



UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo de Fin de Grado

Análisis de la efectividad de las políticas de
seguridad para el control de las maras

Estudio del caso de El Salvador entre 2009 y 2018

Estudiante: **Patricia Santillán O'Shea**

Directora: Dra. Carola García Calvo

Madrid, abril de 2018

*La Mano Dura ha fracasado en la región.
La Mano Dura es la tentación porque la gente quiere resultados
y los gobiernos se sienten presionados a actuar
pero ha tenido un impacto negativo en la convivencia democrática
y en el respeto a los derechos humanos.*

Heraldo Muñoz. Director del PNUD para América Latina y el Caribe

*A mis padres y hermanas por creer en mí,
motivarme a conseguir mis objetivos e inspirarme.*

*A los de siempre, Paloma, Cristina, David, María, Pablo y Juangui
que me han apoyado y acompañado.*

*A mi directora, Carola,
por el tiempo dedicado y las enseñanzas compartidas.*

Gracias

Índice

1. Objeto e intención	1
2. Objetivos	3
3. Marco teórico	5
4. Estado de la cuestión	11
5. Hipótesis.....	19
6. Metodología	20
6.1. Operacionalización de la hipótesis	20
6.2. Elaboración y problemas resueltos	22
7. Estructura	24
8. Fuentes	24
9. Análisis.....	25
9.1. Número de integrantes.....	26
9.2. Número de homicidios	29
9.3. Otros actos delictivos	32
9.4. Percepción de la seguridad. Medios de comunicación	34
9.5. Internacionalización	35
10. Conclusión	38
11. Bibliografía.....	42
12. Anexos	I
12.1. Anexo 1. Métodos de evaluación de políticas	i
12.2. Anexo 2. Robos, hurtos y extorsiones (2011-2014)	ii
12.3. Anexo 3. Detenciones en función de razón del arresto	ii
12.4. Anexo 4. Encuesta de percepción de la seguridad en El Salvador	iii
12.5. Anexo 5. Evolución de la puntuación de la labor del gobierno.....	iii

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Modelo de evolución de las políticas públicas _____ 6

Índice de gráficas

Gráfica 1. Evolución estimada del número de integrantes de maras _____ 28

Índice de tablas

Tabla 1. Evolución del número de homicidios _____ 29

Lista de siglas y acrónimos

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
CNSCC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia
ENPV	Estrategia Nacional de Prevención de Violencia
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FUNDAUNGO	La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
<i>HDR</i>	<i>Human Development Report</i>
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
PESS	Plan El Salvador Seguro
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<i>UNDOC</i>	<i>United Nations Office on Drugs and Crime 4</i>

1. Objeto e intención

La República de El Salvador es de los países más inseguros del mundo que no está en guerra y fue el segundo país de América Latina¹ con mayor índice de homicidios por habitante en 2017, solo por detrás de Venezuela (Clavel, 2018). Es un país en el que, a pesar de gozar de una situación de paz desde 1992, el derecho a la seguridad no está garantizado para sus ciudadanos. Uno de los principales factores que influyen en la existencia de esta realidad son las bandas juveniles también denominadas maras. El fenómeno de las maras en Centroamérica tiene su origen en los años 1990, cuando se realizaron deportaciones masivas desde Estados Unidos de muchos emigrantes salvadoreños que habían llegado allí durante la guerra civil, y se habían asentado en agrupaciones vandálicas que les habían dado apoyo a su llegada a Estados Unidos y proporcionado seguridad. Desde entonces, estas agrupaciones o maras se han ido expandiendo y profesionalizando especialmente en los países que ocupan el denominado Triángulo Norte: El Salvador, Honduras y Guatemala.

La continua expansión de este fenómeno ha tenido efectos directos en la población debido al incremento de homicidios, extorsiones y violaciones de derechos perpetrados por estos grupos, así como en los gobiernos de estas naciones que han perdido el control de varias zonas del país, y han trabajado por enfrentarse a ellos de diversas maneras a lo largo de los años, aunque, tal y como veremos a lo largo de la investigación, con poca efectividad. En El Salvador se encuentran muchas maras de entre las que cabe destacar dos que son las que más han ampliado su número de integrantes y aumentado su capacidad de actuación e influencia sobre la población a lo largo de los años: la Mara Salvatrucha o M13 y la Mara Barrio 18 también denominada M18. Los gobiernos del país han aplicado una gran variedad de políticas públicas de seguridad para abordar este problema, empezando por ignorarlo en un principio para después, pasar directamente a poner en práctica programas de “Mano Dura” que supusieron un fuerte aumento del control policial.

Las políticas de Mano Dura se desarrollaron durante los periodos presidenciales de 1999 y 2004 – con Francisco Flores – y entre 2004 y 2009 – dirigido por Elías Antonio Saca–. Ambos gobernantes pertenecientes al partido ARENA (Alianza Republicana

¹ De acuerdo con el Balance elaborado por Insight Crime que incluye todos los países de América Latina y Centroamérica. El Salvador es el segundo con una tasa de más de 60 homicidios por cada 100.000 habitantes, detrás de Venezuela (89 por cada 100.000) y seguido por Jamaica (56 por cada 100.000), Honduras, Brasil y Guatemala (con 43, 30 y 26 homicidios por cada 100.000 habitantes respectivamente) (Clavel, 2018)

Nacionalista) de tendencia derechista y que mantiene buenas relaciones con Estados Unidos. Sin embargo, desde que hubiera un cambio en el gobierno y ascendiera al poder el FMLN (Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional) por primera vez en 2009 desde la firma de los acuerdos de paz de Chapultepec en enero de 1992 surgieron esperanzas de cambio en el enfoque de las políticas, incluidas las de seguridad. El FMLN es un partido de izquierdas que surgió de la que fuera guerrilla que luchó contra el gobierno durante la guerra civil bajo el mismo nombre² y que ha conseguido mantenerse en el gobierno durante dos legislaturas: la de Mauricio Funes entre 2009 y 2014 y la de Salvador Sánchez Cerén desde 2014 hasta 2019. Sus gobiernos han estado caracterizados, durante los últimos seis años (entre 2009 y 2015) por enfoques más dirigidos al diálogo y política social con las maras. Sin embargo, en 2015 el presidente Salvador Sánchez Cerén decidió volver a enfoques represivos aprobando medidas extraordinarias que recuerdan mucho a anteriores planes de Mano Dura.

El Triángulo Norte podría considerarse lo que Ulrich Beck denomina “ángulos muertos” de la sociedad mundial. En su obra *La sociedad del riesgo mundial* explica que estos “ángulos muertos” son las zonas en las que el riesgo aparece por una negación de la justicia, la igualdad y el consenso y porque las naciones más desarrolladas “exportan sus peligros” a ellos. Este fue el caso de Estados Unidos en los años 90, que buscando una solución rápida y económica llevó a cabo exportaciones de muchos centroamericanos ligados a bandas criminales a sus países de origen, incluido El Salvador, con un sistema judicial más débil y unos estándares de seguridad menores. Además, esta situación se ve agravada por el menosprecio del riesgo que se puede llegar a producir en estos Estados receptores, lo que no implica su no correlación con la sociedad del riesgo mundial.

Al contrario, es la interconexión entre países a pesar de la existencia de las barreras mentales que suponen las fronteras, la que favorece que se “empujen” los peligros a países de peores condiciones de vida, insuficiencia judicial e incluso ética y débiles sistemas de seguridad. (Beck, 2008). De hecho, la problemática de las maras ya no se limita exclusivamente a extorsiones y enfrentamientos con la policía o entre ellos, sino que además están empezando a participar en relaciones transfronterizas con maras de otros países o incluso organizaciones de crimen organizado que se dedican al tráfico de drogas,

² Surgió por la unión de las diferentes fuerzas revolucionarias que luchaban contra el gobierno durante la guerra civil entre las que se incluyen el Partido Comunista de El Salvador (PCS), las Fuerzas Populares de Liberación ‘Farabundo Martí’ (FPL), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), la Resistencia Nacional (RN) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC) (FMLN, 2018).

personas o armas. Todo ello supone una necesidad de consideración como posible amenaza a la seguridad internacional. Las maras están mutando, están cada vez más y mejor organizadas y presentan actitudes más ambiciosas, y por tanto un mayor riesgo para la seguridad global tal y como se verá a lo largo del trabajo (International Crisis Group, 2017).

Las maras o bandas juveniles han crecido considerablemente desde que empezaran a instalarse de nuevo en El Salvador en los años 1990. Las maras han ampliado sus números y su capacidad de actuación en el Salvador recibiendo poca atención en un principio e ineficiente después, lo que se demuestra por su continuo aumento de capacidades de control o el incremento en números de homicidios y extorsiones – a pesar de la puesta en práctica de políticas de seguridad – que se explicarán a lo largo de esta investigación. El interés por esta investigación surge a partir de conocer acerca de la existencia de estos grupos, subestimados como amenaza a la seguridad global, con gran capacidad extorsiva, de control de población y muy violenta que recibe pocas menciones en el ámbito de la seguridad internacional. Estos grupos suponen una clara amenaza a la seguridad para los más de seis millones de habitantes salvadoreños y con capacidad para serlo en un futuro para muchas poblaciones más si sus capacidades de expansión – tanto en términos de capacidades de extorsión y ejercicio de la violencia como geográficamente y de control de territorios – siguen creciendo y sin políticas efectivas por parte de los gobiernos que consigan su erradicación. Su existencia y perduración son una muestra más de la gran debilidad democrática que caracteriza al país desde que se firmaran en 1992 los acuerdos de paz de Chapultepec que pusieron fin a la guerra civil³ y reestablecieron la democracia.

2. Objetivos

¿Cuáles son las políticas de seguridad más efectivas a la hora de enfrentar el problema de las maras – las de Mano Dura o las blandas y de diálogo? El presente trabajo pretende responder a esta pregunta a través de un estudio de caso de El Salvador y sus políticas públicas de seguridad. Con ello, se pretende responder a su vez a una segunda pregunta: ¿Ha sido efectivo alguno de los enfoques – de Mano Dura o blandas y de diálogo – planteados durante las dos últimas legislaturas del FMLN respectivamente? El FMLN lleva en el poder desde 2009 con Mauricio Funes a la cabeza primero (2009 – 2014) y

³ El Salvador vivió una guerra civil en la que el gobierno del país se enfrentó a fuerzas subversivas bajo las siglas de FMLN durante 12 años (1979-1992) y en la que hubo cerca de 75.000 víctimas (Zinecker, 2007).

con Salvador Sánchez Cerén después (2014 – 2019). A pesar de que pertenecen al mismo partido político, sus enfoques han diferido considerablemente. De acuerdo con la ideología del FMLN, lo que se busca es poner fin no solo a las maras sino también a las condiciones sociales de El Salvador que propician su existencia. Mientras que Mauricio Funes decidió hacer esto mediante el diálogo con mareros, el gobierno de Salvador Sánchez negó cualquier vía de diálogo y, a pesar de apostar por políticas sociales como parte de su estrategia, su enfoque para solucionar la problemática de las maras recuerda a las políticas puestas en marcha por ARENA las legislaturas anteriores (entre 1999 y 2006) que se centraron exclusivamente en medidas represivas mediante planes de Mano Dura.

Ya se ha probado que las políticas de Mano Dura desarrolladas tanto por Francisco Flores como por Elías Antonio Saca de ARENA no consiguieron objetivos de disminución en el número de homicidios o de reducción del poder de control de las maras sobre la población salvadoreña (Cawley, 2013). Para responder a las preguntas de partida, este trabajo se va a centrar en ofrecer un análisis comparado de las estrategias de seguridad pública puestas en marcha en El Salvador por parte de los dos gobiernos del FMLN y ofrecer una comparativa entre ambas. Se trata de investigar en que han consistido, que enfoque de enfrentamiento planteaban y ofrecer un análisis tanto de resultados de las mismas – en términos de reducción de homicidios o del número de miembros de las maras – y las consecuencias que estas han tenido – si han mejorado o no las condiciones de vida en El Salvador y si han podido frenar el carácter expansivo que las maras han empezado a mostrar desde 2011 (García, 2018).

Existen dos enfoques de políticas: tanto políticas de seguridad pública duras (como fue el caso de la Mano Dura) o blandas (mediante el diálogo y la tregua y la implementación de políticas sociales) y, a pesar de que ideológicamente el FMLN se asocia más con las blandas en términos prácticos, tal y como se expondrá a lo largo de esta investigación, la realidad ha descarrilado de la ideología inicial. Por ello, este análisis de políticas se acompañará por una presentación de los efectos que han tenido los enfoques de Funes y Sánchez Cerén tanto sobre la población (en términos de homicidios, extorsiones o violación de derechos) como sobre las dos principales maras del país (MS13 Y Barrio 18) y cómo han ido evolucionando como fenómeno violento en el transcurso de esos años. Personalmente, considero esencial ofrecer un análisis paralelo de los efectos de las políticas públicas de seguridad en ambos sectores poblacionales para ofrecer una

imagen lo más completa posible de los resultados obtenidos con las mismas, siempre sin perder de vista la opacidad de gran parte de la información⁴ o incluso su imposible acceso en muchos casos.

3. Marco teórico

Se ha comprobado la tendencia al aumento violencia económica y social como consecuencia de postconflictos. El fin a la guerra civil de la República de El Salvador no difiere de esta tendencia. Tras la firma de la paz en 1992, el espacio que dejó la desintegración de las fuerzas de seguridad tanto policiales como militares mientras se estructuraban las que estarían a cargo de la seguridad en la nueva sociedad democrática, fue el ambiente perfecto para la integración de las maras en la sociedad, en su mayoría expatriados de Estados Unidos que, para facilitar su transición de vuelta a El Salvador buscaron implantar el modelo que les había garantizado la seguridad en Estados Unidos: el pandillerismo o maras (J.Wade, 2016, pág. 153). En 1992 la percepción de esta evolución como amenaza social fue prácticamente inexistente, pero poco después la necesidad de afrontarlo se hizo innegable.

Varios académicos han teorizado acerca de la elaboración de políticas públicas, las tipologías, fases y parámetros de medición de efectividad. Algunos de los más reconocidos tradicionalmente incluyen a Renate Maynz, Peter Knoepfel, Helmut Weidner o Kenneth Hanf. Sin embargo, para la elaboración de este trabajo se ha decidido optar por los enfoques de Joan Subirats, André-Noël Roth Deubel y José Manuel Espasa, entre otros, por ofrecer enfoques basados en los de esos mismos teóricos, pero con una visión renovada y haber publicado en castellano o inglés.

Siguiendo la definición de Anduve-Noël Roth, se entiende por política pública

“un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución y organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth Deubel, 2010)

⁴ Varias organizaciones -entre ellas Insight Crime o International Crisis Group – certifican las deficiencias en la calidad de los datos que informan sobre la violencia en países de Centroamérica y en especial en El Salvador. Los datos varían entre organizaciones internacionales como UNODC y los gobiernos nacionales, y en muchos casos no se especifica la autoría de la violencia.

Tradicionalmente se entiende una política pública como “una secuencia dinámica y cambiante” que sigue un ciclo de evolución que se corresponde con:

Ilustración 1. Modelo de evolución de las políticas públicas



Adaptación realizada a partir del modelo presentado por José Martínez Espasa (Martínez Espasa, 2015, pág. 43) basado a su vez en el modelo presentado por Joan Subirats (Subirats, 2008)

Para el desarrollo de una política, es necesario que esta sea incluida en la agenda del gobierno, es decir, que las autoridades políticas formulen alternativas para dar solución a un problema identificado teniendo en cuenta el grado de urgencia y severidad necesario, así como la audiencia de la misma. Posteriormente, se trabaja en la programación de la alternativa elegida, estableciendo los objetivos concretos, los actores que tomarán parte en su consecución y los instrumentos o recursos que se asignarán. A continuación, se pasa a la fase de implementación que supone la ejecución de los planes y la utilización de los recursos en función de las prioridades temporales, espaciales y de grupo-objetivo. Finalmente, se procede a la evaluación – fase de interés de este trabajo- en la que se seleccionan unos criterios de evaluación y se analizan ex ante y ex post. Es decir, se analizan las variables elegidas antes y después de la puesta en práctica de la política de seguridad ciudadana (Martínez Espasa, 2015, pág. 47).

Las políticas públicas de seguridad son el principal instrumento que el gobierno de un país, como garante de la seguridad, pone a disposición para la solución de una amenaza a la seguridad de su población. Estas políticas deben ser multidisciplinarias y adaptables a todos los elementos que generan inseguridad en un estado, ya que violencia e

inseguridad no están únicamente relacionados con aspectos delincuenciales, sino que son una muestra más de un modelo de organización social en crisis. (Marchán, 2004)

La seguridad pública es un objetivo a largo plazo que para que sea efectiva y prolongable en el tiempo se necesita que sea aplicada de forma coherente, continuada, clara y constante para así obtener un espacio óptimo para la realización de una sociedad. La ausencia de seguridad denota una ausencia del Estado en los sectores más humildes de las poblaciones y una sustitución de este por agencias privadas de seguridad en aquellos más pudientes. Sin embargo, es responsabilidad del gobierno garantizar de forma plena la seguridad de sus ciudadanos en su territorio. (Marchán, 2004)

De acuerdo con Lucía Dammert, asesora de la Jefatura de División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile, “una política nacional de seguridad ciudadana pasa necesariamente por desarrollar un proceso pedagógico no solamente al interior de las instituciones policiales y de la justicia, sino también dentro de la sociedad en su conjunto” (Dammert, 2004) Resulta esencial que un gobierno sea consciente de lo que es capaz de ofrecer a su población para evitar un aumento en la desconfianza y alejamiento de la población de los sistemas de seguridad. Este tipo de políticas deben expresar las visiones tanto de la sociedad civil como del Estado y requieren buenas estructuras que faciliten la coordinación tanto interinstitucional como con el resto de los actores involucrados. Relacionado con esta idea, se necesita que las políticas públicas de seguridad sean inclusivas y generadoras de confianza. (Dammert, 2004)

La parte fundamental y verdaderamente importante de una política pública de seguridad reside en la fase de implementación. Es en la implementación cuando se empiezan a desarrollar los objetivos concretos, fundamental para que las ideas, palabras y escritos acordados se conviertan en una realidad palpable (Roth Deuble, 2003). Tal y como lo describe Joan Subirats, es el “conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats, 2008) Es decir, son las acciones que se desarrollan dentro de los parámetros de un programa de actuación para influenciar, crear o controlar una situación a través de las actividades desarrolladas por actores tanto públicos como privados. (Subirats, 2008)

Existen varias fórmulas para evaluar los efectos y el impacto de una política tras su implementación y poder analizar la contribución de esta a el cumplimiento de unos objetivos previamente delimitados. El análisis sirve para evaluar “los efectos de políticas

consideradas como procesos de acción específicos” y se puede desarrollar desde varios puntos de vista. (Nioche, 1982) Si se tienen en cuenta los medios puestos a disposición de la política, la investigación se centrará en los mecanismos y su implementación en un marco espacio-tiempo. Sin embargo, también se pueden evaluar en función de los resultados producidos, los efectos de la misma en función de las modificaciones situacionales que esta produzca en las colectividades afectadas o la eficiencia económica de la misma. Por último, existe un quinto método, basado en análisis más subjetivo que consiste en evaluar una política en función del grado de satisfacción del sector poblacional que demandó esa política en un principio. Se trata de poder determinar hasta qué punto la política ha sido efectiva no solo en términos cuantitativos sino también según la percepción de la comunidad afectada por el problema. (Nioche, 1982)⁵

El interés de este trabajo radica en identificar la relación entre la implementación de la política y los resultados cuantificables de la misma. Para ello, existen varios métodos de análisis de políticas tanto cuantitativos como cualitativos. En este trabajo se ha optado por seguir una metodología cuantitativa centrada en una serie de tiempo. Las series de tiempo son un método que permite identificar si ha habido cambios a lo largo de un periodo determinado y si la implementación de una política en particular ha podido influenciar en cambios dentro de las variables estudiadas. Para ello, se escogen variables, y se analiza si se evidencian cambios situacionales o de tendencias. Posteriormente, se explica la relación entre los datos y la política de seguridad implementada y se puede intentar establecer un pronóstico de posible evolución basado en los datos analizados con anterioridad (Barreto Nieto, Cerón Rincón, & Fernández Medina, 2010).

Los elementos que se deben tener en cuenta a la hora de analizar una política de seguridad pública son: la intención (tanto si tiene una finalidad subjetiva u objetiva), los recursos institucionales que se ponen al servicio de esta, y, relacionado con este último punto, el presupuesto que el gobierno está dispuesto a dedicar para garantizar la funcionalidad de la política. (Baratte, 1997).

Respecto a la finalidad de las políticas, se debe tener en cuenta que tanto si se trata de políticas cuyo objetivo es aumentar la seguridad de los ciudadanos o mejorar las condiciones humanas de estos a través de una mejora de su situación social, el componente subjetivo desempeña un papel muy importante. Al fin y al cabo, todo se

⁵ Consultar anexo 1. Gráfico sobre los tipos de evaluación elaborado por Jean-Pierre Nioche.

sostendrá en función de la intención de los administradores encargados de su creación y de los actores involucrados en su puesta en práctica (gobierno, legisladores, cuerpos de seguridad) (Baratte, 1997)

Existen dos enfoques principales cuando se trata el tema de la seguridad pública: el reactivo y el preventivo. El primero, se aborda desde la criminología y la perspectiva judicial mientras que el segundo tiene como objetivo principal la prevención y lo hace desde el punto de vista de la epidemiología y la salud pública (Fuentes Romero, 2003) Es decir, hay políticas de enfoque preventivo y otras que tratan de resolver los problemas causados por acciones, tanto contra aquellos que perpetraron el acto delictivo como de apoyo a las víctimas que sufren las consecuencias del mismo.

Dentro del contexto centroamericano, la violencia va más allá del “uso deliberado de la fuerza física o poder, contra uno mismo, otra persona o un grupo que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (Organización Mundial de la Salud, 2002, pág. 5). En Centroamérica, la violencia está íntimamente ligada a la realidad política, económica y social en que se encuentran los países, quienes, además no suelen contar con programas para enfrentar los problemas que motivan la violencia o que surgen como consecuencia de ella. Es decir, no hay un correcto manejo de la reincidencia, los abusos de poder, la pobreza, la corrupción o la marginalidad. (Rodríguez Madera & Santiago Negrón, 2010)

Tradicionalmente, la respuesta a la violencia ha sido reactiva a pesar de que se ha confirmado la mayor efectividad de los enfoques preventivos⁶. Algunas de las razones que motivan respuestas reactivas se basan en los modelos judiciales existentes en los países, la corrupción o falta de compromiso de los gobernantes que se traduce en políticas cortoplacistas sin estrategia global (Rodríguez Madera & Santiago Negrón, 2010). Para un desarrollo preventivo de políticas, se suele enfocar desde la perspectiva de salud pública que trata de implantar políticas que “favorezcan la prevención primaria de la violencia, evitando de ocurra o minimizando sus efectos” (Rodríguez Madera & Santiago Negrón, 2010)

⁶ Los enfoques preventivos – también denominados de salud pública - son aquellos dirigidos a ofrecer alternativas a la violencia a aquellos sectores poblacionales más vulnerables y por tanto más propensos a acabar integrándose en bandas criminales como las maras. Algunos ejemplos incluyen: la puesta en marcha de sistemas de rehabilitación o la mejora del sistema de cobertura de necesidades básicas que incluya la posibilidad de empleo, limitando el número de personas que acaban asociándose con una mara para garantizar un sueldo.

La violencia en El Salvador tiene muchas caras y actores que la ejecutan. Tal y como explica Xavier Andrade en su artículo “seguridad ciudadana: la falsa neutralidad del concepto”, existen diferencias entre criminalidad organizada y delincuencia común; entendiendo la criminalidad organizada como la existencia de bandas que una vez organizadas llevan a cabo crímenes de cada vez mayor magnitud, peligrosidad y capacidad homicida y cuentan con la protección de intereses políticos o económicos. Lo que tienen en común es que para poder enfrentarse a cualquiera de ellas es necesaria un compromiso político transparente que supere la retórica y un aumento de las capacitaciones policiales y judiciales. (Andrade, 2004) Si quisiéramos caracterizar a las maras de el Salvador en alguna estas categorías sería como una banda de delincuencia común cada vez más cerca de concluir su transformación a organización de crimen organizado, por lo que mantiene características de ambos.

De acuerdo con la teoría constructivista de las relaciones internacionales, la sociedad fomenta la existencia de violencia juvenil en aquellas en las que existe– que en El Salvador se personifica principalmente en las maras – y los enfoques que seguimos para prevenirlas o combatirlas se basan en cómo es la sociedad en la que se encuentran, así como en el comportamiento que muestran estos grupos. (Peetz, 2008) El problema radica ante la ausencia de un Estado efectivo como garante de la seguridad. Es en esos casos en los que la población empieza a hacer paralelismos entre seguridad e ir armado, favoreciendo la apariencia de la violencia callejera como elemento de orden en la comunidad. Esta situación, característica de muchas democracias nacientes, fomentan marginalidad, delitos, consumo de drogas y si existen gobiernos igualmente debilitados en las cercanías geográficas; a la transnacionalización de delitos (Melián, 2004). Estas situaciones, unidas a la existencia de muchos jóvenes desorientados, con hogares desestructurados hace que cada vez se conformen más pandillas cuyo único objetivo es el de delinquir. El problema de la violencia juvenil surge por una falta de atención a sus necesidades y a la falta de un modelo a seguir. (Martínez Espasa, 2015, pág. 39)

El enfoque de las políticas de seguridad desde la perspectiva de *human security* o seguridad humana⁷, en países de latino américa se engloba en el conseguir garantizar la

⁷ Término acuñado en el Informe de Desarrollo Humano (HDR por sus siglas en inglés) de 1994. Con esta idea, se pretende ampliar el rango de análisis de la seguridad, pasando de analizar exclusivamente la seguridad de los territorios nacionales para también enfocar los análisis en evaluar la seguridad de las poblaciones. Trata temas como los efectos en la población de la exclusión social, la distribución de bienes o el cambio climático, entre otros (Gómez & Gasper, 2013).

seguridad ciudadana, entendido de diversas maneras en función del dónde, cómo, porqué y quién esté haciendo uso del término. (Peetz, 2008). Sin embargo, varios autores refieren a este concepto como el marco que engloba los objetivos no solo de reducir o incluso poner fin a las amenazas a la seguridad sino también de los de las políticas públicas que tratan de crear una situación idónea en la que no exista cabida para tal violencia. (Peetz, 2008) En este sentido, difiere del enfoque tradicional de la seguridad desde el punto de vista del Estado y la seguridad nacional o física del territorio sino que la seguridad ciudadana es la “situación política y social que garantiza a las personas el goce pleno de sus derechos humanos, con mecanismos institucionales suficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas que pueden lesionar tales derechos” (Rodríguez Madera & Santiago Negrón, 2010)

Tener claro el propio concepto de seguridad es esencial. Un enfoque de la seguridad desde la seguridad humana o ciudadana no se limita a que el ciudadano sea el centro de la política sino también a fomentar la participación de los ciudadanos en la elaboración de las políticas. Hace referencia a enfocar la problemática de la seguridad como un tema de política pública y por tanto como un problema de una sociedad que participa con sus opiniones acerca de cómo mantener el orden público en sus comunidades y facilitar la garantía de protección de sus derechos y sus vidas. (Castro, 2004) La participación ciudadana en este aspecto debe centrarse por tanto en forzar al Estado a aclarar los detalles de las políticas, las instituciones que participan y cómo participa cada una de ellas, así como exigir transparencia o ejercer presión social para la transformación de las estructuras de Estado que se demuestran inservibles para cubrir sus necesidades. (Castro, 2004)

4. Estado de la cuestión

El objeto de estudio de este trabajo serán las respuestas durante las dos últimas legislaturas del FMLN, de tendencia izquierdista en El Salvador a la problemática de las maras, tanto el gobierno de Mauricio Funes (2009-2014) como el de Salvador Sánchez Cerén (2014 – 2019). Esto implica que el marco temporal de la investigación se centrará en un estudio comparativo entre el periodo 2009-2013 y el periodo 2013- 2018. Para ello, se tendrá en cuenta la evolución de cinco variables: la tasa de homicidios, el número de

integrantes de maras⁸, la percepción de seguridad de la población según encuestas realizadas en el terreno por otros investigadores, analizar si ha habido un incremento o disminución en la participación en otros actos delictivos y de violación de derechos humanos y por último si las políticas han sido efectivas a la hora de frustrar o dificultar sus intentos de internacionalización y vinculación con el crimen organizado.

A través de la evaluación de estos cinco indicadores en cada periodo, se podrá realizar un análisis de las políticas en términos de eficacia (consecución de los fines propuestos inicialmente), efectividad y de impacto (efectos directos e indirectos) y de eficiencia (Martínez Espasa, 2015, pág. 49), para poder ofrecer al concluir una evaluación del nivel de satisfacción de la política y sus efectos, así como la necesidad o no de continuar desarrollando políticas para hacer frente al problema y ver si resultan más efectivas las aproximaciones duras o blandas.

El Salvador, un país caracterizado por la polarización social y la *mentira institucionalizada*⁹, arrastra un problema de falta de soluciones efectivas a la violencia que no ha hecho más que aumentar – excepto durante periodos concretos de tiempo como en 2012 con la firma de la tregua – desde los años 90. La violencia, presente de varias formas, se debe en una buena parte a la existencia de maras o pandillas juveniles cuyo control de territorios es cada vez mayor. La debilidad de su PIB, sus fuertes desigualdades entre la población junto a otros problemas económicos y políticos dificultan enormemente la tarea de poner fin a sus problemas de seguridad. (Meacham, 2014)

La situación de las maras y su capacidad operacional violenta es una problemática difícil de cuantificar y con ello la efectividad de las políticas puestas en marcha para su erradicación. Existen diversas maneras de conceptualizar el fenómeno de las maras. Para este trabajo se ha seguido la definición otorgada por Rodrigo Ávila, ex director de la policía nacional civil, que define la mara como “un grupo de personas, en su mayoría hombres de entre 14 y 25 años que se han asociado bajo un régimen antisocial de existencia. Se iniciaron como pandillas juveniles y se han expandido hasta llegar a transnacionalizarse. Es un modo de vida que tiene la violencia y el crimen como una parte integral. Estos jóvenes utilizan las maras para sentirse parte de un grupo que les da

⁸ Este dato resulta extremadamente difícil de sacar en claro por la falta de incongruencia entre fuentes oficiales y extraoficiales. Por ello se tendrán en cuenta no solo las estimaciones por año sino también el número de pandilleros encarcelados cuando se cuente con el dato.

⁹ Se considera que la mentira está institucionalizada por la opacidad del gobierno, los altos niveles de corrupción y la falta de transparencia sobre sus actuaciones y resultados.

presencia e importancia. Se trata de un problema social cuya principal razón es la desintegración familiar, la desigualdad y una pérdida de valores en la sociedad que supone una pérdida de referente” (Discovery , 2007)

Las maras son un problema en El Salvador que se inició en los años 90, cuando se produjeron deportaciones masivas desde Estados Unidos, entre ellos, unos 300.000 salvadoreños; de los cuales cerca del 40% eran pandilleros (Discovery , 2007). La pandilla Barrio 18 llevaba operativa desde los años 60 en la ciudad de Los Ángeles (EE. UU.) formada por emigrantes en su mayoría mexicanos y centroamericanos mientras que la Mara Salvatrucha surgió en los 80, en la misma ciudad, pero formada exclusivamente por emigrantes salvadoreños que habían llegado a Estados Unidos durante los años de la guerra civil de El Salvador. La creciente violencia entre estas pandillas fomentó la expatriación de muchos de ellos desde el país norteamericano y, al llegar, se pudieron aprovechar de la debilidad de un estado de muy reciente formación con su consecuente debilidad institucional, en especial en temas de seguridad (Discovery , 2007). La evolución que vivieron posteriormente los pandilleros salvadoreños queda muy bien reflejada en la cronología que ofrece Jose Elías Romero Apis sobre la evolución de la criminalidad en México que es prácticamente la misma que se ha observado en El Salvador con respecto a las maras desde su creación:

En palabras muy sintéticas, la primera generación delincuencial es la tradicional de pillería. La segunda, la etapa corruptiva. La tercera, la delincuencia organizada. La cuarta es la transnacionalización. La quinta, la deshumanización. La sexta, el terrorismo. La séptima, la subversión. La octava es la politización del sistema criminal. Y la novena generación es la regencia criminal. (Romero Apís, 2017)

Para el análisis en este trabajo, se trabajarán con los datos encontrados acerca de las dos pandillas principales presentes en El Salvador: la Mara Salvatrucha o M13 y la Barrio 18 o M18, siendo ligeramente más numerosas las de la M13 (Discovery , 2007). Se entiende que la MS13 tiene una jerarquización y estructura más clara lo que la hace más predecible que la Barrio 18, consideradas más individualistas y con ello impredecibles. (Martín Oston, 2015, pág. 41) Ambas están conformadas a través de una estructura jerárquicas organizadas en *cliclas o células* (que son organizaciones de entre 40 y 50 miembros, normalmente localizadas en un mismo barrio que cuentan con autonomía para su financiación y la decisión de actos delictivos a perpetrar), que a su vez se agrupan en *programas* (conformados por varias docenas de cliclas). Los programas tienen a la cabeza

a una figura conocida como “*ranflero*” que suele estar encarcelado y da las órdenes desde la cárcel y quien a su vez responde ante los jefes nacionales (Farah & Phillips Lum, 2013, pág. 6). Sin embargo, a pesar de la estructura de las maras, las clicas cuentan con total autonomía económica y gran independencia de actuación. Esto implica que, a pesar de la aparente jerarquización, la capacidad real de las cúpulas de influir en las actividades de los demás es muy variable debido a la incapacidad de una cúpula en constante cambio de desarrollar capacidades organizacionales sólidas (Wolf, 2017).

En el caso de la Mara Salvatrucha, en la actualidad parece que se encuentra dividida en dos facciones cada vez más enfrentadas: la MS503 y la rama principal de la MS13. Esta división puede ser que se debiera principalmente a la división de opiniones acerca de entablar o no conversaciones con el gobierno para la negociación de la tregua (Martínez & Valencia, InSight Crime, 2017). Sin embargo, en este trabajo se tratará a ambas facciones como una misma por la imposibilidad de discernir la información disponible como para tratarlas individualmente teniendo en cuenta lo reciente de la división que, de acuerdo con varios investigadores, aunque es palpable en las cárceles, aún no se ha terminado de confirmar en las calles (Martínez & Valencia, InSight Crime, 2017). Por otro lado, la mara Barrio 18, también se encuentra dividida, pero en tres facciones en función de si se consideran parte de la organización matriz, los revolucionarios y los sureños (Martín Oston, 2015). A pesar de que esta división es menos reciente, la mayoría de los investigadores y bases de datos no diferencian entre subdivisiones a la hora de hablar de este grupo por lo que tampoco se harán distinciones. Sin embargo, se consideraba importante mencionar la división interna de estas organizaciones pues es una carta más con la que juega el gobierno a la hora de negociar con ellas ya que se puede utilizar a favor del gobierno el enfrentamiento entre las partes, haciendo concesiones o negociaciones con unos u otros para que les proporcionen informaciones, por ejemplo.

Los contextos económicos y culturales influyen junto con los políticos a la transformación de estas pandillas. Poco queda de las asociaciones que surgieron en los 90 en Estados Unidos, como forma de unificación de identidades, defensa de grupo y dotación de propósito en la vida. Sin embargo, en las ciencias sociales, el estudio de fenómenos que incluyen a individuos, las relaciones entre ellos y con su entorno, siempre ha sido problemático. Tanto la MS13 como la Barrio 18 continúan aumentando en número y complejidad y diversificando sus actuaciones con mayor relación con el crimen

organizado e incluso participando en política, quizá no directamente, pero si a través de la compra de votos para uno u otro partido. Explicar su reciente transformación para ejemplificar el aumento de la complejidad del problema resulta complejo, pero no por ello menos real y para ello se necesita entender como un problema no exclusivo de la criminalidad sino también como alternativa de vivencia para una población con poca capacidad de elección. (Argueta, 2016)

Desde la firma de la paz que puso fin a la guerra civil en el país, ARENA (Alianza Republicana Nacionalista), el partido de derecha había conseguido mantenerse en el gobierno. Sin embargo, tras las elecciones de marzo de 2009 el FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional), legalizado en 1992, ha conseguido ocupar el puesto durante dos legislaturas consecutivas. El cambio de ideología es significativo de ARENA a el partido formado por una aglutinación de las guerrillas que lucharon en la guerra civil, a pesar de que manifiestan haber cambiado de ideología de marxista a socialdemócrata (El Tiempo, 1992). El cambio de gobierno conllevaba un cambio de políticas y con ello un cambio en el enfoque de respuesta a las amenazas a la seguridad. Los partidos de derecha en El Salvador siempre se presentan a favor de planes tipo Mano Dura que implican una militarización de la policía e incluso involucrar al ejército mientras que el FMLN (tanto bajo el liderazgo de Funes como de Sánchez Cerén) prefieren perspectivas – al menos según sus programas electorales – más enfocadas en programas de rehabilitación y de apoyo a la policía, buscando un choque menos frontal con las maras. (Meacham, 2014). En las elecciones de 2014 Sánchez Cerén se presentó como la alternativa de continuidad del gobierno de Funes – apodado el gobierno del cambio – algo que ha cumplido hasta cierto punto como se verá a lo largo del análisis de este trabajo.

Generalmente, los gobiernos de un estado tienen tres alternativas ante una amenaza naciente de violencia juvenil o maras. Pueden ignorar el problema y menospreciarlo como amenaza, o bien pueden desarrollar políticas de violencia contra los grupos violentos, con encarcelaciones masivas, redadas y demás actividades contenciosas o, por último, pueden optar por fomentar el diálogo con la otra parte, tratar de entenderle y llegar a un punto medio que garantice la seguridad de la población sin poner en tela de juicio la integridad del estado (Savenije & van der Borgh, 2014).

Las políticas puestas en marcha por los gobiernos para hacer frente a amenazas a la seguridad no se caracterizan por ser respuestas naturales a un problema, sino que dependerán más bien de las concepciones del problema que tengan tanto los actores

encargados de tomar las decisiones (en este caso cada uno de los presidentes pertenecientes a dos gobiernos distintos¹⁰) como los que sufren las consecuencias de la violencia (las víctimas directas) y la percepción general de seguridad (influenciada en gran medida por la cobertura del problema que hagan los medios de comunicación). (Peetz, 2008) Lo que sí está claro es que las políticas públicas de seguridad en todos los casos han ido dirigidas al enemigo interno, los jóvenes de bajo nivel socioeconómico que se agrupan en maras o pandillas.

A la hora de desarrollar políticas de seguridad para un Estado existen dos enfoques principales: o bien políticas de seguridad “duras” o blandas” sin ser ninguna de las dos excluyentes de la otra e incluso pudiendo estructurar políticas que combinen ambos elementos. Por un lado, las políticas de corte duro o “hard policy” se identifican por medidas legislativas e imposición de leyes y normas cuyo incumplimiento supone penas o castigos. Sin embargo, las políticas de corte blando o “soft policy” tratan de mejorar la realidad y obtener resultados a partir de recomendaciones, campañas de información o programas de educación y de mejora de las condiciones de vida de los afectados (Kennedy, King-sang, & Kwan, 2011).

Tal y como explica Ulrich Beck, “los riesgos se endosan a quien no los percibe o no se los toma en serio” (Beck, 2008) y eso fue lo que le paso a la sociedad salvadoreña en un principio. Ignorar el problema fue la política estrella en los orígenes de esta problemática. La llegada masiva e incontrolada de deportados a un país con democracia incipiente, instituciones débiles y todavía en proceso de conformación tras la firma de los acuerdos de paz que habían puesto fin a la guerra civil. El gobierno del momento no tenía ni los recursos, ni las estructuras ni la intención de preocuparse por una amenaza incipiente localizada, en sus inicios, casi exclusivamente en las zonas más marginales del país (Discovery , 2007). Fue en el momento en el que la violencia empezó a afectar a las clases altas de la sociedad, cuando el gobierno empezó a reaccionar ante un problema que ya había crecido considerablemente y se había establecido en su territorio (Discovery , 2007).

Posteriormente, llegaron las políticas de corte duro denominadas “Mano Dura” desarrolladas por los gobiernos de Francisco Flores y Elías Antonio Saca: política reactiva

¹⁰ A pesar de pertenecer al mismo partido político, cada uno realizó un análisis distinto de la problemática y por ello pusieron en práctica enfoques diferentes.

y represiva motivada por discursos políticos que prometen garantizar la seguridad pública a través del sistema judicial y criminal. (Rodríguez Madera & Santiago Negrón, 2010) A pesar de la eficiencia de estas políticas en número de arrestos – no tanto en la disminución de la violencia – este tipo de políticas encontraron límites dentro de la legalidad del estado y tuvieron que modificarse. Es por ello que hubo dos planes distintos: en un primer momento el Plan Mano Dura que, una vez declarado inconstitucional, fue sustituido por el Plan Super Mano Dura en 2004.

Sin embargo, está demostrado que una política de seguridad efectiva no se centrará exclusivamente en presupuestos, armamento, o creación de cuerpos especiales sino como explicaba José Castro a la hora de identificar las necesidades de seguridad en Ecuador, un “sistema que rescate el derecho al bienestar y la seguridad de la población” (Castro, 2004) Ampliaciones militares o policiales no solo en número sino también en competencias puede acabar teniendo consecuencias catastróficas para la población. Asimismo, se debe tener en cuenta que aquellos hacia los que diriges las políticas reaccionaran a ellas y por lo tanto, las políticas deben ser adaptables a la realidad cambiante. En el caso de las maras, la evolución de estos grupos está yendo cada vez en direcciones más variadas, ampliando su rango de actuación y capacidad de adaptación a las políticas del gobierno. Es por ello que, entre otras medidas, los nuevos miembros de maras ya no se tatúan para evitar su fácil reconocimiento como integrantes de maras¹¹ (Martín Oston, 2015).

Asimismo, las relaciones de poder dentro del país que pretende llevar a cabo algunas políticas de seguridad son también un elemento crucial para tener en cuenta. América central se caracteriza por extrema desigualdad y falta de cohesión social en la que existe una distribución poco equitativa de los recursos y de poder e influencia. (Bárcena & Byanyima, 2016). Un claro ejemplo de esto es El Salvador, un país en el que las élites han conseguido mantener su poder a lo largo de los años proclamando la defensa de una democracia liberal con el ejercicio de presiones para mantener políticas que beneficiaran exclusivamente sus intereses. (J.Wade, 2016)

Contrario a las políticas de Mano Dura, los gobiernos de FLMN han buscado otras alternativas para enfrentarse al problema buscando crear políticas de seguridad desde un

¹¹ El hecho de limitar sus muestras públicas de pertenencia a la mara, como eran los tatuajes, muestra una clara reacción al arresto arbitrario de todo aquel que pudiera ser sospechoso de pertenecer a una mara, ordenado como parte de las políticas de Mano Dura.

enfoque más blando. Tradicionalmente, cuando se incrementaba la percepción de inseguridad en el país y el cuestionamiento mediático de las acciones del gobierno, la respuesta había sido un incremento de medidas represoras, poco efectivas pero muy visuales (Savenije, 2014). Sin embargo, el gobierno de Funes, bajo el apartado “seguridad de verdad” estableció las líneas de actuación genéricas en el documento “cambio en El Salvador para vivir mejor” que contenía su programa de gobierno. De acuerdo con este programa, se crearía una Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (ENPV) cuyos principales puntos estratégicos de actuación girarían en torno a una mejora de las instituciones para la prevención de la violencia social, promoción de la participación ciudadana, combate contra el crimen y reducción de factores de riesgo así como mejorar las perspectivas de reinserción social, protección y capacitación de las personas, todo ello financiado a partir de un pacto fiscal del que no se ofrecen detalles. (FMLN, 2009, pág. 96)

El FMLN, cuando llegó al poder todavía tenía que gobernar con una Asamblea General de mayoría de ARENA por lo que sus intenciones de acabar con políticas de Mano Dura se vieron frustradas (Carballo, 2015, pág. 36). Fue en la búsqueda de poder implementar un nuevo enfoque de políticas blandas lo que motivó que el gobierno a buscar una tregua entre pandillas, tratando de encontrar alternativas a la represión policial pasada. Esta tregua se hizo efectiva tras varias negociaciones entre el gobierno y las dos maras principales con la intención no solo de reducir el número de homicidios sino también de permitir la llegada de la paz a varios municipios en los que poder empezar a establecer medidas preventivas. Sin embargo, la propia gestión de la tregua fue dudosa y terminó por ser un fracaso no solo por falta de compromiso por parte de las maras sino también por cambios de opinión en el gobierno (Peeters & Briscoe, 2013) ya que Sánchez Cerén ha decidido cesarla.

Finalmente, con la llegada al gobierno de Sánchez Cerén se decidió un nuevo enfoque conocido como Plan Salvador Seguro (PESS), aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia con el respaldo del PNUD, la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos en 2014. Este plan, estructurado en cinco áreas o ejes, pretendía aglutinar medidas polivalentes a corto, medio y largo plazo y colaborar con las iniciativas de mejora económica y social ya puestas en práctica por otras entidades como la ESCA (Estrategia de Seguridad Centroamericana), la Alianza para la Prosperidad

del Triángulo Norte o la empresa privada y consejos de educación y empleo (CNSC, 2015). Estos cinco ejes incluyen:

- *Mejorar la vida de las personas y los territorios para reducir la incidencia e impacto de la violencia y el crimen.*
- *Contar con un sistema de investigación criminal y justicia penal articulado y efectivo que goce de la confianza de la ciudadanía.*
- *Cortar la influencia de grupos criminales en centros de privación de libertad y garantizar el cumplimiento de la pena en espacios y condiciones adecuadas para la rehabilitación y la reinserción con estricto apego a la ley.*
- *Disponer de un marco legal y de una oferta institucional que garantice la atención integral y la protección a las víctimas con el fin de reducir el impacto del daño provocado por la violencia y criminalidad.*
- *Contar con una institucionalidad coherente y proba que aborde de manera articulada y efectiva la violencia y la criminalidad y goce de confianza ciudadana.* (CNSC, 2015)

Este nuevo plan parece responder al enfoque multidisciplinar recomendado para afrontar problemas de seguridad que incluye prevención y acción contra el delito. De ser efectivo, supondría una política con enfoque tanto reactivo como preventivo en el que sin embargo una vez más la descripción genérica de las medidas, así como la poca concreción acerca de los métodos de financiamiento hacen cuestionar la efectividad real que puedan haber tenido. Sin embargo, desde 2016, Sánchez Cerén decidió aumentar su plan con lo que denominó medidas extraordinarias. Estas medidas incluían: construir una unidad especial dentro de la policía de reacción inmediata, traslado y separación de mareros encarcelados para romper sus estructuras dentro de las cárceles desde dónde dan órdenes de delito y crear tres batallones dentro del ejército de apoyo a la PNC (Policía Nacional Civil) (CISPES, 2016).

5. Hipótesis

Este trabajo pretende responder a la pregunta ¿Cuáles son las políticas de seguridad más efectivas a la hora de enfrentar el problema de las maras – las de Mano Dura o las blandas y de diálogo? a través del caso de estudio de El Salvador en el periodo comprendido entre 2009 y 2018; y por tanto centrándose en las legislaturas de Mauricio Funes (2009 – 2014) y de Salvador Sánchez Cerén (2014 – 2019).

La hipótesis principal reza que, a pesar del cambio de enfoque con respecto a las políticas de AENA, las políticas públicas de seguridad del FMLN no son están resultando efectivas en la lucha contra las maras.

La segunda es que los planes de Mano Dura han fracasado generando más violencia y aumentando el número de homicidios.

La tercera es que la idea del diálogo con las maras podría mostrar resultados más positivos y tener un impacto beneficioso en el país siempre y cuando se haga dentro del marco de la legalidad y sin perjudicar a la población.

La cuarta es que una de las razones por las que estas políticas no tienen efectos más notorios es porque el gobierno se centra en medidas cortoplacistas y no muestra un compromiso real con poner fin a la problemática.

6. Metodología

6.1. Operacionalización de la hipótesis

A la hora de trabajar sobre la hipótesis en esta investigación, se hará en función de cinco indicadores tal y como se comentaba anteriormente, algunos de ellos medidos de acuerdo con métodos cuantitativos – como el número de integrantes o el número de homicidios – mientras que el resto serán evaluados en base a métodos cualitativos. Estos cinco indicadores son:

a. Número de integrantes

Cuantificar el número de integrantes de una mara es tremendamente complicado. Todo el mundo desconoce el número exacto de integrantes de maras, incluso el propio gobierno de El Salvador y es por ello que, para esta sección se trabajará con estimaciones de fuentes lo más fiables posibles dentro de las accesibles a esta investigación.

Al hablar de la situación del número de mareros encarcelados, nuevamente se complica enormemente poder tener una imagen clara de la realidad. Para empezar, muy pocas fuentes oficiales diferencian entre encarcelados y mareros encarcelados y para seguir, la existencia de presos encarcelados que no han sido sometidos a juicio es una realidad en El Salvador y, en el caso de fuentes oficiales como UNDOC, generalmente se habla de número de personas condenadas no encarceladas.

Sin embargo, a partir de los datos accesibles se tratará de crear una imagen lo más cercana a la realidad posible sobre el tamaño de estas pandillas y la proporción de estas que se encuentra encarcelada.

b. Número de homicidios

Por homicidios en este trabajo se entenderán todas las muertes sin agravantes. Existen fuertes discrepancias acerca del porcentaje de homicidios en El Salvador que pueden ser atribuidos a actividades mareras. De acuerdo con varios investigadores, se tiende a culpabilizar a mareros de varios crímenes que en verdad no les corresponden. Según algunas investigaciones, se calcula que aproximadamente un 30% de los homicidios pueden asignarse correctamente a los mareros (Farah & Phillips Lum, 2013, pág. 25). Sin embargo, otros investigadores se muestran en desacuerdo con asignaciones tan bajas de porcentajes de homicidios a los mareros y lo basan principalmente en la notoriedad de la reducción en número de homicidios durante la tregua en la legislatura de Funes o cuando querían ofrecer la posibilidad de volver a sentarse a negociar con Sánchez Cerén. Conseguir que los mareros den orden de no asesinar ha llegado a suponer una reducción de más del 50% en el número de homicidios (International Crisis Group, 2017) Por otro lado, el gobierno y los medios de comunicación llegan a atribuir hasta el 70% de los homicidios a actividades mareras o relacionadas con las mismas. (Arce, 2016).

c. Participación en otros actos delictivos

En esta investigación, por otros actos delictivos se considerarán extorsiones, robos o secuestros que hayan tenido lugar en El Salvador. No existen datos específicos acerca de la participación directa de mareros en este tipo de actos delictivos, pero tanto las extorsiones como los robos o secuestros suponen la principal fuente de financiamiento de una organización cada vez más amplia y organizada, y que por tanto demanda cada vez más capital para mantener a sus miembros y continuar con su actividad. Es por ello que se considera interesante analizar la evaluación de estos parámetros durante los gobiernos del FMLN y tratar de inducir el grado de culpabilidad e involucración de mareros en ellos.

d. Percepción de la seguridad en la población y los medios de comunicación

La percepción de la población se medirá de acuerdo con métodos cualitativos en función de las respuestas dadas por habitantes de El Salvador a las encuestas anuales realizadas por el Instituto Universitario de Opinión Pública de El Salvador (IUDOP) así como a otras encuestas como la realizada por el Observatorio de Seguridad Ciudadana junto a FLACSO, la Universidad Tecnológica de El Salvador y FUNDANGO. Asimismo, en este apartado se tendrá en cuenta el papel desempeñado por los medios de comunicación (entre los que destaca El Faro o La Prensa) y la evolución de las respuestas de los gobiernos ante las presiones emergentes debido a la problemática de las maras.

La razón por la que se tiene este elemento en cuenta es para poder incluir dentro del análisis visiones que no respondan exclusivamente a datos de organismos oficiales o información que aporta el gobierno, sino tener, aunque sea una mínima imagen de cómo se percibe la amenaza y la problemática de las maras entre la población, al nivel de los que verdaderamente sufren las consecuencias de la existencia y están en contacto constante con ellos.

e. Internacionalización del fenómeno

El elemento de internacionalización del fenómeno es el elemento que permite ver la influencia que estos grupos están teniendo en la seguridad internacional. Se trata de evaluar sus relaciones con otras maras, sus conexiones transnacionales y tratar de confirmar si hay una creciente relación con organizaciones transnacionales de crimen organizado. Todo ello se medirá en función de su participación en el tráfico de drogas, de personas o armas, así como la evolución de su relación con otras organizaciones criminales transnacionales como pueden ser las mexicanas a través de una evaluación cualitativa.

6.2 Elaboración y problemas resueltos

Para comenzar con la investigación y obtener un buen entendimiento de en qué consisten las políticas públicas de seguridad se comenzó por recopilar información y analizarla acerca de las políticas públicas de seguridad llevadas a cabo en países cercanos geográficamente. Esta recopilación de ideas sobre políticas de seguridad de los distintos países facilitó la comprensión de las demandas características de este tipo de sociedades y las respuestas tipo que habían dado distintos gobiernos y porqué.

A la hora de desarrollar el análisis, la primera dificultad metodológica que encontré fue la acotación del tema a tratar. La problemática de las maras se presentaba como una muy amplia, multidisciplinar, de gran capacidad geográfica y que resultaba de poco interés académico en comparación con otras problemáticas que había estudiado con anterioridad. El acceso a literatura sobre esta temática es muy limitado y las principales organizaciones que se han encargado de la investigación y análisis de estos fenómenos se encuentran en Estados Unidos y, en la mayoría de los casos, se había hecho desde el punto de vista de la amenaza que suponían estos grupos para los estadounidenses dentro del territorio nacional, no tanto en su propia región geográfica y la influencia que estaba ejerciendo sobre la población local. La complejidad de acceso a la información pertinente y las escasas publicaciones oficiales han resultado un obstáculo a la hora de ofrecer un análisis muy cercano a la realidad. Asimismo, la autora es consciente de que, para una evaluación lo más cercana a la realidad posible, habría resultado de gran valor un contacto directo con actores afectados e instituciones involucradas en la formulación e implementación. Sin embargo, ha tratado de comprender la efectividad de las políticas de seguridad en El Salvador a partir del análisis de información disponible y accesible en función de los parámetros establecidos en el marco teórico y la operacionalización de la hipótesis.

A lo largo del trabajo se ha tenido siempre presente la posible existencia de datos que se han tergiversado o que hayan podido sufrir modificaciones ya que existen varios analistas como Douglas Farah (2011) o Clare Ribando Seelke (2016) que alertan de la continua manipulación de datos cuando se habla de violencia en América Central y en especial en lo referente al pandillerismo y las bandas juveniles criminales o maras.

El mundo de las políticas públicas de seguridad, tanto de control como de prevención de la violencia son temas muy amplios, que abarcan muy distintas facetas. Me he inmerso en un gran trabajo de investigación y aprendizaje a lo largo de estos meses que ha resultado interesante a la par que complejo. En cinco años de carrera, no hemos tenido ninguna asignatura acerca de crimen organizado, violencia transnacional ni de políticas públicas de seguridad. Tampoco nos han enseñado parámetros para crear políticas de ese calibre nosotros mismos, o al menos conocer a grandes rasgos que deberíamos tener en cuenta. Ha sido un trabajo largo y un reto intelectual, pero resulta muy gratificante el haber bajado de la teoría a la práctica, haber comenzado a comprender las bases de lo que verdaderamente implica desarrollar e implementar una política en un ámbito tan complejo

como puede ser la seguridad y como éste se complica cuando es un problema con una transaccionalidad in crescendo.

7. Estructura

La estructura que sigue este trabajo empieza con una breve revisión de literatura acerca de en qué consiste una política pública de seguridad, los elementos que las constituyen y las tipologías que existen, así como las razones por las que se desarrollan y ponen en práctica.

Posteriormente, en el apartado denominado estado de la cuestión se clarifica lo que se entiende por mara en esta investigación y se ofrece una visión más detallada de la evolución de las políticas de seguridad pública con respecto a las maras en El Salvador desarrolladas por los dos gobiernos que conciernen a esta investigación: Mauricio Funes (2009– 2014) y Salvador Sánchez Cerén (2014 – 2019), ofreciendo una pequeña descripción de en qué ha consistido cada una.

A continuación, se procede al análisis del seguimiento de los gobiernos de sus políticas propuestas y una comparación de los resultados de las estrategias y medidas tomadas tanto por Mauricio Funes entre 2009 y 2014 como por Salvador Sánchez Cerén entre 2014 y 2018 a partir de los cinco parámetros operacionalizados en la metodología previamente expuesta para finalmente, presentar una serie de conclusiones.

8. Fuentes

La investigación se ha llevado a cabo principalmente a través de la lectura y análisis de fuentes documentales secundarias, de la mayor calidad y fiabilidad posibles de entre las encontradas a través de búsquedas bibliográficas y de internet.

Las principales fuentes de información han sido las plataformas de los partidos políticos, libros, artículos académicos, de investigación y de prensa, documentales y discursos pronunciados por personas directamente relacionadas con la temática en análisis.

9. Análisis

La firma de los acuerdos de paz en El Salvador, considerado una de las primeras historias de éxito de las Naciones Unidas en el ámbito de la construcción de la paz, supuso una reestructuración total de los sistemas judiciales y de seguridad del país, así como garantías socioeconómicas para la población y de defensa de sus derechos humanos. Asimismo, estableció las bases para la transformación del considerado grupo guerrillero FMLN en un partido político que pudo participar en las elecciones de 1999 en pleno derecho. (J.Wade, 2016, pág. 37). Gracias a los acuerdos de paz hubo cierta reestructuración de instituciones y fuerzas de seguridad (aunque insuficiente) pero pocas fueron las medidas que se tomaron para reestructurar la población salvadoreña. Había altos niveles de desempleo, pobreza y grandes sectores de la población que sufrían exclusión social y falta de oportunidades (Carballo, 2015, pág. 17).

El poder de las élites en El Salvador y de poderosos grupos de interés hizo que muchos de los puntos acordados en los procesos de paz no se llevaran a cabo o no confluyeran de manera conveniente para todos los ciudadanos. Con la firma de la paz, se estableció la organización de una Comisión de la Verdad que sin embargo fue creada ad -hoc, con juristas aliados de los militares que únicamente trataron 33 de las cerca de 20.000 denuncias dejando el resto en “pendiente de conocimiento de lo ocurrido”. Las élites, culpables de cerca del 70% de los delitos durante la guerra, según estimaciones, no se vieron afectadas negativamente ya que mantuvieron su poder gracias a la impunidad postconflicto (Martínez Barahona, Gutiérrez Salazar, & Rincón Fonseca, 2012, pág. 111). Un ejemplo de esto es el alto índice de influencia de estos grupos en la elaboración de nuevas políticas y la constitución del sistema judicial que propició la existencia de la ley de amnistía, por la que muchas familias poderosas o con capacidad económica pudieron librarse de consecuencias y continuar enriqueciéndose.

La existencia de enormes injusticias sociales que encontramos hoy en el país limitaron la capacidad de reconciliación de la población y, sobre todo, hicieron que, a pesar del fin de la guerra, se mantuviera una narrativa guerrera entre las relaciones sociales del país. (J.Wade, 2016, pág. 38). La firma de la paz puso fin a la violencia entre guerrillas y gobierno, pero supuso el inicio de violencia hacia la sociedad desde la sociedad a través de las maras.

Existen varias razones por las que un joven o persona en situación de exclusión acaba formando parte de una mara, ya sea la Mara Salvatrucha o la Mara Barrio 18. Una de ellas es por considerar la mara como un refugio y un garante de protección de la violencia intrafamiliar que puedan estar sufriendo, o una situación de necesidad o de amenaza por parte de algún otro grupo violento. Pertenecer a una mara es algo que en muchos casos les hace sentirse bien, sentir que pertenecen a un grupo, que le importan a alguien y cuentan con apoyos en sus vidas. La mara, se acaba convirtiendo en un lugar de contención e identidad en el que muchos entran por voluntad propia y otros como resultado del atrapamiento social en el que se encuentran al ser considerado débiles por los de su misma edad si no lo hacen. (Castillo, y otros, 1998) Siguiendo con esta lógica, se comprenden los altos índices de participación en estos grupos.

A continuación, se procede a identificar si ha habido cambios a lo largo periodo determinado (entre 2009 y 2018) en la violencia e influencia de las maras en la sociedad salvadoreña gracias a las políticas propuestas por los gobiernos de Mauricio Funes y Sánchez Cerén en función de las cinco variables establecidas previamente.

9.1. Número de integrantes

Identificar un número total de mareros o conocer si han aumentado o reducido en números exactos resulta una tarea especialmente complicada, ya que hasta el gobierno de El Salvador desconoce estos datos. Tanto MS13 como Barrio 18 se encuentra esparcida por todo el Triángulo Norte, siendo en El Salvador donde se encuentran la mayoría de sus miembros (Argueta, 2016).

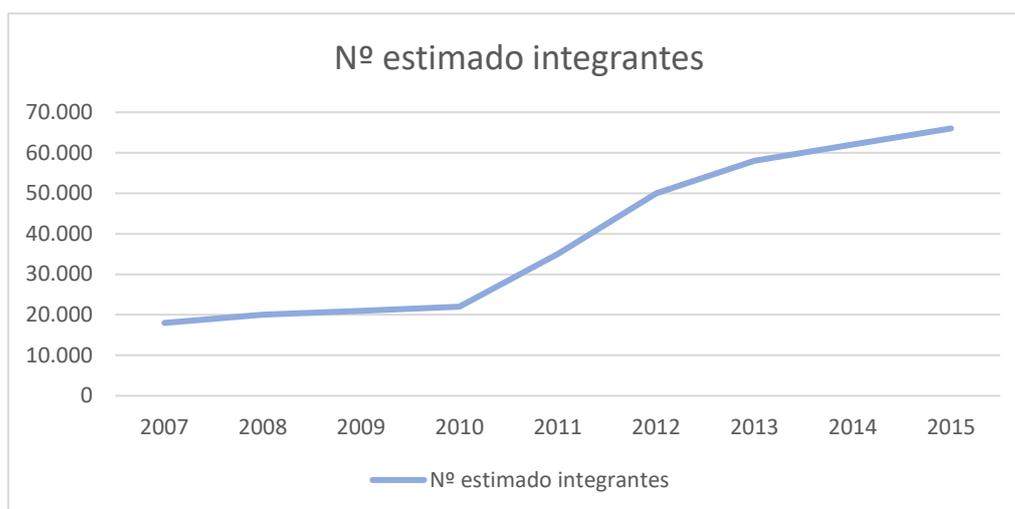
En 2007, a mediados de la puesta en práctica de las políticas de Mano Dura la UNODC estimaba el número de mareros en El Salvador en cerca de 10.000 miembros. En 2009, tras la implementación de las políticas de Mano Dura, los cálculos de número de mareros rondaban entre los 18.000 y 20.000 miembros (Rtve, 2009) en un país con una población de poco más de 6,1 millones de habitantes (Banco Mundial, 2018). Sin embargo, para 2012 las estimaciones de UNODC aumentaron hasta los 22.000 miembros (Ribando Seelke, 2016). Esto muestra que, para cuando el gobierno de Mauricio Funes decidió intentar establecer la base para una tregua con estas organizaciones, y separarse de las políticas de Mano Dura, los números estaban claramente en su contra. Las maras habían duplicado sus números en tan solo 5 años.

Durante sus primeros años de mandato, Funes trató de promover un enfoque de políticas preventivo que no obtuvo prácticamente resultados entre 2009 y 2012, frustrando a la administración (Ribando Seelke, 2016). Sin embargo, la tregua que se negoció con las maras en 2012 no hablaba de reducción de miembros ni del número de encarcelados. Los términos de esta únicamente incluían la condición de la reducción de homicidios y, a cambio, los altos dirigentes de las maras serían trasladados de cárceles de máxima seguridad en Zacareoula a otras de menor seguridad y se les permitió el acceso a redes de móvil para que pudieran estar en contacto con los demás miembros de la mara y así dar las órdenes de deje de la violencia de manera más efectiva. Claramente, esta respuesta no hacía nada ni por reducir sus números ni por trabajar por la integración de sus miembros en la sociedad. Sin embargo, si paralelamente se hubieran desarrollado los planes planteados por Mauricio Funes en la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (ENPV) quizá algo se habría avanzado en este aspecto, pero no se han encontrado indicios de desarrollo de propuestas en esta dirección durante su mandato.

En 2015, con la llegada de Salvador Sánchez-Cerén, de acuerdo con el entonces ministro de la Defensa David Munguía, se estima que había cerca de 60.000 mareros (Molina, 2015). Para 2016, algunas estimaciones ya hablaban de cerca de 70.000 miembros (Arce, 2016). Estos datos son orientativos, sin embargo, a pesar de que la posibilidad de un aumento de hasta en 10.000 miembros en el tramo de un año resulta complicado, si es posible que el aumento progresivo en el número de integrantes haya hecho que en las estimaciones que anteriormente estaban en cerca de 60.000 ya consideren más acertado hablar de hasta 70.000 mareros.

Existe además una complicación añadida al continuo incremento de miembros y la imposibilidad de los gobiernos salvadoreños por evitarlo: las redes familiares y de apoyo social organizadas en torno a los mareros (que incluye simpatizantes, colaboradores y miembros de la familia) que se calcula que alcanzan los cerca de 500.000 o 600.000 personas, en un país que en la actualidad cuenta con 6,5 millones de personas (PNUD, 2016). Es decir, cerca del 10% de la población está ligada a las maras de una forma u otra, – y en aumento – lo que confirma una vez más la dimensión del problema.

Gráfica 1. Evolución estimada del número de integrantes de maras



Elaboración propia a partir de la información del PNUD, la PNC, Insight Crime y Ribando Seelke.

a. Número de encarcelados

Conocer cuántos de los mareros se encuentran en la actualidad encarcelados resulta prácticamente imposible. Para empezar, no hay fuentes oficiales que diferencien entre encarcelados y mareros encarcelados y para seguir, la existencia de presos encarcelados que no han sido sometido a juicio es una realidad en El Salvador y, en el caso de fuentes oficiales, generalmente se habla de número de personas condenadas. Sin embargo, si se conoce que, cerca del 40% del total de los presos son mareros (PNUD, 2013). Sin embargo, la labor de las cárceles en el crecimiento de estas organizaciones juveniles es indudable y por ello se tiene en cuenta en este apartado, ya que más de 10% de los reclusos se unen a las maras tras haber sido detenidos por otro delito (PNUD, 2013). Todas las políticas puestas en práctica en El Salvador han ido tradicionalmente dirigida a detenciones masivas de todo sospechoso de estar involucrado en una mara – violando derechos humanos. Esto ha hecho que los números de mareros en las cárceles haya aumentado progresivamente – muchos de ellos sin haber sido juzgados – y que las cárceles se hayan convertido en un entorno más para los mareros.

El núcleo de las maras (tanto de MS13 como de Barrio 18) se encuentra en cárceles de máxima seguridad, pero aún así, dirigen las actividades de la mara desde ellas. La cárcel es como el centro de operaciones de las maras, desde donde los líderes dan órdenes generales de actuación que cada *clicla* adopta como mejor convenga. Asimismo, en las cárceles, los mareros aprovechan para reclutar a nuevos miembros (presos encarcelados por otras razones), para entrenar y enseñar a los más jóvenes, y para sociabilizar con

mareros de otras clicas e incluso con personal penitenciario corrupto y así fortalecer sus vínculos como organización nacional y transnacional (International Crisis Group, 2017). Las condiciones de los mareros en las cárceles que presentan un 300% de hacinamiento ha sido duramente criticada por varias organizaciones de derechos humanos, especialmente después de que las medidas extraordinarias presentadas por Sánchez Cerén prohibieran la salida de la celda a muchos presos o las visitas (Martínez, 2016). Sin embargo, la precariedad de las instituciones carcelarias de El Salvador daría para toda una investigación aparte que no se trata en este estudio.

9.2. Número de homicidios

La forma más clara de medir la incidencia de todos estos mareros en la población es el número de homicidios que hay, a pesar de que existen grandes controversias acerca del porcentaje de homicidios que les pueden ser asignados, tal y como se adelantaba en la metodología. De acuerdo con los datos proporcionados por los informes anuales del Instituto de Medicina Legal de El Salvador los índices de homicidios en El Salvador son los siguientes:

Tabla 1: Evolución del número de homicidios

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Número de víctimas	4382	4004	4366	2567	2513	3912	6656	5280	3962
Total masculino	3790	3432	3737	2246	2287	3615	6072	4752	3473
Porcentaje masculino	86,50%	85,70%	85,60%	87,50%	91%	92,40%	91,20%	90%	87,70%
Entre 15-19	787	720	857	428	474	716	1129	1075	630
Entre 20 - 24	912	768	816	834	453	771	1294	1062	767
Entre 25 - 29	804	613	631	330	384	591	932	717	535
Entre 15 - 30	2503	2101	2304	1592	1311	2078	3355	2854	1932
Porcentaje entre 15-30	57,12%	52,50%	52,80%	62%	52,20%	53,10%	50,40%	54%	48,80%

Elaboración propia a partir de datos del Instituto de Medicina Legal de El Salvador y el PNUD

Las principales fuentes de homicidios en el país son: enfrentamientos con la policía, resultado de la rivalidad o ajustes de cuentas entre maras rivales o como método de intimidación (International Crisis Group, 2017). De los datos totales, se han destacado las muertes de hombres entre 15 y 30 años ya que éste es el perfil que cumplen la mayoría de los integrantes de una mara (a pesar de que también hay mujeres entre ellos y niños menores de 15). Las muertes de jóvenes entre 15 y 30 años representan entre el 49% y el 62% del total de las muertes anuales de las cuales más del 86% corresponden a hombres. Esto apoya la tesis de una alta probabilidad de culpabilidad de los mareros de al menos el 50% del total de los homicidios.

A la hora de evaluar tendencias en función de incremento de número de homicidios, se debe tener en cuenta el continuo incremento en el número de integrantes. Los datos anteriores a la llegada al poder de Mauricio Funes hablan de 3150 homicidios en 2007 y 2831 en 2008. Desde entonces, la evolución del número de homicidios ha ido claramente al alza con la excepción del periodo de tregua. Durante los primeros años de la legislatura de Funes, los homicidios incrementaron continuamente (con una media de 4250 homicidios por año), hasta 2012 cuando se produjo una disminución de casi el 60% en el número de homicidios anuales, con la negociación de una tregua entre el gobierno y las dos maras principales – MS13 y Barrio 18 – con la iglesia católica como mediador.

Sin embargo, esta tregua iniciada en 2012 tuvo dos problemas principales. El primero, que fue negociada a espaldas de la población y del resto de la estructura política del país, lo que le quita legitimidad e hizo que se cuestionaran los métodos utilizados y las concesiones otorgadas a las maras como dar dinero a familias de mareros – una cantidad que se estima cercana a los 25 millones de dólares (Silva Álavos & Avelar, 2016) – traslados de cárceles de máxima seguridad de los líderes de las maras a otras con menor seguridad o el hecho de que se les proporcionara acceso a la red móvil ; y el segundo fue el enfoque tan reducido de objetivos – se dirigió exclusivamente a conseguir reducir el número de homicidios, sin proponer programas de reinserción o desmovilización de mareros. Asimismo, se criticó mucho el hecho de que los mareros no estuvieran dispuestos a ceder más que en la reducción de homicidios, ya que en ningún momento se intentó conseguir reducir el poder de control de las maras de ciertos territorios del país o su participación en actividades ilícitas (Ribando Seelke, 2016).

En el gobierno de Mauricio Funes, la tregua negociada en 2012 claramente consiguió su objetivo de reducción en el número de homicidios, ya que hubo un 59% menos con respecto al año anterior. Sin embargo, la debilidad de este tipo de negociaciones quedó en evidencia cuando, en 2014, con la llegada al poder de Sánchez Cerén se puso fin a una tregua de dudosa legalidad – pues estaban saliendo informaciones de pagos a mareros y actuaciones corruptas por parte del gobierno, a pesar de que dichas acusaciones no han sido aún confirmadas judicialmente hasta la fecha (FUSADES , 2014, pág. 123) – pero con cierto apoyo de la opinión pública, dividida entre la efectividad en la positiva reducción de homicidios pero en contra de negociaciones ilegales (Fespap, 2012) , ya que

éstas iban en contra de la Ley 458¹², conocida como Ley antimaras que prohibía cualquier tipo de colaboración con las maras.

Sánchez Cerén decidió cerrarse a la posibilidad de continuar con la negociación con las maras y pasar a poner en marcha su Plan Salvador Seguro (PESS) que no incluía, bajo ningún concepto, la participación de los mareros en su creación o perspectivas de nuevos acuerdos con las maras. Sin embargo, el hecho de que se hubiera acordado la tregua de 2012 convirtió a las maras en actores políticos que podían presentar sus reivindicaciones al gobierno y por tanto, la renuncia a negociar o a incluirles en la elaboración de los nuevos planes de seguridad por parte del gobierno se entendió como una traición a las maras, que volvieron a actuar a niveles previos a la tregua. Lo que se demuestra con que, en 2014, hubo un 64% más de homicidios que en los dos años anteriores.

La relación entre Sánchez Cerén y las maras no ha hecho más que empeorar desde su llegada al gobierno, y esto se puede apreciar también en el continuo incremento del número de homicidios, la forma más común que tienen los mareros para hacer reivindicaciones y aumentar su visibilidad. Desde los inicios de su legislatura, Salvador Sánchez Cerén no solo se negó a incluirles como partes participantes en la elaboración del Plan El Salvador Seguro sino que también modificó la definición de organización terrorista en 2015 con la Ley especial contra actos de terrorismo en conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.m del Decreto N°108. Por ello, se entiende por organización terrorista:

“agrupación provista de cierta estructura en la que nacen vínculos en alguna medida estables o permanentes, con jerarquía y disciplina y con medios idóneos, pretenden la utilización de métodos violentos o inhumanos con la finalidad expresa de infundir terror, inseguridad o alarma entre la población de uno o varios países” (Asamblea Legislativa - República de El Salvador , 2015)

Estas medidas, entre otras, propiciaron que se produjera un disparo en el número de homicidios en El Salvador, saldando 2015 con el año con más homicidios anuales: 6656. Ante esta situación el gobierno de Sánchez Cerén decidió un cambio de estrategia y anunció la puesta en prácticas de medidas extraordinarias que se aprobaron en abril de 2016. Estas medidas, que se dirigieron principalmente a incomunicar a los líderes mareros

¹² Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal, aprobada por la Asamblea Legislativa de El Salvador el 1 de septiembre de 2010.

encarcelados del resto de la mara y a aumentar aún más el control policial incluían: la prohibición del uso de móviles en las cárceles, se volvió a transferir a casi 300 líderes a las cárceles de máxima seguridad, se limitaron extraordinariamente las posibilidades de visita a las cárceles y se ampliaron y entrenaron más fuerzas militares y policías civiles desplegadas en las zonas dónde las maras tienen mayor influencia (CISPES, 2016).

En relación con el número de homicidios, se podría afirmar que estas medidas han tenido cierta efectividad. Respecto a 2015, en 2016 hubo una reducción del 79 % y una del 75% en 2017 con respecto a 2016. Sin embargo, se debe tener en cuenta que, en el caso de la reducción de 2016, en parte se debe a la tregua unilateral decretada por las maras en un intento de evitar que las medidas extraordinarias fueran aprobadas por la Asamblea General (lo que confirma una vez más la capacidad de control de homicidios que tienen las maras). Al fin y al cabo, la calidad de vida y sus circunstancias son infinitamente mejores en una situación de negociación con el gobierno que la continua persecución a la que están sometidos desde inicios del primer plan de Mano Dura en 2003. El problema reside en que esta reducción no se debe a ninguna medida puesta en práctica por el Plan Salvador Seguro - sobre el cual no se encuentran datos específicos de programas puestos en práctica ni resultados obtenidos gracias al mismo, más allá de unas pocas y breves notas de prensa en la página oficial del gobierno – sino en una decisión unilateral cortoplacista.

9.3. Otros actos delictivos

A pesar de que los homicidios son el elemento más visible de la violencia y más fácil de contabilizar, esto no limita o niega la existencia de otras actividades violentas que realizan las maras y afectan a los salvadoreños diariamente. Entre estos actos se encuentran los robos, las extorsiones o los secuestros. Son estas actividades las que permiten su continuo crecimiento y financiación, ya que gracias a ellas consiguen ingresos que ascienden a cerca de \$756 millones al año que utilizan, principalmente, para dar un sueldo a cada uno de los integrantes y subsistir como organización (International Crisis Group, 2017, pág. 12). Las distintas formas de extorsión que practican las maras muestran una vez más su capacidad de influencia en la organización societal de El Salvador.

Las principales fuentes de financiación son hurtos, robos y extorsiones. Durante el gobierno de Mauricio Funes hubo una media de entre 800 y 1000 hurtos entre 2011 y 2013, reduciéndose en número considerablemente entre finales de 2013 y principios de

2014. En ese mismo periodo hubo entre 400 y 600 robos mensuales y una media de 300 extorsiones mensuales (FUSADES , 2014)¹³; lo que muestra que no hubo mejoras significativas a lo largo de su legislatura. Respecto al gobierno de Sánchez Cerén, hasta la fecha la PNC únicamente presenta datos de 2014 y 2015, según la cual los niveles se mantuvieron ambos años con una media de casi 500 robos y 220 extorsiones mensuales (PNC, 2015).

Durante el gobierno de Mauricio Funes, varias fuentes sostienen – entre ellas los periódicos del país – que las extorsiones, robos y secuestros se mantuvieron estables, incrementando los secuestros durante la tregua (Ribando Seelke, 2016). Sin embargo, otras fuentes afirman que las afirmaciones de aumento de secuestro son informaciones falsas provistas a los medios de comunicación por parte de mareros contrarios a la tregua (International Crisis Group, 2017, pág. 10). Conocer la realidad resulta imposible debido a la falta de datos gubernamentales sobre número de desaparecidos en El Salvador. La única información proporcionada al respecto son el número de detenciones relacionadas por secuestro superaron la centena entre 2009 y 2011 pero se redujeron desde 2012 hasta llegar a solo 23 en 2015¹⁴.

Por otro lado, una de las formas más comunes de extorsión que utilizan las maras es el control de la red de transportes, siendo el asesinato de empleados del sector del transporte una actividad represiva muy común (50 entre enero y julio de 2015) (La nación , 2015) y, en varias ocasiones queman autobuses con personas dentro o ordenan paros de la red de transporte para conseguir algo a cambio del gobierno. Por ejemplo, en julio de 2015 hubo un paro prácticamente total de la red de transportes por “orden de los mareros” para hacer visible su petición de participación en el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que creó Salvador Sánchez Cerén a los inicios de su legislatura (La nación , 2015). Sin embargo, la idea de Sánchez Cerén era clara, crear una institución con la que poner a todos de acuerdo en cómo ir contra las maras y acabar con ellas. Su objetivo es “perseguir, capturar, enjuiciar y castigar a los pandilleros” (La nación , 2015).

¹³ Consultar anexo 2. Gráfica de evolución del número de robos, hurtos y extorsiones entre enero de 2011 y febrero de 2014.

¹⁴ Consultar anexo 3. Tabla de información sobre número de detenciones relacionadas con secuestros entre 2012 y 2015.

9.4. Percepción de la seguridad. Medios de comunicación

En 2012, el Observatorio de Seguridad Ciudadana junto a FLACSO, la Universidad Tecnológica de El Salvador y FUNDAUNGO llevaron a cabo un análisis profundo de la percepción de la seguridad en El Salvador. De acuerdo con las conclusiones de este, en 2012 la preocupación de la violencia y delincuencia suponía el 50% de las preocupaciones, claramente por encima del alto coste de la vida, el desempleo, la corrupción o la pobreza. Sin embargo, un dato verdaderamente interesante es el hecho de que las maras solo ocupan un 7.8% (FLACSO, Universidad Tecnológica de El Salvador, Fundaungo, 2012). Esto puede ser por dos razones: o bien que entre la población general, las maras no se relacionan directamente con violencia o bien que, a la hora de tener la opción de elegir entre maras o violencia como principal preocupación, la violencia vence pues al fin y al cabo hay más fuentes de violencia que las maras. Esta hipótesis vence cuando vemos que, a la hora de responder a quienes son los principales responsables de la inseguridad del país más del 53% respondió que pandillas seguido por un 21% de delincuencia común y un 12% de crimen organizado (FLACSO, Universidad Tecnológica de El Salvador, Fundaungo, 2012)¹⁵.

De acuerdo con el IUDOP, la evaluación general de Mauricio Funes tuvo un promedio de 6.59, bastante más positivo que el al final de la legislatura de Sánchez Cerén quien, en junio de 2017 tenía un 4.79%. Los momentos de puntuación más elevada coincide con la puesta en práctica de la tregua (que permitió a Funes subir de un 6.16 a un 6.86 (IUDOP, 2014)) y el momento de implementación de las medidas extraordinarias anunciadas por Sánchez Cerén (que mejoró su percepción de un 5.18 a un 5.32) a pesar de que, poco después de tal anuncio la puesta en práctica de las medidas no ha sido bien recibida por la población que, para mediados de 2017 le suspendía con un 4.79 (IUDOP, 2017)¹⁶.

Por su parte, los medios de comunicación desempeñan un papel muy importante de presión hacia el gobierno con todo lo relacionado con la seguridad, haciendo coberturas más o menos sensacionalistas de asesinatos o motivando la demanda de medidas por parte del gobierno. Un ejemplo de esto durante el gobierno de Funes es cuando se produjo la quema de un autobús que acabó con más de diez muertos y tres meses después, como reacción, se presentó la ley antimaras mencionada anteriormente (FUSADES , 2014, pág.

¹⁵ Consultar anexo 4 para acceso a las gráficas del Observatorio Ciudadano.

¹⁶ Consultar anexo 5 para ver evolución de la puntuación de cada uno de los dirigentes.

19). En el caso de Sánchez Cerén, esto ocurrió, por ejemplo, cuando los medios de comunicación hicieron una cobertura muy exhaustiva y sensacionalista de varios asesinatos, entre los que se encontraban 8 trabajadores del sector eléctrico y tres agricultores, lo cual hizo despertar de nuevo a la población que comenzó a exigir medidas nuevamente (CISPES, 2016). El gobierno, en un intento de paliar estas voces que demandaban acción aprobó en la Asamblea Legislativa una serie de medidas extraordinarias, todas ellas cortoplacistas – tal y como se presentaron en el apartado anterior – y enfocadas, una vez más, a acciones de respuesta visuales contra la amenaza sin verdaderamente enfrentarse a ella y sus raíces.

Se aprecia claramente como todo plan integral de mejora de la seguridad con medidas preventivas es lo que venden en campañas electorales, pero finalmente, la mala ejecución de estos planes – ya sea por insuficiente voluntad política de darles la importancia e instituciones correspondientes para su funcionamiento o por falta financiación – hacen que las presiones de la opinión pública se dirijan hacia demandar políticas más represivas y que muestren resultados directos. Tanto la ley antimaras – que incluyó a militares en el gabinete de seguridad y modificó el énfasis de políticas a medidas represivas justificado por un incremento en organización y capacidad operacional de las maras – como las medidas extraordinarias presentadas en abril de 2016 por Sánchez Cerén responden a esta dinámica.

9.5. Internacionalización

El problema de las maras se inició claramente como un problema de violencia a nivel nacional que afectaba exclusivamente a las personas de los barrios en los que operaban estas bandas. Sin embargo, con el paso del tiempo y el aumento en número vino la necesidad de encontrar nuevas formas de financiación e incluso, en los últimos años un aliento de intentar incrementar su influencia transnacional y como organización. En este respecto si cabe hacer cierta diferenciación entre Barrio 18 y MS13 ya que MS13 ha demostrado mayores ambiciones de internacionalización y sobre todo mejor estructura interna y capacidad para llevarla a cabo mientras que Barrio 18 a pesar de estar relacionado con el negocio de la droga, no parecen haber tomado grandes medidas para favorecer la expansión de la organización más allá del control de ciertas zonas de El Salvador.

Asimismo, cabe resaltar que desde 1993 la Mara Salva trucha lleva añadido el número 13 a su denominación por haber sido aceptados dentro de la organización de los sureños, una mafia mexicana con sede en Los Ángeles que se identifica con ese número (García, 2018). De hecho, en octubre de 2012, la MS13 empezó a ser considerada una organización de crimen organizado transnacional por el gobierno de Estados Unidos por su participación en varios actos tipificados bajo esta denominación como es el tráfico de drogas, los secuestros, tráfico de personas, extorsiones y asesinatos. (Farah & Phillips Lum, 2013, pág. 4). Barrio 18 no entraba dentro de esta definición ya que por ahora su relación con las organizaciones de crimen organizado se limita a ciertas relaciones de alguna clica con ellas, no tanto de la mara como organización jerárquica y organizada. (Wolf, 2017)

Los inicios exactos de su internacionalización se desconocen, pero ya en 2009, con la llegada de Funes al poder se hablaba de la vinculación de los mareros con organizaciones de crimen organizado por todo Centroamérica (Rtve, 2009). El consumo de drogas ha sido una realidad de estos grupos desde sus inicios, así como el hecho de que Centroamérica sirve de ruta para el paso de varias mercancías ilegales – incluida la droga – de países de América del Sur hasta México y de ahí a Estados Unidos. En un inicio, actuaban exclusivamente como protectores de actividades ilegales perpetradas por otros grupos de mayor tamaño (principalmente los cárteles mexicanos o colombianos) o y de sus mercancías o como distribuidores de las mercancías dentro de El Salvador a pequeña escala o incluso como sicarios que se ocupaban de asesinar a alguien en particular a cambio de una cantidad de dinero. Sin embargo, durante toda la legislatura de Funes no se conocieron grandes cambios en este respecto o de ampliación de las relaciones con organizaciones de crimen organizado (Rodgers & Muggah, 2009).

Desde 2008 se empezó a plantear la posibilidad de que las maras estuvieran organizándose cada vez más y estableciendo relaciones comerciales con organizaciones de crimen organizado. Sin embargo, hasta 2012 no se confirmaron esos contactos y se confirmó que eran principalmente con los Zetas una banda de crimen organizado mexicana (Farah & Phillips Lum, 2013, pág. 15) así como la aceptación de “Little one”, uno de los cabecillas de MS13 como uno de los líderes de la eMe (la mafia mexicana) a pesar de que esta unión duró pocos meses tras el arresto de Little One en agosto de 2013 (García, 2018). Estas relaciones se confirman también que la relación se ha expandido a que algunos mareros sean contratados por los Zetas e incluso que los Zetas provengan de

entrenamiento a los mareros para poder dotarles de más capacidades para que trabajen para ellos (Farah & Phillips Lum, 2013, pág. 19).

Es difícil cuantificar una evaluación sobre el incremento o el acercamiento a bandas de crimen organizado o incluso a la transformación de alguna de las maras en una organización de crimen organizando en si misma. Sin embargo, si se confirman acercamientos, una participación cada vez más activa de los mareros en las actividades de bandas de crimen organizado e incluso un aumento de la consideración que se tiene de los mareros dentro de las organizaciones transnacionales de crimen organizado. Asimismo, el hecho de que las maras – en especial MS13 – tenga presencia en varios países de la zona hace que su potencial como organización transnacional se afiance a medida que amplía sus miembros, su capacidad de actuación y con ello su capacidad de financiación. Hasta la fecha, se han confirmado actividades de tráfico de personas, de venta de armas a las mafias mexicanas robadas al ejército así como intentos de expansión por toda América Latina y Europa (tratando de ser deportados a otros países y permitiendo la entrada en la mara de personas que no cuentan con la nacionalidad salvadoreña) y moviendo a la cúpula de MS13 de Estados Unidos a El Salvador para poder organizar la expansión desde ahí donde gozan de mayor capacidad de actuación por la debilidad institucional y judicial del país (Farah & Phillips Lum, 2013, pág. 11).

Asimismo, otro caso que demuestra la ambición por crecer de la MS13 y que cabe destacarlo en el marco de esta investigación, es el hecho de que hubo un grupo de mareros que viajó a España e intentó establecer una clica de la mara en España, aceptando como miembro a cualquiera que quisiera, sin poner limitaciones por nacionalidad o edad. El objetivo de su llegada a España no era exclusivamente el de expansión de la organización y de su rango de actuación sino también la ampliación de sus actividades y sus capacidades de blanqueo de dinero. Este grupo comenzó a formarse en 2012 (coincidiendo con la tregua de Funes) y fue erradicado en 2014 con la detención de todos sus miembros (Carranco, 2014).

10. Conclusión

El presente trabajo nos ha permitido obtener una serie de conclusiones a partir de la consecución de los objetivos planteados al inicio. El objetivo principal era tratar de determinar qué tipo de política de seguridad pública –dura o blanda y de diálogo– resulta más efectiva en el control de las maras a través de un estudio de caso de El Salvador. Para ello, se han operacionalizado cinco variables que han servido para mostrar una evolución de las maras y de la situación de seguridad del país en el periodo de tiempo estudiado (entre 2009 y 2018) así como para contrastar cuatro hipótesis: si el cambio de enfoque de políticas del FMLN con respecto a las de ARENA habían resultado efectivas, confirmar el fracaso de las políticas de Mano Dura, analizar la posibilidad de diálogo con las maras como alternativa para obtener resultados positivos y, por último, comprobar si la razón del fracaso de las políticas de seguridad en El Salvador se debía a la falta de compromiso real por parte del gobierno y su constante enfoque cortoplacista. Las cinco variables estudiadas incluyen: el número de miembros de las maras – incluido el porcentaje que se encuentra encarcelado – el número de homicidios anuales, el número de otros actos delictivos (secuestros, extorsiones, robos y hurtos), la percepción de la seguridad (teniendo en cuenta el papel que desempeñan los medios de comunicación en tales percepciones) así como su proceso de internacionalización.

A través del análisis de cada una de ellas, observamos que ha habido un incremento constante en el número de mareros, pasando de 10.000 miembros en 2007 hasta llegar a los cerca de 70.000 en 2017, con el agravante añadido de las redes de apoyo social que se forman alrededor de los mareros, que se calcula que llegan a cerca de 600.000 personas (un 10% de la población). Asimismo, el número de encarcelados es desconocido, pero se estima que cerca del 40% de los presos pertenece una mara y que las cárceles se utilizan como centros de captación y adiestramiento de nuevos miembros.

Por otro lado, el número de homicidios y de otros actos delictivos no muestran ningún tipo de mejora, con la excepción del periodo de tregua entre 2012 y 2014. A pesar de la reducción de homicidios en cerca de un 60% tras la firma de la tregua, el dato de otros actos delictivos se mantuvo y la enorme capacidad de extorsión de los mareros – especialmente en el sector del transporte – confirmó una vez más su enorme capacidad de control social mediante el uso de la violencia. Sin embargo, sí es cierto que la población se mostró satisfecha con la reducción en homicidios que supuso la tregua (a pesar de su

ilegalidad) lo que se aprecia en las buenas puntuaciones que recibió Mauricio Funes al término de su legislatura (6.59/10) y que contrastan con los malos resultados de Sánchez Cerén (4.79/10) en las encuestas realizadas por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). Sin embargo, se ha demostrado que las consecuencias de la tregua a su término influenciaron en un empeoramiento de la situación, ya que favoreció que las maras reforzaran sus redes y métodos de contacto y avanzaran en sus esfuerzos de internacionalización, estableciendo contacto con mafias mexicanas como los Zetas y buscando posiciones de liderazgo entre las principales organizaciones mafiosas de Los Ángeles en el caso de la MS13.

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos en cada una de las variables, podemos confirmar la hipótesis que afirmaba que el cambio de gobierno de ARENA al FMLN en 2009 no había significado un cambio real en las políticas de seguridad. A pesar de que no se promocionaron en un principio medidas de Mano Dura, sino que tanto la campaña electoral de Mauricio Funes como la de Salvador Sánchez Cerén defendían un enfoque preventivo y de políticas blandas, la falta de implementación real de las mismas impide conocer si habrían resultado efectivas. Se evidencia por tanto una tendencia a la implementación de medidas cortoplacistas y visuales (que causen impacto en la población) ante cualquier contratiempo. En la legislatura de Mauricio Funes fue una política blanda basada en el diálogo – la tregua – que sin embargo se negoció fuera del marco legal y tuvo consecuencias negativas a largo plazo, mientras que, en el gobierno de Sánchez Cerén, el enfoque preventivo se centró en el Plan El Salvador Seguro (PESS) que incluía medidas tanto duras como blandas. Sin embargo, las medidas blandas recibieron poca financiación y apoyo institucional y fueron rápidamente sustituidas por las medidas excepcionales de 2016, que recuerdan a las medidas establecidas en los planes de Mano Dura de ARENA.

Este último punto reafirma por tanto la segunda hipótesis acerca del fracaso que suponen planes de Mano Dura. A lo largo del trabajo se evidencia cómo las medidas represivas y de persecución, ya sean bajo planes de Mano Dura o denominaciones diferentes, no han conseguido resultados positivos, sino que han favorecido a que la situación en El Salvador haya empeorado progresivamente en todas las variables estudiadas – con la excepción del número de homicidios en el periodo de la tregua de 2012 –. Sin embargo, el descenso en homicidios durante la tregua nos permite predecir que la tercera hipótesis que rezaba sobre la opción de que una tregua pudiera resultar

efectiva. Al fin y al cabo, la tregua estableció un marco de diálogo con las maras y demostró que las maras estaban dispuestas a negociar. Dentro del marco legal actual, cualquier intento de negociación con las maras resulta ilegal; sin embargo, una política de diálogo manejada de forma correcta y dentro del marco de la legalidad podría favorecer una reducción de acciones violentas, siempre que no se limitara exclusivamente a hacer concesiones, sino que se incluyera en este intercambio por la paz, participaciones en programas de reinserción y un compromiso por parte del gobierno de intento de mejora de las condiciones socioeconómicas de aquellos que acaban adhiriéndose a estas organizaciones.

Por último, la cuarta y última hipótesis que adelantaba la falta de compromiso real por parte del gobierno y la tendencia a medidas cortoplacistas se ve claramente evidenciada. El objetivo de este trabajo radicaba en conseguir averiguar si las políticas de seguridad blandas resultaban más efectivas respecto a las medidas de Mano Dura. Sin embargo, resulta imposible llevar a cabo análisis de políticas que existen únicamente en papel y que no se han materializado en la realidad del país¹⁷. Se utilizan de propaganda para luego mantener, de facto, las mismas políticas cortoplacistas y represivas que no han mejorado la situación en ningún momento y que han facilitado además un creciente aumento en el número de mareros, y en su capacidad de influencia y control.

A pesar de todo ello, el resultado de la investigación sí resulta satisfactorio, en cuanto a que se ha conseguido trabajar en las hipótesis planteadas al inicio del estudio y superar los obstáculos encontrados – principalmente relacionados con el limitado acceso a información–. Sin embargo, sí es cierto que este análisis podría completarse con una mayor profundidad en cada una de las variables planteadas para ofrecer un análisis comparativo con las medidas que hayan podido resultar eficientes en otros países del Triángulo Norte que también hacen frente a la problemática de las maras, pero, esta opción se ha descartado debido a la limitación de tiempo y espacio del presente trabajo.

Finalmente, entendemos que el presente estudio aporta un análisis sólido y útil para la realización de futuras investigaciones ya que establece un marco de análisis en

¹⁷ En el gobierno de Mauricio Funes únicamente se conoce el intento de establecer 200 Comités Municipales de Prevención que nunca llegaron a estar operativos por falta de fondos; y en la legislatura de Sánchez Cerén, a pesar de que si se trató de implantar el PESS en algunas regiones en las que se trabajó – según fuentes gubernamentales – en una mayor escolarización y programas de atención a víctimas, no se conocen datos acerca de mejoras conseguidas en estos ámbitos.

profundidad de las principales variables necesarias para conseguir una imagen lo más completa posible sobre la evolución de las maras como amenaza y de la situación de seguridad de un país, para plantear posibles mejoras que se pudieran llevar a cabo en la implementación de políticas de seguridad. De esta forma, el presente análisis puede resultar útil para continuar con este método de investigación y aplicarlo en la comprensión de la complejidad de este fenómeno en otras zonas geográficas o incluso para arrojar luz sobre la necesidad de un cambio de dirección de las políticas que puedan, de verdad, impedir que las maras acaben convirtiéndose en una amenaza global como ya está ocurriendo.

11. Bibliografía

- Aguilar, I. (20 de Junio de 2011). Centroamérica, la más peligrosa del mundo ¿por culpa de las "maras"? (D. Welle, Entrevistador)
- Andrade, X. (2004). Seguridad ciudadana: la falsa neutralidad del concepto. En O. Jarrín, *Política Pública de Seguridad Ciudadana* (págs. 105-117). Quito: Fundación Esquel y FLACSO.
- Arce, A. (16 de marzo de 2016). *The New York Times*. Obtenido de El Salvador estudia la aplicación de un estado de emergencia para combatir la violencia : <https://www.nytimes.com/es/2016/03/16/el-salvador-estudia-la-aplicacion-de-un-estado-de-emergencia-para-combatir-la-violencia/>
- Argueta, L. (2016). *Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte: Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática*. San Salvador: Funcación Heinrich Böll-Mexico Centroamérica y El Caribe.
- Asamblea Legislativa - República de El Salvador . (2015). *Decreto N°108*.
- Banco Mundial. (25 de marzo de 2018). *Datos El Salvador*. Obtenido de Población, total: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=SV&view=chart>
- Baratte, A. (1997). Política criminal: un concepto complejo y problemático. En P. S. Europea, *Delito y Seguridad de los Habitantes*. México, D.F: Siglo XXI.
- Bárcena, A., & Byanyima, W. (25 de enero de 2016). América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo ¿Cómo solucionarlo? *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Columna de opinión.
- Barreto Nieto, L. H., Cerón Rincón, L. A., & Fernández Medina, A. M. (2010). Metodologías para la investigación en políticas públicas . En A.-N. Roth Deubel, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (págs. 347-362). Bogotá: Universidad Nacional de Bogotá.
- Beck, U. (2008). *La sociedad del riesgo mundial : en busca de la seguridad perdida* . Barcelona: Paidós Estados y Sociedad 155.
- Carballo, C. A. (2015). *El Salvador's crime prevention policies - from Mano Dura to El Salvador Seguro*. Monterey, California: Institutional Archive of the Naval Postgraduate School.
- Carranco, R. (25 de marzo de 2014). La Guardia Civil detiene a la cúpula de la Mara Salvatrucha en España. *El País*, pág. https://politica.elpais.com/politica/2014/03/25/actualidad/1395745112_617638.html.
- Castillo, M. I., Cervellón, P., Desatnik, O., Hasbún de los Trigueros, N., López, J., Piper, I., Troya, E. (1998). *Voces y ecos de violencia: Chile, El Salvador, México y Nicaragua*. Santiago de Chile: ChileAmérica CESOC.
- Castro, J. (2004). Responsabilidad social en la seguridad ciudadana . En O. Jarrín, *Política Pública de Seguridad Ciudadana* (págs. 69-72). Quito: Fundación Esquel y FLACSO.
- Cawley, M. (3 de julio de 2013). Políticas de ' Mano Dura' Alimentan la Violencia en Centroamérica: Estudio. *Insight Crime*.

- CISPES. (2016). *Informe Especial: El Salvador decreta medidas extraordinarias contra la violencia de las maras*. Committee in Solidarity with the People of El Salvador .
- Clavel, T. (2018). *Balance de InSight Crime sobre homicidios en Latinoamérica en 2017*. InSight Crime.
- CNSC. (2015). *Plan El Salvador Seguro* . Gobierno de El Salvador .
- Dammert, L. (2004). De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana. En O. Jarrín, *Política Pública de Seguridad Ciudadana* (págs. 112-117). Quito: Fundación Esquel y FLACSO.
- Discovery . (Octubre de 2007). *Maras, una amenaza regional*. Obtenido de Discovery Channel en español.
- El Tiempo. (2 de Septiembre de 1992). *El FMLN: Cambio total de ideología*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-192567>
- Farah, D. (2011). *Organized Crime in El Salvador: The Homegrown and Transnational Dimensions*. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Farah, D., & Phillips Lum, P. (2013). *Central American Gangs and Transnational Criminal Organizations: The changing relationship in a time of turmoil*. International Assessment and Strategy Center.
- Fespad. (2012). *La tregua salvadoreña: Impacto, interés y posibilidades de réplica en el resto de países de Centroamérica* . Wilsoncenter.
- FLACSO, Universidad Tecnológica de El Salvador, Fundaungo. (2012). *Percepción de Inseguridad y Victimización por Crimen en El Salvador 2012*. Observatorio de Seguridad Ciudadana.
- FMLN. (2009). *Programa de gobierno 2009-2014: cambio en El Salvador para vivir mejor*. Obtenido de <http://www.latinreporters.com/salvadorFMLNprogrammeGouvernement2009.pdf>
- FMLN. (28 de Febrero de 2018). *FMLN*. Obtenido de Historia del FMLN: <http://www.fmln.org.sv/index.php/nuestro-partido/historia-del-fmln>
- Fuentes Romero, D. F. (2003). *Políticas públicas y seguridad ciudadana: la violencia como problema público*. México: Estudios fronterizos, Vol.4, Núm 8 .
- FUSADES . (2014). *Quinto año de gobierno del presidente Funes. Apreciación general* . Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y social. Departamento de Estudios Políticos .
- García, C. (2018). *How the MS13 Got Its Foothold in Transnational Drug Trafficking*. Insightcrime.
- Goi, L. (3 de marzo de 2017). *Insight Crime*. Obtenido de Homicides Down in El Salvador, but Govt Measures Not the Only Reason: <https://www.insightcrime.org/news/brief/homicides-down-in-el-salvador-but-govt-measures-not-the-only-reason/>
- Gómez, O. A., & Gasper, D. (2013). *Human Security. A thematic Guidance Note for Regional and National Human Development Reports* . UNDP.

- Hernández-Anzora, M. (2016). *Las maras después de la tregua: discusión sobre su impacto político*. Perspectivas N°15/2016: fesamericacentral.org.
- International Crisis Group. (2017). *El salario del miedo: maras, violencia y extorsión en Centroamérica. Informe sobre América Latina N°62*. Bruselas: International Crisis Group.
- IUDOP. (2014). *Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan al Gobierno de Mauricio Funes y el pasado proceso electoral*. Boletín de prensa año XXVIII n°3: Vicerrectoría de proyección social.
- IUDOP. (2017). *Los salvadoreños evalúan el tercer año de Gobierno de Salvador Sánchez Cerén*. Boletín de prensa año XXXI, n°3: Vicerrectoría de proyección social.
- J.Wade, C. (2016). *Captured peace: Elites and peacebuilding in El Salvador*. Ohio: Ohio University Research in International Studies.
- Kennedy, K. J., King-sang, J., & Kwan, P. (2011). *Holding policy-makers to account: exploring 'soft' and 'hard' policy and the implications to curriculum reform*. London : University of London .
- La nación . (1 de agosto de 2015). *El imperio de las maras* . Obtenido de <https://www.nacion.com/opinion/editorial/el-imperio-de-las-maras/IR4IQI4QKJFFHO7G7FWNSNAWSI/story/>
- La nación . (27 de Julio de 2015). *El Salvador se queda sin transporte por orden de las pandillas* . Obtenido de <https://www.nacion.com/el-mundo/politica/el-salvador-se-queda-sin-transporte-por-orden-de-las-pandillas/ML3NAWFGHFDA3PRKKXRWKHETK4/story/>
- LaPrensa. (30 de abril de 2015). *El Salvador bate récords con mareros encarcelados* . Obtenido de <http://www.laprensa.hn/mundo/835933-410/el-salvador-bate-r%C3%A9cords-con-n%C3%BAmero-de-mareros-encarcelados>
- Marchán, C. (2004). La seguridad ciudadana a partir de la justicia social. En O. Jarrín, *Política Pública de Seguridad Ciudadana* (págs. 65-79). Quito : Fundación Esquel y FLACSO.
- Martín Oston, J. (2015). Maras y pandillas en la República de El Salvador. *Justicia. Universidad de Sevilla*, n°2, 35-68.
- Martínez Barahona, E., Gutiérrez Salazar, M. L., & Rincón Fonseca, L. (2012). *Impunidad en El Salvador y Guatemala: "de la locura a la esperanza ¿nunca más?* América Latina Hoy, 61: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Martínez Espasa, J. (2015). II. Teoría general de las políticas públicas de seguridad ciudadana. En J. Martínez Espasa, *Las políticas públicas de seguridad ciudadana: Análisis y propuestas desde la criminología* (págs. 33-54). Valencia: Universitat de Valencia.
- Martínez, C. (2016). *El infierno extraordinario dentro de las cárceles de El Salvador*. InSight Crime.
- Martínez, C., & Valencia, R. (29 de diciembre de 2017). *InSight Crime*. Obtenido de 'Shyboy' the Mysterious Spokesman of El Salvador's MS503:

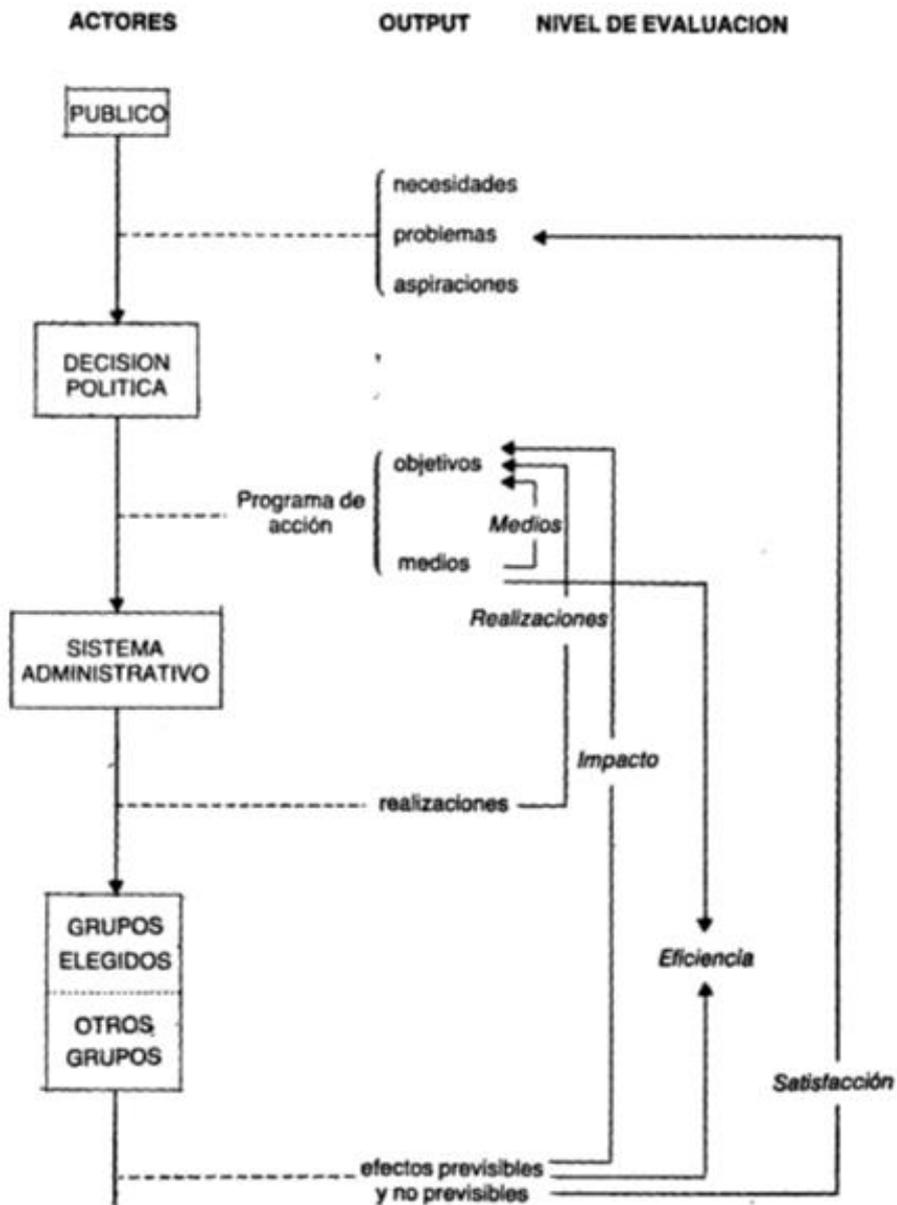
<https://www.insightcrime.org/news/analysis/el-salvador-shyboy-mystery-spokesman-ms503/>

- Meacham, C. (29 de enero de 2014). Elections in El Salvador: What to Expect and Why They Matter for US Security. (CSIS, Entrevistador)
- Melián, J. C. (2004). Seguridad y convivencia. En O. Jarrín, *Política Pública de Seguridad Ciudadana* (págs. 77-79). Quito: Fundación Esquel y FLACSO.
- Molina, T. (28 de Octubre de 2015). *Panam Post*. Obtenido de Pandilleros de El Salvador superan en número a efectivos de seguridad : <https://es.panampost.com/thabata-molina/2015/10/23/pandilleros-de-el-salvador-superan-en-numero-a-efectivos-de-seguridad/>
- Nioche, J.-P. (1982). *De la evaluación al análisis de las políticas públicas* . Vol.33, Nº1: Revue Française de Science Politique.
- Organización Mundial de la Salud. (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud. Resumen* . Organización Panamericana de la Salud para la Organización Mundial de la Salud.
- Peeters, T. S., & Briscoe, I. (2013). *Truce on a tightrope: risk and lessons from El Salvador's bid to end gang warfare*. Conflict Research United Policy Brief, nº27.
- Peetz, P. (2008). *Discourses on Violence in Costa Rica, El Salvador and Nicaragua: Youth, Crime and Responses of the State*. Hamburg: GIGA: German Institute of Global and Area Studies.
- PNC. (2015). *MEMO DGUAIP 797/2015*. Centro de Operaciones y Servicios Central .
- PNC. (2015). *Memorandum DG-UAIP 791*. Centro de Operaciones y Servicio Central.
- PNUD. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina* . UNDP.
- PNUD. (2016). *El Salvador en Breve*.
http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/countryinfo.html: PNUD.
- Reyna, V. (2017). *Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador*. Análisis nº7 / 2017: fesamericacentral. org.
- Ribando Seelke, C. (2016). *Gangs in Central America*. Congressional Research Service.
- Rodgers, D., & Muggah, R. (2009). *Gangs as non-state armed groups: the Central American case*. Contemporary security policy, 30 (2) (págs 301-317): London School of Economics (LSE).
- Rodríguez Madera, S., & Santiago Negrón, S. (2010). *La seguridad ciudadana: del modelo reactivo al enfoque preventivo*. San José de Costa Rica: Ciencias de la conducta, 21, (págs 62-84).
- Romero Apís, J. E. (2017). *Delincuencia común y delincuencia organizada*. Excelsior.
- Roth Deubel, A.-N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

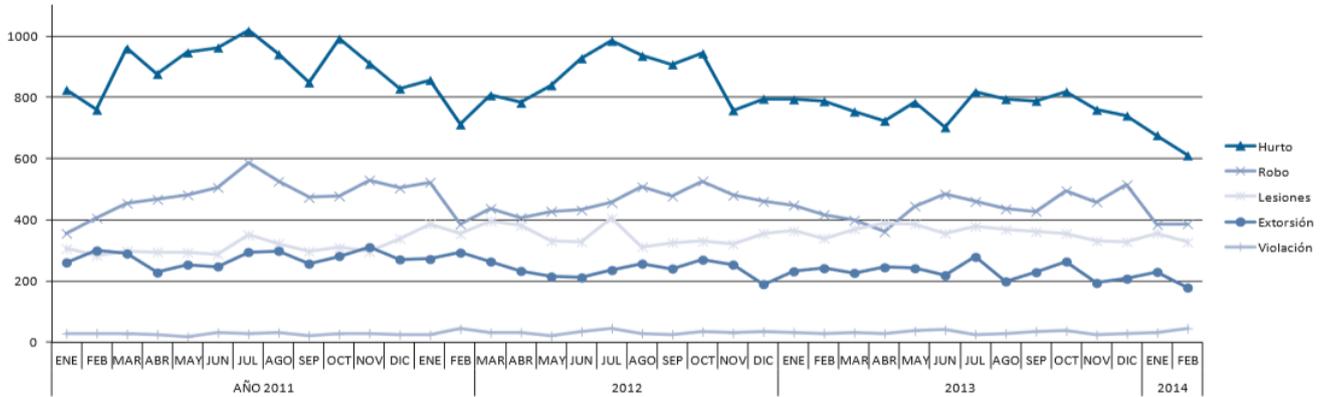
- Roth Deuble, A.-N. (2003). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* . Bogotá D.C: Ediciones Aurora.
- Rtve (Dirección). (2009). *Las 'maras' en El Salvador* [Informativo].
- Savenije, W. (2014). Políticas de seguridad en El Salvador. *Cuestiones de sociología, nº10*, FLACSO.
- Savenije, W., & van der Borgh, C. (2014). *Anti-gang policies and gang responses in the Northern Triangle*. The Broker Online.
- Silva Álavos, H., & Avelar, B. (2016). *Case Against El Salvador's MS13 Reveals State Role in Gang's Growth*. Insight Crime.
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas* . Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- WHO. (2015). *World Report on Violence and Health*. World Health Organization.
- Wolf, S. (2017). Distorting the MS-13 Threat. *Nacla. Reporting on the americas since 1967*.
- Zinecker, H. (2007). *From Exodus to Exitus: Causes of post-war violence in El Salvador*. Frankfurt: Peace Research Instituto .

12. Anexos

12.1. Anexo 1. Gráfico sobre los tipos de evaluación elaborado por Jean-Pierre Nioche, profesor del Centro de Altos Estudios Comerciales en París (Nioche, 1982)



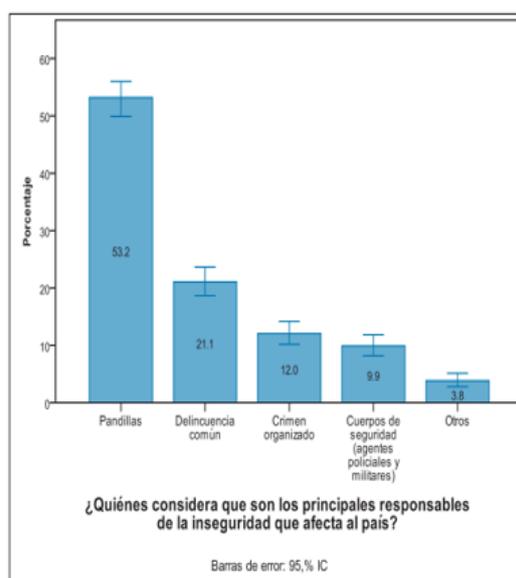
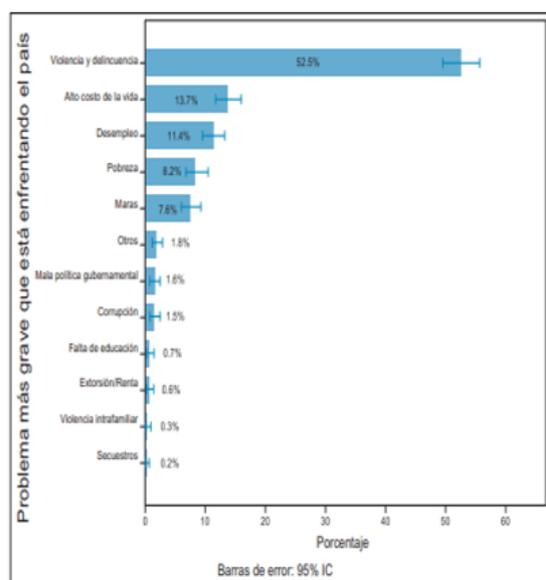
12.2. Anexo 2. Gráfico con los datos de robos, hurtos y extorsiones entre enero de 2011 y febrero de 2014. (FUSADES , 2014)



12.3. Anexo 3. Tabla de detenciones en función de razón del arresto según datos de la Policía Nacional Central. (PNC, 2015)

DETENCIONES POR HOMICIDIO, EXTORSION Y SECUESTRO 2003-30SEPT2015														
DELITO/AÑO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
HOMICIDIO	1541	1646	2665	2167	1816	2430	2590	2513	2655	2904	2086	2885	1722	29620
EXTORSION	53	89	197	1201	1456	1651	2206	2870	2559	2379	2253	2065	1035	20014
SECUESTRO	0	0	0	0	60	86	124	155	170	87	76	48	23	829
TOTAL	1594	1735	2862	3368	3332	4167	4920	5538	5384	5370	4415	4998	2780	50463
NOTA: DE LOS AÑOS 1992 AL 2002 NO EXISTEN DATOS														

12.4. Anexo 4. Datos encuesta de percepción de la seguridad en El Salvador en 2012.



12.5. Anexo 5. Gráficas de evolución de la puntuación de la labor del gobierno de Mauricio Funes (2009 – 2014) y de Salvador Sánchez Cerén (2014 – 2017). (IUDOP, 2014) (IUDOP, 2017)

