

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Violencia Juvenil Urbana: estrategias de políticas públicas en Nicaragua y
El Salvador**

Alumna: Julieta Gutiérrez

Tutor: Germán Lodola

Firma del tutor

Junio, 2013

Índice

Capítulo 1: Introducción.

Capítulo 2: Un escenario en común.

2.1: Violencia, contextualización.

2.2: Pandillas juveniles en Nicaragua y en El Salvador.

2.3: Factores y naturaleza de las pandillas juveniles en El Salvador y Nicaragua.

Capítulo 3: Dos caminos diferentes.

3.1: Modelo preventivo y represivo.

3.2: Legislación en El Salvador.

3.3: Legislación en Nicaragua.

Capítulo 4: Escenarios similares, legislación opuesta... ¿por qué?

4.1: A mayor nivel de violencia, mayor necesidad de soluciones inmediatas.

4.2: Orígenes de la Policía Nacional.

4.3: Vínculos con la comunidad.

Capítulo 5: Conclusión.

Bibliografía.

ABSTRACT

El propósito de este trabajo es contribuir a describir el contenido de las políticas públicas aplicadas al fenómeno de las pandillas juveniles urbanas por parte de los gobiernos de El Salvador y Nicaragua. Estos dos países desarrollaron políticas diferentes: por un lado, en Nicaragua, la violencia juvenil y las estrategias de mano dura no domina las políticas públicas. En cambio, en El Salvador se sigue una línea de tipo “mano dura”. El tema central del presente trabajo, por lo tanto, será explicar por qué a pesar de partir de escenarios relativamente similares, en Nicaragua y El Salvador se han desarrollado dos tipos distintos de legislación en relación al fenómeno de la violencia juvenil urbana.

Palabras claves: Nicaragua, El Salvador, pandillas, políticas públicas.

Violencia Juvenil Urbana: estrategias de políticas públicas en Nicaragua y El Salvador.

1: Introducción

A simple vista, la violencia parecería ser una enfermedad crónica que aqueja a América Latina. Las tasas de homicidios dolosos en Centroamérica, en relación a otras regiones del mundo, la sitúan como una de las zonas más peligrosas y violentas del planeta (Tulchin y Fagan 2003), particularmente en las últimas dos décadas cuando la región se vio sumergida en un “incremento drástico de la criminalidad” (Bergman 2006: 213).

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, en América Latina la violencia se encuentra entre las principales cinco causas de muerte de la población. En base a datos presentes en el informe de Desarrollo Humano para América Central de 2009-2010 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “la tasa de homicidios de Centroamérica es de 33 por cada 100.000 habitantes, mientras que el promedio mundial es de 8 por cada 100.000 habitantes. Este valor para Centroamérica supera además el promedio de América Latina y el Caribe (26.3)”.¹ A su vez, según datos del

Tasas de homicidio según la ONUDD el año más reciente			
	Subregión	Tasa	Región
epidémica	Centroamérica	41.0	América
	África del Sur	30.5	África
	África Oriental	21.9	África
	África Central	20.8	África
	Sudamérica	20.0	América
	Caribe	16.9	América
	África Occidental	15.4	África
	Melanesia	11.1	Oceanía
	Norteamérica	10.2	América
elevada	Europa Oriental	6.4	Europa
	Asia Central	6.1	Asia
	Sudeste Asiático	6.0	Asia
	África del Norte	5.9	África
normal	Sur de Asia	3.8	Asia
	Asia Occidental	2.6	Asia
	Micronesia	2.5	Oceanía
	Europa del Norte	1.5	Europa
	Sur de Europa	1.4	Europa
	Asia Oriental	1.3	Asia
	Europa Occidental	1.0	Europa
	Australasia	1.0	Oceanía
Polinesia	0.1	Oceanía	

Fuente: Informe de Desarrollo Humano publicado por el PNUD, 2013.

¹ Banco Interamericano de Desarrollo. En sitio oficial: <http://www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/indicadores,2942.html>

Barómetro de las Américas 2010, un 19% de los encuestados opina que la delincuencia y el crimen constituyen el problema más preocupante en la región seguido por el desempleo (16,5%) y la economía (15,4%). En el siguiente cuadro, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) en 2013, podemos ver las tasas de homicidios en la región comparativamente, como así también los niveles que la ONUDD considera como valores “normales”, “elevados” y “epidémicos”. Centroamérica se encuentra en ésta última categoría.

Sin embargo, a pesar de que los índices de violencia en la región han sido mayoritariamente altos en comparación con el resto del mundo a lo largo del tiempo, la violencia no siempre se ha presentado de la misma forma ya que se trata de un fenómeno dinámico. Podría decirse que hay un quiebre en la naturaleza de la forma de la violencia expresada en Centroamérica en la década del 90: de la identificación de la inseguridad con la violencia del Estado (violencia de tipo política) al sentimiento de inseguridad en relación al crimen y el delito (Kessler, 2006).² Es decir, “ahora las formas más visibles de violencia no provienen de conflictos ideológicos en relación a la naturaleza del sistema político, sino que del crimen y la delincuencia”.³

La violencia juvenil urbana forma parte de un nuevo tipo de escenario que se abre en América Latina y el Caribe. Diversos estudios (Cruz y Santacruz, 2005; Cruz, 2009; Cruz, Argueta y Seligson, 2007) han demostrado que la presencia de pandillas urbanas de jóvenes ha sido la responsable de un incremento en la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía en ambos países. Datos sobre El Salvador revelan que los hombres son más propensos a ser

2 Gabriel Kessler (2006). “Inseguridad subjetiva, sociedad y política: aportes para un debate latinoamericano”. En Javier Moro (Ed.), *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, MagnaTerra, Guatemala.

3 Caldeira, T. P. R. (1996). "Crime and Individual Rights: Reframing the Question of Violence in Latin America." In E. Jelin and E. Hershberg, (eds.), *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America* Boulder, Colo.: Westview Press.

víctimas de la violencia en relación a las mujeres, y especialmente los hombres jóvenes (Cruz, 1999). Para 2003, el 94% de las víctimas de homicidios por armas de fuego eran de sexo masculino, y el 25% tenían entre 20 y 24 años de edad (Godnick y otros, 2003). Asimismo, en base a datos de la policía de este país, más del 30% de los asesinatos cometidos son atribuidos a jóvenes, lo que significa más de 700 homicidios por año (Portillo, 2005).

En Nicaragua, según el Ministerio de Gobernación junto con las Naciones Unidas, es notoria la participación de jóvenes de entre 18 y 25 años en actividades criminales. Su participación porcentual por sobre el número total de detenidos ha aumentado a través del tiempo, pasando de 34% en 1997 a casi el 40% en 2001 y a 44% en 2005. Para principios de 2005, “el 77,5% de los robos con violencia los cometían jóvenes de entre 15 y 22 años, quienes también quedaban detenidos por el 54% de los robos con fuerza y el 67,5% de los robos con intimidación”.⁴ Entre 2002 y el 2005 su participación en el tráfico interno de drogas aumentó del 40 al 51 % (José Luis Rocha 2006).

El propósito de este trabajo es contribuir a un mayor entendimiento acerca de la elección en relación al tipo de tratamiento de la violencia juvenil urbana como nueva forma de expresión del fenómeno de la violencia por parte de los gobiernos de El Salvador y Nicaragua. Para esto, será necesario comprender mejor las causas y las implicaciones del fenómeno para la atención y diseño de políticas orientadas a los jóvenes en situación de riesgo, tipificados y simplificados en dos ejemplos contrastantes, como lo son el de Nicaragua y El Salvador. En palabras de Caroline O. Moser y Mcilwaine (2006) "Una mejor comprensión de los jóvenes puede exponer la

4 José Luis Rocha (2006). “Violencia y políticas públicas hacia los jóvenes: pandillas en Nicaragua”. En Javier Moro (Ed.), *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, MagnaTerra, Guatemala, página 178.

debilidad de las políticas de juventud existentes".⁵

La elección de los dos casos de estudio está dada por el diferenciado análisis y tratamiento que ambos países le dan al tema de la violencia juvenil urbana en materia de política pública. En Nicaragua, la violencia juvenil y las estrategias de mano dura no dominan los discursos y las políticas públicas. En cambio, en El Salvador se sigue una línea de políticas públicas de tipo represivas. En el presente trabajo explicaremos que, a pesar de partir de escenarios relativamente similares, en Nicaragua y El Salvador se han desarrollado dos tipos distintos de legislación en relación al fenómeno de la violencia juvenil urbana: En El Salvador el “Plan Mano Dura” se ha plasmado en la “Ley Antimaras” (anunciado en julio de 2003), seguido de la “Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales” con vigencia hasta mayo de 2004. En el caso de Nicaragua, la Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud, sancionada el 4 de Julio del 2001, la cual principalmente institucionaliza la política de juventud así como también el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Juventud también plasmado ese mismo año. Ambas contemplaban la creación de una entidad estatal nueva: la Secretaría de la Juventud (2002). Prestamos especial atención en el caso nicaragüense a la “Ley de Desarrollo Integral de la Juventud” sancionada también en marzo de 2002.

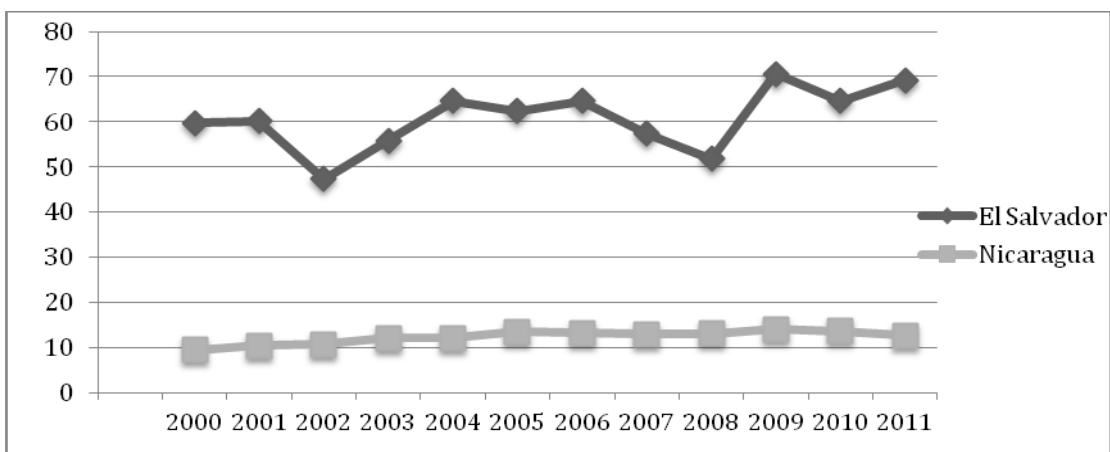
En primer lugar, es notorio el hecho de que ambos países reflejan, además de dos tipos de legislación en relación al tema, dos caracteres diversos que han adquirido las pandillas en ambos países Evidenciamos tres principales dimensiones en las que las pandillas juveniles adquieren diversos valores en Nicaragua y El Salvador: el territorio donde operan, la identificación con la colonia local y la organización. En relación a la primera dimensión, en Nicaragua, las pandillas

⁵Caroline O. Moser and Cathy Mcilwaine (2006). “Latin American Urban Violence as a Development Concern: Towards a Framework for Violence Reduction”. *World Development*, 34: 1, 89–112.

juveniles urbanas mantienen un carácter local, es decir, operan dentro del territorio nacional. Caso contrario es el de El Salvador, donde las pandillas adquieren un carácter transnacional ya que el territorio donde operan se extiende más allá de las fronteras nacionales hacia países como EEUU, Guatemala y Honduras, principalmente. De acuerdo a la segunda dimensión, en el caso de Nicaragua, los miembros de las pandillas se identifican fuertemente con la colonia en donde viven. En El Salvador, esta identificación es débil. Por último, las pandillas en ambos países se organizan de forma diversa: por un lado, en Nicaragua se encuentran grupos atomizados, sin un líder oficial y más bien anárquicas. Por el otro, en El Salvador las pandillas se organizan en dos grandes grupos transnacionales llamadas Mara 13 o Mara Salvatrucha y Mara 18.

En Nicaragua las agrupaciones juveniles no presentan el grado de consolidación cotidiana como para ser catalogadas de “maras”. Sin embargo, al igual que en el caso de El Salvador, existe una utilización del espacio público como lugar de encuentro donde transcurren sus principales actividades. Es decir que ambos comparten la relevancia de la construcción de identidad.

Según datos oficiales, las tasas de homicidio por cada 100.000 habitantes entre el 2000 y el 2011 en Nicaragua y El Salvador difieren notablemente. El siguiente grafico refleja la diferencia entre ambas tasas, así como también una fluctuación importante en el caso de El Salvador, contrariamente a lo que pasa en Nicaragua.



6

Lo que proponemos en el presente trabajo es que, el alto grado de visibilidad de este tipo particular de violencia y dos factores de tipo histórico-cultural como lo son el origen de la policía nacional en ambos países y la naturaleza del vínculo entre las pandillas y la comunidad, explicarían la diversidad en la elección en materia de política pública: es decir, estrategias de tipo represivas, por un lado, y preventivas, por el otro.

En relación al primer factor, el grado de visibilidad de la violencia adquiere dos valores posibles: alto y medio-bajo. Es la alta visibilidad en relación a los datos reportados por este tipo particular de violencia en el caso de El Salvador, lo que explica, en parte, la elección gubernamental de un tratamiento de tipo represivo. Esto se debe a la necesidad de una respuesta estatal en relación al problema que involucre una solución con efectos inmediatos. Por el contrario, el menor grado de visibilidad del fenómeno y los índices bajos de violencia reportados en Nicaragua, permiten al estado nicaragüense optar por un tratamiento con efectos más de largo plazo.

⁶ Fuente: Gráfico de elaboración propia, en base a datos oficiales. Sitio oficial de la Policía Nacional de Nicaragua: <http://www.policia.gob.ni>; y sitio oficial de la Policía Nacional Civil de El Salvador: <http://www.pnc.gob.sv/core/>

El segundo factor de tipo histórico-cultural, el origen de la Policía Nacional, explica también la diversidad en el tratamiento gubernamental. En este trabajo identificaremos dos tipos de orígenes: revolucionario y militar. En Nicaragua, las principales instituciones estatales que se encuentran enfocadas a la atención del fenómeno de la violencia juvenil urbana son la Policía Nacional y la Secretaría de la Juventud. La Policía Nacional nicaragüense actual se gesta en 1979 tras el derrocamiento de la dictadura somocista y la desarticulación de su brazo armado, la Guardia Nacional. Como bien indica Kruijt (2010), su origen popular la ha dotado desde sus comienzos de un alto índice de confiabilidad y arraigo en los barrios populares, lo que se constituyó como un elemento determinante en relación a su aproximación a las pandillas juveniles. No sucede lo mismo en el caso del Salvador, donde, luego de lo que se considera un empate miliar de la guerra civil, se decidió en los acuerdos de paz, la gestación de la nueva Policía Nacional Civil, la cual no estuvo ligada a los sectores revolucionarios, como sí sucedió en el caso de Nicaragua. Asimismo, suele hacerse referencia a una continuidad de mecanismos represivos y mandos militares en El Salvador.

El arraigo de la Policía en barrios populares a partir de su forma de origen, como vemos en el caso de Nicaragua se traduce en una base sólida de confianza entre la población y la policía, y en un enfoque hacia la violencia juvenil en general y, específicamente hacia las pandillas, más bien sociológico en el que el acercamiento con la comunidad se vuelve crucial: se trata de un conflicto socio-económico y no meramente de seguridad.

En relación al último factor también de tipo histórico-cultural, argumentaremos que la contrastante naturaleza de los vínculos entre las pandillas y la comunidad local en los casos de Nicaragua y El Salvador, tiene implicaciones políticas importantes: siendo el vínculo fuerte, las pandillas pueden ser integradas a proyectos de desarrollo social con mayor facilidad, caso

contrario se plantea cuando el vínculo es débil. En el caso analizado, las pandillas nicaragüenses presentan un vínculo más fuerte con la población local en comparación con su vecino El Salvador, lo que se traduce en una mayor integración en los proyectos de este tipo para reducir la violencia que afecta a las comunidades, y en consecuencia en estrategias integrales de tipo preventivas.

Esta tesis se organiza del siguiente modo. En el capítulo 2 realizamos una breve descripción y definición de los conceptos a utilizar para dar cuenta concreta y claramente de lo que abordamos en este trabajo. Luego Dado que el objetivo del presente trabajo es explicar por qué a pesar de partir de escenarios relativamente similares, en Nicaragua y El Salvador se han desarrollado dos tipos distintos de legislación en relación al fenómeno de la violencia juvenil urbana, el capítulo 2 empieza por analizar los escenarios comunes en los que el fenómeno de la violencia juvenil se gesta en ambos países. Los mismos serán organizadas de la siguiente manera: (a) legado de violencia política y conflicto en la región; b) factores estructurales: pobreza, desigualdad, exclusión y apropiación diferenciada del espacio público; c) migración y política migratoria de Estados Unidos.

En el capítulo 3, delineamos dos tipos de estrategias diversas respecto de las pandillas juveniles: el “modelo preventivo” y por el modelo que denominamos de “mano dura”. La primera estrategia ha puesto en primer plano los factores causales del fenómeno, mientras que las últimas se concentraron en intentar reducir la sensación de inseguridad a través de una rápida reducción de los índices de homicidios dolosos a través del encarcelamiento de jóvenes de barriadas marginales, despliegues policiales masivos y endurecimiento de las penas. Asimismo repasamos brevemente las principales políticas adoptadas por las últimas administraciones en

ambos países para hacer frente al problema de la violencia juvenil. En el caso de El Salvador, analizamos particularmente el plan “Mano Dura” plasmado en la “Ley Antimaras” (anunciado en julio de 2003), seguido de la “Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales” con vigencia hasta mayo de 2004. En el caso de Nicaragua, observamos el caso de las políticas de tipo preventivas e integrales delineadas durante el mismo período: en particular la “Ley de Desarrollo Integral de la Juventud” sancionada en marzo de 2002.

El capítulo 4 analiza por qué, a pesar de partir de escenarios relativamente similares, Nicaragua y El Salvador han desarrollado dos tipos distintos de legislación en relación al fenómeno de la violencia juvenil urbana. El grado de visibilidad del tipo particular de violencia, el origen excepcional de la Policía Nacional y la naturaleza de los vínculos entre las pandillas y la comunidad local, explican la diversidad en la elección en materia de política pública: es decir, estrategias de tipo represivas, por un lado, y preventivas, por el otro.

Capítulo 2: Un escenario en común.

2.1: Violencia, contextualización.

En primer lugar, es importante definir los conceptos que utilizaremos en este trabajo. La Organización Mundial de la Salud define la “Violencia” como:

“El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar

lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.”El uso de la palabra “poder” da lugar a actos que son el resultado de una relación de poder, por lo que quedan incluidas las amenazas y la intimidación. Es necesario reconocer los niveles de miedo e inseguridad que se asocian al fenómeno de la violencia. Como bien ha sido remarcado en la introducción, los niveles de miedo e inseguridad pueden ser exacerbados, en el caso de la violencia juvenil, por su alto grado de visibilidad y los datos reportados por este tipo particular de violencia, lo que también incidirá directamente en el margen de tolerancia de la sociedad y el tipo de intervención a realizar por el Estado.

Para contextualizar y entender la nueva y compleja naturaleza de la forma de violencia expresada en Nicaragua y El Salvador a partir de la década de 90, de la que la violencia juvenil se constituye como principal referente en ambos países, es necesario clasificar las múltiples formas de la violencia.

En este trabajo seguimos la clasificación del concepto de violencia elaborado por Moser y McIlwaine (2004), plasmado en la Tabla 1. Las autoras formulan una tipología que distingue diversas categorías de violencia. Éstas son formuladas de acuerdo al acto físico que se utilice para obtener o mantener el poder en base a la principal motivación identificada. Tabla 1 ⁷:

Categoría

Definición

Manifestación

⁷ Caroline Moser y McIlwaine (2004). “Encounters with violence in Latin America: Urban poor perceptions from Colombia and Guatemala”. London: Routledge, pág.94.

Política	Violencia estatal y no estatal en situaciones de conflicto político	Conflicto de guerrillas, conflicto paramilitar, asesinatos políticos, conflicto armado entre partidos políticos
Institucional	La violencia del Estado y otras “instituciones informales” (incluido el sector privado)	La violencia perpetrada por las “instituciones políticas” estatales como el ejército y la policía, así como los ministerios sectoriales; limpieza social por grupos de vigilantes civiles; linchamiento de presuntos delincuentes por los miembros de la comunidad
Económica	Actos violentos motivados por el deseo, consciente o inconsciente, para obtener beneficios económicos o para obtener o mantener el poder económico	La delincuencia callejera, robo de auto, robo / hurto, tráfico de drogas, secuestros, asaltos, incluyendo asesinato y violación realizados durante los delitos
Social	Actos violentos motivados por el deseo, consciente o inconsciente, de beneficio social o para obtener o mantener el poder social	La violencia interpersonal doméstica, asalto sexual de mujeres y niños; argumentos que se salen de control

Como se puede observar en la Tabla 1, de acuerdo al factor que motiva el acto físico para obtener o mantener el poder, se distinguen cuatro categorías de violencia: violencia política, institucional, económica y social. Al mismo tiempo, las autoras describen las manifestaciones que cada categoría puede reflejar: Conflicto de guerrillas, conflicto paramilitar, asesinatos políticos, conflicto armado entre partidos políticos en el caso de la violencia política; violencia perpetrada por las “instituciones políticas” estatales como el ejército y la policía, así como los ministerios sectoriales; limpieza social por grupos de vigilantes civiles; linchamiento de presuntos delincuentes por los miembros de la comunidad, en el caso de la violencia institucional; en relación a la violencia económica, la delincuencia callejera, robo de auto, robo / hurto, tráfico de drogas, secuestros, asaltos, incluyendo asesinato y violación

realizados durante los delitos, y por último, La violencia interpersonal doméstica, asalto sexual de mujeres y niños; argumentos que se salen de control en el caso de la categoría social.

Asimismo, con el objetivo de evidenciar distintas manifestaciones de violencia de acuerdo al contexto específico de Centro América es que Moser and Winton (2002) agregan los tipos: Económico/institucional, lo que describen como el crimen organizado, la protección de los intereses empresariales; y la categoría Económico/social, siendo su manifestación más visible en la región, las **pandillas juveniles**. La tabla es de gran utilidad ya que a partir de la categorización de las diversas manifestaciones de la violencia elaboradas en relación a su motivación, es posible realizar un diagnóstico apropiado del fenómeno así como también identificar posibles tratamientos adecuados.

Win Savenije (2007) define a las pandillas como agrupaciones juveniles en las que sus miembros comparten una misma identidad social y que con cierta frecuencia se ven implicados con en actividades ilegales. Su identidad compartida suele expresarse a través de “símbolos y/o gestos (tatuajes, grafitis, señas manuales, etc.), además de reclamar control sobre ciertos asuntos, a menudo, territorios o mercados económicos.”⁸

Ahora bien, ¿qué entendemos por “juventud”? Siguiendo la línea narrativa de Moro (2006), en primer lugar, se trata de una categoría socio-etaria de construcción moderna, es decir que se corresponde con un momento histórico en el que el paso de la niñez a la adultez se vuelve más extenso. Los jóvenes se vuelven, así, un grupo de la sociedad con funciones sociales, individuos “con mayor autonomía moral

⁸Wim Savenije (junio de 2007). “Definición y categorización de pandillas”. Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos, Washington DC, página 5.

que los niños pero sin la autonomía material de los adultos”⁹

2.2: Pandillas juveniles en Nicaragua y en El Salvador:

Resulta necesario comprender el carácter diverso que han adquirido las pandillas en ambos países. Como mencionamos anteriormente, evidenciamos tres principales dimensiones en las que las pandillas juveniles adquieren diversos valores en Nicaragua y El Salvador: el territorio donde operan, la identificación con la colonia local y la organización. En relación a la primera dimensión, en Nicaragua, las pandillas juveniles urbanas mantienen un carácter local, es decir, operan dentro del territorio nacional. Caso contrario es el de El Salvador, donde las pandillas adquieren un carácter transnacional ya que el territorio donde operan se extiende más allá de las fronteras nacionales hacia países como EEUU, Guatemala y Honduras, principalmente. De acuerdo a la segunda dimensión, en el caso de Nicaragua, los miembros de las pandillas se identifican fuertemente con la colonia en donde viven. En El Salvador, esta identificación es débil. Por último, las pandillas en ambos países se organizan de forma diversa: por un lado, las pandillas nicaragüenses son más bien grupos atomizados, sin un líder oficial, anárquicas. Por el otro, las pandillas salvadoreñas han sido protagonistas de un desarrollo y organización institucional mayor del que sí han sido protagonistas las pandillas en Nicaragua (Bellanger, 2006). Asimismo en El Salvador las pandillas se organizan en dos grandes grupos transnacionales llamadas Mara 13 o Mara Salvatrucha y Mara 18.

El cuadro siguiente, elaborado a partir de datos publicados por la Oficina contra la Droga y el Delito

⁹ Martín Hopenhayn (2006). “La juventud Latinoamericana en sus tensiones y sus violencias”. En Javier Moro (Editor), *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, MagnaTerra, Guatemala, Capítulo 1, pág. 29.

de Naciones Unidas (2007), presenta información sobre el carácter atomizado de las pandillas en Nicaragua versus El Salvador, donde las mismas se encuentran agrupadas en dos grandes grupos de carácter transnacional: las ya nombradas Mara 13 y 18. En El Salvador, ambas han logrado, a diferencia de las pandillas nicaragüenses, absorber y neutralizar a muchas de las pandillas tradicionales existentes en el país. Según Rocha, los rasgos de las pandillas nicaragüenses coinciden con el hecho “de que en Nicaragua las pandillas no están organizadas en esas dos grandes transnacionales de pandillas llamadas Mara 13 o Mara Salvatrucha y Mara 18, tan ponderosas en Guatemala, Honduras y El Salvador, países centroamericanos donde las pandillas reciben el nombre de Maras”.¹⁰

País	Número de pandillas	Membrecía Total	Promedio de miembros por pandilla
Nicaragua	268	4500	17
El Salvador	4	10500	2625

11

En Nicaragua las agrupaciones juveniles no presentan el grado de consolidación cotidiana como para ser catalogadas de “maras”. Sin embargo, al igual que en el caso de El Salvador, existe una utilización del espacio público como lugar de encuentro donde transcurren sus principales actividades. Es decir que ambos comparten la relevancia de la construcción de identidad.

10 José Luis Rocha (2006). “Violencia y políticas públicas hacia los jóvenes: pandillas en Nicaragua”. En “Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas”, Javier Moro (Editor), MagnaTerra, Guatemala, Capítulo 5, página 180.

11 Cuadro de elaboración propia basado en estudio realizado por la Organización de las Naciones Unidas (2007). “Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada”, Oficina contra la Droga y el Delito, Eslovaquia.

2.3: Factores y naturaleza de las pandillas juveniles en El Salvador y Nicaragua.

La literatura existente hasta el momento en relación al análisis de la naturaleza del fenómeno de las pandillas juveniles, ha coincidido en destacar la existencia de ciertas causas generales tanto en El Salvador como en Nicaragua. A continuación, discutimos tres factores que explican los escenarios comunes en los que el fenómeno de la violencia juvenil se gesta en ambos países. Los mismos serán organizadas de la siguiente manera: a) legado de violencia política y conflicto en la región, b) factores estructurales: pobreza, desigualdad, exclusión y apropiación diferenciada del espacio público; c) migración y política migratoria de Estados Unidos.

a) Legado de violencia política y conflicto en la región:

Tanto Nicaragua como El Salvador fueron víctimas de largas dictaduras militares a partir de los años 30. Anastasio Somoza en Nicaragua y Maximiliano Hernández Martínez en El Salvador inauguraron una serie de gobiernos dictatoriales que dieron lugar a guerras civiles. En el período post conflicto, luego de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 en El Salvador y a partir de 1990 en Nicaragua, las guerras civiles dejaron un fuerte legado de una cultura violenta: es decir, el uso de la fuerza como medio de resolución de conflictos.

Entre otras consecuencias de la violencia política hasta la década del '90 en ambos países, la literatura destaca el desempleo que se generó a partir de la desmovilización militar de soldados y combatientes, que pasaron a ser desempleados. Según datos obtenidos por Cruz (2005), entre 1990 y 1997, 91.726

soldados y contras fueron desmovilizados en Nicaragua, mientras que 29.3921 soldados, guerrilleros y paramilitares fueron desmovilizados en El Salvador.

Asimismo, la ruptura de la estructura familiar producida por el conflicto armado, así como la disponibilidad de armas, potenciaron la gestación del fenómeno de la violencia de tipo económico/social en ambos países. Las familias disfuncionales y lo que muchos autores denominan “la cultura de la violencia” (Huerzo, 2000; Cruz y Carranza, 2006) “sientan las bases para la expulsión habitual del joven del grupo familiar a la calle, a la vez que lo preparan para establecer relaciones con los demás basadas en el conflicto y en el uso de la violencia”¹². La cultura de la violencia se expresa en la habituación a la muerte, la trivialización de la vida humana y en la debilidad estatal.

b) Factores estructurales: Pobreza, desigualdad y exclusión; y apropiación diferenciada del espacio público:

En primer lugar, es necesario destacar el hecho de que la bibliografía y estudios en relación al tema, hasta el momento son escasos, lo cual contrasta con la alta atención que recibe el tema de la violencia en la sociedad. Además, “Encontramos problemas obvios con los datos en relación a los crímenes en América Latina; información presentada por las autoridades de dichos países es considerada incompleta e imprecisa. Debido a estos problemas serios, encuestas de alta calidad se han vuelto la única forma de medir la victimización por crimen en América Latina” (Bergman 2006, en Regina Bateson, 2009). Es por eso que este trabajo busca entender mejor sus causas y las implicaciones para la atención y diseño de políticas orientadas a los jóvenes en situación de riesgo, tipificados y simplificados en dos ejemplos

¹² J.M.Cruz y M. Carranza (2006). “Pandillas y políticas públicas: El Caso de El Salvador”. En Javier Moro (Ed.), *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, MagnaTerra, Guatemala, Capítulo 4, páginas 140-141.

contrastantes, como lo son el de Nicaragua y El Salvador.

Partiendo del concepto de violencia estructural elaborado por el matemático y sociólogo noruego Galtung en relación a su concepto de “triángulo de la violencia”, revisamos el conjunto de estructuras que afirman o permiten el desarrollo del fenómeno de la violencia juvenil. La literatura concuerda en afirmar la existencia de ciertas causas generales de tipo socio-económicas, las cuales se repiten en Nicaragua y El Salvador. La inadecuada urbanización junto con el rápido crecimiento demográfico crean condiciones de hacinamiento, desempleo juvenil e informalidad económica, así como también dificultan el acceso al sistema educativo, causan exclusión social, desigualdad, y pobreza. Estas condiciones, se afirma, predisponen la violencia juvenil en contextos urbanos.

A mediados del siglo XX, la pobreza, informalidad económica y exclusión social en América Latina pasaron de tener un rostro principalmente rural a tener un rostro urbano. Como bien resalta Kruijt, se trata de “problemas estructurales que afectan a la América Latina democrática”.¹³

¹³ Dirk Kruijt (Oct. - Dec., 2004). “Exclusión social y violencia urbana en América Latina”. Foro Internacional, Vol. 44, No. 4 (178), pp. 746-764, El Colegio De México, página 746.

Tabla 2:

		2003	2005	2006	2007	2009	2010
GDP (current US\$)	<i>Salva</i>	\$	\$	\$	\$	\$	\$
	<i>dor</i>	15.046.70 0.000	17.093.80 0.000	18.550.70 0.000	20.104.90 0.000	20.661.00 0.000	21.427.90 0.000
	Nicar	\$	\$	\$	\$	\$	\$
	agua	5.322.437. 648	6.322.582. 497	6.786.294. 613	7.446.636. 655	8.061.961. 615	8.426.613. 595
GDP growth (annual %)	<i>Salva</i>	2	4	4	4	-3	1
	<i>dor</i>						
	Nicar	3	4	4	5	-1	3
	agua						
Life expectancy at birth, total (years)	<i>Salva</i>	70	71	71	71	72	72
	<i>dor</i>						
	Nicar	71	72	72	73	73	74
	agua						

Tabla 3:

		2003	2005	2006	2007	2009	2010
Unemployment, total (% of total labor force)	<i>Salvador</i>	6,90	7,20	6,60	6,30	7,30	-
	Nicaragua	8	5,60	5,30	5	8.20	7.80
Population, total	<i>Salvador</i>	6008523	6050513	6074487	6100868	6160423	6192993
	Nicaragua	5288271	5424336	5493527	5563654	5710230	5788163
Urban population (% of total)	<i>Salvador</i>	60,5536	61,648	62,1744	62,7008	63,7536	64,28
	Nicaragua	55,45	55,93	56,20	56,46	56,99	57,25
Urban population growth (annual %)	<i>Salvador</i>	1,25	1,25	1,25	1,28	1,33	1,35
	Nicaragua	1,74	1,70	1,74	1,74	1,78	1,82

Tabla 4: Porcentaje de jóvenes de entre 16 y 18 años inscritos en escuelas secundarias en áreas urbanas:

	1998	2001	2005	2010
El Salvador	44.96%	52.07%	51.34%	59.57%
Nicaragua	45.92%	46.08%	49.2%	50.61%

Tabla 5: Desempleo- Personas entre 15 y 24 años en áreas urbanas:

	1998	2001	2005	2010
El Salvador	13.22%	10.07%	9.51%	12.52%
Nicaragua	5.56%	7.3%	6.44%	16.43%

Tabla 6: Porcentaje de empleo informal en áreas urbanas entre jóvenes de 15-24 años:

	1998	2001	2005	2010
El Salvador	63.11%	66.23%	69.1%	69.53%
Nicaragua	86.38%	80.51%	79.17%	81.64%

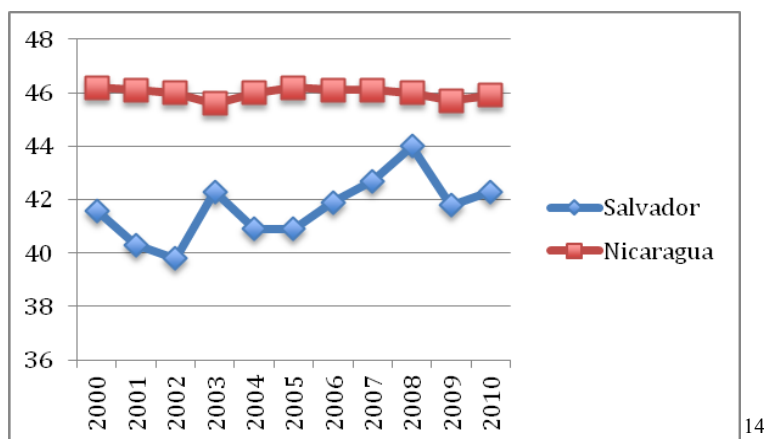
Tabla 7: Índice de Gini per capita según ingreso por hogar en áreas urbanas:

	1998	2001	2005	2010
El Salvador	0.5	0.5	0.5	0.4
Nicaragua	0.5694	0.6248	0.5478	0.4542

Tabla 8: Porcentaje de jóvenes menores de 18 años en el quintil de ingreso más bajo en zonas urbanas:

	1998	2001	2005	2010
El Salvador	21.24%	21.85%	21.27%	22.2%
Nicaragua	21.55%	24.39%	23.79%	22.69%

Tabla 9: Porcentaje de empleo entre jóvenes de 15-24 años:



14

Las Tablas 2 y 3 nos brindan datos básicos generales acerca de Nicaragua y El Salvador. Los índices totales de desempleo son similares y han evolucionado, también, de forma similar. Ambos países cuentan con una gran proporción de población urbana, aunque, por un lado, en El Salvador ésta es más un poco más elevada, y, por el otro, los índices de crecimiento de la población urbana son más altos en Nicaragua.

14 Las Tablas 2-9 fueron elaboradas a partir de datos publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo. En: <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>

Ambos países cuentan con altos índices de pobreza urbana, aunque en Nicaragua es levemente mayor. Como se muestra en la Tabla 8, el porcentaje de jóvenes menores de 18 años en el quintil de ingreso más bajo en zonas urbanas, ronda entre un 21.24% y un 22.2% en El Salvador y entre 21.55% y 24.39% en Nicaragua. Asimismo, según datos de CEPAL, entre 1999 y 2005 la pobreza urbana ha aumentado de 38,7% a 41,3% en El Salvador y en Nicaragua ha pasado de 64 a 54,4 %. La Tabla 7 demuestra que los niveles de desigualdad también son muy parecidos en ambos países: El coeficiente de Gini en áreas urbanas varió entre 1998 y 2010 de 0.5 a 0.4 en El Salvador y de 0.5694 a 0.4542 en Nicaragua.

Los índices de informalidad laboral, sobre todo entre los jóvenes, como puede verse en la Tabla 6, son también elevados en Nicaragua y El Salvador, aunque en éste último lo son en menor medida. Sin embargo, en la Tabla 5, podemos observar que el nivel de desempleo de los jóvenes salvadoreños entre 15 y 24 años en áreas urbanas es mayor que el de los nicaragüenses. Como señala Hopenhayn (2006), la informalidad laboral se traduce en “bajos ingresos, precariedad en el trabajo, falta de protección social y reproducción intergeneracional de la pobreza”¹⁵. La sociedad informal se desarrolla al margen del ingreso regular, del empleo estable, de la legislación laboral, de los sindicatos y del acceso a las instituciones sociales que proveen servicios básicos (Dirk Kruijt, 2006).

La desigual distribución del ingreso, junto con la informalidad laboral “pueden llevar a la pérdida de eficacia de mecanismos institucionales de reproducción del orden simbólico”¹⁶. La informalidad produce que la diferencia entre las actividades legales y aquellas ilegales se vuelva

¹⁵Martín Hopenhayn (2006), “La juventud Latinoamericana en sus tensiones y sus violencias”, en “Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas”, Javier Moro (Editor), MagnaTerra, Guatemala, Capítulo 1, pág 47.

¹⁶ Op cit.

difusa cuando se trate de generar ingresos y sobrevivir a la pobreza extrema. Es decir, la ilegalidad queda sumergida en una moralidad que se vuelve ambigua cuando lo que está en juego es la supervivencia (Hopenhayn, 2006).

El desempleo entre los jóvenes triplica o duplica el desempleo adulto independientemente de los años de escolaridad (Tablas 4, 5 y 9). Esto se debe, en parte, a que sólo una fracción reducida de jóvenes logra alcanzar el umbral de escolaridad necesario para acceder a trabajos que les permitan movilidad e integración social. Para muchos autores, entre ellos Martín Hopenhayn, esta situación erosiona la imagen meritocrática del orden simbólico, así como también crea una “paradoja” entre los mismos: éstos “cuentan hoy con más destrezas para la autonomía y menos opciones de materializarlas”¹⁷. En otras palabras, hoy, los jóvenes esperan un grado de autonomía propio de la sociedad moderna y post-moderna mayor que aquel que esperaban generaciones anteriores, criadas bajo patrones tradicionales. Sin embargo, la “paradoja” de la que hace referencia el autor se basa justamente en que la posibilidad de alcanzar este grado de autonomía se vuelve dificultosa debido a las restricciones mencionadas.

En este contexto de falta de oportunidades (desempleo, pobreza, exclusión), el espacio público se vuelve el lugar de encuentro y sociabilidad por excelencia. El fortalecimiento de las pandillas como comunidades se relaciona con la creación de espacios sociales, dirigidos a la búsqueda del bienestar compartido, a partir del malestar, el cual también es compartido. La pobreza que restringe el acceso al mercado y se traduce en hacinamiento e infraestructura inapropiada en materia de viviendas, así como la exclusión institucional acompañada de una débil estructura familiar, frecuentemente conflictiva como ya hemos descripto en un escenario

17 Ibid., página 36.

posconflicto, expulsando a los jóvenes de sus hogares a la calle, nos permiten entender la apropiación de los espacios públicos por parte de los jóvenes. (Gonzalo A. Saraví, 2006).

c) Migración y política migratoria de Estados Unidos:

La migración de ciudadanos salvadoreños y nicaragüenses forma parte del escenario común en ambos países, el flujo migratorio fue muy importante para ambos países. Sin embargo, la política migratoria de EEUU, un factor divergente. La deportación de jóvenes desde los Estados Unidos fue crucial en la no expansión en el caso de Nicaragua, de las pandillas juveniles de tipo transnacionales.

Durante los conflictos armados, muchos salvadoreños y nicaragüenses migraron principalmente a Estados Unidos. Al finalizar los conflictos, muchos volvieron a sus países de origen por voluntad propia, pero muchos otros lo hicieron ya que fueron deportados por el gobierno de Estados Unidos. El Salvador tiene los niveles de migración a Estados Unidos así como también los de deportación más altos de América Central. Sin embargo, aquí encontramos una diferencia en los casos de El Salvador y Nicaragua: el número de nicaragüenses deportados por Estados Unidos es mucho menor, ya que en Noviembre de 1997 el presidente Clinton firmó una amnistía para inmigrantes ilegales provenientes de Nicaragua. Se trató de la Ley Nacara, cuya vigencia fue hasta el 31 de marzo del año 2000. La misma otorgaba beneficios migratorios para ciudadanos centroamericanos, especialmente aquellos provenientes de Nicaragua, haciendo posible que una persona obtuviese el permiso de residencia en Estados Unidos demostrando que su posible deportación significaría un sufrimiento extremo para su persona o familia. Asimismo, el 53% de los migrantes nicaragüenses se dirigieron a Costa Rica, mientras que sólo el 34% lo

hizo a Estados Unidos. La Tabla 10 a continuación, elaborado por Rocha en base a la fuente “Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service” (2002), nos permite observar las diferencias entre Nicaragua y El Salvador en términos de cantidad de deportados y nacionalizados:

Tabla 10:

País	Deportados de 1992 a 1996	Naturalizados de 1992 a 1996	Deportados de 1998 a 2002	Naturalizados de 1998 a 2002
Nicaragua	1585	19586	5026	22794
El Salvador	9767	57695	56076	83710

18

Como lo indica la Tabla 10, la cantidad de deportados tanto entre los años 1992 y 1996 como entre 1998 y 2002 son mucho más elevados en el caso de El Salvador que en el de Nicaragua. Si bien las cifras en relación a la naturalización de 1992 a 1996 son también mayores en El Salvador, en Nicaragua son, aún así, muy elevadas si es que se tiene en cuenta la significativa menor cantidad de migrantes nicaragüenses en Estados Unidos en relación a aquellos salvadoreños.

Es importante señalar el fenómeno de la migración como factor de desarraigo social de la población: los hijos de inmigrantes que fueron deportados a su país de origen dieron de lleno con

¹⁸ José Luis Rocha, “Violencia y políticas públicas hacia los jóvenes: pandillas en Nicaragua”, en “Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas”, Javier Moro (Editor), MagnaTerra, Guatemala, 2006, Capítulo 5, página 182.

la frustración social debido al desencuentro entre expectativas y oportunidades. Según CEPAL esta situación se gesta en relación a la vulnerabilidad en la que se ven inmersos la mayoría de los migrantes de la región. Su vulnerabilidad se traduce en condiciones desventajosas en el plano educativo y laboral, “y a ser potenciales víctimas del crimen organizado trasnacional, lo que convierte a esta migración en una alternativa de riesgo potencial.”¹⁹

Asimismo, la migración tanto interna como internacional, no sólo tiende a debilitar los lazos comunitarios (Cruz, 2004) sino que también ha jugado un papel fundamental en la ampliación y difusión del fenómeno de las “pandillas”. Según Cruz y Carranza (2006) en Centroamérica, las pandillas surgen como producto de la “importación del modelo cultural de ser pandillas”²⁰ desde Estados Unidos: se han difundido y luego incorporado comportamientos y formas de comunicarse entre jóvenes que se encuentran en un proceso de búsqueda de una identidad. Se trata de grupos que “al menos en un inicio se vieron fuertemente influenciados por las experiencias de aquellos en la configuración del modo de ser pandilleros.”²¹

Ésto ocurrió en mayor medida en El Salvador que en Nicaragua, por lo que, en principio, explicaría, por un lado, los diversos niveles de violencia de cada país, y, por el otro, el carácter diverso que han desarrollado las pandillas en ambos países: las pandillas juveniles urbanas en Nicaragua mantienen en gran medida su carácter local, los miembros mantienen su identificación con la colonia donde viven y crecieron. Las pandillas trasnacionales no han logrado arraigarse en el país y sembrar la idea de una unión trasnacional en contraposición al caso del Salvador. En

¹⁹ Gonzalo Wielandt, “Hacia la construcción de lecciones del posconflicto en América Latina y el Caribe. Unamirada a la violencia juvenil en Centroamérica”, CEPAL, Santiago de Chile, 2005, página 33.

²⁰ J.M.Cruz y M. Carranza (2006). “Pandillas y políticas públicas: El Caso de El Salvador”. En Javier Moro (Editor), *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, MagnaTerra, Guatemala, Capítulo 4, página 139.

²¹ *Ibidem*

Nicaragua las agrupaciones juveniles no presentan el grado de consolidación cotidiana como para ser catalogadas bajo la categoría de “maras”. Sin embargo, al igual que en el caso de El Salvador, sí existe una utilización del espacio público como lugar de encuentro donde transcurren sus principales actividades. Es decir que ambos comparten la relevancia de la construcción de identidad.

En conclusión, en este capítulo hemos encontrado que el legado de violencia política y conflicto en la región; factores de tipo estructurales como la pobreza, desigualdad y exclusión, así como también la apropiación diferenciada del espacio público, junto con la migración constituyen un escenario común en los que el fenómeno de la violencia juvenil se gesta en ambos países. Sin embargo, a pesar de partir de circunstancias relativamente similares, en Nicaragua y El Salvador se han desarrollado dos estrategias muy distintos de política pública en relación al fenómeno de la violencia juvenil urbana.

Capítulo 3: Dos caminos diferentes.

Para entender las políticas adoptadas en materia de pandillas juveniles en Nicaragua y El Salvador es necesario distinguir dos grandes tipos de estrategias de política pública: el “modelo preventivo” y el modelo “represivo”. El primer modelo ha puesto en primer plano los factores causales del fenómeno. El segundo, se ha concentrado en intentar reducir la sensación de inseguridad a través de encarcelamiento de jóvenes de barriadas marginales, despliegues policiales masivos y endurecimiento de las penas, entre otras medidas. En este capítulo analizamos ambos modelos y repasamos brevemente las principales políticas adoptadas en la última década en ambos países para hacer frente al problema de las pandillas juveniles.

3.1: Modelo “preventivo” y “represivo”.

Para distinguir entre estrategias de tipo “preventivas” y “represivas”, pondremos especial énfasis en la definición del problema, lo cual se encuentra ligado a la fase del mismo que se pretenda atacar: ya sean los factores causales, definiendo al fenómeno como un problema socio-económico en el caso de las estrategias “preventivas” o las consecuencias visibles, definiendo al fenómeno de las pandillas juveniles como un problema delincencial, en el caso de las de tipo “represivas”. En este último caso, el fenómeno es definido como un problema de tipo criminal, es decir, no atienden a las causas de la criminalidad, sino que se limitan a buscar soluciones rápidas a través de la reducción de la violencia a través de un incremento en los mecanismos de control, es decir, mayor detención, tasas de condena y el castigo más severo.

Por el otro lado, en las estrategias “preventivas”, el fenómeno es definido como un problema de tipo socio-económico, es decir que el énfasis, en este caso, se posiciona sobre los factores de riesgo asociados a la gestación de pandillas juveniles.

Siguiendo la línea propuesta en la Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se entiende como prevención del delito aquellas estrategias y medidas que tengan como objetivo de “reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas”²². Sus ámbitos de aplicación son: la prevención social, la situacional y la comunitaria.

²²Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Del sitio oficial: [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/6ea5ef04e3062589c1256c7f00573018/\\$FILE/N0252845.pdf](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/6ea5ef04e3062589c1256c7f00573018/$FILE/N0252845.pdf)

3.2: Legislación en El Salvador.

Analizaremos particularmente, en el caso de El Salvador, el plan “Mano Dura”, plasmado en la “Ley Antimaras” (anunciado en julio de 2003), seguido de la “Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales” con vigencia hasta mayo de 2004, ambas legislaciones de tipo represivas.

En julio de 2003, se adoptó el Plan Mano Dura dirigido específicamente a las pandillas juveniles. El plan contempló principalmente la Ley Antimaras (Decreto No. 154), la cual entró en vigencia el 11 de octubre de ese mismo año por un periodo de 180 días y la “Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales”, aprobada por la Asamblea Legislativa salvadoreña en abril de 2004, con una vigencia de 90 días.

Decreto No. 154:

Artículo 1: “Para los efectos de esta ley se considerará como asociación ilícita denominada "mara o pandilla" aquella agrupación de personas que actúan para alterar el orden público o atentar contra el decoro y las buenas costumbres y que cumplan varios o todos los criterios siguientes: se reúnan habitualmente, que señalan segmentos de territorio como propio, que tenga señas o símbolos como medios de identificación, que se marquen el cuerpo con cicatrices o tatuajes.”

Artículo 18: “Los que por medio de señas o de tatuajes se identifiquen con maras o pandillas o

grupos delincuenciales serán sancionadas con 60 días de multa.”

Podemos ver cómo la Ley Antimaras se postula como una estrategia específica y temporal para combatir un grupo particular de personas, poniendo en el centro de la cuestión a los jóvenes salvadoreños con determinados rasgos que dentro del imaginario social se asocian al desorden público, como se puede observar en el Artículo 1: El Decreto No. 154 define el concepto de “pandilla” a partir de condiciones personales. De esta forma, la Ley implicó la vulneración a la garantía de los derechos fundamentales ya que permitió acusar a cualquier persona con cierto perfil como un peligroso marero, violando el derecho de igualdad entre las personas establecido en el artículo 3 de la Constitución de El Salvador: “Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión”, así como también el artículo 15 de la misma: “Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate, y por los tribunales que previamente haya establecido la ley.”²³

Asimismo, el Artículo 45 de la Ley Antimaras establece que: Los menores de dieciocho años de edad, al momento de la consumación de alguna de las faltas a las aquí descritas o en el Código Penal se les aplicará el proceso establecido en esta misma ley con las siguientes modificaciones:

- A) Cuando un menor sea capturado inmediatamente se avisarán a sus padres, tutores o responsables, quienes lo podrán acompañar en todo momento.
- B) El menor por ningún motivo podrá ser recluso con personas adultas.
- C) El mismo deberá ser puesto a la orden del Juez en un plazo máximo de diecisiete horas.

²³ Constitución Nacional de El Salvador. En sitio: <http://www.constitution.org/cons/elsalvad.htm>

- D) En aquellas jurisdicciones en las cuales exista Juzgados de Menores, estos serán los competentes para procesar y sentenciar; quienes estarán obligados a aplicar la presente ley.
- E) En el proceso podrá intervenir el padre, tutor o responsable del menor, con los derechos y limitantes que establece la Ley del Menor Infractor.
- F) En estos casos será obligatoria la presencia del abogado defensor, si se carece de recursos económicos el Juez les asignará uno en los términos del Art.38 de esta misma ley.
- G) La sanción de arresto deberá cumplirse en Centros de Detención de Menores.
- H) La sanción de multa obliga a los padres, tutores o responsables al pago de la misma.
- I) El cumplimiento de la sanción será supervisado por el Juez de Ejecución de Medidas al Menor.
- J) El proceso de revisión será conocido por la Cámara de Menores respectiva.
- K) En el procedimiento de habilitación de adulto será competente el Juez de Menores de la jurisdicción donde se cometió el hecho.
- L) La resolución de la habilitación de edad admitirá el recurso de revisión.

Dicho Artículo implica, en esencia, que los menores de edad podrían ser juzgados como adultos en caso de asesinato.

El 1 de abril del 2004, un día después de terminada su vigencia, la Corte Suprema declaró la Ley Antimaras inconstitucional. Ese mismo día, la Asamblea Legislativa salvadoreña aprobó la “Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales”, con una vigencia de 90 días. La mayoría de los especialistas declara que dicha ley, reproduce, en esencia, el objeto y fin de la Ley Antimaras (J.M Cruz y M. Carranza: 2006).

Cruz y Carranza (2006) señalan los siguientes problemas en relación a ambas leyes²⁴:

- 1) Se dio una repetición de penas ya contempladas en el Código Penal. Por lo que, argumentan, si lo anterior era correcto, estas leyes en realidad no debieron ser necesarias.
- 2) Fueron confusas. Algunas de las medidas propuestas contradecían tratados internacionales, así como procedimientos internos como por ejemplo el Art. 45 y la Ley del menor Infractor, la cual regula el tratamiento para menores de edad en caso de conflictos con la ley.
- 3) Fueron inconstitucionales, por lo ya explicado anteriormente.
- 4) Sobresaturación del sistema judicial.
- 5) Ley puramente punitiva, que no fue acompañada de una ley integral.

En agosto de 2004 el Plan Super Mano Dura fue anunciado por el Presidente salvadoreño Saca. La mayoría de los autores señalan que el Plan Mano Dura y el Plan Super Mano Dura fueron muy similares: ambos incluían la participación del Ejército en conjuntos con la Policía para la detención de pandilleros (14.000 policías y militares aproximadamente). Sin embargo, a diferencia del primer plan, el anunciado por el Presidente Saca fue definido como “un plan integral” ya que contaría con tres modalidades: operativos policiales denominados “Puño de hierro”, y dos programas: “Mano amiga” y “Mano extendida”.

El operativo Puño de hierro fue el que reflejó la continuidad más marcada con el Plan Mano Dura. Los programas “mano amiga” pretendía ocuparse de la prevención, mientras que “mano extendida” de la reinserción y tratamiento. J.M Cruz y M. Carranza (2006) argumentan que uno

²⁴Cruz, J.M. y Carranza, M. (2006). “Pandillas y políticas públicas: El Caso de El Salvador”. En Javier Moro (Editor), *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, MagnaTerra, Guatemala, Capítulo 4.

de los escasos logros del Plan Super Mano Dura se encontró en justamente el reconocimiento público del hecho de que la incorporación de una estrategia de prevención y rehabilitación se había vuelto necesaria para intervenir en el fenómeno de las pandillas. Sin embargo, a pesar de que en la retórica la incorporación de este tipo de estrategias parecía estar bien clara, su implementación no se correspondió con los documentos oficiales. “En primer lugar, parece bastante limitado el programa “mano extendida” oriente un presupuesto de 170,000 dólares al año para la rehabilitación de 20 jóvenes”²⁵ en sólo una granja escuela, lo que refleja una clara desproporción en relación a los 39000 pandilleros que se estiman en actividad. Concluyen que las estrategias represivas fueron la prioridad del Plan Super Mano Dura ya que en el caso de “Mano Extendida”, las dimensiones que deberían tener los proyectos para que logren tener un impacto sobre el fenómeno de las pandillas, no es claro. En el caso de “Mano Amiga”, las experiencias anteriores en materia de prevención no han sido aprovechadas eficientemente (Cruz, J.M. y Carranza, M., 2006).

Más tarde, el 21 de septiembre del año 2006, la Asamblea Legislativa aprobó la no menos controversial Ley Antiterrorista. La ley clasifica 29 acciones como supuestos “actos terroristas”, con penas de entre 5 y 65 años de prisión. Grupos de derechos humanos se le opusieron fuertemente, argumentando que bajo la tipificación de terrorismo se podían penalizar protestas sociales así como argumentaron también que la ley es ambigua y poco clara en ciertas cuestiones básicas.

Tanto el Plan Mano Dura como el Plan Super Mano Dura en El Salvador respondieron a una prevención puramente operacional que no atendió el problema estructural ni tuvo en cuenta los derechos fundamentales de los jóvenes.

²⁵Op. Cit., página 158.

3.3: Legislación en Nicaragua.

En Nicaragua, predominan políticas de prevención desde la comunidad. Este tipo de políticas incluyen planes para estimular la generación de oportunidades de desarrollo para la juventud. Observaremos el tratamiento estatal en este país analizando durante el mismo período prestando particular atención a la “Ley 392 de Desarrollo Integral de la Juventud” sancionada en marzo de 2002.

José Luis Rocha señala que en Nicaragua, no se ha optado por el camino que sí ha seguido El Salvador, es decir, no han sido propuestas leyes como la “Antimaras”. Al contrario, el camino oficial por el que se ha optado ha sido “conformar 123 comités de Prevención Social en todo el país, becar a 445 jóvenes ex integrantes de pandillas y detener a 921 jóvenes vinculados a las pandillas y a diversas acciones delictivas. De esa cantidad, 72 muchachos fueron puestos a la orden de los juzgados”²⁶

El renovado sistema de justicia penal adolescente, sustentado por el Código de la Niñez y Adolescencia (Ley 287, Aprobada el 24 de marzo de 1998), establece dos grupos etarios diferenciados: por un lado aquellos jóvenes de entre 13 y 15 años, y por el otro, entre los 15 y los 18 años. Los jóvenes comprendidos en el primer grupo etario son, mediante esta ley, tratados con medidas que no implican privación de la libertad, mientras que los jóvenes de entre 15 y 18 años gozan de una jurisdicción penal especial. La ley 287 se propone hacer de los procesos

²⁶Rocha, José Luis (2006). “Violencia y políticas públicas hacia los jóvenes: pandillas en Nicaragua”. En Javier Moro (Editor), *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, MagnaTerra, Guatemala, Capítulo 5, página 195.

jurídicos, a los pandilleros y a los delincuentes juveniles, una oportunidad para educarlos y rehabilitarlos.

La Asamblea Nacional aprobó la Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud el 4 de Julio del 2001, la cual principalmente institucionaliza la política de juventud así como también el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Juventud ese mismo año. Ambas contemplaban la creación de una entidad estatal nueva: la Secretaría de la Juventud (2002). Esta evolución institucional contrasta fuertemente con las políticas represivas de El Salvador. Asimismo, la Ley de Desarrollo Integral de la Juventud, establece las responsabilidades en diversas áreas que competen a la política de juventud.

La Ley No. 392 tiene por objeto:

Art. 1: La Ley No. 392 tiene por objeto promover el desarrollo humano de hombres y mujeres jóvenes, garantizar el ejercicio de sus derechos y obligaciones, establecer políticas institucionales y movilizar recursos del Estado y de la sociedad civil para la juventud.

Art. 4: Son Principios de la ley:

1: Integridad: El Estado, la sociedad, la comunidad, la familia y los jóvenes crearán condiciones para que la juventud asuma su formación integral. (...)

2: Eficiencia.

3: Equidad.

4: No discriminación.

5: Autodeterminación.²⁷

La Ley, que según el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2011 de Naciones Unidas “enfoca la salud desde una perspectiva integral que exige un ejercicio de corresponsabilidad y articulación entre la familia, el Estado y la sociedad”²⁸, contempla políticas de promoción de las juventudes, política de promoción de empleo, la creación de pequeñas, medianas empresas juveniles así como también políticas sociales de educación, recreación, salud y deporte, fomentando oportunidades de trabajo para generar nuevas alternativas para el ingreso de la juventud al mercado laboral que les permita a los jóvenes mejorar sus condiciones de vida. Promociona, además, la participación de la juventud y el ejercicio de los derechos políticos.

En marzo de 2002 fue sancionada la Reglamentación de la Ley para el Desarrollo Integral de la Juventud Nicaragüense, que tiene como objetivo establecer las reglas de carácter específico para el desarrollo y aplicación efectiva de la Ley No. 392.

A partir del año 2003, la Policía Nacional creó una nueva clasificación de las pandillas, diferenciando a las ““Pandillas Juveniles” de “Grupos Juveniles de Alto Riesgo Social”, lo que demuestra el enfoque en los factores de riesgo antes de en las consecuencias visibles del fenómeno.

Podemos notar que se trata de políticas públicas que enfatizan tendencias de inclusión de parte de las autoridades municipales o nacionales. Pretenden combatir los factores que se

²⁷Ley 392: http://www.gparlamentario.org/spip/IMG/pdf/Ley_392_de_27-2-2002_Promocion_del_Desarrollo_Integral_de_la_Juventud_-_Nicaragua.pdf

²⁸Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2011 (2011). “Las juventudes construyendo Nicaragua”. PNUD, Managua: PNUD, página 101.

entienden que causan o favorecen la gestación del fenómeno.

4: Escenarios similares, legislación opuesta... ¿por qué?

Como hemos especificado en la introducción, la cuestión central del presente trabajo es explicar por qué a pesar de partir de escenarios relativamente similares, en Nicaragua y El Salvador se han desarrollado dos tipos distintos de legislación en relación al fenómeno de la violencia juvenil urbana. En Nicaragua, legislaciones de tipo “mano dura” no dominan, en grandes líneas, ni los discursos políticos ni los planes estratégicos aplicados en relación a la cuestión de la violencia juvenil. Caso contrario es el del Salvador, donde se sigue una línea de legislación de “mano dura”.

A continuación desarrollamos tres hipótesis, las cuales, en conjunto, permiten explicar los diferenciados tratamientos en ambos países para con el fenómeno de la violencia juvenil urbana.

4.1: A mayor nivel de violencia, mayor necesidad de soluciones inmediatas.

En primer lugar, es necesario resaltar el carácter de alta visibilidad que adopta la violencia juvenil urbana en ambos países. Los altos índices de violencia generarían una mayor presión para desarrollar intervenciones que reduzcan los costos sociales y económicos que se asocian con la violencia, implicando la búsqueda de soluciones con efectos inmediatos y visibles. Es decir, lo que proponemos en el presente trabajo es que el alto grado de visibilidad y los datos

reportados por este tipo particular de violencia en el caso de El Salvador, explican, en parte, la elección gubernamental de un tratamiento de tipo represivo. Esto se debe a la necesidad de una respuesta estatal en relación al problema que involucre una solución con efectos inmediatos. Por el contrario,

el menor grado de visibilidad del fenómeno y los índices bajos de violencia reportados en Nicaragua en relación a El Salvador, permiten al estado nicaragüense el optar por un tratamiento con efectos más de largo plazo.

En El Salvador, en base a datos de la policía de este país, durante el 2004, 1000 muertes violentas ocurrieron entre pandilleros, y el 2005, más del 30% de los asesinatos cometidos son atribuidos a jóvenes, lo que significa más de 700 homicidios por año. (Portillo, 2005). En Nicaragua, según el Ministerio de Gobernación junto con las Naciones Unidas, es notoria la participación de jóvenes de entre 18 y 25 años en actividades criminales. Su participación porcentual por sobre el número total de detenidos ha aumentado a través del tiempo, pasando de 34% en 1997 a 44% en 2005 (José Luis Rocha 2006).

Hasta el momento, los estudios realizados sobre violencia juvenil urbana en términos generales y sobre las pandillas juveniles en particular, tienden a limitarse al análisis de los índices de homicidios. Aunque muchos autores admiten que los datos de homicidios son cuestionables y que no reflejan la multiplicidad de formas en las que la violencia puede expresarse, eligen este indicador para representarla.

En base a las cifras presentadas por las Policías Nacionales de ambos países durante el 2004, El Instituto Universitario de Opinión Pública de El Salvador ha elaborado el cuadro siguiente:

29

Tipo de delito	2004	
	El Salvador	Nicaragua
Agrupación ilícita	3.873	0
Desorden público	1.539	0
Resistencia	558	0
Lesiones	197	15
Homicidios	432	5
Robos	372	3
Hurto	129	0
Amenazas	264	14

Estas diferencias son explicadas por un lado, teniendo en cuenta la legislación penal de cada país, “las cuales han estado influenciadas en los últimos años por la visión de Cero Tolerancia que ha predominado especialmente en el triángulo norte, pero también por la magnitud de la violencia ejercida por estos grupos”³⁰. En El Salvador, cabe destacar que durante las detenciones realizadas en año 2004, los delitos más frecuentes fueron las asociaciones ilícitas, la resistencia al arresto y desórdenes públicos: las pandillas fueron utilizadas como forma de justificar las numerosas detenciones durante el Plan Súper Mano Dura. Asimismo, en El Salvador el resto de los delitos detallados en la Tabla 11, evidencian que en este país, las principales causas de detención de los pandilleros fueron los homicidios, los robos y las amenazas, mientras que en

29 Jeannette Aguilar y Marlon Carranza (2008). “Las maras y pandillas como actores ilegales de la región”. Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008 Instituto Universitario de Opinión Pública, San Salvador, página 5.

30 Ibidem.

Nicaragua, durante el primer trimestre del año 2004, muestran que entre los principales delitos atribuidos a los pandilleros se destacaron las amenazas y las lesiones (Jeannette Aguilar y Marlon Carranza, 2008).

Además, como hemos ya señalado en la introducción del presente trabajo, las tasas de homicidio por cada 100.000 habitantes entre el 2000 y el 2011 en Nicaragua y El Salvador según datos oficiales difieren notablemente. Es decir que en términos comparativos, estas cifras muestran la diferencia entre el grado de violencia y visibilidad existente entre las pandillas en El Salvador y aquellas en Nicaragua.

Por lo tanto, sostenemos que los altos índices de violencia generarían una mayor presión para desarrollar intervenciones que reduzcan los costos sociales y económicos que se asocian con la violencia, implicando la búsqueda de soluciones con efectos inmediatos y visibles.

4.2: Orígenes de la Policía Nacional.

En segundo lugar, la excepcionalidad en el origen popular de la Policía Nacional de Nicaragua constituye un factor que explicaría, en parte, la elección gubernamental de un tratamiento de tipo preventivo en el caso de Nicaragua. En este país, las principales instituciones que se encuentran más directamente involucradas en materia de tratamiento estatal en relación a la violencia juvenil, son: la Policía Nacional y la Secretaria de la Juventud.

La gestación de la Policía Nacional de Nicaragua se remonta a julio de 1979, tras el derrocamiento de la dictadura somocista y la desarticulación de su brazo armado, la Guardia Nacional. Ese mismo año, el Estatuto Fundamental de la República de Nicaragua que en su Artículo 23 declara disuelta el Servicio de Inteligencia Militar, la Guardia Nacional y la Oficina de Seguridad Nacional, y todas las leyes del país. Unos de los rasgos más relevantes de lo que a partir de 1990 pasaría a denominarse “Policía Nacional de Nicaragua” es su origen: la misma surgió del seno popular, de revolución sandinista.

Con la transición hacia la paz, entre finales de la década de 1980 y los primeros años de 1990, continúa la institucionalización de la Policía Nacional: El Decreto Ejecutivo 45-92 definió la función, organización y carrera Policial. Ese mismo año, la Ley 144, Ley de Funciones de la Policía Nacional en materia de Auxilio Judicial, terminó de definir las nuevas funciones de la Institución. Hasta aproximadamente 1997, el desarrollo de la institución estuvo guiado por el objetivo de su fortalecimiento. Es en este período donde quedan claramente definidas la visión, misión y funciones de la Institución Policial. Asimismo, se intentó también apuntar a la modernización y desarrollo de la misma, y con el apoyo de Suecia se puso en marcha el “Proyecto de modernización, desarrollo y Capacitación de la Academia de Policía”. Con el mismo fin, en el 2000 se diseñó el “Programa de Modernización y Desarrollo por el fortalecimiento de la seguridad ciudadana 2001-2005”.

Su origen ha dotado a la institución desde sus comienzos de un alto índice de confiabilidad. Según Dirk Kruijt (2010), lo que se constituye como la actual Policía Nacional de Nicaragua, surge a partir de la Policía Sandinista, su institución predecesora. Es debido a este origen particular que ha logrado entablar una relación de colaboración y de arraigo en los barrios

populares: se ha desarrollado un sistema de alerta temprana, basado en la colaboración popular a través de comités de pobladores. “El sistema de inteligencia policial, de actividades de la policía de la mujer y, en general, el vínculo con asociaciones de la sociedad civil resultan en una relativamente baja frecuencia de mareros en Nicaragua en comparación con sus países vecinos”.

³¹ Es decir que existe un sólido vínculo basado en la confianza entre la población y la policía.

La relación de arraigo de la Policía en los barrios populares así como de colaboración entre los mismo, puede verse concretamente materializada en, por ejemplo “Las líneas estratégicas de Seguridad Ciudadana en Nicaragua”³². Aquí, desde la Policía Nacional se propone “fortalecer los vínculos de la Policía con la comunidad para la mejora de la convivencia y seguridad ciudadana”³³. Las Líneas Estratégicas fueron elaboradas con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y están dirigidos a la promoción de las relaciones policía-comunidad. La metodología utilizada fue la participativa, a partir de un foro representativo de diversos sectores sociales y técnicos, una consulta general (Consulta General de las LE, 6-11-2002) así como el periodismo nacional en materia de seguridad ciudadana. Lo que plantean es, principalmente, “un abordaje de seguridad ciudadana en el que sobrevuela la idea general que la población debe apropiarse de esta iniciativa, involucrándose en su implementación y realizando el trabajo con las redes comunitarias como un espacio de participación social”.³⁴

José Luis Rocha, entre otros académicos, resalta el hecho de que el origen guerrillero de la

³¹Dirk Kruijt (2010). “Desigualdad y violencia en América Latina”. En Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja (coordinadores). *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*. España, Siglo XXI..

³² Organización Resdal: <http://www.resdal.org.ar/atlas/atlas-nicaragua-info.htm>

³³ Policía Nacional de Nicaragua. En sitio oficial: <http://www.policia.gob.ni>

³⁴ Organización Resdal: op. cit.

Policía Nacional constituyó un elemento determinante en relación a su modo de aproximación a las pandillas juveniles. A diferencia de lo que sucede en los países vecinos de Centro América, quienes han optado por estigmatizarlas como crimen organizado, “los altos mandos policiales nicaragüenses vieron en los jóvenes pandilleros nuevos rebeldes que experimentaban un conflicto social y generacional”³⁵. La relación cercana entre comunidad y policía en Nicaragua es más bien una relación de cooperación que de confrontación entre los vecinos. C. Moser también argumenta que la policía nicaragüense disfruta de un mayor apoyo público y político en comparación con cualquier fuerza policial en la región, excepto tal vez por Costa Rica (C. Moser, 2002).

Es necesario, sin embargo, destacar el hecho de que parte de la buena reputación de la Policía Nacional de Nicaragua obtenida durante el gobierno Sandinista definida en términos de una relación positiva entre éstos y la comunidad, ha ido erosionándose lentamente a partir de los años ‘80 debido a la incorporación de algunos ex Contras y al aumento en la percepción de corrupción, así como en 1990, cuando el gobierno sandinista perdió las elecciones presidenciales y se inició un proceso de drástica reducción de oficiales y efectivos tanto del ejercito como de la policía. Aún así, el núcleo principal de sus oficiales fueron mantenidos.

No sucede lo mismo en el caso del Salvador, donde, luego de lo que se considera un empate miliar de la guerra civil, se decidió en los acuerdos de paz, la desmovilización de los 5 ejércitos guerrilleros, la disolución de los cuerpos de la policía, la limpieza general de la institución

³⁵ José Luis Rocha (octubre-diciembre de 2010). “Un debate con muchas voces: pandillas y Estado en Nicaragua”, Temas, no. 64: 29-37.

armada y la reorganización del sistema de inteligencia nacional. Sin embargo, la gestación de la nueva Policía Nacional Civil no estuvo ligada a los sectores revolucionarios, como sí sucedió en el caso de Nicaragua.

Siguiendo esta misma línea narrativa, José Luis Rocha (2010) sostiene que a pesar de las acciones realizadas a favor de la desmilitarización de las fuerzas policiales y la ruptura con el tutelaje militar, es posible identificar una continuidad de mecanismos represivos e intromisión militar en otros poderes del Estado en El Salvador. Caso contrario es el de Nicaragua, donde a modo de supervivencia corporativa, bajo la presión del gobierno norteamericano, la policía y el ejército fueron protagonistas de un proceso de profesionalización y de planes de licenciamiento que fueron capaces de reducir el aparato militar dentro del Estado, así como también de reinsertar política y socioeconómicamente a todos los desmovilizados. Por lo que la relación entre la sociedad y el aparato coercitivo del Estado en Nicaragua se volvió menos tensa y más legítima, en comparación con el resto del norte de Centro América, y especialmente El Salvador, “donde pesan acusaciones sobre los cuerpos del orden de estar involucrados en el narcotráfico, interferir con los poderes civiles y participar en sangrientos operativos de limpieza social.”³⁶

Hemos ya destacado el hecho de que en Nicaragua, las pandillas juveniles urbanas mantienen en un carácter local, es decir, sus miembros se identifican más bien con la colonia donde viven. En el país, las pandillas no han logrado sembrar la idea de una unión transnacional en contraposición al caso del Salvador.

³⁶ José Luis Rocha (octubre-diciembre de 2010). “Un debate con muchas voces: pandillas y Estado en Nicaragua”, *Temas*, no. 64: 29-37.

Autores como Dennis Rodgers (1999), C. Moser (2006), J.L. Cruz (2004, 2006), entre otros, concuerdan en que las pandillas en Nicaragua suelen no dirigir su violencia a la población local ya que mantienen fuertes vínculos con sus comunidades locales. Defienden a la población local de amenazas violentas y mantener una forma de orden social. A cambio, la comunidad no los denuncia con la policía. El conflicto entre pandillas tiene como blanco principal miembros de grupos/pandillas contraria. Asimismo, las pandillas de jóvenes nicaragüenses se explican, en parte, por el pasado fuertemente revolucionario para justificar su solidaridad con las comunidades locales, ya sea a causa del colectivismo del sandinismo o el sentido de comunidad de los Contras desarrollaron en oposición al régimen revolucionario. La naturaleza de los vínculos con la comunidad de pandillas juveniles tiene implicaciones políticas importantes: siendo el vínculo fuerte, las pandillas pueden ser integradas a proyectos de desarrollo social con mayor facilidad, caso contrario se plantea cuando el vínculo es débil. En el caso analizado, las pandillas nicaragüenses presentan un vínculo más fuerte con la población local en comparación con su vecino El Salvador, lo que se traduce en una mayor integración en los proyectos de este tipo para reducir la violencia que afecta a las comunidades, y en consecuencia en estrategias integrales de tipo preventivas: “En una sociedad atomizada socialmente como Nicaragua las pandillas pro-comunitarias como las pandillas representan elementos que puedan ser integrados activamente en los proyectos de desarrollo social para reducir la violencia que afecta a las comunidades.”³⁷

Por el otro lado, retomando la divergencia ya desarrollada entre Nicaragua y el Salvador señalada en el punto 2.3.c en relación a la migración hacia los Estados Unidos y su futura

³⁷Dennis Rodgers (agosto de 1999). “Youth gangs and violence in Latin America and the Caribbean: A literature survey”. The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office, página 17.

deportación, en el caso salvadoreño, los mayores índices de migración y deportación de Estados Unidos, en relación a su vecino Nicaragua, han tendido a debilitar los lazos comunitarios (J.M. Cruz, 2004).

5: Conclusión

Las pandillas juveniles se constituyen como la más clara y recurrente expresión de violencia juvenil urbana en América Latina y el Caribe. En el presente trabajo hemos seleccionado los casos de Nicaragua y El Salvador con el objetivo de destacar el diferenciado análisis y tratamiento que ambos países le dan a la cuestión en materia de política pública: en Nicaragua, la violencia juvenil y las estrategias de mano dura no dominan, en grandes líneas, ni los discursos políticos ni los planes estratégicos aplicados en relación a la cuestión de la violencia juvenil. Caso contrario es el del Salvador, donde sí se sigue una línea de políticas públicas represivas. Hemos intentado explicar porqué a pesar de partir de escenarios relativamente similares, en Nicaragua y El Salvador se han desarrollado dos tipos distintos de legislación en relación al fenómeno de la violencia juvenil urbana.

En primer lugar, la diversidad en el tratamiento estatal se debe al alto grado de visibilidad y los datos reportados por este tipo particular de violencia en el caso de El Salvador, los que generarían una mayor presión para el desarrollo de intervenciones que reduzcan los costos

sociales y económicos. Éstos explicarían la elección gubernamental a favor de un tratamiento de tipo represivo a partir de la necesidad de la búsqueda de una solución con efectos inmediatos. Por el contrario, el menor grado de visibilidad del fenómeno y los índices bajos de violencia reportados en Nicaragua en relación a El Salvador, permiten al estado nicaragüense el optar por un tratamiento con efectos más de largo plazo.

Un segundo factor que explica también la diversidad en el tratamiento gubernamental es el origen excepcional de la Policía Nacional de Nicaragua. La Policía Nacional nicaragüense actual se gestó en julio de 1979 tras el derrocamiento de la dictadura somocista y la desarticulación de su brazo armado, la Guardia Nacional. Su origen popular la ha dotado desde sus comienzos de un alto índice de confiabilidad y arraigo en los barrios populares, lo que se constituyó como un elemento determinante en relación a su aproximación a las pandillas juveniles (Dirk Kruijt, 2010). Caso muy diverso ha sido el de la gestación de la nueva Policía Nacional Civil de El Salvador, la cual no estuvo ligada a los sectores revolucionarios, como sí sucedió en el caso de Nicaragua.

Por último, la contrastante naturaleza de los vínculos entre las pandillas y la comunidad local en los casos de Nicaragua y El Salvador, también ha tenido implicaciones políticas importantes: las pandillas nicaragüenses presentan un vínculo más fuerte con la población local en comparación con su vecino El Salvador, por lo que pueden ser integrados con mayor facilidad en los proyectos de desarrollo social para reducir la violencia que afecta a las comunidades.

Asimismo, los indicadores de violencia en Nicaragua son más bajos y estables que en El Salvador, situación que, podría decirse, es, a su vez, exacerbada por el tipo de políticas públicas

que se han adoptado en dichos países. Aunque resulta dificultoso de probar debido a la falta de datos confiables, la mayoría de la literatura escrita hasta el momento, concuerda en que las políticas de mano dura en El Salvador han logrado reducir los índices de violencia del país sólo por períodos de tiempo muy breves, causando, luego un nuevo aumento en los mismos, lo que explica la fluctuación de los indicadores del país. Caso contrario es el que se presenta en Nicaragua. Podría decirse que los planes represivos exacerbaban la violencia, es decir que generan que la violencia se expanda y complejice ya que crean una dinámica en la que las pandillas responden a los programas de cero tolerancia haciendo uso todavía más intensivo de la violencia (Cruz, J.M. y Carranza, M., 2006). Por lo tanto, el planeamiento de una estrategia clara, estable y de largo plazo que tenga en cuenta el carácter multidimensional del fenómeno se vuelve fundamental. La violencia juvenil urbana debe ser abordada desde una óptica compleja que comprenda lo que las estadísticas y estudios hasta el momento han reflejado: los jóvenes son tanto agentes como víctimas. Debemos resaltar esta característica del fenómeno ya que los jóvenes como grupo poblacional, sobretodo masculino, suelen ser objeto de estigmatización, lo que distorsiona las causas y dimensiones del fenómeno a favor de la percepción de los jóvenes como causantes de violencia y no como consecuencia. Como bien explica José Miguel Cruz (2004) es necesario prestar particular atención a las circunstancias y entornos comunitarios en los que se forman las pandillas ya que ésto implicaría partir del supuesto de que los jóvenes pandilleros son personas carentes de las atenciones sociales necesarias “para que sus vidas se orientaran por las vías productivas y de desarrollo para ellos mismos y su comunidad”³⁸.

Bibliografía:

Caldeira, T. P. R. 1996. "Crime and Individual Rights: Reframing the Question of Violence in Latin America." In E. Jelin and E. Hershberg (Eds.), *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America* Boulder, Colo.: Westview Press.

C. Moser; "Violence in the Central American Region"; 2002.

Moser, Caroline and Mcilwaine, Cathy (2006). "Latin American Urban Violence as a Development Concern: Towards a Framework for Violence Reduction", *World Development*, 34: 1, 89–112.

Hopenhayn, Martín (2006). "La juventud Latinoamericana en sus tensiones y sus violencias". En Javier Moro (Editor), *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, MagnaTerra, Guatemala, Capítulo 1.

Rocha, José Luis (2006). "Violencia y políticas públicas hacia los jóvenes: pandillas en Nicaragua". En Javier Moro (Editor), *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*", MagnaTerra, Guatemala, 2006, Capítulo 5.

Rocha, José Luis (octubre-diciembre de 2010). "Un debate con muchas voces: pandillas y Estado en Nicaragua", *Temas*, no. 64: 29-37.

Wielandt, Gonzalo (2005). "Hacia la construcción de lecciones del posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica", CEPAL, Santiago de Chile, página 33.

Saraví A., Gonzalo (2006). "Los eslabones de la violencia". En Javier Moro (Editor), *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, MagnaTerra, Guatemala, Capítulo 3.

Cruz, J.M. y Carranza, M. (2006). "Pandillas y políticas públicas: El Caso de El Salvador". En Javier Moro (Editor), *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, MagnaTerra, Guatemala, Capítulo 4.

Cruz, J.M (2004); "Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social", Volumen II, San Salvador: UCA Editores.

Cruz, J.M. (2004). "Pandillas y capital social en Centroamérica", En UCAEditores, *Maras y pandillas de Centroamérica*, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, capítulo 6.

Cruz, J.M (2011). "Maras and the Politics of Violence in Central America". En Dennis Rodgers y Jennifer Hazen (Editores), *Global Gangs*, University of Minnesota Press.

Cruz, J.M (2008). "The Impact of Violent Crime on the Political Culture of Latin America: The Special Case of Central America". En Mitchell A. Seligson (Ed.), *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidence from the AmericasBarometer 2006-2007*, Nashville: LAPOP.

Organización de las Naciones Unidas (2007): "Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada", Oficina contra la Droga y el Delito. Eslovaquia. En sitio: http://www.unodc.org/pdf/research/Estudio_de_Centro_america_2007.pdf

Bellanger, Wendy (2006); "La sociedad civil ante la violencia juvenil en Nicaragua"; En Cruz (editor), *Maras y Pandillas en Centroamérica: las respuestas de la sociedad civil organizada*, Volumen IV, UCA editores, San Salvador.

Rodgers, Dennis (agosto de 1999). "Youth gangs and violence in Latin America and the Caribbean: A literature survey". The World bank, Latin America and the Caribbean Regional Office,.

Rodgers, Dennis (2003). "Dying for It: Youth Gangsterism in Urban Nicaragua, 1997-2002". Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science.

Jeannette Aguilar y Marlon Carranza (2008). "Las maras y pandillas como actores ilegales de la region". Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008 Instituto Universitario de Opinión Pública, San Salvador.

Savenije, Wim (junio de 2005). "Definición y categorización de pandillas". Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos, Washington DC. En sitio: <http://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/AnexoIV.El%20Salvador.pdf>

Savenije, Wim (2007). "Las pandillas transnacionales o "maras": violencia urbana en Centroamérica". Foro Internacional 189, XLVn, páginas 637-659.

Kruijt, Dirk (2010). "Desigualdad y violencia en América Latina"; en Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja, coordinadores, *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Siglo XXI, España.

Kruijt, Dirk (2004). "Exclusión social y violencia urbana en América Latina", Foro Internacional 178, XLTV, páginas 746-764.

Kruijt, Dirk (2008). "Violencia y pobreza en América Latina: los actores armados", en *(In)Seguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia*, Pensamiento Iberoamericano. En sitio: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientoIberoamericano-73.pdf>

“Cultura política de la democracia en Nicaragua, 2010: Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles” (2010), El Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt, LAPOP.

Johan Galtung y “el triángulo de la violencia”. En Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Triángulo_de_la_violencia

Organización Resdal. En sitio oficial: <http://www.resdal.org.ar/atlas/atlas-nicaragua-info.htm>

Policía Nacional de Nicaragua. En sitio oficial: <http://www.policia.gob.ni>

Francisco Javier Bautista Lara, Subdirector General Policía Nacional Nicaragua (10 y 11 de marzo de 2004). “El papel de la Policía ante la seguridad ciudadana y la violencia juvenil”, Comisionado General: <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/prevenc/ElpapeldelaPolicia%20ante%20la%20Seg.Ciudadanayviolencia%20juvenil.pdf>

Ley 392 de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud. En sitio: http://www.gparlamentario.org/spip/IMG/pdf/Ley_392_de_27-2-2002_Promocion_del_Developmento_Integral_de_la_Juventud_-_Nicaragua.pdf

Decreto No. 154, Ley Antimaras. En sitio: <http://new.pensamientopenal.com.ar/04042008/codigos02.pdf>

Constitución Nacional de El Salvador. En sitio: <http://www.constitution.org/cons/elsalvad.htm>

Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. En Sitio oficial: [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/6ea5ef04e3062589c1256c7f00573018/\\$FILE/N0252845.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/6ea5ef04e3062589c1256c7f00573018/$FILE/N0252845.pdf)

Organización de los Estados Americanos. Sitio oficial: http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_estadistica_nic.asp: (datos del 2010.)