

# FOREIGN AFFAIRS LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 9 • NÚMERO 4  
OCTUBRE-DICIEMBRE DE 2009

## El control de pandillas en la relación El Salvador-Estados Unidos

*Sonja Wolf*

# El control de pandillas en la relación El Salvador-Estados Unidos

*Sonja Wolf*



CON UNA CANTIDAD DE MIEMBROS que oscila entre 100 000 y 140 000, la Mara Salvatrucha (MS o MS-13) y la Calle 18 (Dieciocho) constituyen las pandillas callejeras más grandes en el norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras) y en la comunidad inmigrante centroamericana de Estados Unidos. La expansión geográfica de estos grupos y su creciente participación criminal han llevado a funcionarios públicos, periodistas y analistas de seguridad a caracterizarlas como pandillas transnacionales que han mutado en bandas del crimen organizado. Su presunta asociación con el tráfico de drogas, de armas y de personas, y la preocupación de Estados Unidos de que las pandillas pudieran introducir a terroristas en su territorio, favorecieron el reciente aumento en la cooperación transnacional antipandillas.

Aún siguen sin resolverse algunas preguntas importantes sobre la expansión y la transformación de estos grupos. Por ejemplo, ¿son organizaciones transnacionales que responden a una sola cadena de mando o deberían entenderse como federaciones de grupos independientes? ¿Cuál es la naturaleza de sus vínculos con el crimen organizado, especialmente con el narcotráfico? ¿Qué tan plausible es su presunta conexión con grupos terroristas? Las agencias policiales de la región han lanzado una serie de iniciativas que buscan abordar la amenaza de las pandillas desde una perspectiva transnacional y de crimen organizado.

---

SONJA WOLF es doctora en Relaciones Internacionales por la Aberystwyth University. Actualmente, es investigadora del Centro de Estudios y Programas Interamericanos (CEPI) del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

El presente artículo constituye una aproximación a la cooperación antipandillas entre El Salvador y Estados Unidos, países que han mostrado más interés en impulsar intervenciones regionales. Inicialmente, se consideran los orígenes del problema del pandillaje en Estados Unidos y la aparición de la MS-13 y la Dieciocho en El Salvador. Luego, se profundiza sobre las políticas de Mano Dura en este país centroamericano, y, finalmente, se destacan las principales respuestas transnacionales y sus inconvenientes. Este trabajo sostiene que la cooperación antipandillas entre ambos países no refleja la naturaleza de la amenaza del pandillaje, sino que obedece a intereses políticos mutuos. Estados Unidos busca deshacerse de un problema de cosecha propia a través de las deportaciones y de mecanismos dirigidos a prevenir el reingreso ilegal de los pandilleros deportados. El gobierno de El Salvador, por su parte, ha aprovechado estos programas para demostrar su compromiso con la disminución de un problema que en realidad no ha estado dispuesto a resolver.

LAS PANDILLAS CALLEJERAS:  
UNA MIRADA HISTÓRICA

ESTADOS UNIDOS CUENTA con una larga historia de pandillas callejeras que se remonta al siglo XIX. A lo largo de los años, estos grupos surgieron principalmente en comunidades de minorías étnicas y de bajos ingresos, cuyos miembros se enfrentaron a inadecuadas condiciones de vida y a la discriminación que les impidieron conseguir oportunidades educativas y un empleo mejor remunerado. Después de 1920, la inmigración continua de mexicanos al sur de California y su marginación con respecto al ciudadano medio desempeñaron un importante papel en el crecimiento de las pandillas. Los mexicanos trajeron consigo la tradición de las palomillas o bandas de niños, las cuales, luego de los *Zoot Suit Riots* de 1943, se transformaron en pandillas callejeras. Durante las siguientes décadas, el permanente abandono social y el ostracismo aseguraron que la cultura de las pandillas siguiera siendo un rasgo duradero de la comunidad latina de Los Ángeles. En el densamente poblado y empobrecido barrio de Pico-Union, se formó la Dieciocho en los años sesenta. Éste fue también el ambiente en el que concurrieron los salvadoreños que estaban huyendo del conflicto armado interno, apoyado por Estados Unidos.

La mayoría de salvadoreños que viajaron hacia el Norte durante los ochenta eran migrantes indocumentados. La política de asilo estadounidense durante la era de Reagan permitió a los nicaragüenses conseguir estatus legal y, por lo tanto, la posibilidad de mejorar su posición. Sin embargo, a los salvadoreños se les negó sistemáticamente el estatus de refugiado, por lo cual se vieron obligados a vivir en la clandestinidad. Atrapados en un barrio carente de instalaciones recreativas, plagado de crimen y de actividad de las pandillas, estas familias no sólo lucharon por superar el trauma de la guerra, sino también se enfrentaron a un *shock* cultural, a barreras del idioma, a la discriminación, al hacinamiento y a empleos mal pagados.

Aunadas con el espectro de la deportación, estas tensiones solían llevar al conflicto, al descuido de los hijos y al abuso doméstico. Como respuesta a circunstancias personales difíciles y al hostigamiento de las pandillas, algunos jóvenes salvadoreños entraron en los grupos existentes, particularmente a la Dieciocho, o crearon su propia pandilla, la MS-13. A lo largo de los años, el número de miembros de ambos grupos aumentó, y hoy en día mantienen una presencia en más de cuarenta estados.

Concretamente, la MS-13 ha cobrado notoriedad últimamente, debido a algunos incidentes en el área de Washington, DC, en los que se vieron envueltos pandilleros con machetes. Quizás el caso más sonado fue el de Brenda Paz, una adolescente que se convirtió en informante de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) y fue brutalmente asesinada por sus compañeros de la MS-13. Los medios masivos de comunicación dieron una amplia difusión a estos acontecimientos de manera sensacionalista y, en parte, estimulada por los sentimientos antimigrantes en Estados Unidos. La incidencia de la violencia entre pandillas en la capital del país y sus representaciones mediáticas influyeron en que las respuestas federales se dieran de una manera más enérgica de lo que hubieran sido en otras circunstancias. Desde entonces, a la MS-13 se le identifica por su extrema brutalidad y se ha vuelto una prioridad para los organismos federales encargados de velar por el cumplimiento de la ley.

Nacionalmente, Estados Unidos ha preferido la represión de las pandillas a la prevención y rehabilitación para acabar con la violencia de estos grupos. Dadas las raíces sociales del problema, no es de extrañar que este país haya sido incapaz de contenerlo. Con aproximadamente 30 000 pandillas y 800 000 pandilleros, la situación está ya fuera de control. Por otra parte, las autoridades estadounidenses entienden las deportaciones como un mecanismo para solucionar un problema considerado como importado por los inmigrantes. El razonamiento subyacente es que, luego de la expulsión de los pandilleros de origen extranjero, la sociedad estadounidense no tendrá más problemas. Sin embargo, esta posición ha contribuido a difundir la cultura de las pandillas en la región y a crear un círculo vicioso que invita al reingreso ilegal de los deportados. Además, deja de reconocer que las pandillas surgen como consecuencia de condiciones estructurales y de desorganización social comunitaria que es preciso abordar.

En El Salvador, las pandillas aparecieron por primera vez en los años setenta, pero fueron eclipsadas por la violencia política que estaba arrasando al país. Durante dos décadas, varios grupos territoriales o del barrio permitieron a los jóvenes socialmente marginados “pasar el rato”, ir a fiestas, pelearse con sus rivales e involucrarse en un abanico de actividades ilícitas. Sonsacadas por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) durante su ofensiva de 1989, algunas de estas bandas actuaron como guías para la guerrilla, y posteriormente se sumaron al proceso de desmovilización y reinserción de los combatientes. Otros grupos se disolvieron y los demás fueron acogidos por la MS-13 y la Dieciocho,

cuya cultura y antagonismo se acentuaron en el país centroamericano con las prácticas de deportación.

Una vez que la guerra civil salvadoreña llegó a su fin, las autoridades estadounidenses empezaron a repatriar más agresivamente a los no ciudadanos delincuentes, y los cambios en las leyes migratorias en 1996 facilitaron también este proceso. A su regreso a El Salvador, a menudo los jóvenes pandilleros se sintieron desorientados en un país del cual habían guardado pocos recuerdos y alienados por el humilde entorno que los rodeaba. Aunque muchos de ellos esperaban hacer una vida nueva, el descontento y la continua marginación movieron a algunos de ellos a seguir con lo que mejor supieron hacer. Su ropa comparativamente más elegante, su dinero y las versiones sentimentales de la vida de las pandillas producían una fascinación que los adolescentes lugareños difícilmente pudieron resistir.

La importación de la cultura de las pandillas estadounidense transformó el mundo existente de las pandillas de una forma sin precedentes. Sin embargo, las deportaciones no implantaron el problema del pandillaje como tal, y no está del todo claro hasta qué punto tienen un impacto hoy en día en la situación de El Salvador. De todos modos, las autoridades de este país han sostenido que el crimen y la violencia de estos grupos se deben, fundamentalmente, a la expulsión masiva de miembros de la MS-13 y de la Dieciocho del territorio estadounidense. De esta manera, ambas naciones se niegan de asumir la responsabilidad de un problema que nació dentro de sus fronteras y que debe solucionarse mediante respuestas locales.

Hoy en día sobreviven pocas pandillas territoriales, y su impacto en la seguridad pública de El Salvador es reducido. Mientras tanto, la MS-13 y la Dieciocho establecieron una presencia visible en las zonas metropolitanas marginales. Muchos de sus miembros se han visto involucrados en robos, homicidios, extorsiones y venta de drogas. La disposición de estos jóvenes de recurrir a la violencia crea un ambiente amenazante en estas áreas y una sensación de aprensión en la sociedad en general. Desde hace mucho tiempo, los residentes de los barrios populares habían señalado una creciente presencia de pandillas en sus comunidades. Sin embargo, las autoridades tardaron muchos años en desarrollar una estrategia coherente de control.

#### MANO DURA:

##### LAS LIMITACIONES DEL POPULISMO PUNITIVO

EN JULIO DE 2003, el entonces presidente salvadoreño Francisco Flores se colocó frente a un enorme grafiti e informó a los periodistas reunidos en el lugar sobre el lanzamiento del Plan Mano Dura. Dado que la Policía Nacional Civil (PNC) había atribuido a las pandillas la mayoría de los crímenes violentos, el mandatario insinuaba que la medida no sólo iba a dismantelar a dichos grupos, sino también a reducir las altas tasas de homicidios. En los meses siguientes, y en medio de mucha propaganda mediática, las autoridades emprendieron la limpieza de grafitis, pelotones policíaco-militares patrullaron las calles, y la PNC realizó barridas y de-

tenciones masivas de supuestos pandilleros, quienes fueron posteriormente presentados a los medios de comunicación. Durante esta primera fase, una medida legislativa temporal, la Ley Antimaras, criminalizó la pertenencia a una pandilla y permitió a la policía detener a cualquiera que considerara pandillero a partir de sus rasgos físicos, como los tatuajes o la vestimenta.

Dado que no había ocurrido un repunte reciente en la violencia de las pandillas y que las cifras de homicidios habían ido en descenso en los años anteriores, la demanda oficial de una estrategia antipandillas fue sorprendente. Para comprender por qué el gobierno expresó este inusual interés en la represión de estos grupos, hay que tener en cuenta tanto el momento escogido para el lanzamiento del Plan Mano Dura como su contexto político. Cuando la medida se inició, El Salvador estaba a 8 meses de las elecciones presidenciales de 2004. Aunque la conservadora Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) había defendido exitosamente la Presidencia de la República desde 1989 y dominaba la Asamblea Legislativa junto con otros partidos derechistas, también había experimentado crecientes pérdidas a nivel municipal y legislativo. Una progresiva desilusión con la dirección económica del país benefició directamente al FMLN, que aumentó de forma constante su cuota en los escaños legislativos y en las municipalidades.

El primer desplazamiento significativo ocurrió cuando, en 1997, la izquierda recuperó el control de la alcaldía capitalina, una tendencia que se ahondó con las elecciones de 2000 y 2003, en las cuales el FMLN tomó la delantera de su principal adversario en la Asamblea Legislativa. Aunque en 2004 la derecha triunfaría en los comicios presidenciales, en los meses anteriores mucha gente creía que los recientes ascensos del FMLN ofrecían la posibilidad de lograr una alternancia en el poder. Dado que a la élite salvadoreña, políticamente representada por ARENA, le preocupaba la posible erosión de sus privilegios, el partido gobernante tenía que actuar para retener su influencia sobre el Estado, y la herramienta preferida fue el Plan Mano Dura. Básicamente, se trató de un populismo punitivo dirigido a mejorar la imagen electoral del partido oficial, y no de una estrategia diseñada para reducir la violencia de las pandillas.

La medida resultó muy atractiva para una población que vivía con miedo constante de victimización. Dado que el control de las pandillas le permitió a ARENA considerables réditos políticos, éste se volvió un tema central de la campaña electoral y, en última instancia, fue uno de los motivos de la victoria presidencial de la derecha. Sin embargo, las fuertes críticas del plan (particularmente las violaciones de derechos humanos y de las normas constitucionales que implicó), junto con la liberación de la mayoría de los pandilleros detenidos arbitrariamente, obligaron al presidente entrante Antonio Saca a adoptar una política revisada.

El nuevo mandatario optó por seguir otro discurso e incorporar en su llamado Plan Súper Mano Dura dos programas oficialmente dirigidos a la prevención y rehabilitación de las pandillas. Así nacieron los planes Mano Amiga y Mano Extendida, puestos en marcha por la recién creada Secretaría de la Juventud y el Consejo

Nacional de Seguridad Pública (CNSP). En la práctica, estos ejes alternativos recibieron pocos recursos y tuvieron un alcance limitado.

De hecho, la Secretaría de la Juventud no ejecutaba ninguna política de pandillas, sino que pretendía coordinar las iniciativas ya existentes (tanto privadas como públicas), gestionar recursos y evaluar dichos proyectos. En la práctica, la Secretaría se vinculó con los esfuerzos de otras organizaciones para resaltar su imagen institucional y gastó sus pocos recursos principalmente en actividades promocionales: disuelta por el presidente Funes, la Secretaría de la Juventud parecía no tener más propósito que demostrar el compromiso del presidente Saca con las respuestas alternativas.

Por otro lado, el CNSP ha dependido en gran parte de la ayuda internacional y tiene poco personal para poder abordar seriamente el problema de las pandillas. Su trabajo preventivo ha mantenido un enfoque limitado a las canchas deportivas. Además, excluye ciertas zonas por su peligrosidad y por su falta de organización comunitaria, a pesar de que éstas son las zonas que más necesitan del apoyo del Estado. El hecho de que el CNSP decidiera abandonar las comunidades más vulnerables hace pensar que no tiene la capacidad técnica requerida para el control de las pandillas. Por otro lado, su programa de rehabilitación se centra en la granja-escuela, un centro de rehabilitación de pandillas en la parte occidental del país, que alberga hasta veinte jóvenes por turno, inicialmente por 6 meses, y les brinda servicios de educación, capacitación profesional y remoción de tatuajes, entre otros.

Sin embargo, una serie de limitaciones, como el reducido número de internos, la poca duración del internamiento y la falta de oportunidades laborales dignas (no contrarrestadas por la opción del autoempleo que promueve el CNSP), convierten al programa en una respuesta muy limitada a un problema de gran magnitud. De hecho, la decisión del Consejo de enviar a algunos de los “graduados” posteriormente como becarios a un centro privado de rehabilitación sirve para destacar la debilidad del proyecto.

Mientras las medidas alternativas se produjeron con un considerable retraso, las autoridades siguieron con su enfoque represivo. Por una parte, se reformó una provisión del Código Penal (art. 345) para sancionar la pertenencia a una “asociación ilícita” u organización cuyo objetivo sea la comisión de delitos. Por otra parte, se desplegaron más patrullas militarizadas y la policía continuó deteniendo masivamente a supuestos pandilleros con base en su apariencia física.

Es evidente que el gobierno de Saca careció de la voluntad política para afrontar un problema que afecta principalmente a las comunidades marginales; se requiere una política que, en general, alivie el grave problema de la exclusión social y, por lo tanto, mine los intereses de los grupos hegemónicos del país.

Medidos en términos de detenciones, los resultados de los planes (Súper) Mano Dura fueron impresionantes. Por ejemplo, sólo en la primera fase, la policía detuvo a un total de 19 275 pandilleros (la cifra incluye repetidas detenciones). En la eta-

pa posterior, se efectuaron más de 14 600 detenciones. Sin embargo, en todos los demás sentidos, estas medidas fracasaron de manera espectacular.

La tasa de homicidios, en particular, ha mantenido un notable ascenso desde 2003, cuando alcanzó los 33 asesinatos por cada 100 000 habitantes, y subió a 68 en 2006. Dada esta escalada de crímenes violentos, el Plan Súper Mano Dura se convirtió en una carga política. A mediados de 2006, la medida fue retirada silenciosamente y reemplazada por un enfoque policial basado en la investigación de las pandillas como estructuras del crimen organizado y el encarcelamiento de sus líderes. Lo único que lograron dichos planes, mediante la represión indiscriminada y la concentración de las pandillas en las mismas penitenciarías, fue el aumento de la cohesión interna y la participación criminal de estos grupos. No obstante este legado, el enfoque represivo siguió no sólo a escala nacional, sino también desde una perspectiva transnacional.

LA COOPERACIÓN TRANSNACIONAL ANTIPANDILLAS:  
¿UNA SOLUCIÓN EN BÚSQUEDA DE UN PROBLEMA?

EN 2005, cuando el Plan Súper Mano Dura estaba en plena marcha, se dieron los primeros pasos hacia la cooperación antipandillas entre El Salvador y Estados Unidos. Para comprender la naturaleza y las limitaciones de las iniciativas que se desarrollaron desde entonces, hay que tomar en cuenta el énfasis discursivo en la mutación de las pandillas que sustenta estas medidas.

Según versiones oficiales, la expansión de la MS-13 y la Dieciocho en Estados Unidos y Centroamérica, sus contactos transfronterizos mediante la tecnología de comunicación y sus flujos migratorios regionales implican que estos grupos se han convertido en pandillas callejeras transnacionales. Sin embargo, aunque se ha constatado la existencia de algunas conexiones transnacionales, éstas son esporádicas y no tienen carácter institucional. Más bien parece que la MS-13 y la Dieciocho están integradas por redes de pandillas independientes que comparten una afiliación simbólica, identitaria y normativa. Además, las instancias oficiales sostienen que ambos grupos se han convertido en una nueva forma de crimen organizado, según lo demuestran una estructura más estrecha, el uso de armamento pesado y la participación en el tráfico de drogas, de armas y de personas, así como las extorsiones y el sicariato. Sin embargo, aunque las actividades ilegales forman parte de la identidad de las pandillas, no hay pruebas de que la MS-13 y la Dieciocho tengan el tipo de miembros maduros y profesionales con habilidades organizativas, un liderazgo bien definido, roles grupales especializados y relaciones con instituciones legítimas del mundo empresarial y estatal que caracterizan al crimen organizado. Algunos pandilleros o “clicas” se convirtieron en soldados del crimen organizado, particularmente de los carteles de droga, pero éstas no parecen ser las pautas dominantes.

La representación de las pandillas como grupos transnacionales del crimen organizado tiene implicaciones significativas, ya que el foco de atención se aleja de

los factores locales que propician el surgimiento de estas agrupaciones y se legitima la represión. A pesar de su dudosa naturaleza, esta argumentación alimenta las iniciativas de cooperación en materia de pandillas callejeras. Actualmente existen cinco programas principales, cuyos objetivos y limitaciones se revisarán de manera resumida.

La primera iniciativa es una conferencia anual antipandillas que la PNC de El Salvador ha estado organizando desde 2005. Estos encuentros reúnen a los policías de varios países del hemisferio occidental (y últimamente también de Europa) y van encaminados a compartir información y mejores prácticas, así como a establecer estrategias para frenar la expansión de la MS-13 y de la Dieciocho. Aunque el programa de conferencias ha llegado a incluir una discusión de enfoques alternativos, los acuerdos finales suelen orientarse hacia el intercambio de información y otras actividades policiales. Por ejemplo, en el foro de 2007, se decidió crear un Centro Antipandillas Transnacional y un sistema regional de huellas digitales para facilitar la identificación y detención de pandilleros.

La segunda iniciativa gira en torno a los esfuerzos antipandillas dirigidos por el FBI, tanto en Estados Unidos como en El Salvador. En respuesta a la expansión de la MS-13 y a algunos sucesos relacionados con este grupo en el área de Washington, DC, en diciembre de 2004 el FBI formó el MS-13 National Gang Task Force (NGTF) para la coordinación de investigaciones y el desmantelamiento de la que considera la pandilla más extendida y peligrosa. La cooperación antipandillas entre ambos países se intensificó cuando, en 2005, el FBI creó una oficina de enlace en San Salvador con el fin de acelerar el intercambio de datos y coordinar el control de pandillas con las fuerzas policiales de la región. El FBI considera que las pandillas callejeras surgen para cometer crímenes y las percibe como bandas del crimen organizado. Su técnica, utilizada anteriormente para desmantelar a la Mafia y ahora aplicada a las pandillas callejeras, supone concentrarse en los “líderes” de las pandillas para inducir la disolución del grupo entero. Luego de la desaparición del Plan Mano Dura, la política de pandillas de El Salvador ha estado inspirada en el enfoque del FBI.

La tercera iniciativa que se debería mencionar es la Academia Internacional para la Aplicación de la Ley (International Law Enforcement Academy, ILEA), apoyada por Estados Unidos, que abrió en San Salvador en 2005. La ILEA busca fortalecer a las instituciones de justicia criminal y la cooperación regional en materia de aplicación de la ley. Está diseñada para capacitar a policías, jueces y fiscales de Latinoamérica en el combate de crímenes transnacionales, sobre todo el tráfico de drogas y personas, el terrorismo y el lavado de dinero. El currículo también incluye clases de derechos humanos y un programa de capacitación antipandillas. Los instructores están afiliados al FBI, al Departamento de Seguridad de la Patria y a otras agencias federales estadounidenses, y abordan el tema de las pandillas callejeras desde una perspectiva de crimen organizado.

El cuarto proyecto concierne al Centro Antipandillas Transnacional (CAT) y a la asociada Iniciativa Centroamericana para la Explotación de Huellas Digitales (Central American Fingerprint Exploitation Initiative, CAFÉ). Establecido en 2007, el CAT está integrado por agentes del FBI y de la policía salvadoreña, y está diseñado para encarar la actividad de pandillaje transnacional en Estados Unidos, México y Centroamérica, mediante el intercambio de información, las investigaciones sobre las pandillas desde la óptica de las empresas criminales y las operaciones antipandillas. Por otra parte, el programa CAFÉ, iniciado por el MS-13 National Gang Task Force, implica la creación de un sistema regional de huellas digitales para facilitar la identificación, la localización y la detención de pandilleros. Este proyecto también incluye un programa de intercambio policial que prevé la asignación temporal de policías salvadoreños a las fuerzas policiales de Los Ángeles para permitirles participar en actividades de capacitación y de observación en el tema de las pandillas. En general, el CAT investiga casos de homicidios y extorsiones cometidos por pandilleros salvadoreños en Estados Unidos o en El Salvador, y si fueron ordenados por sus homólogos en Estados Unidos.

Los proyectos mencionados comparten un fuerte énfasis en el establecimiento de contactos policiales y el intercambio de información. Quedan fuera la prevención y la rehabilitación de pandillas, pero también ponen de manifiesto otras limitaciones. Primero, estos programas se basan en la exagerada dimensión transnacional de las pandillas. Dado que los contactos y los flujos transnacionales de la MS-13 y de la Dieciocho son reducidos, esta falta de iniciativas impactará sustancialmente sobre un problema que tiene un carácter fundamentalmente nacional y que requiere una respuesta interna de cada país afectado. Segundo, es poco probable que el enfoque de crimen organizado permita una reducción considerable de la violencia de las pandillas. El crimen y la violencia son parte de la identidad de estos grupos, porque conceden a los miembros respeto y estatus social. Sin embargo, las pandillas callejeras no se forman como una conspiración para cometer crímenes, sino que los jóvenes se afilian a ellas para cubrir necesidades que en otras circunstancias quedarían insatisfechas. Además, es errónea la idea de que las medidas enérgicas en contra de los “líderes” darán como resultado la disolución del grupo entero. El liderazgo dentro de las pandillas, y también dentro de la MS-13 y la Dieciocho, es más flexible y cambiante de lo que supone la versión policial. Puesto que el liderazgo en las pandillas no reside en un solo individuo, la detención de supuestos “líderes” no tendrá ningún efecto en el grupo como tal.

El quinto y más reciente proyecto lo constituye la Iniciativa Mérida, el mayor paquete de ayuda estadounidense para el hemisferio occidental después del Plan Colombia. Anunciado en 2007, este plan de 3 años busca frenar el narcotráfico en México y la violencia de las pandillas en Centroamérica, mediante la provisión de equipo, la capacitación y la asistencia técnica. Es significativo que la Iniciativa Mérida se base en la idea de que las naciones participantes tienen una responsabilidad compartida para problemas compartidos. Sin embargo, se pueden identificar

por lo menos cuatro limitaciones de este proyecto. Primero, no parece que Estados Unidos esté asumiendo su responsabilidad en materia de pandillas callejeras. En vez de aliviar el problema de las pandillas en su territorio y lanzar medidas que complementen las deportaciones y ayuden a El Salvador en la reinserción de los pandilleros deportados, Estados Unidos parece esperar que El Salvador acabe con un problema que este país por sí solo no puede resolver. Segundo, la asistencia técnica se hace eco del tipo de ayuda que Estados Unidos proporcionaba en el pasado, es decir, la provisión de equipo y la capacitación a unidades policiales abusivas y corruptas. Más bien se debería abogar por una reforma policial integral que acabe con la corrupción interna y con el carácter abusivo de la policía salvadoreña, y que fortalezca su capacidad de investigación. Tercero, aunque la Iniciativa Mérida dedica una cantidad limitada a la prevención y rehabilitación, no ofrece ningún incentivo para que el gobierno de El Salvador adopte una política alternativa que sea de carácter estatal y no dependa de la cooperación internacional. Cuarto, se trata de una medida temporal que no insta al país destinatario a desarrollar una estrategia antipandillas de largo plazo.

La naturaleza y el alcance de la cooperación transnacional antipandillas sugieren que ésta responde a intereses políticos mutuos, lo que permite que Estados Unidos disminuya el reingreso ilegal de los pandilleros deportados (y un esperado aumento en actividades de pandillaje) y que El Salvador defina la reciente proliferación de iniciativas en su territorio como señal de su profesionalismo y de su compromiso con la lucha contra las pandillas. Sin embargo, estas medidas dejan de potenciar el control de estos grupos. La adopción y la ejecución de una política efectiva de pandillas sigue siendo un reto pendiente.

#### CONCLUSIÓN

LA MS-13 Y LA DIECIOCHO constituyen un serio problema social que tiene que ser abordado pronto y de manera efectiva. Una política de pandillas tendría que enfrentarse a los factores individuales, comunitarios y estructurales asociados con el surgimiento de las pandillas. Esto, a su vez, requiere una estrategia que integre la prevención, la aplicación de la ley y la rehabilitación, y que le haga frente a problemas como la exclusión social, un sistema educativo deficiente, el desempleo o subempleo y el empoderamiento comunitario. La realización de éstos y otros objetivos implica cambios tanto de parte de El Salvador como de Estados Unidos. En la nación centroamericana, el principal problema ha sido la falta de voluntad política para crear un control integral de pandillas. La reciente elección del primer Presidente izquierdista del país puede ser clave para el desarrollo de una estrategia alternativa. Efectivamente, Mauricio Funes ha prometido concentrarse en los ejes de la prevención y de la rehabilitación. Sin embargo, esta tarea podrá verse obstaculizada por la escasez de fondos públicos, por la falta de conocimientos en el tema de las pandillas y por la dificultad de lograr la necesaria coordinación interinstitucional.

Entretanto, Estados Unidos necesita abordar su propia situación con las pandillas desde un enfoque distinto de lo que actualmente persigue. Además, debería pensar en la manera de combinar las deportaciones con medidas encaminadas a asistir a El Salvador en la reinserción de los pandilleros deportados. La elección de Barack Obama, comprometido con las transformaciones sociales y con un mayor multilateralismo, podría significar un cambio en la posición de Estados Unidos. Sin embargo, hasta la fecha, el gobierno de Obama ha tenido que atender asuntos más urgentes, como la economía y las guerras en Iraq y Afganistán. Al otro lado de su frontera sur, lo que más ha preocupado a Estados Unidos es el narcotráfico en México. Las pandillas callejeras de Centroamérica son un tema que aún no ha recibido la debida atención. Tanto El Salvador como Estados Unidos tendrán que hacer un esfuerzo serio y constante para reducir la violencia de las pandillas, sobre todo a través de una mayor inversión en la prevención y rehabilitación. La puesta en práctica de una política alternativa no es fácil ni barata, pero en el largo plazo las sociedades pagarán un mayor precio si continúan encarcelando a sus jóvenes y si dejan de invertir en su gente. **N**