

## Los resultados contraproducentes de las políticas antipandillas\*

Jeannette Aguilar\*\*

### Resumen

El presente artículo analiza algunos de los principales efectos de la implementación de políticas antipandillas en El Salvador. En este contexto, se destacan las complejas transformaciones experimentadas por la organización pandillera: los cambios en el estereotipo y el modo de ser pandillero, la expansión de los espacios de control territorial y el agravamiento en el ejercicio de la violencia criminal; esto último expresado tanto en el crecimiento de los índices de homicidios como en el surgimiento de nuevas formas de criminalidad.

### Palabras clave:

El Salvador, estadísticas, homicidios, pandillas, Policía, política carcelaria, política gubernamental, seguridad pública, violencia.

\* Este artículo es una actualización de un trabajo presentado durante el Foro Iberoamericano sobre Seguridad Ciudadana, Violencia Social y Políticas Públicas, organizado por la Secretaría General Iberoamericana y el Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, en 2006, en la Universidad de Alcalá, España.

\*\* Directora del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), UCA. Correo electrónico: jaguilar@iudop.uca.edu.sv.

Aunque la persecución y criminalización de las pandillas ha sido parte de las estrategias gubernamentales salvadoreñas implementadas durante más de una década, no es sino hasta julio de 2003 que aquellas adquieren carácter de política gubernamental, expresándose así el interés decidido del Ejecutivo de perseguir penalmente a estos grupos. Los planes Mano Dura y Súper Mano Dura, ejecutados consecutivamente por el Gobierno salvadoreño a partir de la fecha apuntada, enfilaron sus objetivos hacia la captura indiscriminada de jóvenes que, juzgados por su apariencia y comportamiento, eran considerados pandilleros. Bajo estos criterios policiales, se dio inicio a una serie de operativos que arrojaron como resultado cerca de 40 mil capturas, muchas de las cuales no fueron efectuadas con orden judicial ni contaron con indicios probatorios que las sustentaran. Esta situación generó que del total de 19 mil capturas efectuadas entre julio de 2003 y agosto de 2004, durante el Plan Mano Dura, solamente el 5% pasara a fase de instrucción formal, siendo liberados por falta de pruebas el resto de los detenidos. Con esta estrategia se intentó mostrar a la ciudadanía resultados inmediatos e impactar en el sentimiento de inseguridad de la población, que en efecto señalaba sentirse agobiada por la presencia de pandillas en las comunidades.

Esta situación generó una saturación de casos en los tribunales de justicia, debido a la estrategia policial de capturar reiteradamente a los mismos jóvenes que eran liberados por los jueces. El fenómeno agudizó el clima de impunidad al mostrar las graves falencias del sistema de investigación criminal en el país. A su vez, se puso en evidencia los serios problemas de coordinación entre los diferentes operadores del sistema de justicia, y los conflictos entre el Órgano Ejecutivo y el Judicial.

No obstante las debilidades técnicas y legales de los procedimientos policiales, y los pobres resultados del Plan Mano Dura, la administración gubernamental de Antonio Saca, que asumió el poder en junio de 2004, dio continuidad a los planes antipandillas, los cuales fueron presentados como parte me-

dular de su estrategia de seguridad. En este escenario, en agosto de 2004, el Gobierno dio inicio a la segunda fase del plan, esta vez denominado Súper Mano Dura para enfatizar el carácter represivo de la intervención. En el plano policial, este plan supuso la ampliación de los operativos policiales a nivel nacional y el endurecimiento de la persecución penal contra los pandilleros, a través de la incorporación de una serie de reformas penales y procesales orientadas a facilitar su detención y condena. Pese a que con estas medidas se intentó mejorar la sustentación de algunas acusaciones para evitar la liberación masiva de los detenidos, el porcentaje de capturados que pasaron a la fase de instrucción durante la implementación del Súper Mano Dura no sobrepasó el 30%. Este porcentaje muestra la poca efectividad del plan si se considera la desproporcionada relación entre capturas-obtención de pruebas-condenas y recursos invertidos por el Estado.

Los planes antipandillas no solo mostraron bajos indicadores de efectividad y los efectos adversos que regularmente ocasionan estas medidas al no haber sido acompañadas de una política estatal integral que atendiera las causas generadoras del fenómeno, sino que también fueron incapaces de resolver el problema que las justificó: reducir la delincuencia en general y el fenómeno de las pandillas en particular. Más bien estas medidas respondieron a un momento político específico, en función de intereses partidistas que estaban en juego en la coyuntura electoral. Y aunque el Gobierno ha sido el último en reconocer su fracaso al priorizar sus esfuerzos en la estrategia de combate a las pandillas, en el contexto de los planes dedicados a ellas el país se ha visto sumido en una crisis de seguridad de la que no se tiene parangón en el período de la posguerra. En términos de tasas de homicidios, El Salvador ha experimentado desde 2003 un ascenso exponencial en el número de muertes intencionales, que lo ubica como el país más violento del continente, a lo que se suma el apareamiento de complejas expresiones criminales como las extorsiones y las ejecuciones extrajudiciales, que en los últimos años han ido en ascenso.

En este marco, el presente artículo se ocupa de señalar algunos de los principales efectos adversos que las medidas represivas adoptadas en contra de las pandillas han generado en los últimos años en el país, enfatizando en la profesionalización y sofisticación experimentada por las pandillas en respuesta a las políticas de persecución policial, y en el incremento y complejización de la violencia homicida en el país. En tal sentido, aunque se reconoce que el fenómeno de las pandillas ha evolucionando permanentemente como resultado de la confluencia de diversos factores asociados, la hipótesis que guía este trabajo está basada en la idea de que la forma arbitraria, ilegal y manipuladora en que se implementaron los planes antipandillas favoreció la formalización de estos grupos y su criminalización, además de generar las condiciones sociales e institucionales propicias para que la violencia criminal se agudizara.

La información que se presenta en las siguientes páginas retoma parte de los resultados presentados en el diagnóstico nacional “Pandillas y redes transnacionales”, realizado en 2006 por el Instituto Universitario de Opinión Pública, en el marco del Proyecto “Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos”, coordinado por el Centro de Estudios y Programas Interamericanos del Instituto Tecnológico Autónomo, de México (ITAM). El diagnóstico incluyó la aplicación de una encuesta a 316 pandilleros en centros penales y de internamiento para menores, así como la realización de 20 entrevistas a operadores del sistema de seguridad y justicia, y representantes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en programas de prevención y reinserción de pandilleros.

### **1. Complejización y profesionalización del fenómeno de las pandillas**

Los estudios de hace una década (Cruz y Portillo, 1998; Smutt y Miranda, 1998) permiten advertir la rápida y permanente evolución que han experimentado las pandillas en El Salvador. Aunque esta constante mutación se da como resultado de la persistencia e interac-

ción de factores de orden social, económico, cultural, familiar y comunitario que han estado asociados al surgimiento y reproducción del fenómeno, es innegable que en los últimos años los factores políticos institucionales relacionados con la respuesta del Estado han contribuido enormemente a complejizar la dinámica de las pandillas. Si bien se reconoce que desde inicios de 2000 se advertía entre éstas importantes transformaciones relacionadas con un mayor ejercicio de la violencia, incremento en el consumo de drogas y mayor uso de armas de fuego, el salto cualitativo más importante en la dinámica pandillera es el que se registra en el contexto de los planes antipandillas impulsados por el Gobierno salvadoreño a partir de 2003.

La criminalización y persecución selectiva de los pandilleros, y la desatención permanente hacia las condiciones de exclusión social que han alimentado su generación, han contribuido a generar una importante recomposición de la estructura, organización interna, sistema de normas y valores, fines y objetivos de la organización pandillera, que se perfila como una nueva modalidad de organización criminal, responsable de generar una importante cuota de violencia en el país.

En este orden, la persecución policial indiscriminada y las capturas masivas y arbitrarias que se aplicaron en contra de los pandilleros en el contexto de los planes Mano Dura y Súper Mano Dura generaron, entre otros efectos, transformaciones importantes en la imagen y el estereotipo tradicional asociado a los pandilleros; transformaciones orientadas a dificultar su identificación y a garantizar una mayor clandestinidad en su accionar. Debido a que los criterios policiales para perseguir y capturar pandilleros en el marco de los planes de mano dura estuvieron fundamentados en buena medida en la apariencia de los jóvenes, los pandilleros incorporaron cambios relevantes en su estética. Uno de los cambios más importantes es la reducción del uso de tatuajes en lugares visibles del cuerpo, como un mecanismo para evadir el acoso policial. Esto supuso la renuncia al uso de un tradicional símbolo de identidad y pertenencia grupal,

considerado internamente signo de respeto y prestigio, pero también de rebeldía y desafío al orden social establecido. De igual manera, fue sustituida la típica vestimenta holgada por ropa más tradicional, lo que facilita que los pandilleros puedan pasar desapercibidos con mayor facilidad. Además, los códigos de comunicación basados en las señales con las manos, solamente descifrables entre ellos, ya no son tan ampliamente utilizados en la vía pública, ni siquiera para “rifarse” el barrio con la pandilla rival. Todos estos cambios se justifican frente a la necesidad de garantizar una menor visibilidad, lo cual les permite actuar a la luz pública, sin que sean tan fácilmente advertidos, en un territorio que ya no se circunscribe a las comunidades marginales o los barrios populosos de las ciudades donde tradicionalmente operaban, sino que se ha expandido a otros sectores y urbes del país.

Al respecto, vale la pena destacar que la clandestinidad con la que ahora operan las pandillas ha reconfigurado sus espacios vitales. Los planes de mano dura generaron una mayor movilidad del grupo, al obligarlos a salir de las comunidades, reorganizarse en nuevos territorios y mantenerse en la clandestinidad total. A esto debe agregarse que el uso de vehículos automotores —al que ahora tiene acceso la pandilla— amplió territorialmente su ámbito de operación y ha facilitado su desplazamiento discreto por diferentes puntos de la ciudad y del país. Tal y como señala Cruz (2005), al ampliar sus límites urbanos de dominación, las pandillas se han hecho omnipresentes; es posible ahora encontrar a la misma pandilla dominando y operando en diversos sectores de la ciudad o en diversas ciudades al mismo tiempo. Hasta hace algunos años, la estructura básica de la pandilla, conocida como “clica”, mantenía control territorial de un barrio o una colonia, por lo que su cobertura territorial estaba circunscrita a una pequeña zona, sin mayores posibilidades de comunicación entre los grupos de diferentes sectores como la que existe ahora a nivel nacional.

Esta nueva situación supone transformaciones importantes en el sentido de arraigo e identidad que las pandillas han profesado por su barrio, pero también en la manera en que actualmente se libran las luchas entre pandillas rivales. En tal sentido, más que la defensa del territorio físico, las dos principales pandillas (MS y Barrio 18) se están disputando un territorio simbólico, que ya no se circunscribe a un espacio geográfico determinado. Ello ha generado que la violencia entre ellas se expanda a todo el país e incluso fuera de las fronteras. Así, los eventos de agresión dejan de limitarse a entornos específicos, provocando que el país se convierta en un gran escenario de enfrentamiento entre pandillas (Cruz, 2005). No obstante, es también importante aclarar que la violencia asociada a las pandillas ya no se ciñe al ámbito de las tradicionales rivalidades entre las dos pandillas hegemónicas, sino que se trata de una dinámica en la que se ven involucrados diversos actores (Aguilar, 2006a).

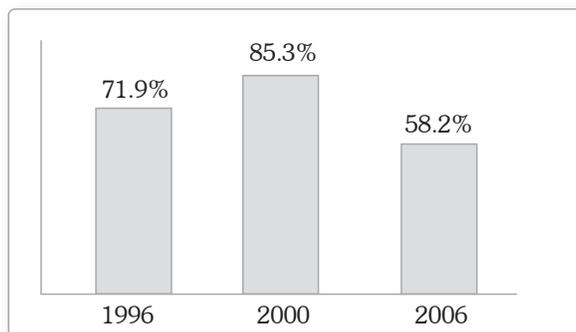
Por otra parte, el consumo de drogas, considerado como uno de los principales atractivos de la “vida loca”, ha sido restringido entre sus miembros. Al respecto, personeros de organizaciones no gubernamentales que trabajan en programas de rehabilitación coinciden en señalar que la pandilla ha limitado el consumo de drogas en general y prohibido entre sus miembros el uso de drogas más duras como la cocaína<sup>1</sup>. Con esto se estaría modificando un rasgo importante del estilo de vida pandillera y, lo que es más relevante, minimizando por decreto un proceso tan complejo como la drogodependencia, el cual, de acuerdo a anteriores estudios, iba en aumento entre los pandilleros. La encuesta realizada por el IUDOP en 2006 a 316 pandilleros en cárceles y centros de internamiento para menores revela que 6 de cada 10 admitieron haber consumido alguna sustancia psicoactiva antes de su reclusión, lo que supone una reducción respecto a lo declarado en sendos estudios de 1996 (71.95%) y de 2000 (Santacruz y Concha) (85%)<sup>2</sup>.

1. Entrevistas con representantes de Asociación Proyecto Lázaro, Samaritans Purse y Fundación Quetzalcoatl.
2. Tanto en el estudio de 1996 como el que se realizó en 2000 la pregunta que se formuló fue “¿Consumís algún

Esto muestra el alto grado de poder y control que está ejerciendo la pandilla sobre sus miembros, además de reflejar la enorme capacidad adaptativa del grupo frente a circunstancias

adversas a través de la readecuación de normas, valores y actividades típicamente asociadas con la cultura pandillera. En función de ejercer un mayor control sobre el grupo, la pandilla también

**Gráfico 1**  
**Pandilleros que admitieron consumir algún tipo de droga (1996, 2000 y 2006)**



Fuentes: Cruz y Portillo (1998), Santacruz y Concha (2001), y Aguilar (2006a).

ha endurecido los requisitos de ingreso para los nuevos miembros, a quienes se evalúa con mayor rigurosidad y se les asigna misiones de mayor riesgo como prueba de iniciación. Estas nuevas disposiciones han propiciado que ya no sea de uso generalizado la típica golpiza de 13 ó 18 segundos que, según el caso, se daba a los nuevos integrantes de la Mara Salvatrucha o del Barrio 18. En la actualidad, los requisitos de ingreso impuestos en algunas clicas suponen la eliminación de un pandillero contrario o la participación en cualquier otro hecho criminal. Al respecto, el 16% de los pandilleros consultados en cárceles admitió que para ingresar a la pandilla deben matar.

Estas prácticas estarían forzando la pronta incorporación de los recién llegados a actividades criminales de gran envergadura y facilitando su rápido ascenso en la ruta de la carrera criminal. Además, con el endurecimiento de los procesos de selección y los requisitos de ingreso, la pandilla busca reducir las posibilidades

de infiltración de agentes encubiertos u otros potenciales enemigos, así como garantizar un mayor control sobre sus miembros. Finalmente, el grupo, al verse amenazado y perseguido de forma colectiva, ha fortalecido su cohesión interna como respuesta a la embestida gubernamental. Que el Estado haya identificado a las pandillas como sus principales enemigos y en función de ellas haya construido su política de seguridad, ha generado que estos grupos consoliden una estructura y organización interna para defenderse y sobrevivir bajo nuevas y sofisticadas modalidades. En la actualidad, la pandilla ha sufrido un proceso de formalización institucional, al estructurar una organización jerárquica y funcional en la que cada uno de sus miembros asume una función. Roles como el de “palabrereros” o “segunderos”, “misioneros”, “avecillas” o “soldados” son mencionados con frecuencia en la organización interna de la clica, cuya articulación asegura una mayor coordinación y efectividad en sus acciones colectivas.

tipo de droga?”. En la encuesta de 2006, la interrogante sufrió una leve variación al ser adaptada a pandilleros en situación de reclusión: “¿Antes de ingresar al centro penal o de internamiento consumías algún tipo de droga?”.

A su vez, la captura y persecución de los principales jefes de las pandillas ha fortalecido y diversificado el liderazgo al interior del grupo, ya que además de perfilarse dirigentes regionales y nacionales, se ha preparado una generación de pandilleros dispuestos a sustituir rápidamente a los jefes que caigan presos o mueran, de tal manera que con la captura de muchos de ellos se han multiplicado los liderazgos en el exterior de las cárceles<sup>3</sup>. Por otra parte, los líderes operan de forma cada vez más camuflajeada y anónima, por lo que es frecuente que se capture —y se presente ante la prensa— a simples pandilleros bajo el cargo de ser dirigentes. Además, es interesante observar que paralelamente a la formalización de la estructura pandillera se están perfilando líderes con una visión más estratégica.

Pero esta consolidación de liderazgos regionales y nacionales también ha generado divisiones y conflictos intragrupales, dando como resultado un recrudecimiento de la violencia al interior de una misma pandilla. Operadores del sistema de justicia y de organismos no gubernamentales señalan que las luchas de poder y las divisiones al interior de la pandilla podrían estar motivadas por el control de actividades ilícitas (como el narcomenudeo o las extorsiones en algunos territorios del país), lo que estaría intensificando la ola de violencia<sup>4</sup>.

En tal sentido, como parte de los mecanismos para ejercer control sobre el grupo a raíz de las nuevas rivalidades internas, existe mayor rigidez e intolerancia hacia aquellos miembros que quebrantan las leyes de la pandilla; se sanciona con mayor dureza, incluso hasta con la muerte, a aquellos que se declaran en rebeldía o desertan. De hecho, en los últimos años, han aumentado los asesinatos en los centros penales por aparentes pugnas al interior de una misma pandilla, lo cual supone cambios radicales en torno a los tradicionales

valores de solidaridad y hermandad que predominaban en el pasado.

## 2. Las cárceles, nuevos territorios de control pandillero

Un espacio importante donde ha tenido lugar la consolidación e institucionalización de la pandilla ha sido el de los centros penales. La política de separación de los internos en función de su pertenencia a pandillas, adoptada por la Dirección General de Centros Penales y avalada por el sistema judicial desde 2003, concentró pandilleros de una misma agrupación en determinadas cárceles. Esta medida, que fue aplicada previamente en los centros de internamiento para menores, ha agudizado y complejizado el fenómeno de las pandillas, pues ha concentrado a una parte importante del liderazgo y de la membrecía grupal en las mismas penitenciarías. En la Tabla 1 se muestra la distribución en 2006 de las pandillas en los diferentes centros penales y de internamiento para menores del país, según la Dirección General de Centros Penales.

Como puede verse, los criterios de asignación de pandilleros a las diferentes penitenciarías y centros de readaptación de menores están basados, fundamentalmente, en la pertenencia a una de las dos grandes pandillas. Existen, además, casos de ex miembros de una u otra pandilla que han sido enviados por razones de seguridad a determinadas cárceles. Aunque según estadísticas de la Dirección General de Centros Penales los pandilleros representan menos del 30% de la población penitenciaria (ver Gráfico 2), durante varios años el Estado dispuso para ellos 12 de los 19 centros penales existentes a nivel nacional, bajo la justificación de que con esta separación se reducirían las riñas y los enfrentamientos entre los internos. Sin embargo, actualmente

3. Opiniones de representantes de Asociación Proyecto Lázaro y Samaritans Purse.

4. Opiniones vertidas por Xenia Díaz, de la Oficina de Apoyo a la Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia, y Adilia Pineda, responsable del área penitenciaria de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador.

el panorama es cada vez más desalentador: los asesinatos, riñas y rencillas entre los internos se han incrementado; los motines y las protestas carcelarias se han convertido en el ingrediente habitual de las penitenciarías, a tal grado que se han reportado varias huelgas de hambre, constantes revueltas y resistencia de internos a ingresar a sus celdas y a asistir a las audiencias, con lo que se ha frustrado el curso de un importante número de procesos penales. A su

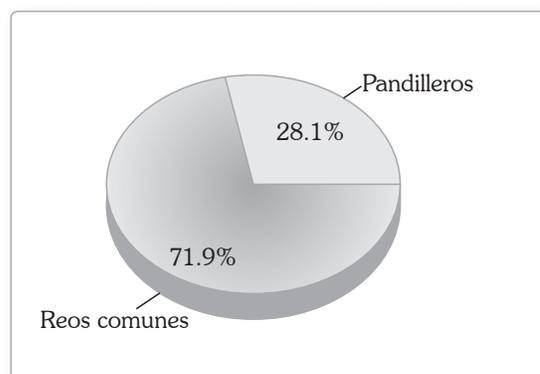
vez, en este ambiente de caos e ingobernabilidad, se han facilitado las condiciones para que desde los penales se planifiquen y dirijan hechos delictivos con la mayor impunidad.

**Tabla 1**  
**Pandilleros recluidos en centros penales y centros de internamiento a nivel nacional (2006)**

Centro penal	Población	Pandilla
<b>Hombres</b>		
Sonsonate	296	Ex MS
Quezaltepeque	736	MS
Chalatenango	653	18
Zacatecoluca	129	MS y 18
Cojutepeque	405	18
Ciudad Barrios	988	MS
San Francisco Gotera	66	MS y 18
La Unión	15	MS, 18, ex MS y ex 18
<b>Subtotal</b>	<b>3,288</b>	
<b>Mujeres</b>		
Ilopango	7	MS
Berlín	25	18
Sensuntepeque	41	MS, ex MS y 18
San Miguel	6	Ex MS, ex 18 y otras
<b>Subtotal</b>	<b>79</b>	
Centro de internamiento	Población	
El Espino	58	18
Tonacatepeque	114	MS
Ilobasco I	65	MS y 18
Ilobasco II	26	18
<b>Subtotal</b>	<b>263</b>	
<b>Total</b>	<b>3,630</b>	

Fuente: Dirección General de Centros Penales (2006).

**Gráfico 2**  
**Distribución de la población penitenciaria, según clasificación de “pandilleros” y “reos comunes”**



Fuente: Dirección General de Centros Penales (2006).

En términos globales, la política gubernamental carcelaria solo ha contribuido a agravar el problema de la crisis penitenciaria en general y de las pandillas en particular. La asignación de penales a las diferentes pandillas ha supuesto que el sistema les ha otorgado a estos grupos el control casi absoluto de algunos penales, poniendo al descubierto la debilidad e incapacidad del Estado para administrarlos y reinsertar a la población penitenciaria. Además, esta política ha cohesionado y consolidado la identidad de las pandillas; ha incrementado el sentido de lealtad; ha fortalecido los liderazgos; y ha fomentado el odio hacia la pandilla rival, agudizándose así la guerra que libran las dos principales pandillas desde hace más de una década. Como resultado de lo anterior, se ha reconfigurado la organización y estructura interna de las pandillas; y se ha favorecido su institucionalización y formalización como un grupo que ostenta un poder fáctico.

En este contexto, el propio Estado ha legitimado a las cárceles como un espacio y territorio bajo control pandillero, desde el cual

estos grupos operan como redes, con una amplia capacidad de comunicación y coordinación entre sí, y cuyo ámbito de operación se ha expandido a nivel nacional, tanto dentro como fuera de los centros penales. Otro efecto perverso de esta medida es que bajo la lógica pandillera que privilegia el sentido de afiliación y solidaridad al interior del grupo, algunos pandilleros se ven tentados a delinquir para estar junto a sus compañeros en las penitenciarías, estimulando con ello una mayor participación en actividades delincuenciales. En sentido inverso, la medida es un obstáculo para aquellos internos que quieren romper el vínculo con la pandilla y reintegrarse a la sociedad, pues encuentran en los centros penales las condiciones propicias para fortalecer su relación con la pandilla y continuar delinquir.

En tal sentido, el aumento de la población penitenciaria que propiciaron los planes antipandillas, la falta de un diseño institucional que favorezca la contención y readaptación de los internos, y los desaciertos apuntados han generado las condiciones para que las pandillas hayan encontrado en la cárcel el nicho apropiado para su formalización e institucionalización, convirtiendo a los penales en sus nuevos espacios de control territorial.

### 3. La complejización del ejercicio de la violencia pandillera

Indudablemente, un factor asociado a esta nueva reconfiguración de la dinámica pandillera es la violencia ejercida por sus grupos (hacia la pandilla rival, hacia sus propios miembros o hacia los ciudadanos), la cual se ha agudizado cualitativa y cuantitativamente. Existe ahora una mayor participación de pandilleros en hechos delincuenciales y actividades del crimen organizado, que están contribuyendo a agravar el clima de criminalidad que vive el país. El acceso que ahora tiene la pandilla a vehículos, medios de comunicación y armas de fabricación industrial, algunas de uso privativo de las fuerzas armadas, ha aumentado la letalidad de sus acciones. De acuerdo a cifras de capturas proporcionadas por la Oficina del Plan Súper Mano Dura —que funcionó en

la Policía Nacional Civil hasta mediados de 2006—, las actividades delincuenciales en las que con mayor frecuencia se involucró a las pandillas entre 2004 y 2006 fueron las agrupaciones ilícitas, pertenecer a una pandilla y desórdenes públicos, conductas típicamente asociadas a las pandillas en el marco de las leyes transitorias que acompañaron a los planes de mano dura. Sin embargo, debe destacarse que delitos como los homicidios, las extorsiones, el tráfico o tenencia de droga, la tenencia o portación ilegal de armas de fuego, y el robo y hurto de vehículos han cobrado relevancia en los últimos años.

**Tabla 2**  
**Delitos atribuidos a pandilleros,**  
**según la PNC (2004 y 2005)**

Tipo de delito	2004		2005	
	N	%	N	%
Agrupaciones ilícitas	3,873	24.1	8,419	55.5
Desórdenes públicos	1,539	9.6	2,149	14.2
Resistencia	558	3.5	950	6.2
Homicidios	432	2.7	964	6.3
Robos	372	2.3	603	3.9
Hurtos	129	0.8	200	1.3
Amenazas	264	1.6	430	2.8
Identificarse con una mara	299	1.8		
Lesiones	197	1.2	362	2.4
Pertenecer a una pandilla	7,720	48.2		
Portación ilegal de armas de fuego	197	1.2	536	3.5
Extorsión			97	0.6
Otros	427	2.6	448	3.0
<b>Total</b>	<b>16,007</b>	<b>99.6%</b>	<b>15,158</b>	<b>99.7%</b>

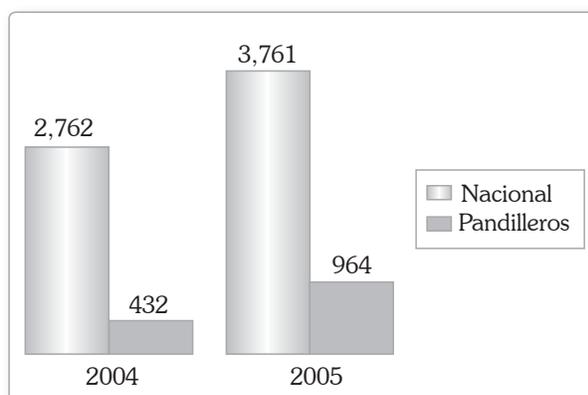
Fuente: Oficina del Plan Súper Mano Dura, Policía Nacional Civil (2004 y 2005).

Al respecto, la Tabla 2 muestra que los homicidios atribuidos a las pandillas experimentaron entre 2004 y 2005 un aumento del 55%; los robos, un 38.3%; y la portación

ilegal de armas de fuego, un 63%. En el caso de las extorsiones, es interesante observar que es hasta 2005 que esta modalidad delictiva aparece asociada más claramente a las pandillas, aunque en un porcentaje relativamente bajo, de acuerdo a lo registrado por las cifras policiales.

Aunque estos datos muestran un incremento de la participación de pandilleros en hechos delincuenciales, no debe desestimarse el carácter selectivo de la persecución ejercida hacia estos grupos, la cual fue aplicada con mayor rigurosidad a partir de 2003 y ha penalizado —a través de leyes transitorias y reformas penales— conductas típicamente asociadas a los pandilleros. En el caso particular de los homicidios, debe destacarse que aunque funcionarios del Órgano Ejecutivo insisten en atribuir a las pandillas más del 60% de los homicidios ocurridos a nivel nacional, los datos consignados tanto por la Policía Nacional Civil como por el Instituto de Medicina Legal indican que éstos no sobrepasan el 30%.

**Gráfico 3**  
**Homicidios a nivel nacional y homicidios atribuidos a pandilleros, según la PNC (2004 y 2005)**



Fuente: Policía Nacional Civil (2004 y 2005).

Al respecto, el Gráfico 3 muestra que del total de 2,762 homicidios cometidos a nivel nacional en 2004, la Policía atribuyó a las pandillas el 15.6% (432) de las muertes inten-

cionales; para 2005, la cifra atribuida fue del 25.6% (964), datos que distan mucho de lo manifestado públicamente por las autoridades de seguridad pública. Y aunque no se puede negar un incremento en la participación de pandilleros en actividades ilícitas, es cuestionable que los medios de comunicación y funcionarios policiales atribuyan a las pandillas, sin previa investigación, cualquier asesinato de móvil desconocido que ocurre en el país, especialmente cuando este tipo de muertes se ha vuelto cada vez más frecuente. Esta tendencia a atribuir a priori cualquier hecho criminal a las pandillas contribuye a fomentar el clima de impunidad existente, en la medida en que no se persiguen con igual énfasis otras modalidades delincuenciales, como los grupos de limpieza social, sicarios o bandas criminales que pueden estar detrás de algunas de esas muertes.

**Tabla 3**  
**Móviles asociados a homicidios, según el IML (2003-2006) (en porcentajes)**

Tipo de violencia	2003	2004	2005	2006
Común	57.4	33.7	23.3	18.3
Maras	8.0	9.9	13.4	11.8
Desconocido	28.9	48.4	59.0	67.0
Otros	5.7	8.0	4.3	2.9

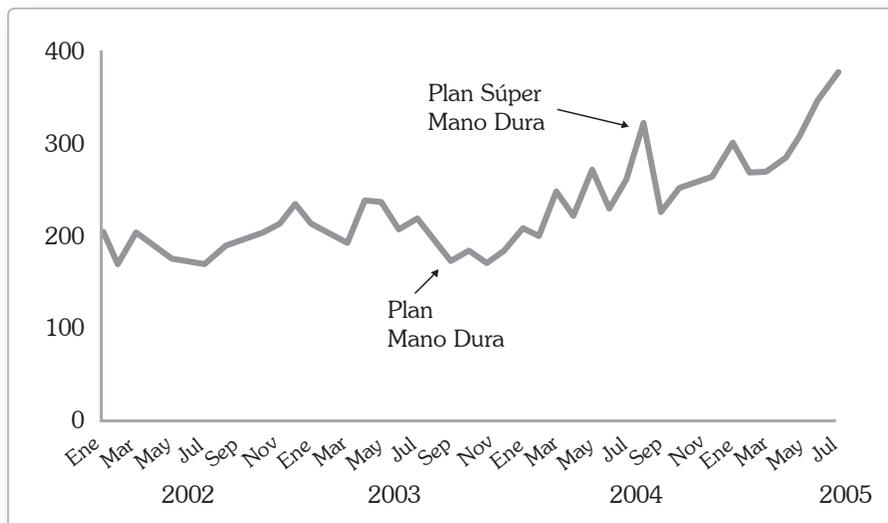
Fuente: Instituto de Medicina Legal (2003-2006).

El consolidado anterior muestra la clasificación de los asesinatos cometidos entre 2003 y 2006 según el móvil asociado a partir del reconocimiento médico-legal. Al respecto, vale la pena destacar, por un lado, el bajo porcentaje de homicidios atribuido a un móvil de pandillas, que aunque ciertamente ha crecido, no sobrepasa el 15% en ninguno de los años analizados. Por otra parte, es notorio el crecimiento exponencial de los asesinatos con causa desconocida en el período analizado. De acuerdo a esta fuente, el porcentaje de estas muertes ha pasado del 29%, en 2003, al 67%, en 2006, lo que evidencia el patrón de violencia criminal que predomina hoy día en El Salvador, y las falencias del sistema de investigación criminal. Estas cifras muestran no solo el incremento cuantitativo de los asesina-

tos, sino el cambio en el patrón predominante de los homicidios. El móvil asociado a la violencia común, que predominaba hasta hace algunos años en la mayoría de asesinatos, ha sido desplazado por un móvil desconocido. Es decir, en más de la mitad de asesinatos

que ocurren en el país no se tienen mayores indicios de las causas que los motivaron. Lo anterior da cuenta de las nuevas y predominantes dinámicas de la violencia criminal en El Salvador, caracterizadas por un mayor grado de crueldad, planificación y organización.

**Gráfico 4**  
**Homicidios cometidos mensualmente (2002-2005)**



Fuente: Cruz y Carranza (2005).

#### 4. Recrudescimiento de la violencia criminal y surgimiento de nuevas expresiones de criminalidad

Un somero análisis del número y de las tasas de homicidios reportadas por fuentes policiales en el último quinquenio permite inferir que El Salvador experimenta un sostenido e inusitado auge de la violencia homicida. Luego de una reducción sustancial de homicidios registrada en 2002, considerada la tasa más baja de los últimos 5 años (32 por cada 100 mil habitantes), el país experimentó un incremento de las muertes intencionales, cuyos números han mostrado una tendencia ascendente.

El gráfico anterior muestra el comportamiento del promedio de homicidios mensuales reportados por el Instituto de Medicina Legal en el año previo a la implementación de los planes gubernamentales, y su visible incre-

mento a partir de la aplicación del Plan Mano Dura en agosto de 2003. Los datos muestran un crecimiento exponencial de los homicidios en plena ejecución del Plan Mano Dura, y una agudización de la tendencia durante el período de desarrollo del Plan Súper Mano Dura. En dicho período, el país alcanzó promedios que superaron los 380 homicidios al mes, luego de haberse reportado, durante 2002, promedios mensuales menores a los 200 homicidios. En términos de tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes, se marca una tendencia ascendente desde 2004, la cual en 2005 y 2006 alcanza tasas de 55 y 57 homicidios por cada 100 mil habitantes, respectivamente. Estas cifras resultan realmente alarmantes si se toman en cuenta los parámetros establecidos por la OMS, que definen que una tasa superior a los 10 homicidios por cada 100 mil habitantes es considerada epidémica.

**Tabla 4**  
**Homicidios en El Salvador, según la PNC (2002-2006)**

	2002	2003	2004	2005	2006
Número absoluto	2,024	2,170	2,762	3,761	3,906
Tasa x 100,000 habitantes	32.0	33.0	40.9	55.5	57.0

Fuente: Policía Nacional Civil (2002-2006).

De hecho, al comparar las tasas de muertes reportadas en 2002 y 2006, se observa un incremento del 78.1%, lo que refleja no solo el fracaso de las publicitadas estrategias de mano dura implementadas por las últimas dos administraciones gubernamentales, sino también el efecto adverso que estas medidas han generado en la violencia criminal que se experimenta en el país. Estos datos muestran con elocuencia los paradójicos resultados que en materia de seguridad generaron los planes antipandillas, confirmando la tesis sostenida por diferentes especialistas en temas de seguridad: la sola implementación de medidas punitivas genera resultados contrarios a los que se dice buscar.

En términos de homicidios diarios, se ha pasado de una cifra de 6, en 2003, a 10 u 11 homicidios, en 2006, en un contexto en el que se han creado y puesto en marcha más de una docena de planes y unidades especiales para el combate de la delincuencia. En lo que respecta a 2007, el panorama no parece cambiar mucho. De acuerdo a datos preliminares del consolidado de la Policía Nacional Civil, Medicina Legal y Fiscalía, de enero a noviembre de 2007 se registró un total de 3,635 homicidios (*La Prensa Gráfica*, 11 de diciembre de 2007), es decir, un promedio diario de 11 homicidios. En términos generales, esto no representa ninguna baja respecto al promedio de 2006, tal y como lo han querido presentar las autoridades de seguridad y justicia. Más bien, esta cifra sigue siendo insostenible en términos de los costos humanos y sociales que representa para el país, lo que reitera la urgente necesidad de hacer un giro relevante en las políticas de seguridad.

Al incremento sustancial de los homicidios debe agregarse el grado de crueldad y brutalidad con que se cometen los hechos. En el último trienio, El Salvador ha experimentado una ola de asesinatos cometidos con lujo de barbarie: aparecen cuerpos desmembrados y/o calcinados en la vía pública o en sitios abandonados, con señales de haber sido torturados previamente; hechos que recuerdan los años más cruentos del conflicto armado. A su vez, está reapareciendo —generando alarma y conmoción entre la población— la figura de las masacres o matanzas que se cobran víctimas infantiles.

A los datos de los homicidios se suma la agudización de modalidades delictivas como la extorsión a pequeña y gran escala, que en el pasado reciente no merecía especial atención por el reducido número de casos reportados. En la actualidad, este delito ha cobrado relevancia no solo por su incremento cuantitativo, sino porque está siendo atribuido de forma generalizada a los pandilleros, como parte de las nuevas modalidades delictivas utilizadas por la pandilla para captar dinero para la organización. En efecto, tanto las autoridades policiales como los mismos pandilleros reconocen que la pandilla está utilizando esta modalidad delictiva en diferentes lugares del país para recaudar fondos que son utilizados para comprar armas, pagar abogados para los líderes detenidos y obtener recursos que les permitan mejorar su capacidad logística.

No obstante, es importante señalar que el contexto de criminalización total del fenómeno pandillero está siendo aprovechado por delincuentes comunes, bandas organizadas e incluso miembros de la seguridad pública para

extorsionar con toda impunidad, en muchos de los casos utilizando el nombre de una pandilla. Al respecto, fuentes policiales citadas por un matutino reconocen que en la actualidad las extorsiones no son exclusivas de las pandillas, y señalan que, de acuerdo a las cifras de detenciones efectuadas por este delito, en el 50% de los casos están involucrados no pandilleros (*La Prensa Gráfica*, 7 de enero de 2006). Esto confirma la hipótesis de que hay otros actores involucrados en esta modalidad delictiva.

Uno de los sectores más fuertemente afectados por este delito es el gremio de transportistas y empresarios de autobuses, quienes deben pagar una “renta” semanal o mensual a supuestos pandilleros a cambio de que les permitan operar las rutas de autobuses. A las generalizadas rentas se ha asociado una ola de homicidios cometidos contra empleados del transporte público, quienes aparentemente han sido asesinados por resistirse a pagar los montos establecidos por los extorsionistas. Sin embargo, en la práctica, dada la ausencia de investigaciones en la gran mayoría de los casos, se desconocen los verdaderos móviles de muchos de estos hechos.

A su vez, en los últimos años, se han incrementado sustancialmente las ejecuciones extrajudiciales, muchas de las cuales están dirigidas a pandilleros. Aunque de acuerdo a las autoridades policiales y a los propios pandilleros, algunas de estas muertes provienen de pugnas entre pandillas o al interior de ellas, existen cada vez más indicios de que en muchas de estas muertes están involucradas personas particulares que están tomando la justicia por su propia mano o grupos de exterminio dedicados a la limpieza social. De hecho, diversos sectores sociales y entidades como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos coinciden en advertir la existencia de estos grupos y en exigir al Estado una investigación seria sobre su modo de operar.

Según fuentes policiales, solamente en 2005 se registraron 1,700 muertes de pandilleros, lo que representa el 45% del total de homicidios cometidos a nivel nacional durante ese año. Este hecho debería ser analizado e

investigado seriamente por las autoridades policiales, indistintamente de su vinculación con el entorno pandillero. En tal sentido, es cuestionable la actitud de algunas autoridades policiales, quienes en un intento por minimizar la gravedad de la situación de violencia, buscan restar importancia al aumento de asesinatos señalando que un alto porcentaje de ellos corresponde a pandilleros. Esta postura, además de ser irresponsable, legitima la muerte o desaparición de personas que están siendo percibidas como una molestia social, y respalda de forma indirecta las prácticas de tomar la justicia por cuenta propia.

En los últimos años, diversos medios de comunicación han reportado casos de grupos de sicarios que estarían operando con mayor visibilidad en diferentes lugares del país, incluso en vinculación con elementos policiales, sin que hasta el momento haya una investigación profunda que esclarezca el origen y patrocinio de estos grupos (*Diario El Mundo*, 9 de agosto de 2007; *La Prensa Gráfica*, 26 de agosto de 2007). En tal sentido, el resurgimiento de grupos de exterminio y la cada vez más amplia utilización del sicariato como forma de ejercer justicia son expresiones de violencia que ponen en evidencia el grado de descomposición social e institucional, favorecida por un contexto de elevada impunidad. En este escenario, vale la pena destacar que la alarma por la inseguridad en el país no solo se relaciona con el crecimiento exponencial de los índices de criminalidad violenta, sino con las nuevas y complejas expresiones que le están asociadas.

Por otra parte, aunque desde el discurso oficial se continúa atribuyendo a las pandillas la mayor responsabilidad por la violencia que experimenta el país, las estadísticas oficiales y la realidad cotidiana muestran que en aquella están participando diversos agentes, y no únicamente pandilleros. Y aunque es innegable la cada vez mayor contribución de las pandillas en la violencia criminal, sus miembros no parecen ser los únicos ni los más importantes actores de la violencia generada. Más bien, en los últimos años, a juzgar por las cifras de pandilleros asesinados, éstos han pasado a ser las principales víctimas de la violencia homicida en el país.

## 5. A manera de conclusión

Las políticas antipandillas, inspiradas en la doctrina de cero tolerancia y rectoras del modelo de seguridad impulsado durante las últimas dos administraciones gubernamentales, han mostrado con suficiente evidencia empírica su contundente fracaso. Su carácter improvisado, arbitrario e ilegal no solo mostró una clara ineficiencia para controlar el auge delincriminal, sino que generó resultados contraproducentes en materia de seguridad. La manera en que se ejecutó y manipuló la estrategia antipandillas por parte del Gobierno ha generado una serie de efectos adversos, como el agravamiento de la delincuencia, la profesionalización y complejización de la organización pandillera, el aumento de violaciones a los derechos humanos (en particular hacia los jóvenes) y el agravamiento de la crisis penitenciaria, entre otros. Este contexto ha favorecido el debilitamiento institucional, especialmente de las entidades relacionadas con la seguridad y la justicia, y la erosión del Estado de derecho, en la medida en que el país experimenta severos retrocesos en materia de garantías ciudadanas.

En términos del impacto generado en el fenómeno de las pandillas, las políticas de mano dura, implementadas en un contexto de permanente desatención del Estado frente a las condiciones de exclusión social que viven los jóvenes, propiciaron rápidas e importantes transformaciones. Éstas han dado como resultado el fortalecimiento de la organización pandillera y su mutación a una compleja expresión de delincuencia organizada. En este escenario, existe ahora una mayor participación de las pandillas en hechos de violencia criminal, facilitados por la formalización e institucionalización a la que se vieron sometidos estos grupos.

Por otra parte, contrario al argumento que justificó su implementación, estas medidas han agravado y complejizado la violencia y la delincuencia en el país, tal y como lo muestran las propias estadísticas oficiales, al grado que El Salvador reporta las tasas más elevadas de homicidios del continente. Además de haber-

se incrementado sustancialmente el número de asesinatos, se ha agudizado el grado de crueldad con que se cometen muchos de los hechos delictivos, lo cual evidencia la compleja situación de violencia salvadoreña. En muchos de estos asesinatos, se advierte un patrón de ejecución extrajudicial, que nos remite a las prácticas del pasado.

A la luz de los datos oficiales, es evidente la transformación experimentada por la dinámica de la violencia homicida en el último trienio. En los últimos años se ha pasado de un patrón de homicidios asociados predominantemente a la violencia común a un patrón con móvil desconocido. A su vez, se advierte en muchos de estos hechos la participación de grupos armados ilegales y de bandas organizadas, tal y como lo han denunciado en repetidas oportunidades entidades de derechos humanos como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y Tutela Legal del Arzobispado. A este respecto, vale la pena subrayar que la política de persecución selectiva y erradicación de las pandillas ha contribuido a generar impunidad entre otros actores asociados a la violencia organizada y no organizada; actores a los que el Estado no persigue con la misma contundencia que a las pandillas. Este escenario estaría generando un clima propicio para la instauración de un estado de anarquía, en el que cada uno ejerce la justicia por cuenta propia, y para el fortalecimiento de grupos de poder paralelo que operan con toda impunidad; situación que en el mediano plazo estaría poniendo en crisis al Estado salvadoreño.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, J. (2004). "La mano dura y las 'políticas' de seguridad", *ECA*, 667, pp. 439-450.
- Aguilar, J. y Miranda, L. (2005). "Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador" (mimeografía). Artículo preparado para el proyecto "Pandillas y sociedad civil en Centroamérica. San Salvador". San Salvador: IUDOP-UCA.

- Aguilar, J. (2006a). *Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos. Diagnóstico de El Salvador* (mimeografía). San Salvador: IUDOP-UCA.
- Aguilar, J. (2006b). “Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura en El Salvador”, *Quórum*, 16, pp. 81-94.
- Cruz, J. M. (2005). *El barrio transnacional: las maras centroamericanas como red* (mimeografía). San Salvador: IUDOP-UCA.
- Cruz, J. M. y Carranza, M. (2005). “Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador”, en *Juventudes, Violencia y Exclusión: desafíos para las políticas públicas*. Guatemala: Magnaterra Editores.
- Cruz, J. M. y Portillo, N. (1998). *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. San Salvador: UCA Editores.
- Dirección General de la Policía Nacional Civil (2003). *Plan particular de la Policía Nacional Civil contra las pandillas* (mimeografía). El Salvador: PNC.
- Dirección General de la Policía Nacional Civil (2004). *Plan Súper Mano Dura* (mimeografía). El Salvador: PNC.
- Molina, F. (2005a). *Defunciones por homicidios. El Salvador 2001, 2002*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia.
- Molina, F. (2005b). *Defunciones por homicidios. El Salvador 2003, 2004*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia.
- Molina, F. (2007). *Defunciones por homicidios. El Salvador 2005, 2006*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia.
- Santacruz Giralt, M. y Concha-Eastman, A. (2001). *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. San Salvador: IUDOP-UCA/OPS-OMS.
- Smutt, M. y Miranda, L. (1998). *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. San Salvador: Unicef/Flacso.