

# LAS MARAS: ¿OTRA GUERRA PERDIDA?

Los crecientes índices de criminalidad a la alza, en particular en Centroamérica, provocan respuestas cada vez más fuertes de los gobiernos locales, así como el principio de una coordinación más amplia en toda la región. Los gobiernos están conscientes de la necesidad de mejorar el ambiente de seguridad, tanto para mitigar las preocupaciones del público como para mantener el crecimiento económico. Sin embargo, las medidas tomadas hasta el momento han rendido resultados limitados, ya que muchos de los factores subyacentes del crimen y, en particular, de la actividad de las pandillas no han sufrido variación alguna.

En la región formada por México y Centroamérica, las estrategias anticrimen y contra las pandillas se han dividido entre medidas policíacas y preventivas, las primeras caracterizadas por una legislación de línea dura. Con tasas de criminalidad más altas, El Salvador, Guatemala y Honduras optan por una política de mano dura, con algunos programas preventivos. Nicaragua, Panamá y Costa Rica se han enfocado más en la prevención y la ejecución de programas sociales en áreas urbanas de riesgo.

Belice y México no han introducido programas específicos contra las pandillas. Esto está en línea con la percepción de riesgo; en estos dos países se percibe que la mayor amenaza proviene de las actividades de las redes internacionales de narcotráfico y sus efectos en la población local. En efecto, se estima que hasta 70% de la tasa de asesinatos en Belice se deriva del conflicto entre las redes del *narco* alrededor de la frontera con México.

En México, la atención del público se concentra en los *cárteles* de la droga, a pesar de la presencia de pandillas, o maras, en el sur y el norte, y de la evidencia de que éstas cooperan con los *cárteles* mexicanos en todo el país y a través de la frontera con Estados Unidos. El lanzamiento de una gran iniciativa antidrogas por el gobierno federal a principios de 2007, que ha implicado el despliegue de tropas militares para perseguir a los *cárteles* en los estados centrales y del norte, revela muy bien hacia dónde se enfoca la atención del gobierno. Aunque es indudable que algunas actividades de las pandillas han sido obstruidas por las severas medidas, no han sido el objetivo de ellas.

## Difícil y más difícil

En contraste, las maras son el blanco de la legislación de mano dura. En El Salvador se lanzó el Plan Mano Dura en 2003, al que siguió el Plan Súper Mano Dura de 2004. En 2003, Honduras modificó el Código Penal con la Ley Anti Mara: Guatemala intentó hacer algo similar ese mismo año, pero la legislación no fue aprobada; en cambio, ha lanzado iniciativas de mano dura, como el Plan Escoba de 2005, diseñado para combatir el pandillerismo por otros medios. Las legislacio-

nes salvadoreña y hondureña tienen disposiciones comunes: consideran delito ser miembro de una mara; otorgan mayores poderes de registro y detención a la policía (lo cual ha sido criticado en relación con los derechos humanos), e imponen condenas de prisión más largas para los pandilleros.

Sin embargo, las altas tasas de detenciones no se han traducido en un mayor índice de condenas. En El Salvador, durante los dos meses posteriores al lanzamiento del Plan Mano Dura los arrestos se elevaron casi 90%, pero 43% de los detenidos fueron liberados de manera inmediata por falta de pruebas. De los que fueron consignados, aproximadamente 12% recibieron una condena. El fracaso en elevar el índice de condenas se debe en parte a la ineptitud del sistema judicial para manejar

miembros de la pandilla MS-13 abrieron fuego contra un autobús público en Chamelecón, Honduras, y mataron a los 28 pasajeros. El hecho no se consideró un intento fallido de extorsión, sino una respuesta a las severas medidas de mano dura del gobierno.

## Atención social

Las medidas preventivas se han enfocado a la rehabilitación de pandilleros y programas sociales diseñados para prevenir el reclutamiento. En Costa Rica, el Programa Puentes de Luz de 2007 fue instituido para mejorar las condiciones sociales de áreas urbanas marginadas y proporcionar formación profesional a jóvenes que de otra manera podrían unirse a las pandillas. Nicaragua ha emprendido programas similares, en especial de

el desarrollo de programas de capacitación policíaca e iniciativas contra las pandillas.

Cada país pretende también desarrollar una fuerza de reacción rápida diseñada para emprender operaciones conjuntas con países vecinos en una base apropiada. El objetivo de esta cooperación es obstruir la capacidad de las pandillas de moverse libremente por la región y evitar gastos jurisdiccionales. La región busca el apoyo financiero de EU para esta iniciativa; Washington reconoció su propio problema con las maras al fundar la Fuerza de Tarea Nacional contra la Pandilla MS-13 de la FBI, en 2004. La naturaleza transnacional del problema fue reconocida cuando la FBI lanzó su Iniciativa Transnacional contra las Pandillas (TAG, por sus siglas en inglés),

tanto económicos como humanos. En algunos países el número de pandilleros es casi similar al personal de las fuerzas de seguridad; los cuerpos policíacos suman alrededor de 19 mil, 16 mil 500, y 5 mil elementos en Guatemala, El Salvador y Honduras, respectivamente. En muchos casos las pandillas están tan bien o mejor armadas que las fuerzas de seguridad, lo que reduce aún más la disposición de éstas para entrar en confrontación directa con ellas. Guatemala y Honduras han recurrido a la utilización de militares para proporcionar mayor seguridad, generalmente en operaciones conjuntas con la policía. Sin embargo, esto ha sido duramente criticado debido a los abusos de derechos humanos perpetrados por los militares durante la época de conflictos civiles.

La corrupción debilita aún más los ambientes judicial y de seguridad. Algunos miembros policíacos reciben dinero de las pandillas para desalentar incursiones o para que les proporcionen información. Funcionarios judiciales aceptan sobornos para evitar que los pandilleros sean procesados o condenados. Incluso cuando se llega a enjuiciar a los miembros de las pandillas, los errores procesales (en parte derivados de la falta de capacitación de los funcionarios) llegan a evitar condenas.

## Diversificación

Los incentivos para los miembros de las pandillas permanecerán fuertes en ausencia de una mejora significativa de las condiciones socioeconómicas. Y considerando que existen células de MS-13 y M-18 en todo el istmo, estas pandillas tienen el potencial de convertirse en crimen organizado con una coordinación regional. Ciertos indicios de mayor cooperación entre células de diferentes países (como una reunión entre líderes regionales de la MS-13 en 2006) sugieren que las pandillas buscan aumentar sus ingresos, en particular con el narcotráfico. En 2006, un manifiesto de la M-18 se trazó como objetivo eliminar otras pandillas y tomar posesión de los corredores estratégicos del narcotráfico. Aunque el documento no nombra a las otras pandillas, es probable que se trate de algunas que funcionan en ámbitos nacionales, más que indicar que la M-18 se prepare para tomar por asalto las redes mexicanas y colombianas de la región.

La creciente implicación en el tráfico de drogas fomentará aún más la violencia local, sobre todo si se combina con una guerra entre turbas por el control del lucrativo comercio. Si se toman en cuenta los ingresos derivados de una mayor implicación en el tráfico de droga, hay poco incentivo para que los miembros de una pandilla la abandonen.

FUENTE: EIU



Los índices de criminalidad en América Latina van en aumento y son limitados los resultados para abatirlos ■ Foto Reuters

gran número de procesos, y a que muchos casos han sido desestimados por razones procesales. Un efecto secundario negativo de la legislación ha sido una mayor sobrepoblación penitenciaria, lo cual proporciona tierra fértil para el reclutamiento de las pandillas y para que los miembros de células diferentes se comuniquen.

Los índices de criminalidad tampoco se han visto afectados de manera considerable. En realidad, las tasas de homicidios se elevan: en 2003 era de 37/100 mil y 32/100 mil en El Salvador y Guatemala, respectivamente. Sólo se han reducido en Honduras, en paralelo al descenso de la tasa de asesinatos desde la violencia política de los años 90. Sin embargo, sigue siendo la segunda en la región, sólo después de El Salvador.

Hay también evidencia de que las iniciativas policíacas han provocado la venganza de las pandillas. En diciembre de 2004, los

rehabilitación en las prisiones y de prevención y reintegración impulsados por la comunidad.

Estos dos países han sido favorecidos por bajas tasas de crimen iniciales y sólidas redes civiles para llevar a cabo sus medidas preventivas. Sus gobiernos han hecho esfuerzos por impedir que las pandillas tengan mayor presencia, mientras El Salvador, Guatemala y Honduras deben tratar con una población ya establecida de pandilleros.

Se han efectuado también esfuerzos regionales, ya que las maras operan de manera transnacional y sus miembros viajan a menudo dentro de la región para evitar ser castigados por crímenes cometidos en alguna jurisdicción. En julio de 2007, los jefes de gobierno centroamericanos estuvieron de acuerdo en combatir la actividad de las pandillas, compartiendo información de inteligencia y seguridad fronteriza, así como colaborar en

con sede en El Salvador, la cual promoverá que los países centroamericanos compartan inteligencia con EU, y cooperará en el diseño de operaciones nacionales contra las pandillas.

## Pobres perspectivas

A pesar de los esfuerzos domésticos e internacionales, a mediano plazo es poco probable una mejoría significativa de las tasas de criminalidad centroamericanas. Esto se debe tanto a la fuerza de las pandillas como a la debilidad de los ambientes judicial y de seguridad nacional, junto a la permanencia de otras condiciones sociales que motivan el ingreso a las bandas. Los ambientes judicial y de seguridad permanecerán débiles, lo que frustrará los esfuerzos por prevenir la violencia mediante estrategias de tolerancia cero.

Uno de los principales problemas que limitan a las fuerzas de seguridad es la carencia de recur-

## LAS PANDILLAS AMENAZAN A EMPRESAS

Los altos niveles de actividad criminal en la mayor parte de América Latina son una enorme preocupación para gobiernos, ciudadanos y el sector empresarial. Esto es particularmente cierto en Centroamérica y algunas partes de México, donde son comunes las bandas y otras formas de crimen organizado. El crimen y la violencia tienen un impacto evidente en los gastos de operación de las empresas, aunque, quizás de manera sorprendente, no hayan servido para detener los crecientes flujos de inversión extranjera directa a estos países.

Gran parte de la responsabilidad por el aumento del crimen violento en Centroamérica se ha endosado a las pandillas callejeras o maras, cuyos orígenes se remontan a los conflictos armados de los años 80 y a las bandas juveniles de Los Ángeles (ya que muchos jóvenes centroamericanos que emigraron a Estados Unidos han sido deportados).

La extorsión es una de las principales fuentes de ingreso de los maras, y uno de los crímenes más perjudiciales en términos de riesgo para las empresas. Con frecuencia, en sus áreas de operación, las pandillas conocidas como Mara Salvatrucha (MS-13) y Calle 18 (M-18) exigen "impuestos de guerra" a pequeñas empresas y, en especial, a las de transporte. Los autobuses, por ejemplo, son a menudo detenidos hasta que todos los pasajeros han pagado el "impuesto".

La extorsión sistemática a las empresas aumenta también. En 2005 las compañías salvadoreñas estimaron que los maras fueron responsables de 27% de los ataques en su contra; la cifra se elevaba a 45% en el caso de las pequeñas empresas. En Guatemala, la Agencia de Desarrollo de Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés) estimó en 2005 que las pandillas obtienen más de 100 mil dólares al año en su área urbana de influencia, aunque la cantidad real podría ser mucho más alta.

Además, 42% de las empresas guatemaltecas encuestadas en una investigación del Banco Mundial (BM) reportaron mermas relacionadas directamente con el crimen, con una pérdida promedio estimada de alrededor de 5% de sus ventas. De acuerdo con el Informe de Desarrollo del Banco Mundial (publicado en 2005), 80% de las empresas guatemaltecas encuestadas consideraron la criminalidad como una restricción a los negocios, lo que se compara con 61% en Honduras y 39% en Nicaragua (otros dos países investigados). En términos de impacto económico directo, las compañías guatemaltecas han indicado que los gastos en seguridad pueden incrementar hasta 25% los gastos de operación, incluso costos de aseguramiento, contratación de seguridad privada y altos salarios para los empleados que corren mayor peligro.



En algunos países de Centroamérica los maras exigen "impuestos de guerra" a pequeñas empresas ■ Foto Jesús Villaseca

### Costos indirectos y sociales

Aparte de estos gastos empresariales directos, los altos índices de criminalidad (y, también, la percepción de que el crimen aumenta) acarrearán gastos indirectos. La preocupación ante la creciente inseguridad ha estimulado la emigración, y a menudo quienes abandonan el país son los trabajadores más calificados. El BM estima que en Centroamérica el índice de emigración de mano de obra calificada es de 17%. Esto anula mucho de la inversión gubernamental en educación y capacitación, y reduce el capital humano disponible para impulsar el crecimiento.

Además, las altas tasas de criminalidad aumentan el gasto de los gobiernos. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que el costo del crimen en Centroamérica equivale a 14.2% del PIB, integrado por gastos en procuración de justicia, servicios de salud y programas sociales, así como pérdida de inversión extranjera.

Aun considerando los gastos directos e indirectos ocasionados por el crimen, en particular en El Salvador, Guatemala y Honduras,

es impresionante que hayan crecido los niveles de inversión extranjera directa (IED), elevándose de 1.4% del PIB durante 1991-92 a 3.8% en 2004-06 (4.7% en 2006).

En 2005, los flujos de IED a Centroamérica ascendieron a 3 mil 100 millones de dólares (mdd); para 2006 se habían elevado a 5 mil 100 mdd, cuando los flujos de inversión aumentaron en todas las naciones menos en El Salvador y Belice. En el primero de esos países cayeron de 300 a 221 mdd (en gran parte debido a la percepción pública sobre el fracaso de las iniciativas anticrimen tan pregonadas por el gobierno) y en Belice descendieron de 127 a 73 mdd, de acuerdo con la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés)

Una tendencia de crecimiento positiva ha continuado durante 2007 en casi todos los países, con excepción de Panamá. A pesar de la reducción de los flujos de IED, hay un efecto estadístico debido a la inversión sin precedente de 2006.

La región integrada por Méxi-

co y Centroamérica tiene varias características favorables que compensan los riesgos planteados por la creciente actividad criminal. Los costos de la mano de obra son bajos, y la proximidad con EU (en particular en México) genera ahorros considerables en transporte. Además, la entrada en vigor del tratado de libre comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLCCA) proporciona a Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua acceso sin impuestos a la mayoría de las mercancías estadounidenses. El tratado ya entró en vigor en todos los países signatarios excepto Costa Rica, que ratificó el acuerdo en un referendo nacional en octubre de 2007 y lo pondrá en práctica este año.

México y Panamá ya disfrutan de acceso preferencial a EU a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Zona Libre de Colón (ZLC), respectivamente. Los países del TLCCA serán ahora más atractivos como emplazamiento de las empresas extranjeras que exportan a EU.

En efecto, es demasiado sim-

plista creer que el crimen disuade la IED en la región, ya que las empresas tienden a tomar sus decisiones con base en una variedad de factores que afectan el ambiente de negocios, de los cuales la seguridad es sólo uno. El atractivo de Panamá como destino de la IED no puede considerarse sin el Canal de Panamá, que sigue siendo el factor principal de crecimiento económico. La ampliación del canal, que ya está en marcha, ofrece importantes oportunidades para los negocios y es un imán para la nueva inversión.

En México, donde el crimen endémico involucra pandillas criminales y redes de tráfico de drogas bien establecidas, la proximidad con EU sigue atrayendo IED. De hecho, muchas maquiladoras se localizan cerca de la frontera con Estados Unidos, la región que experimenta los índices de criminalidad más altos.

Incluso en Guatemala, que tiene una de las tasas de homicidios más altas de la región, la mano de obra barata, un amistoso ambiente fiscal y de negocios y buenos enlaces de transporte con el vecino México han alentado la IED. Algunas empresas han decidido trasladarse a Guatemala desde México, que es relativamente más caro.

Al otro extremo del espectro, en Nicaragua, donde las tasas de crimen son bajas, en 2007 la IED será similar a la 2006. Esto se debe al alto nivel de incertidumbre en los ambientes políticos y de negocios a partir de que Daniel Ortega, del izquierdista Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), asumió el poder en enero de 2007.

Sin embargo, aunque el crimen no es el único factor que afecta los flujos de IED, sí es decisivo en ciertos casos. Si Costa Rica no hubiese ratificado el TLCCA en octubre de 2007, pudo haber enfrentado disminución de esa inversión, ya que sin acceso a los mercados estadounidenses habría dejado de ser regionalmente competitivo. Sin embargo, al haber aprobado el acuerdo puede atraer inversiones de empresas que temen los gastos potenciales en seguridad en países de riesgo más alto, como El Salvador, Guatemala y Honduras.

Mientras tanto, aunque los gobiernos de la región hayan aplicado varios métodos para atender el problema del crimen —desde políticas de mano dura hasta medidas de prevención y rehabilitación—, se ha avanzado poco en la disminución de su incidencia. Las consecuencias son severas: los altos índices del crimen originan importantes pérdidas directas a las empresas por extorsión, robo y costos de aseguramiento, así como un daño indirecto al crecimiento del PIB derivado de los gastos que el Estado efectúa en asistencia médica, policía y procuración de justicia, y desaliento a la inversión.

FUENTE: EIU

