

Las maras después de la tregua: discusión sobre su impacto político

MARLON HERNÁNDEZ-ANZORA
OCTUBRE 2016

- La información que salió a la luz después de la tregua evidenció con mayor contundencia el cariz político de las maras salvadoreñas. En el presente artículo proponemos elementos para la discusión académica de esa dimensión política adquirida por las maras en los últimos años, así como el planteamiento de posibles escenarios de contienda política en la post tregua.
- Detrás de la estrategia de enfrentamiento directo implementado contra las pandillas por el presidente Sánchez Cerén, existe una lectura, un sustrato ideológico y narrativo, que establece que el problema de las pandillas puede ser “solucionado”. Dicha lógica –heredada desde los gobiernos de ARENA- sostiene que la desaparición, desarticulación o eliminación de las pandillas a través del enfrentamiento armado es posible y necesario.
- No es menor que las negociaciones conocidas hasta el momento se hayan dado en contextos electorales, en 2012 y 2014. En tal sentido, el año 2017 será crucial porque enfrentará la necesidad proselitista de los partidos con el control territorial pandilleril, poniendo a prueba la efectividad de las medidas excepcionales de seguridad pública para recuperar territorios contestados; siendo además tiempo propicio para drásticos repuntes o descensos de violencia, especialmente de homicidios, fruto de nuevas negociaciones o del aumento de la belicosidad del enfrentamiento armado.



I. INTRODUCCIÓN

En enero de 2015, el presidente Salvador Sánchez Cerén cerró definitivamente la posibilidad de negociar nuevamente con pandilleros, calificando la negociación sostenida durante la administración Funes como un error y desmontando los principales pactos que iniciaron la denominada tregua de marzo de 2012. Varios meses después de esas declaraciones del mandatario, fueron publicados dos vídeos en los que miembros de los equipos de campaña de los dos principales partidos en contienda para la elección presidencial de 2014, FMLN y ARENA, aparecen negociando con líderes pandilleros para obtener su favor en el desarrollo de la campaña electoral.

La aceptación de la negociación con las pandillas durante la administración Funes por quien fuera su Vicepresidente, así como la ratificación de la existencia de reuniones de los representantes partidarios con líderes de pandillas durante la campaña presidencial 2014, más los insumos recogidos en sede fiscal por la investigación abierta sobre la tregua, han fortalecido la hipótesis que las pandillas salvadoreñas han entrado definitivamente al terreno de lo político, sin que este ingreso implique el abandono o la negación de su cariz criminal.

Antes de estos hechos, el cariz político de las pandillas era aún rebatido por algunos académicos y políticos, a pesar que ya se contaban con los suficientes indicios y elementos de valoración para sostener que las pandillas salvadoreñas habían entrado ya a interactuar, en su más alto nivel, en la arena política. Sin embargo, el devenir de los hechos ha dado más elementos para fortalecer la hipótesis de las pandillas como actores políticos en la realidad salvadoreña. Cerrarse a esa realidad, por una genuina preocupación ética o por su conflicto con la ley, no niega ni borra los hechos consumados que demuestran la capacidad de negociación e incidencia que las pandillas tienen en este momento de la historia en el sistema político salvadoreño.

En tal sentido, la información que salió a la luz después de la tregua ha clarificado algunos aspectos de esta discusión, pero ha agregado nuevas aristas al debate. Es por ello que en el presente artículo proponemos elementos para la discusión académica

de esa dimensión política adquirida por las maras en los últimos años, así como el planteamiento de posibles escenarios de contienda política en la post tregua.

II. SUSTENTO TEÓRICO

Dada la evolución del fenómeno de las maras en El Salvador, es importante contar con fundamentos teóricos que nos permitan una mejor comprensión y le lectura del problema. En tal sentido, definir con la mayor precisión posible los conceptos con los que se trabaja es de suma importancia, pues “toda comunicación científica sería empieza con aclarar los conceptos utilizados, más aún si se trata de conceptos claves” (Nohlen, 2008: 39).

La explicitación de conceptos utilizados no sólo aumenta la pureza analítica y la validez de nuestras investigaciones sino que además facilita la comunicación y por ende el control intersubjetivo de nuestro procedimiento y de nuestros hallazgos. La importancia de los conceptos trasciende entonces el contexto de la justificación de la ciencia y abarca también el contexto de su aplicación y transmisión (Zilla en Nohlen, 2008: 39).

La disección mental que hacemos de la realidad a través de la conceptualización nos permite distinguir mejor los fenómenos sociales. Dicha distinción y precisión es posible porque se han construido conceptos que evocan realidades distintas y distinguibles. Este proceso mental de separación y discriminación, que en el mundo físico es más fácil de reconocer, cuando se aplica a la realidad social implica mayor dificultad.

[Un concepto] es una representación general abstracta de objetos, a diferencia de la observación de entes individuales. Un concepto es una expresión que no solamente se refiere a un objeto, sino a varios objetos, a los cuales se les asignan determinadas cualidades, que se niegan a otros objetos, con lo cual se distingue de ellos y quedan agrupados bajo otro concepto. Por lo tanto, proporcionan distinciones que articulan objetivamente el universo de los objetos investigados (Heidelberg en Nohlen, 2006: 240).



Sartori define concepto como “la unidad base del pensamiento. Podemos decir que tenemos un concepto de A cuando somos capaces de distinguir A de todo lo que no es A (...) Un concepto es expresión de un *término* (palabra), cuyos *significados* son declarados por definiciones, lo que se relaciona con los *referentes* (...) Cuando se asevera que un concepto tiene un referente, se entiende que es más o menos indirectamente reductible a *cosas observables*” (2006: 268; 65-66). Los conceptos en la ciencia importan y muchas veces tendemos a olvidar que la formación de conceptos es anterior a la cuantificación, cayendo fácilmente en la tentación de medir sin ni siquiera comprender bien qué es lo que medimos (2012: 38).

Para responder las preguntas sobre cuál y cómo es la relación de las pandillas con la política institucional o formal; o qué rol ha jugado la violencia en el proceso de transformación de las maras de organizaciones criminales juveniles en actores políticos con relevancia nacional es importante definir con claridad qué se entiende por algunos conceptos fundamentales. Dentro de ellos se encuentra en primera fila el de actores políticos como género y más específicamente los de grupos de presión y terrorismo; así también, violencia como categoría general, pero específicamente la violencia política, como otro de los conceptos que deben delimitarse apropiadamente si no se quiere caer en la vaguedad de clasificar a casi cualquier acción violenta como un acción política, por ejemplo.

2.1 Actores políticos y grupos de presión

Para definir qué entenderemos como actores políticos nos apoyaremos en Tilly y Tarrow (2007: 202), que los definen como “conjuntos de personas reconocibles, que se encargan de llevar acciones colectivas en las que los gobiernos están directa o indirectamente involucrados, haciendo y/o recibiendo reivindicaciones conflictivas”¹.

Dentro de los actores políticos como categoría general, la ciencia política reconoce con cierta unanimidad a los grupos de interés y los partidos políticos como categorías específicas. Dentro de los grupos de interés, algunos autores tienden a colocar como especie a los grupos de presión,

por los mecanismos que utilizan para relacionarse con los poderes públicos en orden a conseguir sus objetivos. La ciencia política norteamericana estableció la categoría conceptual de grupos de presión como sujeto capital de la actividad política, resultado del esfuerzo conceptual desplegado por Bentley (Verdú, 1975: 135).

A diferencia de un partido político, los grupos de presión buscan influir en los tomadores de decisión, generalmente, en aquellas decisiones que les afectan o son de su conveniencia, diferenciándose así de los partidos políticos en que los grupos de presión no pretenden convertirse en vehículos para acceder a cargos públicos. «Los grupos de presión son otros de los actores políticos en las sociedades actuales. Se distinguen de los partidos, como indicaban La Palombra y Weiner en que carecen de la voluntad de tomar el poder, sólo pretenden influir, presionar sobre los detentadores de poder político» (Ruiz, 1995: 340).

En ese orden ideas se entenderá por grupo de presión a «todo grupo organizado que intenta influir sobre las decisiones del gobierno sin buscar ejercer él mismo los poderes formales de éste» (Moodie, 1975: 111). Así, todo grupo que realiza acciones, directas o indirectas, para influir sobre el poder político puede ser denominado grupo de presión (Rubio, 2004), tratándose de organizaciones o movimientos constituidos para la defensa de un interés, ejerciendo presión sobre los poderes públicos para obtener de ellos decisiones o acciones conforme a sus intereses (Schwartzenberg en Ruiz, 1995). Una definición más amplia es la de Meynaud, para quien un grupo de presión es un «conjunto de individuos que basándose en una comunidad de actitudes, expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones que afectan, de manera directa o indirecta, a otros actores de la vida social en el que los responsables utilizan la acción sobre el aparato gubernamental para hacer triunfar sus aspiraciones y reivindicaciones» (en Rubio, 2004: 531-532).

Partiendo de estas definiciones es importante conocer cuáles han sido los medios o mecanismos utilizados para presionar al gobierno o para condicionarlo a negociar, pues «los medios que utilizan los grupos para presionar sobre el poder (poder público) se ubican en un continuum que se

¹Traducción al español hecha por el autor



extiende desde el suministro de información hasta de la violencia, desde la acción legal a la ilegal» (Ruiz, 1995: 344). Duverger por su parte señala dos tipos de actuación de los grupos de presión: la directa sobre los organismos de poder y la acción indirecta sobre el público, sobre la opinión pública, que a su vez influye sobre el poder (Rubio, 2004).

Los grupos de presión actúan de distinta manera, según el tipo de régimen, los países considerados, la forma de gobierno, o el momento histórico en que presentan sus demandas. Así, entre una gama muy variada en su repertorio de acciones de presión, se pueden enumerar: la persuasión, la amenaza o intimidación, el dinero, el sabotaje de la acción del gobierno u otros medios de acción directa (Réserve, 2004: 304).

En ese sentido, la presión ejercida por las pandillas sobre el Gobierno podría definirse primordialmente como indirecta, a través de la afectación de la opinión pública, tomando como eje principal los picos y caídas de los homicidios, debido a que la agenda pública y mediática se encuentra muy marcada por la contabilización y descripción de homicidios. Sin embargo, el crescendo de amenazas, atentados y homicidios que recaen sobre efectivos policiales y militares, así como sobre sus familiares en los últimos tiempos, también podría ser una muestra de presión directa hacia el Gobierno.

A continuación un cuadro en el que se resumen los principales elementos o notas que constituyen a un grupo de presión según distintos autores:

Autor	Resumen de elementos o notas constitutivas de los Grupos de Presión
Miguel Á. Ruiz de Azúa & Francisco Vanaclocha Bellver (1995: 340-341)	<ol style="list-style-type: none"> 1. La existencia de un grupo organizado. 2. La defensa de un interés, bien material o moral. 3. El ejercicio de una presión sobre el poder.
Graeme C. Moodie & Gerald Studdert-Kennedy (1975: 111-112)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Es un grupo organizado 2. Intentan influir sobre decisiones de gobierno 3. No buscan ejercer por sí mismos los poderes formales Tiene su propia actividad y su objetivo único -o incluso principal- no es la de influir sobre el gobierno; pero ocasionalmente busca ese objetivo
Rafael Rubio (2004: 531-532)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Una unión de personas, organizadas. 2. Una técnica de actividades de gestión 3. Un sujeto activo, profesional o no, y un sujeto pasivo con poder legislativo. 4. Un objeto, medidas legislativas o reglamentarias. 5. Un fin, el interés de los sujetos que forman la organización.
Josep Vallés (2010: 346)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Son asociaciones voluntarias. 2. Influyen en el poder político. 3. Definen propuestas que afectan a los intereses de un sector determinado de la comunidad. 4. Buscan participar en la elaboración de políticas relacionadas con los intereses del sector.
Pablo Lucas Verdú (1975: 135)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cualquier formación social, permanente y organizada. 2. Intenta, con éxito o sin él, obtener de los poderes públicos la adopción, derogación o simplemente no adopción de medidas (legislativas, administrativas o judiciales) que favorezcan, o al menos no perjudiquen, sus ideas e intereses. 3. Carecen de responsabilidad política sobre el logro y ejecución de sus pretensiones.



Maurice Duverger (1964: 149-150)	<ol style="list-style-type: none"> 1. No participan directamente en la conquista del poder y en su ejercicio. 2. Actúan sobre el poder permaneciendo al margen de él y realizando una “presión” sobre el mismo. 3. Generalmente tienen su propia actividad, la influencia sobre el poder no es su actividad esencial.
----------------------------------	--

De los elementos o notas constitutivas que se repiten en la mayoría de autores citados, provenientes de diferentes tiempos y nacionalidades, se puede proponer la siguiente síntesis de elementos:

1. (Existencia de) una organización permanente
2. (Ejercicio de) una actividad propia, distinta a la de presionar sobre los poderes públicos
3. Acciones de influencia y presión sobre las decisiones y acciones de los poderes públicos, sin pretender administrarlo directamente
4. Propuestas/preensiones que afectan sus intereses de grupo y/o de su comunidad.

Los conceptos de actor político y grupo de presión serán mejor observados dentro del planteamiento de la contienda política de Tilly y Tarrow, para quienes un actor político se revelará más claramente en la medida que es parte de una contienda de intereses en las que se verá involucrado el poder político formal, de manera directa o indirecta. En tal sentido, la contienda política o contención política (*contentious politics*) es definida por estos autores como aquellas “interacciones en las que unos actores hacen reivindicaciones que tienen ver con los intereses de alguien más, para coordinar los esfuerzos en nombre de intereses compartidos o programas, en los que los gobiernos son los objetivos, los objetos de reivindicaciones, o un tercero interviniente” (2007: 202).

2.2 Violencia y política

El concepto de violencia puede ser muy relativo, siempre dependiendo de la cultura y el tiempo desde la cual pretenda definirse. Para los efectos de este artículo se considerarán como violentas aquellas acciones que atenten contra la autonomía individual o colectiva, que impliquen la agresión física o la amenaza de la imposición de una agresión física. Baró estableció que violencia es “la aplicación de una fuerza excesiva a algo o alguien”, haciendo además una diferencia entre violencia y agresión.

Baró dice que la agresión se entiende como “la violencia dirigida contra alguien con la intención de causarle daño” (1985: 421). Es decir que para el autor, lo que diferencia la agresión de la violencia, es que la primera cuenta con la intención de causar daño, es decir, es la deliberada aplicación de una fuerza excesiva contra algo o alguien.

Barriero y Baró coinciden en que debe diferenciarse entre la situación violenta y el hecho violento. “*Los hechos violentos* pueden existir sin que existan *situaciones de violencia*. Cuando hablamos de violencia, lo primero que hiere nuestra imaginación es el hecho producto de la fuerza bruta, de la compulsión, de la imposición de uno sobre otro, sea por los gestos, por la voz, por la mirada o por el hecho mismo (...) o puede ser la violencia ejercida en formas más sutiles, más indirectas (...) *Las situaciones de violencia*, en cambio, no podemos concebirlas sin los *hechos violentos*. Generalmente, aquellas preceden a éstos. Y éstos, a su vez, pueden ser ejercidos para perpetuar y extender los efectos de la situación o pueden ser ejercidos como respuesta a la situación” (Barriero, 1971, 96-97). Ambos coinciden también en que todo acto de violencia va acompañado de su justificación, que expresa, real o distorsionadamente, su sentido social (Baró, 1985).

Es importante distinguir qué es lo que hace que un cierto tipo de violencia sea violencia política. Por ello, se debe distinguir bien qué se entiende por política, esa parcela del comportamiento social a la que se define como política o acción política. Siguiendo a Sartori (2010) la política deberá ser algo, distinguirse de otros comportamientos y acciones sociales, pues si todo es político, nada resulta en política, porque podría ser cualquier cosa. En ese sentido la violencia política debe enmarcarse claramente en un terreno que se defina como político, para poder ser denominada como tal. Si no, cualquier acción violenta, incluso la de un padre sobre un hijo puede ser catalogada como política. Y si bien el poder entra en juego en dicha relación,



estamos hablando de un poder que no trasciende a la arena de lo público, es decir, esa acción no se vincula directamente, o al menos no con suficiente claridad, con una acción que afecta a la generalidad. Este último ejemplo sin ánimo de caer en un reduccionismo que sea incapaz de aceptar que existe cierto tipo de violencia familiar que puede ser parte de una *situación de violencia*, en donde el orden político general refuerza y estimula las prácticas de violencia hacia la mujer, por ejemplo.

Para este caso, la violencia entonces debe estar enmarcada claramente dentro de la interacción, disputada y/o administración del poder público, para que podamos denominarla como violencia política. La violencia política se entenderá como aquella violencia que directa o indirectamente busca ganar preeminencia, presencia o incidencia en el quehacer político de un colectivo. La violencia política será la forma de imponerse o de hacerse presente en el ámbito de la discusión y la toma de decisiones de lo colectivo, y estará siempre en la relación directa o indirecta con los poderes públicos o con aquellos que tienen relación o buscan influir en ellos.

En ese sentido, la violencia de las maras deberá tener una conexión clara con la necesidad o el interés de los pandilleros de imponerse, negociar o hacerse escuchar ante detentadores de poder público, para poder establecer que se trata no sólo de una violencia criminal, sino que también busca generar un impacto en los funcionarios públicos que tienen la capacidad de tomar decisiones que les afecten o les interesen.

2.3 Negociación y política

Los términos negociación, proceso de pacificación, tregua, facilitadores, mediadores y otros similares han sido muy utilizados y controvertidos a partir de marzo de 2012, cuando se inicia el proceso denominado como tregua, por lo que es importante clarificar cómo se les comprende en este artículo.

Román Marugán establece que “es innegable la relación entre política y conflicto. Ambos conceptos se observan siempre entreteljidos. La capacidad de la política para arbitrar los conflictos acude a procesos y a técnicas de comunicación y diálogo para facilitar los acuerdos, como son las estrategias de mediación

y de negociación” (2013: 11-12). Díez define la negociación como un proceso de comunicación entre personas que tienen que tomar una decisión respecto a un tema o cuestión que los vincula (en Román Marugán). En tal sentido, la negociación “es un proceso de interacción comunicacional, entre seres humanos, mediante el cual dos o más personas (partes), que tienen intereses tanto comunes como opuestos intercambian información, durante un periodo de tiempo, modificando su relacionamiento futuro mediante un acuerdo, con miras a lograr la satisfacción total o parcial de sus intereses respectivos” (Carrizosa, 2002: 4).

En una definición más extensa “la negociación se presenta como una confrontación entre protagonistas estrecha y fuertemente interdependientes, ligados por una cierta relación de poder, y presentando una mínima voluntad de llegar a un acuerdo y de reducir las diferencias para lograr una solución aceptable en función de sus objetivos y del margen de maniobra que se hubiese otorgado” (Ballanger en Munduate *et al*, 1998: 51). Según Munduate *et al* (1998), las situaciones de negociación generalmente poseerán las siguientes características: dos o más partes implicadas; un conflicto de intereses subyacente; una relación de poder entre las partes; la voluntad de llegar a un acuerdo; un proceso sistémico de ofertas y contraofertas; y, habrán aspectos tangibles e intangibles como parte de la negociación.

La negociación implica una mediación entre las partes en conflicto, lo cual hace necesaria la existencia de unos entes mediadores, que puede entenderse como un tercero imparcial que interviene en un proceso de negociación. “Ambos procesos: negociación y mediación, son viejas herramientas de la actividad política. El día a día de las instituciones políticas, y el comportamiento de los actores políticos, incluyen estas técnicas para un mejor y más eficaz progreso decisional” (Román Marugán, 2013:6). En la misma línea de argumentación, Román Marugán (2013:7) sostiene que un mediador en un proceso de pacificación es “cualquier persona que oficialmente apoya un proceso de paz en el rol de tercero, como experto asesor, facilitador, observador, vigilante, planificador de la reconstrucción o donante financiero; mientras que un partidario del proceso de paz es cualquier Estado, organización o individuo que se implica a apoyar de manera activa y constructiva un proceso de paz”.



La denominada tregua, pero también los vídeos entre los equipos de campaña de ARENA y FMLN con líderes pandilleros, brindan elementos fácticos para sostener que entre las maras y los actores formales de poder, existe desde ya hace algún tiempo interacciones que sin duda enmarcan dentro de lo que la teoría reconoce como una negociación política.

2.4 Terrorismo

Si las pandillas son agrupaciones terroristas –como lo asegura el *stablishment* político salvadoreño- ya no habría necesidad de profundizar en el estudio sobre su naturaleza política, pues los grupos terroristas son esencialmente grupos políticos que buscan ganar posición a través del uso de una violencia que genera terror en la opinión pública. Por ello es también importante definir qué se entenderá por terrorismo, para diferenciar su violencia de la de otro tipo de actor político, como los ejércitos guerrilleros, por ejemplo.

Encontrar una definición consensuada de terrorismo es imposible, pues tal como señala Jessica Stern “algunas definiciones colocan el acento en los actores, otras en sus motivaciones y otras en las técnicas utilizadas para llevar a cabo sus acciones. Pero solamente dos características son esenciales para distinguir el terrorismo de otras formas de violencia. Por una parte, este tiene como objetivo fundamental a los no combatientes, a la población civil, lo cual diferencia al terrorismo de la guerra convencional; por otra parte, los terroristas utilizan la violencia con objeto de generar pánico en amplios sectores de la población” (Pizarro Leongómez, 2004: 134).

Otros autores proponen que los elementos que aparecerán en casi cualquier definición de terrorismo son el uso de la fuerza o la violencia; la aplicación de dicha violencia principalmente contra la población civil con el objetivo de provocar pánico o terror; y que ese terror está al servicio del logro de situaciones política y sociales (Marsella en Sabucedo et al, 2006).

El terrorismo como concepto lleva imbricado el objetivo eminentemente político de las organizaciones que lo ejercen. ETA y *Al Qaeda* surgen para lograr fines políticos, mientras que

las pandillas salvadoreñas no surgieron ni desde ni para la política y su violencia -en su origen- no tuvo fines ni motivaciones políticas, a diferencia de la violencia ejercida por las organizaciones guerrilleras de los años sesentas y setentas en el país, o de las organizaciones terroristas antes mencionadas.

La etiqueta de terroristas en este momento de la historia podría ser útil desde la perspectiva de los funcionarios públicos y los partidos políticos, es decir, como recurso retórico y jurídico para enfrentarse a las pandillas. Sin embargo, y más allá de la certificación legal que hizo la Sala de lo Constitucional al denominarlas *extra petita* como organizaciones terroristas², su denominación como terroristas y las consecuencias de este etiquetamiento, aún debe discutirse con la mayor rigurosidad posible desde el ámbito académico (Hernández-Anzora, 2016).

III. VIOLENCIA Y TRANSFORMACIÓN POLÍTICA DE LAS MARAS

Martín-Barbero (2005) plantea –para el contexto colombiano- que hay una cuestión de fondo, irresuelta tanto en el pensamiento como en la acción, que es la muy especial relación entre política y violencia en la trama de sus memorias y de su historia. En El Salvador esa relación, que aspiraba con transformarse luego de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, aún sigue profundamente arraigada, pues la evolución del fenómeno de las pandillas demuestra que no bastaron dichos Acuerdos para transformar la arraigada relación entre violencia y poder político en la sociedad salvadoreña.

La violencia ejercida por las maras salvadoreñas durante más de veinte años ha transformando profundamente la realidad nacional y, al mismo tiempo, las ha transformado en actores con capacidad de influir en las decisiones políticas, directa o indirectamente, a nivel local y nacional, siendo, al mismo tiempo, producto y productoras de violencia. El contexto en el que surgieron y en el que continúan coexistiendo es el que autores como Baró (1985) y Barriere (1971) reconocen como situación de violencia y, ciertamente, la respuesta de

² Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Sentencia de inconstitucionalidad [REF 22-2007/42-2007/89-2007/96-2007](#)



las pandillas a esta situación de violencia ha sido la incorporación de su propia violencia.

Las pandillas no surgen ni desde ni para la política y su violencia -en su origen- no tuvo fines ni motivaciones políticas, a diferencia de la violencia ejercida por las organizaciones guerrilleras de los años sesentas y setentas en el país. La violencia de las Maras salvadoreñas se fue complejizando en el tiempo hasta convertirse en algo más que sólo el establecimiento de cierto control territorial alrededor de sus identidades, y aunque al principio no tuvo la intención de acumular poder político, con el paso del tiempo logró exactamente constituirse en una especie de capital político (Hernández-Anzora, 2015). Dicha transformación no sólo se han construido a través del uso de la violencia entre ellas, sino también a través de su relación con el Estado y de las respuestas de éste hacia el fenómeno (Cruz, 2014).

El poder acumulado por las pandillas es tal, que los actores formales del sistema político, que compiten por el poder a través de elecciones y las reglas del Estado de derecho, han entablado relaciones clandestinas con ellas a nivel de los territorios y las comunidades, pero también en el más alto nivel con sus liderazgos nacionales, bien sea para ingresar a un determinado territorio durante las campañas electorales, para reducir los homicidios durante algún período o para llevar ciertos programas a las comunidades que éstos controlan.

Los liderazgos de las pandillas están ahora más conscientes de que su violencia les proporciona un importante poder de negociación y una creciente influencia en la sociedad. Sin embargo, esa misma violencia que les proporciona una importante capacidad de incidencia, es la que les hace carecer de legitimidad ante la opinión pública y de legalidad, como dos aspectos principales, aunque no únicos, que les impiden desarrollarse plenamente como actores políticos o, al menos, no como actores políticos democráticos en el marco de un Estado de derecho. Por el contrario, la opinión pública se decanta por su denominación como terroristas, dadas la sistematicidad y gravedad de la violencia ejercida.

Sin embargo, esa capacidad de incidencia política, cada vez más consciente y deliberada, es un aspecto

que no debe dejarse del lado al estudiar a las maras salvadoreñas y que debe analizarse más allá de si esta capacidad es ilegal, antiética o impopular. Se trata de ubicarla en el plano de la realidad política, es decir, de su capacidad real de incidir, para luego hacer las valoraciones legales y éticas que sean necesarias. Negar las nuevas características políticas del fenómeno desde una visión o sentimiento moral o legal, no cambiará la realidad sobre el poder e interés de incidir en el sistema político que las maras salvadoreñas ya tienen (Hernández-Anzora, 2016).

IV. IRRUPCIÓN DE NUEVOS ACTORES Y CONTIENDAS POLÍTICAS

La transformación de las pandillas salvadoreñas expuesta anteriormente reta a la academia para comprender mejor la irrupción de nuevos actores y contiendas políticas (Tilly y Tarrow, 2007), así como la posible constitución de nuevos clivajes y el probable debilitamiento de los que sostenían la polarización partidista luego de los Acuerdos de Paz (Alcántara y Rivas, 2007).

A pesar que la capacidad de las maras de contestarle territorios al Estado (Murcia, 2015), así como su capacidad de interacción y negociación con los partidos políticos y los gobiernos, entre otras características, no dejan lugar a dudas de la dimensión política de este conflicto y de sus actores, las formas en que se ha construido esta dimensión política de las maras representan un reto para los envases conceptuales aceptados por la ciencia política.

Por el momento, el concepto *Violent Entrepreneurs*, planteado por Volkov (2002), como actores que usan o administran violencia para obtener réditos económicos, resulta uno de los más adecuados para definir el estadio actual de desarrollo de las maras en El Salvador. Sin embargo, este concepto tampoco responde a las características que permiten que las maras interactúen con actores políticos formales del más alto nivel estatal.

Por otra parte, actualmente se debate si El Salvador está experimentando otro tipo de guerra o conflicto armado, siendo la posición gubernamental tajante en establecer que no se trata de una guerra, a



pesar que aparezcan todas las características de un conflicto armado, desde el lenguaje belicoso y el discurso anti-terrorista hasta el aumento de los enfrentamientos armados de pandilleros contra efectivos militares y policiales en el territorio (Hernández-Anzora, 2016). A pesar de ello, el gobierno insiste en que no se trata de una guerra, muy probablemente porque aceptar abiertamente que se está en una nueva guerra podría traducirse como un profundo fracaso político dados los recientes antecedentes de El Salvador.

A partir del marco teórico antes planteado, podría sostenerse que el tipo de incidencia ejercida (*performances*) por las pandillas en el sistema político, sustenta su ubicación como un grupo de presión, sin que esto niegue su veta criminal. Por otra parte, siguiendo lo que propone la jurisprudencia constitucional y el discurso gubernamental, cabría su calificación como agrupaciones terroristas. Sin duda, la discusión e investigación académica sobre estas denominaciones para precisar la naturaleza política de los actores y de sus contiendas, es fundamental para una mejor comprensión del fenómeno; y por lo tanto, construir mejores propuestas para su abordaje desde las políticas públicas.

V. ESQUEMA ANTITERRORISTA Y RESACA DE LA TREGUA

La administración Sánchez Cerén, como ha sido habitual en las políticas de seguridad pública, abandonó abruptamente un esquema con énfasis en la negociación y pacificación planteado erráticamente por la administración Funes, para adoptar un esquema –ya conocido– de enfrentamiento directo y encarcelamiento masivo, ahora enmarcado en un discurso que concibe a las pandillas como organizaciones terroristas. A diferencia de la indecisa e incómoda postura del presidente Funes respecto a la tregua, la postura de Sánchez Cerén respecto al nuevo esquema de choque frontal contra las pandillas ha sido meridianamente clara y decidida.

En tal sentido, todavía existe una tarea pendiente respecto a la evaluación de la tregua como acción de gobierno para abordar el tema de las pandillas, que surgió con una lógica distinta a los enfoques de

solución final o mano dura de los últimos gobiernos de ARENA. Sin embargo, una evaluación de la tregua como estrategia o acción gubernamental aún es sumamente difícil ya que, desde su inicio, los funcionarios responsables de ella pretendieron distanciarse o encubrir su participación en ésta, intentando evitar los costos políticos que podría traerles dicho planteamiento, pero a su vez pretendiendo beneficiarse de los réditos que brindaba, como fue la reducción sensible de los homicidios mientras estuvo vigente.

Nunca hubo claridad sobre la existencia de un plan de mediano y largo plazo respecto a la tregua. Todo parece indicar que sobre la marcha de su implementación –dado el éxito en la reducción de homicidios– se intentó trazar un camino de mediano y largo plazo. Sin embargo, las dubitantes –y hasta esquizofrénicas– posturas del Ejecutivo, principalmente del presidente Funes respecto a la implicación del Gobierno en la tregua, hicieron que el mediano y largo plazo de esta estrategia se viera francamente minado. Por otra parte, es importante tener en cuenta al evaluar la tregua, que separemos las posibles actuaciones corruptas de algunos de sus funcionarios, las cuales pueden darse en el marco de cualquier acción política, del contenido y la lógica de la acción política, así como de sus métodos y resultados. Esto con el objetivo de no confundir las malas praxis de los funcionarios implicados en una estrategia, con las deficiencias y éxitos de la estrategia como tal.

A pesar de su improvisación, falta de transparencia y la muy probable utilización de métodos que riñen con la legalidad, la tregua dejó importantes lecciones, que para bien y para mal deben ser evaluadas no para volver a ese esquema, sino para valorar la posibilidad de una forma alternativa de abordaje del fenómeno de las pandillas, que tiene como sustentos y principales énfasis la negociación y la reinserción. Esto debido a que la actual lógica de enfrentamiento directo, de lógica *manodurista*, muy probablemente se encaminará hacia similares fracasos que obtuvieron las implementadas por los gobiernos de ARENA, que a la postre no solucionaron el problema, sino que terminaron complejizándolo, prologándolo y agravando su nivel de violencia, tal como lo sostienen diversos estudios, que plantean la aparición de nuevos patrones de violencia en el período post mano dura (2010-2015):



Desafortunadamente, el nuevo patrón de violencia que se ha configurado es más complejo y más dañino que el anterior en el sentido que representa un escalonamiento de la violencia y la inseguridad, una expansión de la violencia a prácticamente todo el país, un aumento significativo del número de víctimas, el apareamiento de nuevos y graves hechos de violencia y la profundización de la confrontación armada entre el Estado y los grupos delictivos (INCIDE, 2016:17).

VI. SOLUCIÓN VERSUS ABORDAJE DEL PROBLEMA

En materia de políticas públicas es ampliamente aceptada la premisa de que las medidas aplicadas por los gobiernos dependerán de la lectura que éstos hagan de los problemas que enfrentan, pues como plantea Subirats (1994), los problemas –en políticas públicas- no existen objetivamente, sino que son definidos por los actores que intervienen en el proceso. En tal sentido, detrás de la estrategia de enfrentamiento directo implementado contra las pandillas por el presidente Sánchez Cerén, existe una lectura, un sustrato ideológico y narrativo, que establece que el problema de las pandillas puede ser “solucionado”. Dicha lógica –heredada desde los gobiernos de ARENA- sostiene que la desaparición, desarticulación o eliminación de las pandillas a través de la represión es posible y necesario.

Esta ha sido la lógica dominante desde las élites de poder –al menos desde el siglo XX- para abordar los problemas relacionados con violencia. La “solución” a los problemas de violencia ha sido la oposición de la violencia estatal. Esta lógica de solución de la violencia con la oposición de otra violencia, muy probablemente tiene una recepción y retroalimentación favorable desde una importante porción de la población con una lógica similar, tal como lo sostienen recientes estudios sobre la percepción de la violencia y el problema de las pandillas en las audiencias salvadoreñas (Carballo, 2016).

Mientras la lectura dominante sea la de solucionar el problema, antes que la de abordarlo, es decir, el de impactarlo y transformarlo hacia formas menos violentas o no violentas, muy probablemente

las respuestas que tendremos de los diferentes gobiernos, sean de izquierdas o de derechas, serán políticas con énfasis en la represión, el endurecimiento de leyes, encarcelamiento masivo, limitación y vigilancia de derechos a la libertad y privacidad de la población, militarización de la seguridad pública, entre otras medidas, que desde los años noventas se han adoptado, pero que no ha logrado “solucionar” el problema pandilleril.

En este sentido es importante el aporte de la academia en al menos dos grandes aspectos: la investigación y análisis con sentido crítico de las respuestas gubernamentales, pero también el estudio y proposición de lógicas y perspectivas aún no ensayadas, que podrían ir más encaminadas en la lógica de abordaje del problema, de tratamiento integral, que puedan servir de fundamento para acciones y decisiones políticas alternativas a las ya ensayadas e históricamente fracasadas políticas de mano dura, que en 2016 se enmarcan en un discurso antiterrorista.

VII. ELEMENTOS PARA DESCIFRAR LA CONTIENDA

No es menor el hecho que las negociaciones conocidas hasta el momento, que implican tanto a partidos políticos como al gobierno de Funes, se hayan dado ambas en contextos electorales. La tregua se fragua en el contexto previo a las elecciones de alcaldes y diputados de 2012, dándose los traslados de Zacatecoluca hacia penales de menor seguridad el 8 de marzo de 2012, sólo 4 días antes de la elección. Por el otro, los vídeos en los que personeros del FMLN y ARENA negocian con las pandillas tienen precisamente las elecciones presidenciales de 2014 como elemento central de negociación, al menos por parte de los partidos políticos.

Por otra parte, el cariz político de las contiendas que involucran pandillas con actores formales del Estado muy probablemente se mantengan y desarrollen a la sombra, como hasta el momento lo han sido. Los partidos políticos y el gobierno dan muestras de no estar dispuestos a aceptar que las pandillas cuentan con ciertos recursos que podrán afectarlos y, por lo tanto, llevarlos a negociar. Será la cercanía con las elecciones la que nuevamente



enfrente a los actores formales del Estado con esta realidad y es allí donde puedan darse nuevas negociaciones.

7.1 Elecciones y control territorial

El año 2017 será crucial cuando los partidos políticos tengan que enfrentarse nuevamente a la realidad que implica el control territorial pandilleril y su necesidad de trabajo proselitista en el territorio, ya que tanto en 2018 como en 2019 se avecinan elecciones. Allí probablemente puedan detectarse repuntes de conflicto y violencia, y/o nuevamente negociaciones, ya sean debajo de la mesa o públicos, para que los equipos de campaña proselitista puedan ingresar a los territorios controlados por pandillas. También será un buen termómetro para evaluar si las medidas excepcionales del Gobierno para recuperar territorios contestados por las pandillas, han logrado cierta efectividad. En caso de darse este escenario, muy probablemente la capacidad de negociación de las pandillas estará significativamente mermada.

En tal sentido, habrá que estar atentos a los cambios de discursos partidarios y gubernamentales respecto al problema de las pandillas, así como las variaciones en agenda mediática sobre dicha problemática. Además deberá ponerse especial atención a posibles repuntes de violencia hacia o entre los equipos de campaña en el territorio.

7.2 Elecciones y tasa de homicidios

Como ya lo mencionamos anteriormente en este artículo, los tipos de presión que reconoce la literatura de ciencia política son la directa e indirecta, además de reconocer los performances violentos, como recursos habituales de presión en algunos contextos. En tal sentido, las pandillas salvadoreñas muy probablemente ejercen este tipo de presión indirecta por medio del incremento o descenso en la tasa de homicidios, la cual impacta profundamente en la sensación de inseguridad de la población y en la agenda mediática, así como en la percepción de eficiencia o ineficiencia del trabajo de los cuerpos de seguridad pública y la gestión presidencial.

La tasa de homicidios además puede ser un elemento capitalizable electoralmente tanto por el partido de gobierno como por la oposición, pero también un fuerte elemento de desgaste electoral, lo cual coloca nuevamente la discusión en el plano electoral. Siendo importante estar atentos a los cambios de discurso en materia de seguridad pública, así como sus atenuaciones o énfasis en la comunicación gubernamental, previa a las elecciones. Además del discurso, debe estarse atento a las iniciativas gubernamentales relacionadas con el abordaje de las pandillas o la seguridad pública, que podrían darnos indicios de posibles negociaciones pandillas-gobierno o, al menos, de gestos de atenuación en el planteamiento de conflicto por parte del gobierno o de las pandillas.



VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Alcántara, M. y Rivas, C. (2007). *Las dimensiones de la polarización partidista en América Latina*. Política y Gobierno, XIV: 349-390.
2. Baró, I. M. (1983). *Acción e ideología: psicología social desde Centroamérica*. UCA editores, San Salvador.
3. Barreiro, J. (1971) *Violencia política y en América latina*. Editorial Siglo XXI, México.
4. Carballo, W. (2016). *Perspectivas culturales de las pandillas: su influencia en la cultura popular-masiva*. Por publicar en *Perspectiva*, Fundación Friedrich Ebert-El Salvador.
5. Carrizosa, A. (2002). *La negociación como herramienta de incidencia política*. Centro de Información y Recursos para el Desarrollo – CIRD, Paraguay.
6. Cruz, J. M. (2014). *La transformación de las maras centroamericanas*. Cuestiones de Sociología, No. 10. ISSN 2346-8904. Buenos Aires, Argentina.
7. Duverger, M. (1975). *Introducción a la política*. Editorial Ariel, Barcelona.
8. Hernández-Anzora, M. (2016). *Las maras y la nueva guerra salvadoreña*. Nueva Sociedad 263, Mayo - Junio, ISSN: 0251-3552.
9. Hernández-Anzora, M. (2015). *Maras salvadoreñas ¿actores políticos en construcción?* Análisis No. 3/2015, ISSN: 2413-611. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador.
10. INCIDE-Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social (2016). *El Salvador: nuevo patrón de violencia, afectación territorial y respuesta de las comunidades (2010-2015)*. San Salvador, El Salvador.
11. Martín-Barbero, J. (2005). *Paul Ricoeur, Memoria y promesa*. Pídepágina, No. 4. Recuperado de <http://www.filosofayliteratura.org/Lindaraja/ricoeur/martinbarbero.htm>
12. Meynaud, J. (1978). *Los grupos de presión*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina.
13. Moodie, G. & Studdert-Kennedy, G. (1975). *Opiniones, públicos y grupos de presión*. Fondo de Cultura Económica, México.
14. Munduate, L. & Martínez, J. (1998). *Conflicto y negociación*. Ediciones Pirámide, Madrid.
15. Murcia, W. (2015). *Las pandillas en El Salvador: propuestas y desafíos para la inclusión social juvenil en contextos de violencia urbana*. CEPAL.
16. Nohlen, D. (2008). *Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en la Ciencia Política*. Edición Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), Universitat Autònoma de Barcelona.



17. Pizarro Leongómez, E. (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Grupo Editorial Norma, Bogotá, Colombia.
18. Réserve, R. (2004). *Los otros actores políticos de la campaña electoral*. Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, (99), 299-315.
19. Román Marugán, P. (2013). *La mediación política: concepto, procesos y problemáticas*. Política y Sociedad, Vol.50 núm. 1: pp. 39-52, ISSN: 1130-8001.
20. Rubio, R. (2004). *Los grupos de presión*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
21. Ruiz, M. & Vanaclócha, F. en García-Cotarelo, R. & Paniagua, J.L. (Comps. 1995). *Introducción a la Ciencia Política*. Universidad Nacional a Distancia, Madrid.
22. Sabucedo, J. M., Barreto, I., Borja, H., de la Corte, L., & Durán, M. (2006). *Legitimación de la violencia y contexto: análisis textual del discurso de las FARC-EP*. Estudios de Psicología, 27(3), 279-291.
23. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2015). *Sentencia de inconstitucionalidad REF 22-2007/42-2007/89-2007/96-2007* San Salvador, El Salvador.
24. Sartori, G. (2010). *Elementos de teoría política: ideología*. Alianza Editorial, Madrid, España.
25. Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España.
26. Tilly, C. & Tarrow, S. (2007) *Contentious politics*. Oxford University Press. NY, USA.
27. Josep, V. (2010). *Ciencia política: una introducción*. Editorial Ariel, Madrid.
28. Verdú, P.L. (1971). *Principios de Ciencia Política*. Editorial Tecnos, Madrid.
29. Volkov, V. (2002). *Violent Entrepreneurs: the use of force in the making of Russian Capitalism*. Cornell University Press, USA.

Autor

Marlon Hernández-Anzora

Profesor de Ciencia Política y Teoría del Estado en la Universidad de El Salvador (UES) y la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). Fundador y Director de la Revista especializada de Ciencia Política en la UES. Investigador junior del Instituto de Investigación Interdisciplinario sobre Conflictos y Violencia (IKG) de la Universidad de Bielefeld, Alemania, y consultor para varias organizaciones nacionales e internacionales. Actualmente coordina el Grupo de Investigación sobre el fenómeno pandilleril en El Salvador, auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert en el Triángulo Norte.

Impresión

© 2016 Friedrich-Ebert-Stiftung FES
(Fundación Friedrich Ebert)

Dirección: Pasaje Bella Vista No. 426, entre 9ª. Calle Poniente y 9ª. Calle Poniente bis, Colonia Escalón. San Salvador, El Salvador, Centro América

Apartado Postal: 1419
Teléfonos: (503) 2263-4342 / 2263-4339 /
Fax: (503) 2263-4347
e-mail: elsalvador@fesamericacentral.org
www.fesamericacentral.org

Responsable: Francisco Raúl Ortiz,
Coordinador de Programas

La Fundación Friedrich Ebert (en alemán Friedrich Ebert Stiftung, FES) es una fundación política alemana que ofrece espacios de debate en más de 100 países del mundo y que tiene oficinas en todos los países de América Central. Su objetivo es fortalecer la democracia y la justicia social y, para estos efectos, coopera con actores políticos, sindicales y sociales de diversa índole en todo el mundo.

www.fesamericacentral.org