y estilo de vida saludable”.
- Investigación diagnóstica sobre los servicios gubernamentales y no gubernamentales de prevención, rehabilitación y reinserción social de personas vinculadas a pandillas.
- Publicación de los libros: “Estilo de vida saludable” del Dr. Octavio Gárciga y “Prevención de pandillas o maras: realidad y desafíos” escritos por Hilda Caldera y Guillermo Jiménez.

**Fuente:** Consultado en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/honduras/documentos/3.pdf> el 21 de marzo de 2009.

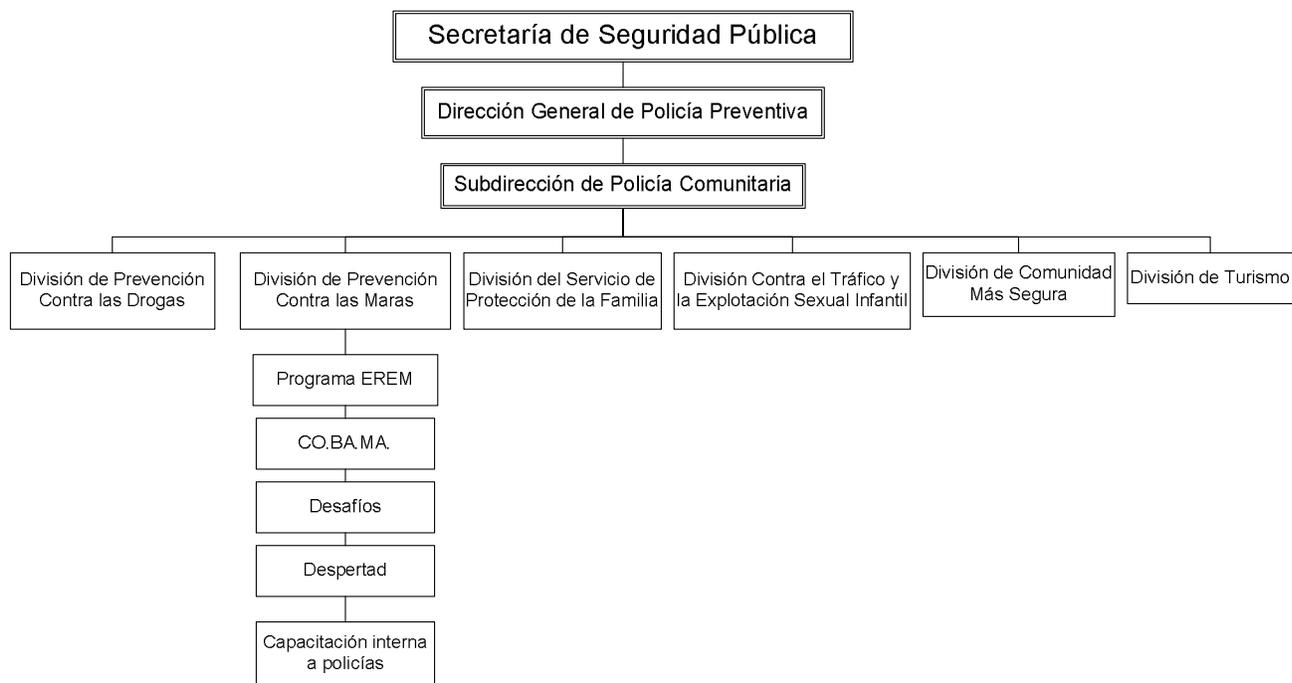
Los objetivos específicos del programa de prevención hondureño, se traducen en la promoción de una construcción comunitaria integral, que contempla la creación de centros de rehabilitación holística y la reinserción social de los miembros regulares de las pandillas. Los valores humanos que son impulsados desde esta estrategia de gobierno, son la cultura de la inclusión, la cultura de la paz y de la vida saludable.

Dentro de las acciones emprendidas en el marco de ésta política pública, destacan la creación del Observatorio sobre Pandillas y Violencia en Centroamérica y el Caribe (OCAVI), que opera desde el 2007, de manera conjunta con las autoridades de seguridad pública y procuración de justicia, de los gobiernos de Honduras, El Salvador, Guatemala, Costa Rica, Belice, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, así como con miembros de la comunidad internacional dedicados al estudio del fenómeno de los fenómenos asociados al binomio juventud-violencia.

Sobresale el hecho de que el Programa Nacional de Prevención del gobierno de Honduras, contempló la creación de un marco legal y protocolo que dan cabida a la operación de programas de remoción de tatuajes, para apoyar a los pandilleros “calmados” que deseen quitarse el estigma que conlleva la portación de estos símbolos en su piel y acceder con mayor facilidad a las fuentes de empleo. Finalmente, hay que mencionar que en el marco de ejecución de este programa, se han publicado los libros

“Estilo de vida saludable” del Dr. Octavio Gárciga y “Prevención de pandillas o maras: realidad y desafíos” escritos por Hilda Caldera y Guillermo Jiménez.

**Diagrama 3. Honduras: División de Prevención Contra las Maras.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos publicados por la Subdirección de Policía Comunitaria.

Llama la atención que para dar continuidad a la estrategia nacional de prevención a la violencia juvenil, en 2007, se haya creado una estructura operativa específica para el tratamiento preventivo de las maras. Dicha organización fue denominada como División de Prevención Contra Maras y depende directamente de la Subdirección de Policía Comunitaria de la Secretaría de Seguridad Pública –ver diagrama 3- y más allá de cumplir con operativos de persecución contra las pandillas, ejecuta programa de prevención del problema, a la vez que capacita a los cuerpos policiales de Honduras en el tratamiento de las maras.

**Cuadro 35. Honduras: Programas ejecutados por la  
División de Prevención Contra las Maras**

Nombre del programa	Principales acciones
Programa E.R.E.M.	Se realizan sesiones educativas en quinto y sexto grado de educación básica, para evitar la adhesión de menores a las maras. En 2007 este programa impactó a 26,838 estudiantes.
CO. BA. MA.	Se imparten cursos básicos sobre los comportamientos de las maras, dirigidos a operadores de justicia (fiscales y jueces), maestros de educación básica y policías. Para 2007, los cursos beneficiaron a 21,887 funcionarios.
Desafíos	Se imparten cursos entre estudiantes en edad adolescente sobre temas relacionados con las maras: vestimenta, música, sexualidad y drogas, entre otros. En 2007, el programa benefició a 30,982 estudiantes.
Despertad	Se realizan cursos dirigidos a los padres de familia con la finalidad de que tengan conocimiento sobre los factores asociados al accionar de las maras. Durante 2007 se logró capacitar a 10,892 padres de familia.
Capacitación interna a policías	Durante 2007, se capacitó a 3,318 efectivos policiales sobre el tratamiento preventivo de las maras.

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos publicados por la Secretaría de Conferencias y Reuniones de la Organización de Estados Americanos (OEA), 2008.

Tras los argumentos de análisis planteados en el presente apartado, se puede concluir que se encontraron amplias ventajas en el Programa Nacional de Prevención a la violencia y delincuencia juvenil, aplicado en Honduras. En primer lugar, se identifica como sujeto de atención a las pandillas o maras, situación que no se evidencia en los casos salvadoreño y guatemalteco. El contenido del programa cumple con la cadena argumental de integralidad pues contempla acciones que van desde la prevención hasta la reinserción. Destaca que tome como parte de sus objetivos los principios de solidaridad, justicia y seguridad humana, así como el hecho que considere distintos niveles de atención (desde los niños hasta los jóvenes). Es relevante que entre sus objetivos, se planté fortalecer la oferta de servicios encaminados hacia los jóvenes tanto por parte del Estado como de la sociedad civil. Asimismo reconoce la necesidad de crear centros especializados en rehabilitación y reinserción de miembros de las maras, a la vez que se busca la posibilidad de establecer alianzas a nivel internacional a fin de fomentar una cultura de inclusión social.

Especial mérito merece el hecho de que este programa preventivo haya logrado poner en marcha el Observatorio sobre Pandillas y Violencia en Centroamérica y el Caribe (OCAVI). Paralelamente, el que se haya propuesto como parte de su diseño la

generación de alternativas para mejorar las condiciones de encarcelamiento de menores de edad reclusos en el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHFA), así como crear bibliografía que estimule el conocimiento acerca de la problemática de las pandillas en el país.

#### **3.1.4. México-Chiapas**

Se debe precisar que para efectos del presente apartado, se retomarán únicamente las políticas públicas diseñadas para hacer frente al fenómeno de las pandillas juveniles delincuenciales o maras, en el Estado de Chiapas. Lo anterior debido a que este espacio geográfico se colocó como el punto natural del accionar de las maras desde el año 2000 –e incluso antes- y que por tanto, ha sido sujeto de la actuación del gobierno. Asimismo, la focalización del análisis en esta región atiende a que la frontera sur de Chiapas, que históricamente no había estado muy presente en los esquemas de seguridad, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, retomó importancia geoestratégica para el gobierno mexicano. Dicha situación trajo como consecuencias que las acciones estatales se “condujeron a poner énfasis en políticas de contención, sellamiento y securitización.”<sup>9</sup>

A principios de 2004 y a propuesta del entonces Procurador de Justicia del Estado de Chiapas, Herrán Salvatti, se instrumentó el Plan de Acción para el Control de la Delincuencia Juvenil en la Frontera Sur –ver cuadro 36-. El cual contemplaba mecanismos de coordinación federal, estatal y municipal, con el objetivo de que su instrumentación se diera de manera inmediata, en la zona fronteriza sur de Chiapas, para combatir la delincuencia pandilleril. Cabe destacar que como parte del diagnóstico situacional de la operación de las pandillas juveniles delictivas o maras, el gobierno chiapaneco detectó que, los principales puntos de concentración de las maras, previos a su internación en México, se ubican en la franja fronteriza de Chiapas con Guatemala: en los cruces de Suchiate, Frontera Hidalgo, Tuxtla Chico y Unión Juárez, en menor medida, en Tenosique, Tabasco, y marginalmente, en Othón P. Blanco, Quintana Roo.

---

<sup>9</sup> Armijo Canto, Natalia, “*Vulnerabilidades de seguridad en la relación México-Centroamérica*” en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C., 2009, p. 171.

De manera formal, el modelo de atención a la delincuencia juvenil de este programa se tradujo en la implementación de medidas de atención primaria, secundaria y terciaria. Es decir, que consideró dentro de su diseño acciones preventivas, persecutorias y disuasivas tendientes a la atención del problema de las pandillas juveniles delictivas en el Estado.

**Cuadro 36. Plan de Acción para el Control de la Delincuencia Juvenil en la Frontera Sur.**

<b>País de referencia:</b>
México-Chiapas
<b>Nombre de programa:</b>
Plan de Acción para el Control de la Delincuencia Juvenil en la Frontera Sur
<b>Entidad gubernamental a cargo del programa:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Policía Federal Preventiva (PFP)</li> <li>- Procuraduría General de la República (PGR)</li> <li>- Agencia Federal de Investigación (AFI)</li> <li>- Secretaría de Seguridad Pública (SSP)</li> <li>- Instituto Nacional de Migración (INAMI)</li> <li>- Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas (PGJE)</li> <li>- Secretaría de Educación (SE)</li> <li>- Secretaría de Salud (SS)</li> <li>- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)</li> <li>- H. Ayuntamiento de Tapachula</li> <li>- Grupo BETA Tapachula</li> <li>- Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chiapas (CESP)</li> <li>- Agencia Estatal de Investigación (AEI)</li> <li>- Instituto de Desarrollo Humano (IDH)</li> <li>- Coordinación de Relaciones Internacionales del Estado de Chiapas (CRI)</li> <li>- Instituto del Deporte y la Juventud del Estado de Chiapas (INDEJECH)</li> </ul>
<b>Fecha de aplicación del programa:</b>
A inicios del 2004.
<b>Objetivos del programa:</b>
<p><b>Objetivo general:</b> Lograr la coordinación de las autoridades de los niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, con el fin de implementar un plan de acción inmediato en la zona fronteriza sur del Estado y desde el ámbito de sus respectivas competencias ejecutar acciones preventivas, investigativas e inspectivas para combatir la delincuencia generada por pandillas y otros grupos juveniles que alteran el orden y la tranquilidad de esa región y con ello inhibir este mal en la frontera sur.</p> <p><b>Objetivos específicos:</b></p> <p><b>1. Estrategias preventivas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Vigilancia.</b> Recepcionando información de la mayor parte de las Procuradurías Estatales, del Instituto Nacional de Migración, así como de la Policía Federal Preventiva.</li> <li>- <b>Bases de Operaciones Urbanas (BOU).</b> Integradas por la Policía Sectorial, de Caminos, Municipal, y coordinadas por la AFI para el patrullaje y vigilancia, con base en la definición de las zonas de mayor incidencia en los municipios de Suchiate, Huixtla y dos en Tapachula.</li> <li>- Intensificar los operativos de vigilancia en el área del ferrocarril tramos Ciudad Hidalgo-Tapachula, y Tapachula-Tonalá.</li> </ul> <p><b>2. Persecutorias</b> Procuración de justicia</p> <p><b>3. Disuasivas</b> Participación y denuncia ciudadana</p>
<b>Recursos destinados al programa:</b>

No especificado.

## **Acciones conducentes:**

### **1. Estrategias preventivas**

**PFP:** Intensificar la vigilancia en las carreteras paralelas al ferrocarril.

**PGR:** Intensificar los operativos de control de drogas en los puntos de distribución y venta de drogas al menudeo.

**AFI, SSP y Ayuntamiento:** Intensificar la vigilancia en las inmediaciones de centros escolares, parques, plazas o centros públicos de reunión de jóvenes.

**AFI, INAMI, SSP y Ayuntamiento:** a) Intensificar los operativos en bares, cantinas, centros nocturnos y prostíbulos en la región fronteriza. Posteriormente al desenvolvimiento de las BOU dicha tarea recaerá en el ámbito de responsabilidad de los municipios, sin embargo de manera subsidiaria, las autoridades que las integren, auxiliarán a los cuerpos de Seguridad Pública Municipales, en la instrumentación del programa, b) Dirigir los operativos específicos para la intercepción de personas indocumentadas.

**INAMI:** a) Mejoras las instalaciones de las estancias migratorias del INM en la región, con la finalidad de separar por grupos de edad y género a los inmigrantes ilegales, b) Mantener la continuidad del Programa de Repatriación Segura y Ordenada del INM, para repatriar a los inmigrantes indocumentados a sus lugares de origen, c) Establecer y difundir entre las instancias competentes un PSO específico para los casos en que un inmigrante indocumentado haya sido víctima de un delito y quiera denunciarlo o bien para los casos que el probable responsable sea un inmigrante indocumentado menor de edad.

**Grupo BETA Tapachula, INAMI, PGR y PGJE:** a) Modifiquen su Bando de Policía y Buen Gobierno, a efecto de que a las bandas juveniles se les impongan sanciones administrativas más severas, b) Plena disposición para que coadyuven en el Plan de acción para el control de la delincuencia juvenil en la frontera sur.

### **2. Persecutorias**

**PGJE:** a) Dar seguimiento a las averiguaciones previas en las que se presume la participación de miembros de bandas juveniles y obtener las órdenes de investigación correspondientes, b) Detectar y ubicar a los miembros y cabecillas de bandas juveniles, sus áreas de influencia, modos de operación, entre otros. Para tal efecto, se establecerá un grupo especial de investigación.

**PGJE y PGR:** a) Instruir a los Agentes del Ministerio Público para actuar con rapidez en los casos en que un inmigrante ilegal presente una denuncia, b) Elaborar cuadernillos de retratos hablados o placas fotográficas de integrantes de bandas delincuenciales que operan en la zona, c) Integrar paquetes de órdenes de aprehensión, reaprehensión, investigación, localización, presentación y comparecencias libradas en contra de bandas de delincuentes que operan en la zona.

**PGJE, PGR y SSP:** Establecer mecanismos para vigilar a reclusos procesados o sentenciados en los centros de readaptación social en el Estado, que continúen operando desde su interior a grupos de internos o bandas delictivas en el exterior.

### **3. Disuasivas**

**PGJE, CESP, SSP, SE y Ayuntamiento:** a) Instalar una línea verde (01-800) para denuncia de delincuencia juvenil, con recepción en la AEI para activar los operativos consecuentes, b) Coordinar con los centros educativos la detección de posibles miembros de bandas juveniles, tanto dentro de la escuela (alumnos), como fuera de sus instalaciones.

**PGJE, CESP, SE y Ayuntamiento:** a) Reforzar las actividades de prevención del delito y las adicciones en los municipios de la región, dirigidas a jóvenes estudiantiles, b) Establecer el Operativo Mochila en las instituciones educativas.

**PGJE y Grupo BETA, Tapachula:** Efectuar campañas de comunicación social para publicitar la línea 01-800 que tenga alcance, inclusive entre los inmigrantes ilegales.

**IDH, PGJE, SE y Ayuntamientos:** a) Efectuar campañas dirigidas a los jóvenes con contenidos que busquen alejarlos de la incorporación a bandas, b) Establecer campañas de sensibilización dirigidas a los padres de familia.

**SS y Ayuntamiento:** Intensificar las acciones inspectivas en bares, cantinas, centros nocturnos y prostíbulos para detectar a sexoservidoras, homosexuales y demás personas dedicadas a esta actividad y que podrían sufrir algún tipo de enfermedad de transmisión sexual.

**PGR, AEI, SS y Ayuntamiento:** a) Detectar la venta de bebidas alcohólicas adulteradas y diversos tipos de drogas en bares, cantinas, centros nocturnos y prostíbulos, b) Implementar programas dirigidos a establecer alternativas económicas a la población de los Municipios ubicados en el corredor de paso de indocumentados en donde se ha detectado que se dedican a brindar alojamiento, alimentos y diversos apoyos a personas indocumentadas.

**IDH, SS y Ayuntamientos:** Reforzar actividades de prevención del delito de alcoholismo, adicción a las

drogas implementando buenos oficios y costumbres.

**SE, INDEJECH y Ayuntamiento:** Implementar actividades deportivas y culturales.

**SRE y CRI:** Establecer mecanismos de coordinación con el Gobierno de la República de Guatemala para acordar un programa fronterizo conjunto para contener la delincuencia juvenil.

**Fuente:** Solicitud de información No. de folio 0001700010906, atendida el 13 de febrero de 2006 por la Unidad de Enlace de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.

En contradicción con su planteamiento rector, se aprecia que en la ejecución de esta política del Estado chiapaneco, las estrategias de prevención del delito en sectores juveniles se limitaron a la ejecución de acciones de investigación e inspección. Lo anterior, se tradujo en la realización de estrategias de disuasión tales la ejecución del “Operativo Mochila”, al interior de las escuelas de educación básica, media básica y media superior.

En suma, el grueso de las estrategias contempladas como parte de dicho plan privilegió la contención de las pandillas juveniles delictivas o maras, por lo que se le dio menor peso, a las acciones de prevención social de la violencia y delincuencia juvenil que incluyen la instalación de centros de integración juvenil, la realización de foros de prevención del delito y de las adicciones, y la promoción al deporte y a las actividades culturales. Se debe subrayar que se desconoce el origen de los recursos asignados para la ejecución del Plan de Acción para el Control de la Delincuencia Juvenil en la Frontera Sur.

Asimismo, a partir del 22 de octubre de 2007, se puso en marcha la “Iniciativa Mérida” (también conocida como Plan Mérida o Plan México) como una estrategia de cooperación México-Estado Unidos bajo el “principio de seguridad compartida y destinado a combatir el tráfico de drogas y armas, al igual que la violencia generada por el crimen organizado.”<sup>10</sup> Una de las prioridades estratégicas de la iniciativa es la construcción de una red de verificación y control en la frontera sur de México, a cargo del Instituto Nacional de Migración (INAMI), con la finalidad de vigilar expresiones criminales tales como la migración, el narcotráfico y la delincuencia organizada, el terrorismo y la seguridad pública en las aduanas.<sup>11</sup> En concordancia con lo anterior, se adoptó a partir de 2007, la “Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México” a fin

<sup>10</sup> Rodríguez Luna, Armando, “Objetivos y límites de la Iniciativa Mérida” en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C., 2009, p. 239.

<sup>11</sup> Cfr. Rodríguez Luna, Armando, “Objetivos y límites de la Iniciativa Mérida” en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C., 2009, p. 247.

de intercambiar información estratégica en materia de seguridad, especialmente en torno al accionar delictivo de las pandillas transnacionales.<sup>12</sup>

Es claro que esta estrategia de carácter internacional, se deriva del diagnóstico realizado por el gobierno de Estados Unidos, en específico por la administración de George W. Bush, en el cual se valoró que los gobiernos de México y Guatemala no contaban con lo “necesario”, en términos de infraestructura y recursos, para romper con la permeabilidad de la frontera. La condición de evaluar problemas locales como parte de la agenda de seguridad nacional estadounidense, tuvo como resultado que el vecino del norte se planteara invertir en ambos países, con la finalidad de frenar el crimen organizado del que, desde su percepción, forma parte la actividad pandilleril.

En breve, con base en los argumentos estudiados en el presente apartado se puede decir que el Plan de Acción para el Control de la Delincuencia Juvenil en la Frontera Sur observa en su diseño más desventajas que puntos a favor. En primera instancia, se apreció que a pesar de que en su diseño contempla un plan de acción coordinado, el grueso de las acciones proyectadas recae en las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia (persecución del delito) y, no así, en las agencias de gobierno que pudieran darle a la estrategia una visión preventiva e integral. Asimismo, no se logra definir ¿hasta dónde llega el alcance de coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno: federación, estado y municipios?

Otro de los aspectos cuestionables es el hecho de que el referido plan de acción establezca una correspondencia entre migrantes y pandillas, como si se tratara del mismo fenómeno. Aunado a ello, a pesar de que dicha política difunde como uno de sus objetivos el fomento a la denuncia, especialmente la de los migrantes ilegales que sean objeto de violencia de las pandillas, en la experiencia de esta investigación (ver apartados 2.3.1. y 2.4.) se pudo corroborar que existen pocos avances en este rubro, ya que la desconfianza en los cuerpos de seguridad pública y el temor a ser deportados prevalece. También se logró observar que como parte de esta estrategia del gobierno de Chiapas se fomenta la agilización del Programa de Repatriación Segura y Ordenada, al contemplar a los migrantes como germen de criminalidad y conflicto.

---

<sup>12</sup> Cfr. Rodríguez Ulloa, Carlos, “La política exterior de seguridad mexicana: Centroamérica y los países andinos” en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C., 2009, p. 245.

Además de los puntos anteriores, se identificó que el plan de acción criminaliza de facto a los sectores juveniles, ya que el sólo hecho de reunirse habitualmente, con o sin fines delictivos, es criminalizado. Ejemplo de ello, es el hecho de que la estrategia contemple dentro de sus actividades de persuasión, la estigmatización de imitadores de las maras que logren ubicarse al interior de las escuelas de educación media. Asimismo, se prevé el diseño de “cuadernillos” que serían difundidos por la policía, en los cuales se identifiquen los principales rasgos y, en caso de contar con ella, una fotografía de cada uno de los pandilleros identificados en las comunidades. Algo similar se plantea al “invitar” a los gobiernos municipales a reformar sus Bandos de Policía y Buen Gobierno para tipificar la pertenencia a pandillas como una falta administrativa. Finalmente, en cuanto a este tema, se observó que el plan de acción analizado en este apartado, insta a los habitantes de las comunidades aledañas a las vías del ferrocarril a que dejen de brindar comida, hospedaje o cualquier tipo de serbio a los migrantes, con la intención de frenar el impacto negativo de las pandillas.

En suma, el único elemento de prevención identificado en el Plan de Acción para el Control de la Delincuencia Juvenil en la Frontera Sur, es la ejecución de algunas actividades culturales y deportivas, así como de difusión de las “buenas costumbres”.

### **3.2. Fase de implementación de las políticas públicas**

A nivel internacional ha sido criticada la implementación de las políticas de “mano dura” en los países latinoamericanos pero, particularmente, aquellas ejecutadas por los gobiernos de El Salvador y Honduras, a partir del 2002. En abril de 2007, en el marco del “Seminario pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe”, celebrado en Madrid, España, los ponentes señalaron que en la región latinoamericana:

“las políticas que más eco han generado son las de corte represivo y particularmente aquellas que se han puesto en ejecución en Brasil y en los países del “Triángulo Norte” centroamericano [...] las autoridades [...] ejecutan planes que parten de la criminalización [...] y tratan a los miembros de las “maras” o a los jóvenes habitantes de las favelas como combatientes enemigos [...] Estos planes aspiran finalmente, en el corto plazo, a reivindicar el monopolio de la fuerza del Estado en la sociedad, mediante la lucha frontal contra las pandillas y la participación de las fuerzas armadas en apoyo a la lucha contra el

crimen organizado y otros delitos menores”<sup>13</sup> –tal y como sucede actualmente en México con la “lucha contra el narcotráfico”-.

Como se estableció en el apartado 2.1.1 la ejecución de las políticas públicas, en su nivel más básico, debe ser entendida como la traducción de los objetivos de la estrategia general, en planes operativos ejecutables. Luego de realizar la revisión correspondiente –ver apartado 3.1- se pueden decir que en El Salvador, Guatemala, Honduras y México, específicamente en el Estado de Chiapas, existe de manera formal una política nacional de prevención de la violencia y de la delincuencia juvenil. Sin embargo, la puesta en marcha de operativos antimaras, tanto en el Estado de Chiapas como en los países centroamericanos, demuestra que existe un desfase entre éstos y las políticas nacionales de prevención situacional del delito. Dicho de otra forma, no existe correspondencia entre el diseño y la ejecución de las políticas aplicadas a las pandillas juveniles delictivas.

Esta situación ha sido posible gracias a la “negociación” dada, entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, de cada uno de los países estudiados, que ha llevado a la aprobación de una serie de reformas al marco constitucional que hacen posible la ejecución de operativos de corte represivo para combatir a las maras.

En El Salvador se ejecutaron entre 2002 y 2004 el Plan Mano Dura y el Plan Súper Mano Dura –ver cuadro 37- siendo este último fue relanzado en 2006. Ambas estrategias de combate, fueron caracterizadas por la ejecución de redadas que tenían como objetivo detener al mayor número de jóvenes posible, argumentado como causas de la retención la confluencia de tres o más sospechosos en la vía pública y la portación de tatuajes. Dicha operación fue posible gracias a la promulgación de un “Decreto de emergencia”, a solicitud del entonces presidente, Francisco Flores, que tras meses de negociación derivara en la aprobación de la Ley Antimaras, el 9 de octubre de 2003.

Es importante señalar que dicha ley tuvo vigor por tan sólo por seis meses, ya que fue declarada como inconstitucional, el 1 de abril de 2004, dando paso a la emisión de la Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales, que tuvo vigencia por solo 90 días.

---

<sup>13</sup> Solís, Rivera Luis Guillermo (Coord.), *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*, Madrid, FLACSO, Memoria del Seminario, 16 y 17 de abril de 2007, p. 38.

**Cuadro 37. Operativos antimaras aplicados en El Salvador.**

País	Acción gubernamental	Reformas al marco legal de referencia
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan Mano Dura (2002)</li> <li>- Plan Súper Mano Dura (Inició el 30 de agosto de 2004 y fue relanzado en 2006)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Durante del Gobierno de Francisco Flores, la Asamblea Legislativa de El Salvador promulgó un “Decreto de emergencia” que penalizaba la participación en pandillas juveniles y autorizaba a la policía a realizar detenciones y presentar cargos basándose en pruebas tales como la portación de tatuajes o la congregación de tres o más sospechosos en la vía pública.</li> <li>- Mediante el Decreto 158, la Asamblea Legislativa, a iniciativa del Presidente de la República se aprobó el 9 de octubre de 2003 la Ley Antimaras misma que entró en vigor el día 11 del mismo mes.</li> <li>- 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.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan Mano Amiga (2004)</li> <li>- Plan Mano Extendida (2004)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En mayo de 2004 con la entrada en funciones del Gobierno del Presidente Antonio Saca, el Ministerio de Gobernación convocó la participación de la sociedad civil y de representantes de las agencias centrales del gobierno a fin de discutir en “mesas de concertación” el tema de las pandillas así como su abordaje desde la respuesta gubernamental.</li> <li>- Después de dos meses de discusión (junio a julio de 2004) y como resultado de dichas “mesas de concertación” se presentó el documento titulado “Construyendo juntos una política de prevención, atención y control de la violencia juvenil”; las acciones inmediatas sugeridas en tal documento fueron la adición de dos nuevos programas a cargo de la Secretaría de Juventud: “Mano Amiga” y “Mano Extendida”.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en las referencias bibliográficas y en documentos jurídicos:

- a) Referencias bibliográficas: Moro, Javier (Ed.), *Juventud, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, Guatemala, INDES/INAP/BID, 2006; Sibaja, Harold (Coord.), *Central America and Mexico gang assessment*, Annex 1: El Salvador profile, Nueva York, United States Agency International Development, 2006, s/p; Ministerio de Gobernación, *Construyendo juntos una política de prevención, atención y control de la violencia, juvenil: el camino recorrido por las mesas de trabajo*, El Salvador, 2005, s/p.
- b) Documentos jurídicos: Ley Antimaras y Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales.

Las conductas punibles contempladas en la Ley Antimaras de El Salvador, son veinticuatro<sup>14</sup>: veinte de ellas son consideradas infracciones de menor gravedad, por lo que entran dentro del rubro de las faltas administrativas, y cuatro de ellas son catalogadas como graves por lo que son tipificadas como delitos, cuya frecuente comisión -según los abanderados de esta ley-, impiden la tranquilidad y seguridad de las personas.<sup>15</sup>

**Cuadro 38. Análisis de la Ley Antimaras y la Ley para el combate de actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales de El Salvador.**

<b>ASPECTOS CONTROVERSIALES</b>
1. Con la Ley Antimaras se dio una repetición de penas ya contempladas en el Código Penal. Una serie de estudios jurídicos han podido comprobar que estas leyes especiales repitieron la mayoría de las faltas y delitos que ya existían en el cuerpo de leyes del país. Si lo anterior es correcto, entonces estas leyes en realidad nunca fueron necesarias.
2. Las leyes fueron confusas dentro del total del cuerpo legislativo y constitucional. La Ley Antimaras propuso medidas que contradecían disposiciones judiciales a las que El Salvador está obligado, por estar suscrito a tratados internacionales. Además contradecían los procedimientos establecidos en la Ley del Menor Infractor que detallaba el proceso para los menores de edad en conflicto con la Ley.
3. La ley es inconstitucional. La Ley Antimaras afirmó que pertenecer a una pandilla es un delito, sin embargo, esta afirmación violaría el artículo 12 de la Constitución que afirma que “a toda persona que se le impute un delito, se presumirá inocente hasta que se le demuestre culpabilidad”. Del mismo modo el artículo 15 de la Constitución afirma que “Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate”, en ese sentido únicamente podrían ser procesados los pandilleros que ingresaron a las pandillas después de su aprobación e implementación.
4. Sobresaturación del sistema judicial. En la práctica, a más de la mitad de todos los casos de pandilleros detenidos en ese período se les dio sobreesimimiento 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 cometen en el país. Por otro lado, tampoco se cuenta con una infraestructura apropiada para encarcelar a todos los pandilleros del país, de hecho El Salvador antes de la Ley Antimaras ya contaba con los índices de hacinamiento carcelario más altos de la región Centroamericana.
5. Ley punitiva, no va acompañada de una ley integral. En ese sentido se privilegian las acciones punitivas frente cualquier otra estrategia de prevención y rehabilitación.

**Fuente:** Cfr. Cruz, Miguel Ángel y Marlon Carranza, “Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador” en Javier Moro (Ed.), *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, Guatemala, INDES/INAP/BID, 2006, p. 149 y 150.

<sup>14</sup> Infracciones de menor gravedad: 1) intimidación grupal, 2) agrupación con escándalo, 3) irrespeto en grupo, 4) exhibiciones deshonestas en grupo, 5) tocamiento en grupo, 6) desfiguración de paredes, 7) portación de arma blanca, 8) portación de objetos contundentes, 9) identificación con maras o pandillas delincuenciales, 10) permanencia en lugares abandonados, 11) de los menores en lugares para adultos, 12) consumo público o tenencia de drogas, 13) permanencia ilícita en cementerios, 14) permanencia de escolares en centros de juego, 15) venta de elementos aptos para la violencia, 16) portación de elementos para la violencia, 17) elementos lesivos en espectáculos, 18) perturbación de espectáculo, 19) obstrucción de salida y 20) de los indocumentados. Delitos graves: 1) de la pertenencia a una mara o pandilla, 2) riña tumultuosa, 3) solicitar dinero en forma intimidatoria y 4) exigir dinero como impuesto.

<sup>15</sup> Cfr. Blanco Reyes, Sidney, “Apuntes sobre la Ley Antimaras” en *Revista Estudios Centroamericanos*, El Salvador, núm. 663-664, enero-febrero 2004, p. 125.

Entre los aspectos controversiales más destacados por los detractores de las Leyes antimaras promulgadas en El Salvador se encuentran: la repetición de penas que ya se encontraban contempladas en el Código Penal del país, la confusión derivada de la contradicción entre las leyes antimaras y los demás instrumentos legales vigentes en la nación, así como de los tratados ratificados a nivel internacional, la inconstitucionalidad de tal ley al tipificar como delito la sola pertenencia a las pandillas juveniles, que iba en contra de la presunción de inocencia, la consecuente sobresaturación del sistema judicial<sup>16</sup>, que se hizo acompañar por una sobrepoblación de los centros de reclusión y, finalmente, el carácter punitivo de la ley antimaras que no consideraban dentro de su formulación estrategias de prevención y rehabilitación de los pandilleros.

Otro de los aspectos que cuestionaron la ejecución de las leyes antimaras, en El Salvador, fue la participación del Ejército en las detenciones masivas de jóvenes “presuntamente” pertenecientes a las maras, lo que contravino las atribuciones constitucionales de las fuerzas armadas.

En mayo de 2004, luego de la entrada en funciones del mandatario Antonio Saca, se convocó a la sociedad civil y a miembros de la academia para la celebración de mesas de concertación que buscaban definir cuál sería el abordaje gubernamental, más eficiente y socialmente viable, para dar respuesta al problema de las maras juveniles. Luego de dos meses de discusión, en julio de 2004, las mesas de trabajo presentaron los resultados de su análisis en el documento titulado “Construyendo juntos una política de prevención, atención y control de la violencia” siendo lo más destacado del texto la recomendación de instrumentar dos nuevos programas: Mano Amiga y Mano Extendida, que quedarían a cargo de la Secretaría de Juventud.

Con algunas excepciones, la instrumentación de este tipo de acciones denota que:

---

<sup>16</sup> De acuerdo con el abogado Sidney, Blanco Reyes, las capturas masivas trastornaron el funcionamiento de la Fiscalía General, de la Procuraduría General y del Órgano Judicial, pues obligaron a tramitar centenares de procesos innecesarios e inútiles, en los cuales se debe probar la pertenencia o la intención de pertenecer a un grupo ilícito, cosa muy difícil.

“los gobiernos de ARENA se han limitado a pedir leyes, a lanzar pequeños proyectos pilotos con gran publicidad, pero sin coordinación interinstitucional, y a crear unidades o direcciones dentro del aparato gubernamental, sin ninguna base funcional, ni apoyo de mediano plazo. Los proyectos duran el tiempo que su encargado permanece en el puesto. En lugar de fortalecer la institucionalidad estatal, el gobierno la ha debilitado.”<sup>17</sup>

**Cuadro 39. Operativos antimaras aplicados en Honduras.**

País	Acción gubernamental	Reformas al marco legal de referencia
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan Libertad Azul (2002)</li> <li>- Cero tolerancia</li> </ul>	<p>- Se aplicaron reformas al Código Penal en su Artículo 332; Decreto 223-2004 de fecha 20 de Enero del 2005, publicado en el diario oficial la gaceta No. 30,654 en fecha 12 de marzo del 2005. Dicho Artículo se formuló de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 332.- Asociación Ilícita: Se sancionara con la pena de 20 a 30 años de reclusión y multa de 100,000 a 300,000 a los jefes o cabecillas de maras, pandillas y demás grupos que se asocien con el propósito permanente de ejecutar cualquier acto constitutivo de delito.</p> <p>Con la misma pena de reclusión establecida en el párrafo anterior rebajada en un tercio, se sancionara a los demás miembros de las referidas asociaciones ilícitas. Son jefes o cabecillas, aquellos que se destaquen o identifiquen como tales y cuyas decisiones en el ánimo y acciones del grupo.</p>

**Fuente:** Elaboración propia con base en las referencias bibliográficas y en documentos jurídicos:

- a) Referencias bibliográficas: Moro, Javier (Ed.), *Juventud, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, Guatemala, INDES/INAP/BID, 2006; Sibaja, Harold (Coord.), *Central America and Mexico gang assessment*, Annex 3: Honduras profile, Nueva York, United State Agency International Development, 2006, s/p.
- b) Documentos jurídicos: Código Penal de Honduras.

A principios de 2002 en Honduras, el gobierno de Ricardo Maduro declaró la guerra a las pandillas callejeras, y lanzó un operativo policial masivo, llamado Operación Libertad Azul –ver cuadro 39-:

“iniciaron entonces [...] campañas con las patrullas conjuntas de las policía y soldados de la Fuerza Armada en las zonas urbanas marginales y operativos enfocados en detener pandilleros [...] las únicas indicaciones que solían tener los policías para reconocer a los supuestos pandilleros entre los demás jóvenes eran sus tatuajes y su manera de vestir; en consecuencia, durante los patrullajes por las comunidades marginales, detenían a muchos jóvenes que vivían allí y, por casualidad estaban en las calles, para subirles sus camisas e indagar la presencia de tatuajes que los delataran como pandilleros.”<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Blanco Reyes, Sidney, “Apuntes sobre la Ley Antimaras” en *Revista Estudios Centroamericanos*, El Salvador, núm. 663-664, enero-febrero 2004, p. 665.

<sup>18</sup> Savenije, Win, *Maras y barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica*, El Salvador, FLACSO-El Salvador, abril 2009, p. 140-141.

Como ya se adelantaba desde el apartado 2.2, tanto en Honduras como en El Salvador, la ejecución de operativos antimaras, se hizo acompañar de reformas a los códigos penales y de masivas campañas mediáticas, que se plantearon como único objetivo estigmatizar a las jóvenes de las pandillas, pero, también a los jóvenes de barrios marginales que nada tenían que ver con la actividad delictiva.

A pesar de las intenciones de Ricardo Maduro, el Congreso Nacional de Honduras, no aprobó ninguna ley antimaras por lo que la operación en contra de las pandillas juveniles delictivas, se llevo a cabo tomando como sustento legal reformas aplicadas al Código Penal en su artículo 332 –mediante el Decreto 223-2004, publicado el 12 de marzo de 2005-, en donde se tipificaba la asociación delictiva y se penalizaba a los cabecillas de las maras, pandillas y demás grupos que tuvieran como motivo de su asociación, la comisión de ilícitos.

**Cuadro 40. Operativos antimaras aplicados en Guatemala.**

País	Acción gubernamental	Reformas al marco legal de referencia
Guatemala	- Plan Escoba (2003)	<p>- En Guatemala no se realizaron reformas específicas para enmarcar la aplicación del Plan Escoba en 2003, debido a que la postura del gobierno guatemalteco fue no adherirse a las medidas represivas aplicadas en El Salvador y Honduras e insistir en la aplicación de medidas de prevención y rehabilitación. A pesar de ello, en la operación de la policía guatemalteca fue similar a la de sus países vecinos al realizar patrullajes con apoyo militar y realizar detenciones masivas por la presunción de pertenecer a las pandillas.</p> <p>- El 12 de noviembre de 2008, el diputado José Alejandro León Maldonado, presentó ante el Congreso guatemalteco una iniciativa de ley con el propósito de aprobar la Ley de Prevención a la Violencia Juvenil que contemplaba un esquema de incorporación de los jóvenes pandilleros a la sociedad. No obstante el enfoque integral que se le daba al problema, dicho instrumento jurídico no fue aprobado.</p>

**Fuente:** Elaboración propia con base en las referencias bibliográficas y en documentos jurídicos:

- a) Referencias bibliográficas: Moro, Javier (Ed.), *Juventud, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, Guatemala, INDES/INAP/BID, 2006; Sibaja, Harold (Coord.), *Central America and Mexico gang assessment*, Annex 2: Guatemala profile, Nueva York, United State Agency International Development, 2006, s/p.
- b) Documentos jurídicos: Iniciativa que dispone aprobar la Ley de Prevención de la Violencia Juvenil, 12 de noviembre de 2008.

En Guatemala, se observó que a pesar de que la postura gubernamental favorecía la vigencia de los derechos humanos y el apoyo a los sectores juveniles, esto sólo se quedaba en el discurso, ya que en la operación se llevó a cabo el denominado Plan Escoba –ver cuadro 40-, aplicado en 2003, y que tenía como objetivo realizar estrategias de “limpieza social”. Siguiendo el ejemplo de los países vecinos, el Partido Avanzada Nacional (PAN) presentó un proyecto de ley ante el Congreso de la Nación, con la finalidad de tipificar el delito de pertenencia a una pandilla, mientras que el partido Alianza Nueva Nación (ANN), presentó ante el poder legislativo, un proyecto enfocado a la prevención de la delincuencia juvenil.

La idea de que los mareros podían emigrar hacia países vecinos, luego de la aplicación de leyes antimaras, en El Salvador y Honduras, propició un clima de pánico en la sociedad civil, colocándose como un nicho de oportunidad para los partidos políticos de derecha. Los actos delincuenciales adjudicados a los pandilleros se convirtieron en uno de los principales elementos retomados en la batalla discursiva de cara a las elecciones de noviembre de 2003, que llevaron al poder al empresario Óscar Berger, entre 2004 y 2008.

**Cuadro 41. Operativos antimaras aplicados en México-Chiapas.**

País	Acción gubernamental	Reformas al marco legal de referencia
México-Chiapas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Operativo antimara (2003)</li> <li>- Operativo Acero I y II (2003)</li> <li>- Operativo Costa (noviembre de 2004)</li> <li>- Escudo comunitario (2005)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se realizaron reformas al Artículo 164 bis del Código Penal vigente a nivel federal, con la finalidad de castigar la acción delincencial de las pandillas.</li> <li>- Este mismo modelo fue adoptado a fin de realizar reformas a los Artículos 238 bis y 239 del Código Penal del Estado de Chiapas a fin de tipificar el delito de pandillerismo.</li> <li>- Asimismo mediante el Acuerdo No. 03/3006 publicado el 24 de mayo de 2006 se creó la Unidad Especializada de Delitos Cometidos por Pandillas –ver diagrama 4-.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en la revisión de documentos oficiales y de documentos jurídicos.

- a) Documentos oficiales: CISEN, *La mara salvatrucha en México: medidas de contención y cooperación internacional*, México, SEGOB, 2005, s/p.
- b) Documentos jurídicos: Código Penal federal y del Estado de Chiapas y, Acuerdo No. 03/3006 del Fiscal General del Estado de Chiapas publicado el 24 de mayo de 2006.

La posición adoptada por el gobierno mexicano, fue hacer frente al fenómeno de las maras, a través de la combinación de medidas de contención y medidas para la cooperación internacional. En nuestro país, las autoridades declararon que el incremento del número de jóvenes que se autoidentificaban como miembros de las

pandillas juveniles o maras, sumado, al incremento en el número de denuncias sobre asaltos, robos, violaciones, homicidios, consumo y venta de drogas, venta de protección, tráfico de ilegales y de blancas, entre otros<sup>19</sup>, los llevó a ejecutar una operación, de carácter interinstitucional, a nivel nacional.

Siguiendo el mismo modelo de Honduras, el Congreso mexicano llevó a cabo reformas al Código Penal Federal, expresadas en su artículo 164 bis, con la finalidad de castigar la acción delincuencia de las pandillas. Estas acciones, encontraron réplica en el Congreso del Estado de Chiapas, que reformó su Código Penal para incluir, en los artículos 238 bis y 239, penas relativas al pandillerismo.

El 10 de diciembre de 2003, se llevó a cabo el Operativo Antimara, diseñado como un instrumento interinstitucional, encabezado por la Fiscalía General del Estado de Chiapas, que contó con la participación de la Coordinación de la Agencia Estatal de Investigación, la Secretaría de Seguridad Pública, el Instituto Nacional de Migración y los distintos cuerpos policiales de los municipios. Su principal objetivo, fue la contención y aseguramiento de miembros de las pandillas juveniles delictivas.

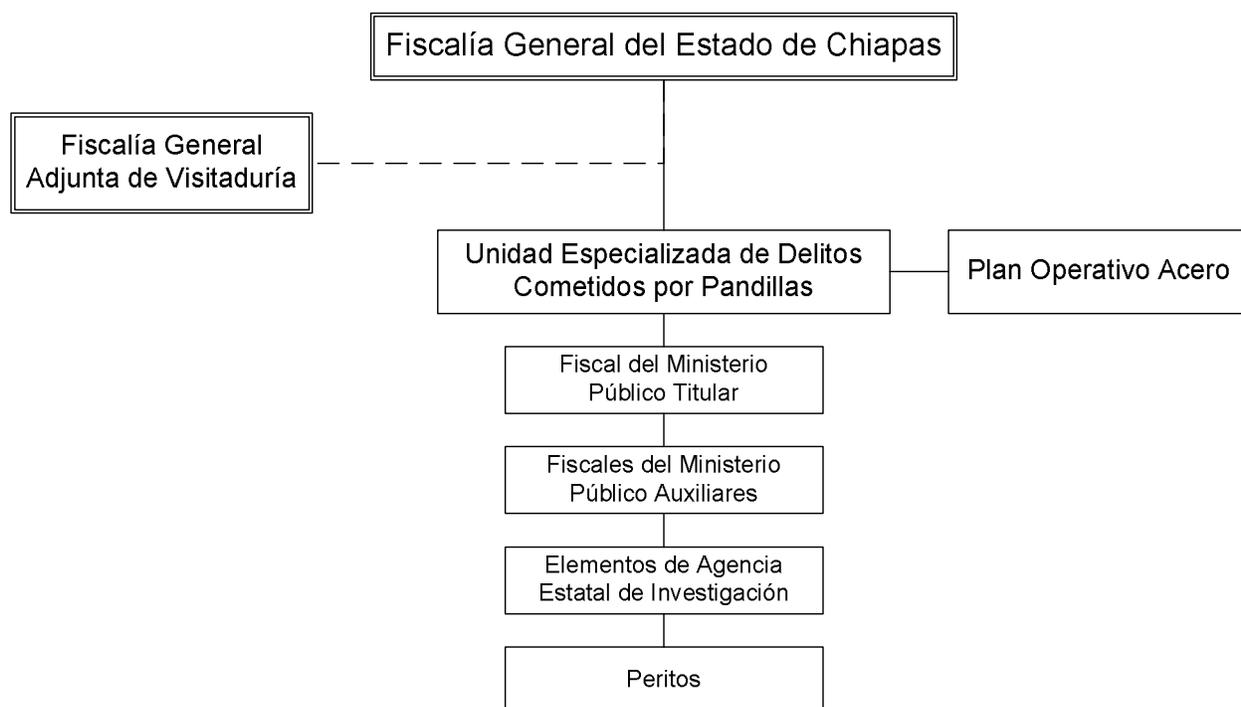
Dicho operativo, se instrumentó a través del Programa Acero, en sus versiones I, II y III. Llama la atención que la coordinación e instrumentación del Plan Operativo Acero quedó a cargo de la Unidad Especializada de Delitos Cometidos por Maras, es decir, que una estrategia policial se delegó a un organismo de procuración de justicia – ver diagrama 4-. Estas acciones se emprendieron principalmente en los estados limítrofes del sur del país como son Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco. Y paralelamente, en otros Estados con presencia de maras, como el Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Solicitud de información No. de folio 0001700010906, atendida el 13 de febrero de 2006 por la Unidad de Enlace de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.

<sup>20</sup> Cfr. Z. Cadena, Carlos, “Frontera sur: la ingobernabilidad”, en *El Orbe*, Chiapas, 15 de junio de 2005, p. 5.

**Diagrama 4. México-Chiapas: Unidad Especializada de Delitos Cometidos por Pandillas.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Acuerdo No. 03/3006 publicado el 24 de mayo de 2006 por la Fiscalía General del Estado de Chiapas.

El mayor despliegue policiaco realizado durante la implementación del Operativo Antimara, se llevó a cabo en la ciudad de Tapachula, Chiapas y contó con la participación de más de 1,200 efectivos de la Policía Federal Preventiva (PFP), la Agencia Federal de Investigación (AFI), la Policía Fiscal Federal (PFF), el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia y la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, así como de la Procuraduría General de Justicia (PGJ), Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y Secretaría de Salud del Estado de Chiapas (SSE), los cuales contaron a su vez con el apoyo de los mandos territoriales de las secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina-Armada de México.

En suma, al retomar los argumentos expuestos a lo largo de este apartado se puede concluir que, en la fase de implementación de las políticas públicas, entendida como la traducción de los objetivos de una estrategia general (o política nacional) en planes y programas operativos ejecutables, la respuesta institucional de atención a las maras pierde el contenido preventivo. En otras palabras, se observó que en El Salvador, Guatemala, Honduras y Chiapas, no existe congruencia entre el

planteamiento de acción establecido en la fase de diseño y la ejecución de las políticas de tratamiento de las maras.

Se observó que los operativos antimaras aplicados en El Salvador, entre 2002 y 2006, se hizo acompañar de reformas al Derecho Penal aplicable en el país, por lo que su ejecución estuvo “oficialmente” legitimada. Sin embargo, al analizar el andamiaje de transformaciones legales aplicado en el caso salvadoreño, se encontró que existen aspectos contradictorios y controversiales en el contenido de las dos leyes antimaras aprobadas en el país. Los más sobresalientes fueron la repetición de penas, pues las citadas leyes tipificaban delitos ya contemplados en el Código Penal aplicable y, la inconstitucionalidad de las mismas, pues al castigar la sola pertenencia a las pandillas se violaba el principio de presunción de la inocencia. Un caso similar fue el vivido en Honduras, ya que a pesar de que no se promulgaron leyes específicas destinadas a perseguir a las maras, se lograron importantes reformas al Código Penal vigente que penalizaron la existencia a las pandillas.

En la porción chiapaneca del territorio mexicano se aplicaron, intensivamente, diversos operativos de persecución a las pandillas juveniles delictivas entre 2003 y 2005. Al igual que en El Salvador y Honduras, en México se adoptaron reformas al Código Penal, en el nivel federal y en específico en el Estado de Chiapas, con la intención de tipificar la asociación en pandilla como crimen organizado y legitimar la intervención punitiva del gobierno. Aunado a lo anterior, el gobierno mexicano expresó la necesidad de combatir el fenómeno de las maras a través de la cooperación internacional.

### **1.3. La respuesta punitiva del Estado en Guatemala, El Salvador, Honduras y México-Chiapas: resultados de su aplicación**

Tomando como referencia el diagnóstico de presencia de pandillas realizado por las Policías Nacionales Civiles centroamericanas se observa que, la efectividad policial, entendida como la relación entre el número de integrantes de las pandillas juveniles estimado y el número de sus miembros detenidos, en los países estudiados es heterogénea. Tanto en El Salvador como en Guatemala y Honduras, los datos relativos a la efectividad policial se elevan por encima del 100% -ver cuadro 42-, lo cual es una

clara muestra de la estrategia de represión auspiciada por el gobierno y da pie para pensar en ¿a quién está deteniendo el gobierno en los operativos antimaras? Lo anterior supone dos situaciones, en primer lugar, la existencia de un sub-registro del número total de integrantes de las pandillas juveniles en cada país. En segundo término, que las cifras relativas a detenciones hayan sido sobre consideradas (o infladas) como parte de una estrategia de gobierno para posicionar a los operativos antimaras como altamente efectivos ante la mirada pública.

**Cuadro 42. Efectividad policial: Número de integrantes de las pandillas y número de detenciones, 2000-2007. Policías Nacionales Civiles de Centroamérica.**

	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>
Número de integrantes	15,000	8,114	4,700
Número de detenciones	21,342	10,572	5,278
% Efectividad policial	<b>142.3%</b>	<b>130.3%</b>	<b>112.3%</b>

- (1) El número de integrantes de las pandillas corresponden al periodo 2000-2004 al diagnóstico realizado por las Policías Nacionales Civiles centroamericanas.  
 (2) El número de detenciones de El Salvador corresponde al periodo 2003-2004, en el caso de Guatemala al periodo 2003-2005 y en Honduras corresponde al 2006-2007.  
 (3) El número de detenciones fue extraído de los informes presentados por las Policías Nacionales Civiles centroamericanas.

En el caso salvadoreño, las dos situaciones descritas en el párrafo anterior, se ratifican al confrontar el número de detenciones realizadas con el total de integrantes calculado por la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe, dando como resultado una efectividad policial de 203.3%. En Guatemala y Honduras, el cálculo se observa más real al tomar como referencia estadística el diagnóstico de la comisión. Con 75.5% de los integrantes de las pandillas detenidos la estrategia del gobierno guatemalteco, expresada en la ejecución del “Plan Escoba”, se coloca como muy efectiva. En Honduras la efectividad policial es mínima, ya que solo el 14.7% de los pandilleros fueron detenidos por los cuerpos policiales del país, en el marco de la aplicación de los operativos “Plan Libertad Azul” y “Cero Tolerancia”.

**Cuadro 43. Efectividad policial: Número de integrantes de las pandillas y número de detenciones, 2000-2007.  
Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe.**

	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>
Número de integrantes	10,500	14,000	36,000
Número de detenciones	21,342	10,572	5,278
% Efectividad policial	<b>203.3%</b>	<b>75.5%</b>	<b>14.7%</b>

(1) El número de integrantes de las pandillas se extrae del diagnóstico realizado por la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y El Caribe y hace referencia al año 2003.

(2) El número de detenciones de El Salvador corresponde al periodo 2003-2004, en el caso de Guatemala al periodo 2003-2005 y en Honduras corresponde al 2006-2007.

(3) El número de detenciones fue extraído de los informes presentados por las Policías Nacionales Civiles centroamericanas.

Al igual que Honduras, el caso chiapaneco se coloca con un nivel de efectividad policial bajo. Entre 2003 y 2005, con la aplicación de la estrategia antimara en México se logró detener a 1,524 integrantes de las pandillas juveniles delictivas, lo cual representa el 26.8% del total estimado a nivel nacional. Entre 2004 y 2005, con la aplicación del “Operativo antimara”, el “Operativo Acero I, II y III”, el “Operativo costa” y el “Escudo comunitario” se logró la detención del 20.4% de los pandilleros con presencia en el estado de Chiapas. De lo anterior se deduce que la ejecución de una estrategia amplia en recursos materiales y de operación, no necesariamente, obtiene una efectividad alta a nivel de persecución.

**Cuadro 44. Efectividad policial en Chiapas: Número de integrantes de las pandillas y número de detenciones 2004-2005.  
Fiscalía General del Estado de Chiapas y CISEN.**

Número de integrantes	4,000
Número de detenciones	817
% Efectividad policial	<b>20.4%</b>

(1) El número de integrantes de las pandillas y el número de detenciones corresponde a los datos publicados por la Fiscalía General del Estado de Chiapas y el CISEN.

La tesis de que en El Salvador existe un sub-registro de la presencia de pandillas y que las cifras relativas al número de detenciones alcanzadas durante la aplicación del “Plan Mano Dura” y del “Plan Súper Mano Dura” fueron “infladas” como parte de una estrategia de gobierno para posicionar su ejecución como altamente efectiva<sup>21</sup>, se

<sup>21</sup> La “Encuesta Nacional de Opinión Pública El Salvador No. 58” realizada en febrero de 2005, por la consultoría Cid-Gallup Latinoamérica indica que, el 56% de los salvadoreños consideraron mucho o algo efectivos los operativos para combatir a las maras. Dicho de otra forma el 69% de los salvadoreños

comprueba al analizar la efectividad de consignación al Poder Judicial. Las cifras oficiales publicadas por la Policía Nacional Civil salvadoreña indican que del total de detenidos entre 2003 y 2004, sólo el 8.7% fue consignado a tribunales de justicia. Es decir que de los más de 21 mil pandilleros detenidos, el 77.9% fue puesto en libertad por falta de pruebas para ejercer acción penal. Al restante 13.4% les fueron aplicadas medidas provisionales y/o cautelares o se encuentran con juicio penal pendiente. El análisis de estos datos muestra que en El Salvador las detenciones en busca de maras delictivas se realizaron de manera indiscriminada, como resultado de la estigmatización de la población joven en condiciones de marginalidad social.

**Cuadro 45. Efectividad de consignación al Poder Judicial: Número de pandilleros detenidos y número de pandilleros consignados, 2003-2007.**

	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Chiapas</b>
Número de detenciones	21,342	10,572	5,278	394
Número de consignaciones al Poder Judicial	1,858	ND	1,871	186
% Efectividad de consignación	<b>8.7</b>	<b>NA</b>	<b>35.4</b>	<b>47.2</b>

(1) El número de detenciones y consignaciones al Poder Judicial para El Salvador corresponde al periodo 2003-2004, en el caso de Guatemala al periodo 2003-2005, en Honduras corresponde al 2006-2007 y en Chiapas es referente al 2005.

(2) El número de detenciones fue extraído de los informes presentados por las Policías Nacionales Civiles y en el caso de Chiapas a la Fiscalía General del Estado y al CISEN.

Un resultado más óptimo en cuanto a la capacidad del Estado para ejercer acción penal en contra de los pandilleros fue el de Honduras. Entre 2006 y 2007, se logró consignar al Poder Judicial al 35.4% del total de delincuentes juveniles detenidos en operativos policiales. Destaca que más del 40.6% de los detenidos haya sido puesto en libertad casi inmediatamente por falta de pruebas para la imputación del delito o que los tribunales judiciales hayan optado por la aplicación de otra medida cautelar para su tratamiento y reinserción. De acuerdo con los datos publicados por la Dirección General de la Policía Preventiva de Honduras, para 2007, el sistema penitenciario del país había absorbido a 763 miembros de las pandillas juveniles delictivas.

La experiencia chiapaneca a pesar de ser la más reciente, es la que muestra mayor avance en la efectividad de consignación de pandilleros. Para 2005 del total de detenidos, el 47.2% fue consignado al Poder Judicial dando como resultado su

---

entrevistados mencionó al menos algún logro de la administración de Antonio Elías Saca, en especial el Plan Super Mano Dura.

inserción al sistema penitenciario estatal. El restante 52.8% se encuentra retenido en los centros de internamiento chiapanecos en espera de que se les dicte sentencia, con estatus de “procesados”. Destaca que el nivel de consignaciones de menores pandilleros sea más efectivo que el de los adultos con 51.7% y 42.7%, respectivamente. De acuerdo con los datos publicados por la Fiscalía General del Estado de Chiapas, para 2005, el sistema penitenciario estatal absorbió a 394 miembros de las pandillas juveniles delictivas.

Derivado del análisis de los datos de efectividad policial y de consignación, se puede indagar sobre el carácter juvenil de las pandillas delictivas. En Honduras del total de pandilleros detenidos en 2007, sólo el 1.4% eran menores de edad. En Guatemala, del total de integrantes de las maras detenidos en el periodo 2003-2005, el 7.9% eran menores de edad. Es significativo que el 49.5% de los maras consignados en 2005 sean menores de edad, por lo que fueron trasladados al Centro de Internamiento Especializado para Adolescentes “Villa Crisol”.

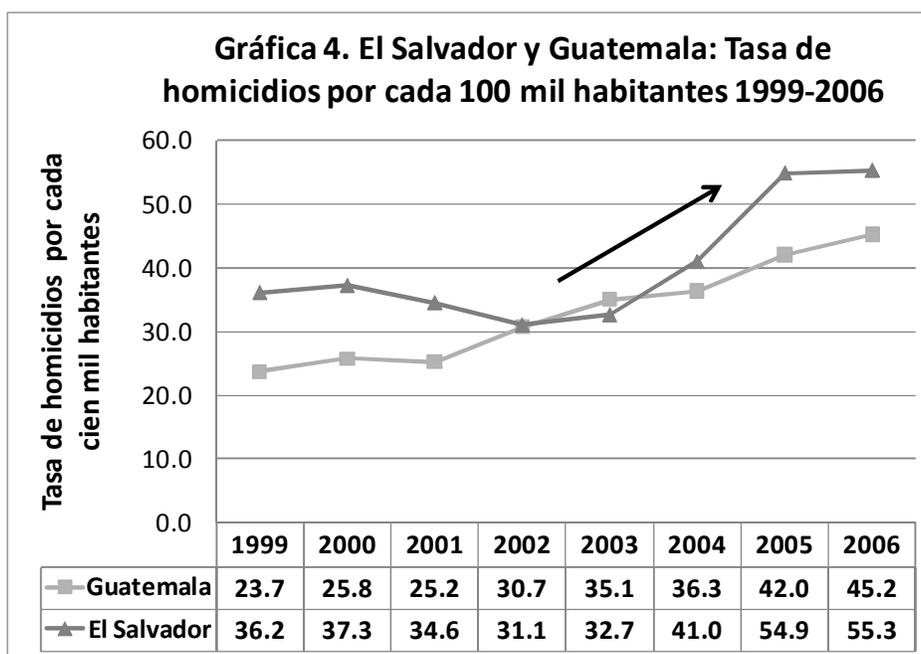
Paralelamente, se encontró que el carácter transnacional de las pandillas juveniles delictivas es poco verificable con base en los datos presentados en este apartado. Del total de detenidos en Guatemala, entre 2003 y 2005, el 3.5% era de origen salvadoreño, el 1.7% eran nicaragüenses y el 1.4% hondureños. En Chiapas, entre 2004 y 2005, el 32.9% de los pandilleros detenidos eran de origen centroamericano y destaca que el restante 67.1% fuera de origen mexicano. En los casos de El Salvador y Honduras no se contó con información relativa al origen de los detenidos en los operativos policiales.

Sumando las perspectivas de edad y transnacionalidad, podemos concluir que si bien es cierto que el fenómeno de las maras en la década de los noventa contaba con una importante presencia juvenil (o de menores de edad) para el 2000, este componente disminuyó al observar que la criminalidad atribuida a las pandillas es mayoritariamente de adultos. No obstante, la evolución del carácter juvenil apreciada en las maras centroamericanas no aplica a las pandillas chiapanecas. Por lo que toca a la transnacionalidad podemos afirmar que la presencia de maras extranjeras en Guatemala y México-Chiapas es menor al número de integrantes nacionales. Llama la atención que los gobiernos de ambos países hayan atribuido el problema de las pandillas delictivas al

accionar de las maras salvadoreñas y hondureñas en tanto que, en sus países, se gestaban grupos propios que al día de hoy son los de mayor importancia cuantitativa.

### 1.3.1. El impacto de la mano dura en los índices delictivos

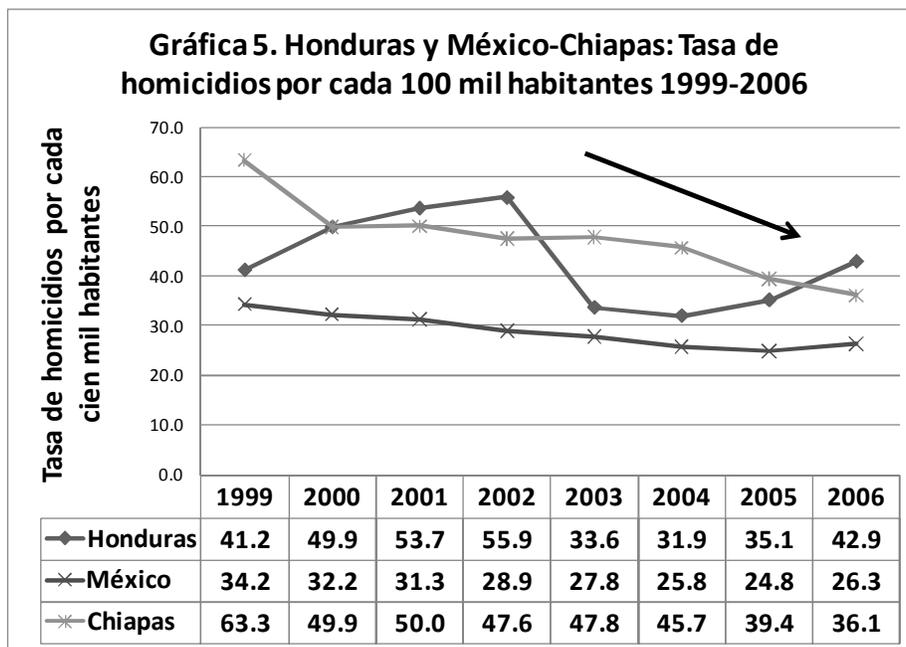
Para efectos de la presente investigación y tomando en cuenta que la información institucional es limitada, la aproximación metodológica para medir el impacto de la aplicación de las estrategias de mano dura en los índices delictivos se basó en confrontar la disminución y/o incremento de la tasa de homicidios por cada mil habitantes en cada uno de los casos estudiados. Aun reconociendo las debilidades de tal argumento se encontraron algunos hallazgos importantes.



**Fuente:** Elaboración propia con datos sistematizados por el Observatorio Centroamericano sobre la Violencia (OCAVI), con base en la información suministrada por la Policías Nacionales Civiles centroamericanas.

En la gráfica 4, se observa que en El Salvador y Guatemala tras la implementación de las estrategias antimaras la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes se incrementó. Entre 2002 y 2006, a la par de la ejecución del Plan Mano Dura y del Plan Súper Mano Dura, la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes de El Salvador aumentó de 31.1 a 55.3. En Guatemala con la ejecución del “Plan Escoba”

se observó una tendencia al alza en la tasa de homicidios al pasar de 35.1 en 2003 a 45.2 en 2006.



(1) La información correspondiente a Honduras fue retomada de los datos sistematizados por el Observatorio Centroamericano sobre la Violencia (OCAVI), con base en la información suministrada por la Policía Nacional Civil.

(2) La información correspondiente a Chiapas fue retomada de los Anuarios Estadísticos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Opuesto a los casos anteriores tanto en Honduras como en México-Chiapas se observó una tendencia a la baja en la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. En Honduras la tasa pasó de 55.9 asesinatos por cada cien mil habitantes en 2002 a 42.9 en 2006, y destaca que la disminución más significativa se haya dado en 2004. En Chiapas, entre 2003 y 2004 con la implementación de la estrategia antimara se observó una leve disminución de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes que pasó de 47.8 a 45.7 –ver gráfica 5-.

#### **1.4. Evaluación de las políticas públicas: los efectos no esperados de la aplicación de la estrategia de mano dura**

Luego de comparar y evaluar las políticas públicas aplicadas en respuesta a la problemática de las pandillas juveniles delictivas, podemos concluir que por lo menos, en la fase de diseño, las políticas públicas aplicadas en Guatemala y Honduras, retoman un enfoque de prevención integral del delito en sectores juveniles, que se ha hecho acompañar de la construcción de indicadores y de la integración de información que da cuenta de los factores asociados al origen de las pandillas juveniles delictivas. En contraparte, las políticas públicas diseñadas en El Salvador y México-Chiapas llevan implícito un enfoque de contención que se contrapone a los principios de una prevención integral de la violencia. En suma, se pudo apreciar que existe poca coherencia entre el diseño y la ejecución de estas políticas públicas.

En concordancia con lo anterior, expertos en el tema indican que:

“en las últimas dos décadas los Estados latinoamericanos han optado principalmente por la implementación focalizada de políticas públicas para intervenir en áreas sensibles como la pobreza, la seguridad ciudadana y la violencia urbana. Ello, con el propósito de enfrentar la insuficiencia presupuestaria y obtener resultados en el corto plazo que brinden una sensación de avance sustantivo en el tratamiento de problemas sociales, todo ello con la finalidad de que los gobiernos reciban cuotas de apoyo que les permitan gestionar con margen de acción amplios.”<sup>22</sup>

En su fase de implementación, la efectividad de estas políticas arrojó resultados contrastantes a lo observado en el diseño de las mismas. Mientras en Honduras y México-Chiapas los operativos policiales de consignación de maras ser perciben como poco eficaces, las acciones emprendidas en Guatemala son vistas como altamente exitosas. Caso especial es El Salvador en donde los resultados de los operativos antimaras son percibidos como eficientes no por su buen diseño y ejecución, sino más bien por manejos inadecuados de la estadística delictiva y por la capacidad de la derecha por intervenir en la opinión pública.

Con respecto al financiamiento de las estrategias de prevención a la delincuencia juvenil, se observó que en los tres países centroamericanos estudiados, existe un alto

---

<sup>22</sup> Solís, Rivera Luis Guillermo (Coord.), *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*, Madrid, FLACSO, Memoria del Seminario, 16 y 17 de abril de 2007, p. 41-42.

componente de influencia de actores internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Comisión Europea (CE), entre otros. Estos apoyos de alguna forma imponen un determinado sesgo a las acciones emprendidas por los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras. Caso contrario es el de México-Chiapas en donde las políticas públicas de atención a las maras son financiadas con recursos del gobierno.

En breve, si bien es cierto que las políticas nacionales de prevención de la delincuencia juvenil pueden considerarse como “integrales”, al momento de su instrumentación se expresan a través de operativos punitivos que han desencadenado en efectos no esperados y contraproducentes tales como la reconfiguración y reorganización de las maras callejeras, la reproducción y expansión del ciclo de violencia, la clonación social y la sobresaturación de los sistemas penitenciarios de los países centroamericanos que aquí se estudian.

Podemos decir que las políticas de mano dura han tenido impactos negativos no esperados pues desde su ejecución “las maras se han organizado más [...] y el nivel de delincuencia, incluso de homicidios, ha aumentado”<sup>23</sup> –ver apartado 3.3.1-. La aplicación de políticas tácticas, indiscriminadas y represivas ha llevado a la explosión del fenómeno e incluso a la reconfiguración del mismo, ya que existe evidencia para decir que estos grupos han evolucionado de manera paralela a la aplicación de la estrategia de mano dura.<sup>24</sup> Entre las nuevas características del fenómeno se encuentran: operar en la clandestinidad, desterritorializarse y migrar tanto interna como externamente, restringir el consumo de la droga y el alcohol para evitar ser detenidos por las autoridades, disminuir el componente adolescente de sus miembros y mantener sólo vínculos operativos con el crimen organizado al ser contratados para cometer delitos menores.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Falkenburger, Elsa y Geoff Thale, “*Maras centroamericanas: políticas públicas y mejores prácticas*” en *Revista CIBOB d’Afers Internationals*, núm. 81, España, 2008, p. 47.

<sup>24</sup> Cfr. Falkenburger, Elsa y Geoff Thale, “*Maras centroamericanas: políticas públicas y mejores prácticas*” en *Revista CIBOB d’Afers Internationals*, núm. 81, España, 2008, p. 49.

<sup>25</sup> Solís, Rivera Luis Guillermo (Coord.), *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*, Madrid, FLACSO, Memoria del Seminario, 16 y 17 de abril de 2007, p. 39.

Como lo apunta Martín Iñiguez Ramos, el grado de transformación de las maras:

“las ha llevado a dejar de tatuarse, abandonar su código de comunicación con las manos, a cambiar sus viejas vestimentas y cortes de pelo, por lo que ahora han comenzado a mimetizarse con la sociedad, a pasar desapercibidos. Hoy existen “maras” de tercera generación, las “maras nuevas”, mejor preparadas y educadas que sus antecesores, que empiezan a controlar de manera más inteligente y estratégica la venta de drogas, el tráfico de armas y de personas, los secuestros, asaltos y el lavado de dinero.”<sup>26</sup>

En Guatemala y México, luego de varios años de fungir como receptor de jóvenes pandilleros que huían de la aplicación de las leyes antimaras se han comenzado a sentir los efectos de no haber asumido una postura clara en años pasados. En Guatemala, la delincuencia y violencia generada por estas pandillas se ha incrementado –no obstante sigue siendo una problemática de delincuencia común- y la sociedad ya siente los efectos de inseguridad inherentes al fenómeno. En México, se sabe que existe un importante número de imitadores de las pandillas juveniles centroamericanas (efecto de la clonación social), especialmente en el Estado de Chiapas, que han extendido su presencia a ciudades tales como México, Morelia y Tijuana<sup>27</sup> sin que se vislumbre hasta el momento una estrategia de prevención integral orientada a contener el problema en el largo plazo.

El incremento de las detenciones de pandilleros y la disminución de la visibilidad de la actividad marera no necesariamente son positivos. Ambas situaciones han promovido la saturación de las cárceles centroamericanas (en especial en El Salvador y Honduras) las cuales, según los expertos, se han convertido en bombas de tiempo por la posibilidad de dotar de mayor articulación a las maras y estrechar sus vínculos con grupos de crimen organizado. La situación actual podría tener un carácter cíclico y repetir el escenario estadounidense de los años ochenta y noventa que permitió la gestación de las pandillas delictivas estudiadas en este trabajo.

El hacinamiento de las cárceles centroamericanas como resultado de la aplicación indiscriminada de las leyes antimaras es evidente. El sistema penitenciario de Honduras con capacidad apenas de 7 mil reclusos, se saturó con la entrada en

---

<sup>26</sup> Iñiguez Ramos, Martín, “Las maras: de pandillas a crimen organizado internacional” en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C., 2009, p. 126.

<sup>27</sup> Cfr. Perea Restrepo, Carlos Mario. *Pandillas en México. Informe de investigación*. México, ITAM, Red trasnacional de análisis sobre maras y pandillas, 14 de noviembre de 2006, p. 134-155.

vigencia del Artículo 332 al sumar un total de 10,813 reos. El ingreso de tantas personas acusadas de asociación ilícita creó una situación insostenible y dejó sin capacidad al sistema judicial para procesar los casos<sup>28</sup> Una situación similar se presentó en El Salvador en donde “la cantidad de pandilleros en prisión creció de 2,058 (16.2% de la población interna) en 2002 hasta 5,098 (31.2%) en 2006.”<sup>29</sup>

Al evaluar el problema de las maras desde una perspectiva institucional, es necesario indagar también sobre el tipo de régimen que ejecuta las políticas públicas estudiadas. Uno de los factores estructurales asociados a la aparición de las pandillas juveniles delictivas en Centroamérica, es el hecho de que si bien el proceso de pacificación de la década de los noventa trajo consigo la sustitución de regímenes autoritarios por regímenes democráticos, persistió una institucionalidad mínima para garantizar la seguridad de sus ciudadanos.<sup>30</sup> Al estudiar el dilema de la seguridad en la región mesoamericana los expertos apuntan que: “la aparición y crecimiento de las maras se debe fundamentalmente al fracaso de una reforma del Estado en lo que respecta a la capacidad para garantizar la seguridad pública.”<sup>31</sup>

La tesis principal que fundamente tal dicho es que en el tránsito al nuevo modelo de seguridad ciudadana, la fracasada reforma policial y la acelerada desmilitarización generaron un vacío de poder en Guatemala, El Salvador y Honduras.<sup>32</sup> En suma, tras la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador (1992) y Guatemala (1996):

“las recientes y frágiles democracias centroamericanas se debatían en medio de viejos problemas estructurales como la falta de empleos y las severas diferencias socioeconómicas. Sin bases sólidas para la consolidación de instituciones o de una cultura democrática, con índices crecientes de aumento de la delincuencia, la sociedad demandaba cada vez más respuestas efectivas contra el crimen.”<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> Cfr. Savenije, Win, *Maras y barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica*, El Salvador, FLACSO-El Salvador, abril de 2009, p. 143.

<sup>29</sup> Savenije, Win, *Maras y barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica*, El Salvador, FLACSO-El Salvador, abril de 2009, p. 142.

<sup>30</sup> Benítez Manaut, Raúl y Arturo Sotomayor, “*El dilema mesoamericano: entre la seguridad externa y la vulnerabilidad interna*” en Ricardo Lagos (Comp.) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Ed. Edhesa y Fundación Grupo Mayan, 2008, p. 394.

<sup>31</sup> Benítez Manaut, Raúl et al, “*Las “maras” y la seguridad del triángulo México-Estados Unidos-Centroamérica*” en Barrincha Carlos (Coord.) *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*, México, Plaza y Valdez Editores, 2009, p. 342.

<sup>32</sup> *Ibid* p. 343.

<sup>33</sup> *Ibid* p. 351.

A pesar de estos esfuerzos entre los hacedores de políticas públicas y quienes las ejecutan subsiste la idea de que los integrantes de las pandillas y los sospechosos de pertenecer a estas bandas, son irrecuperables. Las organizaciones de la sociedad civil perciben que tanto en las calles como en las cárceles se están realizando actos de limpieza social<sup>34</sup> y en respuesta han colocado en el debate público algunas propuestas alternativas para el tratamiento de los jóvenes pandilleros, mismas que serán analizadas en el apartado siguiente.

### **1.5. Experiencias exitosas en materia de políticas públicas aplicadas a la problemática de las pandillas juveniles delictivas: El papel de las Organizaciones No Gubernamentales**

Parte del problema que explica la “impermeabilidad” de los Estados ante las propuestas alternativas provenientes de la academia y de sociedad civil, se deriva de que tanto asesores como decisores de políticas públicas tienden a diseñar estrategias de intervención a partir de lo que ha sido socialmente construido mediante los medios de comunicación, o de lo que puede inferirse de las demandas ciudadanas en coyunturas electorales –tal como se constató en el apartado 2.3-. Aunado a ello, la existencia de un registro estadístico heterogéneo, que muestra que los gobiernos involucrados no comparten metodologías y no definen mecanismos para que el registro pueda tener continuidad en el tiempo, lo que puede llevar al diseño erróneo de intervenciones en el campo.<sup>35</sup>

En breve, en el triángulo norte centroamericano se percibe:

“la ausencia de un diálogo eficaz y regular entre las autoridades gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil. Mientras que las primeras promulgan políticas focalizadas y orientadas a atender objetivos de corto plazo con alto rédito electoral, las segundas alegan la necesidad de proteger los derechos humanos de los jóvenes pandilleros, negándose a cualquier tipo de acción de control de la violencia que no sea de corte

---

<sup>34</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictado sentencias favorables en contra de los actos de limpieza social cometidos en Centroamérica a partir de la ejecución de las políticas antimaras, lo cual es prueba de que la acción indiscriminada del Estado ha perjudicado a sectores juveniles marginales que no se vinculan con la actividad pandilleril. Véase: “Caso Servellón García y otros Vs. Honduras” en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_152\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_152_esp.pdf).

<sup>35</sup> Cfr. Solís, Rivera Luis Guillermo (Coord.), *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*, Madrid, FLACSO, Memoria del Seminario, 16 y 17 de abril de 2007, p. 40.

“estructural”. Este evidente desencuentro hace difícil cualquier entendimiento entre las partes, produce pocos resultados de largo plazo, perpetua los abusos de la policía y convierte las propuestas de las organizaciones, de la sociedad civil en meras consignas, más retóricas que prácticas en sus consecuencias.”<sup>36</sup>

Ante tal escenario académicos y representantes de las organizaciones de la sociedad civil han optado por presentar sus propuestas alternativas al enfoque punitivo en foros internacionales tales como el “Seminario pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe”, realizado en el año 2007 en Madrid. En dicho encuentro se realizó una recapitulación de las experiencias exitosas e innovadoras observadas en el mundo Iberoamericano –ver cuadro 46-, clasificadas por el nivel de atención (primaria, secundaria y terciaria) para el tratamiento de los jóvenes pandilleros.

**Cuadro 46. Experiencias de políticas públicas exitosas e innovadoras en el tratamiento de jóvenes, por tipo de atención: primaria, secundaria y terciaria.**

<b>Atención primaria (acción específica):</b>	
Experiencias exitosas	Actividades de carácter lúdico que involucren a la sociedad haciendo énfasis en la población joven. Ejemplos: Escuelas Abiertas de Brasil y Fomento de Cultura de Paz en las Escuelas (UNESCO).
Experiencias innovadoras	Participación juvenil en presupuestos participativos y control social de políticas públicas. Ejemplo: España y Brasil.
<b>Atención secundaria (acciones en grupos de riesgo):</b>	
Experiencias exitosas	Acciones que contemplan componentes de formación social, personal y técnica, e inserción laboral. Estas iniciativas son alternativas a las opciones más tradicionales de formación técnica. Ejemplo: Polígono Industrial Don Bosco, en El Salvador.
Experiencias innovadoras	Participación en prácticas de desarrollo local y comunitario. Sostenibilidad depende de las autoridades locales.
<b>Atención terciaria (acciones con población que forma parte del problema):</b>	
Experiencias exitosas	Medidas alternativas a la privación de la libertad. Apuesta a desinstitucionalizar la respuesta, esto es, pocos jóvenes en programas de privación de libertad. Ejemplo: Medidas alternativas a la privación de la libertad en Costa Rica.
Experiencias innovadoras	Sistemas modernos de privación de libertad en adolescentes en conflicto con la ley.

**Fuente:** Seminario “Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe”. Organizado por FLACSO, Madrid, 16 y 17 de abril de 2007, p. 29 y 30.

<sup>36</sup> Solís, Rivera Luis Guillermo (Coord.), *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*, Madrid, FLACSO, Memoria del Seminario, 16 y 17 de abril de 2007, p. 37.

En el rango de la atención primaria, entendida como el conjunto de acciones específicas enfocadas a población joven, destacaron el proyecto de Escuelas Abiertas en Brasil y el programa de Fomento de Cultura de Paz en las Escuelas de la UNESCO aplicado en algunos países de la región centroamericana. En el nivel de atención secundaria, se ubican los proyectos y programas enfocados al tratamiento de grupos en riesgo (en especial, jóvenes en condiciones de marginación social), entre ellos fue reconocido como una experiencia exitosa el proyecto Polígono Industrial Don Bosco aplicado en El Salvador y que tiene como propósito brindar formación técnica a los jóvenes con interés de insertarse en el mercado laboral. Finalmente, en nivel de atención terciaria se mencionó como un ejemplo de política exitosa el programa de Medidas alternativas a la privación de la libertad de Costa Rica, enfocado a miembros de pandillas involucrados en actividades delictivas.

Paralelamente, la *Washington Office on Latin America* en el documento de trabajo titulado *Daring to care: Community-based responses to youth gang violence in Central America and Central American immigrant communities in the United States* recapituló las principales estrategias antipandillas impulsadas desde organizaciones no gubernamentales, mismas que se describen a continuación.

### **1.5.1. Guatemala-Grupo Ceiba**

En Guatemala la organización no gubernamental denominada Grupo Ceiba<sup>37</sup>, inició su labor en el tratamiento alternativo para jóvenes en riesgo de vinculación con las pandillas delictivas, a partir de 1995. Desde su fundación esta organización ha brindado asesoría a alrededor de 50 mil personas y para 2006 contó con un financiamiento de más de 300 mil dólares. Sus programas de apoyo tienen presencia en las comunidades de: El Limón, Brisas San Pedro, San Juan Comalapa, Lomas de Santa Faz, Mezquital y recientemente han iniciado operaciones en Bogotá, Colombia. Los objetivos de estos programas alternativos al accionar gubernamental son: cultivar el liderazgo orgánico

---

<sup>37</sup> Grupo Ceiba obtuvo el tercer lugar en el marco del reconocimiento denominado “Experiences of Social Innovation in Latin America and the Caribbean” organizado por Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

juvenil y promover oportunidades de trabajo a través del fortalecimiento de cooperativas sociales en la comunidad.<sup>38</sup>

Otro componente fundamental para el éxito de los programas de tratamiento de Grupo Ceiba es la educación. Los proyectos educacionales ejecutados por esta organización se enfocan a jóvenes excluidos del sistema educativo formal: en primer lugar, orientan a los adultos inmersos en la actividad pandilleril a concluir sus estudios de nivel básico, brindan a las madres solteras servicios de cuidado infantil para que puedan continuar con sus estudios, promueven la capacitación técnica de los jóvenes a la vez que les garantizan un salario justo, llevan a cabo un programa de capacitación en tecnologías de la información y emplean a los estudiantes en pequeñas empresas auspiciadas por Grupo Ceiba. Recientemente pusieron en marcha un programa educativo en línea que garantiza el acceso a una mejor formación para jóvenes que no tienen la posibilidad de asistir a las instalaciones de la organización.<sup>39</sup>

Uno de los principales logros del Grupo Ceiba ha sido vincularse con las autoridades guatemaltecas bajo la premisa de rediseñar las políticas de mano dura ejecutadas en el país, a través de un proyecto piloto que tuvo como consecuencia la instalación de un centro de trabajo, integrado por miembros de la organización, al interior del Centro Penal de Escuintla en donde se han emprendido las primeras estrategias de tratamiento de pandilleros. Los expertos de WOLA ubican como una de las limitantes de Grupo Ceiba el hecho de que su enfoque de tratamiento tiende a simplificar el fenómeno de las pandillas delictivas por el poco análisis que se hace de las causas de fondo asociadas al problema. Pese a los alcances de la organización en la inserción de los jóvenes al mercado laboral, estos expertos opinan que el contexto de alto desempleo y bajos salarios que se vive en Guatemala sigue promoviendo la pertenencia a las maras como una opción atractiva, aunque queda claro que este nivel de intervención queda fuera de las manos de las organizaciones de la sociedad civil.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Cfr. WOLA, *Daring to care: Community-based responses to youth gang violence in Central America and Central American immigrant communities in the United States*, Washington D. C., Reporte especial, octubre de 2008, p. 31-32.

<sup>39</sup> Cfr. *Ibid* p. 33-35.

<sup>40</sup> Cfr. *Ibid* p. 35.

### 1.5.2. Honduras-Paz y Justicia

En el contexto de guerras civiles vividas tanto en El Salvador como en Guatemala, Honduras fungió como receptor de población de ambos países que buscaba refugio por el conflicto. Esta situación fue la motivación inicial para la fundación del proyecto Paz y Justicia, en 1994, a cargo de la iglesia menonita hondureña. Posteriormente con el incremento de la violencia y delincuencia atribuida a las maras, la organización incluyó el tratamiento de esta problemática como parte de sus objetivos. Actualmente el proyecto Paz y Justicia opera en tres municipios de Honduras que tienen alta presencia pandilleril: Choloma, La Ceiba y Tocoa. El presupuesto anual destinado para la operación del proyecto asciende a 92 mil dólares, con lo cual se ha brindado servicio a alrededor de 320 jóvenes desde su fundación. Los miembros de Paz y Justicia refieren que el éxito de sus programas de prevención e intervención, reside en el reposicionamiento de la confianza en la población joven. El proceso de acercamiento entre la organización y los miembros de las pandillas delictivas se da a través de los líderes de estos grupos, con la intención de respetar las jerarquías dentro de la estructura orgánica y hacer viable una intervención.<sup>41</sup>

Las actividades ligadas a la ejecución de los programas de esta organización hondureña van desde capacitación vocacional, prácticas deportivas y artísticas, hasta proyectos de acompañamiento (o guías) que incitan a la reflexión y el acercamiento espiritual de pandilleros reclusos en el sistema penitenciario. Adicionalmente Paz y Justicia, realiza sesiones informativas a población joven con la intención de promover la educación sexual.<sup>42</sup>

Desde su fundación la organización ha logrado establecer vínculos con la comunidad, organizaciones no gubernamentales y grupos religiosos. Una de las acciones emprendidas en el marco de esta colaboración fue el programa de remoción de tatuajes, que cobró relevancia tras las reformas al Artículo 332 del Código Penal hondureño que conllevaron la ejecución de operativos policiales con los que se encarceló a jóvenes por tener estas marcas de identidad. También se creó un acceso directo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos que les permite dar

---

<sup>41</sup> Cfr. Ibid p. 36.

<sup>42</sup> Cfr. Ibid p. 37.

seguimiento a las denuncias de incidentes de represión cometidos por las policías locales en contra de jóvenes en situación de marginación.<sup>43</sup>

Pese a los resultados alcanzados por Paz y Justicia, los expertos de WOLA perciben que la mayor limitación del proyecto es la escasez de fondos para su financiamiento, lo cual ha impedido que los programas de la organización se expandan hacia otras municipalidades con altos índices de violencia. La ONG hondureña no ha logrado establecer canales de comunicación con el gobierno, por contrario, las políticas de mano dura han dificultado la relación entre la sociedad civil y los grupos pandilleros ya que éstos últimos temen ser objeto de la represión estatal.<sup>44</sup>

### **1.5.3. El Salvador-Equipo Nahual**

En El Salvador un grupo de psicólogos y religiosos creó el Equipo Nahual, en el año 2004. Sus programas de prevención y tratamiento de jóvenes pandilleros retoman el análisis psicológico para inducir a los jóvenes al descubrimiento de su identidad, a la vez que promueven estrategias intensivas de intervención focalizada, mismas que los miembros del equipo clasifican como no tradicionales. Estos proyectos son aplicados en la municipalidad de Soyapango, San Salvador y para su operación se dispone de entre 30 y 35 mil dólares anuales. Desde su creación la organización ha puesto en marcha cinco programas preventivos: reducción de daños, búsqueda de jóvenes en riesgos de calle, desarrollo humano, círculos de reconciliación y grupos terapéuticos.<sup>45</sup>

El programa de reducción de daños se enfoca a jóvenes pandilleros activos y opera bajo dos componentes: jornadas deportivas, que cuentan con la participación de entre 100 y 150 pandilleros por semana y sesiones de orientación vocacional para el trabajo. El segundo programa referido, es decir, el de búsqueda de jóvenes en riesgos de calle, se basa en caminatas diarias para ofrecer los servicios de la organización a quien los necesita. El programa de desarrollo humano consiste en pláticas informativas que abordan las temáticas de alcoholismo, drogadicción, violencia y sexualidad. Cabe destacar que en todas estas actividades, el Equipo Nahual realiza una pre-clasificación de pandillas a fin de evitar la confluencia de maras rivales.

---

<sup>43</sup> Cfr. Ibid p. 39.

<sup>44</sup> Cfr. Ibid p. 40.

<sup>45</sup> Cfr. Ibid p. 42.

Asimismo, el programa círculos de reconciliación se ha dado a la tarea de establecer redes de discusión alrededor de la temática de las pandillas a fin de mejorar la calidad de vida de las comunidades y disminuir el estigma laboral y educativo que afrontan los mareros. Finalmente los grupos terapéuticos, que son el componente de intervención más intensiva, operan con sesiones de apoyo psicológico de entre una y dos horas con los miembros de las pandillas.<sup>46</sup>

El Equipo Nahual no opera de manera aislada, ejemplo de ello fue el Foro Comunitario que organizaron en diciembre de 2007, en el cual confluyeron representantes de la policía local, de la alcaldía, de grupos de trabajo de la comunidad y de organizaciones de padres de familia. El objetivo de dicho foro fue aumentar la conciencia pública y la cooperación alrededor de los temas de violencia y juventud. Adicionalmente el Equipo Nahual se coordina con miembros de la iglesia católica para llevar a cabo las caminatas de búsqueda de jóvenes en riesgo ya que reconocen que esta es una de las labores más delicadas y por tanto, la cooperación es indispensable.<sup>47</sup>

El mayor logro del Equipo Nahual consiste en haber establecido redes de comunicación con los líderes y miembros de las distintas pandillas de El Salvador. No obstante las buenas intenciones de la ONG salvadoreña, los expertos de WOLA consideran que la mayor debilidad de este equipo es la carencia de financiamiento. A pesar de que el grupo de trabajo ha identificado como una zona de riesgo la municipalidad de Ilopango, San Salvador, los fondos de la organización son insuficientes ante la alta concentración de pandillas en el país. Un gran obstáculo para la operación del Equipo Nahual es la persistente estigmatización hacia los pandilleros, que tiene como consecuencia que el trabajo de la organización sea mal visto por algunos miembros de la comunidad. Otro gran desafío a su trabajo son las políticas de mano dura del gobierno salvadoreño y las relaciones tensas que estas políticas han engendrado entre la policía y la juventud con quienes Equipo Nahual trabaja.<sup>48</sup>

En breve, con base en los argumentos presentados en este apartado, podemos concluir que al observar deficiencias institucionales en el tratamiento de las pandillas juveniles delictivas, han emergido propuestas alternativas desde la academia y la sociedad civil. Aun cuando para los fines de la presente investigación, sólo se presentó

---

<sup>46</sup> Cfr. Ibid p. 43-44.

<sup>47</sup> Cfr. Ibid p. 45.

<sup>48</sup> Cfr. Ibid p. 45-46.

un breve bosquejo de dichas propuestas, debemos reconocer que existe una amplia gama de experiencias exitosas e innovadoras, aplicadas en la región centroamericana, y en la porción chiapaneca de México<sup>49</sup>.

Con base en lo observado en dichas propuestas se puede decir que en El Salvador, Guatemala y Honduras, las labores de prevención y, sobre todo, de rehabilitación de pandilleros quedan en manos de las organizaciones no gubernamentales y, no así, del gobierno. En El Salvador, se retomaron dos experiencias significativas: el equipo Nahual y el Polígono Industrial Don Bosco<sup>50</sup>. En ambos casos, la estrategia de reinserción se asume mediante la orientación vocacional y la capacitación para el trabajo. Asimismo la labor del equipo Nahual destaca por haber logrado introducirse en la estructura interna de las pandillas para lograr la reconciliación de los líderes rivales.

En Guatemala, el accionar de Grupo Ceiba ha logrado asesor tanto a jóvenes en riesgo de involucrarse en la vida pandilleril como a ex miembros de las maras. La labor de esta organización se centra en brindar apoyo estudiantil y capacitación laboral, logrando insertar a los jóvenes en pequeñas empresas auspiciadas por la propia organización. Es importante recalcar que el Grupo Ceiba ha logrado establecer vínculos con las autoridades lo cual, en cierta medida, contribuye a desestigmatizar a los jóvenes que han pertenecido a las maras.

Finalmente podemos concluir que, luego de la revisión de estas experiencias, se encontró que la labor desempeñada por la organización hondureña, Paz y Justicia, es la más destacada. Lo anterior debido a que se identificó que dicho grupo contempla como parte de su estrategia de reinserción de expandilleros una perspectiva integral, con actividades que van desde la orientación para el trabajo hasta eventos deportivos y culturales. Sobresale el hecho de que la organización haya logrado establecer vínculos con la comunidad, organizaciones sociales y grupos religiosos para ejecutar el

---

<sup>49</sup> Aún cuando no fue referido en el desarrollo de la presente investigación, a efecto de que en términos teóricos en México no se observa un vacío de poder como en Centroamérica, debemos rescatar el trabajo realizado en Tapachula, Chiapas, por el Albergue Jesús del Buen Pastor del Pobre y el Migrante A. C. A pesar de que su foco de atención reside en el apoyo a los migrantes ilegales, también ayuda a ex pandilleros. Su fundadora Olga Sánchez Martínez ha sido premiada en múltiples ocasiones por la relevancia de sus gestiones.

<sup>50</sup> A pesar de que la labor realizada en El Salvador por la organización *Homies Unidos* ha sido ampliamente difundida por el impacto positivo que ha tenido en la reinserción de los expandilleros, al ser una agrupación autogestionada por los miembros de las pandillas, no fue considerada para efectos de la presente investigación debido a que, formalmente, no forma parte de las estrategias emprendidas por las organizaciones no gubernamentales.

programa de remoción de tatuajes. Aunque este elemento pudiera ser considerado como “superficial” debe recordarse que gran parte del estigma asociado a las pandillas es la portación de dichos signos identitarios y, que incluso, ello es motivo de encarcelamiento.

## **1.6. Conclusiones**

En este tercer capítulo, se recuperó la perspectiva teórica abordada en los capítulos 1 y 2, a fin de dar respuesta al objetivo central de la presente investigación y evaluar las fases de diseño y ejecución de las políticas públicas aplicadas para atender el problema de las pandillas juveniles delictivas, en Centroamérica y Chiapas. En primera instancia, se realizó, un breve diagnóstico, de la clasificación pandilleril hecha por la organización no gubernamental Know Gangs, que aglutina a los miembros de las pandillas en 4 grupos: imitadores, aprendices, miembros regulares y miembros permanentes. Como era de esperarse, se identificaron similitudes de comportamiento ente los imitadores y los aprendices y, entre los miembros regulares y los permanentes.

Entre los principales aportes del referido diagnóstico se encontró que mientras las edades de los imitadores-aprendices oscilan entre los 8 y 12 años, la edad de los miembros regulares y permanentes va de los 14 a los 35, lo cual sugiere que estos últimos dedican su vida productiva a la actividad pandilleril. Asimismo el nivel de filiación (o lealtad) del primer grupo, es menor, que la de los miembros regulares y permanentes, a la vez que estos se ven involucrados frecuentemente con la comisión de delitos. En breve, mientras los imitadores-aprendices ven a la pandilla, mayoritariamente, como un elemento constitutivo de su identidad, los miembros regulares y permanentes encuentran al interior de la pandilla un modo de vida.

Paralelamente, nos dimos a la tarea de ubicar los diferentes grupos de pandillas que se encuentran vinculados con las bandas originales, es decir la Mara Salvatrucha 13 y el Barrio 18, especificando que las particularidades de los grupos que reproducen el comportamiento de las bandas fundadoras, toman forma en diferentes nomenclaturas en función del barrio o colonia en donde operan.

Al analizar detalladamente cada una de las políticas públicas ejecutadas en los países estudiados se encontraron realidades heterogéneas. Cabe mencionar que, el

análisis y crítica realizada a la acción gubernamental de atención a las maras, en todos los casos, siguió una metodología idéntica. En primer lugar, nos dimos a la tarea de identificar si los gobiernos de cada país contaban con una política nacional de prevención a la violencia juvenil. En segundo término, nos propusimos confrontar dicha política nacional con los planes y operativos ejecutados en consecuencia. Como resultado de tal ejercicio podemos concluir que, en términos generales, se percibe una desarticulación entre la política nacional de prevención a la violencia juvenil y las decisiones operativas de combate a las maras. Mientras en la primera se observa una lógica integral es notorio que en los hechos, prevalece una política de persecución, represión y estigmatización de los sectores juveniles marginados. Con ello, no queremos alentar la idea de que no debe perseguirse a los pandilleros involucrados en la ilegalidad, empero, no debe estigmatizarse a jóvenes marginados con el objetivo de mostrar la eficacia de la respuesta del gobierno en el combate al crimen.

Además de esa conclusión general, pudimos observar particularidades que enriquecen el análisis en cada uno de los casos estudiados. En Guatemala y Honduras se apreció que la política nacional de prevención sigue una lógica preventiva e integral, a la vez que la efectividad de ambos gobiernos en términos de persecución y encarcelamiento de los mareros en mínima y, destaca, la disminución en los índices delictivos, sobre todo, en lo que se refiere al delito de homicidios. La evidencia anterior sugiere que la visión tutelar parece haber rendido frutos en los casos guatemalteco y hondureño.

En oposición a ello, al estudiar los casos de El Salvador y México-Chiapas encontramos que, aunque formalmente existe una política nacional de prevención a la violencia juvenil, el contenido de dicha estrategia es, contradictorio y falto de integralidad en el caso salvadoreño y, coercitivo en el caso chiapaneco. Dicha postura es coherente con los resultados obtenidos, por los respectivos gobiernos, en la atención del fenómeno de las pandillas. En términos de contención (o reducción) del delito se identificaron resultados ineficientes, ya que a la par de la ejecución de la estrategia antimara se incrementó el número de homicidios en ambos países. No obstante, se debe precisar que a pesar de este hallazgo no se puede condicionar el incremento de los homicidios al tipo de decisión tomada por el gobierno en el combate a las maras, por

lo que deben considerarse otro tipo de efectos internos y externos asociados a tal condición, aunque ello no fue el objeto de estudio de la presente investigación.

Otra de las tesis comprobadas a lo largo del desarrollo del tercer capítulo fue que, ante el incremento de la violencia, tanto juvenil como de otros grupos etarios, los gobiernos tienden a buscar el aumento del presupuesto destinado a la represión criminal, no obstante, los resultados alcanzados por la vía punitiva sean poco efectivos en la reducción de la delincuencia. Aunado a lo anterior, se observó que en los gobiernos de los países centroamericanos analizados no cuentan con suficiencia presupuestal para atender la delincuencia juvenil. Como resultado de ello, se encontró que los programas de prevención y rehabilitación (en los casos en que existe un plan de este tipo) enfocados a las pandillas, son realizados con financiamiento internacional. En la mayoría de los casos, dicha situación impacta el contenido y enfoque que tienen las políticas públicas, condicionándolos a los intereses externos y no así, a las necesidades internas.

Aunado a lo anterior, en el nivel político, la imposibilidad de gestionar problemas internos, sumado al vacío de poder existente en El Salvador, Guatemala y Honduras, deja las puertas abiertas a la intervención del llamado “tercer sector”. Por tanto y a pesar de que el enfoque de estudio de la presente investigación es, mayoritariamente, institucional, fue necesario incluir una breve reseña del accionar de las organizaciones no gubernamentales en beneficio de las pandillas juveniles. Como resultado se encontraron diversas experiencias exitosas e innovadoras tales como: el Grupo Ceiba en Guatemala, Paz y Justicia en Honduras y el equipo Nahual en El Salvador.

## **REFLEXIONES FINALES**

El débil vínculo institucional y la falta de legitimación del Estado ante los sectores juveniles, rompe el nexo primordial de estos con el “deber ser” y el mundo de “los incorporados”. Cuando los componentes de escuela, trabajo y familia quedan fuera del heterogéneo proceso de inserción de los jóvenes a la estructura social, en ocasiones, el vacío es llenado con los contenidos “alternativos” que ofrece el mundo de las pandillas. Aún cuando el accionar de las maras denota símbolos identitarios, prevalece en estos grupos la motivación de asociarse como medio de supervivencia y protección ante un medio hostil.

El proceso de formación de las pandillas juveniles delictivas o maras obedece a construcciones socio-históricas complejas, más que a factores de orden psicosocial y de tipo biológico, con rasgos en común en cada uno de los países estudiados pero con especificidades en sus dinámicas de expresión. La inserción de las maras como parte del espectro de alarma social en Centroamérica, a finales de los ochenta e inicios de los noventa, no obedece a un evento fortuito, más bien es resultado de una longeva gestación de malestar social y desatención institucional.

El éxodo de refugiados centroamericanos durante los periodos de insurgencia civil, entre los cuales se contabilizaron miles de jóvenes, tuvo como destino principal los Estados Unidos. El proceso de adaptación social en un panorama hostil, fue campo fértil para la asimilación de conductas pandilleriles y el nacimiento de rivalidades entre las principales “clikas” del triángulo norte centroamericano. La retroalimentación de dichas conductas delictivas se hizo posible gracias a la convivencia de las pandillas en las cárceles norteamericanas y a la deportación masiva de jóvenes pandilleros hacia sus países de origen, lo cual se sumó al malestar social de la posguerra y la debilidad del Estado para hacer cumplir los compromisos de los respectivos Acuerdos de Paz.

La delincuencia común y la violencia desatada en la posguerra, trató de ser atendida por el Estado y la comunidad internacional con la transformación radical de las relaciones cívico-militares en la región. Sin embargo, los intentos por instaurar el nuevo modelo de seguridad democrática en los países centroamericanos fueron infructuosos, debido a que las acciones del gobierno fueron más bien de carácter experimental y a la falta de transformaciones profundas en el plano socio-económico. El largo proceso de

formación de los cuerpos policiales y el tardío diseño de la política nacional de seguridad pública, fueron el germen que permitió la consolidación de las maras en El Salvador, Guatemala y Honduras.

En México, particularmente en el estado de Chiapas, el proceso de formación de las pandillas delictivas fue distinto, ya que en dicha región el fenómeno de las maras centroamericanas llegó plenamente constituido y se introdujo en el tejido social tras la persecución que desató la ejecución de las leyes antimaras en El Salvador y Honduras.

El incremento del número de homicidios, la circulación de armas y drogas en la región del triángulo norte centroamericano, muestra un inminente panorama de violencia que se incrementó a partir de 2000. No obstante, dicha situación no se puede adjudicar tan solo a la existencia de las maras, aunque se debe precisar que existen claras diferencias de comportamiento en cada uno de los países estudiados. En El Salvador, Honduras y México-Chiapas, un bajo porcentaje de los homicidios (alrededor del 10%) se atribuye al accionar de las maras y en general, el impacto de estos delitos recae en otros miembros de maras rivales. En contraste, en Guatemala el porcentaje de homicidios atribuible a las pandillas es bajo, ya que su operación está mayormente vinculada a las riñas, el robo y el abuso de drogas.

Asimismo se puede concluir que, contrario a muchos argumentos, existe poca evidencia para posicionar el tráfico de drogas, en particular de cocaína, como la principal fuente de ingresos de las maras, ya que además de que el consumo de drogas en Centroamérica es relativamente bajo, la transnacionalidad delincriminal de las maras es limitada y por tanto, no cuentan con importantes redes de tráfico en el mercado norteamericano. Su fuente de ingresos se basa, mayoritariamente, en las extorsiones y robos cometidos al interior de sus países de origen.

El análisis de la dimensión subjetiva de la (in) seguridad en los países estudiados y su vinculación con el accionar de las maras, nos permite concluir que el problema de la seguridad pública se ubica en igual lugar de importancia que otros como el desempleo. Tanto en Guatemala como El Salvador, la población ubica como el principal hecho de violencia que se vive en su vecindario las peleas entre pandillas, en tanto que la percepción de los hondureños y los mexicanos no ubica a las pandillas como principal problema delictivo de su cotidiano. Llama la atención que con el paso de los años, en Guatemala, cada vez son menos las personas que ubican a los miembros de

las maras como los principales delincuentes de su colonia, y más bien atribuyen la criminalidad a los delincuentes comunes. Esto último podría hablar de una relativa eficiencia de las políticas aplicadas por su gobierno.

Aún cuando existe evidencia para decir que el fenómeno de las maras estuvo presente en el triángulo norte centroamericano desde la década de los setenta, el problema fue atendido por los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras tan solo hasta el 2002 y 2003. La heterogeneidad de dichas respuestas gubernamentales encuentra coincidencias en el hecho de que en la región, por años, la delincuencia y la inseguridad han sido utilizadas para justificar una mayor violencia institucionalizada contra los grupos excluidos de la sociedad, que permite elevar los presupuestos en seguridad pública. Además de que las soluciones punitivas son ideológicamente coherentes y electoralmente viables, si se plantea un imaginario social de miedo basado en el manejo político de las cifras delictivas, la ejecución de costosas campañas publicitarias de estigmatización juvenil y la puesta en marcha de espectaculares “redadas” a cargo de los gobernantes.

En El Salvador los poderes Ejecutivo y Legislativo, junto al partido en el poder ARENA, emprendieron la “guerra contra las maras” optando por una salida populista, de carácter coyuntural que, en un primer momento, logró gran aceptación entre la población al mantener la idea de que con la aprobación y aplicación de las leyes antimaras, se aseguraría la tranquilidad en las comunidades. Los intereses partidarios de ARENA, detrás de la aplicación de políticas antimaras, estuvieron encaminados a posicionar al partido como el más duro contra la delincuencia, sin buscar alternativas de largo plazo para la solución del problema.

En Honduras la ofensiva contra las maras no pudo cristalizarse en la aprobación de leyes que castigaran la sola pertenencia a las pandillas, ya que el Ejecutivo encontró contrapesos de oposición en el Poder Legislativo. No obstante, las pesquisas en los barrios marginales operaron *de facto*.

Los gobiernos de Guatemala y México-Chiapas optaron por el discurso del respeto a los derechos humanos y la protección a los jóvenes en riesgo, no obstante, en la operación su proceder fue muy parecido al de los gobiernos de El Salvador y Honduras.

Aunque en un primer momento las respuestas institucionales de los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras se volcaron hacia la contención, más tarde, en 2005, la saturación de las cárceles, la imposibilidad del Poder Judicial para presentar cargos a los pandilleros y la presión de la comunidad internacional llevaron a los gobernantes a buscar respuestas para intentar dar un tratamiento integral a la problemática de las maras que fuera más allá de los operativos policiales.

En términos de diseño, se puede concluir que las políticas, planes y programas de prevención de la violencia juvenil son coherentes desde una perspectiva procedimental. No obstante, se aprecia que las autoridades responsables no han basado sus estrategias en determinar las causas orgánicas de la problemática. Existen pocos diagnósticos gubernamentales que den cuenta de la dinámica de las pandillas y más bien se han dedicado a diagnosticar el problema desde la perspectiva de la contención.

Con base en el análisis comparativo realizado, se puede decir que existe poca congruencia entre la política nacional de prevención a la delincuencia juvenil aplicada en cada uno de los países estudiados y el enfoque de contención expresado los operativos antimaras. De tal forma que las estrategias de prevención social e integral de la violencia solo quedan plasmadas en el diseño y no así en la operación.

En El Salvador los contenidos de las dos principales estrategias de prevención a la violencia juvenil expresan contradicciones y poca integralidad, teniendo como principales deficiencias la focalización y el contemplar como único indicador de impacto la reducción de los índices delictivos. Asimismo, se observó que existe poco compromiso del gobierno para financiar las estrategias de prevención integral de la violencia juvenil, generando un vacío institucional que ha sido llenado, en parte, con el patrocinio de organismos internacionales y el accionar de las organizaciones no gubernamentales.

En Guatemala se observó que la política del gobierno para prevenir la violencia juvenil tiene una perspectiva integral, coordinada y coherente, que tiene como principal estrategia mejorar la calidad de vida de la población vulnerable. Los recursos presupuestales destinados para estos fines provienen en su mayoría de las asignaciones del gobierno local, aunque también se observó presencia de la cooperación internacional.

En Honduras, la política pública de prevención a la violencia juvenil contempla un enfoque integral que va desde la prevención hasta la reinserción de los jóvenes en conflicto con la ley. La estrategia es financiada con recursos del gobierno y en su operación cuenta con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales. Destaca que se haya creado una estructura de gobierno especializada en el tratamiento preventivo de las maras, con lo que se supera la visión de persecución como único instrumento para resolver la problemática.

En México-Chiapas prevalece el enfoque de la contención a la delincuencia pandilleril mediante acciones coordinadas en los diferentes órdenes de gobierno. Lo anterior, a pesar de que existe evidencia para decir que el principal impacto de las maras en la región se ha dado a través de la clonación social de estos grupos o la imitación. Las estrategias han dado menor peso a la prevención social de la violencia y la delincuencia y la operación de este conjunto de acciones no se realiza con un presupuesto específico.

Al evaluar la efectividad de la respuesta estatal en el combate a las pandillas juveniles delictivas o maras, se puede concluir que los resultados obtenidos tanto El Salvador como en Guatemala han sido eficientes en términos de contención, aunque ello contrasta con el hecho de que a partir de la ejecución de los operativos antimaras se ha incrementado el número de homicidios. En contraparte, la efectividad de persecución en Honduras y México-Chiapas es mínima, pero el impacto en los índices delictivos ha sido más contundente, por lo menos en cuanto al número de homicidios reportados.

Asimismo, el análisis realizado permite establecer que entre los efectos no previstos por los gobiernos, luego de la instrumentación de las estrategias antimaras, se ubican la reconfiguración y reorganización de las maras callejeras, la reproducción y expansión del ciclo de violencia, así como la sobresaturación de los sistemas penitenciarios.

Con base en los argumentos expuestos anteriormente se puede concluir que la hipótesis planteada para efectos de esta investigación se cumplió *parcialmente*. Aún cuando se observan niveles de eficacia importantes en términos de persecución y contención del problema en El Salvador y Guatemala y poca eficiencia en Honduras y México-Chiapas, este indicador muestra una perspectiva limitada en términos de su

impacto en los índices delictivos y de la prevención social de la violencia y delincuencia generada por las pandillas juveniles o maras. Se ubicaron importantes esfuerzos por parte de los gobiernos de Guatemala y Honduras en el impulso de estrategias de prevención integrales de la violencia, aunque el alcance de estas acciones se encuentra limitado por el escaso acceso a recursos financieros y por que prevalece en las instituciones de seguridad y justicia la perspectiva punitiva y de estigmatización juvenil. En los casos de El Salvador y México-Chiapas, no se identifica un esfuerzo gubernamental por hacer frente a la delincuencia de las maras desde un enfoque preventivo, y este vacío en el caso del país centroamericano ha sido llenado por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales.

En cuanto al logro de los objetivos definidos para la presente investigación se puede decir que fueron alcanzados satisfactoriamente, aún cuando la evaluación de la eficiencia de las acciones de gobierno encaminadas a resolver el problema de las pandillas juveniles o maras se vio limitada, en ciertos casos, por la inexistencia de información.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **LIBROS**

Addiechi, Florencia, *“En la tarea de erigir fronteras-muros: el caso de Estados Unidos”*, en *Migración: nuevo rostro mundial*, núm. 23, México, Departamento de Política y Cultura, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, primavera 2005, p. 211-233.

Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Colección antologías de política pública, Tomo III, Miguel Ángel Porrúa, 1ª. Edición 1993.

Ángeles Cruz, Hugo, *“Las bandas maras salvatruchas en la región fronteriza del Soconusco, Chiapas”* en Sánchez Vázquez, José E. Et al (Coord.), *La frontera sur. Reflexiones sobre el Soconusco, Chiapas y sus problemas ambientales, poblacionales y productivos*, Chiapas, El Colegio de la Frontera Sur, 2004, p. 95-104.

Armijo Canto, Natalia, *“Vulnerabilidades de seguridad en la relación México-Centroamérica”* en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C., 2009, p. 171-174.

Benítez Manaut, Raúl et al, *“Las “maras” y la seguridad del triángulo México-Estados Unidos-Centroamérica”* en Barrachina Carlos (Coord.) *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*, México, Plaza y Valdez Editores, 2009, p. 339-370.

Benítez Manaut, Raúl y Arturo Sotomayor, *“El dilema mesoamericano: entre la seguridad externa y la vulnerabilidad interna”* en Ricardo Lagos (Comp.) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Ed. Edhesa y Fundación Grupo Mayan, 2008, p. 387-417.

Benítez Manaut, Raúl y Rafael Fernández de Castro (Comp.), *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*, México, ITAM, 2001.

Benítez. Raúl, Lozano, Lucrecia y Lilia Bermúdez, *EE. UU. Contra Nicaragua. La guerra de baja intensidad en Centroamérica*, Madrid, Editorial Revolución, 1987.

Burgos, Raúl, *As peripécias de Gramsci entre Gulliver e O Pequeno Polegar. Um estudo sobre os projetos políticos do PT e da FMLN*, Brasil, Campinas: Unicamp, 1994.

Córdova Macías, Ricardo y Raúl Benítez Manaut (Comp.), *La Paz en Centroamérica: Expediente de documentos fundamentales, 1979-1989*, México, Serie: Antologías, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña, *Solidaridad y violencia en las pandillas del Gran San Salvador*, El Salvador, UCA Editores, 1996.

Cruz, Miguel Ángel y Marlon Carranza, "Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador" en Javier Moro (Ed.), *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, Guatemala, INDES/INAP/BID, 2006, p. 133-176.

Cueva, Agustín, "Las raíces del conflicto centroamericano" en Agustín Cueva, et al, *Centroamérica: una historia sin retoque*, México, El Día, 1987, p. 7-14.

Dardón, Jacobo, *La franja fronteriza de Guatemala con México: características, sitios de cruce, flujos migratorios y gobernabilidad*, Guatemala, FLACSO-Guatemala, Editorial de Ciencias Sociales, 2002.

De León-Escribano, Rosa, "Armas pequeñas y livianas en América Central y Panamá. Informe subregional", en Hernández Millán, Jairo y Luis Emilio Jiménez (Comp.), *Armas pequeñas y livianas: una amenaza para la seguridad hemisférica*, Costa Rica, FLACSO, p. 257-334.

Fonseca, Elizabeth, *Centroamérica: su historia*, San José, FLACSO-EDUCA, 1996.

González, Samuel, Ernesto López y José Núñez, *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, México, Serie Justicia, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

Iñiguez Ramos, Martín, “*Las maras: de pandillas a crimen organizado internacional*” en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C., 2009, p. 126-129.

Matarazzo, María Cecilia, “*Migración, seguridad y derechos humanos en la frontera sur*” en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C., 2009, p. 153-156.

Medellín Torres, Pedro, “*La política y las políticas públicas en regímenes de obediencias endebles. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina*” en Franco, Rolando y Jorge Lanzaro (Coord.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Buenos Aires, 2006

Pastor, Robert A., “*The centrality of Central America*”, en Berman, Larry (Ed.) *Looking back on the Reagan Presidency*, U. S., The Johns Hopkins University Press Baltimore and London, 1990, p. 33-49.

Perea Restrepo, Carlos Mario. *Pandillas en México. Informe de investigación*. México, ITAM, Red trasnacional de análisis sobre maras y pandillas, 14 de noviembre de 2006.

Pérez, Sánchez Margarita (Ed.), *Análisis de políticas públicas*, España, Colección Manuales de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Granada, 2006.

Reguillo Cruz, Rossana, *Estrategias del desencanto. Emergencia de culturas juveniles en Latinoamérica*, Buenos Aires, Editorial Norma, 2000.

Rocha Gómez, José Luis, *Diagnóstico sobre pandillas e intervenciones del Estado y la sociedad civil: Evolución de las pandillas en Nicaragua 1997-2006*, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, Nicaragua, 2006.

Rodríguez Luna, Armando, “*Objetivos y límites de la Iniciativa Mérida*” en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C., 2009, p. 238-244.

Rodríguez Ulloa, Carlos, “*La política exterior de seguridad mexicana: Centroamérica y los países andinos*” en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C., 2009, p. 244-248.

Ruiz Contardo, Eduardo, Benítez, Raúl y Ricardo Córdova Macías, “*Luchas y conflictos*” en Pablo González Casanova, *América Latina Hoy*, México, siglo XXI, editores, 1990, p. 242-312.

Sibaja, Harold (Coord.), *Central America and Mexico gang assesment*, Nueva York, United State Agency International Development, 2006.

Solís, Rivera Luis Guillermo (Coord.), *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*, Madrid, FLACSO, Memoria del Seminario, 16 y 17 de abril de 2007.

Toussaint, Mónica, Rodríguez, Guadalupe y Mario Vázquez, *Vecindad y diplomacia: Centroamérica en la política exterior mexicana, 1821-1988*, México, SRE, 2001.

UCA, *Maras y pandillas en Centroamérica*, Volumen I, Nicaragua, ERIC/IDESO/IDIES/IUDOP/UCA Publicaciones, UCA Nicaragua, 2001.

UNODC, *Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*, Nueva York, United Nations Publications, 2007.

Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn, “*El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual*” en Aguilar Villanueva, Luis (Editor), *La implementación de las políticas*, México, Colección Antologías de Política Pública, Tomo IV, Miguel Ángel Porrúa, 1ª. Edición 1993, p. 97-146.

### **ARTÍCULOS DE REVISTAS Y NOTAS PERIODÍSTICAS**

Aguilar, Jeannette, “*La mano dura y las políticas de seguridad*” en *Revista Estudios Centroamericanos*, núm. 667, El Salvador, mayo 2004, p. 439-449.

Ángeles Cruz, Hugo y Marta Luz, Rojas Wiesner, “*Migración en la frontera sur de México*”, en *Memoria*, núm. 168, México, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista A. C., febrero, 2003, s/p.

Bautista, Francisco Javier, “*Foro sobre seguridad ciudadana, desmilitarización de la policía y la seguridad pública*” en *Bolsa de noticias*, Nicaragua, Edición No. 4300, 17 de junio de 2008, s/p.

Blanco Reyes, Sidney, “*Apuntes sobre la Ley Antimaras*” en *Revista Estudios Centroamericanos*, El Salvador, núm. 663-664, enero-febrero 2004, p. 125-137.

Bustamante, Jorge A, “*La Mara Salvatrucha*” en *Milenio*, Chiapas, 5 de abril de 2005, s/p.

ECA, “*Documentación. Operación “Mano Dura”, mensajes presidenciales y anteproyecto de ley antimaras propuesto por el presidente de la República de El Salvador, Francisco Flores*”, en *Revista Estudios Centroamericanos*, núm. 657-658, El Salvador, julio-agosto 2003, p. 831-841.

ECA, “*La campaña electoral de ARENA: populismo punitivo*” en *Revista Estudios Centroamericanos*, El Salvador, núm. 657-658, noviembre-diciembre 2003, p. 655-671.

Falkenburger, Elsa y Geoff Thale, “*Maras centroamericanas: políticas públicas y mejores prácticas*” en *Revista CIBOB d’Afers Internationals*, núm. 81, España, 2008, p. 45-66.

González Álvarez, Daniel, “*Delincuencia juvenil y seguridad ciudadana*”, en *Revista de Ciencias Penales de Costa Rica*, núm.13, San José, Costa Rica, año 9, Asociación de Ciencias Penales, 1997, s/p.

Mandujano, Isaín, “*SEGOB admite que las Maras son un problema de seguridad nacional y hasta de salud pública*” en *El Universal*, México, D. F., 2 de diciembre de 2004, s/p.

*Mano dura contra las maras*, Spot publicitario, Gobierno de El Salvador, Agencia A&D y Cantabria Producciones, 2003.

Murguía Pérez, Andrés, “*La reforma policial en Honduras*” en *Revista Diálogo Centroamericano*, núm. 22, San José, Costa Rica, julio, 1997, s/p.

Ochoa Arguello, Ildefonso y Álvaro Islas Hernández, “*Acuerdan combate frontal a la Mara Salvatrucha*”, en *El Orbe*, Chiapas, 17 de junio de 2005, p. 8 y 57.

Otero, Silvia, “*Aseguran pandillas violentas sólo en estado gestación en México*” en *El Universal*. México, D. F., 28 de enero de 2006, s/p.

Reguillo, Rossana, “*La mara contingencia y afiliación al exceso*” en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 200, Buenos Aires, 2005, p. 70-84.

Savenije, Win et al, *Exclusión social, jóvenes y pandillas en Centroamérica*, Serie temas de actualidad, vol. 3, El Salvador, FUNDAUNGO, marzo de 2007.

Thale, Geoff, “*Las pandillas juveniles centroamericanas y las respuestas de mano dura*” en *Revista Quórum*, núm. 16, España, 2006, p. 51-61.

Torres Rivas, Edelberto, “*La gobernabilidad centroamericana en la década de los noventa. Consideraciones sobre las posibilidades democráticas de la postguerra*” en *Revista América Latina Hoy*, núm. 8, España, Universidad de Salamanca, junio de 1994, p. 27-34.

Z. Cadena, Carlos, “*Frontera sur: la ingobernabilidad*”, en *El Orbe*, Chiapas, 15 de junio de 2005, p. 5.

### **DOCUMENTOS OFICIALES**

CEPAL, et al, *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000.

CEPAL, FLACSO-México y Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia en México, Editorial Mino y Dávila, agosto de 2006.

CISEN, *La Mara Salvatrucha en México. Medidas de contención y cooperación internacional*, México, SEGOB, 2005.

Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y El Caribe, *Informe del equipo técnico para el estudio y evaluación sobre las pandillas y/o maras en la región centroamericana*, Panamá, 2003.

FGJECH, *Pandillas juveniles criminales en México y Centroamérica: un fenómeno transnacional*, Chiapas, Fiscalía General de Justicia del Estado de Chiapas, 2005.

Iñiguez Ramos, J. Martín, *Los maras: problema de seguridad pública o nacional*, México, México, Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, enero 2005.

Kupperman Associates Inc., Robert H., *Low-intensity conflict*, U. S. Army Training and Doctrine Command, 1983.

Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica, *Grupos juveniles delictivos. Planes y operaciones*, San José, Costa Rica, octubre de 2007.

PNUD-Guatemala, *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*, Guatemala, PNUD, 1998.

Solicitud de información No. de folio 0001700010906, atendida el 13 de febrero de 2006 por la Unidad de Enlace de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.

UNODC, *Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*, Nueva York, United Nations Publications, 2007.

WOLA, *Daring to care: Community-based responses to youth gang violence in Central America and Central American immigrant communities in the United States*, Washington D. C., Reporte especial, octubre de 2008.

## **ENCUESTAS**

Cid-Gallup Latinoamérica, *Encuesta Nacional de Opinión Pública El Salvador*, núm. 58, El Salvador, febrero de 2005.

IUDOP, *Encuesta sobre pandillas y redes transnacionales en El Salvador*, El Salvador, IUDOP, mayo de 2006.

IUDOP, *Encuesta sobre pandillas y redes transnacionales en Guatemala*, Guatemala, IUDOP, julio de 2006.

PNUD, *Encuestas de victimización y percepción de inseguridad en el Municipio de Guatemala*, Guatemala, Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia, 2007.

Santacruz Giraldo, María L. y Alberto Concha-Eastman, *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*, El Salvador, IUDOP, 2001.

### **CONSULTAS ELECTRÓNICAS**

[http://interamericanos.itam.mx/maras/docs/Resumen\\_Ejecutivo\\_Espanol.pdf](http://interamericanos.itam.mx/maras/docs/Resumen_Ejecutivo_Espanol.pdf)

<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/honduras/documentos/3.pdf>

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_152\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_152_esp.pdf)

[http://www.iansa.org/regions/camerica/camerica\\_es.htm](http://www.iansa.org/regions/camerica/camerica_es.htm)

<http://www.knowgangs.com>

<http://www.nodo50.org/arevolucionaria/masarticulos/agosto2005/salvador15.htm>

[http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_206.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_206.pdf)

[http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_411.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_411.pdf)

[http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_469.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_469.pdf)

[http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_633.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_633.pdf)

[http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_86.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_86.pdf)

[http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_92.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_92.pdf)

<http://www.projovenes.gob.sv/>

[http://www.projovenes.gob.sv/centro\\_prensa/archivo\\_comunicados.htm](http://www.projovenes.gob.sv/centro_prensa/archivo_comunicados.htm)